

Drs. Nr. 322/08

Redaktioneller Hinweis:

Der vorliegende Bericht über die geprüfte Jahresrechnung 2007 ist **allgemeiner Berichtsband** nach § 101 Abs. 3 GO NRW a.F. und damit der Öffentlichkeit zugänglich. Hierauf wurde durch öffentliche Bekanntmachung hingewiesen. Personenbezogene Daten etc. wurden anonymisiert.

Jahresprüfbericht

Prüfung der Jahresrechnung 2007



nicht-öffentlich

zitiert:

*Die Einrichtung einer gemeindeinternen
Rechnungsprüfung beruht auf verpflichtenden Vorgaben,
die der Gesetzgeber den Kommunen für deren Organisation
gemacht hat.*

Bundesverwaltungsgericht
zum nordrhein-westfälischen Kommunalrecht
Beschluss vom 22.05.2007
7 B 1.07

Kreis Düren
Rechnungsprüfungsamt

Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung 2007

Bismarckstraße 16
52351 Düren

Haus A, Zimmer 168 - 171

Tel. 02421 22 2344
Fax 02421 22 2078

www.kreis-dueren.de

E-Mail: amt14@kreis-dueren.de

Kreis Düren
Rechnungsprüfungsamt

Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung 2007

Inhaltsverzeichnis

Kapitel/ Abschnitt	Titel	Seite
1.	Allgemeiner Teil	
1.1	Einleitung	3
1.2	Prüfuftrag	4
1.3	Prüfungsmaßstäbe	4
1.4	Prüfungsumfang und –unterlagen	5
1.5	Prüfbemerkungen des RPA	6
1.6	Prüfbemerkungen zur Jahresrechnung 2006	7
1.7	Der Prüfbericht und seine Behandlung	13
1.8	Durchführung der Prüfung	15
1.9	Änderung der Rechnungsprüfungsordnung	18
2.	Allgemeine Haushaltswirtschaft	
2.1	Anzuwendendes Haushaltsrecht	21
2.2	Haushaltssatzung und Haushaltsplan	21
2.3	Haushaltsplan und Jahresrechnung	23
3.	Die Jahresrechnung	
3.1	Allgemeines	25
3.2	Haushaltsrechnung	26
3.3	Kassenprüfungen und Bestandsaufnahmen	26
3.4	Analyse des Jahresrechnungsergebnisses	27
3.5	Einhaltung des Haushaltsplans	28
3.6	Kassenkredite und Zinsen	36
3.7	Haushaltsreste	39
3.8	Kassenreste	44
3.8.1	<i>Allgemeine Ausführungen</i>	44
3.8.2	<i>Einzelbetrachtungen zu Kassenresten u. d. kassenmäßigen Abschluss</i>	46
3.8.3	<i>Kassenreste, Buchungstechnische Betrachtungen</i>	49
3.9	Zuführungen zwischen den Haushalten	54
3.10	Verschuldung, Vermögen und Rücklagen	55
3.11	Kassenfehlbetrag im Straßenverkehrsamt	56
3.12	Belegprüfungen	58
3.13	Einnahmesituation des Rechnungsprüfungsamtes	59
3.14	Rettungsdienstgebühren	60
3.15	Fleischhygienegebühren	64
4.	Allgemeine Verwaltung	
4.1	Dringlichkeitsentscheidungen	65
4.2	Sitzungen der politischen Gremien	65
4.3	Veranstaltungsmanagement und Sponsoring	66
4.4	Personalmanagement	75
4.4.1	<i>Reisekosten</i>	75
4.4.2	<i>Nebentätigkeiten</i>	76
4.4.3	<i>Stellenbesetzungsverfahren</i>	78
4.4.4	<i>Anwendung der Beurteilungsrichtlinien</i>	82
4.4.5	<i>Beurteilungen im Rahmen von Stellenbesetzungsverfahren</i>	84
4.4.6	<i>Durchführung von Auswahlgesprächen</i>	85
4.4.7	<i>Tätigkeit des Personalrats bei Stellenbesetzungen</i>	87
4.4.8	<i>Stellenbewertungskommission</i>	90

4.5	Arbeitszeit bei Teilzeitbeschäftigten	93
4.6	Widerspruchs- und Klageverfahren	95
4.7	Realisierung rückständiger Zwangsstilllegungsgebühren	97
4.8	Prüfung von SGB II – Leistungen	101
4.9	Jugendamt	104
4.9.1	<i>Unterhaltsvorschusskasse</i>	104
4.9.2	<i>Wirtschaftliche Jugendhilfe</i>	106
4.10	Vermessungs- und Katasterwesen	120
4.11	Bauordnung und Wohnungswesen	132
5.	Vergaben, Zuwendungen und Korruptionsprävention	
5.1	Vergabeverfahren nach Vergabearten	141
5.2	Geprüfte Vergaben des RPA	143
5.3	Durchführung von Vergabeprüfungen	145
5.4	Abweichung von öffentlicher Ausschreibung zu Gunsten freihändiger Vergaben	148
5.5	Prüfung von Vergaben im Zuwendungswesen	150
5.6	Prüfung von Bagatellaufrägen	152
5.7	Einzelfälle	153
5.8	Projektentwicklungs- und Forschungsstelle für Chancengleichheit	167
5.9	Externe Beratung der Verwaltung	171
5.10	Vergaberichtlinien – Wertgrenzen – Korruptionsprävention	174
5.11	Anzeigepflichten nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz	175
5.12	Amtshilfeersuchen des Landeskriminalamtes	175
6.	Sonstige Prüfbereiche	
6.1	Beteiligungsmanagement / Betätigungsprüfungen	179
6.2	Übersicht über die Beteiligungen des Kreises Düren	184
6.3	Gründung der Gesellschaft für Infrastrukturvermögen Kreis Düren mbH (GIS)	186
6.4	Gesellschaft für Wirtschafts- und Strukturförderung (GWS)	188
6.5	Dürener Gesellschaft für Arbeitsförderung mbH (DGA)	190
6.6	Zweckverband Entsorgung West (ZEW)	202
6.7	Biologische Station im Kreis Düren e.V.	204
7.	Schlussbemerkungen, Prüfergebnis	
7.1	Prüfungsergebnis	205
7.2	Schlussbericht, Allgemeiner und Besonderer Teil	205
7.3	Beschluss- und Entlastungsvorschlag	206

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort	KER	Kasseneinnahmerest
a.A.	andere/r Auffassung	KGSi	Kommunale Gemeinschaftsstelle
AC	Assessment Center	KiBiz	Kinderbildungsgesetz
a.F.	alte Fassung	KJFöG	Kinder- u. Jugendförderungsgesetz
a.V.	aus Vorjahren	KorruptionsbG	Korruptionsbekämpfungsgesetz
ADO	Allgemeine Dienstordnung	KrO	Kreisordnung
ADV	Automatisierte Datenverarbeitung	KStZ	Kommunale Steuerzeitschrift
AG	Ausführungsgesetz	LBG	Landesbeamten-gesetz
Anm.	Anmerkung	LG	Landschaftsgesetz
ANBest	Allgemeine Nebenbestimmungen	LGG	Landesgleichstellungsgesetz
AO	Anordnung	LHO	Landeshaushaltsordnung
apl.	außerplanmäßig	LPVG	Landespersonalvertretungsgesetz
ArbZG	Arbeitszeitgesetz	LRHG	Gesetz ü. d. Landesrechnungshof
ARü	Allgemeine Rücklage	LRKG	Landesreisekostengesetz
AZVO	Arbeitszeitverordnung NRW	LSG	Landessozialgericht
B. v.	Beschluss vom	LT-Drs.	Landtags-Drucksache
BAG	Bundesarbeitsgericht	LV	Landesverfassung
BAGE	Entscheidungsband des BAG	I. Verb	Landschaftsverband
BAT	Bundesangestelltentarif	LVO	Laufbahnverordnung
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz	MStandsG	Mittelstandsgesetz NRW
Bbg	Brandenburg	MTL	Manteltarif Land
BBG	Bundesbeamten-gesetz	m.w.N..	mit weiteren Nachweisen
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz	Nds.	Niedersachsen
BFH	Bundesfinanzhof	n.F.	neue Fassung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch	NKFEG	Einführungsgesetz um NKF-Gesetz
BGH	Bundesgerichtshof	NKFG	NKF-Gesetz
BHO	Bundeshaushaltsordnung	NtV	Nebentätigkeitsverordnung
BMF	Bundesfinanzministerium	NWVBl.	Zeitschrift NRW Verwaltungsblätter
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz	ÖDR	Öffentliches Dienstrecht
BR	Bezirksregierung	OE	Organisationseinheiten
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz	OVG	Oberverwaltungsgericht
BSG	Bundessozialgericht	OVGE	Entscheidungsband des OVG
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache	OWiG	Ordnungswidrigkeitengesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht	PPP	Private Public Partnership
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht	RettG	Gesetz über den Rettungsdienst
BVerwGE	Entscheidungsband des BVerwG	Rn.	Randnummer
DA	Dienstanweisung	R-P	Rheinland-Pfalz
DÖD	Zeitschrift "Der öffentliche Dienst"	RPO	Rechnungsprüfungsordnung
Drs.	Drucksache	RSpr.	Rechtsprechung
EG	Entgeltgruppe (TVöD)	s.	siehe
EntschVO	Entschädigungsverordnung	SG	Sachgebiet
Erl.	Erlass bzw. Erläuterung	SGB	Sozialgesetzbuch
ESiG	Einkommenssteuergesetz	SGG	Sozialgerichtsgesetz
EuGH	Europäischer Gerichtshof	StA	Staatsanwaltschaft
Fn.	Fußnote	StGB	Strafgesetzbuch
FSHG	Feuerschutzhilfegesetz	st.Rspr.	ständige Rechtsprechung
gD	gegenseitige Deckung	SVA	Straßenverkehrsamt
g.D.	gehobener Dienst	TE	Tageseinrichtung
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung	TUTV	Technikunterstützte Informationsverarbeitung
GemKVO	Gemeindekassenverordnung	TVöD	Tarifvertrag öffentlicher Dienst
GG	Grundgesetz	U. v.	Urteil vom
GO	Gemeindeordnung	UA	Unterabschnitt
GPA	Gemeindeprüfungsanstalt	üpl.	überplanmäßig
GSchO	Geschäftsordnung	UVG	Unterhaltsvorschussgesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen	VE	Verpflichtungsermächtigung
HB	Hilfebedürftige/r	Verfg.	Verfügung
h.M.	herrschende Meinung	VERPA	Vereinigung der RPÄ in NRW e.V.
HAR	Haushaltsausgabereist	VG	Verwaltungsgericht
HER	Haushaltseinnahmerest	VGH	Verwaltungsgerichtshof
HGB	Handelsgesetzbuch	VgV	Vergabeverordnung
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz	VmH	Vermögenshaushalt
HHR	Haushaltsrest(e)	VO	Verordnung
HHS	Haushaltssatzung	VOB	Verdingungsordnung f. Bauleistungen
HHSt.	Haushaltsstelle	VOF	Verbindungsordnung f. freiberufliche Leistungen
Hj.	Haushaltsjahr	VOL	Verdingungsordnung f. Leistungen
HS	Hauptsatzung	VR	Zeitschrift Verwaltungs-rundschau
HSK	Haushalts-sicherungskonzept	VV	Verwaltungsvorschriften
HVB	Hauptverwaltungsbeamter	VVG	Verwaltungsvorschriften Gemeinden
idFv.	in der Fassung vom	VwH	Verwaltungshaushalt
IFG	Informationsfreiheitsgesetz	VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
IM	Innenministerium	VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
i.w.S.	im weiteren Sinne	WoGG	Wohngeldgesetz
JR	Jahresrechnung	ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
KAG	Kommunalabgabengesetz	ZEW	Zweckverband Entsorgungsregion West
KAR	Kassenausgabereist	ZVS	Zentrale Vergabestelle
KDVZ	Kommunale Datenverarbeitungs-zentrale		

Literaturverzeichnis

Kommentare und Lehrbücher

ohne Fachaufsätze, Zeitschriften und Rechtsprechung

- Alpmann/Schmidt*
Articus/Schneider
Bechthold
Beck (Hrsg.)
Bekemann
Bernhardt/Schünemann

Bernhardt/Schünemann/Schwingeler
Bernhardt/Mutschler/Stockel-Veltmann
Bredemeier/Neffke/Cerff/Weizenegger
Brinkmeier
Büchner/Mayerhofer/Müller
*Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit
in der Verwaltung*
Bundeskriminalamt
Bundesrechnungshof
Daub/Eberstein
Driehaus
Eicher/Spellbrink
Eisenhardt
Fiebig
GPA NRW
Held/Becker/Decker u.a.
Hemmer/Wüst/Christensen
Hemmer/Wüst/Seuffert
IDW (Hrsg.)
Ingenstau/Korbion
Innenministerium NRW
Isenberg
Jarass/Pieroth
Jauernig
KGSt
KGSt
KGSt

Köhler
Koller/Roth/Morck
Kopp/Ramsauer
Kopp/Schenke
Korn/Tadday
Lackner/Kühl
Landesrechnungshof NRW
Locher/Koebler/Frik
Meurer/Stephan
Mohr / Siebeck
Müller/Wrede
Müller/Wrede
Rehn/Cronauge
Scheel/Steup/Schneider/Lienen
Schnellenbach
Schütz/Maiwald
Siepmann/Siepmann
Wichmann/Langer
- Kommunalrecht, NRW, 9. Auflage 2008
Kommentar Gemeindeordnung NRW, 2. Auflage 2004
Kommentar GWB, 4. Auflage 2006
Beck'scher Bilanzkommentar, 6. Auflage 2006
Kommunale Korruptionsbekämpfung 2007
Kommunales Anordnungs-, Kassen-, Rechnungslegungs- und Prüfungsrecht, 7. Auflage 1999
Kommunales Haushaltsrecht NRW, 15. Auflage 2002
Kommunales Finanzmanagement NRW, 4. Auflage 2006
Kommentar TVöD/TV-L, 3. Auflage 2007
Kommunale Finanzwirtschaft (2 Bände), 6. Auflage 1997
Leitfaden Rechnungsprüfung (*Hanns-Seidel-Stiftung*), 2003
Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen, Schriftenreihe, Band 10
Bundeslagebild Korruption 2006
Bemerkungen (Jahresberichte) 2000-2007
Kommentar VOL/B, VOL-Vertragsrecht, 5. Auflage 2003
Kommentar Kommunalabgabenrecht NRW
Kommentar SGB II, 2005
Gesellschaftsrecht, 12. Auflage 2005
Kommunale Rechnungsprüfung, 4. Auflage 2007
Kommentar Gemeindehaushaltsrecht NRW
Kommentar Kommunalverfassungsrecht NRW
Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, 6. Auflage 2008
Kapitalgesellschaftsrecht, 3. Auflage 2005
Wirtschaftsprüferhandbuch 2006, Band I, 13. Auflage
Kommentar VOB, 16. Auflage 2007
Handreichung zum NKF, 2. Auflage
Kommunales Abgabenrecht Nordrhein-Westfalen 2005
Kommentar Grundgesetz, 9. Auflage 2007
Kommentar BGB, 12. Auflage 2007
Rechnungsprüfung und Neues Steuerungsmodell, Bericht 2/1997
Praxis der kommunalen Rechnungsprüfung, Bericht 9/2002
Rechnungsprüfung im neuen Haushalts- und Rechnungswesen, Berichte 7/2007 und 8/2007
Haushaltsrecht des Landes NRW mit Zuwendungsrecht, 2. Aufl 2008
Kommentar HGB, 6. Auflage 2007
Kommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Auflage 2008
Kommentar VwGO, 15. Auflage 2007
Kommentar Beamtenrecht
Kommentar Strafgesetzbuch, 26. Auflage 2007
Jahresberichte 1998-2008
Kommentar HOAI, 8. Auflage 2002
Rechnungswesen und Controlling i.d. öffentlichen Verwaltung
Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 3. Auflage 2007
Kommentar VOL, 2. Auflage 2007
Kommentar VOF, 3. Auflage 2008
Kommentar Gemeindeordnung NW
Gemeindehaushaltsrecht Nordrhein-Westfalen, 5. Auflage
Beamtenrecht in der Praxis, 6. Auflage 2005
Kommentar Beamtenrecht des Bundes und der Länder
Stellenbewertung für Kommunalbeamte
Öffentliches Dienstrecht, 6. Auflage 2007

Feststellungen und Anmerkungen des Prüfberichts

mit Angaben der Seite

a) Feststellungen

- Feststellung F 1** 35
Im Rahmen der im VmH veranschlagten **11,3 Mio €** wurden während des Haushaltsvollzugs nur **8,8 Mio €** zum Soll gestellt. Die geplanten Ansätze im VmH wurden somit nur zu 78 % ausgeschöpft. Gleichzeitig wurden auf die bestehenden und seinerzeit als unabweisbar deklarierten (übertragenen) Haushaltsausgabereste von **5,7 Mio €**, die neben dem Haushaltsansatz zur Verfügung standen, nur **3,1 Mio €** angeordnet.
- Feststellung F 2** 46
Der kassenmäßige Abschluss des Hj. 2006 wies insofern Differenzen aus, als die Bestände der ungeklärten Zahlungseingänge bzw. der ungeklärten Zahlungsausgänge zwar in das Hj. 2006 vorgetragen, jedoch nicht, wie erforderlich, nochmals als Kasseneinnahme- bzw. Kassenausgabereste übernommen worden sind. Die Berichtigungen erfolgten im Hj. 2007. Dies hat zur Folge, dass die Kassenreste lt. kassenmäßigem Abschluss 2006 nicht mit den aus dem Jahre 2006 vorgetragenen Kassenresten gem. kassenmäßigem Abschluss 2007 übereinstimmen.
- Feststellung F 3** 51
Die in der Jahresrechnung ausgewiesenen Kasseneinnahmereste im Bereich der Kindergartenternbeiträge sind um 551,70 € zu hoch.
- Feststellung F 4** 53
Die in der Jahresrechnung ausgewiesenen Kassenausgabereste auf der Haushaltsstelle 1.4810.7800 sind um 1.362,65 € zu hoch.
- Feststellung F 5** 78
Nach den Erkenntnissen der Rechnungsprüfung hält das im Jahre 2007 durchgeführte "Personalauswahlverfahren" zur Besetzung der *Amtsleiterstelle 10* den Anforderungen der höchstrichterlichen Rechtsprechung im Wesentlichen nicht stand.
- Feststellung F 6** 86
Die langjährige Verwaltungspraxis, Stellen bei interner Bewerberlage *überwiegend* erst nach Durchführung von Auswahlgesprächen zu besetzen, begegnet im Hinblick auf die gefestigte verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung gravierenden rechtlichen Bedenken. Nach Auffassung der Rechnungsprüfung erfahren die Hauptkriterien im Qualifikationsvergleich, *im Gegensatz zu den Auswahlgesprächen*, zu geringe Beachtung.
- Feststellung F 7** 89
Die Teilnahme des Personalrats an Personalauswahlverfahren darf grds. nur den Umfang einer Beobachtung, nicht jedoch einer Mitwirkung oder Beeinflussung der Entscheidungsfindung einnehmen.
- Feststellung F 8** 90
Dem vom Kreistag zum 01.07.2006 bestellten Leiter des Rechnungsprüfungsamtes wurde, entgegen der gültigen Geschäftsordnung, die Teilnahme an den Sitzungen der Stellenbewertungskommission verwehrt. Der Ausschluss des RPA-Leiters, die Teilnahme eines Amtsleiters, der *nicht* Mitglied der Kommission war und die von der Kommission bis zur Neufassung der GSchO getroffenen Entscheidungen über Stellenbewertungen sind daher rechtsfehlerhaft.

b) Anmerkungen

- Anmerkung A 1** 14
Die Verwaltung ist gehalten, die Organisationseinheiten im Hause künftig über *allgemeine wesentliche* Inhalte aus den Jahresprüfberichten zu unterrichten.
- Anmerkung A 2** 17
Es kann *nicht* in das Ermessen der zu prüfenden Stellen gestellt werden, ob, wann und in welchem Umfang sie geprüft werden wollen. Würden Fachämter den Prüfungsangelegenheiten nur dann nachgekommen, wenn **sie selbst** es für notwendig erachteten, wären Auftrag, Sinn und Kompetenzen der gesetzlichen Rechnungsprüfung gänzlich nicht mehr gegeben.
- Anmerkung A 3** 38
Die in der Haushaltsrechnung ausgewiesene Sollstellung bei den Zinsen für Kassenkredite von 724.848,86 € zeigt erneut den enormen Anstieg dieser Ausgabeposition auf. Die Forderungen der Rechnungsprüfung aus dem Jahresprüfbericht 2006 sind somit uneingeschränkt zu wiederholen.
- Anmerkung A 4** 43
Die aufgezeigten Sachverhalte zeigen erneut die hohen (seinerzeit *unabweisbaren*) Resteübertragungen von 2006 nach 2007, denen aber signifikante Abgänge in 2007 gegenüber stehen. Diese verbessern sogar "fiktiv" noch das Rechnungsergebnis. Gleichzeitig wurden die Abgänge auch zur Deckung von überplanmäßigen Ausgaben in *anderen* Bereichen eingesetzt.
- Anmerkung A 5** 63
Das Rechnungsprüfungsamt hat die Gebührenbedarfsberechnung im Amt 38 seit Jahren eingehend begleitet und die Verwaltung darin beraten. Durch den Jahresprüfbericht 2006 wurden grundlegende Daten transparent gemacht und weitere Empfehlungen und Forderungen für eine rechtssichere Kalkulation ausgesprochen. Durch die zwischenzeitliche Beauftragung eines externen Beraters wird die Gebührenkalkulation auf rechtssichere Grundlagen gestellt. Hierbei ist beabsichtigt, dass der Kreistag Ende 2008 eine neue Gebührensatzung für den Rettungsdienst erlassen kann. **Das Rechnungsprüfungsamt sieht den ursprünglichen Prüfauftrag des Landrats vom 02.02.2005 prüfungsseitig damit als vollzogen und erledigt an.** Eine weitere Beratung und Begleitung der Verwaltung durch die Rechnungsprüfung bleibt hiervon unberührt und ist zukünftig auch geplant.
- Anmerkung A 6** 64
Die von der Verwaltung nunmehr vorgenommene **personelle Verstärkung** bei der Kämmerei mit *einer zentralen halben Stelle speziell für Gebührenkalkulationen* ist zwar ein begrüßenswerter Schritt; es bleibt allerdings abzuwarten, ob diese Personalausstattung den aufgezeigten Anforderungen und Rechtsunsicherheiten überhaupt zeitnah und adäquat Rechnung tragen kann.
- Anmerkung A 7** 71
Die Verwaltung ist gehalten, im Rahmen des Ausräumverfahrens nachstehende Fragestellungen zu beantworten.
- Anmerkung A 8** 74
Der Kreis Düren hat sich im Bereich des vielseitigen Veranstaltungsmanagements in seiner Aùendarstellung positiv fortentwickelt und den Wahrnehmungsgrad für die Kreisverwaltung deutlich gesteigert. Organisation und Beibehaltung eines solchen Qualitätsstandards sind jedoch nicht zum Nulltarif, sondern nur unter Bereitstellung *wesentlicher* Personal- und Finanzressourcen möglich. Diese sollten künftig *einschließlich der internen Leistungsverrechnungen* ermittelt und transparent dargestellt werden.

- Anmerkung A 9** 75
Die Reisekostenerstattungen sind im Vergleich zum Hj. 2004 um **über 30 %** angestiegen. Die Verwaltung sollte (neben der allgemeinen Preissteigerung) weiteren Ursachen hierfür nachgehen und mögliches Einsparpotential erwägen.
- Anmerkung A 10** 84
Im Rahmen von Stellenbesetzungsverfahren bedürfen *dienstliche Beurteilungen* der Bewerber eingehenderer Beachtung. Diesen kommt im Rahmen des vorzunehmenden Leistungsvergleichs die Wertigkeit von *Hauptkriterien* zu, die vor der Heranziehung von Hilfskriterien maßgeblich zu gewichten sind. Bei künftigen Stellenbesetzungsverfahren sind die Beurteilungen rechtskonform *vorher* heranzuziehen und zu würdigen.
- Anmerkung A 11** 92
Es ist angezeigt, Sitzungen der Stellenbewertungskommission sowie deren Ergebnisse und die sie tragenden Erwägungen aus Gründen der Rechtssicherheit und Transparenz durch Sitzungsniederschriften zu dokumentieren.
- Anmerkung A 12** 96
Die Verwaltung ist aufgerufen, die Auswirkungen des Bürokratieabbaugesetzes II (Wegfall von Widerspruchsverfahren) auf den Arbeitsanfall in den einzelnen OE zu beobachten und organisatorisch zu bewerten. Die Rechnungsprüfung hält darüber hinaus eine Erfassung der verwaltungsweiten Fallzahlen von Widerspruchs- und Klageverfahren aus Gründen des Controlling, aber auch im Hinblick auf das künftige NKF, für erforderlich.
- Anmerkung A 13** 97
Hinsichtlich des Verfahrens zur Realisierung der Forderungen aus rückständigen Zwangsstillenungsgebühren besteht noch Optimierungspotential. Damit die Sachbearbeiter des SVA sämtliche Ansprüche ohne größeren zeitlichen Aufwand nachvollziehen können, wird empfohlen, einen Lesezugriff auf das Vollstreckungsverfahren "Avviso" der Kreiskasse einzurichten. Dadurch könnten insbesondere die bestehenden Probleme hinsichtlich niedergeschlagener Forderungen behoben werden.
- Anmerkung A 14** 113
Die Geltendmachung der Kostenerstattungsansprüche sollte umgehend in die Wege geleitet werden. Die Liquidität des Kreises Düren erfordert einen halbjährlichen Abrechnungsturnus, der zukünftig wieder aufzunehmen ist.
- Anmerkung A 15** 114
Eine dynamische Anpassung der Soll – Stellen ist nicht nur aufgrund der hiesigen Dienstweisungen geboten, sondern bietet auch (Zeit-) Einsparpotentiale durch die Übergabe der Forderungsrealisierung an die Kasse. Die Möglichkeit technischer Unterstützung sollte in diesem Zusammenhang in Erwägung gezogen werden.
- Anmerkung A 16** 131
Aufgrund der aufgezeigten Entwicklungen und Aufgabenänderungen sollten die Verwaltungsabläufe im Vermessungs- und Katasteramt erneut durch eine Organisationsuntersuchung bzw. Arbeitsablaufanalyse mit dem Ziel einer weiteren Optimierung im Bereich der Finanz- und Personalressourcen und einer adäquaten Personalbedarfsberechnung, wie es auch die GPA angeregt hatte, zeitnah aufgegriffen werden. Hierbei sind sowohl Wirtschaftlichkeitsaspekten wie auch der Beibehaltung von Qualitätsstandards eingehend Rechnung zu tragen.

- Anmerkung A 17** 134
Der Haushaltsansatz von 670.000 € für die Haushaltsjahre 2008 und 2009 entspricht den Ergebnissen der Haushaltsjahre 2005 und 2006. Zuletzt wurden im Jahre 2007 aber nur Baugebühren in Höhe von ca. 443.000 € vereinnahmt und es wird weiter von sinkenden Fallzahlen ausgegangen. Bzgl. der zu beachtenden allgemeinen Planungsgrundsätze wird auf § 7 GemHVO (§ 11 GemHVO n.F.) verwiesen. Hiernach ist sorgfältig zu schätzen und schlüssig und nachvollziehbar zu prognostizieren.
- Anmerkung A 18** 135
Die durchschnittlich im Einzelfall erzielten Gebühreneinnahmen sind von 802 € in 2003 auf 510 € in 2007 zurückgegangen. Dem Fachamt gegenüber wird angeregt, die Ursache hierfür zu recherchieren und zu kontrollieren, ob eventuell verbessernde Maßnahmen ergriffen werden können.
- Anmerkung A 19** 137
Der Trend rückläufiger Fallzahlen und der daraus resultierenden Senkung der Gebühreneinnahmen steht im Gegensatz zu der Entwicklung sowohl der Gesamtkosten als auch der Personalaufwendungen, welche beide eine leichte Aufwärtstendenz verzeichnen. Zu diesem Tatbestand wird angeregt, eine Analyse der möglichen Ursachen vorzunehmen und die weitere Einschätzung des Personalbestandes, wie sie im Stellenplan für die Haushaltsjahre 2008 und 2009 bereits erfolgt ist, im Sinne einer Personalbedarfsanalyse zu überdenken.
- Anmerkung A 20** 139
Im Haushaltsjahr 2006 erfolgte ein Stellenabbau um 3 Stellen. In der Jahresrechnung 2007 wirkt sich dies auf die Personalkosten aber nur mit ca. 42.000 € aus. Die Verwaltung wird um Darstellung der hierfür ursächlichen Gründe ersucht.
- Anmerkung A 21** 140
Personalbestand, Fallzahlen und durchschnittliche Fallbearbeitung im SG 63/2 sind Schwankungen unterworfen. Der jüngste Fallzahlenzuwachs ist zuständigkeitsbedingt. Es ist davon auszugehen, dass bisher offensichtlich keine belastbaren Erhebungen über die tatsächliche Arbeitsauslastung vorliegen, die eine tragfähige Personalbedarfsanalyse zur Ermittlung eines adäquaten Personalbestands ermöglichen würden. Die Verwaltung ist aufgerufen, die Fallbearbeitung in diesem Sinne eingehend zu überprüfen und zu ermitteln, ob und inwieweit die bestehende Personalausstattung ausreichend bzw. ob die jetzt geplante Anhebung um eine 0,5 Stelle angemessen, erforderlich oder entbehrlich ist.
- Anmerkung A 22** 149
Vergabe- und Gemeindehaushaltsrecht verpflichten im Grundsatz zur Durchführung einer *öffentlichen Ausschreibung*. Abweichungen hiervon, insbesondere zu Gunsten *freihändiger Vergaben*, dürfen sich nur auf Ausnahmetatbestände stützen und nicht zur Regel werden. Die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit stehen dem weder entgegen, noch besitzen sie eine die vergaberechtlichen Bestimmungen verdrängende Eigenschaft.
- Anmerkung A 23** 156
Bei künftigen öffentlichen Ausschreibungen zur Beschaffung von Lernmitteln wird der fachlich zuständigen Organisationseinheit angeraten, in Abstimmung mit den Schulen handelsübliche Service-Leistungen zu erfassen und wie bereits durchgeführt als Ankreuzoption auszuweisen. Die Wertung darüber hinaus gehend angebotener Service-Leistungen ist möglichst eindeutig in den Verdingungsunterlagen anzugeben bzw. auszuschließen. Bei Gleichwertigkeit der Angebote entscheidet das Losverfahren.

- Anmerkung A 24** 160
Die Ausschlussgründe in vorstehendem Verfahren waren begründet und nachweisbar. Auch wenn sich daraus für den Auftraggeber finanzielle Nachteile ergeben können, muss das Vergaberecht zwingend eingehalten werden.
- Anmerkung A 25** 161
Die Wahl der vorzulegenden Eignungsnachweise sollte von der fachlich zuständigen Organisationseinheit, die auch die Wertung derselben durchführt, wohlüberlegt erfolgen. Die formale Prüfung bei Eingang der Angebote durch die ZVS orientiert sich eng an den Vorgaben und reduziert den Handlungsspielraum bei einer Nichtvorlage der Nachweise *grundsätzlich* auf Null.
- Anmerkung A 26** 163
Die Eignungsnachweise sind vor Vergabe des Auftrages angefordert worden. Richtigerweise sind diese Nachweise jedoch Bestandteil der Prüfung und Wertung der Angebote und sollten aus diesem Grunde künftig entweder mit Angebotsabgabe oder vor Prüfungs- und Wertungsbeginn vorliegen, um die Prüfung und Wertung von Vergaben ordnungsgemäß durchführen zu können.
- Anmerkung A 27** 165
Die fachlich zuständige Organisationseinheit sollte sich dringend vor einer Ausschreibung über die Ausführungsart einer Leistung Klarheit verschaffen und begründen, warum z.B. eine Sonderanfertigung aus Edelstahl wirtschaftlicher als eine Standardausführung ist. Die o.a. Prüfungs- und Wertungsdefizite wurden durch die fachlich zuständige Organisationseinheit **nicht vollständig** nachgeholt. Künftig wird seitens der Rechnungsprüfung erwartet, sowohl die Eignungsprüfung als auch die Prüfung und Wertung von Vergaben ordnungsgemäß durchzuführen.
- Anmerkung A 28** 168
Künftig sollte den Nebenbestimmungen, die Bestandteil des Zuwendungsbescheids sind, generell mehr Beachtung geschenkt werden. Dies gilt insbesondere für die Themen „Nutzung Verwertungsrechte“, „Ausschluss Doppelförderung“ und „Förderdeklaration“. In Zweifelsfällen würde es sich anbieten, bereits im Vorfeld der Maßnahmen eine Klärung mit dem Zuschussgeber herbeizuführen.
- Anmerkung A 29** 169
Nicht alle Vergaben wurden im Wettbewerb vergeben und ausreichend dokumentiert. Das RPA weist darauf hin, künftig schriftlich festzuhalten, wenn eine Marktrecherche durchgeführt oder mündliche Angebote eingeholt wurden.
- Anmerkung A 30** 173
Die Verwaltung ist aufgerufen, eine *vollständige* Erfassung externer Beratungsaufträge (technisch) sicherzustellen, um den Erfordernissen notwendiger Transparenz in finanzieller, vergaberechtlicher oder korruptionsverhindernder Hinsicht ausreichend Rechnung zu tragen und künftig eine prüfungsseitige Betrachtung zu ermöglichen.
- Anmerkung A 31** 174
Die Vergaberichtlinien der Kreisverwaltung Düren sind zeitnah zu überarbeiten und den neuen rechtlichen Rahmenbedingungen anzupassen. Hierbei sollten insbesondere die Umsetzung der vom IM NRW für zulässig erachteten Wertgrenzen eingehend erwogen *und* gleichzeitig Vorkehrungen für eine effektive und optimierte Korruptionsprävention getroffen werden.
- Anmerkung A 32** 185
In ihrer Gesamtheit führen die unmittelbaren Beteiligungen des Kreises Düren an Einrichtungen, Unternehmen und Gesellschaften zu einer finanziellen Belastung des Kreishaushaltes. Damit wird dem Anspruch des § 109 GO auf ertragsorientierte wirtschaftliche Betätigung **nicht** Rechnung getragen. Der Verwaltung wird angeraten – soweit es sich nicht um Gesellschafterzuschüsse in

Form von anteiligen Beiträgen handelt –, nach sehr **strengen** Maßstäben zu überprüfen, ob verlustbringende Beteiligungen oder Betätigungen beibehalten werden müssen. Dabei ist auch abzuwägen, ob wirtschaftlichere (= kostengünstigere) Alternativen, z.B. auf dem privaten Markt, möglich sind.

Anmerkung (ohne Ziffer)

187

Unabhängig von der kommunalrechtlichen Bewertung des formalen, im Gesellschaftsvertrag normierten **Gesellschaftszwecks** der GIS, bleiben gleichwohl auch künftig die *konkreten Tätigkeitsfelder* und geplanten *Projekte* der GIS, die über kein eigenes Personal verfügt, unter den vorstehend dargelegten Aspekten von *nichtwirtschaftlicher* Betätigung bzw. Wirtschaftsförderung kritisch zu beleuchten.

Anmerkung (ohne Ziffer)

189

Dem Kreistag wird empfohlen, die Informations- und Prüfungsrechte nach § 112 GO verstärkt wahrzunehmen und auf der Einhaltung der vertraglichen und gesetzlichen Vorschriften bzgl. des wirtschaftlichen Handelns ihrer Beteiligungen zu bestehen. Über wichtige Angelegenheiten ist der Kreistag sowohl durch die Verwaltung als auch durch die Gremienvertreter rechtzeitig zu unterrichten.

Anmerkung A 33

201

Die im Beurteilungszeitraum eingetretene erhebliche Steigerung der Bilanzsumme um ein Vielfaches und die dennoch defizitäre Entwicklung der DGA geben Anlass dazu, die Verwaltung auf die Vorschriften des § 109 GO hinzuweisen und entsprechende gegensteuernde Maßnahmen zu überdenken. Die Forderung monatlicher Geschäfts- und Tätigkeitsberichte und deren kritische Betrachtung sowie die Praxis einer engen Zusammenarbeit der entsprechenden Organisationseinheiten beim Kreis Düren mit der DGA, können ein Weg zu transparenter Kommunikation sowie höherer Produktivität sein. Die DGA würde damit in die Lage versetzt, ihre Wirtschaftslage und die kurzfristigen Geschäftsziele zeitnah darzustellen, aber auch Geschäftspartner bei den Organisationseinheiten des Kreises frühzeitig und direkt auf Unterstützung, Absprachen und Vereinbarungen anzusprechen. Hierüber ist der Kreistag unter Beachtung des § 113 GO stets rechtzeitig und umfassend zu informieren.

c) Wiederholungen

Wiederholung W/A 4/2006

8

Die Prüfung von Zuwendungen ist eine **wichtige**, aber **keine pflichtige** Aufgabe der Rechnungsprüfung, sondern vollzieht sich im Rahmen des eigenständigen **Prüfungsermessens**. Soweit eine Zuwendungsmaßnahme im Einzelfall vom RPA geprüft werden soll, bedarf es hierzu eines **Prüf-auftrags** nach § 103 GO; in jedem Falle aber der vorherigen Kontaktaufnahme und Abstimmung mit der Rechnungsprüfung. Die Verwaltung kann *nicht* ohne Ermächtigungsgrundlage gegenüber dritten Stellen eine Zuständigkeit oder Tätigkeit des hiesigen Rechnungsprüfungsamtes zusagen.

Wiederholung W/A 31/2006

145

Die Rechnungsprüfung wiederholt ihre Anmerkung, wonach die Verwaltung in Anwendung der Rechnungsprüfungsordnung durch entsprechende **organisatorische Planung** und **zeitliche Disposition** sicherzustellen hat, dass das RPA bei Vergabeprüfungen so **rechtzeitig** informiert und beteiligt wird, dass eine inhaltliche Bewertung stattfinden kann.

Zusammengefasstes Prüfungsergebnis

Das Rechnungsprüfungsamt hat gem. § 103 Abs. 1 GO die Jahresrechnung des Kreises Düren für das Jahr 2007 geprüft und in diesem **Jahresprüfbericht** zusammengefasst. Hierbei war nach § 101 Abs. 1 GO zu prüfen, ob

- der Haushaltsplan eingehalten ist,
- die Rechnungsbeträge vorschriftsmäßig begründet und belegt sind,
- bei Einnahmen und Ausgaben nach den geltenden Vorschriften verfahren ist und die
- Vorschriften für Verwaltung/Nachweis von Vermögen und Schulden eingehalten sind.

Ziel der Prüfung war es weiterhin, im Wesentlichen **haushaltsrelevante Sachverhalte** sowie **sonstige Verwaltungsvorgänge** aus dem Jahr 2007 auf

- **Rechtmäßigkeit,**
- **Ordnungsmäßigkeit,**
- **Sparsamkeit,**
- **Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit**

zu untersuchen.

Der Bericht **gliedert** sich daher in die **Schwerpunktbereiche**:

- Allgemeiner Teil
- Allgemeine Haushaltswirtschaft
- Die Jahresrechnung
- Allgemeine Verwaltung
- Vergaben, Zuwendungen und Korruptionsprävention
- Sonstige Prüfbereiche

Der Jahresprüfbericht stellt **Sachverhalte** dar, enthält ermittelte **Tatbestände, Feststellungen** und **Hinweise**. Gleichzeitig gibt er **Anregungen** und **Empfehlungen** zur künftigen Verfahrensweise und Behandlung von Sachthemen.

Die Feststellungen und Anmerkungen der Rechnungsprüfung geben das **Ergebnis einer Prüfung** wieder, stellen hierbei aber keine objektiven oder abschließenden Werturteile dar¹.

Zusammen mit den Stellungnahmen der Verwaltung bildet der Prüfbericht die **Beratungsgrundlage** für den Rechnungsprüfungsausschuss sowie den Kreistag, der auf dieser Basis über die geprüfte Jahresrechnung beschließt sowie über die Entlastung des Landrats zu entscheiden hat (§ 94 GO).

Der Jahresprüfbericht zur Prüfung der Jahresrechnung 2007 hat **keine Feststellungen** ergeben, die einer **Entlastung** des Landrates **entgegenstehen**. Dem Rechnungsprüfungsausschuss und dem Kreistag wird daher vorgeschlagen, die geprüfte **Jahresrechnung** nach § 94 GO zu beschließen und dem **Landrat die Entlastung** für das Haushaltsjahr 2007 zu erteilen.

¹ VG Gelsenkirchen, B. v. 14.10.2002, 12 L 1929/02

1. Allgemeiner Teil

1.1 Einleitung

Das Rechnungsprüfungsamt legt hiermit seinen **Jahresprüfbericht** zur Prüfung der Jahresrechnung **2007** vor. **Letztmals** vor Einführung des NKF in der Kreisverwaltung Düren erfolgt die Prüfung der Jahresrechnung nach den *kameralen* Vorschriften der GO, GemHVO und GemKVO alter Fassung.

Wesentliche Schwerpunkte der Prüfung sind die *Ausführung* der Haushaltssatzung und des Haushaltsplans durch die Verwaltung und die jeweils zugrunde liegenden Verwaltungsvorgänge.

Die *abgeschlossenen* und vollzogenen Sachverhalte aus dem Haushaltsvollzug 2007 werden somit anhand von Soll-Vorgaben, Prüfungsmaßstäben oder Rechtsgrundlagen beurteilt².

Neben der Einhaltung des Haushaltsplans nach Maßgabe des § 101 GO hat das RPA aber auch nach § 103 Abs. 2 GO iVm. § 3 Abs. 4 Nr. 2 RPO die **Wirtschaftlichkeit** und **Zweckmäßigkeit** der Verwaltung zu prüfen, wodurch weitere Prüfbereiche für die kommunale Rechnungsprüfung erwachsen.

Dazu zählen auch umfassende Prüfungen der **Organisation**, des **Personalbedarfs** sowie der übrigen **Verwaltungszweige**³.

Die rein rechnerische Prüfung der Haushaltsrechnung ist aufgrund der zunehmenden Automatisierung des Haushaltswesens mehr in den Hintergrund gerückt und ist weiteren **System-, Organisations- oder Programmprüfungen** gewichen. Hierzu zählt auch die Prüfung der verschiedenen *haushaltswirtschaftlichen Instrumente*, derer sich die Verwaltung im Laufe des Haushaltsjahres bedienen kann.

Der Jahresprüfbericht ist eine **Arbeits- und Beratungsunterlage**⁴ für den Rechnungsprüfungsausschuss, der diesen *unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der Verwaltung und der abschließenden Bewertung des Rechnungsprüfungsamtes* berät und zu seinem Schlussbericht erklären kann, der hiernach Grundlage für die Entlastungsentscheidung des Kreistags wird.

Gleichzeitig erfüllt der Jahresprüfbericht auch seine Funktion als **Tätigkeitsbericht** des RPA, um die politischen Gremien des Kreises über die Tätigkeit des RPA im Laufe des jeweiligen Haushaltsjahres sachlich fundiert und umfassend zu informieren.

² *Pidlich*; Bundeshaushaltsrecht, Art. 114, Rn. 20

³ Hierzu grundlegend: Stellungnahme des Landesrechnungshofs NRW v. 29.1.2002 (GK 172 E - 21)

⁴ OVG NRW, U. v. 17.5.2006, 8 A 1642/05

1.2 Prüfauftrag

Gemäß § 53 Abs. 3 KrO **muss** jeder Kreis ein Rechnungsprüfungsamt einrichten. Für die Prüfung im Bereich der **Haushalts- und Wirtschaftsführung** gelten grundsätzlich die Vorschriften der GO. Das Rechnungsprüfungsamt ist dem **Kreistag** unmittelbar **verantwortlich** und in seiner sachlichen Tätigkeit ihm unmittelbar **unterstellt** (§§ 104 Abs. 1 GO, 1 Abs. 2 RPO). Die Prüfung der Jahresrechnung ist eine Pflichtaufgabe des RPA nach § 103 Abs. 1 GO. In der Beurteilung der Prüfungsvorgänge ist das RPA **nur dem Gesetz** unterworfen⁵ und an fachliche **Weisungen** nicht gebunden (§ 104 GO n.F.). Das RPA ist weiterhin **Prüfeinrichtung** iSd. § 2 KorruptionsbG⁶.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat die Aufgabe, die Jahresrechnung mit allen Unterlagen zu prüfen (§ 101 Abs. 1 GO). Er bedient sich hierzu des Rechnungsprüfungsamtes (§ 101 Abs. 6 GO). Dem Rechnungsprüfungsamt kommt die Prüfung der Jahresrechnung aber gem. § 103 Abs. 1 Nr. 1 GO auch als eigene **originäre Aufgabe** zu.

Den Umfang der Prüfung regelt u.a. § 101 GO. Darüber hinaus bestimmt der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes den Umfang der Prüfung (§ 7 Abs. 2 RPO). Er stellt auch den Prüfplan auf (§ 2 Abs. 4 RPO).

1.3 Prüfungsmaßstäbe

Das Rechnungsprüfungsamt vollzieht seine prüfungsseitige Tätigkeit im wesentlichen im Rahmen der §§ 101, 103 GO unter Berücksichtigung nachstehender Maßstäbe:

- **Rechtmäßigkeit** des Verwaltungshandelns (Art. 20 Abs. 3 GG)
- **Ordnungsmäßigkeit**⁷
- **Wirtschaftlichkeit** (§§ 75 GO, 3 RPO)
- **Zweckmäßigkeit** (§ 3 RPO)

Neben dem Wortlaut geltenden Rechtes ist auch die Beachtung höchstrichterlicher **Rechtsprechung** angezeigt⁸.

*Bei der **Rechnungsprüfung** wird u.a. die Wirtschafts- und Haushaltsführung der Kommunen überprüft. Öffentliche Mittel, die von den Kommunen verwaltet werden, sollen **sparsam** und **effektiv** eingesetzt werden. Die Rechnungsprüfung dient auch der Überprüfung der **Gesetzmäßigkeit** des Verwaltungshandelns. Auch diese Überprüfung erfolgt im Interesse der Allgemeinheit. Soweit die Rechnungsprüfung den Schutz bzw. Erhalt des Vermögens der Kommunen bezweckt, geschieht dies im **öffentlichen Interesse**, da die von den Kommunen verwalteten öffentlichen Mittel im Interesse der Allgemeinheit möglichst erhalten und **effektiv** eingesetzt werden sollen⁹.*

⁵ VV zu § 101 GO 1984 sowie § 1 Abs. 4 RPO

Held/Becker/Decker u.a.: Kommunalverfassungsrecht NRW, zu § 53 KrO, Erl. 4.3

⁶ Weitere Aufgaben wurden dem RPA durch den Kreistag übertragen. Zur Rechtsstellung des RPA wird auf die umfassenden Darstellungen im **Jahresprüfbericht 2006** (S. 17 ff.) sowie als Anlage beigefügten Rechtsvorschriften hingewiesen.

⁷ **Zur Ordnungsmäßigkeit gehört die Übereinstimmung mit der Rechtsordnung** (BVerfGE 20, 56)

Jarrass/Pieroth: Grundgesetz (Kommentar), 9. Auflage, zu Art. 114 Rn. 7

⁸ vgl. OVG NRW, U, v. 2.7.2007, 1 A 1920/06; U, v. 26.3.2007, 1 A 2117/05

⁹ LG München I, U, v. 17.1.2007, 15 O 10860/05

1.4 Prüfungsumfang und -unterlagen

Das Rechnungsprüfungsamt prüft die Jahresrechnung nach Maßgabe der Vorschriften der GO und der GemHVO. Diese umfasst nach § 39 GemHVO

- den kassenmäßigen Abschluss und
- die Haushaltsrechnung.

Darüber hinaus wurden weitere ausgewählte Verwaltungszweige einer Prüfung unterzogen.

Rechnungsprüfung erfasst nicht nur die gesamte Jahresrechnung, sondern umfasst das **gesamte Verwaltungshandeln**, das in der Jahresrechnung nur seinen rechnerischen Ausdruck findet.

Die **politischen Entscheidungen** unterliegen hingegen grundsätzlich **nicht** der örtlichen Rechnungsprüfung, jedoch ihre jeweilige verwaltungsseitige Vorbereitung und Umsetzung¹⁰.

Prüfungsseitig konnten nachstehende **Unterlagen** herangezogen werden:

- Haushaltssatzung und Haushaltsplan
- Finanzplan und Investitionsprogramm
- Beschlüsse der politischen Gremien (Kreisausschuss, Kreistag)
- Kassenmäßiger Abschluss vom 31.03.2008
- Haushaltsrechnung (mit Schreiben vom 31.03.2008 vorgelegt)
- Rechenschaftsbericht (verspätete Vorlage mit Schreiben vom 05.06.2008)
- Kassenbücher, Kassen- und Rechnungsbelege
- Vorgänge, Akten, Unterlagen, Stellungnahmen der Organisationseinheiten

Der **Umfang** der diesjährigen Prüfung musste *gemessen an den Personalkapazitäten des Amtes* der Besonderheit Rechnung tragen, dass im Jahre **2008** *zwei* wesentliche und systematisch unterschiedliche Prüfungsaufgaben zu bewältigen waren, nämlich

- die Prüfung der **Jahresrechnung 2007** nach *altem* kameralem Haushaltsrecht
- die Vorbereitung und Begleitung hinsichtlich der Erstellung und späteren Prüfung der **Eröffnungsbilanz** gem. §§ 92 Abs. 5 iVm. 101 Abs. 1 GO n.F.

Gleichzeitig waren die unterjährigen Prüfungstätigkeiten, die Vergabe- und Betätigungsprüfungen sowie die Beratung und Prüfbegleitung sicherzustellen.

¹⁰ KGSt-Bericht 9/2002

Bernhardt/Schünemann u.a.: Kommunales [...] Prüfungsrecht NRW, 7. Auflage, S. 372

...Hessischer Rechnungshof, Bemerkungen 2007 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen, Drs. 17/25, S. 32

1.5 Prüfbemerkungen des RPA

Wie zur Jahresprüfung 2006 eingeführt, spricht das RPA Feststellungen und Anmerkungen mit nachstehender Bedeutung aus:

"F"	Feststellung Das Rechnungsprüfungsamt spricht zu wesentlichen Erkenntnissen der Prüfung oder zu festgestellten Sachverhalten und Tatsachen eine Feststellung aus. Diese kann auch getroffen werden, soweit Vorgänge nach prüfseitiger Auffassung/Erkenntnis nicht im Einklang mit der <i>im Zeitpunkt der Verwaltungsentscheidung</i> geltenden Gesetzes-, Rechts-, Beschluss- oder Erlasslage stehen oder mit sonstigen Rechtsgrundsätzen unvereinbar erscheinen ¹¹ .
------------	--

"A"	Anmerkung Unter der Vergabe eines "A" subsumiert die Rechnungsprüfung verschiedene allgemeine Aussagen und Prüfbemerkungen. Anmerkungen des RPA können daher insbesondere allgemeine Hinweise, Anregungen, Empfehlungen und Vorschläge sowie Erwartungen, Forderungen und sonstige (Rechts)Auffassungen der Rechnungsprüfung umfassen. Sinnzusammenhang und Tragweite ergeben sich aus dem Kontext des geprüften Sachverhalts/Themas sowie des textlich wiedergegebenen Prüfungsergebnisses.
------------	--

"W"	Wiederholung von Anmerkungen (W/A ...) Soweit Feststellungen oder Anmerkungen aus Sicht der Rechnungsprüfung nach wie vor weiterbestehen, im Ausräumverfahren nicht ausreichend Erledigung gefunden haben oder Anlass zur erneuten Prüfbemerkung sind, spricht die Rechnungsprüfung eine Wiederholung aus.
------------	--

Das RPA erwartet hierbei **grundsätzlich zu jeder nummerierten Feststellung und/oder Anmerkung eine (ggf. kurze) Stellungnahme der Verwaltung**, soweit sich aus dem Inhalt oder Sachzusammenhang nichts anderes ergibt.

Werden künftig Anmerkungen und Feststellungen aus *früheren* Prüfberichten zitiert, erfolgt hinter der Nummerierung die Angabe des Prüfjahres (z.B. *Anmerkung A 15/2006* entstammt dem Prüfbericht für die Jahresrechnung 2006).

Das vom RPA neu eingeführte Verfahren ist insbesondere im Rechnungsprüfungsausschuss auf **positive Resonanz** gestoßen und kann daher in diesem Sinne fortgeführt werden. Dies wurde zwischenzeitlich auch durch den Kreistag bei der Beschlussfassung über die neue Rechnungsprüfungsordnung berücksichtigt.

Anmerkungen ohne Textziffer dienen nur der (abschließenden) Klarstellung oder dokumentieren die Sichtweise des Rechnungsprüfungsamtes und erfordern grundsätzlich keine weitere Stellungnahme der Verwaltung.

¹¹ Eine Prüfung anhand des **geltenden Rechts** erstreckt sich hierbei auf sämtliche Rechtssätze, also Gesetze im formellen und materiellen Sinne, Rechtsprechung und auch ungeschriebene Rechtsnormen (vgl. VG Düsseldorf, B. v. 30.11.2005, 1 L. 2045/05).

1.6 Prüfbemerkungen zur Jahresrechnung 2006

Die Rechnungsprüfung wird künftig in Retrospektive *vorjährig* geprüfter Sachverhalte sowie vorgenommener Feststellungen und Anmerkungen *eingehender als bisher* deren **Fortgang** im folgenden Jahr weiter begleiten und, soweit als notwendig erachtet wird, hierzu im jeweils *aktuellen* Jahresprüfbericht erneut Stellung beziehen bzw. die Entwicklung in der Angelegenheit dokumentieren. Hierdurch wird ein lückenloses **Prüfungscontrolling** als Informationsgrundlage für die politischen Vertreter in Rechnungsprüfungsausschuss und Kreistag etabliert.

➤ *Prüfung von Zuwendungen*

Im **Jahresprüfbericht 2006** hatte das Rechnungsprüfungsamt in Kapitel 1.11 (S. 42) die *rechtlichen* Grundlagen der Zuwendungsprüfungen eingehend dargelegt. Insbesondere wurde aufgezeigt, dass die Prüfung von Zuwendungen keine gesetzliche Prüfung sei, sondern im Rahmen des eigenen Prüfermessens aufgegriffen werden kann.

In der Anmerkung A4/2006 führte das RPA auf, dass die Prüfung von Zuwendungen **keine pflichtige** Aufgabe der Rechnungsprüfung sei, sondern sich im Rahmen des eigenständigen **Prüfungermessens** vollziehe. Soweit eine Zuwendungsmaßnahme im Einzelfall vom RPA geprüft werden soll, bedürfe es hierzu eines **Prüfauftrags** nach § 103 Abs. 2 oder § 104 GO. Mit Verwaltungsstellungnahme **Drs. Nr. 448/07** erklärte die Verwaltung die künftige **Beachtung** dieser Grundsätze.

Mit E-Mail vom 24.01.2008 teilte das *Zentrale Gebäudemanagement* (Amt 18) mit, dass der Kreis Düren am 11.01.2008 einen Antrag auf Gewährung eines Zuschusses zur Förderung wirtschaftsnaher Infrastruktur über die Bezirksregierung Köln beim Wirtschaftsministerium gestellt habe. Hierbei geht es um ein Förderungsvolumen von 1,57 Mio € für das **Dienstleistungszentrum in Nideggen**. Projektträger und Zuwendungsempfänger ist der Kreis Düren, der wiederum die GIS mit der Umsetzung beauftragt. Die Maßnahme soll nach dem Regionalen Wirtschaftsförderungsprogramm des Landes NRW (RWP) gefördert werden. Nach einem Ablehnungsbescheid in 2007 und einem weiteren Gespräch mit dem zuständigen Staatssekretär wurde eine Gewährung der Förderung nur für den Fall in Aussicht gestellt, dass das Projekt im Jahr 2008 abgeschlossen wird.

Auf der letzten Seite des Förderantrages wurde danach gefragt, welches Rechnungsprüfungsamt mit der Prüfung der Mittelabrufe und des Verwendungsnachweises beauftragt wird. Hier wurde (*Anm.: von der Verwaltung*) das "Rechnungsprüfungsamt des Kreises Düren" angegeben. Sofern die Förderung bewilligt wird und die Baumaßnahmen in 2008 abgeschlossen werden, ist mit einer **Prüfung im 1. Quartal 2009** zu rechnen.

Die vom Fachamt beschriebene Vorgehensweise hat somit die Ausführungen der Rechnungsprüfung zur Zuwendungsprüfung gänzlich **nicht** beachtet und auch die Zusage der Verwaltung, künftig anders zu verfahren, ignoriert. Die Vorgehensweise zeigt erneut, dass die Verwaltung im Rahmen von Zuwendungsangelegenheiten das RPA Dritten gegenüber verbindlich als Prüfinstitution angibt, obwohl **weder** eine vorherige Abstimmung erfolgt ist **noch** ein Prüfauftrag nach § 103 Abs. 2 (Kreistag) oder Abs. 3 GO (Landrat) erteilt wurde. Hiermit setzt sich die Verwaltung über die kommunalverfassungsrechtlichen Zuständigkeitsregelungen hinweg und greift in die Kompetenzen der Rechnungsprüfung ein.

Die nach § 44 LHO (mit dem Zuwendungsgeber) zu treffende Festlegung zum Prüfungsrecht, kann in ihrem Außenverhältnis zur Bewilligungsbehörde nur dann tragfähig sein, wenn hierzu im Innenverhältnis die kommunalrechtlichen Bestimmungen eingehalten worden sind.

Wiederholung W/A 4/2006

Die Prüfung von Zuwendungen ist eine **wichtige**, aber **keine pflichtige** Aufgabe der Rechnungsprüfung, sondern vollzieht sich im Rahmen des eigenständigen **Prüfungsermessens**. Soweit eine Zuwendungsmaßnahme im Einzelfall vom RPA geprüft werden soll, bedarf es hierzu eines **Prüfauftrags** nach § 103 GO; in jedem Falle aber der vorherigen Kontaktaufnahme und Abstimmung mit der Rechnungsprüfung. Die Verwaltung kann *nicht* ohne Ermächtigungsgrundlage gegenüber dritten Stellen eine Zuständigkeit oder Tätigkeit des hiesigen Rechnungsprüfungsamtes zusagen.

Das Rechnungsprüfungsamt hatte sich in Kenntnis der o.g. von der Verwaltung angegebenen Zuständigkeit zur Verwendungsprüfung iSd. Dienstleistungszentrums Nideggen im Mai 2008 nochmals beim Zentralen Gebäudemanagement (Amt 18) nach dem Fortgang der Angelegenheit sowie der vorgesehenen Zeitplanung erkundigt, um rechtzeitig in die Materie eingebunden zu sein. Wie das Amt 18 dann aber auf Nachfrage mitteilte, werde nunmehr ein Wirtschaftsprüfer in der Sache tätig.

*Wenngleich die ursprünglich von der Verwaltung vorgesehene Prüftätigkeit des RPA zwar beanstandet wurde (s.o.), bleibt die jetzige **Abkehr** von der ursprünglich vorgesehenen Zuständigkeit des RPA für die Rechnungsprüfung ebenfalls unverständlich. Ob dies in Zusammenhang mit der Projektabwicklung, den dortigen Vergabeverfahren oder möglichen zuwendungsgefährdenden Maßnahmen steht, vermag die Rechnungsprüfung an dieser Stelle nicht zu verifizieren.*

*Es ist aber erneut festzustellen, dass die Rechnungsprüfung von der Verwaltung **nicht** zeitnah über die weiteren Entwicklungen oder Änderungen in besonderen Verwaltungsbereichen **informiert** wird, sondern erst **auf Nachfrage** von den Änderungen der Sachlage erfahren muss, obwohl die Entscheidung, ein Wirtschaftsprüfungsunternehmen zu beauftragen, der Bezirksregierung Köln verwaltungsseitig bereits mit Schriftsatz vom 20.03.2008 mitgeteilt wurde. Auf weitere Nachfrage des RPA wird sodann ausgeführt, das Wirtschaftsprüfungsunternehmen sei nicht von der Verwaltung, sondern von der GIS beauftragt worden. Das Rechnungsprüfungsamt hat es hierbei nicht bewenden lassen, sondern sodann auf Grundlage der Befugnisse im Gesellschaftsvertrag den Beauftragungsvertrag bei der GIS unmittelbar angefordert.*

Die für 2007 geltende Anmerkung muss als gegebenem Anlass (Prüfung von Zuwendungen für Sturmschäden Kyrill) für das Jahr 2008 **nochmals** wiederholt werden. Das Rechnungsprüfungsamt hat sich in dieser Angelegenheit bereits mit einer Eingabe an die dortige Bewilligungsbehörde (BR Arnsberg) gewandt und um klarstellende Regelung, ggf. unter Einschaltung des Innenministeriums NRW ersucht.

➤ Drogenberatungsstelle

- Jahresprüfbericht 2006, Kap. 4.9, S. 177
- Anmerkungen A 22 und A 23

Mit **Anmerkung A 22/2006** hatte das RPA die Verwaltung im Jahresprüfbericht 2006 aufgefordert, durch geeignete Verhandlungen eine Streichung der jetzigen vertraglichen Regelungen zur Ausschlussfrist bei Prüfungen zu erwirken. Gleichzeitig wurde mit **A 23 /2006** festgestellt, dass die vertraglichen Regelungen mit dem nach wie vor einer grundlegenden Überarbeitung bedürfen. In der *offiziellen Stellungnahme* der Verwaltung führte diese aus, im Rahmen einer evtl. anstehenden Vertragsverlängerung über den 31.12.2009 hinaus könne über die angezeigten Änderungen verhandelt werden.

Bereits mit Schreiben vom 03.09.2007 trat das **Gesundheitsamt** der Auffassung des RPA entgegen und argumentierte, der seinerzeitige Vertrag sei "*unter Beteiligung des damaligen Leiters des RPA [...] ausgehandelt worden*". Auch müsse man im bestehenden Spannungsfeld zwischen "*Politik, Verwaltung und Freiem Träger mit einer Zunge zu reden*". Hieraus leitete das Gesundheitsamt ab, "*es ginge nicht an, dass der Wechsel in der RPA-Amtsleitung zu einer gravierend anderen Auslegung des Vertrages führen könne*".

In Entgegnung dessen teilte das RPA der Verwaltung mit, dass sie mit einer solchen Argumentation allerdings *nicht* schlüssig durchdringe. Aus Sicht des RPA vermag eine derartige Auffassung einer rechtlichen Betrachtung *nicht* standzuhalten und verkennt **Sinn und Bedeutung** einer effizienten Rechnungsprüfung. Diese ist vielmehr von *fachlichen* Weisungen frei; sowohl solcher der Verwaltungsleitung als auch des früheren Leiters des RPA. Die von diesem seinerzeit vertretenen Auffassungen können für das Rechnungsprüfungsamt ex nunc insoweit *keine* Bindungswirkung mehr entfalten. Das Rechnungsprüfungsamt ist in der Beurteilung von Prüfungsvorgängen vielmehr *nur dem Gesetz* unterworfen¹² und muss die **Sach- und Rechtslage** unter Zuhilfenahme der zu Gebote stehenden Hilfsmittel gewissenhaft prüfen und sich aufgrund vernünftiger Überlegungen eine *eigene* Rechtsauffassung bilden¹³.

Eine solche verantwortungsvolle Wahrnehmung der gesetzlichen Aufgaben kann und darf letztlich auch vom *Kreistag*, dem das RPA unmittelbar unterstellt ist, erwartet werden. Eine unkritische Übernahme oder Fortführung von Rechtsauffassungen *Dritter*, die das Rechnungsprüfungsamt rechtlich oder inhaltlich *nicht* zu teilen vermag, wäre mit den grundsätzlichen dienstrechtlichen Verpflichtungen der Prüferinnen und Prüfer unvereinbar.

Das Rechnungsprüfungsamt hatte vielmehr in Einklang mit der Rechnungsprüfungsordnung, die eine Prüfung der Verwaltung auch auf *Zweckmäßigkeit* vorsieht¹⁴, seine inhaltlichen *Auffassungen* zum Vertragswerk dargelegt und *Empfehlungen* ausgesprochen, denen die **Verwaltung** nachkommen *kann*. Dies steht in ihrem Ermessen und in ihrer Entscheidungsverantwortung; während die prüfseitige Bewertung der *unabhängigen* rechtlichen und zweckmäßigen Betrachtung der **Rechnungsprüfung** unterliegt.

In diesem Zusammenhang war und ist das Rechnungsprüfungsamt nach wie vor bereit, den Optimierungsprozess weiter *beratend* zu begleiten und dem Fachamt weiterhin Hin-

¹² § 1 Abs. 4 RPO; Ziffer 3.2 DA-RPA

¹³ BVerwG, U. v. 17.8.2005, 2 C 36.04; OVG NRW, U. v. 26.3.2007, 1 A 2117/05; 2.7.2007, 1 A 1920/06

¹⁴ § 3 Abs. 4 Nr. 2 RPO

weise und Empfehlungen auszusprechen. Zu Art und **Umfang dieser Beratung** hat das RPA allerdings in seinem *Jahresprüfbericht 2006* umfassend rechtlich Stellung genommen¹⁵.

Soweit in der Sache allerdings, wie von der Verwaltung in der Dezernatsrunde am 20.08.2007 argumentiert wurde, der Grundsatz des *pacta sunt servanda* gelte, bedeutete dies bei exakter Anwendung dieses Grundsatzes, dass die Rechnungsprüfung die vorgelegten Schlussverwendungsnachweise **auf Grundlage des Vertragstextes** eben *nicht* mehr testieren könne. Im übrigen entspräche es nicht dem Gebot der *Wirtschaftlichkeit* kommunalen Handelns, wenn die Prüfung des Schlussverwendungsnachweises durch Fachamt und/oder Rechnungsprüfung *jedes Jahr erneut* zu Auslegungs- und Interpretationsschwierigkeiten führe, die im *unklaren* Wortlaut des jetzigen Vertragstextes begründet liegen.

Die vertragliche Regelung mit dem _____ stellt gerade *keine* abschließende Auslegungsnorm dar. Der damit einhergehende Auslegungs- und Interpretationsspielraum lässt daher nach wie vor eine sachgerechte Prüfung und Begutachtung durch Gesundheits- und/oder Rechnungsprüfungsamt nicht zu. Dies gilt gleichermaßen auch für den nunmehr dem RPA am 30.06.2008 zugeleiteten Schlussverwendungsnachweis für das Jahr **2007**.

Das Verwaltungsgericht Aachen hat in einem ähnlich gelagerten Fall entschieden, dass für Zuwendungsempfänger **hinreichend deutlich** erkennbar sein muss, welche Verwendungszwecke innerhalb des zulässigen Spektrums liegen und welche sich als Zweckverfehlung darstellen.¹⁶

Diese hinreichende Bestimmbarkeit (insbesondere eine eindeutige Abgrenzung förderbarer Kostenbestandteile, wie Personal- und Personalnebenkosten, Sachkosten und Verwaltungskosten) ist derzeit (noch) nicht gewährleistet.

Die Gesamthematik zur Vertragslage mit dem _____ und der unveränderte Handlungsbedarf seitens der Verwaltung wurden in der Sitzung des **Rechnungsprüfungsausschusses** am 05.12.2007 eingehend erörtert.

Unter Berücksichtigung des dargelegten Sachverhalts wurde u.a. aufgezeigt, dass der Vertrag nur unter Kündigung zum 30.12.2009 neu gefasst werden kann. Im Rahmen der dann gebotenen Überarbeitung bestand Einvernehmen, das Rechnungsprüfungsamt in der Entwurfsphase mit einzubinden, damit die *Prüffähigkeit* der Vertragsregelungen vom RPA vorher bewertet werden kann.

¹⁵ Kapitel 1.4, S. 34

¹⁶ VG Aachen, U. v. 24.1.2006, 2 K 2630/03

➤ **Betriebskostenzuschüsse an Träger offener Jugendarbeit**

- Jahresprüfbericht 2006, Kap. 4.8.3, S. 170 ff.

Feststellung F 14/2006 (S. 175)

Da die im Verwendungsnachweis 2005 vom Träger angegebenen und vom Fachamt anerkannten Personalkosten in Höhe von 48.246,46 € auf der Vergütungsgruppe K IV a KAVO beruhen, setzt eine vertragskonforme Zuschussabwicklung eine förmliche Zustimmung des Kreises voraus. Die Einhaltung dieses Formerfordernisses ist in den zur Prüfung überlassenen Unterlagen nicht dokumentiert. Insoweit besteht Klärungshedarf.

Stellungnahme der Verwaltung:

Der Träger wurde aufgefordert, die nötigen Unterlagen, aus denen eine Rechtfertigung zur Höhergruppierung nach K IV a KAVO hervorgeht, vorzulegen.

Bewertung der Rechnungsprüfung:

Nach Auswertung der trägerspezifischen Unterlagen durch das Fachamt wird um abschließende Stellungnahme gebeten.

Nach Darstellung des Fachamts im Schreiben vom 15.05.2008 wird aus dortiger Sicht die tarifrechtliche Eingruppierung der in der Nideggen tätigen Fachkraft für *zutreffend* erachtet. Das RPA beabsichtigt nicht, die Prüfungsbemerkung weiter zu verfolgen, zumal die näheren Umstände der im Vergleich zu anderen hauptamtlichen Fachkräften höheren Vergütung dem RPA weder bekannt sind noch im Ausräumungsverfahren näher dargelegt wurden. Für die Zukunft wird allerdings erwartet, dass bei gleichgelagerten Sachverhalten das in den Vertragsstatuten verankerte Zustimmungserfordernis bereits im Stadium der Erstbezuschussung Berücksichtigung findet.

Die Feststellung F 14/2006 ist damit ausgeräumt.

Anmerkung A 21/2006 (S. 176)

Das Jugendamt sollte bezüglich der Arbeits- und Öffnungszeiten der Einrichtung sowie der Tätigkeit der hauptamtlichen Fachkraft in eigener Zuständigkeit eine notwendige Sachaufklärung durchführen.

Stellungnahme der Verwaltung:

Mit den Trägern der Offenen Jugendeinrichtungen wurden wöchentliche Beschäftigungszeiten vertraglich festgelegt. Diese Zeiten müssen von den hauptamtlichen Fachkräften eingehalten werden, da sonst die Fördervoraussetzungen nicht mehr gegeben sind. Der Einsatz der hauptamtlichen Fachkräfte kann je nach Einrichtungsform verschieden sein. In jedem Fall ist im Rahmen der pädagogischen Arbeit in vielen Fällen der Einsatz von ehrenamtlichen Kräften erforderlich, um den größtmöglichen Angebotsumfang für offene Kinder- und Jugendarbeit zu leisten. In den „mobilen“ Einrichtungen werden eigentlich immer mehr offene Angebotszeiten geleistet als die Arbeitszeit der hauptamtlichen Fachkraft umfasst. Eine Überprüfung der Qualität der Arbeit der Fachkraft/ Einrichtung erfolgt durch den Einsatz des Wirksamkeitsdialogs, in den die Dialoggruppe eingebunden ist.

Bewertung der Rechnungsprüfung:

Die vom Träger im Rahmen der Belegprüfung beigebrachten Unterlagen enthielten zum einen widersprüchliche Angaben, zum anderen war die Form der Darstellung nicht geeignet, die Förderfähigkeit rechtsverbindlich beurteilen zu können. Auf Seite 176 des Prüfberichts wurden die Mängel im Einzelnen beschrieben. Ohne ergänzende und sachaufklärende Nachweise des Trägers ist dem RPA eine abschließende Bewertung weiterhin nicht möglich.

Das Fachamt hat mit Schreiben vom 25.02.2008 mitgeteilt, dass die Öffnungs- und Angebotszeiten in 2005 vertragsgemäß erfüllt worden seien. Auf der Grundlage dieser Bestätigung sieht das Rechnungsprüfungsamt keinen Anlass zu einer weiteren Prüfung.

Die Anmerkung A 21/2006 ist damit ausgeräumt.

➤ **Belegprüfung**

Im Jahresprüfbericht 2006¹⁷ wurde bereits dargestellt, dass das RPA im Rahmen der Prüfung der Jahresrechnung gem. § 103 Abs. 1 Nr. 2 GO auch verpflichtet ist, zur Vorbereitung der Prüfung der Jahresrechnung **Belegprüfungen** vorzunehmen. Hierbei wurde ausgeführt, dass es der Rechnungsprüfung möglich sein muss, die Belege auch tatsächlich prüfen zu können.

Nach Übernahme der Belege auf *Datenträger* wurde die Prüfung wesentlich erschwert und verursacht einen hohen Prüf- und Suchaufwand. In der **Anmerkung A5/2006** wurde sodann unter Hinweis auf § 36 Abs. 3 GemKVO die Erwartung geäußert, dass organisatorische und/oder technische Vorkehrungen im Bereich der digitalen Archivierung von Kassenbelegen erfolgen, damit eine **effiziente Belegprüfung** tatsächlich durchgeführt werden kann.

Die Verwaltung sagte mit Stellungnahme vom 19.11.2007 (Drs. Nr. 448/07) eine Beachtung der Anmerkung zu.

Bis zum Ende der materiellen Prüfungsdauer im August 2008 hat die Rechnungsprüfung keinerlei Änderungen oder Optimierungsversuche seitens der Verwaltung feststellen können, die eine Behebung der Problematik erkennen ließen. Eine erforderliche und effiziente Belegprüfung kann nach wie vor in der gesetzlich vorgeschriebenen Form **nicht** durchgeführt werden.

➤ **Sponsoringbericht**

Im **Jahresprüfbericht 2006**¹⁸ hat das RPA die Notwendigkeit der haushaltsmäßigen *Transparenz im Sponsoringbereich* aufgezeigt. Gleichzeitig wurde mit Anmerkung **A 6/2006** die Erwartung ausgesprochen, dass der jährliche Sponsoringbericht künftig bereits im Zusammenhang mit der Vorlage der Jahresrechnung (d.h. bis 31.03. d.J.) vorgelegt wird, damit er vom RPA noch in die laufende Prüfung der Jahresrechnung einbezogen werden kann.

Die Verwaltung sagte mit Stellungnahme vom 19.11.2007 (Drs. Nr. 448/07) ein frühzeitigeres Aufgreifen und eine zeitnahe Vorlage des Sponsorberichts zu.

Der Sponsoringbericht 2007 wurde entgegen dessen nicht zum 31.03.2008, sondern erst mit Datum vom 01.08.2008 (Drs. Nr. 274/08) vorgelegt.

¹⁷ Jahresprüfbericht 2006, Kapitel 1.12, S. 44

¹⁸ Jahresprüfbericht 2006, "Haushaltsplan und Sponsoring", S. 57

1.7 Der Prüfbericht und seine Behandlung

Das RPA hatte bereits im Jahresprüfbericht 2006 unter Kapitel 1.14 das nach der *Rechnungsprüfungsordnung* vorgesehene **Verfahren** nach Vorlage des Berichts umfassend dargelegt. Hierbei wurde ausgeführt, dass dem RPA das **unmittelbare Recht** zustehe, seinen Prüfbericht dem Rechnungsprüfungsausschuss zuzuleiten. Dies ergebe sich aus § 7 Abs. 3 RPO und letztlich aus der *unmittelbaren Unterstellung* des RPA unter den Kreistag sowie seiner *unmittelbaren Verantwortung* ihm gegenüber (§ 104 GO)¹⁹.

Da der **Rechnungsprüfungsausschuss** die Jahresrechnung zu prüfen habe, sich hierbei aber des Rechnungsprüfungsamtes bediene, sei der Ausschuss *in Erfüllung dieser Aufgabe* auch als **Adressat** des vom RPA erstellten **Prüfberichts** anzusehen, den er anschließend zu seinem *Schlussbericht* nach § 101 Abs. 3 GO erklären könne und dem Kreistag zur abschließenden Entscheidung zuleite. Diese Rechtsauffassung wurde *landesweit* von den örtlichen Rechnungsprüfungsämtern bestätigt.

Die mögliche vorherige Abstimmung zwischen RPA und den geprüften Organisationseinheiten sowie die Durchführung des sog. "**Ausräumverfahrens**" bleiben hiervon unberührt. **Adressat** der **Stellungnahmen** der Verwaltung ist hingegen *zunächst* das RPA; nicht der Rechnungsprüfungsausschuss, auch wenn dieser die Stellungnahmen ebenfalls zur Kenntnis erhält.

Diese, von der Verwaltung zunächst nur verhalten angenommene **Verfahrensänderung**, wurde von den politischen Vertretern im *Rechnungsprüfungsausschuss* hingegen einvernehmlich *positiv* bewertet. Insbesondere die von der Rechnungsprüfung für die Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses erstellte *zusammenfassende* Vorlage, die sowohl die

- die Anmerkungen und Feststellungen des RPA *sowie*
- die Stellungnahmen der Verwaltung *als auch*
- die abschließenden Bewertungen des RPA

einheitlich und im Volltext enthielt und damit sämtliche prüfungsrelevanten Ausführungen in *einem* Dokument zusammenführte, stellte eine **Verfahrensvereinfachung** dar, die den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit entsprach und auch im Sinne einer erleichterten kommunalpolitischen Arbeit vom Ausschuss ausdrücklich begrüßt wurde²⁰.

Das RPA führt daher das neu eingeführte Verfahren fort, wonach die Verwaltung im Rahmen des sog. **Ausräumverfahrens** aufgerufen ist, ihre **Stellungnahmen** zu den einzelnen Feststellungen und Anmerkungen *gegenüber dem RPA* abzugeben. Das RPA wird die Stellungnahmen **auswerten** und diese abschließend beurteilen. Die **Stellungnahmen** der Verwaltung und die **abschließende Bewertung** des RPA werden sodann *vom RPA* in einer weiteren **Vorlage** für den Rechnungsprüfungsausschuss zusammengefasst. Diese Vorlage tritt als (einzige) weitere **Beratungsgrundlage** neben den ursprünglichen Prüfbericht des Rechnungsprüfungsamtes und ergänzt diesen²¹.

¹⁹ vgl. beispielhaft § 8 RPO Stadt Viersen.

²⁰ Niederschrift vom 05.12.2007, Drs. Nr. 486/07

²¹ Abgabe von Prüfeempfehlungen, Stellungnahmen der geprüften Stelle und abschließende Bewertung der Prüfinstitution stellt auch das gängige Verfahren beim Bundesrechnungshof dar (s. z.B. Bericht nach § 99 BHO vom 15.4.2008)

Die Äußerung/Stellungnahme der geprüften Verwaltung gegenüber der Rechnungsprüfung ist *Bestandteil des Prüfungsverfahrens* und folgt aus deren Mitwirkungspflicht im Verfahren²².

Der Jahresprüfbericht 2006 enthielt darüber hinaus zahlreiche *grundsätzliche* und *rechtlich wesentliche* Ausführungen, Erläuterungen und Klarstellungen zu zentralen Angelegenheiten der Rechnungsprüfung, zu wichtigen Prüft Themen sowie zur Ausrichtung der Rechnungsprüfung. Den vorgenannten Bereichen ist gemein, dass sie *nicht* ämterbezogen erfolgt sind, sondern grundsätzliche Bedeutung und Wirkung für die **Gesamtverwaltung** entfalten.

Im Zuge der *diesjährigen* Prüftätigkeit und in Kontakt mit zahlreichen Organisationseinheiten (OE) im Hause musste das Rechnungsprüfungsamt aber feststellen, dass diesen die o.g. grundlegenden Ausführungen der Rechnungsprüfung oftmals **unbekannt** waren; mithin wurden diese vom zuständigen Amt für zentrale Verwaltungsaufgaben über die Inhalte **offensichtlich nicht informiert**. Die sich aus den Erläuterungen im Jahresprüfbericht 2006 ergebenden *Folgerungen* oder *Handlungsanweisungen* konnten daher von den Fachämtern mangels Kenntnisnahme auch nicht berücksichtigt oder umgesetzt werden. Dies würde allerdings eine wirksame Rechnungsprüfung und ihre verwaltungsseitige Beachtung hinfällig machen.

Aufgrund dieser Feststellungen wurde die Verwaltung mit Schreiben vom 13.03.2008 um Mitteilung gebeten, **ob** und **welchen** Organisationseinheiten (OE) Berichtsteile des Prüfberichts zugeleitet oder in anderer Weise **zur Kenntnis** gebracht worden sind.

Da die OE hiernach *nicht* über Inhalte des Prüfberichts unterrichtet wurden, erfolgte nach telefonischer Einlassung der Leitung des Amtes 10 am 27.03.2008 die Vereinbarung, dass das Rechnungsprüfungsamt in *eigener* Zuständigkeit wichtige Berichtsteile und Aussagen durch Hausverfügung (und Intranet) **allen** Organisationseinheiten im Hause zur Kenntnis bringen kann. Dies wurde mit Schreiben gleichen Datums durch das RPA veranlasst.

Anmerkung A 1

Die Verwaltung ist gehalten, die Organisationseinheiten im Hause künftig über *allgemeine wesentliche* Inhalte aus den Jahresprüfberichten zu unterrichten.

²² Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz: Kommunalbericht 2003, Tz 3

1.8 Durchführung der Prüfung

Die Rechnungsprüfung stellt nicht nur eine unmittelbar aus der GO abzuleitende gesetzliche Prüfungsaufgabe dar. Sie ist im wesentlichen auch eine *Kontrolle* der Verwaltung durch den **Kreistag**, in dessen Namen Rechnungsprüfungsausschuss und RPA tätig werden. Der Kreistag hat als "*Haushaltsgesetzgeber*" das Recht, den rechtmäßigen und wirtschaftlichen Vollzug durch die Verwaltung eingehend prüfen und hierfür Rechenschaft verlangen zu dürfen. Er bedient sich hierfür des Rechnungsprüfungsausschusses und des RPA.

Prüfungsseitig kann festgestellt werden, dass die Organisationseinheiten **überwiegend konstruktiv** mit der Rechnungsprüfung zusammenarbeiten und den Prüfungserfordernissen sachgerecht nachkommen. Auch der **Landrat** tritt nach eigener Wahrnehmung den Belangen der Rechnungsprüfung, *wenn auch sachkritisch*, so doch offen und konstruktiv gegenüber, ohne die unterschiedlichen Zuständigkeiten von Verwaltung und Prüfung zu verkennen.

Aber **nicht in allen** Verwaltungsbereichen findet sich eine wertschätzende Haltung gegenüber der Arbeit des Rechnungsprüfungsamtes und damit auch ein mangelndes Verständnis für die gesetzliche Aufgabe der Rechnungsprüfung als Instrument des Kreistags²³.

So erfragte das RPA in Durchführung der diesjährigen Prüfung u.a. verwaltungsweit Daten zu *Widerspruchs- und Klageverfahren* in der Kreisverwaltung²⁴. Während die übrigen Organisationseinheiten diesem Prüfanliegen uneingeschränkt nachkamen, entgegnete das **Jugendamt** mit Schreiben vom 01.04.2008 unter Kenntnisnahme des Kreisdirektors, die erforderlichen Daten nicht erfasst zu haben und daher nur mit unverhältnismäßig hohem Personalaufwand nachträglich erfassen zu können. Hierzu sähe man sich nicht in der Lage (und offensichtlich nicht verpflichtet).

Es wurde vielmehr ausgeführt, *"auch wenn keine Zweifel an der Berechtigung des RPA bestünden, Auskünfte von den Fachämtern zu erhalten, könne dies vom Jugendamt nicht geleistet werden. Erinnerung sei nur, dass es sich nur um eine geringe Anzahl besagter Verfahren gehandelt habe. Soweit den Prüfungserfordernissen nachgekommen werden solle, sei dies mit dem vorhandenen Personal ausdrücklich nicht möglich"*.

Auch in einer weiteren Prüfangelegenheit zur *wirtschaftlichen Jugendhilfe* wurde ebenfalls *zunächst* die Auffassung vertreten, die prüfungsseitig erforderlichen Unterlagen und Datenerhebungen nicht vorzuhalten, nicht erfassen zu können und dem RPA daher auch nicht berichten zu können, auch wenn eine solche Verpflichtung bestünde. Das RPA könne vielmehr selbst den Aktenbestand durchforsten, solange *für das Jugendamt damit keine Arbeit verbunden* sei. Die Angelegenheit konnte in einer persönlichen Unterredung mit dem Leiter des Jugendamtes allerdings im Wesentlichen ausgeräumt werden.

Zu einer, auch unter *vergaberechtlichen* Aspekten durchgeführten Abfrage über die Anzahl der *externen Beratungen* und deren finanzielle Auswirkungen auf den Kreishaushalt, teilte das **Zentrale Gebäudemanagement** (Amt 18) ohne weitere Ausführungen mit, den Aufwand der Erfassung nicht leisten zu können (s. hierzu Kapitel 5.9).

²³ Ähnliche Feststellungen machte der **Petitionsausschuss** des Landtags NRW zu seiner Arbeit im Halbjahresbericht 2007

²⁴ vgl. Kapitel 4.6

Auch das **Vermessungs- und Katasteramt** (Amt 62) war in einem Antwortschreiben vom 03.03.2008 *zunächst* offensichtlich der Auffassung, prüfungsseitigen Anfragen nicht nachkommen zu müssen.

So wurden zum Themengebiet "*Widerspruchs- und Klageverfahren*" nicht die erbetenen Daten mitgeteilt, sondern wurde mit Hinweis auf den offensichtlich nicht zu leistenden Verwaltungsaufwand auf den *archivierten* Schriftverkehr hingewiesen, aus dem die Anzahl für die Prüfung zu entnehmen sei.

Da dies mit den verwaltungsseitigen Verpflichtungen gegenüber der Rechnungsprüfung nicht vereinbar ist, forderte das RPA die Daten ausdrücklich nach. Diese wurden sodann vom Fachamt ermittelt und mit Schreiben vom 09.06.2008, mithin nach nahezu 6-monatiger Bearbeitungszeit, übersandt.

Die vom Amt 62 sodann allerdings mitgeteilten **tatsächlichen** Fallzahlen von **0** Klage- und **5** Widerspruchsverfahren in den Jahren 2004 – 2007 lassen den zuvor angenommenen *offensichtlich nicht zu leistenden Verwaltungsaufwand* in einem besonderen Licht erscheinen.

Mit Schreiben vom 28.04.2008 erreichte das RPA eine weitere Stellungnahme des **Vermessungs- und Katasteramtes**. Neben "*Schreibfehlern*", auf die das Fachamt (unter Begehung selbiger) hinwies, wurden gleichzeitig vereinzelt Prüfungsansätze als *nicht zielführend*, beurteilt, obwohl derartige Beurteilungen grundsätzlich nicht der geprüften Stelle zustehen. Letztlich antwortete der dortige Amtsleiter 62 auf eine fachliche Anfrage dem Rechnungsprüfungsamt wie folgt:

*Für die Erhebung von Gebühren ist **selbstverständlich** die "Gebührenordnung für Vermessungs- und Katasterbehörden in Nordrhein-Westfalen" (VermGebO NRW) in der derzeit gültigen Fassung anzuhalten. Was sonst?!*

Derartige Formulierungen in offiziellen dienstlichen Stellungnahmen sind nicht nur unangemessen, sondern tangieren *neben den Verpflichtungen aus der Rechnungsprüfungsordnung* in besonderem Maße auch die innerdienstlichen Wohlverhaltenspflichten.

Der zuständige *Dezernent* wurde hierüber unterrichtet und eindringlich gebeten, die ihm unterstellte Amtsleitung zu einem künftig angemessenen Verhalten gegenüber der Rechnungsprüfung anzuhalten.

Hierzu erfolgte am 03.06.2008 ein gemeinsames Erörterungsgespräch mit der dortigen Dezernats- und Amtsleitung, in dem die kontroversen Auffassungen dargelegt, aber *nur in Teilen* ausgeräumt werden konnten, da das Fachamt nach wie vor von der Unbedenklichkeit der gewählten Formulierungen ausging. Am Ziel einer *konstruktiven Zusammenarbeit* wollte der Fachbereich aber gleichwohl festhalten.

In anderen Prüfbereichen wurde zunächst, wie im Falle der **Projektentwicklungs- und Forschungsstelle für Chancengleichheit** (Amt 17), durch mehrfachen Schriftwechsel wiederholt das "**ob**" oder das "**warum**" einer Prüfung hinterfragt. Dies konnte aber in folgenden Erörterungen ausgeräumt werden, da unter den Gesichtspunkten des *gesetzlichen Prüfungsauftrags* sowie des damit verbundenen *Prüfungsermessens* **alle** Organisationseinheiten (turnusmäßig und alternierend) in Angelegenheiten des Haushalts, der Jahresrechnung, des Vergabe- oder Zuwendungswesens oder der Korruptionsprävention *regelmäßig* zu prüfen sind.

Von einer prüfseitigen Betrachtung und Kontrolle kann kein Fachbereich der Verwaltung ausgenommen bleiben.

Bereits im **Jahresprüfbericht 2006**²⁵ hatte die Rechnungsprüfung ausgeführt, dass die Verwaltung auf Grundlage des § 101 Abs. 2 GO (§ 103 Abs. 4 GO n.F.) verpflichtet sei, die erforderlichen **Aufklärungen** in Prüfungsangelegenheiten beizubringen.

In diesem Zusammenhang kann das RPA für die Durchführung seiner Prüfung **Aufklärung** und **Nachweise** verlangen, die für eine sorgfältige Prüfung notwendig sind. Die Dienststellen der Verwaltung sind korrespondierend hierzu verpflichtet, die Prüftätigkeit des RPA zu **erleichtern**, zu den Berichten und Prüfungsbemerkungen **fristgerecht** Stellung zu nehmen und Prüfungsangelegenheiten **vordringlich** zu bearbeiten²⁶.

Der Kreistag hat diese Verpflichtungen in § 5 RPO ebenso festgelegt, wie die Behördenleitung in der verwaltungsinternen *Allgemeinen Dienstordnung*²⁷.

Erneut muss das Rechnungsprüfungsamt feststellen, dass Organisationseinheiten vereinzelt die Auffassung vertreten, bei der Rechnungsprüfung handele es sich nur um eine *subsidiäre* Angelegenheit, derer sie sich nach *eigenem Ermessen* oder lediglich bei freien Kapazitäten widmen könnten – und nur dann, wenn die Prüfungsangelegenheiten nicht mit *eigener* Arbeit (Erhebung, Erfassung oder Auskunftserteilung) verbunden wäre.

Eine solche Auffassung kann im Hinblick auf die dargestellte Rechtslage von der Rechnungsprüfung nicht akzeptiert werden. Hierbei verkennt das RPA in keiner Weise den **Aufwand**, den Prüfungsangelegenheiten durchaus verursachen können. Auch wird ein **Übermaßverbot** von der Rechnungsprüfung vollinhaltlich mitgetragen und Rücksicht auf die Belange der Organisationseinheiten genommen.

Anmerkung A 2

Es kann *nicht* in das Ermessen der zu prüfenden Stellen gestellt werden, ob, wann und in welchem Umfang sie geprüft werden wollen. Würden Fachämter den Prüfungsangelegenheiten nur dann nachgekommen, wenn **sie selbst** es für notwendig erachteten, wären Auftrag, Sinn und Kompetenzen der gesetzlichen Rechnungsprüfung gänzlich nicht mehr gegeben.

²⁵ Jahresprüfbericht 2006, Kapitel I.13, S. 45

²⁶ § 5 Abs. 2 RPO; Ziffer 7.5.4 und 7.5.6 ADO

²⁷ Ziffer 7.5.2 ADO, Ziffer 3.3 DA-RPA

1.9 Änderung der Rechnungsprüfungsordnung

Das Rechnungsprüfungsamt hatte in seinem **Jahresprüfbericht 2006** grundlegende Erläuterungen zur *Stellung* der Rechnungsprüfung im Gefüge der Verwaltung, zu ihrer *Unabhängigkeit* und *Weisungsfreiheit* nach § 104 GO dargelegt²⁸. Auch die Rechnungsprüfungsordnung und ihre im Zuge des NKF erforderliche **Überarbeitung** hatte das RPA thematisiert und darauf hingewiesen, hierzu *rechtzeitig* eine entsprechende **Entwurfssfassung** vorzulegen²⁹.

Mit Schreiben vom 26.10.2007 leitete das RPA der Verwaltung eine **fundierte ausgearbeitete neue Rechnungsprüfungsordnung** zur Kenntnisnahme und der Möglichkeit zu *Stellungnahmen* und *Abstimmungsgesprächen* zu. Das RPA beabsichtigte mit diesem Verfahren, die neue Rechnungsprüfungsordnung so rechtzeitig den **politischen Gremien** zuleiten zu können, dass dort eine inhaltliche Diskussion sowie eine **Beschlussfassung** vor Jahresende möglich wäre, damit die RPO zum 01.01.2008 in Kraft hätte treten können.

In dem von der Verwaltung an das RPA gerichteten Antwortschreiben vom 19.11.2007 trat der Behördenleiter der Auffassung des RPA entgegengetreten und wies darauf hin, die Federführung zur Änderung der Rechnungsprüfungsordnung beim *Amt für zentrale Verwaltungsaufgaben* ansiedeln zu wollen.

Der von der Verwaltung vertretenen Rechtsmeinung begegnete in dieser Form prüfungsseitig *durchgreifenden* Bedenken. Nach eingehender Prüfung blieb die Rechnungsprüfung bei der von ihr vertretenen Rechtsauffassung und führte mit Schreiben vom 29.11.2007 rechtsgutachtlich aus, dass aus hiesiger Sicht die mitgeteilte Sach- und Organisationsentscheidung der Verwaltung in den kommunalverfassungsrechtlichen Normen **keine** ausreichende Grundlage finde und die Stellung und Befugnisse der Rechnungsprüfung *nicht* im ausreichenden Maße berücksichtige.

Die Landesregierung hat betont, dass mit Änderung der Gemeindeordnung durch das **NKFG** die **Bedeutung** der **Unabhängigkeit** der Rechnungsprüfung durch Einfügung des § 104 Abs. 1 Satz 2 GO nochmals hervorgehoben worden ist. Auch die Absätze 3 und 4 des neuen § 104 GO *sichern* und *schützen* die Unabhängigkeit der Rechnungsprüfung³⁰.

Das Rechnungsprüfungsamt ist ein **Beratungs- und Kontrollinstrument** des Kreistags und ihm unmittelbar unterstellt. Der **Kreistag** kann durch Rechnungsprüfungsausschuss und RPA als "*verlängerter Arm*" **seine** demokratisch legitimierten *Kontroll- und Prüfrechte* als Kommunalvertretung gegenüber der Verwaltung wirksam durchführen, um so die Rechenschaftslegung über den Verwaltungs- und Haushaltsvollzug prüfen zu können, der letztlich in die Entlastungsfrage der Behördenleitung mündet.

Von diesem **Leitbild** geht der Gesetzgeber aus, der in § 104 GO dem RPA eine unabhängige, unmittelbar dem Kreistag unterstellte und weisungsfreie **Institution der Finanzkontrolle** garantiert, die im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben insbesondere den **Kreistag** bei seinen Entscheidungen unterstützt und damit einen Beitrag zur *internen* Kontrolle der Verwaltung leistet³¹. Hiermit wäre es *unvereinbar*, wenn die Verwaltung *selbst* die Regelungen maßgeblich *erarbeitete* oder *beeinflusste*, die der Kreistag zur Kontrolle der Verwaltung sowie für die Arbeit des Rechnungsprüfungsamtes verbindlich vorgibt. Hierdurch

²⁸ Jahresprüfbericht 2006, Kapitel 1.1 (S. 15)

²⁹ Jahresprüfbericht 2006, Kapitel 1.15 (S. 48)

³⁰ Begründung der Landesregierung zum Gesetzentwurf, LT-Drs. 13/5567

³¹ Held/Becker/Decker u.a.: a.a.O.

wäre ihr die Möglichkeit eröffnet, Bestimmungen der RPO so zu gestalten, dass sie als "geprüfte Stelle" wesentlich beeinflussen könnte, nach welchen Maßgaben sie selbst zu prüfen sei. Dies kann mit rechtsstaatlichen Grundsätzen der **Funktionsstrennungen** nicht vereinbar sein.

Dies würde zudem die Kompetenznorm des § 104 GO nicht nur unterlaufen, sondern müsste auch verfassungsrechtlich als bedenklich eingestuft werden, da es der Funktion des RPA als **kreisinternes verwaltungstechnisches Kontrollorgan**³² entgegenstehe.

Es sprechen auch nach h.M. in der Fachliteratur sachliche Gründe **dagegen**, die Zuständigkeit zum *Erllass einer RPO* beim Hauptverwaltungsbeamten anzusiedeln³³. Das Rechnungsprüfungsamt hierbei darauf zu reduzieren, nur "*Vorschläge zur Überarbeitung der RPO und DA*" einreichen zu dürfen, wie die Verwaltung vorgab, greift im Wesentlichen zu kurz.

Die Rechnungsprüfungsämter des Landes NRW bestätigten in einer **Umfrage** über die **VERPA** unter großer Beteiligung die Auffassung des hiesigen RPA uneingeschränkt³⁴.

Die Verwaltung reagierte inhaltlich erst am **20.03.2008** mit einer ersten gemeinsamen Fachbesprechung zur Erörterung der vom RPA aufgezeigten formalen und inhaltlichen Aspekte. Nach einem zunächst mit dem *Amt für zentrale Verwaltungsaufgaben* am 26.03.2008 erreichten Konsens wurde in einer Besprechung der Amtsleitungen des Dezernats I am 08.04.2008 sodann mitgeteilt, dass *weitere* Änderungswünsche formuliert worden seien und der **Versand der Vorlage nicht vollzogen** worden sei.

In Fortsetzung der Besprechung am 08.04.2008³⁵ vertrat die Verwaltung die Auffassung, die Kompetenz des RPA-Leiters, sich an den Kreistag (Rechnungsprüfungsausschuss) wenden zu dürfen, gelte nur für Angelegenheiten der Jahresrechnung, **nicht** jedoch für *grundlegende Angelegenheiten der Rechnungsprüfung*³⁶.

Darüber hinaus werde dem RPA auf Dezernentenebene vorgehalten, es *behindere* mit seiner Prüfungsarbeit die Tätigkeit der Fachämter und Organisationseinheiten der Verwaltung. Dieser Auffassung trat das RPA unter Hinweis auf § 104 GO sowie den Sinn der Prüfung als "*Instrument des Kreistags*"³⁷ eindeutig entgegen.

Es musste den Anschein haben, als ob Vertreter der Verwaltung sowohl die Festschreibung der (*ohnehin*) bereits aus der GO ableitbaren Kompetenzen in der neuen RPO als auch deren Kenntnisnahme durch den Kreistag zu verhindern suchten.

*Es ist aber ein allgemeiner Grundsatz der Prüfung, dass die **Unterrichtung** (des Kreistags) kein eigenständiges, vom Prüfungsrecht abgekoppeltes Recht darstellt, sondern Bestandteil der Prüfung selbst ist*³⁸. Dies ergibt sich zudem bereits aus der direkten Unterstellung des RPA unter den Kreistag.

³² OVG NRW, B. v. 7.11.2006, 15 B 2378/06

³³ *Fiebig*: Kommunale Rechnungsprüfung, 3. Auflage, Rn. 52

³⁴ **Rechnungsprüfungsämter**: Coesfeld, Herdecke, Märkischer Kreis, Hürth, Meerbusch, Gladbeck, Stadt Aachen, Kreis Wesel, Kommunales Rechenzentrum Niederrhein, Stadt Düren, Arnsberg, Kreis Euskirchen, Hilden, Kreis Paderborn, Rhein-Kreis-Neuss, Kaarst, Pulheim, Velbert (Vorsitz der VERPA), Hemer, Wermelskirchen, Stadt Viersen, Kreis Olpe, Würselen, Lohmar, Havelland, Emmerich, Frechen, Hattingen, Langenfeld, Eschweiler, Erfstadt, Monheim, Hückelhoven, Menden, Stadt Euskirchen, Kreis Aachen, Warstein, Wegberg, Bocholt, Hückelhoven, Kreis Warendorf, Kleve, Rinteln (Nds.), Alfeld (Leine, Nds.).

³⁵ Besprechung mit dem Dezernatsleiter I, dem Amtsleiter 10 und dem RPA-Leiter

³⁶ Bereits in analoger Betrachtung des § 46 Abs. 3 HGrG kann eine solche Auffassung grundsätzlich nicht zutreffend sein.

³⁷ *Held/Becker/Decker* u.a.: Kommunalverfassungsrecht a.a.O.

³⁸ BVerwG, U. v. 19.12.1996, 3 C 1.96. *Hener*: Haushaltsrecht, zu § 96 BHO; *Piduch*: Haushaltsrecht, zu Art. 114 GG, Rn. 114

Der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes sah sich daher veranlasst, in dieser Angelegenheit **den Behördenleiter** unmittelbar einzuschalten und ersuchte mit Schreiben vom 10.04.2008 um ein persönliches Gespräch.

Am 22.04.2008 fand eine eingehende Unterredung zwischen dem **Landrat** und dem **RPA-Leiter** in der Sachfrage zur RPO statt. In diesem konstruktiven Austausch konnten die Positionen von Verwaltung und Rechnungsprüfung offen angesprochen, dargelegt und erörtert sowie Missverständnisse zu Formulierungen des RPO-Entwurfs ausgeräumt werden. Die Unterredung mit dem Behördenleiter erbrachte **Einvernehmen** darüber, die Rechnungsprüfungsordnung in der vom RPA vorgelegten Entwurfsfassung nunmehr dem Kreistag zur Beschlussfassung zuzuleiten. Das Rechnungsprüfungsamt begrüßt ausdrücklich die vom **Landrat** in dieser Frage gezeigte Sachlichkeit, Souveränität und Konsensbereitschaft im Sinne einer sachgerechten und konstruktiven Zusammenarbeit.

Jedoch erst nach *weiteren* fünf Wochen und damit nach einer **Zeitspanne von insgesamt rund 7 Monaten** nach ursprünglicher Zuleitung des RPO-Entwurfs wurde die Beschlussvorlage 133/08 *von der Verwaltung* am 23.05.2008 an die politischen Vertreter versandt.

Im Kreistag am 17.06.2008³⁹ wurde die Rechnungsprüfungsordnung *einstimmig* beschlossen. Damit hat sich der Kreistag nicht nur *sachgerecht* einer kommunalverfassungsrechtlich zutreffenden Ausgestaltung der Prüfkompetenzen angeschlossen, sondern eine **transparente Handlungsnorm** erlassen, auf deren Grundlage das RPA seinen Prüfauftrag namens und in Verantwortung gegenüber dem Kreistag effektiv wahrnehmen kann.

Inhaltlich enthält die neue RPO neben der Umstellung auf NKF und weiteren redaktionellen Änderungen auch weitere, unmittelbar aus § 104 GO abzuleitende Klarstellungen, insbesondere im Hinblick auf die unmittelbare Verantwortlichkeit und Unterstellung des RPA gegenüber dem Kreistag sowie der fachlichen Weisungsfreiheit, die der Gesetzgeber in § 104 Abs. 1 Satz 2 GO festgelegt hat. Dass die unmittelbare Unterrichtung des Rechnungsprüfungsausschusses und des Kreistags durch das RPA Bestandteil der Prüfung ist, wurde bereits herausgestellt.

In der Neufassung des § 10 RPO wurde die Unterrichts- und Zeichnungsbefugnis daher klarstellend wie folgt neu geregelt:

Hiernach unterzeichnet Vorlagen und Mitteilungen des RPA ⁴⁰	
Alternative 1)	Alternative 2)
an den Rechnungsprüfungsausschuss	an den Kreisausschuss und Kreistag a) in Angelegenheiten des Jahresabschlusses b) in <i>grundlegenden</i> Angelegenheiten
der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes	

Die bisher verwaltungsseitig vertretene *gegenteilige* Auffassung dürfte durch die Klarstellung des Kreistags ihre Erledigung gefunden haben.

³⁹ Drs. Nr. 257/08, TOP 5

⁴⁰ Die Befugnis des **Landrats**, in eigener Zuständigkeit Vorlagen und Mitteilungen zu erstellen, bleibt hiervon unberührt.

2. Allgemeine Haushaltswirtschaft

2.1 Anzuwendendes Haushaltsrecht

Die haushaltsrechtlichen Bestimmungen der GO, der GemHVO und der GemKVO sind durch das NKFG NRW vom 16.11.2004 neu gefasst worden; die GemKVO wurde sogar aufgehoben.

Nach § 1 NKFE~~G~~ hat die Kommune spätestens ab dem Haushaltsjahr 2009 ihre Geschäftsvorfälle nach dem System der doppischen Buchführung zu erfassen und zum 01.01.2009 eine **Eröffnungsbilanz** aufzustellen.

Auf Grundlage der §§ 7 und 9 NKFE~~G~~ gilt für die noch nicht auf Doppik umgestellten Bereiche jedoch nach wie vor die **Rechtslage** nach der bis zum 31.12.2004 geltenden GO, der GemHVO und der GemKVO. Prüfauftrag und –grundlagen orientieren sich daher *letztmals* an den Vorschriften des "alten" kameralen Haushaltsrechts.

Unabhängig hiervon bleiben die Änderungen durch das **GO-Reformgesetz** vom 09.10.2007.

2.2 Haushaltssatzung und Haushaltsplan

➤ *Bestandteile und Anlagen des Haushaltsplans*

Gemäß § 2 GemHVO besteht der **Haushaltsplan** aus:

- Gesamtplan und Einzelplänen des VwH und VmH
- Sammelnachweisen
- dem Haushaltssicherungskonzept (wenn es erstellt werden muss)

Dem **Haushaltsplan** sind als Anlage beizufügen:

- Vorbericht
- Stellenplan
- Übersicht über Verpflichtungsermächtigungen
- Übersicht über Schulden, Bürgschaften und Rücklagen zu Beginn des Hj.
- Übersicht über Zuwendungen an die Fraktionen
- Finanzplan mit dem ihm zugrunde liegenden Investitionsprogramm
- Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse der Sondervermögen
- Jahresabschlüsse, Lageberichte von Unternehmen etc.
- Übersicht über gebildete Budgets

➤ Haushaltssatzung

Im Rahmen des Doppelhaushalts 2006/2007 fanden zum Inkrafttreten der HHS 2007 *keine* besonderen Haushaltsberatungen statt. Die HHS trat vielmehr unmittelbar am 01.01.2007 in Kraft.

Wesentliche Grundlagen wurden mit dem **Haushaltsplanentwurf** 2006/2007 bzw. mit der Vorlage **Drs. Nr. 149/06** den politischen Gremien übersandt.

Das im Jahre 2006 durchgeführte Verfahren ist daher für das Haushaltsjahr 2007 identisch. Insoweit kann auf die Ausführungen im Jahresprüfbericht 2006 (Kapitel 2.2 ff.) verwiesen werden.

Die **Haushaltssatzung** enthält u.a. die Festsetzung des **Haushaltsplans**, der Grundlage für die Haushaltswirtschaft der Kommune ist (§§ 77 Abs. 2, 78 Abs. 3 GO). Nach § 1 der HHS wurden somit festgesetzt:

	Verwaltungshaushalt	Vermögenshaushalt
Einnahmen	321.928.080 €	11.342.645 €
Ausgaben	328.086.710 €	11.342.645 €
Ergebnis	- 6.158.630 €	0 €

Nach den Festsetzungen der Haushaltssatzung ist der Haushalt 2007 (in der Planung) somit erneut entgegen den Forderungen aus § 75 Abs. 3 GO **nicht ausgeglichen**.

Nach den Vorgaben von § 6 HHS soll nach dem Haushaltssicherungskonzept der Haushaltsausgleich im Jahre 2009 wieder hergestellt sein.

Weitere Festsetzungen lauteten:

- **Kreditermächtigung:**
 - 2.719.595 €
- **Verpflichtungsermächtigungen:**
 - Keine
- **Kassenkreditrahmen:**
 - 40.000.000 €
- **Kreisumlage:**
 - 47,09 %
- **Jugendamtsumlage:**
 - 17,70 %

Die Bezirksregierung genehmigte die Haushaltssatzung (bereits) mit Verfügung vom 30.08.2006.

➤ **Kredite**

Die Kreditermächtigung aus § 2 HHS betrug **2,719 Mio €**.

Mit Vorlage Drs. Nr. 339/07 wurde zunächst die Aufnahme eines Kredites iHv. 1 Mio € dargelegt. Unter Bezug auf die im Jahresprüfbericht 2006⁴¹ aufgezeigten Zusammenhänge zwischen *Kreditaufnahmen* und *Investitionsausgaben* ist erneut darauf hinzuweisen, dass eine Zuordnung der Einnahmen aus Krediten zu den Investitionen nicht möglich ist. Die Forderungen des Gesetzgebers aus den §§ 85 Abs. 1 und 76 Abs. 3 GO bleiben daher hinter dem Gesamtdeckungsprinzip des § 16 GemHVO zurück⁴².

➤ **Finanzplan**

Die Kommune hat ihrer Haushaltswirtschaft eine fünfjährige **Finanzplanung** zugrunde zulegen. Als Grundlage für die Finanzplanung ist ein Investitionsprogramm aufzustellen (§ 83 GO). Weitere Erfordernisse ergeben sich aus § 24 GemHVO. Danach soll auch der Finanzplan **ausgeglichen** sein. Mit Vorlage Drs. Nr. 149/06 wurde das **Investitionsprogramm** 2005 – 2010 dem Kreistag vorgelegt, der es in seiner Sitzung am 23.05.2006 beschlossen hat. Investitionsprogramm und Finanzplan sind dem beschlossenen Haushaltsplan beigelegt (S. F – 33 ff.). Prüfseitig ergeben sich hierzu *keine* besonderen Feststellungen.

➤ **Beteiligung der Kommunen**

Die in § 55 KrO vorgesehene Beteiligung der Kommunen fand zur Verabschiedung des **Doppelhaushalts 2006/2007** statt. Das ordnungsgemäß durchgeführte Verfahren wurde bereits in der Prüfberichtserstattung für das Jahr 2006 wiedergegeben⁴³.

2.3 Haushaltsplan und Jahresrechnung

In der **Haushaltssatzung** wird für die Ausgaben im Verwaltungshaushalt ein Ansatz von **328.086.710 €** ausgewiesen. Die **Jahresrechnung 2007** weist jedoch lediglich einen Ansatz von **328.072.230 €** aus. Die Verwaltung wurde um Erläuterung zu der **Differenz in Höhe von 14.480 €** ersucht.

Nach Mitteilung der Kämmerei beliefe sich der richtige Ansatz auf von **328.072.230 €**. Bei einer Prüfung der Haushaltssatzung für 2007 und dem Haushaltsplan für 2007 habe sich am 17.11.2006 herausgestellt, dass in § 1 der Haushaltssatzung im Verwaltungshaushalt bei der Ausgabe **14.480 € mehr** ausgewiesen sind, als tatsächlich veranschlagt sind.

Der Fehler sei dadurch entstanden, dass die Haushaltsstelle "1.9200.8921 - Deckung Soll-Fehlbeträge Vorjahre" nach Einbringung des Haushaltsentwurfes von 6.653.000 € auf 6.638.520 € gekürzt worden sei und dies bei der endgültigen Sitzungsaufstellung für 2007 unberücksichtigt blieb.

⁴¹ Kapitel 3.9, S. 89

⁴² Nur in den Fällen, in denen diese Zuordnung zahlenmäßig möglich ist, vermag die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben überprüft werden können, wie das Urteil des **Verfassungsgerichtshofs NRW** vom 24.4.2007 (VerfGH 9/06) zeigt, das Teile des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2005 iVm. dem Haushaltsgesetz 2004/2005 wegen Verstoßes gegen Art. 83 Satz 2 der Landesverfassung für **nichtig** erklärte, weil die Einnahmen aus *Krediten* die Summe der *Investitionsausgaben* überschritten.

⁴³ Jahresprüfbericht 2006, S. 56

3. Die Jahresrechnung

3.1 Allgemeines

In der **Jahresrechnung** ist das Ergebnis der **Haushaltswirtschaft** einschließlich des Standes des Vermögens und der Schulden zu Beginn und am Ende des Haushaltsjahres nachzuweisen (§ 93 Abs. 1 GO). Sie umfasst nach § 39 GemHVO

- den kassenmäßigen Abschluss und
- die Haushaltsrechnung

und ihr sind **beizufügen**

- eine Vermögensübersicht
- Übersicht über Schulden und Rücklagen
- Rechnungsquerschnitt und Gruppierungsquerschnitt
- ein Rechenschaftsbericht

Der Beteiligungsbericht ist zwar nicht Anlage zur Jahresrechnung, sondern wird nach § 112 Abs. 3 GO erstellt, wird aber in gängiger Praxis den Beratungsunterlagen für den Rechnungsprüfungsausschuss beigelegt. Für 2007 wurde er mit Drs. Nr. 206/08 vom 27.05.2008 vorgelegt.

Der **kassenmäßige Abschluss** enthält nach § 40 GemHVO (vgl. auch § 34 GemKVO)

1. die Soll-Einnahmen und Soll-Ausgaben⁴⁴
2. Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben zum Abschlusstag
3. Kassenreste für den VwH, den VmH sowie für Vorschüsse und Verwahrgelder

Über diese Angaben hinaus enthält die **Haushaltsrechnung** auch die genannten Beträge für die einzelnen HHStellen. Hierbei sind den Soll-Einnahmen und Soll-Ausgaben die entspr. Haushaltsansätze und die über- und außerplanmäßig bewilligten Ausgaben (§ 82 GO) gegenüberzustellen (§ 40 GemHVO). Somit wird das Ergebnis der **Kassenrechnung** durch Hinzufügen weiterer Angaben (z.B. Ansätze, üp./apl. Ausgaben und Haushaltsreste) zur **Haushaltsrechnung** erweitert.⁴⁵

Nachstehende wichtige **Unterlagen** zur Jahresrechnung wurden wie folgt **vorgelegt**:

- Haushaltsrechnung zum 31.03.2008
- Kassenmäßiger Abschluss wurde angefordert zum 31.03.2008
- Rechenschaftsbericht zum 05.06.2008

Die Kenntnismahme der Jahresrechnung erfolgte durch den **Kreistag** am 17.06.2008 (Drs. Nr. 257/08, TOP 4).

⁴⁴ die auf Grund von Zahlungsanordnungen "zum Soll" gestellten Beträge, vgl. § 45 Nr. 21/22 GemHVO

⁴⁵ *Bernhardt/Schünemann* u.a.: Kommunales Anordnungs-, Kassen-, Rechnungslegungs- u. Prüfungsrecht, 7. Auflage (S. 255)

3.2 Haushaltsrechnung

Bei der dem Rechnungsprüfungsamt mit Schreiben vom 31.03.2008 übersandten "Jahresrechnung 2007" (vgl. Drs. Nr. 131/08) handelt es sich richtigerweise um die **Haushaltsrechnung** gem. § 40 GemHVO.

Wie bereits im Jahresprüfbericht 2006 ausgeführt, ist die **Darstellung** in der Haushaltsrechnung suboptimal und erschwert die Lesbarkeit und Prüfungsarbeit. Wie auch bereits in der **Feststellung F 5/2006** beschrieben, wird aus der tabellarischen Übersicht nicht deutlich, aus welchen Gründen die dort ausgewiesenen "Mehrbeiträge" (letzte Spalte) entstanden sind, insbesondere ob dies überplanmäßige Ausgaben oder Mittelbereitstellungen der echten Deckung (§ 18 GemHVO) oder der unechten Deckung (§ 17 GemHVO) sind, denen eine korrespondierende Einnahme-HHSt. gegenüberstehen muss.

Auch die oftmals abgeschnittenen Haushaltsstellenbezeichnungen mindern die Aussagekraft der Haushaltsrechnung und erhöhen den Arbeitsaufwand in Betrachtung und Interpretation dieses Rechenwerks.

3.3 Kassenprüfungen und Bestandsaufnahmen

Nach § 91 GO erledigt die Kreiskasse die Kassengeschäfte des Kreises. Hierbei hat der Kreis einen Kassenverwalter zu bestellen (§ 91 Abs. 2 GO). Maßgebliche Rechtsnorm für die Kassengeschäfte ist die (alte) GemKVO. Diese wird mit Einführung des NKF kraft Gesetzes aufgehoben (sein).

Das Rechnungsprüfungsamt hat die Kasse dauernd zu überwachen sowie Kassenprüfungen vorzunehmen (§ 103 Abs. 1 Nr. 3 GO). Gem. § 39 GemKVO ist die Kasse einmal jährlich unvermutet zu prüfen sowie eine unvermutete Kassenbestandsaufnahme vorzunehmen. Der Inhalt der Prüfungen ist weiter in § 40 GemKVO geregelt.

Die unvermutete Kassenprüfung fand im Zeitraum vom 20.06.2007 bis 28.06.2007 statt.

Die Prüfung führte zu folgenden Feststellungen:

1. Die Kassenbestandsaufnahme ergab einen Kassenüberschuss von **6.291,96 €**.
2. Spenden anlässlich der Tsunami Flutkatastrophe im Jahre 2005 iHv. insgesamt **4.393,39 €** waren noch nicht weitergeleitet worden.

Die Differenz iHv. 6.291,96 € konnte in Zusammenarbeit mit der KDvZ Frechen geklärt werden. Die Berichtigung erfolgte am 29.11.2007. Der Restbetrag der Spenden für die Flutopfer wurde am 14.11.2007 an "Unesco – Bildung für Kinder" weiter geleitet.

Die getroffenen Feststellungen können somit als **ausgeräumt** angesehen werden. Über die Durchführung der Kassenprüfung wurde gem. § 41 GemKVO ein eigener Prüfbericht erstellt.

3.4 Analyse des Jahresrechnungsergebnisses

Haushaltsanalytik 2007

HAUSHALT	Verwaltungshaushalt		Vermögenshaushalt	
	Einnahmen	Ausgaben	Einnahmen	Ausgaben
Ansatz	321.928.080,00	328.086.710,00	11.342.645,00	11.342.645,00
Soll	332.225.714,48	347.003.789,93	6.669.601,38	8.806.254,10
Soll bereinigt	332.071.318,11	346.850.396,21	6.187.153,10	6.187.153,10
Ergebnis		-14.779.078,10		0,00
Ansatz/Soll	103,15%		54,55%	

üpl./apl. Ausgaben	
VwH	VmH
13.850.318,20	3.048.120,02
unechte Deckung	
VwH	VmH
13.590.627,30	93.414,00

Haushaltseinnahmereste	
nur im VmH	
aus Krediten	0,00
sonstige	0,00
Abgang alte HER	-399.038,91

Kreditaufnahmen	
nur im VmH	
Ermächtigung	2.719.595,00
Kreditaufnahme	
als HER > 2008	0,00

Zuführung an den VmH	
Pflichtzuführung	2.554.797,04
Zuführung	2.855.943,91

Verpflichtungsermächtigungen	
	0

Neue Haushaltsausgaberrreste	
VwH	VmH
0,00	0,00

Anordnung auf (alte) HAR	
VwH	VmH
1.489.017,80	3.142.245,57

Abgang auf alte HAR	
153.393,72	2.619.101,56

Kasseneinnahmereste neu	
VwH	VmH
4.728.234,42	153.706,42
4.881.940,84	

Pauschale KER-Bereinigung	
VwH	VmH
nicht erfolgt	

Abgang auf alte KER	
VwH	VmH
404.396,37	83.409,37

Kassenausgaberrreste neu	
VwH	VmH
135.080,40	0,00

KASSE	Verwaltungshaushalt		Vermögenshaushalt	
	Einnahmen	Ausgaben	Einnahmen	Ausgaben
SOLL Kasse	343.161.711,19	357.939.028,60	11.967.148,00	11.948.137,73
IST Kasse	338.433.476,77	357.803.948,20	11.813.441,58	11.948.137,73
Kassenrest	4.728.234,42	135.080,40	153.706,42	0,00

Kassenbestand
-18.417.909,75

Kassenkreditzinsen
724.848,86

3.5 Einhaltung des Haushaltsplans

➤ Ergebnis nach der Jahresrechnung

Das Haushaltsrecht normiert die Verbindlichkeit und Jährlichkeit des Haushaltsplans (§ 78 GO) und den Grundsatz der Kassenwirksamkeit (§ 7 GemHVO), verbunden mit der Forderung nach **ordnungsgemäßer** und **sorgfältiger** Veranschlagungspraxis.

	Einnahmen	Ausgaben	Einnahmen	Ausgaben
Ansatz	321.928.080,00	328.086.710,00	11.342.645,00	11.342.645,00
Soll	332.225.714,48	347.003.789,93	6.669.601,38	8.806.254,66
Soll bereinigt	332.071.318,11	346.850.396,21	6.187.153,10	6.187.153,10
Ergebnis		-14.779.078,10		0,00
Ansatz/Soll	103,15%		54,55%	

Das **Defizit** im Verwaltungshaushalt beträgt rd. **14,8 Mio €** und liegt somit rd. 8,6 Mio €, mithin **140 % über** dem nach der Haushaltssatzung geplanten Defizit von rd. 6,2 Mio €.

Unter Beachtung der kommunalabgabenrechtlichen Vorgaben, wonach *Kostenüberdeckungen* bei kostenrechnenden Einrichtungen grds. *nicht* dem allgemeinen Haushalt zugeordnet werden dürfen, wäre das o.g. Defizit um die Überschüsse aus dem Rettungsdienst iHv. 1,8 Mio € noch zu bereinigen und damit tatsächlich auf **16,6 Mio €** zu erhöhen.

Weiterhin ist zu beachten, dass die **HAR** aus dem Jahr 2006 das Hj. 2007 zwar *nicht* belastet haben, **ihre Absetzung hingegen** (ca. 2,7 Mio) das Ergebnis (sogar) *verbessern*; sonst wäre diese Summe gedanklich dem o.g. Defizit ebenfalls noch zuzuschlagen gewesen. So wie die HAR frühere Haushaltsjahre nach dem Soll-Prinzip belastet hatten, bewirkt ihre Absetzung in einem Folgejahr eine Ergebnisverbesserung, obwohl dies faktisch weder höhere Einnahmen noch ersparte Ausgaben darstellt.

In der Haushaltsrechnung ist die Deckung des Fehlbetrags aus Vorjahren iHv. **6,358 Mio €** veranschlagt. Wie bereits im vergangenen Jahr wurde also *nach Auffassung der Prüfung* das Defizit aus **2006** mit einem noch höheren Defizit aus **2007** "finanziert".

Während die bereinigten Soll-Einnahmen des **VwH** über dem Ansatz aus der Haushaltssatzung liegen, zeichnet sich beim *VmH* eine deutliche *Unterschreitung* der zum Soll gestellten Beträge im Vergleich zu den Ansätzen innerhalb der Haushaltsplanung ab.

Auf die **Differenz** zwischen der Festsetzung in der Haushaltssatzung und der Jahresrechnung bei den Ausgaben des **VwH** wurde bereits unter Kapitel 2.3 hingewiesen.

Der Darstellung der Verwaltung im Rechenschaftsbericht 2007 (S. 11), *das gesamte Defizit läge somit "nur" 8,6 Mio € über dem veranschlagten Betrag*, vermag die Rechnungsprüfung nicht beizutreten. Dies ist angesichts der Verantwortung für öffentliche Gelder nicht vermittelbar.

➤ **Exkurs: Was geschieht mit dem Fehlbetrag von 14,8 Mio € im NKF ?**

Mit Ablauf des Haushaltsjahres 2007 endet das kamerale Rechnungswesen. Die sonst geltenden Vorschriften über den Vortrag bzw. die Veranschlagung von Fehlbeträgen haben keine Fortgeltung mehr. Diese eröffneten einer Kreisverwaltung die Möglichkeit, (Alt)Fehlbeträge in zukünftigen Rechnungsperioden über die *Kreisumlage* zu refinanzieren. Damit besaß der Kreis Düren ein Steuerungselement, mit dem er die kreisangehörigen Kommunen in Zeiten angespannter finanzieller Lage entlasten und zu einem späteren Zeitpunkt wieder belasten konnte.

Fraglich ist, ob mit der Umstellung auf das Rechnungswesen des NKF der zum Stichtag 31.12.2007 bestehende *Fehlbetrag* auch weiterhin von den kreisangehörigen Kommunen gefordert werden kann. Von der durch den Innenminister NRW zugelassenen Möglichkeit, die Altfehlbeträge im letzten kameralen Haushaltsjahr in voller Höhe zu erheben und anschließend zu stunden, hat der Kreis Düren keinen Gebrauch gemacht.

In diesem Zusammenhang ist zunächst zu klären, wie der Fehlbetrag in das Rechnungswesen des NKF übernommen wird. Ein kameraler Fehlbetrag ist dadurch entstanden, dass die **Soll-Ausgaben größer als die Soll-Einnahmen** waren, bezogen auf eine Rechnungsperiode. Da einem Teil der Ausgaben keine Einnahmen entgegenstanden, können diese nur aus Rücklagen bzw. (*wie beim Kreis Düren der Fall*) auf (Kassen-)Kreditbasis geleistet worden sein.

Die Kameralistik kennt zwar eine Übersicht der Schulden als Anlage zur Jahresrechnung, die Auswirkung der Fehlbeträge auf die Kommune als solches konnte jedoch nicht dezidiert dargestellt werden. Daher wurde der Fehlbetrag jedes Jahr in die Rechnung des nächsten Jahres vorgetragen, mit dem Ziel, ihn dort auszugleichen. Der Fehlbetrag des Jahres 2006 in Höhe von 6,4 Mio € ist also in dem Fehlbetrag des Jahres 2007 in Höhe von 14,8 Mio € enthalten.

Mit Einführung des NKF liegt die zur Abbildung des Fehlbetrags benötigte Vermögens- und Schuldendarstellung in Form der Bilanz vor. Diese stellt das Vermögen (Aktiva) und die Vermögensherkunft (Passiva) wie folgt gegenüber.



Im Rahmen der Erstellung der Eröffnungsbilanz werden neben dem Vermögen auch alle Schulden, insbesondere alle Kredite erfasst und in der Position "**Fremdkapital**" mit ihrem vollständigen Rückzahlungsbetrag ausgewiesen.

Da der Fehlbetrag in Höhe von **14,8 Mio €** im Verwaltungshaushalt entstanden ist, besteht die einzige Möglichkeit der Deckung (nach Ausschöpfung der Rücklagen) mittels sog. Kassenkredite. Diese werden in der NKF-Bilanz beim Fremdkapital unter der Position "4.3 Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung" dargestellt. Laut vorläufiger Eröffnungsbilanz vom 21.04.2008 beträgt diese Position rund 17,9 Mio €⁴⁶.

Der Unterschiedsbetrag von rund 3,1 Mio € lässt sich zum größten Teil auf das Soll – Prinzip der Kameralistik zurückführen.

Da NKF mit Ist–Werten arbeitet, müssen die Kassenreste aus der letzten kameralen Jahresrechnung mit einbezogen werden. Diese liegen vor allen Dingen im Bereich der Einnahmen. Berücksichtigt man den Saldo der Einnahme- und Ausgabereiste des Kernhaushaltes von 3,6 Mio €⁴⁷, ergibt sich ein Ist–Fehlbetrag von 18,4 Mio €, der 0,5 Mio € über dem Wert der Kredite zur Liquiditätssicherung in der Eröffnungsbilanz liegt.

Diese Differenz kann u.a. wiederum auf den Stand der Position "2.4 Liquide Mittel" bei den Aktiva in Höhe von 0,5 Mio €⁴⁸ zurückgeführt werden.

Eine centgenaue Überführung des kameralen Fehlbetrages ins NKF ist nicht möglich⁴⁹. Alle Konsequenzen der Handlungen der letzten Jahre, die zu kameralen Fehlbeträgen geführt haben, lassen sich jedoch der Bilanz entnehmen: **Sie wurden als Fremdkapital in der Bilanz erfasst und mindern somit das Eigenkapital des Kreises Düren.**

Die Frage des weiteren Umganges mit den kameralen Fehlbeträgen nach dem Umstieg auf das NKF kann also auf die Frage des Abbaus der dadurch entstandenen Kredite zur Liquiditätssicherung zurückgeführt werden.

Legt man lediglich § 56 Abs. 1 KrO zugrunde, ist eine nachträgliche Realisierung der Altfehlbeträge bzw. der dadurch verursachten Kredite zur Liquiditätssicherung mittels Erhebung einer entsprechenden Kreisumlage nicht mehr möglich, denn diese orientiert sich nur an den nicht durch Erträge gedeckten Aufwendungen. Durch die Rückzahlung von Krediten entsteht kein Aufwand.

Der Innenminister NRW hat zwischenzeitlich jedoch reagiert und mit Erlass vom 18.08.2006 die Möglichkeit eröffnet, Kredite zur Liquiditätssicherung, die auf Altfehlbeträgen beruhen, durch Berücksichtigung bei der Kreisumlage abzubauen.

Eine ggf. damit verbundene Eigenkapitalserhöhung setzt die Kreisverwaltungen in den Stand zurück, den sie ohne Verzicht auf Umlageerhöhungen inne hätten.

Nach dem Wortlaut des Erlasses ist darauf zu achten, dass es in allen Fällen auch nach einer NKF-Umstellung zum Abbau eines systemwidrig hohen Anteils an Kredite zur Liquiditätssicherung kommt.

Der Verzicht der Umlageerhöhung zu Lasten des Kreishaushaltes in der Vergangenheit ist mit Rücksichtnahme auf die finanziell schwierige Haushaltsslage der kreisangehörigen

⁴⁶ siehe auch V – 23 des Haushaltsplanes 2008/2009 des Kreises Düren; Betrag: 17.950.600,87 €

⁴⁷ Kasseneinnahmereste: 3.766.793,65 €./Kassenausgabereiste: 118.042,04 € = 3.648.751,61 € (Kernhaushalt)

⁴⁸ siehe auch V – 23 des Haushaltsplanes 2008/2009 des Kreises Düren; Betrag: 495.602,67 €

⁴⁹ Es handelt sich bei der Bilanz vom 21.04.2008 lediglich um eine vorläufige Bilanz, die Werte sind nicht abschließend festgelegt. Des Weiteren wurden in der beispielhaften Rechnung die Sonderhaushalte (Sozialhilfe/Landeshaushalt) nicht berücksichtigt.

Kommunen zurückzuführen. Bei der Unterstützung der Kommunen kann es sich aber nur um ein vorübergehendes "Darlehen" handeln, welches innerhalb eines überschaubaren Konsolidierungszeitraums abgebaut werden sollte.

Im Vorbericht des Haushaltsplanes 2008/2009 des Kreises Düren (V – 8) wird ausgeführt, dass die vom Innenministerium NRW zugelassene Ausweisung von Überschüssen im Ertragsplan nicht vorgesehen ist.

Wie der Kämmerer in einer dem RPA vorliegenden Aktennotiz zutreffend vermerkt hat, ist der Kreis Düren jedoch betroffen, da zum 31.12.2007 Altfehlbeträge die Liquidität belasten und durch Kassenkredite finanziert werden mussten.

Im Zuge der Einführung des NKF zum 01.01.2008 wird die Verwaltung gehalten sein darzustellen, welchen Konsolidierungszeitraum sie für den Abbau der Kassenkredite, die aufgrund der Altfehlbeträge entstanden sind, ansetzt.

➤ Abweichungen im Rahmen der Haushaltsführung

Neben den Rechtsgrundlagen von Haushaltssatzung und Haushaltsplan und den durch sie ausgesprochenen Ermächtigungen sieht das Haushaltsrecht mehrere Instrumente vor, eine zusätzliche Ausgabeermächtigung zu ermöglichen (**bewegliche Haushaltsführung**):

- **Haushaltsausgabereste** (§§ 19, 41 GemHVO).
 - Unter bestimmten Voraussetzungen können noch nicht ausgeschöpfte Ausgabeermächtigungen (Ansätze) des alten Hj. in das neue Hj. übertragen werden und stehen dann – unabhängig von einem evtl. neuen Haushaltsansatz – für zusätzliche Ausgaben zur Verfügung.
- **Unechte Deckungsfähigkeit** (§ 17 Abs. 1 Satz 4 und Abs. 2 GemHVO)
 - Unter bestimmten Voraussetzungen dürfen aufgrund von Mehreinnahmen zusätzliche Ausgaben geleistet werden.
- **Echte Deckungsfähigkeit** (§ 18 GemHVO).
 - Unter bestimmten Voraussetzungen dürfen aufgrund von Minderausgaben auch zusätzlich Ausgaben geleistet werden.
- **Über- und außerplanmäßige Ausgaben** (§ 82 GO)⁵⁰
 - Unter den Voraussetzungen des § 82 GO können Ausgaben ggf. (durch Kämmerer oder Kreistag) zusätzlich oder in erstmaligem (außerplanmäßigem) Ansatz verausgabt werden.

Das RPA hat die Abwicklung dieser Instrumentarien für das Jahr 2006 dezidiert prüfseitig betrachtet und im **Jahresprüfbericht 2006** bereits umfassend dargelegt.

Gleichwohl wurden auch diesjährig die sich aus den vg. Instrumenten ergebenden **Abweichungen** im Rahmen der Haushaltsführung unter verschiedenen Blickwinkeln betrachtet. Hierbei ergibt sich zunächst aus der Gegenüberstellung der reinen Sollstellungen nachstehende Übersicht:

Abweichungen von Einnahmen und Ausgaben (nach Sollstellung)	
im Verwaltungshaushalt	14,8 Mio € Fehlbetrag (s.o.)
im Vermögenshaushalt	0 €

Der Vergleich der in der Haushaltssatzung festgesetzten Gesamtansätze mit den zum Soll gestellten Ausgaben ergibt sodann folgendes Ergebnis:

Abweichungen von Ansatz und Sollstellung (Ausgaben)	
im Verwaltungshaushalt	ca. 18,9 Mio €⁵¹ mehr
im Vermögenshaushalt	ca. 2,6 Mio € weniger

⁵⁰ Diese Ausgaben sind nur zulässig, wenn sie unabweisbar sind und die Deckung im laufenden Hj. gewährleistet ist. Sind die Ausgaben *erheblich*, so bedürfen sie der vorherigen **Zustimmung** des Kreistags, im Übrigen sind sie dem Kreistag zur Kenntnis zu bringen. Mit Kreistagsbeschluss vom 26.06.2001 und in § 8 HHS wurde die **Erheblichkeitsgrenze** auf **40.000 €** festgelegt. Unterhalb dieser Grenze entscheidet der Kämmerer. Die Verwaltung bringt dem Kreistag die Entscheidungen über nicht erhebliche Ausgaben halbjährlich zur Kenntnis. Mit Beschluss vom 03.05.2005 hat der Kreistag mit **3.500 €** auch die **Geringfügigkeitsgrenze** des § 82 GO geregelt.

⁵¹ Die Saldierung von Ansatz und Soll entspricht dem Ergebnis der in der Haushaltsrechnung unter Spalte 7 aufgeführten Summe (vgl. dortige Seiten 402 und 88)

Die Größe der **Abweichungen**, die üpl. oder apl. bewilligte oder nach § 17 GemHVO⁵² gedeckte Mittel verursacht haben, werden in Spalte 8 der Haushaltsrechnung dargestellt.

Abweichungen durch üpl./apl. Ausgaben oder durch § 17 GemHVO ⁵³	
für den VwH insgesamt	24.567.236,74 €
für den VmH insgesamt	1.071.019,38 €

Im **Jahresprüfbericht 2006** hatte das RPA die nicht aussagekräftige Darstellung in Spalte 8 der Haushaltsrechnung kritisiert und hierzu die **Feststellung F 5** getroffen. Nach der seinerzeit von der Kämmererei mitgeteilten Auffassung können die Daten aus der Haushaltssoftware KIRP *nicht* generiert werden. Diese Auffassung ist unzutreffend. Nach den zwischenzeitlichen Kenntnissen des RPA ist diese Möglichkeit programmtechnisch gleichwohl gegeben.

Um die in Spalte 8 der Jahresrechnung ausgewiesenen Werte nachvollziehen zu können, werden zunächst die in 2007 genutzten Varianten der Mittelbereitstellung für üpl. oder apl. Ausgaben aufgeführt:

1. Mehrausgaben **aufgrund Mehreinnahmen** (analog § 17 GemHVO)
2. Mehrausgaben **aufgrund Minderausgaben** (analog § 18 GemHVO)
3. Mehrausgaben **durch Abgänge auf Haushaltsausgabereste**

Die nachfolgenden Tabellen zeigen, welche Einzelpläne entweder im Rahmen von § 17 GemHVO oder (getrennt) nach einer der drei Varianten üpl. oder apl. **zusätzliche (Ausgabe-) Mittel erhalten**⁵⁴ haben:

VwH

Einzelplan	§ 17 GemHVO	üpl. / apl. (1.)	üpl. / apl. (2.)	üpl. / apl. (3.)	Summe üpl. / apl.
0	707.170,00 €	2.527.015,15 €	71.398,82 €	8.140,00 €	2.606.553,97 €
1	567.418,26 €	238.022,55 €	286.694,56 €	17.637,11 €	542.354,22 €
2	15.516,84 €	77.537,00 €	56.069,49 €	0,00 €	133.606,49 €
3	397.949,65 €	0,00 €	15.194,84 €	7.550,00 €	22.744,84 €
4	11.314.175,71 €	7.431.786,19 €	3.274.682,71 €	0,00 €	10.706.468,90 €
5	0,00 €	151.000,00 €	14.127,29 €	9.988,45 €	175.115,74 €
6	10.000,00 €	49.681,42 €	22.784,86 €	14.940,00 €	87.406,28 €
7	6.355,24 €	1.105,54 €	0,00 €	0,00 €	1.105,54 €
8	2.632,74 €	30.593,60 €	0,00 €	0,00 €	30.593,60 €
9	569.408,86 €	410.000,00 €	15.157,85 €	1.612,43 €	426.770,28 €
Summe	13.590.627,30 €	10.916.741,45 €	3.756.110,42 €	59.867,99 €	14.732.719,86 €



⁵² ausweislich der Haushaltsrechnung, Seiten 402 (VwH) und 88 (VmH)

⁵³ § 17 GemHVO normiert u.a. die *unechte Deckungsfähigkeit*. Diese wurde im Jahresprüfbericht 2006 unter Kap. 3.7 eingehend erläutert.

⁵⁴ wie später noch deutlich werden wird, handelt es sich nicht um die tatsächlich zum Soll gestellten Ausgaben.

VmH

Einzelplan	§ 17 GemHVO	üpl. / apl. (1.)	üpl. / apl. (2.)	üpl. / apl. (3.)	Summe üpl. / apl.
0	0,00 €	23.136,87 €	148.857,90 €	2.500,00 €	174.494,77 €
1	0,00 €	0,00 €	4.250,00 €	0,00 €	4.250,00 €
2	0,00 €	0,00 €	611.121,45 €	7.943,44 €	619.064,89 €
3	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
4	0,00 €	0,00 €	498.488,35 €	0,00 €	498.488,35 €
5	0,00 €	0,00 €	5.700,00 €	0,00 €	5.700,00 €
6	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
7	21.680,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
8	0,00 €	0,00 €	25.000,00 €	0,00 €	25.000,00 €
9	71.734,00 €	944.025,07 €	1.473,35 €	0,00 €	945.498,42 €
Summe	93.414,00 €	967.161,94 €	1.294.891,05 €	10.443,44 €	2.272.496,43 €



Die in Spalte 8 der Jahresrechnung ausgewiesenen Beträge setzen sich also zusammen aus den Mittelverschiebungen im Rahmen

1. der unechten Deckung gem. § 17 GemHVO
2. Mehrausgaben aufgrund Mehreinnahmen (üpl. / apl. – 1. Variante)
3. Mehrausgaben durch Abgänge auf HAR (üpl. / apl. – 3. Variante)

Die Summe der 2. üpl. / apl. Variante (Mehrausgaben aufgrund Minderausgaben) wird nicht berücksichtigt. Dies ist darin begründet, dass in der 8. Spalte der Jahresrechnung **nicht die Soll-Ausgaben, sondern die Mittelübertragungen ausgewiesen werden**. Eine Mittelübertragung nach der 2. üpl. oder apl. Variante führt dazu, dass eine Ausgabehaushaltsstelle Mittel erhält und eine andere Mittel in gleicher Höhe abgibt.

Auch der Rechenschaftsbericht enthält in Kapitel 8. *Geleistete über- und außerplanmäßige Ausgaben* diesbezüglich ungenaue Angaben. Bei den in der Tabelle *Üpl./Apl. Ausgaben 2007* dargestellten Werten⁵⁵ handelt es sich *nicht* um die tatsächlich zum Soll gestellten Ausgaben, sondern um die im Rahmen der apl. / üpl. gebuchten **Mittelverstärkungen**. Die darauf angeordneten Soll-Stellungen sind oftmals geringer, sodass die Zahlen lediglich die *obere Grenze* möglicher üpl./apl. Ausgaben darstellen. Die dortige Tabelle kann noch durch Angabe der geringfügigen Mittelverschiebungen (< 3.500 €) ergänzt werden:

Üpl./Apl.	Verwaltungshaushalt		Vermögenshaushalt	
	€	%	€	%
Summe	14.732.719,86	100,00	2.272.496,43	100,00
davon erheblich	12.711.585,86 ⁵⁶	86,28	1.128.352,34	49,65
entschieden durch Kämmerer	1.916.261,45	13,01	1.131.858,57	49,81
geringfügig	104.872,55	0,71	12.285,52	0,54

⁵⁵ Übertragungen unter 3.500 € (geringfügig) sind in den Summen nicht enthalten.

⁵⁶ Die Haushaltsstelle 1.6500.5104 hat im Rahmen einer üpl. / apl. Mittelverstärkung 41.520 € erhalten – der Rechenschaftsbericht (S. 116) weist jedoch 51.900 € aus. Die Summe des VwH wurde um die Differenz von 10.380 € bereinigt.

➤ *Der Vermögenshaushalt*

Die Abweichungen von Haushaltsplanung und Haushaltsvollzug im Vermögenshaushalt wurden bereits im **Jahresprüfbericht 2006** eingehend thematisiert. Für das Prüfungsjahr 2007 ist die Thematik aber erneut von Relevanz und bestätigt die vorjährigen Einschätzungen der Rechnungsprüfung.

Die Haushaltsgrundsätze von GO und GemHVO schreiben vor, dass Einnahmen und Ausgaben nur in der Höhe der im Hj. voraussichtlich eingehenden oder zu leistenden Beträge zu veranschlagen sind; sie sind **sorgfältig** zu schätzen (§ 7 GemHVO).

Weiterhin regelt § 14 GemHVO, dass Ausgaben für Bauten erst veranschlagt werden dürfen, wenn Pläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Planung und Haushaltsvollzug klaffen im VmH aber signifikant auseinander.

Feststellung F 1

Im Rahmen der im VmH veranschlagten **11,3 Mio €** wurden während des Haushaltsvollzugs nur **8,8 Mio €** zum Soll gestellt. Die geplanten Ansätze im VmH wurden somit nur zu 78 % ausgeschöpft. Gleichzeitig wurden auf die bestehenden und seinerzeit als unabweisbar deklarierten (übertragenen) Haushaltsausgabereste von **5,7 Mio €**, die neben dem Haushaltsansatz zur Verfügung standen, nur **3,1 Mio €** angeordnet.

Zum einen wurden also **2,5 Mio €** der veranschlagten HH-Ansätze *nicht* durch Sollstellung in Anspruch genommen.

Wurde zum anderen bei der Restebildung 2006 über **5,7 Mio €**⁵⁷ im VmH⁵⁸ noch die Auffassung vertreten, diese seien **unabweisbar**, werden in 2007 sodann **2,619 Mio €** als **Abgang** auf **alte** Haushaltsausgabereste ausgewiesen.

Letztlich wurden von einer (geplanten) Ermächtigung von **17 Mio €** nur ca. **11,9 Mio €**⁵⁹ in Anspruch genommen. Die Planung/Kalkulation der Verwaltung divergiert von der tatsächlichen Inanspruchnahme mithin um **5,1 Mio €**.

Die Erläuterungen der Verwaltung im **Rechenschaftsbericht 2007** (S. 85) zum Ergebnis des Vermögenshaushalts können hierbei aber nur eingeschränkt überzeugen. Vor dem Hintergrund der dort dargestellten Verbesserungen, "*dass aus unterschiedlichen Gründen verschiedene Investitionsmaßnahmen bis Jahresende nicht oder nicht vollständig durchgeführt werden konnten*" muss erneut an die o.g. haushaltsrechtlichen **Planungsgrundsätze** der GemHVO erinnert werden.

Die v.g. Planungsgrundsätze, die Grundlage einer *ordnungsmäßigen* Haushaltsplanung und -ausführung sind, hat der Gesetzgeber auch in der **NKF-GemHVO** weiter verbindlich vorgegeben.

⁵⁷ hierauf wurde eingehend im Jahresprüfbericht 2006 (Kapitel 3.14, S. 116) eingegangen. Der Betrag errechnet sich aus 1,8 Mio € HAR aus 2005 und 3,9 Mio € HAR aus 2006.

⁵⁸ Diese sind im Haushaltsplan **nicht mehr** veranschlagt und treten insoweit **nicht in Erscheinung**. Gleichwohl sind es Ermächtigungen zur Leistung von Ausgaben. Diese hatten aber das Haushaltsjahr 2006 belastet.

⁵⁹ 11,9 Mio € resultierend aus 8,8 Mio € als Sollstellung auf den Ansatz und 3,1 Mio € als Anordnung auf Haushaltsausgabereste

3.6 Kassenkredite und Zinsen

Die Haushaltssatzung ermächtigte 2007 zur Aufnahme von Kassenkrediten (§ 87 GO) in Höhe von **40.000.000 €**.

Im **Jahresprüfbericht 2006** wurde die Entwicklung der Kassenkreditzinsen eingehender untersucht⁶⁰ und mit **Anmerkung A 11/2006** auf den **exponentiellen Anstieg** der Kassenkreditzinsen hingewiesen.

Dem Vorschlag des RPA, die **Kreisumlage** wieder monatlich zu fordern, ist die Verwaltung nicht gefolgt.

Aufgrund der aufgeführten Ausgabedimensionen hat sich die Rechnungsprüfung *erneut* der Thematik mit nachstehendem Ergebnis angenommen:

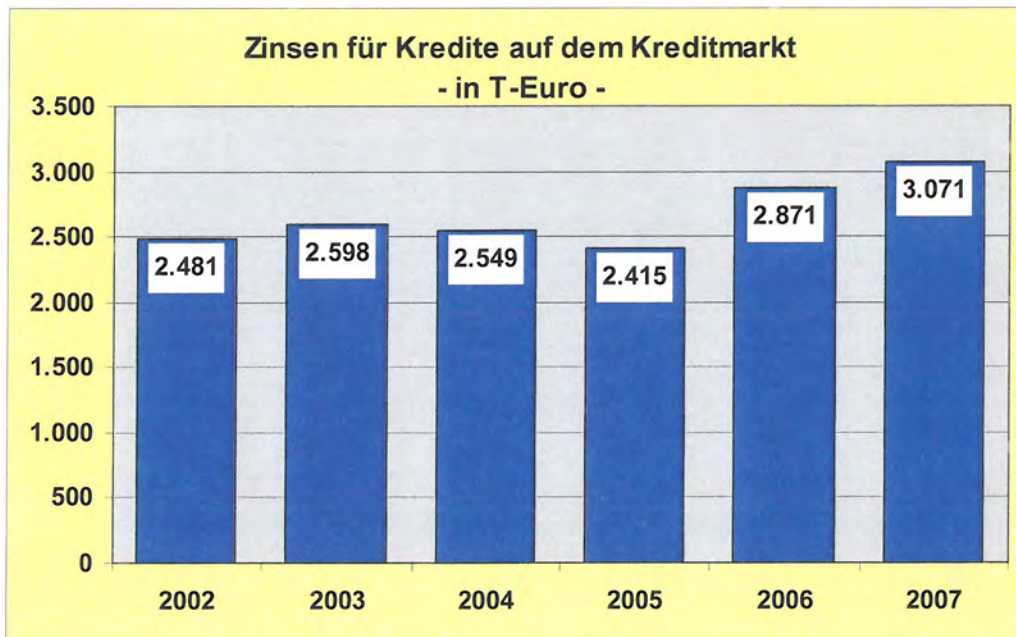
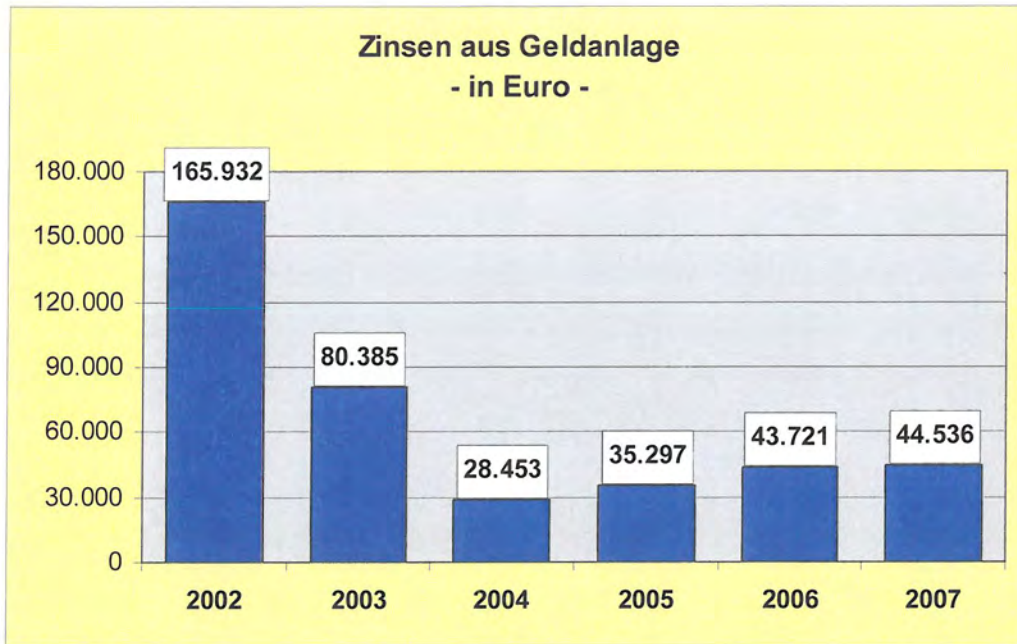
Mit Vorlage Drs. Nr. 336/07 wurde von der Verwaltung *erneut* die Notwendigkeit einer überplanmäßigen Ausgabe von 410.000 € aufgezeigt.

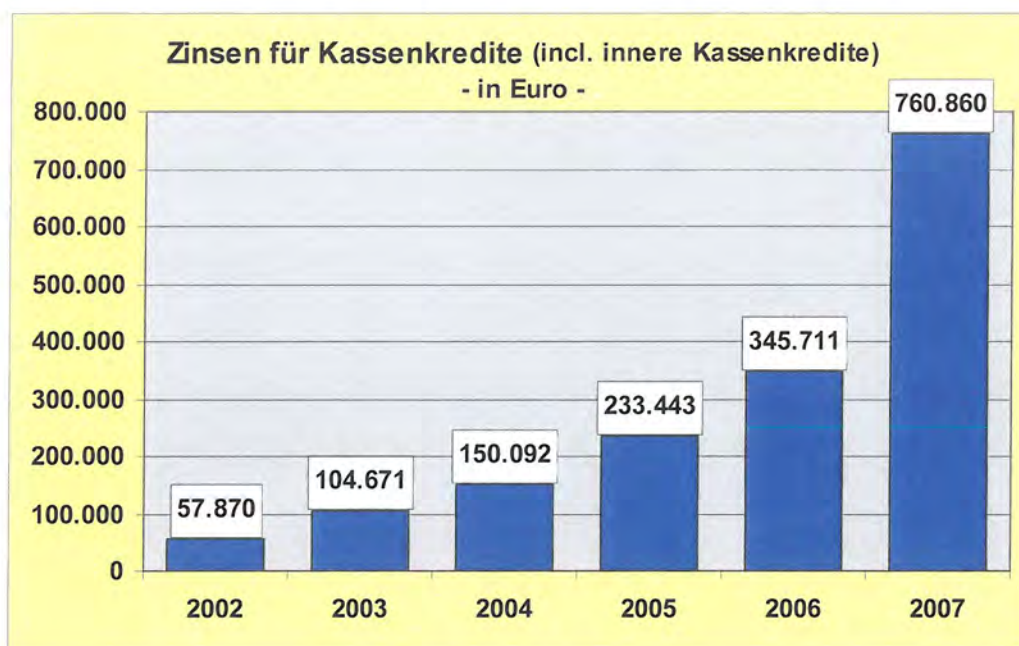
Die Soll- und Habenzinsen haben folgende Entwicklung genommen:

HHSt.	Hj. 2002	Hj. 2003	Hj. 2004	Hj. 2005	Hj. 2006	Hj. 2006
	€	€	€	€	€	€
1.9160.2050/ 1.916.2050.0(2002) Zinsen aus Geldanlagen	165.931,80	80.385,49	28.453,29	35.296,77	43.721,36	44.535,57
1.9110.8051/ 1.911.8071.2(2002) Zinsen für Kassenkredite	2.650,69	59.547,34	119.136,40	221.850,06	318.739,10	724.848,86
1.9110.8090 Zinsen für innere Kassenkredite	55.219,49	45.124,33	30.956,47	11.593,07	26.972,68	36.011,86
1.9110.8070/ 1.9110.8050/ 1.911.8070.4(2002) Zinsen für Kredite vom Kapitalmarkt	2.480.807,79	2.597.759,71	2.548.701,03	2.414.600,00	2.871.353,83	3.071.193,68

⁶⁰ Jahresprüfbericht 2006, Kapitel 3.10, S. 91 ff.

Die **Entwicklungen** lassen sich an nachstehenden Säulendiagrammen nachvollziehen.





Im Jahre 2007 sind somit:

- die Habenzinsen für Geldanlagen (Tagesgeld) um **814,21 € bzw. 1,86 %** gestiegen
- die Sollzinsen für Kassenkredite nochmals um **406.109,76 € bzw. 127,41 %** gestiegen
- die Sollzinsen für Kassenkredite incl. der fiktiven Zinsen für innere Kassenkredite nochmals um **415.148,94 € bzw. 120,08 %** gestiegen
- die Sollzinsen für Kredite vom Kapitalmarkt um **199.839,85 € bzw. 6,96 %** gestiegen.

Anmerkung A 3

Die in der Haushaltsrechnung ausgewiesene Sollstellung bei den Zinsen für Kassenkredite von 724.848,86 € zeigt erneut den enormen Anstieg dieser Ausgabeposition auf. Die Forderungen der Rechnungsprüfung aus dem Jahresprüfbericht 2006 sind somit uneingeschränkt zu wiederholen.

3.7 Haushaltsreste

Der **Jahresprüfbericht 2006** befasste sich eingehend mit den Hintergründen und haushaltsmäßigen Auswirkungen von Restbildungen und deren Übertragung in das neue Haushaltsjahr⁶¹. Hierbei wurden vor allem die **HAR** in den Blick genommen, da diese sich wie echte Ausgaben verschlechternd auf das Haushaltsergebnis auswirken; insbesondere wenn keine VE veranschlagt werden, wie dies in 2006 und 2007 der Fall war. Die Zusammenhänge beider Haushaltsgrößen wurden sodann dort eingehend dargelegt.

Neue Haushaltseinnahmereste (im VmH) wurden im Jahre 2007 nicht gebildet.

Weiterhin ist festzuhalten, dass die Bildung von **Haushaltsausgaberesten** zum Jahreswechsel 2007/2008 nicht nur reduziert, sondern in beiden Teilhaushalten vollends auf **0** zurückgefahren wurde.

Diese Reduzierung mag auf den ersten Blick als ein Nachkommen der Forderungen der Rechnungsprüfung anzusehen sein. Im Hinblick auf die Tatsache aber, dass **2006** noch HAR in Höhe von 5,59 Mio € als *unabweisbar dringend* deklariert wurden, vermag der jetzige vollkommene Verzicht auf HAR die *seinerzeitigen* Argumente der Verwaltung noch mehr zu schwächen und die von der Rechnungsprüfung hierzu vermuteten Ursachen zu bestätigen⁶².

Bei näherer Betrachtung bedeutet dies aber, dass sämtliche in das Jahr 2007 übertragenen Haushaltsreste entweder *verbraucht* oder *in Abgang* gebracht wurden. Der Kreis Düren verfolgt damit die u.a. von der GPA NRW vertretene Auffassung, dass (Ausgabe-) Ermächtigungen aus dem letzten kameralen Haushaltsjahr in das erste doppelte Haushaltsjahr aufgrund der unterschiedlichen Rechnungssysteme und Kontierungspläne **nicht** übertragen werden können. Diese sind somit im ersten doppelten Haushalt sorgsam zu planen⁶³.

Durch diese Maßnahme ist es zu einer *nicht unerheblichen Verbesserung* des Rechnungsergebnisses gekommen, da Abgänge auf Haushaltseinnahmereste das Ergebnis zwar verschlechtern, jedoch **Abgänge auf Haushaltsausgabereste** das Ergebnis verbessern.

Die nachfolgende Aufstellung zeigt, dass sich das negative Jahresergebnis 2007 ohne den insgesamt positiven Effekt der Abgangsbuchungen noch schlechter darstellen würde:

Jahresergebnis lt. Jahresrechnung	- 14.779.078,10 €
+ Abgänge Haushaltseinnahmereste	399.038,91 €
./. Abgänge Haushaltsausgabereste	<u>- 2.772.495,28 €</u>
bereinigtes Jahresergebnis	- 17.152.534,47 €

⁶¹ Jahresprüfbericht 2006, Kapitel 3.12, S. 98 ff.

⁶² Jahresprüfbericht 2006, Kap. 3.3 (S. 77 ff.), Kap. 3.13.2 (S. 101 ff.) und Kap. 3.14 (S. 116)

⁶³ GPA Kommentar zum Gemeindehaushaltsrecht NRW, zu § 54 GemHVO (S. 16)

➤ Haushaltsausgabereste

Die nachfolgende Tabelle zeigt die gesamte Inanspruchnahme der in das Haushaltsjahr 2007 übertragenen Haushaltsausgabereste, getrennt nach Verwaltungs- und Vermögenshaushalt:

Haushaltsjahr 2007	Haushaltsreste		Anordnungen auf Haushaltsreste		Abgänge auf Haushaltsreste	
	€	%	€	%	€	%
Verwaltungshaushalt	1.642.411,52	100,00	1.489.017,80	90,66	153.393,72	9,34
Vermögenshaushalt	5.761.347,13	100,00	3.142.245,57	54,54	2.619.101,56	45,46
gesamt	7.403.758,65	100,00	4.631.263,37	62,55	2.772.495,28	37,45

Aufgrund der insgesamt im Haushaltsjahr 2007 zur Verfügung stehenden Haushaltsausgabereste in Höhe von **7.403.758,65 €** und einer Abgangsquote von 37,45 % steht der Jahresrechnung *fiktiv* ein zusätzliches Plus von 2.772.495,28 € zur Verfügung.

Hingewiesen werden muss auf die sehr **hohe Abgangsquote** im Bereich des Vermögenshaushaltes von über 45 %, welche die in Anmerkung A 13 des Prüfberichts über die Jahresrechnung 2006 vertretene Auffassung des RPA für zukünftige Jahre **bestätigt**.

Da insbesondere im Vermögenshaushalt ein Großteil der abgesetzten Mittel zukünftig noch zur Auszahlung kommt, wurden diese in der NKF-Haushaltplanung der Folgejahre erneut veranschlagt.

Die Prüfung der Haushaltsausgabereste wurde sowohl im Verwaltungs- als auch im Vermögenshaushalt auf einige aussagefähige Haushaltsstellen beschränkt.

Verwaltungshaushalt

Von den im Verwaltungshaushalt in Abgang gebrachten Haushaltsausgaberesten in Höhe von 153.393,72 € sind 59.867,99 € (ca. 40 %) zur Deckung von über- oder außerplanmäßige Ausgaben verwendet worden.

Dem Rechnungsergebnis kommt daher netto nur ein Betrag von **93.525,73 €** zugute. Die größten Abgangspositionen sind in der folgenden Tabelle erfasst und wurden vom RPA überprüft:

Haushaltsstelle	Haushaltsrest	AO auf Rest	Abgang
1 0100 5702	150.000,00 €	127.929,05 €	22.070,95 €
1 0300 6552	49.930,28 €	20.099,58 €	29.830,70 €
1 6060 6551	902.335,00 €	811.406,84 €	90.928,16 €
Σ	1.102.265,28 €	959.435,47 €	142.829,81 €

1.0100.5702 (Amt 10)

Die Rechnung für die überörtliche Prüfung durch die GPA in Höhe von 127.929,05 € wurde am 14.03.2007 angewiesen. Die restlichen 22.070,95 € wurden zur Deckung von über- bzw. außerplanmäßigen Ausgaben in Abgang gebracht.

1.0300.6552 (Amt 20)

Im Rahmen der NKF-Einführung wurden im Jahr 2007 ca. 50.000 € auf dieser Haushaltsstelle angeordnet. Aufgrund der schwierigen Planung der Umstellungskosten und der Tatsache, dass geplante Beratungen (z.B. Bewertung von Beteiligungen) in das Jahr 2008 verschoben wurden, erfolgte ein Abgang über 29.830,70 €, der in Höhe von 1.612,43 € zur Deckung von über- bzw. außerplanmäßigen Ausgaben verwendet wurde.

Im Haushaltsplan 2008/2009 des Kreises Düren wurden erneut Mittel für die Kosten der Umstellung eingestellt.

1.6060.6551 (Amt 65)

Laut Auskunft des Fachamtes sollten mit den Resten aus 2006 vertragliche Verpflichtungen und Folgekosten der Sanierungsgroßprojekte "Altstandort Aluminiumverarbeitung Düren" und "Altstandort Großwäscherei Düren" bedient werden. Der in Abgang gebrachte Betrag über 90.928,16 € wurde in Höhe von 32.437,11 € zur Deckung von über- bzw. außerplanmäßigen Ausgaben verwendet. Beide Projekte konnten in 2007 nicht zum Abschluss gebracht werden, sodass im Haushaltsplan 2008/2009 des Kreises Düren weitere Planansätze zu finden sind.

Vermögenshaushalt

Aus dem Vermögenshaushalt stammen über 80 % der abgesetzten Haushaltsausgabereste aus dem Bereich Straßenbau⁶⁴. Das Amt für Kreisentwicklung und Straßen (Amt 61) hat nach Erinnerung durch das RPA mit Schreiben vom 05.08.2008 Stellung zu den nachfolgend aufgeführten Haushaltsstellen genommen.

Haushaltsstelle	Haushaltsrest	AO auf Rest	Abgang
26100 9400	510.724,36 €	312.876,06 €	197.848,30 €
26500 9603	755.812,19 €	216.595,06 €	539.217,13 €
26500 9634	564.756,80 €	0,00 €	564.756,80 €
26500 9638	777.917,83 €	653.862,52 €	124.055,31 €
Σ	2.609.211,18 €	1.183.333,64 €	1.425.877,54 €

HHst.: 2.6100.9400 (Amt 61)

Für die Umsetzung von Projekten des Indelandes sind drei Zuwendungsbescheide eingegangen - die Zuwendungen erfolgen jedoch verteilt auf Raten bis 2010. Aufgrund der dadurch bedingten Mindereinnahmen bei der Haushaltsstelle 2.7910.3610 musste die Finanzierung und Durchführung von Projekten zeitlich verschoben werden. In die Planung der Folgejahre sind Maßnahmen mit einem Wert von 700.000 € in 2008 und 1.988.500 € in 2009 als Aufwand und Auszahlung eingeflossen.

HHst.: 2.6500.9603 (Amt 61)

Die Maßnahmen konnten nicht wie erwartet in 2007 voran geführt werden. Die Brückensanierung K 15 bei Koslar wird in 2008 fortgeführt. Als Planwert für 2008 wurden 500.000 € als konsumtive Auszahlung angesetzt. Da die Brückensanierung eine fortlau-

⁶⁴ Rechenschaftsbericht 2007, S. 106, obere Tabelle

fende Aufgabe darstellt, wurde ab 2009 jeweils ein Planansatz von 140.000 € als konsumtive Auszahlung eingestellt. Aufwand wurde nicht geplant.

HHSt.: 2.6500.9634 (Amt 61)

Wegen Grunderwerbsproblemen konnte die Maßnahme nicht begonnen werden. Die Fortführung der Maßnahme ist für 2010 mit einem Betrag in Höhe von 700.000 € als investive Auszahlung in den Finanzplan eingestellt worden. Für 2008 und 2009 gibt es keine Planansätze.

HHSt.: 2.6500.9638 (Amt 61)

Die Maßnahme konnte nicht endgültig abgeschlossen und abgerechnet werden. In 2008 wird der Abschluss der Maßnahme erwartet, zu dessen Zweck ein Betrag in Höhe von 100.000 € im Haushalt als investive Auszahlung veranschlagt wurde.

➤ **Haushaltseinnahmereste**

Die nachfolgende Tabelle zeigt die gesamte Inanspruchnahme der in das Haushaltsjahr 2007 übertragenen Haushaltseinnahmereste des Vermögenshaushaltes:

Haushaltsjahr 2007	Haushaltsreste		Anordnungen auf Haushaltsreste		Abgänge auf Haushaltsreste	
	€	%	€	%	€	%
Vermögenshaushalt	2.861.405,98	100,00	2.462.367,07	86,05	399.038,91	13,95

Die Jahresrechnung wird durch die Abgänge auf Haushaltseinnahmereste in Höhe von 399.038,91 € belastet. Die Zusammensetzung der Abgänge ist in folgender Tabelle dargestellt:

Haushaltsstelle	Haushaltsrest	AO auf Rest	Abgang
22702 3400	2.000.000,00 €	1.955.000,00 €	45.000,00 €
26100 3610	623.861,98 €	355.861,98 €	268.000,00 €
27910 3611	72.675,00 €	4.805,09 €	67.869,91 €
27910 3620	18.169,00 €	0,00 €	18.169,00 €
Σ	2.714.705,98 €	2.315.667,07 €	399.038,91 €

HHSt.: 2.2702.3400 (Amt 18)

Wie im Prüfbericht über die Jahresrechnung 2006 bereits ausgeführt, handelt es sich um Entschädigungszahlungen des für die Stefanusschule in Höhe von 2,3 Mio €. Im Rechnungsjahr 2007 wurden insgesamt 1.955.000,00 € vereinnahmt. Der übrige Haushaltseinnahmerest in Höhe von 45.000,00 € wurde in Abgang gebracht, da die dritte Rate in Höhe von 345.000,00 € erst im Rechnungsjahr 2008 fällig wurde.

Im Haushaltsplan 2008 wurde die konsumtive Vereinnahmung sowohl als Ertrag als auch als Einzahlung angesetzt. Die Zahlung ist zwischenzeitlich erfolgt.

HHSt.: 2.6100.3610 (Amt 61)

Wie bereits bei der korrespondierenden Auszahlungsposition 2.6100.9400 aufgeführt, werden die Zuwendungsmittel für die Projekte des Inlandes in Teilbeträgen bis zum

Jahre 2010 ausgezahlt. Diese Mindereinnahmen führten zum Abgang und wurden als Ertrag und Einzahlung im Haushaltsplan 2008 / 2009 neu veranschlagt.

HHst.: 2.7910.3611 (Amt 61)

Die Ausgestaltung der Infopunkte erfolgte in einem wesentlich geringeren Umfang als geplant. Entsprechende Fördermittel konnten daher nicht abgerufen werden. Im Haushaltsjahr 2008 wurden 68.000 € als Ertrag und Einzahlung für ein Ersatzprojekt eingeplant.

HHst.: 2.7910.3620 (Amt 61)

Diese Einnahmeposition steht im Zusammenhang mit der o.a. HHst. 2.7910.3611 und zeigt den Eigenanteil der Kommunen an der Errichtung der Infopunkte. Die Abrechnung mit den Kommunen ist erst im Haushaltsjahr 2008 erfolgt. Obwohl zu erwarten ist, dass der Eigenanteil der Kommunen aufgrund der geringeren Anzahl von Infopunkten wesentlich kleiner ausfallen müsste, wurde für das Haushaltsjahr 2008 fast der komplette Haushaltseinnahmerest (17.000 €) als Ertrag und Einzahlung veranschlagt.

Wenngleich die stichprobenartig durchgeführte Prüfung der Mittelverwendung bei den genannten Haushaltsstellen auch nicht zu Beanstandungen führte, besteht Anlass zu nachstehender genereller Anmerkung.

Anmerkung A 4

Die aufgezeigten Sachverhalte zeigen erneut die hohen (seinerzeit *unabweisbaren*) Resteübertragungen von 2006 nach 2007, denen aber signifikante Abgänge in 2007 gegenüber stehen. Diese verbessern sogar "fiktiv" noch das Rechnungsergebnis. Gleichzeitig wurden die Abgänge auch zur Deckung von überplanmäßigen Ausgaben in *anderen* Bereichen eingesetzt.

3.8 Kassenreste

3.8.1 Allgemeine Ausführungen

➤ *Abgang auf alte Kasseneinnahmereste*

In 2006 wurden Kasseneinnahmereste von **4,9 Mio €** (VwH) und **97.704 €** (im VmH) gebildet, die in das Haushaltsjahr 2007 zu "überführen" waren⁶⁵. In der Haushaltsrechnung wurden sodann Abgänge von 404.396,38 € (VwH) und 83.409,37 € (VmH) ausgewiesen.

In Größenordnung dieser Beträge wird somit *nicht* mehr mit einem tatsächlichen Zahlungseingang gerechnet. Die Gründe hierfür können unterschiedlich sein; insbesondere im Bereich des Vollstreckungswesens.

➤ *Pauschale Restebereinigung*

Ebenfalls eine Art "Abgang auf alte KER" ist auch die pauschale Restebereinigung, wie sie in § 41 GemHVO vorgesehen und empfohlen wird. Die dort niedergelegte **Überprüfung** der Kasseneinnahmereste wurde verwaltungsseitig im VwH erneut aufgegriffen.

Das Rechnungsprüfungsamt hatte bereits im **Jahresprüfbericht 2006** kritisch die Verwaltungspraxis hinterfragt, den abzusenden Pauschalbetrag einmal ins Minus, sodann wieder ins Plus zu setzen⁶⁶.

Nunmehr erfolgt in der Haushaltsrechnung 2007 gar keine Absetzung mehr (minus), sondern der Bereinigungsbetrag von 250.000 €, der das Ergebnis ja verschlechtern soll, wird lediglich als *plus* hinzuaddiert. Eine solche Vorgehensweise ist dem Rechnungsprüfungsamt nicht zugänglich.

Auch die Erläuterungen im Rechenschaftsbericht 2007 (S. 110 ff.) erhellen den Sachverhalt erneut nicht. Danach hat die Verwaltung für das Jahr 2007 in keinem der beiden Teilhaushalte eine pauschale Bereinigung durchgeführt. Hierdurch wird keine Verschlechterung des Haushaltsergebnisses erreicht, wie es aber in § 41 GemHVO kritisch gefordert wird.

Die sodann für den Verzicht auf die Bereinigung abgegebene Begründung unter Hinweis auf die Erstellung der Eröffnungsbilanz bzw. den Umstieg auf das NKF vermag die Rechnungsprüfung im Hinblick auf die kameralen Grundlagen des Jahresabschlusses 2007 nicht zu überzeugen. Eine durch eine pauschale Bereinigung (fiktiv) vorgenommene Verschlechterung des kameralen Haushaltsergebnisses hätte aus Sicht der Prüfung, vorbehaltlich der Ausführungen in Kapitel 3.5 (*Exkurs zum Fehlbetrag*), keine Auswirkungen auf die im Rahmen der Eröffnungsbilanz zu berücksichtigenden Parameter gehabt.

⁶⁵ hierzu Haushaltsanalyse in Kapitel 3,3 sowie Kapitel 3.12.1 des Jahresprüfberichts 2006

⁶⁶ s. Ausführungen im **Jahresprüfbericht 2006**, Kapitel 3.12.1, S. 100

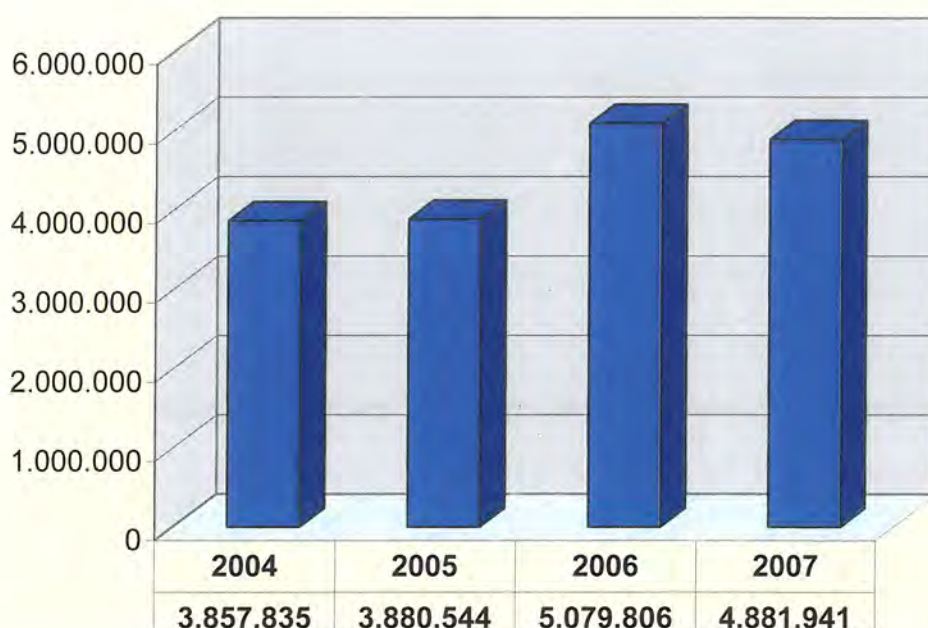
➤ *Entwicklung der Kasseneinnahmereste*

Auch im Hj. 2007 kam den KER besondere Bedeutung zu, da sie (zwar) zum Soll gestellte Einnahmen sind (die das Haushaltsergebnis verbessern), aber noch **nicht eingegangen** sind. Da sie *kein unrealistisches Bild* der Haushaltswirtschaft wiedergeben sollen⁶⁷, ist eine **Restebereinigung** eingehend zu prüfen (§ 41 Abs. 2 Satz 3 GemHVO).

Der *kassenmäßige Abschluss* (§ 40 GemHVO) weist für das Jahr 2007 an **Kasseneinnahmeresten**

- 4.728.234,42 € im VwH und
- 153.706,42 € im VmH aus.

Hiermit zeigt sich nachstehende **Entwicklung bezogen auf den Gesamthaushalt** (in €):



Hiernach bleiben die KER über die Jahre hinweg **gleichbleibend hoch**. Die Rechnungsprüfung wiederholt ihre Auffassung, Bildung und Übertragung von KER (bzw. künftiger "offener Forderungen" im NKF) nachhaltig zu überprüfen.

⁶⁷ Dieser Forderung wird im NKF besonders nachzukommen sein, vgl. §§ 92 Abs. 2, 95 Abs. 1 GO n.F.

3.8.2 Einzelbetrachtungen zu Kassenresten und dem "kassenmäßigen Abschluss"

Vorgetragene Kassenreste aus Hj. 2006

Im Zuge des Jahresabschlusses eines jeden Hj. werden Einnahmen und Ausgaben, die bereits aufgrund von Anordnungen der Fachämter zum Soll gestellt sind, aber noch nicht eingegangen bzw. verausgabt worden sind, als **Kasseneinnahme- bzw. Kassenausgabere** in das folgende Jahr übertragen. Außerdem werden im Rahmen der Jahresabschlussbuchungen **Istüberschüsse bzw. Istfehlbeträge** als Kassenreste in das Folgejahr übertragen.

Feststellung F 2

Der kassenmäßige Abschluss des Hj. 2006 wies insofern Differenzen aus, als die Bestände der ungeklärten Zahlungseingänge bzw. der ungeklärten Zahlungsausgänge zwar in das Hj. 2006 vorgetragen, jedoch nicht, wie erforderlich, nochmals als Kasseneinnahme- bzw. Kassenausgabere übernommen worden sind. Die Berichtigungen erfolgten im Hj. 2007. Dies hat zur Folge, dass die Kassenreste lt. kassenmäßigem Abschluss 2006 nicht mit den aus dem Jahre 2006 vorgetragenen Kassenresten gem. kassenmäßigem Abschluss 2007 übereinstimmen.

Ausweislich des **kassenmäßigen Abschlusses 2006** sind aus dem Hj. 2006 folgende Kassenreste in das Hj. 2007 vorgetragen worden:

- Kasseneinnahmereste Verwaltungshaushalt	4.982.102,26 € ¹⁾
- Kassenausgabere Verwaltungs	./. 76.886,44 € ²⁾
- Kasseneinnahmereste Vermögenshaushalt	97.704,06 € ³⁾
- Kassenausgabere Vermögenshaushalt	./. 362,50 €
- Kasseneinnahmereste Vorschussgelder	0,00 € ⁴⁾
- Kassenausgabere Vorschussgelder	./. 242.852,99 € ⁴⁾
- Kasseneinnahmereste Verwahrgelder	./. 1.596.772,23 € ⁵⁾
- Kassenausgabere Verwahrgelder	0,00 € ⁵⁾

- 1) Lt. **kassenmäßigem Abschluss 2007** beträgt der vorgetragene Kasseneinnahmerest im Verwaltungshaushalt 11.340.393,08 €. Die Differenz iHv. 6.358.290,82 € ist darauf zurückzuführen, dass der Fehlbetrag des Hj. 2006 in dieser Höhe ebenfalls als Kasseneinnahmerest vorzutragen war.
- 2) Lt. **kassenmäßigem Abschluss 2007** beträgt der vorgetragene Kassenausgabere im Verwaltungshaushalt 9.446.220,87 €. Die Differenz iHv. 9.523.107,31 € ist darauf zurückzuführen, dass der Istüberschuss des Hj. 2006 in dieser Höhe ebenfalls als Kassenausgabere vorzutragen war.
- 3) Lt. **kassenmäßigem Abschluss 2007** beträgt der vorgetragene Kasseneinnahmerest im Vermögenshaushalt 2.918.588,92 €. Die Differenz iHv. 2.820.884,86 € ist darauf zurückzuführen, dass der Istbestand des Hj. 2006 in dieser Höhe ebenfalls als Kasseneinnahmerest vorzutragen war.
- 4) Lt. **kassenmäßigem Abschluss 2007** betragen sowohl der vorgetragene Kasseneinnahmerest als auch der vorgetragene Kassenausgabere bei den Vorschussgeldern 805.534,60 €. Zusammen betrachtet heben sich diese also auf.

Der Kasseneinnahmerest lt. **kassenmäßigem Abschluss 2006** betrug 0,00 €, der Kassenausgabereist 242.852,99 €. Da gleichzeitig aufgrund der höheren Istaussgaben ein Istfehlbetrag iHv. 242.852,99 € nachzuweisen war, hätten Kasseneinnahme- und Kassenausgabereiste iHv. jeweils 242.852,99 € übertragen werden müssen, die sich ebenfalls aufgehoben hätten. Die Differenz zwischen den Kassenresten lt. Kassenmäßigen Abschlüssen 2006 und 2007 iHv. **562.681,61 €** ist auf Korrekturbuchungen im Hj. 2007 zurückzuführen. Diese waren erforderlich geworden, da die Bestandsvortragungen im Vorschusskontenbereich aus dem Hj. 2005 in das Hj. 2006 zu berichtigen waren.

- 5) Lt. **kassenmäßigem Abschluss 2007** beträgt der vorgetragene Kasseneinnahmerest bei den Verwahrgeldern 5.553,79 €; der vorgetragene Kassenausgabereist beläuft sich auf 12.556,40 €. Die Differenz zwischen beiden Resten beträgt **7.002,61 €**.

Der Kasseneinnahmerest lt. **kassenmäßigem Abschluss 2006** betrug 1.596.772,23 €, der Kassenausgabereist 0,00 €. Da gleichzeitig aufgrund der höheren Ist-Einnahmen ein Istüberschuss iHv. 1.589.770,82 € nachzuweisen war, hätte ein Kassenausgabereiste iHv. **7.001,41 €** übertragen werden müssen. Die Differenz zwischen den Kassenresten lt. KA 2006 und 2007 iHv. **1,20 €** ist als neuer Kassenausgabereist in das Hj. 2008 vorgetragen worden.

Berechnung der Kassenreste im Hj. 2007

Kasseneinnahmereste Verwaltungshaushalt

- Vorgetragene Kasseneinnahmereste	11.340.393,08 € ⁶⁸
- Abgänge auf übertragene Reste	- 404.396,37 €
- Solleinnahmen Hj. 2007	<u>332.225.714,48 €</u>
- Gesamtrechnungssoll Hj. 2007	343.161.711,19 €
- abzüglich Ist-Einnahmen Hj. 2007	- <u>338.433.476,77 €</u>
- Neue Kasseneinnahmereste	4.728.234,42 €

⁶⁸ Wie bereits oben dargelegt wurde, betragen die Kasseneinnahmereste unter Berücksichtigung des ebenfalls vorgetragenen Fehl Betrags des Hj. 2006 **4.982.102,26 €**. Auf diese Reste konnten gem. Schreiben der Kämmeri vom 25.03.2008 im Hj. 2007 insgesamt **2.181.558,92 €** vereinnahmt werden. Da ferner weitere **404.396,37 €** abgesetzt worden sind, verbleiben per 31.12.2007 *noch nicht erledigte* Kasseneinnahmereste aus dem Hj. 2006 iHv. **2.396.146,97 €**.

Auswertung einzelner Zahlvorgänge lt. Buchungsprotokoll der Kreiskasse

Die im Hj. 2007 erfolgten Einnahmen auf Kassenreste sowie die vom Soll abgesetzten Kasseneinnahmereste wurden im Zuge der Prüfung näher betrachtet. Insbesondere wurde hinterfragt, ob die Reste ggf. zügig realisiert worden sind bzw. die Gründe für deren Absetzung nachvollziehbar waren. Die stichprobenweise Auswertung führte zu folgendem Ergebnis:

Einnahmen auf Kasseneinnahmereste

Die Kreiskasse stellte eine Auswertung der Zahlungseingänge **über 1.000 €** auf Kasseneinnahmereste in Hj. 2007 zur Verfügung. Im Zuge der Prüfung wurde hinterfragt, ob die Einnahmen nachvollziehbar waren und zeitnah realisiert worden sind.

Prüfungsfeststellungen hinsichtlich der gesichteten Zahlungseingänge über 1.000 € ergaben sich nicht. Die Kreiskasse hat die Ansprüche zeitnah verfolgt und realisiert.

Abgänge auf Kasseneinnahmereste

Hinsichtlich der Prüfung der Absetzungen von Kasseneinnahmeresten stellte die Kasse eine Sollliste der gebuchten Abgänge zur Verfügung. Aufgrund der gesichteten 32 Einzelfälle lassen sich folgende Ursachen für die Absetzung nennen:

- Befristete oder unbefristete Niederschlagungen von uneinbringlichen Forderungen,
- Absetzungen von Zwangsgeldern, nachdem die jeweiligen Schuldner die Auflagen erfüllt hatten,
- Absetzungen aufgrund Reduzierungen der zum Soll gestellten Ansprüche.

Im Zuge der Prüfung wurde hinterfragt, ob die Gründe für die jeweiligen Absetzungen nachvollziehbar und die Absetzungen insofern zutreffend waren. Die Prüfung führte zu folgendem Ergebnis:

Die Gründe für die jeweiligen Absetzungen waren nachvollziehbar. Prüfungsfeststellungen hinsichtlich der gesichteten 32 Einzelfälle ergaben sich insofern nicht.

Abschließend wird darauf hingewiesen, dass sich im **NKF** die Problematik der "KER" nicht erledigt haben wird. Zwar wird dieser Terminus nach Abschaffung der Kameralistik nicht weiter fortgeführt, gleichwohl wird die Thematik bei Aufstellung der Bilanzen unter dem Kriterium der **Forderungen** und ihrer **Bewertung** erneut, diesmal jedoch unter Berücksichtigung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung (GoB) und ordnungsmäßiger Inventur (GoI) wiederkehren und eine echte Bilanzausweisung erfahren, die mit Sorgfalt zu bestimmen ist.

3.8.3 Kassenreste – Buchungstechnische Betrachtung

I. Allgemeines

Im kassenmäßigen Abschluss als Bestandteil der Jahresrechnung 2007 werden die Kassenreste der verschiedenen Haushalte (Haushalt Kernverwaltung: 100, Sozialhilfahaushalt: 101 und Landeshaushalt: 300) für sämtliche Buchungspositionen⁶⁹ ausgewiesen.

Die Personenkonten (PSM) sind sogenannte Nebenbücher, die lediglich eine andere Sortierung der Kassenbuchungen darstellen. Nahezu jede Buchung (Soll/Ist) erfolgt also sowohl sortiert nach Buchungsposition als auch sortiert nach Personenkonten. Im Idealfall stimmen am Jahresende die Kassenreste der Buchungspositionen mit den Resten der Personenkonten überein.



Damit ist gesichert, dass jeder ausgewiesene Kassenrest einer bestimmten Person zugeordnet ist.

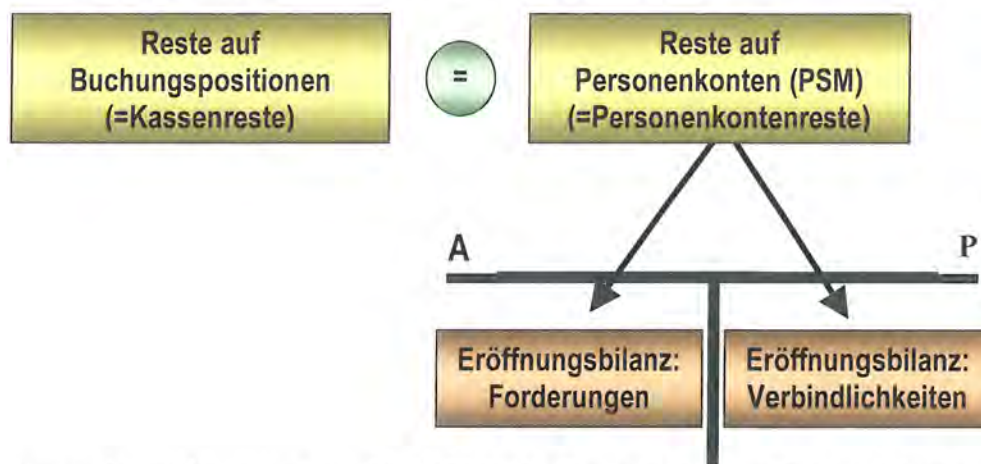
Da es sich bei den Personenkonten nur um Nebenbücher handelt, ist die beschriebene Plausibilitätsprüfung nicht pflichtig durchzuführen. Lediglich der linke Teil der Darstellung ist Pflichtinhalt der Jahresrechnung und unterliegt daher der Überprüfung durch das Rechnungsprüfungsamt.

Das Abschlussjahr vor dem Umstieg auf das Rechnungswesen des NKF stellt aber eine Besonderheit dar. Die Handreichungen des Innenministers, 2. Auflage, zu § 53 GemHVO (S. 412) beschreiben wie folgt den Übertrag der kameralen Reste ins NKF:

*Mit Beginn des doppelischen Buchungsbetriebes sind die in der Kameralistik noch offenen Forderungen zu ermitteln und in das doppelische Rechnungswesen zu übertragen. Die Art und Weise der Übertragung ist davon abhängig, wie die Forderungen in der Kameralistik eingebucht wurden. **Wurden die Forderungen auf Personenkonten gebucht, können diese ggf. direkt in der EDV ermittelt werden und über eine Schnittstelle in das doppelische Rechnungswesen übertragen und verbucht werden.** Bei Forderungen, die kameral direkt auf Haushaltsstellen gebucht wurden, ist eine automatisierte Übertragung ohne größeren Rechercheaufwand nicht möglich, weil sich der Debitor und dessen Daten nicht ohne weiteres aus der EDV ermitteln lassen. In diesem Fall sind die Forderungen manuell nachzutragen.*

⁶⁹ hier: Haushaltsstellen und Verwah- und Vorschusskonten. Auf die Besonderheiten eines Produkthaushaltes wird nicht näher eingegangen, da die Jahresrechnung nicht auf dieser Ebene ausgegeben wird.

Das vorseitige Schaubild wird daher wie folgt erweitert:



Die Kreisverwaltung Düren hat zum 01.01.2008 die Daten in der vom Innenminister empfohlenen Art und Weise übertragen. Das Schaubild zeigt, dass am 31.12.2007 die Reste auf den Buchungspositionen mit den Resten auf den Personenkonten übereinstimmen müssen, bzw., soweit Buchungen auf Personenkonten fehlen, sind diese manuell ins NKF vorzutragen. Dem kassenmäßigen Abschluss der Jahresrechnung 2007 lassen sich folgende Kassenreste entnehmen:

kassenm. Abschluss	Kernhaushalt		Sozialhilfehaushalt		Landeshaushalt	
	Einnahmerest	Ausgabereist	Einnahmerest	Ausgabereist	Einnahmerest	Ausgabereist
VwH	4.728.234,42 €	135.080,40 €	384.697,70 €	0,00 €	19.678,77 €	0,00 €
VmH	153.706,42 €	0,00 €	244,80 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Vorschussgeld	0,00 €	-17.037,16 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Verwahrgeld	-1.115.147,19 €	-1,20 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Summen	3.766.793,65 €	118.042,04 €	384.942,50 €	0,00 €	19.678,77 €	0,00 €

Die Personenkonten unterscheiden zwar ebenfalls Einnahmen und Ausgaben, kennen aber nicht die Unterscheidung zwischen den Haushalten. Um einen Vergleich durchzuführen, müssen daher aus der vorstehenden Tabelle alle Einnahme- und alle Ausgabereiste zusammengefasst werden. Diese werden dann nachfolgend den Personenkontenresten gegenübergestellt:

Abgleich Reste	Kassenreste		Personenkontenreste	
	Einnahmen	Ausgaben	Einnahmen	Ausgaben
Kernhaushalt	3.766.793,65 €	118.042,04 €	-	-
Sozialhilfehaushalt	384.942,50 €	0,00 €	-	-
Landeshaushalt	19.678,77 €	0,00 €	-	-
Summen	4.171.414,92 €	118.042,04 €	4.170.365,53 €	116.443,85 €

➤ **Differenz: Kassenreste ./ Personenktenreste:**

Einnahmenreste: 1.049,39 €
 Ausgabenreste: 1.598,19 €

Derzeit werden in der Jahresrechnung also sowohl auf den Buchungspositionen der Einnahme als auch der Ausgabe höhere Kassenreste ausgewiesen als auf den Personenkonten. Es gibt also Kassenreste, die keinem Schuldner bzw. Gläubiger zugewiesen sind.

Wie die folgende, stichprobenartig durchgeführte Prüfung der Reste ergeben hat, können Fehler in beiden Bereichen erzeugt werden, was bedeutet, dass man weder die Werte der Kassenreste noch die Werte der Personenkontenreste als Basis zur Aufdeckung von Fehlern heranziehen kann. Systemseitig ist es möglich, diverse Buchungen auf Buchungspositionen, aber nicht auf Personenkonten durchzuführen. Im Rahmen von Fehlerkorrekturen sind diese Buchungen notwendig, eine falsche Anwendung führt jedoch zu Differenzen.

Die nachfolgenden Prüfungen vergleichen Reste auf Buchungspositionen mit Resten auf Einnahme/Ausgabearten⁷⁰. In vielen Bereichen ist jeder Buchungsposition genau eine Einnahme/Ausgabeart zugewiesen. Jede Organisationseinheit bewirtschaftet ihre Einnahmen mit eigenen, ihr fest zugewiesenen Einnahmearten. Für Einnahmen außerhalb der eigentlichen Aufgabenbereiche nutzen viele Ämter sog. Sammeleinnahmearten "öffentlich-rechtliche Einnahmen" und "privatrechtliche Einnahmen", aus dem Bereich 8xxx.

II. Prüfung der Kasseneinnahmereste

1. Kindergartenelternbeiträge (Einnahmeart: 0017⁷¹)

Kassenkonten der Haushaltsstellen:

Kassenreste auf HHSt. 1.4640.1100 (KiGaElternbeiträge)	593.956,69 €
Kassenreste auf HHSt. 1.4640.1105 (KiGaElternbeiträge unterj. ⁷²)	-35,04 €
Summe:	593.921,65 €

Personenkonten:

Reste EA - Art 0017 (KiGaElternbeiträge)	593.369,95 €
--	--------------

Differenz: 551,70 €

Bei den Kindergartenelternbeiträgen gibt es eine Differenz zwischen Kassenresten und Personenkontenresten in Höhe von 551,70 €. Der Großteil der Differenz ist bei der Übernahme der Personenforderungen aus der früheren Finanzsoftware nach K - IRP entstanden. Auf beiden Haushaltsstellen sind insgesamt Kassenreste in Höhe von 530,70 € zu viel vorgetragen worden⁷³.

Feststellung F 3

Die in der Jahresrechnung ausgewiesenen Kasseneinnahmereste im Bereich der Kindergartenelternbeiträge sind um 551,70 € zu hoch.

Auswirkungen auf das NKF hat der falsche Kassenrest auf den Buchungspositionen *nicht*, da die Daten der Personenkonten in die Eröffnungsbilanz übernommen wurden.

⁷⁰ Früher: Fachkennziffer (FKZ). Personenkonten werden durch Einnahme- / Ausgabearten gegliedert. Die Begriffe "Reste auf Einnahme- / Ausgabearten" und "Personenkontenreste" werden in der Folge synonym verwendet.

⁷¹ Bei dem Vergleich werden nur die Hauptforderungen, in diesem Fall konkret die Kindergartenelternbeiträge (0017 00) und nicht die Nebenforderungen wie Mahn- und Vollstreckungsforderungen abgeglichen.

⁷² Diese Haushaltsstelle wird unterjährig verwendet, da das Fachverfahren keine Daten an den Produkthaushalt abgeben kann. Am Jahresende werden Soll/Ist-Buchungen dann auf die eigentliche Haushaltsstelle bzw. auf das Produktsachkonto umverteilt.

⁷³ Die restlichen 21 € entstanden durch die manuelle Soll - Stellung einer Nebenforderung auf der HHSt. 1.4640.1105, die eigentlich auf die Gebührenhaushaltsstelle 1.0310.2610 gehört hätte.

2. Baugebühren (Einnahmearten: 3600 und 8063)

Kassenkonten der Haushaltsstellen:

Kassenreste auf HHSt. 1.6130.1000 (Baugebühren)	37.480,53 €
Kassenreste auf HHSt. 1.6130.1005 (Baugebühren unterj.)	0,00 €
Summe:	37.480,53 €

Personenkonten:

Reste EA - Art 3600 (Baugebühren)	32.825,60 €
Reste EA – Art 8063 (ö.-r. Forderungen)	4.654,93 €
Summe:	37.480,53 €

Differenz: 0,00 €

Bei den Baugebühren stimmen Kassenreste und Personenkontenreste überein.

3. öffentlich – rechtliche Einnahme Amt 50 (Einnahmeart 8050)

Anders als bei den vorherigen Fällen gibt es keine direkte Beziehung zwischen Buchungspositionen und der Sammeleinnahmeart. Auf den Personenkonten werden derzeit folgende Reste ausgewiesen:

Reste EA - Art 8050 (ö.-r. Forderungen Amt 50)	374.584,01 €
davon im Haushalt 100:	59.120,28 €
davon im Haushalt 101:	315.463,73 €

Die Einnahmeart 8050 wurde in K-IRP insgesamt auf

- 45 Haushaltsstellen aus dem Haushalt 100,
- 13 Haushaltsstellen aus dem Haushalt 101 und
- 1 Verwahr- und Vorschusskonto

verwendet. Alle Reste auf Personenkonten sind in Gänze als Kassenreste auf Haushaltsstellen zu finden. Zur umgekehrten Überprüfung muss jede einzelne Buchungsposition separat auf Reste mit der Einnahmeart 8050 untersucht werden. Dies wurde als Stichprobe lediglich für die Haushaltsstellen des Nebenhaushaltes 101 durchgeführt, wo sich keine Differenzen ergaben.

Die Verwendung der Sammeleinnahmearten sollte lediglich in **Ausnahmefällen** erfolgen. Das Anlegen neuer Einnahmearten bringt eine zusätzliche Struktur in die Forderungen, die speziell bei der Bewertung sehr hilfreich ist.

In den untersuchten Bereichen konnten Differenzen zwischen Kasseneinnahmeresten und Personenkontenresten in Höhe von 530,70 € festgestellt werden. Unter Berücksichtigung dieses Betrages vermindert sich die Gesamtdifferenz bei den Kasseneinnahmeresten auf

518,69 €.

III. Prüfung der Kassenausgabereste:

Bei den Ausgabearten gibt es keine so ausgeprägte Differenzierung. Nahezu alle Ausgaben werden mit der Ausgabeart 9999 angewiesen. Dadurch wird ihr Abgleich trotz der geringeren Anzahl wesentlich erschwert. Auf folgenden Haushaltsstellen werden Kassenausgabereste ausgewiesen:

Haushaltsstelle			Kassenausgabereste
1 0310	6580		4.946,86 €
1 0610	5505		463,00 €
1 0620	5009		4.400,87 €
1 0620	6523		194,22 €
1 1600	5010		89,25 €
1 2701	4140		-40,00 €
1 4510	7633		-294,04 €
1 4510	7639		-25,04 €
1 4540	7601		-1.136,04 €
1 4540	7602		-20,00 €
1 4550	7602		-1.295,17 €
1 4810	7800		-695,17 €
1 9110	8051		128.491,66 €
Summe			135.080,40 €

Haushaltsstellen: 1.0310.6580 / 1.2701.5200 / 1.4510.7633

Bei diesen Haushaltsstellen wurden Ist-Buchungen in Höhe von insgesamt **-237,54 €** (+24,25 € / -253,35 € / -8,44 €) durchgeführt, die aber nicht gleichzeitig in einem Personenkonto gebucht wurden. Zwar entstehen durch diese Buchungen in der Jahresrechnung keine Fehler, beim Übergang zum NKF wird aber unter dem Kassenzeichen 6271.52002021 eine Verbindlichkeit in Höhe von -253,35 €⁷⁴ ausgewiesen, die schon erledigt ist. Eine entsprechende Korrektur muss noch erfolgen.

Buchungen ohne Personenkonto gilt es zukünftig zu vermeiden. Eine Forderung oder eine Verbindlichkeit sind Voraussetzung für eine Buchung in der Finanzrechnung.

Haushaltsstelle: 1.4810.7800

Auf der Haushaltsstelle 1.4810.7800 werden Kassenausgabereste in Höhe von -695,17 € ausgewiesen. Auf den Personenkonten befinden sich jedoch Reste (offene Posten) in Höhe von -2.057,82 €. Die Differenz ist bei der Übernahme der Personenverbindlichkeiten aus der früheren Finanzsoftware nach K-IRP entstanden. Der Kassenrest der Haushaltsstelle wird also in der Jahresrechnung um **1.362,65 €** zu hoch ausgewiesen.

Feststellung F 4

Die in der Jahresrechnung ausgewiesenen Kassenausgabereste auf der Haushaltsstelle 1.4810.7800 sind um 1.362,65 € zu hoch.

⁷⁴ Es handelt sich also tatsächlich um eine Forderung.

Auswirkungen auf das NKF hat der falsche Kassenrest auf den Buchungspositionen *nicht*, da die Daten der Personenkonten in die Eröffnungsbilanz übernommen wurden.

Die vorstehenden Ausführungen sind bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz zu berücksichtigen. Der Abgleich der Kassenreste mit den Personenkontenresten hat gezeigt, dass sich durch diese Plausibilitätsprüfung Fehler in der Jahresrechnung feststellen lassen. Zukünftig sollte der Abgleich von Forderungen / Verbindlichkeiten mit den Personenkonten fester Bestandteil der Jahresabschlussarbeiten sein.

3.9 Zuführung zwischen den Haushalten

Die Zuführung zwischen VwH und VmH (und zurück) ist in § 22 GemHVO geregelt. Die rechtlichen Zusammenhänge und Besonderheiten der maßgeblichen Haushaltsvorgaben wurden im Jahresprüfbericht 2006 eingehend dargelegt⁷⁵.

Die Mindestzuführung nach § 22 Abs. 1 GemHVO beträgt 2.554.797,04 €. Diese wurde ausweislich der Haushaltsrechnung mit einer Summe von **2.855.943,91 €**⁷⁶ in jedem Falle eingehalten und noch überschritten, obwohl das Rechnungsergebnis um 384 T€ vom Haushaltsansatz abwich (s. Rechenschaftsbericht 2007, S. 128).

Der VwH erhielt aber auch **Rücktransfers** aus dem VmH in Höhe von **2.074.974 €**. Grundsätzlich enthält § 22 Abs. 3 GemHVO die Voraussetzungen für den Ausgleich des Verwaltungshaushalts.

Wie bereits im Jahr 2006 wurden auch zur Jahresrechnung 2007 größtenteils Mittel aus der **Schulpauschale**, die zunächst im VmH veranschlagt waren, in den VwH zurückgeführt.

Der im übrigen erzielte Überschuss des VmH wurde in einer Höhe von 866.758 € dem VwH zu dessen teilweisem Ausgleich zugeführt.

Prüfungsseitig ergaben sich keine weiteren Feststellungen.

⁷⁵ Jahresprüfbericht 2006, Kap. 3.11, S. 96

⁷⁶ Haushaltsrechnung 2007, UA 9150, S. 397

3.10 Verschuldung, Vermögen und Rücklagen

Nach den §§ 39 und 43 GemHVO werden der Jahresrechnung auch die **Übersichten** über die **Schulden** und das **Vermögen** beigelegt. Dieser Verpflichtung ist die Verwaltung nachgekommen. Hiernach ergibt sich zusammengefasst folgendes Bild:

➤ *Schulden*

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Verschuldung	52,1 Mio€	55,7 Mio€	61,8 Mio€	63,7 Mio€	63,7 Mio€	62,26 Mio €
Schuldendienst für Darlehen	4.785.000	5.206.000	4.857.000	5.065.000	5.941.000	5.625.991 €
Verschuldung je Einwohner	194 € NRW 119 €	204 € 121 €	226 € 135 €	234 € 140 €	234 € 154 €	230 € N.N.

Die **Verschuldung** des Kreises Düren ist in den vergangenen Jahren stetig gestiegen, wengleich für das Jahr 2007 ein leichter Rückgang zu erkennen ist. Gleichwohl liegt die Verschuldungsrate im Kreis Düren signifikant **über dem Landesdurchschnitt** für Kreise (vgl. Rechenschaftsbericht 2007, S. 142). Die vom Kreis Düren in der mittelfristigen Finanzplanung angestrebte **Reduzierung** der Schuldenlast ist aus Sicht der Rechnungsprüfung zu begrüßen.

➤ *Vermögenslage Ende 2007*

Der Rechenschaftsbericht 2007 (S. 145) enthält die geforderte Darstellung der Vermögenslage des Kreises Düren. Die den Schulden gegenüberstehende **Vermögenslage** ist hiernach wie folgt darzustellen:

	2006	2007
Beteiligungen / Wertpapiere	3.199.000	3.501.144 €
Forderungen aus Darlehen	905.000	801.566 €
Geldanlagen (Pensionsrückstellungen)	692.000	839.020 €
Gesamt (§ 38 Abs. 1 GemHVO)	4.805.000	5.150.231 €

➤ *Rücklagen*

Das Rechnungsprüfungsamt hatte im Jahresprüfbericht 2006 (Kap. 3.13) bereits umfassend die rechtlichen Regelungen zur Anlage der **allgemeinen Rücklage** (ARü) aufgezeigt.

Während der Kreis Düren im Bereich der Ehrenfriedhöfe bzw. der Pensionsrückstellungen über Sonderrücklagen verfügt, beträgt die Höhe der **allgemeinen Rücklage 0 €**. Dies steht nicht in Einklang mit den Vorgaben des § 20 GemHVO. Hiernach hätte die ARü eine Höhe von ca. **5.372 T€** haben müssen. Die hierzu getroffene **Anmerkung A 14/2006** kann an dieser Stelle zwar wiederholt werden, die ARü kameraler Art wird aber im neuen NKF in dieser Form nicht mehr existent sein.

3.11 Kassenfehlbetrag im Straßenverkehrsamt

Im Kassenabschluss zur Ermittlung der Gebühreneinnahmen des SVA wurde in der Abrechnungsperiode 04.04. – 10.04.2007 ein **Fehlbetrag von 1.004,57 €** festgestellt. Der Leiter des SVA unterrichtete das Rechnungsprüfungsamt am 30.04.2007 über den Sachverhalt. Vorgang und "Abrechnungsmodalitäten" wurden vom SVA eingehend beschrieben und dem RPA am 25.06.2007 zugeleitet.

Es ist nunmehr bereits der zweite Vorfall, der zu einem Fehlbetrag beim SVA geführt hat. Zum Fehlbetrag vom 16.02.2005 wurde seitens der Rechnungsprüfung eine Prüfdokumentation vom 09.05.2005 erstellt. Eine Ursache für den Fehlbetrag konnte seinerzeit nicht ermittelt werden.

Mit dem Leiter des SVA wurde am 30.04.2007 ein eingehendes Gespräch geführt, bei dem der nähere Sachverhalt und die dortigen Formalien und Sicherheitsmechanismen in Umgang mit den Geldern der Kassenautomaten beschrieben wurden. Wie bereits vom SVA festgestellt, kommen als Ursache des Fehlbetrags in Frage:

- Abrechnungsfehler
- Störung der Kassenautomaten
- Fehlverhalten von Bediensteten des SVA
- Fehlverhalten von Bediensteten der Fa. Securlog

In der Retrospektive ließ sich durch das RPA ein Fehlverhalten von Bediensteten des SVA weder annehmen, noch ausschließen oder beweisen. Eine personenbezogene Zuordnung war nicht mehr möglich bzw. herleitbar.

Soweit ein personenbezogenes Fehlverhalten nicht mehr festgestellt werden konnte, erscheint es aus Sicht des RPA allerdings unabdingbar, eine weitere **Schwachstellenanalyse** durchzuführen bzw. die Sicherheitsstandards im SVA deutlich zu erhöhen, um so das Risiko einer **Wiederholung** (sowohl im Falle von *technischen* Defiziten wie auch im Falle von *persönlichem* Verhalten) möglichst zu reduzieren.

Soweit mögliche Ursachenfelder in der Abrechnung oder im Kassenautomaten begründet lagen, wurde empfohlen, deren Hintergründe dezidiert zu erhellen. Soweit allerdings das SVA feststellt, dass "*erfahrungsgemäß regelmäßig Kleinbeträge beim Hartgeld bei der Geldauszahlung durch die Fa. fehlen bzw. zuviel sind*", war dies ein Umstand, der seitens der Rechnungsprüfung nicht akzeptiert werden kann. Soweit Soll/Ist-Buchungen korrekt durchgeführt werden, darf es nach Auffassung der Prüfung kassenmäßig nicht zu Differenzen kommen. Sollte dies dennoch so sein, sind deren **Ursachen** aufzuklären.

Auch wenn dienstliches/persönliches Fehlverhalten nicht gänzlich ausgeschlossen werden konnte, wurde empfohlen, dennoch alle Anstrengungen zu unternehmen, Schwachstellen im *personenbezogenen Faktor* zu minimieren; z.B. dadurch, dass der Schlüsselbesitz zum Kassenraum und die Kenntnis des Zugangscodes personell getrennt würden.

Auch wurde aufgegeben, die Entleerung des Papiergeldes nicht durch *eine* Person alleine durchzuführen. Das entnommene Papiergeld sollte vor Einlegen in den Safe daher durch zwei Personen gezählt werden. Hierzu könnten Zählmaschinen eingesetzt werden. Das

gezählte Papiergeld sei täglich zu protokollieren und durch zwei Unterschriften zu bestätigen.

Auch im Verantwortungsbereich der Fa. sollten Vorkehrungen getroffen werden. Es war nicht sichergestellt, dass das von der Fa. mitgebrachte Wechselgeld tatsächlich in exakter Höhe vorliegt. Eine Übernahme/Protokollierung fand nicht statt. Eine Zählung der Gelder, die den Mitarbeitern der Fa. aus dem Automaten übergeben werden, fand ebenfalls nicht statt; weder für Papiergeld (s.o.), noch für Hartgeld. Das gleiche galt für eine Übergabeprotokollierung. Nach Auffassung der Prüfung waren auch Transport und Zählvorgang durch die Fa. unzureichend. Trotz dortiger Videoüberwachung bestand keine Kontrolle darüber, was auf dem Transportwege geschieht. Letztlich war es aus Sicht der Rechnungsprüfung unzureichend, wenn *nach jetzigem Stand* das SVA der Geldtransportfirma Gelder übergibt, die nicht gezählt und deren exakte Höhe von niemandem festgestellt oder protokolliert worden ist.

Soweit *organisatorische* oder *technische* Mängel nicht ursächlich ermittelt werden können, musste ggf. davon ausgegangen werden, dass es zu einer Straftat gekommen ist (Diebstahl, Untreue etc.). Es wurde daher prüfungsseitig vorgeschlagen, **Strafanzeige** zu erstatten.

Die Ergebnisse der Prüfung wurden in einem Prüfvermerk vom 26.07.2007 zusammengefasst und der Behördenleitung sowie dem Straßenverkehrsamt zur weiteren Veranlassung zugeleitet.

Mit dem Prüfvermerk wurden gleichzeitig **Empfehlungen** zur Verbesserung und Minimierung weiterer Risiken dargelegt. Die mit den vorgeschlagenen Maßnahmen verbundenen *organisatorischen* und *personellen Mehraufwendungen* werden nicht verkannt, führen aber zu höheren Sicherheitsvorkehrungen, die mögliche Fehlerquellen künftig weiter reduzieren können.

Fortgang

Unabhängig von der zwischenzeitlichen Neuvergabe von Kassenautomaten wurde das Fachamt in Fortgang der Angelegenheit um Stellungnahme ersucht, ob und inwieweit die Sicherheitshinweise des RPA künftig dort umgesetzt werden. Eine Beantwortung lag bis zum Abschluss der Prüfung noch nicht vor.

3.12 Belegprüfungen

Das Rechnungsprüfungsamt hatte im Jahresprüfbericht 2006 unter Kapitel 1.12 (S. 44) die Rechtsgrundlagen und Bedeutung zur Belegprüfung als Pflichtaufgabe dargelegt.

Mit E-Mail vom 05.06.2007 teilte das Straßenverkehrsamt mit, dass die Durchschriften schriftlicher Verwarnungen, die mit einem Verwarngeld geahndet werden, im SVA archiviert und mehrere Jahre aufbewahrt würden.

Man könne die Auffassung vertreten, dass es sich um Kassenbelege handelt, die fünf Jahre aufzubewahren seien. Die Archivierung (Scannen) dieser Unterlagen verursache Arbeit. Das SVA bat um Stellungnahme, ob man in den Fällen, in denen das Verwarngeld bezahlt und unter dem Kassenzeichen ordnungsgemäß verbucht ist, die Durchschrift vernichten und auf eine Archivierung verzichten könne.

Nach Prüfung des Sachverhalts und der haushalts- und kassenrechtlichen Lage, vermochte sich die Rechnungsprüfung dem Vorschlag des Fachamtes **nicht** anzuschließen.

Nach den allgemeinen Grundsätzen des Kassen- und Prüfungsrechts sind Zahlungsangelegenheiten zu **belegen** und zu **dokumentieren**. Gemäß § 36 Abs. 2 GemKVO sind die Belege (mindestens) fünf Jahre aufzubewahren. Dies muss nicht grds. in Papierform geschehen; hierfür sieht § 36 Abs. 3 GemKVO auch die Möglichkeit der (elektronischen) Erfassung auf Datenträger vor, wie dies in der Verwaltung bereits praktiziert wird.

Den Ausführungen des SVA, insbesondere zum Verwarnungsgeld, vermag zwar grundsätzlich eine richtige Annahme zugrunde liegen, da mit Zahlung des Verwarnungsgeldes die Zahlungspflicht grundsätzlich anerkannt wird (vgl. § 56 OWiG); gleichwohl wäre auch in diesen Fällen ein späteres Rechtsmittel nicht gänzlich auszuschließen.

Ein vollkommener Verzicht auf jegliche Belege bzw. zahlungsbegründende Unterlagen kann daher, *auch unter dem Aspekt der Prüfungstätigkeit des Rechnungsprüfungsamtes, das nach § 101 Abs. 1 Nr. 2 GO a.F. zu prüfen hat, ob die Rechnungsbeträge vorschriftsgemäß "belegt" sind, nicht* tragfähig sein.

Auch im Hinblick auf die Einführung des NKF, das zwingend die Einhaltung der **Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung** (§§ 92, 95, 101 GO n.F., 11, 27 GemHVO n.F., 238 HGB) vorschreibt, wäre eine solche Vorgehensweise nicht vereinbar.

3.13 Einnahmesituation des Rechnungsprüfungsamtes

Soweit das Rechnungsprüfungsamt Prüfungstätigkeiten für Dritte vornimmt, ist es befugt, hierfür ein entsprechendes Entgelt zu erheben. Eine (von mehreren) Möglichkeiten sieht sogar § 102 Abs. 2 GO n.F. vor, wenn das RPA für kreisangehörige Kommunen Prüfarbeiten erledigt.

Auf Initiative des Rechnungsprüfungsamtes wurde die Erhebungsgrundlage für die entsprechenden Gebühren auf ein rechtlich solides Fundament gestellt und sodann in die *Allgemeine Gebührensatzung* des Kreises Düren aufgenommen⁷⁷, damit (bei entsprechender Bescheiderteilung) eine eindeutige Rechtsnorm benannt werden kann.

Nach Tarif 14 wird nunmehr für eine Prüferstunde eine Gebühr von 57,50 € zuzüglich einer Fahrt- und Reisekostenpauschale von 20,00 € erhoben.

Durch nachstehende Tätigkeiten konnte das RPA prüfungsseitige Einnahmen für den Kreishaushalt erzielen:

Prüfbereich	Entgelt / Gebühr
ZEW Eschweiler	1.059,00 €
(Kassen)Prüfung Gemeinde Titz	1.012,60 €
gesamt	2.071,60 €

⁷⁷ vgl. Vorlage Drs. Nr. 328/07

3.14 Rettungsdienstgebühren

Im Jahresprüfbericht 2006 wurden u.a. die Abschlussdaten der vergangenen Jahresrechnungen im Bereich des Rettungsdienstes (Amt 38) eingehend dargestellt, Prognosen für die weitere Entwicklung abgegeben und entsprechender Handlungsbedarf im Rahmen der erforderlichen Gebührenkalkulationen aufgezeigt.

Aufgrund der Bedeutung und Größenordnung der dort dargestellten Defizite war ein erneutes Aufgreifen der Thematik, verbunden mit einer Darstellung der Fortentwicklung geboten.

Im Jahresprüfbericht 2006 wurde festgestellt:

Feststellung F 8/2006 (S. 128)

Da Kostenunterdeckungen aus vorausgegangenen Kalkulationsperioden innerhalb eines Dreijahreszeitraums ausgeglichen werden sollen, bedeutet das auf vorliegenden Sachverhalt übertragen, dass der Kreis die nicht mehr über Leitstellengebühren refinanzierbaren Aufwendungen in Höhe von 121.915,44 € (439.876,41 € ./ 149.192,27 € ./ 168.768,70 €) aus Mitteln des allgemeinen Haushalts aufzubringen hat(te), obwohl hierfür Gebühren als vorrangige Einnahmemittel i.S. d § 76 GO a.F. hätten erhoben werden müssen.

Stellungnahme der Verwaltung:

Da die Gebührenanpassung infolge der langwierigen Verhandlungen mit den Kostenträgern nicht mehr in 2003, sondern erst zum 01.04.2004 in Kraft treten konnte, war der Ausgleich der Kostenunterdeckung aus vorausgegangenen Kalkulationsperioden nicht mehr in vollem Umfang möglich.

Zukünftig soll dies durch regelmäßige Kalkulationsüberarbeitungen ausgeschlossen werden.

Bewertung der Rechnungsprüfung:

Die Feststellung kann dann als ausgeräumt betrachtet werden, wenn bei künftigen Kalkulationen von Leitstellengebühren die auf Seite 131 des Prüfberichts im Einzelnen aufgezeigten methodischen Mängel beseitigt sind.

Feststellung F 9/2006 (S. 129)

Von den Unterdeckungen aus den Jahren 2003 bis 2005 (782.293 €) konnten nur 492.309 € in die Neukalkulation einbezogen werden, weil darüber hinausgehende Aufwendungen iHv. 289.984 € im Zusammenhang mit der Einrichtung der Rettungswache Nörvenich in den Jahren 2004 und 2005 standen, die Verbände der Krankenkassen ihr Einverständnis aber erst mit Wirkung ab 01.01.2006 erklärt haben. Mit Kosten in Höhe von 289.984 € (2004 = 184.613 €, 2005 = 105.371 €) bleibt somit – entgegen der Vorschrift des § 76 GO a.F. – ausschließlich und endgültig der Kreishaushalt belastet. Für die Gegenfinanzierung der Altdefizite (492.309 €) besteht nunmehr noch Gelegenheit bis 31.12.2006. Hinzu tritt das Defizit aus 2006 iHv. 568.138 €.

Stellungnahme der Verwaltung:

Durch Berücksichtigung in der derzeit aktuellen Gebührenkalkulation wird die Unterdeckung aus den Jahren 2003 – 2005 bis zum 31.12.2007 ausgeglichen. Das Defizit des Jahres 2006 findet in der Gebührenbedarfsberechnung der zum 01.01.2008 zur Aktualisierung anstehenden Satzung Berücksichtigung.

Die Einrichtung der Rettungswache Nörvenich zum 01.03.2004 war erforderlich, da in diesem Bereich die vorgegebenen "Hilfsfristen" nicht mehr eingehalten werden konnten. Aufgrund der Eilbedürftigkeit durch Gefahr in Verzug wurde der kostenverursachende Betrieb ohne Zustimmung zur diesbezüglich notwendigen Änderung des Rettungsdienstbedarfsplanes durch die Kostenträger zum vorgenannten Zeitpunkt aufgenommen.

Die Verhandlungen mit den Krankenkassenverbänden gestalten sich schwierig, so dass die Anerkennung der Rettungswache Nörvenich als kostenbildendes Merkmal im Rahmen der Rettungsdienstbedarfsplanung erst zum 01.01.2006 erfolgte. Da jedoch dieser Plan die inhaltlichen Voraussetzungen für die Gebührenrelevanz schafft, konnten die bis zu diesem Zeitpunkt entstandenen Kosten nicht in die Kalkulation einbezogen werden.

Bewertung der Rechnungsprüfung:

Die Feststellung kann dann als ausgeräumt betrachtet werden, wenn bei künftigen Kalkulationen von RTW- und KTW-Gebühren die auf Seite 131 des Prüfberichts im Einzelnen aufgezeigten methodischen Mängel beseitigt sind.

Die Thematik wurde im Rechnungsprüfungsausschuss am 05.12.2007 im Rahmen der Jahresrechnung 2006 eingehend beraten.

Das Rechnungsprüfungsamt hat die Gebührenkalkulation im Jahre 2007 weiterhin intensiv begleitet und das Fachamt im Fortgang der Angelegenheit weiter beraten. Hierbei hat es stets *kritisch* eine fundierte Gebührenbedarfsberechnung auf Grundlage kommunalabgabenrechtlicher und betriebswirtschaftlicher Aspekte angemahnt und in der Anmerkung 16/2006 die personelle Verstärkung durch einen "Gebührencontroller" empfohlen.

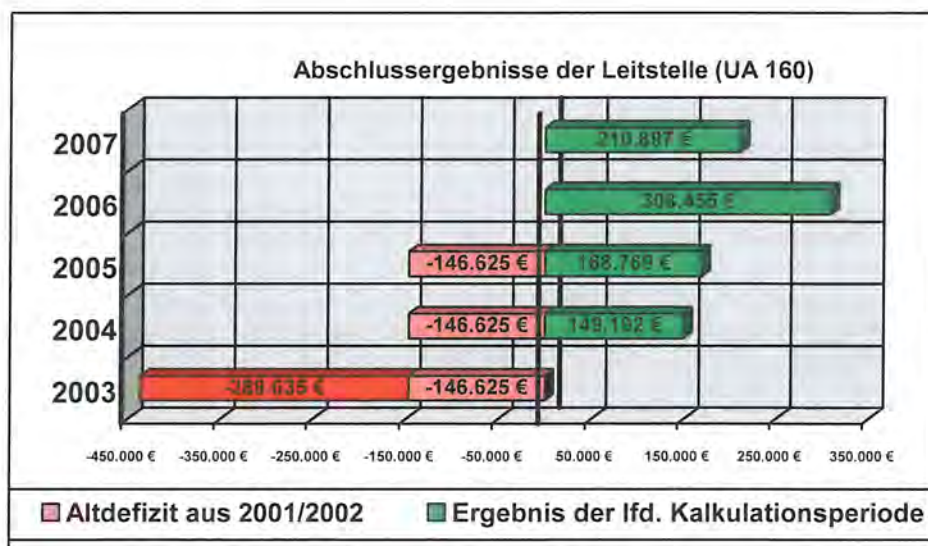
Zu einer von der Verwaltung dennoch geplanten *Gebührensenkung* für 2008 hat die Rechnungsprüfung einen Prüfvermerk verfasst, der erneut auf die abgabenrechtlichen Risiken hingewiesen hat. Die vorübergehende Anpassung/Senkung der Gebührensätze wurde dem Kreistag in der Verwaltungsvorlage 487/07 dargelegt. Der Prüfvermerk des RPA wurde dieser Vorlage beigelegt.

Nach den hiernach gewonnenen weiteren Erkenntnissen der Rechnungsprüfung litt jene Kalkulation sowie die hieraus zwingende Verbindung von Gebührenhaushalt zum allgemeinen Haushalt aber gleichwohl an weiteren *Defiziten*, die einer Aufarbeitung bedurften.

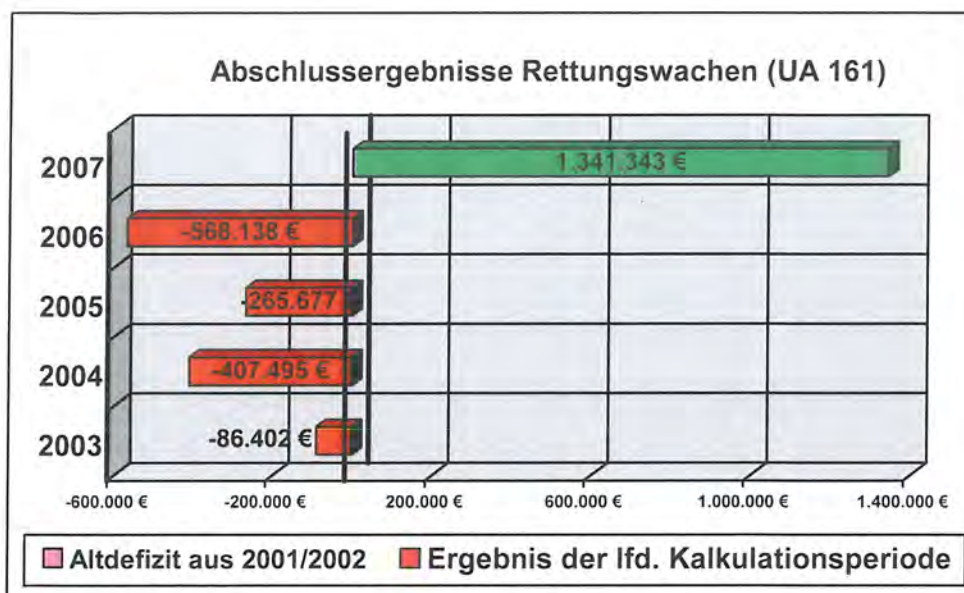
In weiterem Fortgang wurde verwaltungsseitig die Überarbeitung des **Rettungsdienstbedarfsplans** und die dringend erforderliche Überarbeitung der **Gebührenkalkulation** unter Aspekten des Kommunalabgabengesetzes und der Kosten- und Leistungsrechnung angegangen. Hierbei wurde eine **externe Beraterfirma** mit der Überarbeitung des Rettungsdienstbedarfsplans und der Erstellung einer fundierten Gebührenkalkulation beauftragt.

Weiterhin ist die Verwaltung in Teilen den Forderungen der Rechnungsprüfung nachgekommen und hat in der Kämmerei zentral eine Personalkraft für "*zentrale Gebührenangelegenheiten*" installiert. Hierzu wird aber auf die Anmerkung unter Kap. 3.15 hingewiesen.

Für das Jahr 2007 zeigt sich (aufgrund der seinerzeit hohen Gebührensätze) nachstehende Einnahmesituation in den betreffenden Unterabschnitten.



Die dauernden Überschüsse des UA 160 erscheinen zwar erfreulich, zeigen aber gleichwohl rechnerisch und strukturell Problemlagen auf, da ein Gebührenhaushalt *nicht ständig* Überschüsse erwirtschaften darf (Kostendeckungsprinzip).

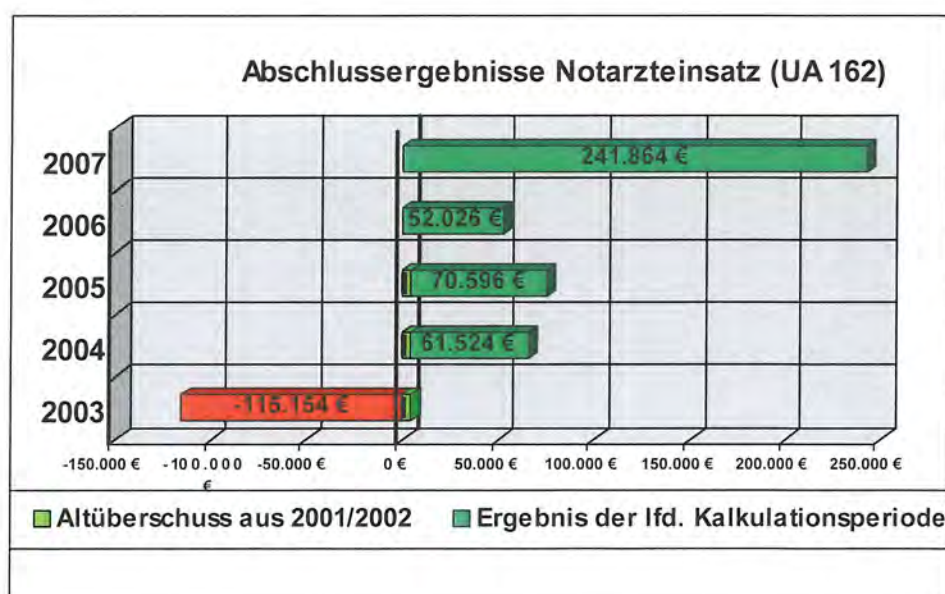


Mit dem vorstehenden Überschuss konnten erfreulicherweise die *Altdefizite* kompensiert werden, der rechnerische Überschuss ergibt sich aber auch aufgrund der (seinerzeit durchaus überhöhten) Gebührensätze, die nunmehr aber wieder abgesenkt wurden. Gebühren- und Ergebnisschwankungen dieser Art sind abgabenrechtlich durchaus bedenklich.

Leider stimmen im UA 161 das offizielle Rechnungsergebnis und die Jahresabschlusszahlen des Fachamts nicht überein. Nach Auskunft des Fachamtes wären in der Jahresrechnung folgende Positionen noch zusätzlich zu berücksichtigen gewesen:

Einnahmen		
116101560	Erstattung von Versicherungsleistungen	152,37 €
116101620	Anteilige Bewirtschaftungskosten	1.609,26 €
Ausgaben		
116104000	Personalausgaben lt. Sammelnachweis	8.643,96 €
116105300	Miete	30.000,00 €

Die Kämmererei erklärte dazu, die Abweichungen nicht näher zu prüfen, da es für die Zukunft ohnehin neue Kalkulationsmodalitäten gebe.



Die im Bereich des Notarzteinsatzes entstehenden *ständigen* Überschüsse müssen kommunalabgabenrechtlich ebenfalls überprüft werden.

Die aufgezeigten Einnahmeentwicklungen sind zwar erfreulich, können sich aber für 2008 in dieser Weise *nicht* fortsetzen, da der Kreistag Ende 2007 die Gebührensätze wiederum *gesenkt* hat und die strukturellen Defizite im Jahre 2007 noch nicht behoben waren.

Durch die Beauftragung eines **externen Unternehmens** zur fundierten Kalkulation der Gebühren wurden die Hinweise der Rechnungsprüfung im Jahresprüfbericht 2006 bestätigt. Unter diesem Blickwinkel sieht das RPA einer künftig ausgeglichenen und kommunalabgabenrechtlich zutreffenden Gebührenkalkulation entgegen, die keine Belastung für den allgemeinen Kreishaushalt darstellt, aber auch den Belangen der Abgabepflichtigen und der besonders beteiligten Krankenkassen Rechnung tragen kann.

Die bisherige und fortgesetzte Teilnahme von Prüfern an den *Arbeitssitzungen zur Gebührenkalkulation* zeigten aus Sicht des RPA aber in bestätigender Weise ebenso auf, dass auch bei Einschaltung externer Beratung Grundlagendaten und Erhebungen vom **Fachamt** selbst zu leisten sein werden.

Anmerkung A 5

Das Rechnungsprüfungsamt hat die Gebührenbedarfsberechnung im Amt 38 seit Jahren eingehend begleitet und die Verwaltung darin beraten.

Durch den Jahresprüfbericht 2006 wurden grundlegende Daten transparent gemacht und weitere Empfehlungen und Forderungen für eine rechtssichere Kalkulation ausgesprochen.

Durch die zwischenzeitliche Beauftragung eines externen Beraters wird die Gebührenkalkulation auf rechtssichere Grundlagen gestellt. Hierbei ist beabsichtigt, dass der Kreistag Ende 2008 eine neue Gebührensatzung für den Rettungsdienst erlassen kann.

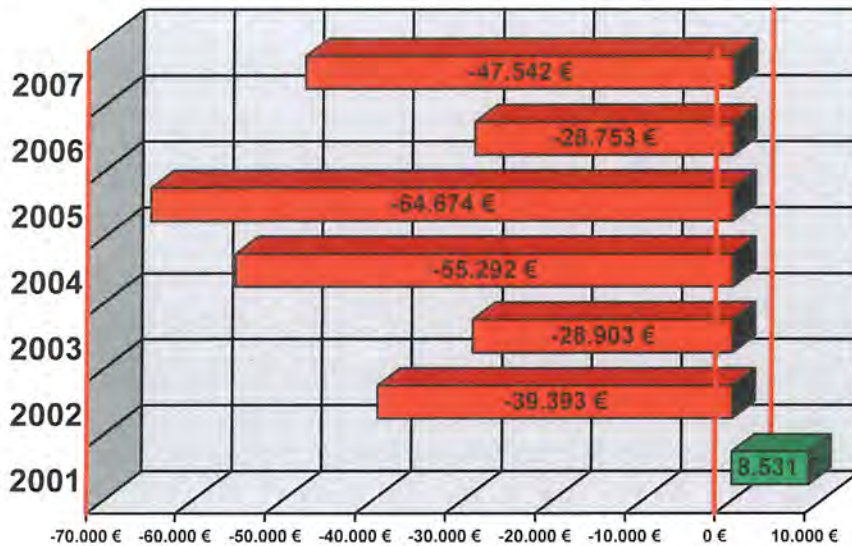
Das Rechnungsprüfungsamt sieht den ursprünglichen Prüfauftrag des Landrats vom 02.02.2005 prüfungsseitig damit als vollzogen und erledigt an.

Eine **weitere** Beratung und Begleitung der Verwaltung durch die Rechnungsprüfung bleibt hiervon unberührt und ist zukünftig auch geplant.

3.15 Fleischhygienegebühren

Das Rechnungsprüfungsamt hatte bereits im **Jahresprüfbericht 2006**⁷⁸ die *Unterdeckungen* im Bereich des UA 540 thematisiert und die gebührenrechtlichen *Defizite* bzw. die Erforderlichkeit einer grundlegenden *Neukalkulation* eingehend aufgezeigt. Das Abschlussergebnis 2007 setzt die bisherigen negativen Tendenzen fort:

Abschlussergebnisse Fleischhygiene (UA 540)



Die Verwaltung kommt im **Rechenschaftsbericht 2007** (S. 83) selbst zu der Erkenntnis, dass insbesondere die *zu niedrigen Gebührensätze* ursächlich für das Defizit sind und eine Neukalkulation der Gebührensätze erforderlich machen.

Es vermag allerdings wenig zu überzeugen, wenn jährlich in gleicher Weise mit *Rechtsunsicherheiten aufgrund unterschiedlicher Rechtsprechung im Zusammenhang mit innergemeinschaftlichen und nationalen Rechtsvorgaben* argumentiert wird.

Diese Begründungen können nicht stetig als Argument für einen Handlungsstillstand, vorbehaltlich der zwischenzeitlich zumindest erfolgten Anwendung des geltenden Tarifrechts, in diesem Bereich angeführt werden.

Anmerkung A 6

Die von der Verwaltung nunmehr vorgenommene **personelle Verstärkung** bei der Kämmererei mit *einer zentralen halben Stelle speziell für Gebührenkalkulationen* ist zwar ein begrüßenswerter Schritt; es bleibt allerdings abzuwarten, ob diese Personalausstattung den aufgezeigten Anforderungen und Rechtsunsicherheiten überhaupt zeitnah und adäquat Rechnung tragen kann.

Im Zuge des weiteren Fortgangs vermag die Rechnungsprüfung ihre Darlegungen und Forderungen im Jahresprüfbericht 2006 an dieser Stelle nur zu wiederholen.

⁷⁸ Jahresprüfbericht 2006, Kapitel 3.20.2, S. 132 ff.

4. Allgemeine Verwaltung

4.1 Dringlichkeitsentscheidungen

Das RPA hatte im **Jahresprüfbericht 2006** die kommunalverfassungsrechtlichen Voraussetzungen von Dringlichkeitsentscheidungen dargelegt und unter Hinweis auf die rechtlichen Voraussetzungen die im Kreis Düren besonders *hohe* Anzahl herausgestellt⁷⁹.

Eine erneute Abfrage für das Jahr 2007 zeigte sodann mit einer deutlichen **Reduzierung** in diesem Bereich eine positive Entwicklung, wie nachstehende Tabelle aufzeigt:

Dringlichkeitsentscheidungen	2004	2005	2006	2007
§ 50 Abs. 3 Satz 1 KrO Kreisausschuss	4	8	8	2
§ 50 Abs. 3 Satz 2 KrO Landrat + KA-Mitglied	8	15	14	9
gesamt	12	23	22	11

4.2 Sitzungen der politischen Gremien

In praktischer Ausgestaltung der verfassungsrechtlichen Grundlagen für Kreise (Art. 28 GG, Art. 78 LV NRW) vollzieht sich die demokratische Willensbildung der politischen Gremien des Kreistags und seiner Ausschüsse vor allem auch nach dem Prinzip der (*öffentlichen*) **Sitzungstätigkeit**.

Hierzu ist der Kreistag besonders berufen, da er über alle Angelegenheiten des Kreises zu beschließen hat, die ihrer Bedeutung nach einer solchen Entscheidung bedürfen (§ 26 KrO). Hierbei tritt er so oft zusammen, wie es die Geschäftslage erfordert (§ 32 Abs. 1 KrO). Zur Vorbereitung seiner Beschlüsse und zur Überwachung bestimmter Verwaltungsangelegenheiten hat der Kreistag gem. § 41 KrO Ausschüsse gebildet.

Nach Mitteilung der Verwaltung traten die politischen Gremien in den vergangenen 4 Jahren wie nachstehend aufgeführt zusammen:

Sitzungen der Gremien		
Jahr	Anzahl der Sitzungen	Kostenvolumen
2004	37	26.903 €
2005	48	34.901 €
2006	49	35.628 €
2007	54	37.589 €

In diesem Bereich ist zwar eine stetige **Steigerung** von Sitzungsanzahl und Kostenvolumen festzustellen; gleichwohl erscheint diese der Rechnungsprüfung im Vergleich zum Haushaltsvolumen des Kreises von ca. 330 Mio € (2007) **angemessen** und **sachgerecht**.

⁷⁹ Jahresprüfbericht 2006, Kap. 4.2, S. 138

4.3 Veranstaltungsmanagement und Sponsoring

➤ Allgemeines

Die vom Kreis Düren auf breiter Ebene initiierten Veranstaltungen in kulturellen, sportlichen, sozialen und anderen Bereichen haben seit den Kommunalwahlen 1999 in stetigem Umfange zugenommen. Hierbei handelt es sich um eine **freiwillige Aufgabe**.

Die Anzahl der Veranstaltungen, deren Anlass, Umfang sowie breiten- und öffentlichkeitswirksame Dimension sind **quantitativ** und **qualitativ** signifikant gesteigert worden. Gleichzeitig waren hierfür in jährlicher Steigerung höhere Erfordernisse an Finanzvolumen, administrativem Aufwand sowie Personal zu verzeichnen.

Ob und inwieweit der Umfang derartiger veranstaltungsseitiger Projekte im Einklang mit dem Wirkungsbereich der Kreise steht, muss im Hinblick auf § 2 Abs. 1 KrO betrachtet werden.

Hiernach sind die Kreise⁸⁰ ausschließliche und eigenverantwortliche Träger der öffentlichen Verwaltung zur Wahrnehmung der auf ihr Gebiet begrenzten **überörtlichen Angelegenheiten**. Weiterhin regelt § 6 KrO, dass die Kreise innerhalb ihrer Leistungsfähigkeit die für die *wirtschaftliche, soziale und kulturelle Betreuung* ihrer Einwohner erforderlichen Einrichtung schaffen.

Im Rahmen der üblichen Unterteilung der Aufgabenzwecke

- Pflichtaufgaben
- Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung
- Auftragsangelegenheiten
- Freiwillige Aufgaben

ist nach dem **Universalitätsprinzip** zu beachten, dass der Kreis für (seine) *überörtlichen* Angelegenheiten zuständig ist. Hierbei nimmt er entweder eigene *Existenzaufgaben* (z.B. Organisation- und Personal), *Integrale Aufgaben* (z.B. Kreisstraßen, Landschaftsplanung, Abfallbeseitigung, Personennahverkehr etc.) oder *Komplementäraufgaben* (z.B. Alten- und Jugendheime, Musikschulen, Theater, Sportstätten etc.) wahr. Darüber hinaus ist auch die *Ausgleichsfunktion* des Kreises allgemein bekannt.

Die Frage, welche Aufgaben der Kreis wahrzunehmen hat und wahrnehmen darf und wie diese in *Abgrenzung* zu den Aufgaben der Gemeinden beurteilt werden müssen, umfasst zahlreiche Ausführungen in Rechtsprechung, Literatur und Kommentierung und bedarf an dieser Stelle keiner weiteren Vertiefung⁸¹.

Es ist ersichtlich, dass die Sachfrage *nicht nur* einer **rechtlichen** Betrachtung zugänglich ist, sondern neben der Zuständigkeit der Verwaltung auch stets eine **politische** Entscheidung darstellt. Die "Verwaltung" des Kreises liegt in diesem Sinne bei dem Kreistag, dem Kreisausschuss und dem Landrat (§ 8 KrO).

⁸⁰ Die Wahrnehmung **örtlicher** Aufgaben durch die Gemeinden bleibt unberührt.

⁸¹ umfassend: *Held/Becker/Decker: Kommunalverfassungsrecht NRW*, zu § 2 KrO mit zahlreichen Nachweisen

Dass die **Außendarstellung** des Kreises durch die Projekte der letzten Jahre auf positive Resonanz stößt und auch eine enorme Größenwirkung erzielt, ist unbestritten. Im Rahmen der Aspekte von **Wirtschaftlichkeit** und **Zweckmäßigkeit** derartiger Veranstaltungen ist die Rechnungsprüfung nach §§ 103 Abs. 2 GO iVm. 3 RPO befugt, die Thematik unter diesen Aspekten aufzugreifen, zu beleuchten und im Rahmen ihrer Berichterstattung transparent darzustellen.

➤ **Organisation und Personal**

Im Rahmen zunehmender Anforderungen an *Organisation und Personal* hat die Entwicklung im Bereich des Veranstaltungsmanagements durchgreifende Veränderungen erbracht.

Mit Einrichtung der Stabsstelle "*Kreistags- und Wahlbüro*" einschließlich Leitungsfunktion im November **2000** ging die Verwaltung auch im Bereich des Veranstaltungsmanagements (*neben Bereichen aus der Schul- und Kulturverwaltung*) zunächst von einer Auskömmlichkeit des Personalbestands und der Organisationsform aus.

Mit Hausverfügung vom 30.12.2002 (Rundschreiben 92/02) wurde die Aufgabe der **Repräsentation bzw. des Sponsoring** eigens auf das Kreistags- und Wahlbüro übertragen.

Die Organisation des *Verwaltungsmanagements* wurde sodann in einer Hausverfügung vom 17.02.2003 nochmals in diesem Sinne geregelt.

Während im Jahre **2004** zunächst die *Leitungsfunktion* dieser Stabsstelle *abgeschafft* wurde, erfolgte mit Organisationsverfügung vom 30.01.2008 die Bildung der Stabsstelle 02 (Kreistagsangelegenheiten und Repräsentation) mit Leitungsfunktion (vgl. auch Drs. Nr. 56/08).

Mit Hausverfügung vom 15.02.2008 wurde sodann mitgeteilt, dass die Organisationszuständigkeit für die Durchführung zahlreicher Veranstaltungen vom *bisherigen Amt 40* auf die *neue Stabsstelle 02* übertragen werde.

Bereits mit Behördenverfügung vom 10.11.2005 wurden Änderungen im Bereich der "*persönlichen Referentin*" sowie des "*Pressereferenten*" mitgeteilt.

Bestand der *Stabsstellenbereich* auf Ebene der Behördenleitung im **Jahre 2003** noch aus **3** Mitarbeitern des "*Kreistags- und Wahlbüros*" sowie **2** Mitarbeitern im "*Büro des Landrats*" bzw. der "*Pressestelle*"^{82 83}, sind im **Jahre 2007/2008** in diesem Bereich **11** Bedienstete in *zwei Stabsstellen* tätig⁸⁴.

⁸² zuzüglich 1 Vorzimmerdame Landrat und 1 Fahrer

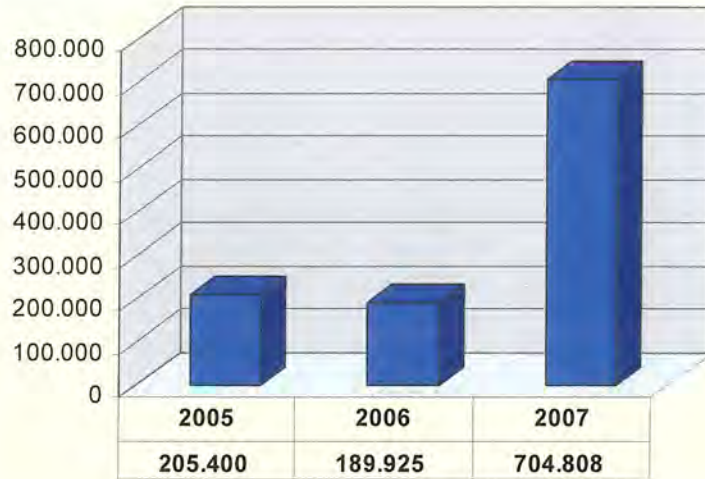
⁸³ Die Angabe entspricht der Verfügung des Landrats vom 17.02.2003

⁸⁴ Dies entspricht der Angabe in der Mitteilung Drs. Nr. 56/08

➤ *Umfang und Kosten*

Während der finanzielle Umfang im Rahmen des Veranstaltungsmanagements zu Beginn der Wahlperiode 1999 eher im untergeordneten Bereich angesiedelt war, steigerten sich fortan stetig die Größenordnung der Veranstaltungen sowie ihre finanziellen Ausmaße und der verwaltungsseitig notwendige *Personalaufwand*, der durch Vorbereitung, Organisation und Durchführung derartiger Projekte erforderlich ist.

Für die vergangene drei Jahre wurden nach Mitteilung der zuständigen Stabsstelle im **Veranstaltungsmanagement** nachstehende Summen (in €) zum *Soll* gestellt:



Finanzvolumen im Veranstaltungsmanagement		
2005	2006	2007
205.399,84 €	189.925,27 €	704.808,18 €

Im Gegensatz zu diesen Angaben teilt die Verwaltung als Anlage 6 zur Niederschrift des Kreistags am 11.03.2008 (Drs. Nr. 152/08) mit, die Kosten für die Veranstaltungen betragen **326.208,26 €**. Die unterschiedlichen Angaben können prüfungsseitig nicht erhellt werden.

Wie im Rechenschaftsbericht 2007 (S. 12) zudem dargelegt wird, war "*bei der Ermittlung der Haushaltsansätze*" eine Einnahmesteigerung von **677.865,97 €** nicht abzusehen. Korrespondierend hierzu sind die *Mehrausgaben* von **694.808,18 €** (a.a.O, S. 27).

Da zur Vorlage der Jahresrechnung (31.03.2008) *kein* Sponsoringbericht vorlag, erfolgte eine *separate* Anfrage an die zuständige Facheinheit. Eine mit E-Mail vom 09.06.2008 an die Stabsstelle 02 gerichtete Anfrage nach der Höhe der von
in 2007 geleisteten Sponsoringsummen wurde hingegen *nicht* gesondert beantwortet.

Die weiteren Erkenntnisse waren daher dem mit Datum vom 01.08.2008 vorgelegten Sponsoringbericht (Drs. Nr. 274/08) zu entnehmen.

Ausweislich des Buchungsauszugs der **KIRP-Software** wurden im Bereich des Veranstaltungsmanagements nachstehende (Einnahme)Anordnungen beispielhaft aufgeführter Sponsoren gefertigt:

HHSt. 1.0000.1770				
27.12.2006	AnnahmeAO		Sponsoring Image-Film	10.000,00
10.01.2007	AnnahmeAO		Sponsoring Boris Becker	35.000,00
10.01.2007	AnnahmeAO		Sponsoring Boris Becker	6.248,26
12.01.2007	AnnahmeAO		Sponsoring Närrischer	7.000,00
15.05.2007	AnnahmeAO		Sponsoring Broschüre Girls	700,00
18.05.2007	AnnahmeAO		Sponsoring DKB Beach-Cup	11.900,00
30.05.2007	AnnahmeAO		Spende Ehrenpreis soz.	15.000,00
30.05.2007	AnnahmeAO		Spende für Sportlergala	15.000,00
30.05.2007	AnnahmeAO		Spende für Burgfest 2007	15.000,00
06.06.2007	EinSollAgb		SK Düren, Spende Ehrenpreis	-15.000,00
20.08.2007	AnnahmeAO		Sponsoring "Höhner Classic"	35.000,00
02.10.2007	AnnahmeAO		Spende Kunstpreis 2007	10.000,00
24.10.2007	AnnahmeAO		Veranstaltung Boris Becker	59.178,01
15.11.2007	AnnahmeAO		Ticketeinnahmen "Juli"	1.337,50
16.11.2007	AnnahmeAO		Sponsoring Hubertusmesse	1.000,00
gesamt				197.363,77

21.12.2006	AnnahmeAO		Sponsoring Boris Becker	35.700,00
27.12.2006	AnnahmeAO		Sponsoring Image-Film	5.950,00
28.02.2007	AnnahmeAO		Zeitungsanzeige Boris	1.467,66
15.05.2007	AnnahmeAO		Sponsoring Broschüre Girls	1.000,00
18.05.2007	AnnahmeAO		Sponsoring DKB Beach-Cup	49.980,00
14.08.2007	AnnahmeAO		Sponsoring "Höhner Classic"	11.900,00
22.10.2007	AnnahmeAO		Sponsoring "Juli-Konzert"	17.850,00
19.12.2007	EinSollAgb		Sponsoring Imagefilm	-950,00
gesamt				122.897,66

HHSt. 1.0000.1770				
21.12.2006	AnnahmeAO		Sponsoring Boris Becker	11.900,00
27.12.2006	AnnahmeAO		Sponsoring Image-Film	11.900,00
28.02.2007	AnnahmeAO		Zeitungsanzeige Boris	1.467,66
20.08.2007	AnnahmeAO		Sponsoring "Höhner Classic"	41.650,00
03.09.2007	AnnahmeAO		Sponsoring DC-Jass-Abend	23.800,00
03.09.2007	AnnahmeAO		Sponsoring "Juli-Konzert"	11.900,00
03.09.2007	AnnahmeAO		Sponsoring "Botschafter des	5.000,00
26.11.2007	AnnahmeAO		Sponsoring "Lustige Musikan	9.520,00
19.12.2007	EinSollAgb		Sponsoring Imagefilm	-1.900,00
gesamt				115.237,66

02.07.2007	AnnahmeAO		Sponsoring Imagefilm	5.000,00
19.12.2007	AnnahmeAO		Sponsoring "Höhner Classic"	11.900,00

Vorstehende Auswertung beinhaltet auch *Spenden*, die im Sponsoringbericht 2007 als solche nicht aufgeführt waren, was künftig gleichwohl als sinnvoll erachtet wird.

Das Rechnungsprüfungsamt hat *nicht* zu prüfen, ob die gesellschafts- oder sparkassenrechtlichen Voraussetzungen für Sponsoring (und Spenden) bei den *dortigen* Unternehmen vorlagen.

Die Tatsache aber, dass diese Unternehmen mit dem Kreis Düren assoziiert sind und auch künftig Teil des NKF-Gesamtabschlusses⁸⁵ sein werden, wird aufzeigen, dass derartige Finanzmittel den Charakter nahezu eines **Eigensponsoring** annehmen können.

Die vorseitig aufgeführten Buchungslisten zeigen gleichwohl Umfang und quantitatives Ausmaß der Sachverhalte auf, für die Dritte Sponsoring- oder Spendengelder leisten. Dass hierbei signifikant häufig stets die gleichen, mit dem Kreis Düren assoziierten Sponsoren auftreten, wird hierdurch ebenfalls dokumentiert.

Ob und inwieweit weitere Sponsoringmittel *neben* dem Haushalt des Kreises eine Rolle spiel(t)en oder durch die Gründung privater Organisationen (z.B. eingetragener Vereine) über diese abgewickelt werden, obgleich eine sachliche Verbindung zum Kreis Düren offenkundig ist, kann mangels ausreichender Prüfungsrechte des RPA nur unzureichend erhellt werden.

Gleichwohl hat die Prüfung auch eine Auswertung des **Sonderhaushalts 101** (durchlaufende Gelder) durchgeführt, die zu nachstehendem Ergebnis geführt hat (Auszug):

Einnahmen

Haushalt 101 (Sonderhaushalt)		
1.2060.1367 (Anordnungssoll: 65.083,68 €)		
Einnahmen		
1	Spende für Kreisschützentag	15.000,00 € s. 12
2	Spende für Ehrenpreis	15.000,00 € s. 16
3	Spende für Kultur	7.000,00 € s. 13
4	für Reisekosten	4.233,82 € s. 14
5	Spende für Jugendturnier	2.320,00 € s. 18
6	Spende für B Club	600,00 € s. 20
	:	44.153,82 €
7	Verein (Reisekostenerstattung)	4.461,30 € s. 15
8	eV	3.018,98 € s. 17
9	: Sponsoring	750,00 € s. 22
10	B Club	240,00 €
11	von Kernhaushalt 100	12.459,58 € s. 21-23
	HHSt. 1.0000.6581: Veranstaltungsmanagement	

Die Angaben "s.12" usw. beziehen sich auf die Ausgabepositionen, die nächstseitig dargestellt sind.

⁸⁵ Die bisher im NKF noch nicht vorgesehene Einbeziehung der Sparkassen wird derzeit im Land NRW jedoch diskutiert. Darüber hinaus ist eine Novellierung des SpkG geplant (vgl. LT Drs. 14/6831).

Ausgaben

Haushalt 101 (Sonderhaushalt)		
1.2060.4367 (Anordnungssoll: 65.083,68 €)		
Ausgaben		
Verein		
12	als Spende:	15.000,00 €
13	als Spende:	7.000,00 €
14	für Reisekosten:	4.233,82 €
15	für Reisekosten:	4.461,30 €
Verein gesamt		30.695,12 €
16	Fa. (Ehrenpreise):	15.000,00 €
17	GEMA (Festspiele 2006):	3.018,98 €
18	FC	2.320,00 €
19	-Werbung:	750,00 €
20	B Club:	600,00 €
21		
	für Jahresempfang Sponsoren	7.443,86 €
	für (nur Angabe einer Re-Nr.)	4.062,56 €
	für Jahresempfang Sponsoren	338,13 €
22	Sport L :	750,00 €
23	Sonstige:	105,03 €

Da die Daten der vorstehenden Auswertung der Prüfung erst gegen Ende des diesjährigen Prüfungszeitraums vorlagen, konnten diese *nicht* mehr abschließend oder im Wege einer Einzelfallprüfung betrachtet werden.

Anmerkung A 7

Die Verwaltung ist gehalten, im Rahmen des Ausräumverfahrens nachstehende Fragestellungen zu beantworten.

Hierbei sollte die Verwaltung Sachlage und Zahlungsgründe jeder Einzelposition nachvollziehbar erläutern. Weiterhin bedarf es der besonderen Darlegung/Begründung der Zahlung von **12.459,58 €** aus der Haushaltsstelle 1.0000.6581 des *allgemeinen* Haushalts an den Sonderhaushalt und (*neben dem Zahlungsgrund*) um Angabe, welche Leistungen hiermit ausgabeseitig bestritten wurden.

Ebenfalls ist eine Erläuterung erforderlich (*soweit die Feststellung des RPA zutreffend ist*), warum Spenden Dritter () über den (Sonder)Haushalt wiederum Dritten (Verein , initiative) zugeführt werden.

Letztlich ist darzulegen, ob der Kreis Düren Zahlungen in *Vorleistung* für Dritte getätigt hat, die diese später wiederum erstatten, und auf welcher (Rechts)grundlage diese Vorleistung aus liquiden Mitteln des Kreises erfolgte. Nach Erkenntnissen der Rechnungsprüfung ist der Kreis Düren *nicht* Mitglied in den Vereinen bzw. der

Da nach § 24 der geltenden Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung ("*durchlaufende Gelder und fremde Finanzmittel*") die Zahlungsabwicklung und Buchführung **für andere** nur erledigt werden darf, wenn dies durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes zugelassen ist *oder* durch den Landrat angeordnet wurde, bedarf es hierzu verwaltungsseitig ebenfalls einer Begründung.

➤ **Kostenneutralität des Veranstaltungsmanagements**

Die von der Verwaltung im Zusammenhang mit dem *Sponsoring* häufig vertretene Auffassung, die Kosten für die Veranstaltungen seien aufgrund akquirierter Fremdmittel für den Kreishaushalt *kostenneutral*, oder hätten keine Auswirkungen auf die Kostenbelastung der Gemeinden in der *Kreisumlage*, greift in zweifacher Hinsicht nicht durch.

Zum einen wird vernachlässigt, dass zumindest bei Sponsoren, die mit dem Kreis assoziiert sind, berücksichtigt werden muss, dass die dortigen Ausgaben den Bilanzgewinn schmälern, der letztlich auch im Rahmen der neuen **Konzernrechnungslegung** (Gesamtabschluss nach § 116 GO) Auswirkungen auf die wirtschaftliche Lage des Kreises Düren hat (s.o.). Zum anderen lässt eine solche Betrachtungsweise den **Arbeits-, Sach- und Personalaufwand** der *kreiseigenen* Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter außer Acht, die im Veranstaltungsmanagement tätig sind.

Nach Mitteilung der zuständigen Stabsstelle wurden nachstehende Veranstaltungen durchgeführt bzw. organisiert, für die folgender Personalaufwand (allerdings nur in der dortigen Stabsstelle) erforderlich war:

Veranstaltungen 2007		
Veranstaltung	%-Anteil Vollzeitstelle	Stellenanteil
Närrischer Empfang	10%	0,1
Besuch Minister Uhlenberg	5%	0,05
Burgfest Burg Nideggen	20%	0,2
Ehrenpreis soziales Engagement	20%	0,2
Kreis-Düren Tage	20%	0,2
Höhner Classic	15%	0,15
Verabschiedung Schulrat	5%	0,05
Verabschiedung einer Amtsleitung	5%	0,05
Boris Becker & Friends	25%	0,25
Erntedankempfang	5%	0,05
Hubertusmesse	5%	0,05
Zukunftskonferenz	10%	0,1
Konzert der Gruppe Juli	20%	0,2
Weihnachten Lustige Musikanten	30%	0,3
Pensionärstreffen	30%	0,3
Nikolausfeier	10%	0,1
Partnerschaft Dorchester County	40%	0,4
Gesamt Personalaufwand	275%	2,75

Auf Nachfrage bestätigte die Stabsstelle, dass sich die im Rahmen der aufgezählten Veranstaltungen aufgeführten *Anteile* auf eine **Vollzeitstelle**, ausgehend von einer Jahresarbeitszeit, beziehen.

Mit Mitteilung **Drs. Nr. 56/08** wurde ebenfalls mitgeteilt, dass die neue Stabsstelle **02** auch zuständig ist für

- alle repräsentativen Aufgaben des Landrats
- Sportler-Gala
- Kunstpreis für den Kreis Düren
- Kreis-Düren-Tage
- DANKE-Karte
- Ehrenpreis für soziales Engagement

Die Rechnungsprüfung ist der Frage nachgegangen, in welcher Höhe **Personalkosten** (Aufwendungen) *gemessen am Umfang für o.g. Veranstaltungen* entstanden sind bzw. in welcher Höhe der Kreis Düren **Personalkapazitäten** für diesen Bereich zur Verfügung stellt. Die Höhe dieser Kosten stünde im *direkten* Zusammenhang mit dem Veranstaltungsmanagement und müsste diesen Veranstaltungen (trotz "Sponsoring") richtigerweise *hinzugerechnet* werden.

Nicht betrachtet und quantifiziert werden konnte, inwieweit und mit welchen Zeitanteilen auch noch *andere* Stellen in der Verwaltung, z.B. **andere Fachämter, Hausdruckerei, Hausmeister, Bauhof, Assistenz-, Service- oder Supportkräfte etc.** in Vorbereitungs- und Organisationsarbeiten eingebunden waren. Nach Wahrnehmung der Rechnungsprüfung sind die aufgezählten Bereiche allerdings ebenfalls *zeit- und arbeitsintensiv* in die Vorbereitungen für Veranstaltungen involviert.

Im Zuge einer künftigen Kosten- und Leistungsrechnung bzw. der *internen Leistungsverrechnungen*⁸⁶, wie sie auch im Haushaltsplan 2008/2009⁸⁷ erläutert sind, ist es angezeigt, aus Gründen des Controlling auch Zeit- und Arbeitsaufwand **anderer** Stellen im Hause, die für das Veranstaltungsmanagement tätig sind, zu erfassen und zu dokumentieren. Diese Leistungen (und Kosten) sind dem Produkt "Verwaltungsmanagement" hinzuzurechnen.

Im Hinblick auf weitere *dienstrechtliche Aspekte* war hier nicht abschließend zu entscheiden, ob die vielfältigen Tätigkeiten kreiseigener Mitarbeiter im Veranstaltungsmanagement tatsächlich jeweils deren "*Hauptamt*" betreffen, oder ob diese nicht richtigerweise als *Nebentätigkeiten* einzustufen wären. Dies wird vom RPA künftig prüfungsseitig zu betrachten sein.

Soweit aber Arbeitsleistungen im Veranstaltungsmanagement von Bediensteten *nicht* in deren Hauptamt, sondern als *Nebentätigkeit* ausgeführt würden, müssten diese grds. *außerhalb* der Arbeitszeit erfolgen. Soweit sie innerhalb der Arbeitszeit durchgeführt werden, ist die versäumte Arbeitszeit nachzuholen (§ 70 LBG)⁸⁸.

Das RPA hat beim zuständigen Fachamt die **tatsächlich** im Hj. 2007 geleisteten Personalausgaben für die (alte) **Stabsstelle 01** erfragt. Hiernach ergibt sich aufgrund des Schreibens der Personalverwaltung vom 27.03.2008 für 2007 folgende Aufstellung:

Personalkosten in der Stabsstelle 01			
Mitarbeiter/in	Stundenzahl	BesGr./EG	Kosten
1.	20,5	A 8	24.673,65
2.	41	A 12	71.501,02
3.	41	A 10	62.639,76
4.	41	A 9	41.157,81
5.	24	6 TVöD	26.950,16
6.	38,5	8 TVöD	42.990,16
7.	8	9 TVöD	8.770,84
8.	38,5	15 TVöD	79.356,23
9.	38,5	9 TVöD	49.356,11
			407.395,74

⁸⁶ vgl. hierzu § 17 NKF-GemHVO; "zum Nachweis des *vollständigen Ressourcenverbrauchs*"

⁸⁷ Haushaltsplan 2008/2009, Band I, Seite I-1

⁸⁸ Weiter ist zu beachten, dass Aufgaben der Behörde Beamten **nicht** zur Erledigung als Nebentätigkeit übertragen werden sollen (§ 4 Abs. 1 Nr. 1). Hier zeigt sich bereits der sachliche Zusammenhang zur Thematik der **Nebentätigkeiten**, wie sie in Kap. 4.4.2 erläutert sind.

Legte man hierzu alleine die o.g. durchschnittliche Personalerforderlichkeit von **275 %** bzw. **2,75** rechnerischen Stellen zu Grunde, ließe sich hieraus ein Durchschnittswert von Personalkosten in Höhe von ca. **125.000 €** errechnen.

Sachkosten sowie Verwaltungsgemeinkosten (vgl. KGSt) sowie die umfangreichen Dienstleistungen der Hausmeister- und Supportkräfte sowie der anderen Organisationseinheiten sind hiermit noch **nicht** eingerechnet.

Im Hinblick auf den hohen Personalaufwand zur Organisation des Veranstaltungsmanagements ist auch zu hinterfragen, welche organisatorischen und/oder personellen **Auswirkungen** für das **Amt 40** entstanden sind, das für die Organisation und Durchführung bestimmter Veranstaltungen gemäß Verfügung vom 15.02.2008 nunmehr **nicht** mehr zuständig ist.

Die Durchführung von Veranstaltungen ist vorbehaltlich der Frage nach der überörtlichen Zuständigkeit der Kreise bei summarischer Prüfung rechtlich **nicht** zu beanstanden.

In der Frage der finanziellen Auswirkungen für den Kreishaushalt sowie des Personalaufwands innerhalb des Hauses dürfen aber gleichwohl Aspekte des Haushaltsrechts sowie der *Wirtschaftlichkeit* und *Zweckmäßigkeit* (§ 75 GO) nicht aus dem Blick geraten.

Dem Landrat kommt hierbei nicht nur ein großes Organisations- und Personalmessen zu (§ 42 KrO), ihm obliegt auch die *repräsentative* Vertretung des Kreises (§ 25 Abs. 2 KrO), deren Ausgestaltung grundsätzlich *seiner* Schwerpunktsetzung unterliegt.

Gleichzeitig kann auch der **Kreistag** Akzente setzen und im Rahmen der Zielbestimmungen nach § 12 GemHVO n.F. entsprechende Ressourcen im Haushaltsplan zur Verfügung stellen.

Anmerkung A 8

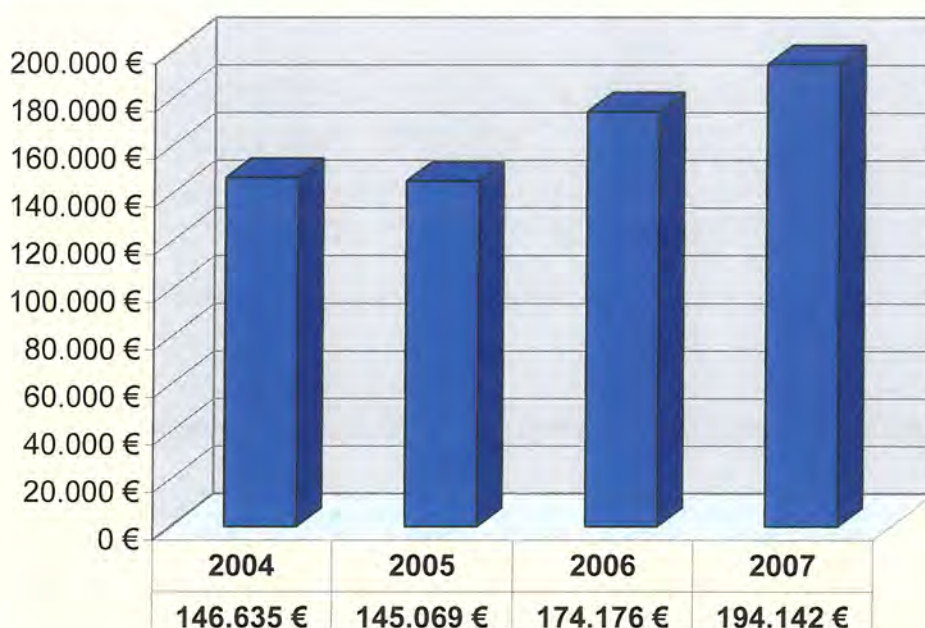
Der Kreis Düren hat sich im Bereich des vielseitigen Veranstaltungsmanagements in seiner Außerdarstellung positiv fortentwickelt und den Wahrnehmungsgrad für die Kreisverwaltung deutlich gesteigert. Organisation und Beibehaltung eines solchen Qualitätsstandards sind jedoch nicht zum Nulltarif, sondern nur unter Bereitstellung *wesentlicher* Personal- und Finanzressourcen möglich. Diese sollten künftig *ein-schließlich der internen Leistungsverrechnungen* ermittelt und transparent dargestellt werden.

4.4 Personalmanagement

Die Prüfung des Personalbereichs stellt wegen des erheblichen Kostenvolumens einen wichtigen Teil der Haushaltsprüfung einer Kommune dar⁸⁹. Das Rechnungsprüfungsamt hat daher in diesjähriger Prüfung bedeutsame Bereiche des Personalmanagements eingehender betrachtet.

4.4.1 Reisekosten

Das RPA hat zunächst unter rein *fiskalischen* Gesichtspunkten die **Entwicklung** der Reisekosten in den vergangenen Jahren betrachtet. Diese werden vorwiegend nach den Vorschriften des LRKG gewährt. In Betrachtung der Jahre 2004 – 2007 ergeben sich nach Mitteilung der Verwaltung für die Gesamtverwaltung nachstehende Summen:



Durch die erst zum 02.05.2008 erfolgte Vorlage der bereits am 21.01.2008 angeforderten Daten konnte die Rechnungsprüfung für diesen Jahresprüfbericht *nicht* mehr in eine aussagefähige *Einzelprüfung* zum komplexen Themenbereich des Reisekostenrechts einsteigen. Dies bleibt daher späteren Prüfungen vorbehalten.

Anmerkung A 9

Die Reisekostenerstattungen sind im Vergleich zum Hj. 2004 um **über 30 %** angestiegen. Die Verwaltung sollte (neben der allgemeinen Preissteigerung) weiteren Ursachen hierfür nachgehen und mögliches Einsparpotential erwägen.

⁸⁹ Bericht "Rechnungsprüfungsamt Bremerhaven", Bremische Bürgerschaft, Drs. 15/1360 vom 29.1.2003, S. 41

4.4.2 Nebentätigkeiten

Das Nebentätigkeitsrecht ist für die **Beamten** in den §§ 67 ff. LBG und der Nebentätigkeitsverordnung (NtV) geregelt⁹⁰. Auch der *Korruptionserlass* des IM NRW enthält Bestimmungen, die das Nebentätigkeitsrecht tangieren⁹¹.

Die Bestimmungen sehen für manche Nebentätigkeiten einen *Genehmigungsvorbehalt* vor. Dieser steht im Kontext zu der besonderen Rechtsstellung der Beamten. Nach Art. 33 Abs. 5 GG ist das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der *hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums* zu regeln. Diese Vorschrift enthält unmittelbar geltendes objektives Recht⁹², gilt aber nur für Beamte⁹³.

Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums werden definiert als Kernbestand von Grundprinzipien, die (langjährig und übergreifend) als verbindlich anerkannt sind⁹⁴. Diese Grundsätze sind ausgerichtet auf den Typus des Lebenszeitbeamten. In materieller Hinsicht zählt hierzu u.a. das **Lebenszeitprinzip**, die **Hauptberuflichkeit**⁹⁵, aber auch die Einschränkung von Nebentätigkeiten⁹⁶. Ebenso werden hierunter als Beamtenpflichten die **volle Dienstleistungspflicht** unter Einsatz der ganzen Persönlichkeit für den Dienstherrn gefasst⁹⁷.

In Ausfluss dessen bestimmt § 2 LBG, dass der Beamte in einem öffentlich-rechtlichen **Dienst- und Treueverhältnis** zu seinem Dienstherrn steht. Als Berufspflicht normiert § 57 LBG, dass sich der Beamte (neben anderen Verpflichtungen) mit **voller Hingabe** seinem Beruf zu widmen hat. Das Beamtenverhältnis beruht daher nicht auf arbeitsvertraglichen (tariflichen) Grundlagen, sondern hat seine besondere Ausgestaltung durch die o.g. verfassungsrechtlichen Normen.

Ungeachtet der möglichen *Pflicht*, ggf. ein Nebenamt im öffentlichen Dienst übernehmen zu *müssen*, regelt das Nebentätigkeitsrecht zunächst, dass die Nebentätigkeit den Beamten grundsätzlich **nicht über Gebühr** in Anspruch nehmen darf und **dienstliche Interessen nicht beeinträchtigt** werden dürfen (§§ 67 LBG, 6 Abs. 2 NtV).

Bedarf es einer Genehmigung, so ist diese zu versagen, wenn die Nebentätigkeit die Arbeitskraft des Beamten zu stark in Anspruch nimmt, in Widerstreit zu seinen dienstlichen Interessen steht oder dem Ansehen der öffentlichen Verwaltung abträglich wäre. Als zeitlich zulässige Beanspruchung unterstellt das Gesetz eine Inanspruchnahme von grundsätzlich bis zu **einem Fünftel der wöchentlichen Arbeitszeit** (§ 68 Abs. 2 LBG). Darüber hinaus sind Nebentätigkeiten, die der Beamte *nicht* auf Veranlassung seines Dienstherrn übernommen hat, nur **außerhalb der Arbeitszeit** auszuüben. Versäumte Arbeitszeit ist hierbei nachzuleisten (§ 70 LBG). Genehmigungen werden grundsätzlich auf 5 Jahre befristet erteilt (§§ 68 Abs. 3 LBG, 6 NtV). Im Rahmen besonderer Urlaubsformen (z.B. nach § 78e LBG) ist die Ausübung genehmigungspflichtiger Nebentätigkeiten gegen Vergütung sogar unzulässig. Ob eine vollzeitliche Nebentätigkeit bei gleichzeitigen Sonderurlaub rechtlich zulässig ist, bedarf an dieser Stelle zunächst keiner weiteren Vertiefung.

⁹⁰ Das neue Beamtenstatusgesetz v. 17.6.2008 enthält in § 40 eine entsprechende Regelung.

⁹¹ RdErl. IM NRW v. 26.4.2005

⁹² BVerfGE 8,1/11ff; 9, 268; 11,203

⁹³ BVerfGE 3, 162; 9, 268

⁹⁴ BVerfGE 83, 89; 106, 225; 107, 218; BVerfG B. v. 07.11.2002, 2 BvR 1053/98

⁹⁵ BVerfGE 9, 268

⁹⁶ BVerfGE 52, 303; 55, 207; BVerwGE 67, 287; 84, 299; 124, 347

⁹⁷ BVerfGE 16, 94; 76, 256; BVerwG, DVBl 92, 101

Für die **Beschäftigten** normiert § 3 Abs. 3 TVöD lediglich, dass Nebentätigkeiten, die gegen Entgelt ausgeübt werden, dem Arbeitgeber vorher schriftlich *angezeigt* werden müssen. Das Recht der Beamten und das der Arbeitnehmer unterscheiden sich daher grundlegend voneinander⁹⁸. Die auch Beamten zustehenden Grundrechte aus Art. 2 und 12 GG finden durch Art. 33 Abs. 5 GG ihre zulässigen Einschränkungen⁹⁹.

Nach den Angaben des *Amtes für zentrale Verwaltungsaufgaben* ergibt sich für die Kreisverwaltung Düren folgendes Bild:

Nebentätigkeitsgenehmigungen			
Gesamtzahl Mitarbeiter ¹⁰⁰	Aktive Mitarbeiter	Anzahl aller NT-Genehmigungen	Anzahl der NT-Mitarbeiter
865	684	242 ¹⁰¹	181

Nebentätigkeiten auf Dezernentenebene	
Landrat	27
Dezernent I	10
Dezernent II (Kämmerer)	18
Dezernent III (Kreisdirektor)	27
Dezernent IV	16

Die Tatbestände reichen hierbei neben den Tätigkeiten in *Gremien und Gesellschaften* (Dezernenten) bei den übrigen Bediensteten (beispielhaft) von Dozententätigkeiten, Büro- und Schreibaarbeiten und Gutachtertätigkeit über Versicherungs- und Vermittlungsarbeit, Geschäftsführung, Service- und handwerkliche Tätigkeiten bis Sportunterricht, Kursleitung oder musikalische Aktivitäten.

Durch die erst zum 02.05.2008 verwaltungsseitig erfolgte Vorlage der bereits am 21.01.2008 angeforderten Daten konnte die Rechnungsprüfung für diesen Jahresprüfbericht *nicht* mehr in eine aussagefähige fallbezogene Prüfung zum komplexen Themenbereich des Nebentätigkeitsrechts einsteigen. Dies bleibt daher späteren **Einzelfallprüfungen** vorbehalten.

Ob in diesem Rahmen auch die seinerzeit verfassten *gutachtlichen Stellungnahmen* vom 21.03.2005 und 06.06.2005 nochmals prüfungsseitig aufzugreifen sind, bleibt abzuwarten.

Insbesondere soweit Bedienstete der Kreisverwaltung neben ihren *hauptamtlichen Aufgaben* auch für andere **Gesellschaften, Unternehmen oder Beteiligungen** (z.B. GWS, GIS, indeland GmbH etc.) zeitlich signifikant tätig werden, sind verwaltungsseitig auch stets **nebentätigkeitsrechtliche Aspekte** zu beachten. Dieser Thematik wird sich das RPA im Rahmen künftiger Prüfhandlungen noch intensiv widmen.

⁹⁸ BVerwG, B. v. 30.1.2008, 2 BvR 398/07; BVerfGE 21, 329; 55, 207; 99, 300

⁹⁹ st. RSpr. BVerfG und BVerwG

¹⁰⁰ Grundlage ist die von der Verwaltung für März 2008 veröffentlichte Personalstatistik

¹⁰¹ ohne Dezernenten

4.4.3 Stellenbesetzungsverfahren

Unter Ziffer 4.3 des **Jahresprüfberichts 2006** (S. 140 ff.) wurde mit Hinweis auf die aktuelle Rechtsprechung¹⁰² die Notwendigkeit der Überarbeitung personalwirtschaftlicher Regelungen (Job-Börse) aufgezeigt. Auch wenn die Verwaltung in ihrer Gesamtstellungnahme vom 19.11.2007 (Drs. Nr. 448/07) die Anmerkungen der Rechnungsprüfung anerkannt und ihre Berücksichtigung zugesagt hat, blieben die in Bezug auf das **Hj. 2006** dargestellten Handlungsnotwendigkeiten **auch für das Jahr 2007** nach wie vor bestehen.

Feststellung F 5

Nach den Erkenntnissen der Rechnungsprüfung hält das im Jahre **2007** durchgeführte "Personalauswahlverfahren" zur Besetzung der *Amtsleiterstelle 10* den Anforderungen der höchstrichterlichen Rechtsprechung im Wesentlichen nicht stand.

Nachdem sich nach einer internen Stellenausschreibung nur eine *einzig*e Bewerberin aus dem Hause auf die Stelle beworben hatte und bereits ein externes Potentialanalyseverfahren durchlaufen hatte, "zog" diese ihre Bewerbung sodann "zurück". Hiernach war das Stellenauswahlverfahren mangels weiterer Bewerberlage zunächst beendet.

Die Verwaltung entsandte daraufhin *ohne* erneute Stellenausschreibung und *ohne* andere potentielle Kandidaten/innen in den Blick zu nehmen, einen von ihr ausgewählten Beamten, von dem ursprünglich *keine* Bewerbung vorlag, ebenfalls in ein *externes* Potentialanalyseverfahren und bestellte diesen hiernach zum Leiter des Amtes 10¹⁰³. Eine Beteiligung des Personalrats nach dem LPVG fand – *in Abweichung gängiger Praxis* – nicht statt, was von der Verwaltung erstmals in dieser Form durchgeführt und unter Hinweis auf eine Bestimmung im LPVG begründet wurde¹⁰⁴.

Unabhängig von dieser Rechtsfrage stellt sich das Verfahren bereits aus anderen Gründen als fehlerhaft dar. Dass die vakante *Amtsleiterstelle nicht erneut* ausgeschrieben wurde, hätte nach Ziffer 1.4 der geltenden Richtlinien (Job-Börse) der vorherigen **Zustimmung des Personalrats** (und der Gleichstellungsbeauftragten) bedurft. Diese Zustimmung wurde indes *nicht* eingeholt und liegt auch nicht vor¹⁰⁵. Das Fehlen eines normierten Zustimmungserfordernisses stellt hingegen einen *Verfahrensfehler* dar. Ob eine Stellenausschreibung auch bereits nach § 8 LGG hätte erfolgen müssen, bedarf hier keiner weiteren Vertiefung.

Nach Beendigung des „*Verfahrens*“ führte der Behördenleiter in einer verwaltungsweiten Erklärung aus, dass nach Zurückziehen der ersten Bewerbung „*eine externe Ausschreibung hätte erfolgen sollen*“¹⁰⁶. Diese Verfahrensfolge ist allerdings nicht zwingend. Wie die Verwaltung nämlich in den Verfahren zur Besetzung der *Dezernatsleitung im Amt 31, VL 1* (Kreispolizeibehörde) sowie der *Sachgebietsleitung 40/1* (Untere Schulaufsicht) praktizierte, besteht *gleichwohl* die Möglichkeit, eine Stelle **nochmals intern auszu-schreiben**. Im Falle der Stelle im SG 40/1 informierte die Verwaltungsleitung darüber sogar eigens die Bediensteten in einer E-Mail vom 12.11.2007 und forderte diese zu einer *erneuten* Bewerbung auf.

¹⁰² „Durch die geänderte Rechtsprechung des OVG NRW ist der normative Inhalt des Leistungsprinzips ergänzt worden“ (VG Düsseldorf, B. v. 7.4.2005, 2 L 119/05). Zur aktuellen verfassungsrechtlichen Rechtsprechung BVerfG. B. v. 20.3.2007, 2 BvR 2470/06; 9.7.2007, 2 BvR 206/07; 20.9.2007, 2 BvR 1972/07; 2.10.2007, 2 BvR 2457/04 und 8.10.2007, 2 BvR 1846/07 u.a.

¹⁰³ vgl. Mitteilung Drs. Nr. 265/07

¹⁰⁴ Bei der vorherigen Besetzung der *Amtsleiterstelle 10* im Jahre 2004 wurde der Personalrat hingegen noch beteiligt und um Zustimmung ersucht.

¹⁰⁵ Verwaltungsweite E-Mail des *Personalrats* vom 12.7.2007

¹⁰⁶ Verwaltungsweite E-Mail des *Behördenleiters* vom 18.7.2007

Bei der Besetzung der Amtsleiterstelle 10 handelte es sich somit *nicht* um ein einheitliches Verfahren, sondern (nach Zurückziehung der einzigen vorliegenden Bewerbung) um ein *neues Verfahren*. Dass es sich hierbei um ein "weiteres Auswahlverfahren" handelt, ergibt sich sowohl aus der o.a. E-Mail der Behördenleitung als auch aus einem Schreiben des Dezernates I vom 12.11.2007 an das RPA.

Dass die Verwaltungsleitung, wie in der o.a. E-Mail ausgeführt, „*statt dessen einem jungen Mitarbeiter der Kreisverwaltung eine Chance geboten*“ hat, ist in dieser Betrachtungsweise zwar *zutreffend*, hält allerdings den nach der höchstrichterlichen *Rechtsprechung* aufgestellten Anforderungen an Auswahlverfahren nicht stand.

Nach der ständigen Rechtsprechung von Bundesverfassungs- und Bundesverwaltungsgericht gilt für die Besetzung von Beförderungsmätern einer Laufbahn ausschließlich der **Leistungsgrundsatz** gem. Art. 33 Abs. 2 GG. Belange, die nicht im Leistungsgrundsatz verankert sind, können bei der Auswahl der Bewerber zur Besetzung öffentlicher Ämter nur Berücksichtigung finden, wenn ihnen *außerhalb* von Art. 33 Abs. 2 GG *Verfassungsrang* eingeräumt ist¹⁰⁷. Dies ist im vorliegenden Sachverhalt offenkundig nicht der Fall.

*Vielmehr entfalten die aus Art. 33 Abs. 2 GG für den Entscheidungsspielraum bei der Stellenbesetzung folgenden Bindungen des Dienstherrn ihre Wirkung nicht erst bei der abschließenden Personalauswahl selbst, sondern auch bei der ihr vorgelagerten Entscheidung, welcher Personenkreis für die Besetzung angesprochen werden soll*¹⁰⁸.

Dem Dienstherrn steht zwar bei Stellenbesetzungen ein organisatorisches und personalwirtschaftliches Ermessen zu. Er hat dieses aber *gleichmäßig* und *willkürfrei* auszuüben und ist hierbei an die Grundsätze der **Bestenauslese** unter Beachtung der von der **Rechtsprechung** aufgestellten Grundsätze zwingend gebunden, *unabhängig* davon, welches (**Auswahl**)**Verfahren** er zu dessen Realisierung anwendet¹⁰⁹. Die Verpflichtung, als Grundlage von Auswahlentscheidungen das *Leistungsprinzip* zu beachten, *Qualifikationsvergleiche* durchzuführen und durch *einheitliche* Verfahren den *Gleichheitsgrundsatz* zu beachten, steht *nicht* in seiner Entscheidungsfreiheit und ist *nicht* vom Inhalt der jeweiligen Richtlinien abhängig, sondern das **Ergebnis höherrangigen Rechts**, das nicht zur Disposition des Dienstherrn steht¹¹⁰, sondern alleine **dem öffentlichen Interesse** an einer bestmöglichen Erfüllung der öffentlichen Aufgaben zu dienen hat¹¹¹.

*Die Geltung der Grundsätze aus Art. 33 Abs. 2 GG werden unbeschränkt und vorbehaltlos gewährleistet. Die Vorschrift dient zum einen dem **öffentlichen Interesse** der bestmöglichen Besetzung des öffentlichen Dienstes; dessen fachliches Niveau und rechtliche Integrität sollen gerade durch die ungeschmälerte Anwendung des Bestenauslesegrundsatzes gewährleistet werden. Zum anderen trägt Art. 33 Abs. 2 GG dem berechtigten Interesse der Beamten an einem angemessenen beruflichen Fortkommen dadurch Rechnung, dass er grundrechtsgleiche Rechte auf **ermessens- und beurteilungsfehlerfreie Einbeziehung** in die Bewerberauswahl begründet. Art. 33 Abs. 2 GG gibt somit die entscheidenden Beurteilungsgesichtspunkte für die Bewerberauswahl zur Besetzung von öffentlichen Ämtern abschließend vor.*

¹⁰⁷ BVerfG, B. v. 8.10.2007, 2 BvR 1853/07; BVerwG, Gerichtsbescheid v. 21.9.2005, 2 A 5.04; U. v. 17.8.2005, 2 C 36.04, U. v. 28.10.2004, 2 C 23.03 und st. Rspr.; VG Aachen, B. v. 6.2.2008, 1 L 455/07

¹⁰⁸ OVG NRW, B. v. 8.8.2007, 6 B 750/07

¹⁰⁹ OVG NRW, B. v. 16.12.2003, 1 B 2117/03

¹¹⁰ OVG NRW, B. v. 27.2.2004, 6 B 2451/03; B. v. 10.9.2004, 6 B 1584/04, VG Köln, B. v. 27.1.2005, 19 L 2728/04

¹¹¹ OVG NRW, B. v. 18.7.2007, 6 B 557/07; 4.4.2007, 6 B 57/07; 26.3.2007, 6 B 26/07; 6.3.2007, 6 B 48/07; 18.7.2006, 1 B 751/06; U. v. 2.7.2007, 1 A 1920/06; 6.9.2005, 6 A 1903/03; BVerwG, U. v. 25.11.2004, 2 C 9.04; OVG NRW, B. v. 6.5.2008, 1 B 1786/07

Die von Art. 33 Abs. 2 GG erfassten Auswahlentscheidungen können grundsätzlich nur auf Gesichtspunkte gestützt werden, die unmittelbar Eignung, Befähigung und fachliche Leistung der Bewerber betreffen. Anderen Gesichtspunkten darf nur Bedeutung beigemessen werden, wenn sich aus dem Vergleich anhand von unmittelbar **leistungsbezogenen** Gesichtspunkten kein Vorsprung von Bewerbern ergibt. Art. 33 Abs. 2 GG stellt hierbei **unmittelbar geltendes und anzuwendendes Recht** dar¹¹².

Damit sind hingegen Vorgehensweisen unvereinbar, bei der je nach Stelle oder bereits im Vorfeld bevorzugte Bewerber/innen von Verfahren zu Verfahren eine jeweils *andere* (gewünschte) Verfahrenspraxis gewählt würde. Dies gilt im Übrigen auch bei der anschließenden Begründung unter Heranziehung sog. *Hilfskriterien*¹¹³.

Wurde die Stelle somit *nicht* erneut ausgeschrieben, wäre der Dienstherr im Hinblick auf **Art. 33 Abs. 2 GG**¹¹⁴ gleichwohl verpflichtet gewesen, *von Amts wegen* alle für die Besetzung der Beförderungsstelle in Betracht kommenden Kandidaten in das (weitere) Auswahlverfahren einzubeziehen¹¹⁵, da sich für diese nach dem "Zurückziehen" der einzigen Bewerberin neue Möglichkeiten bzw. eine **neue Bewerberlage** hätte ergeben können. Dies hat die Verwaltung zu Unrecht nicht in Erwägung gezogen.

Da das **statusrechtliche Amt** des vorgesehenen Mitarbeiters vielmehr **zwei** Besoldungsstufen *niedriger* und sogar noch der *nächstniedrigeren* Laufbahn angehörte und er somit "*Beförderungsbewerber*" war, wäre zwingend das Prinzip der **Bestenauslese** entsprechend der aktuellen Rechtsprechung zu beachten gewesen¹¹⁶.

In diesem Zusammenhang hätte auch in den Blick genommen werden müssen, dass die vakante Stelle mit **BesGr. A 15** dem *höheren* Dienst zugeordnet ist, der letztlich vorgesehene Kandidat hingegen noch der niedrigeren Laufbahn des *gehobenen* Dienstes angehörte. **Konkurrentenlagen** zu möglichen anderen Kandidaten/innen des *höheren* Dienstes, die ggf. beförderungsfähig wären, die Beförderungsvoraussetzung eher erfüllten oder deren (beurteilte) Leistungen grundsätzlich als *höherwertig* gegenüber Beamten des *gehobenen* Dienstes anzusehen sind¹¹⁷, hat der Dienstherr indes gänzlich ausgeblendet und somit wesentliche Aspekte des *Leistungsgrundsatzes* sowie der *Bestenauslese*¹¹⁸ ignoriert.

Aus Art. 33 Abs. 2 GG ergibt sich sodann die Verpflichtung des Dienstherrn, anderen (unterlegenen) Bewerbern rechtzeitig vor der Ernennung oder Übertragung des Amtes auf den anderen durch eine **Mitteilung** Kenntnis vom Ausgang des Auswahlverfahrens zu geben¹¹⁹.

Diese sog. **Konkurrentenbenachrichtigung**¹²⁰, die auch im Falle *nicht* vollzogener Stellenausschreibung zu erteilen ist¹²¹, ist ebenfalls nicht erfolgt.

¹¹² BVerfG, B. v. 8.10.2007, 2 BvR 1846/07; B. v. 2.10.2007, 2 BvR 2457/04; B. v. 19.9.2007, 2 BvF 3/02; B. v. 28.5.2008, 2 BvL 11/07

¹¹³ OVG NRW, B. v. 14.6.2000, 6 B 513/00

¹¹⁴ sowie der §§ 7 LBG, 2 LVO und 10 LGG

¹¹⁵ VGH Kassel, U. v. 13.3.2003, 1 TG 75/03

¹¹⁶ grundlegend: BVerwG, B. v. 20.8.2003, 1 WB 23.03; BVerwG, U. v. 25.11.2004, 2 C 17.03; VGH Baden-Württemberg, B. v. 29.11.1991, 4 S 2678/91; OVG NRW, B. v. 21.11.2001, 6 B 1275/01; VGH Baden-Württemberg, B. v. 22.9.1999, 4 S 2143/99; LAG Köln, U. v. 6.9.2001, 10 Sa 407/01; BVerwG, U. v. 25.11.2004, 2 C 9.04. Hierauf verweisen auch die VV zu § 8 LGG.

¹¹⁷ OVG NRW, U. v. 26.2.2007, 1 A 2603/05; B. v. 14.2.2007, 1 A 3345/06; U. v. 8.11.2005, 6 A 1474/04; B. v. 21.12.2004, 6 B 2587/04; U. v. 20.11.2002, 6 A 5645/00; B. v. 22.11.2001, 6 B 1275/01; BVerfG, B. v. 20.3.2007, 2 BvR 2470/06

¹¹⁸ "Leistungsprinzip und Bestenauslese im Lichte der neueren Rechtsprechung", DÖD, 2007, S. 149 ff.; (ZBR, 4/2008)

¹¹⁹ BVerfG, B. v. 9.7.2007, 2 BvR 206/07

¹²⁰ OVG NRW, U. v. 28.4.2004, 1 A 1721/01, BVerwG, U. v. 21.8.2003, 2 C 14.02; BVerwG, U. v. 1.4.2004, 2 C 26.03; VG Aachen, U. v. 7.9.2006, 1 K 3919/04; B. v. 7.7.2004, 1 A 512/02

¹²¹ OVG NRW, U. v. 7.7.2004, 1 A 512/02

Wie das OVG NRW weiter feststellt, verstoßen derartige Unterlassungen gegen verfassungsrechtliche Anforderungen¹²². Der von BVerfG und BVerwG aus Art. 33 Abs. 2 GG wie auch aus Art. 19 Abs. 4 GG hergeleitete zwingende *Anspruch* von (möglichen) Kandidaten, vorläufigen **Rechtsschutz** erlangen zu können, wurde daher weder berücksichtigt noch gar ermöglicht¹²³. Das gleiche gilt für den *Bewerberverfahrensanspruch*.

Inhalt des *Bewerberverfahrensanspruches* ist vor allem das Recht des Bewerbers, dass der Dienstherr im Falle von Bewerbungskonkurrenzen um Beförderungsdienstposten bzw. um Beförderungen seine Auswahl nach den durch Art. 33 Abs. 2 GG verfassungskräftig verbürgten Grundsätzen der *Bestenauslese* (Leistungsgrundsatz) materiell-rechtlich richtig vornimmt, mithin vor allem die Entscheidung nach Eignung und fachlicher Leistung trifft¹²⁴.

Der Dienstherr hat hierzu andere, nicht vorgesehene, aber mögliche Kandidaten *rechtzeitig* vor der Ernennung der anderen über das Ergebnis der Auswahlentscheidung und die maßgeblichen Gründe dafür zu *unterrichten*. Unterlässt er die Benachrichtigung, kann dem Beamten regelmäßig nicht der Vorwurf gemacht werden, schuldhaft ein *Rechtsmittel* gegen die Besetzung der Beförderungsstellen versäumt zu haben¹²⁵.

Selbst bei *Fehlen einer Stellenausschreibung* und dem damit verbundenen Fehlen eines durch förmliche Bewerbung feststehenden Bewerberkreises sind zumindest die objektiv vorhandenen "Beförderungskandidaten" vom Ausgang eines durchgeführten Auswahlverfahrens so *rechtzeitig zu informieren*, dass sie noch vorläufigen Rechtsschutz in Anspruch nehmen könn(t)en¹²⁶.

Das OVG NRW sieht den *Bewerberverfahrensanspruch*¹²⁷ auch dann *verletzt*, wenn ein Bewerber *nicht positiv* in das Auswahlverfahren zur Nachbesetzung eines Dienstpostens *einbezogen* wird, ferner dadurch, dass der Dienstherr ihn *nicht rechtzeitig*, d.h. innerhalb einer angemessenen Zeit vor der Ernennung/Übertragung des Amtes an einen Mitbewerber *informiert*¹²⁸. Eine *verspätete* oder gänzlich *unterbleibende Information* über die Auswahlentscheidung verletzt deshalb den Bewerberverfahrensanspruch anderer (möglicher) Bewerber.

Im Hinblick auf die Ausführungen im Jahresprüfbericht **2006** zeigen auch die vorstehenden Darlegungen für das **2007** erneut den *dringenden* Handlungsbedarf zur Evaluierung der Dienstvereinbarung und der Verwaltungspraxis auf, um zu rechtskonformen und akzeptablen Auswahlverfahren zu gelangen.

Hierbei muss allerdings gefordert werden, dass die verwaltungsinternen Regelungen dann auch **stringent** angewendet und nicht von Fall zu Fall, *so wie jeweils gewünscht*, unterschiedlich ausgelegt werden, da dies im Hinblick auf das *Leistungsprinzip* wie auch den *Gleichheitsgrundsatz* grundsätzlich eine Fehlerhaftigkeit des Verwaltungshandelns indizieren würde.

¹²² u.a. OVG NRW, B. v. 13.6.2007, 6 A 5030/04

¹²³ BVerfG, B. v. 8.10.2007, 2 BvR 1846/07; B. v. 2.10.2007, 2 BvR 2457/04

¹²⁴ u.a. OVG NRW, B. v. 5.5.2006, 1 B 41/06; B. v. 10.5.2006, 1 B 2103/05; B. v. 28.6.2006, 6 B 618/06; B. v. 6.3.2007, 6 B 48/07; B. v. 26.3.2007, 6 B 26/07; VG Aachen, B. v. 11.8.2006, 1 L 289/06; B. v. 10.06.2008, 1 L 199/08, 1 L 200/08; B. v. 1.7.2008, 1 L 240/08

¹²⁵ BVerwG, U. v. 1.4.2004, C 26.03

¹²⁶ OVG NRW, U. v. 7.7.2004, 1 A 512/02; ZBR, 2005, 65

¹²⁷ hierzu auch: BGH in NJW, 95, 2344, *Wichmann/Langer*; ÖDR, 6. Auflage, Rn. 272

¹²⁸ OVG NRW, U. v. 28.4.2004, 1 A 1721/01

4.4.4 Anwendung der Beurteilungsrichtlinien

In Konkretisierung der dienstrechtlichen Vorschriften (§§ 104 LBG, 10aLVO) hat die Verwaltung entsprechende *Beurteilungsrichtlinien* erlassen. Nach prüfungsseitiger Betrachtung dieser Richtlinien sowie ihrer verwaltungsseitigen Praxis erfordern diese ebenfalls eine notwendige *Evaluierung*. In einem Fall waren Mitarbeiter nach Aufforderung der Personalverwaltung dienstlich zu beurteilen. Im Rahmen des grds. *dreijährigen* Beurteilungszeitraums (vgl. § 10a LVO) waren jene aber erst seit 1 Jahr dem Beurteiler unterstellt. Zuvor hatte ein Vorgesetztenwechsel stattgefunden, in Bezug auf deren letzte Beurteilung entstand eine *Beurteilungslücke* von fast drei Jahren. Dies wurde der Verwaltung mit Schreiben vom 07.08.2007 mitgeteilt.

Die Verwaltung schlug daraufhin mit Schreiben vom 12.10.2007 vor, mit der Beurteilung *abzuwarten*, bis die Mitarbeiter jenem *neuen* Vorgesetzten drei Jahre unterstellt seien. Dieser, von der Verwaltung gemachte Vorschlag, erscheint zwar pragmatisch, wird allerdings den beurteilungsrechtlichen Anforderungen der §§ 104 LBG, 10a LVO und der hierzu ergangenen Rechtsprechung in *zweifacher* Hinsicht nicht gerecht und lässt außer Acht, dass damit die aufgezeigten Problemlagen nicht behoben wären.

Folgte man nämlich diesem Vorschlag, bestünde *nach wie vor* ein **beurteilungsfreier Zeitraum**. Diese fortbestehende *Beurteilungslücke* wäre dienstrechtlich unzulässig, da es keine beurteilungsfreien Zeiträume geben darf¹²⁹; im Übrigen liegt ja *kein* irreversibles Beurteilungshindernis vor¹³⁰. Vielmehr muss der **gesamte Zeitraum** erfasst werden¹³¹. Der maßgebliche Beurteilungszeitraum beginnt hierbei grds. am Tag nach dem (Stich)Tag der vorausgegangenen dienstlichen Beurteilung¹³². Zum anderen würde bei einer **Ausdehnung** auf den Zeitraum, an dem die Mitarbeiter dem *neuen* Vorgesetzten drei Jahre unterstellt seien, der Zeitraum zu den Vorbeurteilungen letztlich nahezu *6 Jahre* ausmachen. Ein solch langer Zeitraum ist im Hinblick auf das Leistungsprinzip und die Regelungen des § 104 LBG ebenfalls nicht vertretbar¹³³.

Die Rechnungsprüfung wies darauf hin, dass auch im jetzigen Zeitpunkt eine *Anlassbeurteilung* durch den früheren Beurteiler/Amtsleiter noch möglich, zulässig und ggf. sogar geboten wäre¹³⁴.

Die Annahme der Verwaltung, die Verantwortung für das Fehlen einer solchen Beurteilung den Bediensteten zuzuweisen bzw. zu argumentieren, diese hätte von den Bediensteten *beantragt* werden müssen, geht fehl. Es ist vorrangige **Aufgabe des Dienstherrn**, solche Voraussetzungen zu schaffen und für die Beurteilung der Bediensteten Sorge zu tragen¹³⁵.

Der Verwaltung wurde mitgeteilt, dass nach Auffassung des VG Düsseldorf die allgemeinen Beurteilungsgrundsätze diese Vorgehensweise bereits *von Amts wegen* erforderlich machten¹³⁶. Die Verwaltungsleitung wurde gebeten, den Sachverhalt und die hierzu auf-

¹²⁹ *Schütz/Maiwald*: Beamtenrecht, zu § 104 LBG, Rn. 219

Korn/Tadday: Beamtenrecht, zu § 104 LBG, Rn. 3.1

¹³⁰ Dies ist z.B. bei langandauernder Krankheit oder Durchführung eines Disziplinarverfahrens anerkannt.

¹³¹ BVerwG, B. v. 5.11.1998, BVerwGE 107, 360; *Schütz/Maiwald*: Beamtenrecht, zu § 104 LBG, Rn. 217

¹³² vgl. u.a. VG Düsseldorf, U. v. 24.11.2006, 13 K 3093/04

¹³³ vgl. u.a. VG Gelsenkirchen, B. v. 15.2.2007, 1 L 21/07; OVG NRW, B. v. 28.3.2003, 6 B 207/03; VG Düsseldorf, B. v. 7.4.2005, 2 L 119/05

¹³⁴ vgl. u.a. OVG NRW, 4.4.2007, 6 B 57/07; vgl. *Wichmann/Langer*: Öffentliches Dienstrecht, 6. Auflage, Rn. 231; OVG Schleswig, B. v. 1.2.1995, 3 M 1/95; U. v. 29.9.1995, 3 L 682/94

¹³⁵ OVG NRW, B. v. 6.5.2008, 1 B 1786/07

¹³⁶ VG Düsseldorf, U. v. 2.3.2004, 2 K 3494/01. Nun bestätigt durch OVG NRW, B. v. 6.5.2008, 1 B 1786/07

geworfene Regelungslücke nunmehr zum Anlass nehmen, die **Beurteilungsrichtlinien** um das Instrumentarium der sog. *Beurteilungsbeiträge* oder adäquater Verfahren (z.B. "Zwischenbeurteilung") zu erweitern.

In der Rechtsprechung ist geklärt, dass *Beurteilungsbeiträge* Informationen enthalten müssen, die es dem Erstbeurteiler erlauben, diejenigen in der Beurteilung zu bewertenden Elemente der Eignung, Befähigung und Leistung zutreffend zu erfassen, über die er *keine* aus *eigener* Anschauung gewonnene Erkenntnis besitzt. Die Feststellungen und Bewertungen in einem Beurteilungsbeitrag sind, soweit sie keine Rechtsfehler aufweisen, insoweit beachtlich, als sie bei der abschließenden Beurteilung zur Kenntnis genommen und bedacht werden müssen. Sie sind ebenso wie eigene Beobachtungen des Beurteilers unverzichtbare Grundlage der Regelbeurteilung¹³⁷.

Unabhängig von *Beurteilungsbeiträgen* sind auch andere Formen der *Beteiligung* denkbar. Das Werturteil über Leistung, Befähigung und Eignung eines Beamten darf nicht auf eine nur partiell vorhandene Tatsachenerkenntnis gestützt werden. Dies kann es erforderlich machen, dass sich der Beurteiler die notwendigen Kenntnisse durch Befragung dritter Personen beschafft. Die Ermittlung des Sachverhalts, auf den ein höchstpersönliches Werturteil gestützt werden soll, muss umfassend angelegt sein und darf zugängliche und greifbare Erkenntnisquellen nicht aussparen und auf das Wissen dritter Auskunftspersonen nicht verzichten. Nur durch dieses Verfahren ist eine vollständige Berücksichtigung des gesamten Beurteilungszeitraums gewährleistet¹³⁸. Vorstehende Verfahrensweise ist indes verwaltungsseitig nicht geregelt¹³⁹.

Solange eine solche Verfahrensweise in der Kreisverwaltung noch nicht geregelt ist, sind anderweitig erstellte Beurteilungen verfahrensfehlerhaft und bleiben (auch nach Jahren noch) rechtlich angreifbar bzw. aufhebbar¹⁴⁰. Versäumnisse bei Beurteilungen greifen hingegen auf sämtliche (künftigen) Personalentscheidungen (Stellenbesetzungen, Beförderungen) durch¹⁴¹. Dies gilt auch in Angelegenheiten des Beurteilungszeitraums¹⁴².

Nach der Einlassung des RPA teilte die Verwaltung nach fast 7monatiger dortiger Verweildauer mit Schreiben vom 05.03.2008 mit, die aufgeworfene Problematik nunmehr im Zuge der Überarbeitung der Beurteilungsrichtlinien zu berücksichtigen.

Eine Überprüfung der Beurteilungsrichtlinien und deren Anwendung in der Verwaltungspraxis ist angezeigt. Die von der Verwaltung hierzu beabsichtigte Überarbeitung der Beurteilungsrichtlinien wird begrüßt.

¹³⁷ BVerwG, U. v. 5.11.1998, 2 A 3.97; B. v. 26.2.2004, 2 B 41.03; *Schütz/Maiwald*: Beamtenrecht, zu § 104 LBG, Rn. 359

¹³⁸ vgl. auch *Korn/Tadday*, Beamtenrecht, zu § 104 LBG, Rn. 1.6

¹³⁹ BVerwG, U. v. 21.3.2007, 2 C 2.06

¹⁴⁰ stRSpr. des OVG NRW (und zwischenzeitlich auch des BVerfG).

¹⁴¹ u.a. OVG NRW, B. v. 18.6.2007, 6 B 593/07; VG Gelsenkirchen, B. v. 23.2.2007, 1 L 23/07 und stRSpr.

¹⁴² vgl. OVG NRW, U. v. 23.5.2007, 1 K 6399/04

4.4.5 Beurteilungen im Rahmen von Stellenbesetzungsverfahren

Die im Hinblick auf Art. 33 Abs. 2 GG überragende Bedeutung dienstlicher Beurteilungen (§ 104 LBG) wird in ständiger Rechtsprechung immer wieder hervorgehoben¹⁴³. Dies gilt sowohl für Beurteilungsentscheidungen als auch für Stellenbesetzungsverfahren.

Soweit im Rahmen von *Stellenbesetzungsverfahren* Beurteilungen erforderlich und von der Verwaltung angefordert werden, können diese im Rahmen einer rechtmäßigen Auswahlentscheidung indes nur dann Berücksichtigung finden, wenn diese auch tatsächlich *vorliegen* bzw. rechtlich erst *existent* sind.

Bis zu ihrer Unterzeichnung durch den/die Beurteiler ist die Beurteilung im Rechtssinne nicht existent. Sie kann daher vor ihrer Eröffnung und Besprechung keine voll geeignete Grundlage für Auswahlentscheidungen nach dem Leistungsgrundsatz sein¹⁴⁴.

Wie im Jahre 2007 beispielhaft das Verfahren zur Besetzung der *Dezernentenstelle Verwaltung/Logistik* bei der Kreispolizeibehörde Düren (Amt 31) zeigt, wurden im Vorfeld von Auswahlgesprächen Bewerber entweder bereits aus dem Verfahren ausgeschlossen oder aber gleichwohl zum Auswahlgespräch (*Hilfskriterium*) zugelassen, bevor deren Beurteilung (*Hauptkriterium*) erstellt, bekannt gegeben wurde und damit rechtlich erst existent war.

"Ein Qualifikationsgleichstand kann ohne Vorliegen einer aktuellen Regel- bzw. Anlassbeurteilung überhaupt nicht festgestellt werden¹⁴⁵."

Nur dann aber entfalten sie „Rechtswirkungen“ in Anwendung der Grundsätze der **Bestenauslese**. Der Ausschluss von Bewerbern, deren Beurteilung noch nicht vorliegt und damit die geforderte Vergleichbarkeit zu anderen erst ermöglicht, stellt nicht nur einen Verfahrensfehler dar, sondern ignoriert die von der Rechtsprechung aufgezeigten Erfordernisse rechtmäßiger Auswahlverfahren.

Die Beachtung dienstlicher Beurteilungen erstreckt sich aber nicht nur auf aktuelle, sondern schließt grds. auch ältere Beurteilungen (Vorbeurteilungen)¹⁴⁶ als Hauptkriterien mit ein. Ob und inwieweit die Verwaltung diesem Erfordernis ausreichend Rechnung trägt, war nicht Gegenstand der vom RPA durchgeführten Prüfung. Dies stünde allerdings in unmittelbarem Zusammenhang mit den hier sowie im folgenden Kapitel über die Durchführung von Auswahlgesprächen dargestellten Sachzusammenhängen von Haupt- und Hilfskriterien.

Anmerkung A 10

Im Rahmen von Stellenbesetzungsverfahren bedürfen *dienstliche Beurteilungen* der Bewerber eingehenderer Beachtung. Diesen kommt im Rahmen des vorzunehmenden Leistungsvergleichs die Wertigkeit von *Hauptkriterien* zu, die vor der Heranziehung von *Hilfskriterien* maßgeblich zu gewichten sind. Bei künftigen Stellenbesetzungsverfahren sind die Beurteilungen rechtskonform *vorher* heranzuziehen und zu würdigen.

¹⁴³ BVerwG, U. v. 1.4.2004, 2 C 26.03; U. v. 17.8.2005, 2 C 36.04, U. v. 19.12.2002 – 2 C 31.01; U. v. 27.2.2003 – 2 C 16.02; OVG NRW, B. v. 5.5.2006, 1 B 41/06; B. v. 12.12.2005, 6 B 1845/05; BVerfG, B. v. 20.3.2007, 2 BvR 2470/06

¹⁴⁴ OVG NRW, B. v. 9.5.2007, 6 B 218/07; OVG Lüneburg, B. v. 25.7.2007, 5 ME 137/07

¹⁴⁵ OVG NRW, B. v. 6.5.2008, 1 B 1786/07

¹⁴⁶ OVG NRW, B. v. 18.8.2008, 6 A 395/06; U. v. 16.4.2007, 1 A 1789; B. v. 5.5.2006, 1 B 41/06; 30.6.2005, 6 B 638/05; 21.2.2005, 6 B 1946/04; U. v. 26.3.2007, 1 A 2117/05; BVerwG, U. v. 18.10.2007, 1 WB 6.07; VG Düsseldorf, B. v. 23.5.2006; 2 L 782/06.

4.4.6 Durchführung von Auswahlgesprächen

Im Rahmen von *Stellenbesetzungen* führt die Verwaltung im Rahmen des Verfahrens mit großer Häufigkeit zu ihrer Entscheidungsfindung sog. **Auswahlgespräche** durch.

In gefestigter Rechtsprechung¹⁴⁷ kommt einem Auswahlgespräch nur der Status eines **Hilfskriteriums** zu. Es kann und darf zur Entscheidungsfindung *erst dann* herangezogen werden, wenn und soweit auf der Ebene leistungsbezogener **Hauptkriterien** ein Qualifikationsgleichstand festgestellt worden ist¹⁴⁸. Derartige Hauptkriterien sind vor allem die **aktuellen dienstlichen Beurteilungen**. Sind diese in ihren Endnoten gleich, hat der Dienstherr zunächst die einzelnen Leistungsmerkmale der Beurteilung **inhaltlich auszuscharfen**. Lässt sich hieraus auch kein Leistungsvorsprung für einen Bewerber ermitteln, muss ggf. auf **Vorbeurteilungen** als weitere Hauptkriterien zurückgegriffen werden. Erst hiernach dürfen untergeordnete Hilfskriterien herangezogen werden¹⁴⁹.

Im Hinblick auf diese Rechtslage zur Besetzung von Stellen im öffentlichen Dienst wurde der Frage nachgegangen, wie viele Stellenbesetzungen nach Durchführung von Auswahlgesprächen, mithin **Hilfskriterien** der Auswahl, vollzogen worden sind. Nach Rückfrage bei der Personalverwaltung ergibt sich für die zurückliegenden Jahre nachstehende Verfahrensdarstellung:

Besetzungsverfahren	2004		2005		2006		2007	
Interne Stellenausschreibungen	38		39		17		20	
Externe Stellenausschreibungen	6		58		4		26	
Besetzung ohne Ausschreibung ¹⁵⁰	extern	intern	extern	intern	extern	intern	extern	intern
	9	21	15	21	7	18	10	23
Externe Begleitung der Verfahren	2		1		1		2	

Entscheidung nach Auswahlgesprächen (AC)	extern	intern	extern	intern	extern	intern	extern	intern
	15	30 von 38	71	26 von 39	11	10 von 17	35	14 von 20

Während die Durchführung von Auswahlgesprächen bei *externen* Bewerbern nachvollziehbar und sinnfälliger ist, macht die Aufstellung bei den **internen** Stellenbesetzungsverfahren deutlich, dass hierbei ebenfalls eine **überwiegende**¹⁵¹ Anzahl der Stellen erst nach Durchführung sog. *Auswahlgespräche* besetzt wurden, obwohl es sich um *hausinterne* Bewerber handelt, die dem Dienstherrn oftmals in jahrelanger Dienst- und Berufsausübung sowie anhand der Beurteilungslagen bekannt sind¹⁵².

Da *Auswahlgespräche* aber lediglich Hilfskriterien sind, denen **erst bei qualitativ gleichem** Leistungsstand der Bewerber Aussagekraft zukommt, ist Voraussetzung für ihre Heranziehung wegen des Grundsatzes der Bestenauslese ein gerichtlich nachprüfbarer *Qualifikationsgleichstand* zwischen den um eine ausgeschriebene Stelle konkurrierenden Bewerbern. Dieser Gleichstand muss aber zunächst durch Heranziehung und Gewichtung

¹⁴⁷ BVerwG, U. v. 30.1.2003 – 2 A 1.02, BAG U. v. 7.9.2004 – 9 AZR 537/03, ständige RSpr. der OVG NRW (z.B. B. v. 19.12.2003 - 1 B 1972/03; B. v. 13.5.2004, 1 B 300/04; B. v. 23.6.2004, 1 B 455/04; B. v. 6.5.2008, 1 B 1786/07), Niedersachsen (z.B. OVG Nds., B. v. 15.9.2003 – 2 ME 312/03), Sachsen, Thüringen, Berlin, Bremen, VG Köln, B. v. 11.2.2004, 15 L 2802/03

¹⁴⁸ Wichmann/Langer: Öffentliches Dienstrecht, 6. Auflage, S. 221 mit weiteren Nachweisen. "Erst dann ... Assessmentcenter"

¹⁴⁹ Nicht vertieft zu werden brauchen hier die Aspekte des **Anforderungsprofils**, das noch *vor* den Beurteilungen zu betrachten ist (*Antizipierte Auswahlentscheidung*, OVG NRW, B. v. 31.8.2007, 6 B 989/07; B. v. 23.6.2004, 1 B 455/04).

¹⁵⁰ Bei den internen Stellenbesetzungen, die *ohne vorherige Ausschreibung* vorgenommen wurden, handelt es sich nach Mitteilung des Fachamtes vom 17.07.2008 um Umsetzungen, Rückkehr aus Beurlaubung oder Übernahme nach Abschluss der Ausbildung bzw. des Vorbereitungsdienstes.

¹⁵¹ Im Rahmen von **58 % bis 78 % aller Stellen** (mithin jeder 2. Stelle) erfolgen im Stellenbesetzungsverfahren bei *hausinternen* Bewerbern somit Auswahlgespräche zur Entscheidungsfindung über deren Besetzung.

¹⁵² OVG NRW, B. v. 12.12.2005, 6 B 1845/05

von leistungsbezogenen *Hauptkriterien* ermittelt und nachvollziehbar **dokumentiert** werden¹⁵³.

In materieller Hinsicht und unter Heranziehung der ständigen Rechtsprechung kann der Eindruck, den Bewerber in einem Auswahlgespräch hinterlassen haben, in aller Regel nur zur **Abrundung** des sich aus dienstlichen Beurteilungen ergebenden Bildes herangezogen werden. Ein Auswahlgespräch vermittelt *anders als eine dienstliche Beurteilung, die sich grds. auf einen mehrjährigen Zeitraum bezieht*, allenfalls eine – zudem von der persönlichen "**Tagesform**" des Bewerbers abhängige – **Momentaufnahme** von der Persönlichkeit des Bewerbers. Hinzu kommt, dass ein Auswahlgespräch per se **nicht** geeignet ist, die für die Eignungsbeurteilung wesentliche bisherige Leistung der Bewerber zu erfassen. Insgesamt kann dem durch das Auswahlgespräch vermittelten Eindruck deshalb immer nur eine **beschränkte Aussagekraft** beigemessen werden. Der Dienstherr kann bei einem sich aus den dienstlichen Beurteilungen ergebenden (wesentlichen) Qualifikationsgleichstand mehrerer Bewerber zwar das Ergebnis derartiger Gespräch als weiteres, möglicherweise auch ausschlaggebendes Kriterium für die Begründung seiner Auswahlentscheidung heranziehen, das Gespräch allein darf hingegen **nicht allein** zur Grundlage der Entscheidung gemacht werden¹⁵⁴.

Liegen aber derartige Beurteilungen im Zeitpunkt des Auswahlgesprächs bzw. der Besetzungsentscheidung, *wie in Kapitel 4.4.6 bereits ausgeführt*, gar nicht vor, wird die Fehlerhaftigkeit einer solchen Verwaltungspraxis offenkundig. Dass die hohe Anzahl an Auswahlgesprächen im Übrigen auf **jeweilige Qualifikationsgleichstände** nach *Aktenlage* beruhen würde, wird von der Rechnungsprüfung angezweifelt.

Darüber hinaus bewegt sich die Verwaltung überwiegend in einer rechtlichen **Grauzone**, wenn sie, von ihrem Standpunkt ausgehend, Bewerber in ein Auswahlgespräch entsendet, hierbei aber manchen einen "**qualitativen Punktevorsprung von 0,5 Punkten**" zugesteht. Unabhängig von der Frage, ob nicht bereits die Anwendung der vorrangigen Hauptkriterien defizitär war oder ob alleine ein solches Punktverfahren als zulässig betrachtet werden kann, stellt sich die gewählte Systematik der

- Annahme eines Vorsprungs, obwohl Auswahlgespräche nur bei Qualifikationsgleichstand als Hilfskriterium herangezogen werden können, *als auch*
- die quantitative Höhe des gewählten Punktevorsprungs

überwiegend als sachunlogisch dar und ist durch feststehende rechtliche Maßstäbe nicht verifizierbar.

Feststellung F 6

Die langjährige Verwaltungspraxis, Stellen bei interner Bewerberlage *überwiegend* erst nach Durchführung von Auswahlgesprächen zu besetzen, begegnet im Hinblick auf die gefestigte verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung gravierenden rechtlichen Bedenken. Nach Auffassung der Rechnungsprüfung erfahren die Hauptkriterien im Qualifikationsvergleich, *im Gegensatz zu den Auswahlgesprächen*, zu geringe Beachtung.

¹⁵³ Nach BVerfG, B. v. 9.7.2007, 2 BvR 206/07, folgt aus Art. 33 Abs. 2 iVm. Art. 19 Abs. 4 GG die **Verpflichtung**, die wesentlichen Auswahlerwägungen **schriftlich** niederzulegen.

¹⁵⁴ OVG NRW, B. v. 6.5.2008, 1 B 1786/07 mit weiteren Nachweisen

4.4.7 Tätigkeit des Personalrats bei Stellenbesetzungen

Bei den Dienststellen der Kommunen werden Personalvertretungen gebildet (§ 1 LPVG). Dienststelle und Personalvertretung arbeiten zur Erfüllung der dienstlichen Aufgaben und zum Wohle der Beschäftigten im Rahmen der Gesetze und Tarifverträge *vertrauensvoll* zusammen (§ 2 LPVG).

Dienststelle und Personalvertretung haben darüber zu wachen, dass alle Angehörigen der Dienststelle nach *Recht und Billigkeit* behandelt werden, insbesondere, dass Benachteiligungen unterbleiben (§ 62 LPVG).

Der Personalrat hat ein umfassendes *Unterrichtungsrecht* (§ 65 LPVG) und nach Maßgabe des Gesetzes Mitbestimmungs- und/oder Mitwirkungsrechte (§§ 66, 72 LPVG).

Dem Personalrat kommen im Rahmen von Stellenbesetzungsverfahren wichtige und unverzichtbare Beteiligungs- und Kontrollrechte zu. Dies gilt sowohl für die Einhaltung gesetzlicher Vorschriften, sachgerecht erstellter Stellenausschreibungen und Anforderungsprofile sowie für die Sicherstellung transparenter, gleichmäßiger und fairer Verfahren.

Letztlich münden diese Rechte in jene Mitbestimmungs- oder Mitwirkungstatbestände, die das LPVG selbst festlegt. Eine darüber hinaus gehende Kompetenz, an Auswahlverfahren, Bewerberbeurteilung und –bewertung *mitzuwirken*, kann hieraus allerdings *nicht* abgeleitet werden.

Es ist gängige Praxis, dass Vertreter des Personalrats im Rahmen von Stellenbesetzungsverfahren bzw. Auswahlgesprächen nicht nur während des Verfahrens anwesend sind, um das Verfahren (bzw. die Bewerber) zu beobachten, sondern auch an der anschließenden Diskussion und Entscheidungsfindung aktiv mitwirken.

Hierunter fällt zunächst, dass der Personalrat sowohl an der Bewertungsdiskussion der Verwaltung (über die Bewerber), als auch aktiv eigene Auffassungen hierüber einbringt und selbst an der Bepunktung der Kandidaten teilnimmt, die in das rechnerische Bewertungssystem einfließt.

Damit verfügt der Vertreter des Personalrats faktisch über ein Art Stimmrecht (neben zwei oder drei weiteren Vertretern der Verwaltung), das in die Entscheidungsfindung mit einfließt.

Das von der Verwaltung hierzu oftmals vorgetragene Argument von der größtmöglichen Transparenz und Beteiligung der Personalvertretung greift hierbei allerdings zu kurz, weil eine solche Auffassung die **unterschiedlichen Aufgaben und Funktionen** von *Verwaltung* und *Personalrat* gänzlich verkennt und sich darüber hinaus als rechtlich unzulässig erweist.

Hierbei würde bereits nach Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts¹⁵⁵ das Wesen der Mitbestimmung verkannt, wenn der Personalrat *mit* dem Dienststellenleiter Kandidaten auswählte. Die Auswahlentscheidung sei vielmehr alleine Sache des Dienststellenleiters.

¹⁵⁵ B. v. 12.8.1983, 6 P 9/81

Der Personalrat darf keinen maßgeblichen Einfluss auf die Entscheidung haben, welcher Bewerber ausgewählt wird. Es steht daher allgemein einem Personalrat *nicht* zu, an Auswahlverfahren *mitzuwirken*. Umso weniger hat er das Recht, eine Auswahlentscheidung [...] zu steuern oder zu beeinflussen¹⁵⁶. Es bestehen grundsätzliche Bedenken, wenn einer Auswahlkommission stimmberechtigte *Vertreter des Personalrats* angehören oder sonst am Prozess der Auswahlentscheidung bzw. Entscheidungsfindung *mitwirken*, bevor das personalvertretungsrechtliche Verfahren eingeleitet wird¹⁵⁷.

Nach Auffassung des OVG NRW¹⁵⁸ hat der Personalrat keinen Anspruch darauf, über die Teilnahme als bloßer Beobachter (ohne eigene Bewertungsfunktion) hinaus an Auswahlgesprächen teilzunehmen bzw. mitzuwirken. Ein derartiger Anspruch ergibt sich auch nicht aus § 65 Abs. 2 Satz 2 Halbs. 1 LPVG.

Ein sich den Vorstellungen der Bewerber anschließendes *Bewertungsverfahren* im Rahmen eines AC-Verfahrens ist *kein* Gespräch im Sinne der vorgenannten Vorschrift.

Sinn und Zweck der Vorschrift gebietet es vielmehr, ein Teilnahmerecht nur für den Teil eines Auswahlgesprächs anzunehmen, bei denen die Bewerber *anwesend* sind. Ein solches Teilnahmerecht ist dann Teil des durch das LPVG eingeräumten *Unterrichtungsrechts* des Personalrats.

Die Information über den Inhalt dieser Gespräche ist insofern für die Aufgabenwahrnehmung des Personalrats von Bedeutung, als u.a. diese Gespräche Grundlage für die im Anschluss daran zu treffende Auswahlentscheidung dienen.

Da diese Auswahlentscheidung wiederum regelmäßig der *Mitbestimmung* des Personalrats unterliegt, kann der Personalrat aufgrund der durch das Teilnahmerecht erworbenen Erkenntnisse das ihm zustehende Mitbestimmungsrecht sachgerecht ausüben, insbesondere auf etwaige Mängel des Auswahlverfahrens hinweisen.

Der anschließende Gesprächsteil zur Bewertung der Leistungen der Kandidaten dient alleine der Bewertung der für die Auswahlentscheidung maßgeblichen tatsächlichen Grundlagen und liegt als *interner Vorgang* der Entscheidungsfindung außerhalb des dem Personalrat zustehenden Aufgabenbereichs.

Insofern gliedern sich Auswahlgespräche (AC-Verfahren) in **zwei getrennte Verfahrensabschnitte**, nämlich in den Teil, in dem die Teilnehmer *anwesend* sind und ihre Leistungen erbringen und in den Teil, in dem die Beobachter die erbrachten Leistungen einer Bewertung unterziehen.

Für den letzten Teil ist anerkannt, dass der Personalrat bei allen Beurteilungsfragen **weder mitreden noch mitbestimmen** sollte¹⁵⁹.

Soweit der Dienstherr dem Personalrat, über die Rechte des LPVG hinaus, dennoch die Möglichkeit einer erweiterten Teilnahme einräumt, kann dies im Hinblick auf die Stellung

¹⁵⁶ OVG NRW, B. v. 7.3.1996, 12 B 3156/95; 24.3.1995, 12 B 632/95 und 27.6.1994, 12 B 1084/94; VG Gelsenkirchen, B. v. 3.8.2001, 12 L 1312/01

¹⁵⁷ OVG NRW, B. v. 27.6.1994, 12 B 1084/94; B. v. 22.3.2000, 1 A 4382/98.PVL; B. v. 2.8.2002, 1 B 130/02.PVL

¹⁵⁸ OVG NRW, B. v. 22.3.2000, 1 A 4382/98.PVL

¹⁵⁹ Beschlussempfehlung im seinerzeitigen Gesetzgebungsverfahren, NRW LT-Drs. 11/7130, S. 56

des Personalrats aber in der Dienststellenverfassung nicht ohne weiteres angenommen werden.

Die Beurteilung der Bewerber nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung obliegt allein dem Dienstherrn bzw. Dienststellenleiter¹⁶⁰.

Erst wenn das verwaltungsseitige Auswahlverfahren durchgeführt und mit einem Ergebnis beendet wurde, schließt sich das *personalvertretungsrechtliche* Verfahren nach dem LPVG an, im Rahmen dessen der Personalrat seine Mitwirkung/Zustimmung vollziehen kann.

Auch die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung *anderer* Bundesländer bestätigt die vom OVG NRW aufgestellten Grundsätze¹⁶¹. Hierbei *verneint* auch das OVG Lüneburg für den Personalrat ein Stimmrecht in einer Auswahlkommission¹⁶².

Angesichts der dargestellten Rechtsprechung wird offenkundig, dass die jahrelang vollzogene Verwaltungspraxis in Stellenbesetzungsverfahren kritisch zu sehen ist. Damit leiden *alle* in dieser Weise getroffenen Entscheidungen an rechtserheblichen Verfahrensfehlern, die künftig zu vermeiden sind.

Feststellung F 7

Die Teilnahme des Personalrats an Personalauswahlverfahren darf grds. nur den Umfang einer Beobachtung, nicht jedoch einer Mitwirkung oder Beeinflussung der Entscheidungsfindung einnehmen.

¹⁶⁰ OVG NRW, B. v. 7.8.2008, 6 B 1090/08; VG Aachen, B. v. 3.5.2005, 16 K 4370/04.PVL

¹⁶¹ hierzu VG Mainz, U. v. 23.8.2006, 5 K 338/06.MZ

¹⁶² Nds. OVG, B. v. 13.10.2006, 5 ME 115/06, DÖD 2007, 57

4.4.8 Stellenbewertungskommission

Nach § 18 BBesG sind die Funktionen der Beamten *sachgerecht* zu bewerten. Eine vergleichbare Vorschrift zur Bewertung/Eingruppierung enthielt seinerzeit § 22 BAT. Eine abschließende Übernahme der Eingruppierungsregelungen (vgl. § 12 TVöD) war im Prüfungszeitraum bislang nicht erfolgt¹⁶³.

Die Bewertung von Beamten- und Angestelltenstellen ist grundsätzlich Aufgabe des **Behördenleiters** als Dienstvorgesetzten¹⁶⁴ der Kreisbediensteten. Zur Vorbereitung seiner Entscheidungen hat der Behördenleiter als formelles Gremium eine **Stellenbewertungskommission** eingerichtet.

Unter Geschäftsführung des Amtes für zentrale Verwaltungsaufgaben (SG 10/1) werden in der Kommission auf Grundlage von Stellenbeschreibungen alle Beschäftigten- und Beamtenstellen, die neu eingerichtet werden oder deren Stelleninhalt sich verändert hat, bewertet. Hierzu hat sich die Kommission eine **Geschäftsordnung** gegeben, die im Prüfungszeitpunkt in der Fassung vom 19.03.2002 vorlag. Als *innerbehördliche Regelung* entfaltet diese für alle Beteiligten *verbindliche* Wirkung !

Nach § 1 GSchO besteht die Stellenbewertungskommission aus folgenden **Mitgliedern**:

- Organisations- und Personaldezernent
- Leitung des Amtes für zentrale Verwaltungsaufgaben
- Leitung des Rechnungsprüfungsamtes
- Gleichstellungsbeauftragte
- Personalratsvorsitzender
- zwei weitere Personalratsmitglieder.

Der Verfasser des KGSt-Gutachtens "Stellenplan- und Stellenbewertung" (1982), das die Kreisverwaltung den Stellenbewertungen verbindlich zu Grunde legt, führt zu Recht aus, *es liege nahe, die Bewertungskommission um Mitarbeiter aus Zentralbereichen zu ergänzen, etwa durch Mitarbeiter der **Rechnungsprüfung***¹⁶⁵.

Feststellung F 8

Dem vom Kreistag zum 01.07.2006 bestellten Leiter des Rechnungsprüfungsamtes wurde, entgegen der gültigen Geschäftsordnung, die Teilnahme an den Sitzungen der Stellenbewertungskommission verwehrt. Der Ausschluss des RPA-Leiters, die Teilnahme eines Amtsleiters, der *nicht* Mitglied der Kommission war und die von der Kommission bis zur Neufassung der GSchO getroffenen Entscheidungen über Stellenbewertungen sind daher rechtsfehlerhaft.

Hierzu wurden verwaltungsseitig bereits im Jahre 2006 Gründe angeführt, die in der Person des RPA-Leiters lägen, da dessen Gattin in der Funktion eines von dreien *Personalratsmitgliedern* in der Stellenbewertungskommission tätig sei. Die Einwendungen des RPA-Leiters hiergegen wurden mit dem Hinweis, *die Geschäftsordnung könne jederzeit geändert werden*, "beschieden".

Eine solche Auffassung kann unter *sachlichen* Gesichtspunkten nicht durchgreifen und ist unter Zugrundelegung der Regelungen der (seinerzeit geltenden) Geschäftsordnung nicht nachvollziehbar. Sollte hierdurch ein *Misstrauen* gegen eine unparteiliche Amtsführung zum Ausdruck kommen¹⁶⁶, wäre dies durch keinen sachlichen Grund gerechtfertigt.

¹⁶³ Bredemeier/Neffke/Cerff/Weizenegger: TVöD/TV-L, Kommentar, 3. Auflage, zu § 12 TVöD

¹⁶⁴ §§ 3 Abs. 4 LBG, 49 KrO

¹⁶⁵ Stjepmann/Stjepmann: Stellenbewertung für Kommunalbeamte, 3. Auflage, S. 135

¹⁶⁶ Kopp/Ramsauer: Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 10. Auflage, zu § 21 VwVfG, Rn. 13

Es ist anzunehmen, dass der Ausschluss der RPA-Leitung mit möglichen Befangenheitsgründen vorgenommen wurde. Dieser leidet an einem sachwidrigem Denkfehler. Hierzu ist zunächst auf § 55 LBG hinzuweisen, wonach Beamte ihre Aufgaben *unparteiisch* und *gerecht* zu erfüllen haben. Darüber hinaus ist zu beachten, dass die üblichen Normen des Dienst-, Kommunal- oder Verwaltungsrechts zur *Befangenheit*¹⁶⁷ im vorliegenden Fall deshalb **nicht** greifen, weil die Tatbestände zur Befangenheit bereits in der GSchO der Kommission *ausdrücklich* und *abschließend* geregelt waren.

Nach § 7 Abs. 2 der seinerzeitigen GSchO liegt eine Befangenheit nur bei der Bewertung der **eigenen** Stelle vor. Der Ausschluss des RPA-Leiters von der Tätigkeit in der Stellenbewertungskommission ist somit *entgegen* der intern geltenden Vorschriften erfolgt.

In den Tätigkeiten des RPA-Leiters und eines Personalratsmitglieds ist **keine** Interessenskollision erkennbar, da beide Tätigkeiten auf *unterschiedlichen* Funktionen innerhalb der Kreisverwaltung beruhen und eine gegenseitige "Befangenheit" bei der Bewertung *anderer* Stellen des Hauses ausgeschlossen werden kann. Darüber hinaus ist die Bewertung von Stellen (durch den Personalrat) *nicht* mitbestimmungspflichtig¹⁶⁸.

Nicht ausreichend sind lediglich subjektive Befürchtungen von Beteiligten, erforderlich ist vielmehr ein vernünftiger Grund für die Besorgnis, der auf einer rationalen Tatsachengrundlage beruht¹⁶⁹. Dies ist vorliegend nicht erkennbar.

Ebenfalls entgegen der Vorschriften nahm (anstelle des RPA-Leiters) der Leiter des Amtes für Kreisentwicklung und -straßen an den Sitzungen teil, obwohl er gem. § 1 GSchO **nicht** Mitglied der Stellenbewertungskommission war.

Soweit die Stellenbewertungskommission *abschließend* über die Bewertung einer Stelle entscheiden kann, leiden sämtliche getroffenen Entscheidungen an Verfahrensfehlern. Soweit die Bewertungsentscheidungen als Ermessensentscheidungen qualifiziert werden, folgt daraus, hergeleitet aus den allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen, die **Ermessensfehlerhaftigkeit**¹⁷⁰ der Entscheidung(en).

Käme der Stellenbewertungskommission hingegen nur *beratende* und *vorbereitende* Funktion für die Letztentscheidung des Landrats zu, wie dies sowohl vom Verfasser des KGSt-Gutachtens "*Stellenplan- und Stellenbewertung*"¹⁷¹ als auch vom Landtag NRW¹⁷² so angenommen werden, greifen die "Argumente" der Verwaltung zum Ausschluss des RPA-Leiters noch weniger.

Erst in der Sitzung der Stellenbewertungskommission am 07.05.2008 wurde die Geschäftsordnung derart geändert, dass die RPA-Leitung auch formell nicht mehr Mitglied dieser Kommission ist. Da aber auch an dieser Sitzung erneut ein Amtsleiter teilnahm, der *nicht* Mitglied der Kommission war, war der "*Änderungsbeschluss*" zur GSchO ebenfalls verfahrensfehlerhaft.

¹⁶⁷ vgl. §§ 31 GO, 62 LBG, 21 und 88 ff. VwVfG

¹⁶⁸ Siepmann/Siepmann: Stellenbewertung für Kommunalbeamte, 3. Auflage, S. 135

¹⁶⁹ Kopp/Ramsauer: Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 10. Auflage, zu § 21 VwVfG, Rn. 16

¹⁷⁰ Kopp/Ramsauer: a.a.O. zu § 20 VwVfG, Rn. 66

¹⁷¹ Siepmann/Siepmann: Stellenbewertung für Kommunalbeamte, 3. Auflage, S. 138

¹⁷² Parlamentarischer Gutachter- und Beratungsdienst des Landtags NRW: Information 13/1271

Ein wichtiges Ziel der analytischen Stellenbewertung ist die **Transparenz** der Bewertungsergebnisse¹⁷³.

Nach Erkenntnissen des RPA werden die Sitzungen der Kommission ohne erkennbaren Rechtsgrund **nicht durch Niederschrift** protokolliert. Dies ist gemessen an der Bedeutung des Gremiums *nicht sachgerecht* und entspricht auch nicht den üblichen Verfahrenswegen bei ähnlichen Gremien, die sich eine *Geschäftsordnung* geben und hierbei Regelungen über Mitglieder, Einladung, Beschlüsse, Befangenheiten etc. enthalten.

Auch das Bundesarbeitsgericht stellte bereits fest, es sei unverzichtbar, dass nachvollziehbar dargestellt werden muss, auf welche Tatsachen eine Kommission ihre Entscheidung stützt. Nur so könnten Kommissionsentscheidungen überzeugend wirken¹⁷⁴.

Anmerkung A 11

Es ist angezeigt, Sitzungen der Stellenbewertungskommission sowie deren Ergebnisse und die sie tragenden Erwägungen aus Gründen der Rechtssicherheit und Transparenz durch Sitzungsniederschriften zu dokumentieren.

¹⁷³ *Stepmann/Stepmann: Stellenbewertung für Kommunalbeamte*, 3. Auflage, S. 134

¹⁷⁴ BAG, U. v. 17.3.2005, 8 AZR 179/04

4.5 Arbeitszeit bei Teilzeitbeschäftigten

Das Rechnungsprüfungsamt hatte Kenntnis darüber erlangt, dass in Anwendung und Auslegung *arbeitszeitrechtlicher Vorgaben* bzw. der *Vertrauensarbeitszeit* in der Kreisverwaltung *Unsicherheiten* in der Rechtsauslegung bestehen und in verschiedenen Organisationseinheiten *unterschiedliche* Verfahrensweisen und Handhabungen praktiziert werden, die sowohl bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern als auch bei Führungskräften Anlass zu Nachfragen gaben.

Nach den arbeitszeitrechtlichen Vorschriften ist die Arbeitszeit grds. an 5 Tagen in der Woche zu leisten. Die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten ist hierbei in § 2 AZVO geregelt. Für Beschäftigte gilt grundsätzlich eine (Voll)arbeitszeit von 38,5 Stunden. Soweit es auf die regelmäßige tägliche Arbeitszeit ankommt, ist der durchschnittlich auf einen Arbeitstag entfallende Teil der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit zugrunde zu legen.

Die durchschnittliche Wochenarbeitszeit vermindert sich des Weiteren für jeden gesetzlichen Feiertag, der auf einen Werktag fällt, um den durchschnittlich *auf diesen Tag* entfallenden Teil der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit (§ 2 Abs. 2 AZVO). Das gleiche gilt grds. in Krankheitsfällen.

Bei Teilzeitbeschäftigung wird die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit *entsprechend* ermäßigt. Sofern zwingende dienstliche Gründe nicht entgegenstehen, kann die Arbeitsleistung dabei auch *ungleichmäßig* auf die Arbeitstage einer oder mehrerer Wochen verteilt werden; innerhalb des sog. Berechnungszeitraumes (grds. 52 Wochen) muss jedoch die auf diesen Zeitraum entfallende Arbeitszeit erbracht werden.

Arbeitstage sind grundsätzlich die Tage Montag bis Freitag (§ 3 AZVO).

Soweit es auf die regelmäßige tägliche Arbeitszeit ankommt, ist der durchschnittlich auf einen Arbeitstag entfallende Teil der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit zugrunde zu legen (§ 2 Abs. 1 Satz 2 AZVO). Soweit aufgrund einer Teilzeitbeschäftigung oder in begründeten Einzelfällen aus dienstlichen Gründen bei einer Vollzeitbeschäftigung regelmäßig die Arbeitsleistung ungleichmäßig auf die Arbeitstage einer oder mehrerer Wochen verteilt ist, kann abweichend von der vg. Regelung die Stundenzahl zugrunde gelegt werden, die von der betreffenden Beamtin oder dem betreffenden Beamten regelmäßig an diesem Wochentag geleistet wird oder geleistet worden wäre (§ 2 Abs. 4 AZVO).

Durch Dienstvereinbarung kann die tägliche Arbeitszeit so geregelt werden, dass die Beamtinnen und Beamten innerhalb eines vorgegebenen Arbeitszeitrahmens über Lage und Dauer der individuellen täglichen Arbeitszeit selbst entscheiden. Bei dieser selbstbestimmten Arbeitszeitgestaltung ist aber den *dienstlichen* Interessen Vorrang einzuräumen (vgl. § 14 AZVO).

Mit der *Dienstvereinbarung über flexible Arbeitszeitmodelle* (DA) hat die Kreisverwaltung Regelungen zur Arbeitszeit erlassen und die Möglichkeit zur Vertrauensarbeitszeit geschaffen. Auch hiernach beträgt die *durchschnittliche* Arbeitszeit 1/5 der individuellen Wochenarbeitszeit, auch für Teilzeitbeschäftigte (Ziffer 2 DA).

Gerade im Bereich von *Teilzeitkräften* mit *nicht* auf 5 Tage verteilter regelmäßiger Arbeitszeit¹⁷⁵ waren der Rechnungsprüfung unterschiedliche Handhabungen in Auslegung und Anwendung der bestehenden Regelungen bekannt geworden.

Diese betrafen vor allem die Fragen, wie arbeitszeitrechtlich z.B. bei Feiertagen, Krankheitstagen oder Zeitausgleich zu verfahren ist, wenn Teilzeitkräfte mit *nicht* auf 5 Tagen verteilter Arbeitszeit tätig sind. Hierzu wurden sowohl von Bediensteten als auch von Führungskräften unterschiedliche Auffassungen vertreten, die eine Klarstellung durch die Verwaltung erforderten.

Der Sachverhalt wurde der Personalverwaltung durch das RPA mit *Schreiben vom 22.10.2007* mitgeteilt, verbunden mit der *Anregung*, diesen durch Herausgabe einer **behördenweiten Verfügung** zu klären, um damit für alle Bediensteten und Führungskräfte zu einer *einheitlichen* Verwaltungspraxis zu gelangen.

Die Verwaltung ist der Anregung der Rechnungsprüfung gefolgt und hat mit Verfügung vom 27.02.2008 die Angelegenheit durch die *dringend erforderlichen* Hinweise aufgegriffen und hiermit zu einer eindeutigen Auslegungsmöglichkeit der *Dienstvereinbarung über flexible Arbeitszeitmodelle* beigetragen.

¹⁷⁵ z.B. Teilzeitkraft arbeitet *nicht* an 5 Tagen täglich 5 Stunden, sondern an 4 (3) Tagen jeweils 6,25 (8,33) Stunden.

4.6 Widerspruchs- und Klageverfahren

Art. 19 Abs. 4 GG gewährt das *Grundrecht*, den Rechtsweg zu beschreiten, wenn jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt wird. Diese Verfassungsnorm findet ihre Fortführung in den Prozessvorschriften der VwGO oder des SGG.

Das Rechnungsprüfungsamt ist der *bisher noch nicht gestellten* Frage nachgegangen, **wie viele** Widersprüche und/oder Klageverfahren in der Verwaltung in den letzten Jahren "anhängig" waren und in welcher Höhe sich die **Kosten** (Gerichts-, Rechtsanwalts- oder Sachverständigenkosten) bewegen. Diese allgemeine Fragestellung wurde durch die gesetzgeberische Tätigkeit in Nordrhein-Westfalen flankiert und verlieh der prüfungsseitigen Erhebung noch einen weiteren Aspekt. Nach dem *Bürokratieabbaugesetz II* vom 09.10.2007 wurde das AG-VwGO, welches u.a. nähere Bestimmungen zum behördlichen Vorverfahren (vgl. § 68 VwGO) traf, erheblich modifiziert.

Hatte bereits das *Bürokratieabbaugesetz I* vom 13.03.2007 Vereinfachungen im Verwaltungsverfahren normiert, regelte das II. Gesetz nunmehr, dass **Widerspruchsverfahren** für Verwaltungsakte in der Zeit vom 01.11.2007 bis 31.10.2012 grundsätzlich **entfallen**. Somit sind Anfechtungs- oder Verpflichtungsklagen unmittelbar vor dem VG zu erheben. Ausnahmen wurden für bestimmte Rechtsgebiete (z.B. nach AufenthG oder im Bereich des Schulrechts) normiert. Das II. Gesetz änderte auch das LBG, welches in seinem neuen § 179a nun regelt, dass Vorverfahren nach § 126 Abs. 3 BRRG grundsätzlich abgeschafft werden. Ausnahmen gelten u.a. in besoldungs-, versorgungs-, beihilfe-, reisekosten-, trennungs-, entschädigungs- und umzugskostenrechtlichen Angelegenheiten. Die gesetzliche Regelung ist nunmehr in § 6 AG-VwGO neu gefasst worden. Nicht betroffen sind die Verfahren nach dem SGG¹⁷⁶.

Durch das Gesetz wurde auch geregelt, dass, soweit ein Vorverfahren durchzuführen ist, die Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen oder dessen Vornahme abgelehnt hat, grundsätzlich auch für die Entscheidung über den Widerspruch zuständig ist (§ 7 AG-VwGO neu).

Die Fragestellung des RPA wird durch diese neue gesetzliche Regelung (für die Zukunft) also erweitert, da (*künftig*) zu hinterfragen ist, ob der **Wegfall** von Widerspruchsverfahren (und damit von Verwaltungsaufwand) personelle Kapazitäten freisetzt bzw. in welchem Umfange das Gesetz Auswirkungen auf Personalbedarfsberechnungen entfaltet.

Im Zweiten Sachstandsbericht zum Bürokratieabbau in Nordrhein-Westfalen (März 2008) nimmt das IM NRW für die Landesregierung wie folgt Stellung:

"Mit dem Bürokratieabbaugesetz II wird das in der Verwaltungsgerichtsordnung vorgesehene Widerspruchsverfahren soweit rechtlich möglich und fachlich vertretbar abgeschafft. Zukünftig werden die Verwaltungen ihr Augenmerk noch stärker auf die Beteiligung des Bürgers vor Erlass eines Bescheides legen müssen. Vor der ersten Verwaltungsentscheidung müssen die entscheidungserheblichen Tatbestände ermittelt und der Bürger - wie gesetzlich vorgesehen - angehört werden. Mit der Abschaffung des Widerspruchsverfahrens trägt die Landesregierung einer Entwicklung in den letzten zwanzig Jahren Rechnung, die von Sachverständigen aus Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit auch in der Anhörung im Gesetzgebungsverfahren zum Bürokratieabbaugesetz II bestätigt wurde. Das Widerspruchsverfahren hat die ihm zugedachte Befriedungs- und Selbstkontrollfunktion der Verwaltung nicht mehr erfüllt. Es ist in vielen Fällen zu einer formalisierten Durchlaufstation vor der Klageerhebung verkümmert. Soweit das Widerspruchsverfahren wegfällt, werden Verwaltungsentscheidungen beschleunigt und durch die Reduzierung des Aufwandes Kosten gespart."

¹⁷⁶ Auch § 80 Abs. 6 VwGO (Aussetzungsantrag) findet weiterhin Anwendung (OVG NRW, B. v. 24.4.2008, 14 B 529/08)

Die Einschätzung der Landesregierung wird aber von der Judikative kritisch gesehen. Hierbei stellt sich die Frage, ob dieser "Bürokratieabbau" nicht *unabhängig von der verfassungsrechtlichen Frage nach einem effektiven Rechtsschutz* auch höhere **Kosten** verursacht, wenn Angelegenheiten *unmittelbar* vor den Verwaltungsgerichten ausgetragen werden müssen¹⁷⁷.

Aufgrund vorstehender Überlegungen wurden die Organisationseinheiten (OE) des Hauses um entsprechende Erhebung und Mitteilung der Daten ersucht.

Der Grad der hierauf dem RPA zugeleiteten Informationen war unterschiedlich. Während einige Ämter (z.B. Amt 66) *vorbildlich* vollständige und nachvollziehbare Daten mitteilten, waren andere Ämter (z.B. Ämter 51, 62) der Auffassung, die erfragten Daten (bereits) in der Vergangenheit *nicht* erhoben zu haben und deshalb auch der Rechnungsprüfung nicht angeben zu müssen¹⁷⁸.

Bei anderen Ämtern musste trotz erstmaliger Anfrage vom **21.01.2008**, selbst nach 5monatiger Dauer, zuletzt mit verwaltungsweiter E-Mail vom 08.07.2008, noch an die Erledigung erinnert werden. Andere OE, wie das **Vermessungs- und Katasteramt**, lieferten nur die Widersprüche, die an die BR Köln weitergeleitet wurden; jene, denen die Verwaltung *selbst* abhalf, wurden nicht mitgeteilt. Dies wäre aber gerade wegen der Frage der Kostentragungspflicht (vgl. §§ 80 VwVfG, 72 VwGO) ebenfalls von Belang gewesen. Wiederum andere OE machten zwar Angaben über die Gesamtanzahl der Verfahren, vermochten diese aber *weder zahlen- noch kostenmäßig* nach Jahren zu differenzieren.

Die unzureichende Erfassung der Verfahren wird im Rahmen des künftigen **NKF** nicht mehr greifen können. Auf eine Erfassung iSv. *Inventarisierung* und Bewertung derartiger Verfahren kann bereits wegen § 36 Abs. 5 GemHVO n.F. nicht verzichtet werden, da dieser ggf. eine **Rückstellungspflicht** hierfür normiert. Diese aber sachgerecht bestimmen zu können, setzt gerade eine *verwaltungswerte* Erfassung, Dokumentation und Bewertung voraus, die den Grundsätzen ordnungsgemäßer Inventur (GoI) und Buchführung (GoB) entsprechen muss.

Aufgrund der beschriebenen *nicht vorgenommenen* oder *unvollständigen* Rückmeldungen der Organisationseinheiten lässt sich eine detailgenaue Darstellung der **Verfahrensanzahl** sowie der entstandenen **Kosten bezogen auf die einzelnen Jahre** nicht abbilden. Nach den prüfungsseitig vorliegenden Daten für die Jahre 2004 - 2007 (4 Jahre) lässt sich mit den mitgeteilten **2.943 Widersprüchen, 247 Klagen und ca. 123.000 € Kosten** nur ein ungenauer Näherungswert darstellen.

Anmerkung A 12

Die Verwaltung ist aufgerufen, die Auswirkungen des Bürokratieabbaugesetzes II (Wegfall von Widerspruchsverfahren) auf den Arbeitsanfall in den einzelnen OE zu beobachten und organisatorisch zu bewerten. Die Rechnungsprüfung hält darüber hinaus eine Erfassung der verwaltungsweiten Fallzahlen von Widerspruchs- und Klageverfahren aus Gründen des Controlling, aber auch im Hinblick auf das künftige NKF, für erforderlich.

¹⁷⁷ Rhein/Zitzen: Zum Wegfall des Widerspruchsverfahrens [...], KStZ, 4/2008, S. 64

Dr. Herwig van Nieuwland: "Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in Niedersachsen", NdsVBl, Heft 2/2007

¹⁷⁸ Auf die Ausführungen in Kapitel 1.8 wird hingewiesen.

4.7 Realisierung rückständiger Zwangsstilllegungsgebühren

➤ *Allgemeines*

Die Realisierung rückständiger Zwangsstilllegungsgebühren ist seit Jahren mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden, da die Zahlungsmoral der Schuldner sehr schlecht ist und Zwangsvollstreckungsmaßnahmen aufgrund der oft desolaten finanziellen Verhältnisse der Betroffenen häufig nicht zum Erfolg führen. Dies hatte zur Folge, dass in der Vergangenheit Forderungen in erheblicher Höhe niedergeschlagen werden mussten und dem Kreis Düren insofern beträchtliche Einnahmen entgangen sind.

Zu einer Besserung dieser unbefriedigenden Situation sollte das **Gesetz zur Entbürokratisierung der Beitreibung von Gebühren- und Auslagenrückständen bei der Zulassung von Fahrzeugen (BEG NRW)** vom 19.09.2006 beitragen. Im Zuge der Prüfung wurde nun hinterfragt, ob die neugeschaffenen gesetzlichen Möglichkeiten genutzt und die sich insofern ergebenden Ansprüche des Kreises Düren realisiert werden.

➤ *Prüfungsfeststellungen*

In § 1 des Gesetzes ist u.a. geregelt, dass die Zulassung eines Fahrzeuges nur erfolgen darf, wenn keine rückständigen Gebühren oder Auslagen aus vorausgegangenen Zulassungs- und damit zusammenhängenden Verwaltungsvorgängen geschuldet werden. Zur Feststellung, ob das SVA die gesetzlichen Möglichkeiten ausschöpft, wurde folgenden Aspekten nachgegangen:

- Sind die jeweiligen Sachbearbeiter hinsichtlich der neuen Regelungen hinreichend in Kenntnis gesetzt worden?
- Existieren Aufzeichnungen der diesbezüglichen zusätzlichen Einnahmen?
- Wurden nach 09/2006 noch Zwangsstilllegungsgebühren wegen Uneinbringlichkeit niedergeschlagen?
- Wie wird sichergestellt, dass rückständige Gebühren etc. bei Vorsprache eines Schuldners erkannt werden, die Sachbearbeiter in jedem Einzelfall die Forderungen ermitteln und den Schuldnern gegenüber vor erneuter Zulassung eines Fahrzeuges geltend machen?

Anmerkung A 13

Hinsichtlich des Verfahrens zur Realisierung der Forderungen aus rückständigen Zwangsstilllegungsgebühren besteht noch Optimierungspotential. Damit die Sachbearbeiter des SVA sämtliche Ansprüche ohne größeren zeitlichen Aufwand nachvollziehen können, wird empfohlen, einen Lesezugriff auf das Vollstreckungsverfahren "Aviso" der Kreiskasse einzurichten. Dadurch könnten insbesondere die bestehenden Probleme hinsichtlich niedergeschlagener Forderungen behoben werden.

Im Zuge der Prüfung erteilte das SVA die Auskunft, die Mitarbeiter/innen der Zulassungsstelle seien hinsichtlich der gesetzlichen Vorschriften und dem daraus resultierenden Verfahren intensiv geschult worden. Die Sachgebietsleiterin sowie deren Vertreter hätten zu Beginn des geänderten Verfahrens als Ansprechpartner für die Sachbearbeiter zur Verfügung gestanden. Aufgrund der vor Einführung des Gesetzes erfolgten Schulung sei es nur zu wenigen Unklarheiten gekommen, die zügig behoben werden konnten. Das Verfahren laufe insofern reibungslos. Aufgrund der Aufzeichnungen des SVA bzw. der Kreis-

kasse konnte ferner mitgeteilt werden, dass **rückständige Zwangsstillegungsgebühren** wie folgt vereinnahmt werden konnten:

- Zeitraum vom 01.09.2006 – 31.12.2006 = **23.242,46 €**
- Zeitraum vom 01.01.2007 – 31.12.2007 = **89.831,47 €**
- Zeitraum vom 01.01.2008 – 31.05.2008 = **34.829,38 €**¹⁷⁹

Befristete Niederschlagungen habe es fast nicht mehr gegeben. In welchem Umfang Forderungen *unbefristet* niedergeschlagen worden sind, könne nur mit erheblichem Aufwand festgestellt werden, da es sich stets um Entscheidungen in Einzelfällen handele, welche nicht zentral gesammelt würden. Die Niederschlagungsverfügungen befänden sich in den jeweiligen Akten der Schuldner. Wegen des unvertretbar hohen Aufwands, aber auch, weil der Prüfung bekannt ist, dass Forderungen nur nach weitreichenden Vollstreckungstätigkeiten der Kreiskasse und auch dann nur, wenn deren Einziehung mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht mehr möglich sein wird, unbefristet niedergeschlagen werden, wurde auf diesbezügliche Nachweise verzichtet.

Schließlich wurde das Verfahren zur *Ermittlung* der rückständigen Zwangsstillegungsgebühren näher betrachtet. Die Sachbearbeiter/innen sind hierbei gehalten, in jedem Einzelfall eine Suchanfrage unter dem Namen des jeweiligen Halters in die Personenstammdatenbank des Kassenprogramms KIRP einzugeben. Weist diese offene Forderungen aus, erfolgt die Zulassung nur, sofern die Rückstände beglichen werden. Bei dieser Vorgehensweise wird jedoch ein erheblicher Teil der Forderungen nicht erkannt. Im Einzelnen handelt es sich um folgende Ansprüche:

- **Niedergeschlagenen Forderungen**

Da diese nicht mehr zum Soll stehen, sind die Forderungen in KIRP nicht zu ersehen und werden nicht angezeigt.

- **Vollstreckungskosten der Kreiskasse und Säumniszuschläge**

Bei der Suchanfrage in KIRP werden neben der Hauptforderung, also der eigentlichen Zwangsstillegungsgebühr, lediglich noch die bereits entstandenen Mahngebühren ausgewiesen. Weder die zum Teil erheblichen Vollstreckungskosten der Kreiskasse - z.B. aus Vollstreckungshandlungen des Vollziehungsbeamten oder aus Gebühren für Lohnpfändungen – sowie Säumniszuschläge sind nicht zu ersehen. Um diese zu erfahren, müssten die Sachbearbeiter/innen in jedem Einzelfall telefonisch Rücksprache mit der Kreiskasse halten. Dies wird zwar in einigen Fällen auch praktiziert, das SVA sieht aber aus zeitlichen Gründen keine Möglichkeit, diese Kosten generell zu erfragen, weil sich dadurch die Wartezeiten der übrigen Kunden in unzumutbarer Weise verlängern würden.

- **Forderungen, die vor der Einführung von KIRP fällig waren**

Die relativ zügige Abfrage rückständiger Forderungen über die KIRP - Personenstammdatenbank ist ausschließlich für solche Forderungen möglich, die nach der Einführung von KIRP, also nach dem 31.12.2003, fällig geworden sind. Alle vorher bestehenden Ansprüche wurden seinerzeit in sogenannten "CPD-Restkonten" erfasst. Die Suchanfrage in dieser Datei ist wesentlich aufwendiger und außerdem unsicherer, da die Datensätze aufgrund der in der Vergangenheit nicht erfassten Geburtsdaten der Schuldner bzw. anderer personenbezogener Änderungen nicht gefunden werden. Diesbezügliche Abfragen erfolgen daher in der Regel *nicht* bzw. in einigen Einzelfällen durch telefonische Rückfrage bei der Kreiskasse.

¹⁷⁹ unter Zugrundelegung der bisherigen Einnahmen dürften sich im Hj. 2008 hochgerechnet Einnahmen iHv. ca. 83.000 - 84.000 € ergeben

Das SVA führt als Hauptargument für die beschriebenen Mängel den *Zeitfaktor* an. Bei dem Massengeschäft in der Zulassungsstelle mit täglich ca. 250 Kunden sowie einer großen Zahl weiterer Geschäftsvorfälle sei es nicht möglich, derart zeitintensive Auswertungen durchzuführen, die unweigerlich zu längeren Wartezeiten für die Kunden führen würden. Diesem Argument kann sich auch das RPA nicht verschließen. Das SVA muss als Amt mit erheblichem Publikumsverkehr unter Berücksichtigung des Serviceaspekts bestrebt sein, die Erwartungen seiner Kunden hinsichtlich geringer Wartezeiten nach Möglichkeit zu erfüllen. **Da aber auch das berechnigte Interesse des Kreises Düren an der Realisierung zustehender Einnahmen für erbrachte Leistungen zu beachten ist, wird folgender Optimierungsvorschlag unterbreitet:**

Sämtliche fällige Forderungen des Kreises Düren sind im Vollstreckungsverfahren "Avviso" der Kreiskasse gespeichert. Den Sachbearbeitern des SVA sollte ein Zugriff auf dieses Verfahren in Form eines Leserechts eingeräumt werden.

Die rückständigen Forderungen könnten dann über das Verfahren ermittelt werden. In diesem Verfahren können Suchabfragen über die Eingabe eines Kassenzeichens oder über den Namen des Schuldners erfolgen. Der Vorteil gegenüber den in KIRP hinterlegten Daten ist darin begründet, dass aus die Gesamtforderungen sämtlicher Ansprüche, also **inklusive Vollstreckungsgebühren und Säumniszuschlägen**, zu ersehen sind. Ferner sind auch die **niedergeschlagenen Forderungen** gespeichert.

Die Abfrage offenstehender Forderungen in bedarf nur einiger weniger Schritte und ist schnell zu bewältigen. Telefonische Rücksprachen mit den Buchhaltern der Kreiskasse dürften sich somit erübrigen. Eine Einschränkung besteht lediglich hinsichtlich der niedergeschlagenen Forderungen. Diese sind nicht mit dem aktuellen Forderungsstand hinterlegt. Bei der Abfrage wird das Kassenzeichen und als Forderungshöhe 0 € angegeben. In diesen Fällen kann aber die Vollstreckungssachbearbeiterin bei der Kreiskasse innerhalb kürzester Zeit den aktuellen Forderungsstand telefonisch mitteilen.

Damit bei Vorsprache säumiger Schuldner auch tatsächlich die offenstehenden Forderungen erkannt werden, ist es sinnvoll, den Zugriff auf **allen** Sachbearbeitern/innen der Zulassungsstelle zu ermöglichen. Ob dann jede/r Sachbearbeiter/in die Ermittlung der Zahlungsrückstände selbst betreiben soll, nachdem Forderungen festgestellt worden sind, oder aber eine *zentrale Stelle* installiert wird, an die diese Kunden dann zur weiteren Bearbeitung verwiesen werden können, wird in das Ermessen der Verwaltung bzw. des SVA gestellt.

Aus Sicht der Prüfung spricht vieles für die Einrichtung einer zentralen Stelle, weil dann der Arbeitsablauf im normalen Zulassungsgeschäft nur minimal gestört würde und sich keine unnötigen Wartezeiten für die übrigen Kunden ergäben.

Der Verfahrensablauf in wurde im Zuge der Prüfung bei der Kreiskasse eingesehen. Die Verfahrensschritte sind aus hiesiger Sicht schnell zu erlernen. Allerdings teilte die Vollstreckungssachbearbeiterin der Kreiskasse mit, das übliche Verfahren zeichne sich durch eine langsame Datenübertragungsgeschwindigkeit aus, da bei dem herkömmlichen -Verfahren die Datenbank bei der KDVB über den zwischengeschalteten hiesigen zentralen Rechner angesprochen werde. Es existiere aber noch eine wesentlich schnellere Variante der Firma , bei der die Datenabfrage über eine Direktleitung nach Frechen erfolge. Sie teste dieses Verfahren zur Zeit und könne eine erheblich schnellere Datenabfrage bestätigen.

Auch wenn für das Citrix - Verfahren zusätzliche Lizenzgebühren zu entrichten sind, ist es aus Sicht des RPA aus Gründen der Zeitersparnis erforderlich, dieses bei allen Sachbearbeitern der Zulassungsstelle zu installieren. Zumindest aber die vorgeschlagene zentrale Stelle des SVA sollte diesen Zugang erhalten. *Alternativ* sollte das schnellere Verfahren sämtlichen Buchhaltern der Kreiskasse zur Verfügung stehen. In diesem Fall müssten die Sachbearbeiter des SVA jedoch weiterhin in jedem Einzelfall telefonischen Kontakt zur Kreiskasse aufnehmen, erhielten dann aber schnellere Auskünfte als bisher.

Da aus *sämtliche* Forderungen gegen die jeweiligen Schuldner zu ersehen sind, also auch solche, die außerhalb des SVA angefallen sind, wurde ferner der Frage nachgegangen, ob diesbezüglich datenschutzrechtliche Bedenken gegen die vorgeschlagene Regelung bestehen. Die Angelegenheit wurde daher mit dem Datenschutzbeauftragten besprochen. Einwände werden von dieser Seite nicht erhoben, zumal auch die Kassenbediensteten die gleichen Daten einsehen können. Die Bediensteten des SVA sollten allerdings nochmals explizit auf ihre diesbezügliche Verschwiegenheitspflichten hingewiesen werden.

Das – soweit ersichtlich – einzige Manko dieses Optimierungsvorschlags wird für solche Forderungen, die auf CPD-Restkonten erfasst sind, gesehen, da auch diese in nicht zu ersehen sind. Insofern werden diese auch weiterhin nur mit relativ hohem Zeiteinsatz zu ermitteln sein. Das SVA ist aber bereits seit einiger Zeit damit befasst, die zu einem schnelleren Auffinden erforderlichen Daten in Zusammenarbeit mit Amt TUIV nach zu erfassen. Sobald diese Daten eingepflegt sind, dürften auch diese Forderungen schneller zu finden sein.

Wünschenswert wäre ein Verfahren, welches mit der Rückstandsprüfung für die Kfz-Steuer vergleichbar wäre, also die Zusammenführung der Daten zu Gebührenrückständen und Vollstreckungskosten unter Angabe der Kassenzeichen und eine entsprechende Anzeige im Zulassungsprogramm IKOL. Das RPA regt an, ein solches Programm in Zusammenarbeit mit der KDVZ zu entwickeln.

4.8 Prüfung von SGB II - Leistungen

Gem. § 3 Abs. 4 Ziff. 8 RPO ist dem Rechnungsprüfungsamt die ergänzende örtliche Prüfung und Beratung der ka. Städte und Gemeinden hinsichtlich der auf diese delegierten Aufgaben des örtlichen Trägers der Sozialhilfe übertragen. Im Zuge dieser Prüfungen wurde im Jahre 2006 die Sachbearbeitung der Aufgaben nach dem SGB II betrachtet. Geprüft wurden folgende **fünf Kommunen**:

Gemeinde Aldenhoven
 Gemeinde Kreuzau
 Gemeinde Nörvenich
 Gemeinde Titz
 Gemeinde Vettweiß

Die Prüfungen, welche von einem Prüfer in der Regel vor Ort durchgeführt wurden, erstreckten sich auf die Abrechnung der Personal- und Verwaltungskosten mit dem Kreis Düren sowie die umfassende Auswertung von jeweils ca. 30 Einzelfällen.

⇒ **Die sich aus den Prüfungen ergebenden gravierendsten Feststellungen werden nachfolgend zusammengefasst. Zum Teil wurden bei den im Jahre 2007 geprüften Kommunen die gleichen Defizite wie anlässlich der Prüfung anderer Grundsicherungsämter im Jahre 2006 festgestellt.**

- o Die Abrechnung der Personal- und Verwaltungskosten war bei keiner der geprüften Kommunen zu beanstanden.
- o Häufig wurden Defizite bei der Geltendmachung und Verfolgung von Unterhaltsansprüchen und damit einhergehend u.U. nicht unerhebliche Einnahmeausfälle festgestellt. Im Zuge der Prüfung wurden praktikable Vorschläge zur Verbesserung der Sachbearbeitung unterbreitet. Ferner ist in einigen Kommunen vorgesehen, die Verfolgung der Unterhaltsansprüche aus dem Aufgabengebiet der SGB II - Sachbearbeiter/innen herauszulösen und die Aufgaben in einer eigenständigen Unterhaltsabteilung zu bündeln. Die damit verbundene Spezialisierung und vertiefte Kenntnis der Materie der jeweiligen Sachbearbeiter/innen wird positiv beurteilt.
- o Mehrfach musste eine unzureichende Aktenführung bemängelt werden. In einem Teil der von der Prüfung erfassten Einzelfälle wurden grundlegende Dinge nicht beachtet. Insbesondere wurden diesbezüglich folgende Punkte angeführt:

Wichtige Unterlagen, die für eine umfassende Beurteilung von Sachverhalten unabdingbar sind, waren zum Teil nicht vorhanden bzw. es wurde nicht vermerkt, dass diese vorgelegen haben und was deren Auswertung ergeben hat. Beispielhaft seien hier Girokontoauszüge und Nachweise über Vermögen genannt.

Es wurden Entscheidungen getroffen, deren Grundlage sich nicht immer den Akten entnehmen ließ. Auf Nachfrage konnten die zuständigen Sachbearbeiter/-innen zum Teil den Sachverhalt erklären, zumal es sich stets um nur kurz zurückliegende Vorgänge handelte. Ob dies auch noch der Fall sein wird, wenn ein längerer Zeitraum vergangen ist, muss in Frage gestellt werden. Zudem ist zu bedenken, dass (bei einer Vertretung im Urlaubs-/Krankheitsfalle oder einem Wechsel der Sachbearbeitung)

eine zutreffende Bearbeitung voraussetzt), sich alle Sachverhalte eindeutig nachvollziehen lassen. Aus den genannten Gründen sollten grundsätzlich sämtliche entscheidungserheblichen Aspekte in Aktenvermerken festgehalten werden.

Teilweise wurde festgestellt, dass Hilfebedürftige geforderte Nachweise nicht beibrachten, wodurch gewisse Sachverhalte ungeklärt blieben bzw. sogar Überzahlungen entstanden sind. Die fehlende Mitwirkung wurde in den angesprochenen Fällen nicht oder mit z.T. erheblicher zeitlicher Verzögerung sanktioniert, weil Wiedervorlagetermine unbeachtet blieben. Es wurde empfohlen, diesem Missstand durch die Nutzung der Termineingabe in PROSOZ zu begegnen, welche dazu führt, dass der betreffende Fall zu dem angegebenen Termin automatisch aufgerufen wird.

Die unzureichende Aktenführung wurde meist mit zeitlichen Engpässen begründet. Es wurde zugesagt, die angesprochenen Aspekte aufzugreifen.

- o In einem nicht geringen Teil der geprüften Einzelfälle musste die unzureichende Überprüfung der Vermögensverhältnisse von Hilfesuchenden insofern bemängelt werden, als teilweise die Girokontoauszüge der letzten drei Monate vor Hilfebeginn entweder nicht verlangt wurden bzw. zwar vorlagen, jedoch nicht immer vollständig ausgewertet wurden. Zur Vermeidung von Überzahlungen wurde gefordert, die Kontoauszüge künftig in sämtlichen Einzelfällen zu fordern und konsequent auszuwerten, um evtl. Missbrauch von SGB II - Leistungen vorzubeugen.
- o Immer wieder wurde festgestellt, dass Ansprüchen der Hilfeempfänger auf Lohn- bzw. Einkommensteuererstattungen, die bei Auszahlung während des Bezugs von SGB II-Leistungen dem Kreis Düren bzw. dem Bund zustehen, nicht nachgegangen wurde. Es wurde daher generell empfohlen, stets darauf zu achten, dass ein Antrag auf Erstattung der Lohn- und Kirchensteuern gestellt, bzw. bei (ehemals) Selbständigen eine Einkommensteuererklärung abgegeben wird, sofern Hilfeempfänger während des Bezugs von SGB II-Leistungen bzw. im Jahr vor der erstmaligen Beantragung der Leistungen zeitweise einer lohnsteuerpflichtigen Erwerbstätigkeit nachgegangen sind, bzw. Selbständige mit ihrem Betrieb in Konkurs gegangen, aber noch Steuervorauszahlungen aufgrund früher erzielter Gewinne leisten mussten. Die ggf. erstatteten Beträge wären auf die SGB II-Leistungen anzurechnen, sofern die Erstattung während des Leistungsbezugs erfolgt.
- o Aufgrund der im Februar 2007 geänderten internen Bearbeitungshinweise der job – com zu § 5 SGB II hätten Bedarfsgemeinschaften, in denen einzelne Personen aufgrund deren eigener Einkünfte nicht – mehr – bedürftig waren und insofern Anspruch auf Gewährung von Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz haben, ab März d.J. auf die Beantragung von Wohngeld verwiesen werden müssen. Anlässlich der Prüfung bei einer Kommune wurde festgestellt, dass diese Vorgabe erst seit ca. Juli 2007 umgesetzt worden ist. Insofern ist mögliches Einsparungspotenzial nicht ausgeschöpft worden.
- o Anlässlich der Prüfung bei einer Kommune musste festgestellt werden, dass Kindergeldansprüche nicht immer zutreffend berücksichtigt wurden, da irrtümlich davon ausgegangen wurde, der Anspruch ende mit dem vollendeten 18. Lebensjahr des Kindes. Diese Annahme trifft nicht zu.
Es wurde darauf hingewiesen, dass gem. § 2 Abs. 2 Bundeskindergeldgesetz dem Grunde nach ein Anspruch auf Kindergeld bis zum 21. Lebensjahr besteht, wenn

der/die Jugendliche arbeitssuchend gemeldet ist. Diese Voraussetzung ist durch die Meldung bei der job-com erfüllt. Darüber hinaus besteht ein Kindergeldanspruch bis zum 25. Lebensjahr, sofern der/die Jugendliche sich in einer Schul- oder Berufsausbildung befindet.

Zur Vermeidung von Überzahlungen wurden die Sachbearbeiter angehalten, die diesbezüglichen Vorschriften des Bundeskindergeldgesetzes künftig zu beachten.

- o Teilweise wurden Defizite hinsichtlich unzutreffender Unterkunftskosten bei der Anrechnung von Hauslasten festgestellt.

Hauslasten sind stets dann zu übernehmen, wenn Hilfebedürftige im eigenen Haus wohnen. In Einzelfällen wurden die diesbezüglichen Aufwendungen nur zu Hilfebeginn ermittelt und in der Folgezeit in unveränderter Höhe übernommen. Um insofern Überzahlungen, aber auch Benachteiligungen der Hilfebedürftigen auszuschließen, wurde gefordert, die Hauslasten jährlich neu zu ermitteln und entsprechend auf den Bedarf anzurechnen.

Außerdem wurde teilweise nicht beachtet, dass seit Januar 2006 der bis dato gewährte Zuschlag für den Erhaltungsaufwand eines Hauses iHv. 10 % bzw. 15 % der Höchstmiete nach dem WoGG weggefallen ist und seither diesbezügliche **notwendige Ausgaben** als Darlehen gem. § 23 Abs. 1 SGB II zu übernehmen sind.

4.9 Jugendamt

4.9.1 Unterhaltsvorschusskasse

- Allgemeines

Nach § 1 des Gesetzes zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter (UVG) hat Anspruch auf Unterhaltsvorschuss oder -ausfallleistungen, wer

1. das zwölfte Lebensjahr noch nicht vollendet hat,
2. im Geltungsbereich des Gesetzes bei einem seiner Elternteile lebt, der ledig, verwitwet oder geschieden ist oder von seinem Ehegatten oder Lebenspartner dauernd getrennt lebt, und
3. nicht oder nicht regelmäßig
 - a. Unterhalt von dem anderen Elternteil oder,
 - b. wenn dieser oder ein Stiefelternteil verstorben ist, Waisenbezüge mindestens in der in § 2 Abs. 1 und 2 UVG bezeichneten Höhe erhält.

Die Unterhaltsleistung wird längstens für insgesamt 72 Monate gezahlt (§ 3 UVG).

Personalkosten und sonstige damit verbundenen Sachkosten sind vom Träger der Jugendhilfe aufzubringen. Die Geldleistungen wurden bis zum 31.12.1998 vom Bund und den Ländern jeweils zur Hälfte getragen. Ab 01.01.1999 hatte sich der Kreis als Träger der Unterhaltsvorschusskasse mit 25 % an den Leistungen nach dem UVG zu beteiligen. Ab 01.01.2000 betrug der Anteil des Kreises 33,33 %. Seit dem 01.01.2002 liegt der gesetzliche Kreisanteil bei 53,33 %.

- Finanzdaten lt. Jahresrechnung

Jahr	Leistungen (§ 2 UVG)	Landesanteil Eltern-Unterhalt			Ausgaben
2004	1.854.892 €	210.154 €			2.065.046 €
2005	1.785.018 € ¹	219.634 €			2.004.652 €
2006	1.902.106 €	220.724 €			2.122.830 €
2007	2.064.341 €	235.969 €			2.300.310 €
Jahr	Eltern-Unterhalt (§ 7 UVG)	Erstattung Land (§ 8 UVG)	Rückzahlung Leistungen	Einnahmen	
2004	478.268 €	807.274 €	57.197 €	1.342.739 €	
2005	462.096 €	860.519 €	48.297 € ²	1.370.912 €	
2006	477.614 €	874.588 €	76.294 € ³	1.428.496 €	
2007	509.051 € ⁴	968.752 € ⁵	66.118 € ⁶	1.543.921 €	
Jahr	Belastungsquote		Belastung		
2004	34,98%		722.307 €		
2005	31,61%		633.740 €		
2006	32,71%		694.334 €		
2007	32,88%		756.389 €		

¹ Soll-Ausgaben 1.785.048 € ./ Abgänge auf Kassenreste 30 €

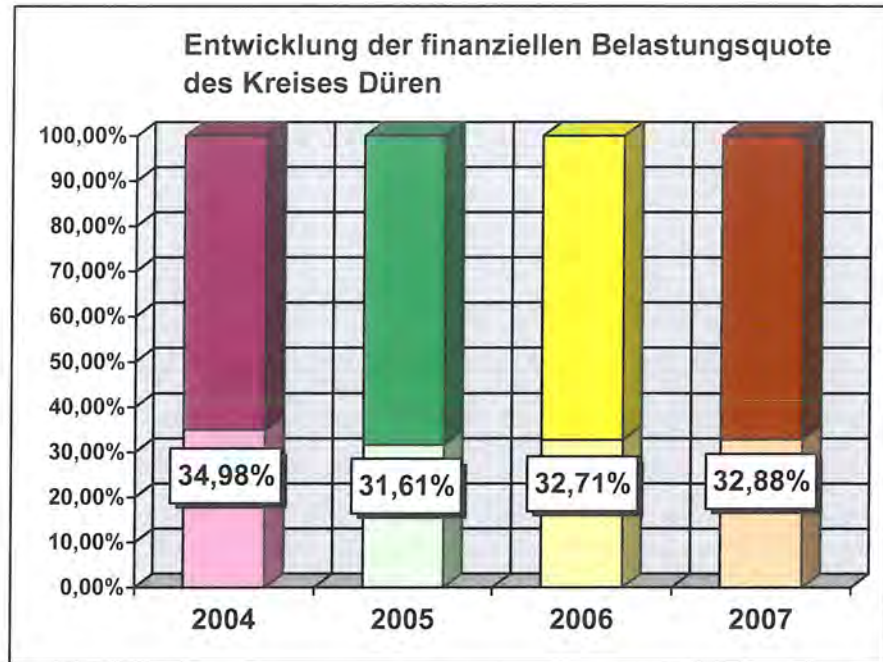
² Soll-Einnahmen 52.458 € ./ Abgänge auf Kassenreste 4.161 €

³ Soll-Einnahmen 79.847 € ./ Abgänge auf Kassenreste 3.553 €

⁴ Soll-Einnahmen 509.096 € ./ Abgänge auf Kassenreste 45 €

⁵ Soll-Einnahmen 991.537 € ./ Abgänge auf Kassenreste 22.785 €

⁶ Soll-Einnahmen 68.875 € ./ Abgänge auf Kassenreste 2.757 €



Das aus dem Kreishaushalt zu refinanzierende Mittelvolumen war in den letzten Rechnungsjahren keinen allzu großen Schwankungen unterworfen.

- Antragsdaten lt. Personalbedarfsstatistik Fachamt

Jahr	Antragseingänge lfd. Jahr incl. Vorjahre	Lfd. Sachbearbeitung	Einstellung der Leistung	Realisierung von Unterhalt in lfd. Fällen	Realisierung von Unterhalt bei eingestellten Fällen
2004	701	1.378	376	1.378	2.152
2005	572	1.258	263	1.256	2.122
2006	651	1.339	286	1.339	2.082
2007	505	1.350	348	1.350	2.120

Auch aus den Daten der Personalbedarfsstatistik ergaben sich zunächst *keine* Anhalte für eine Detailprüfung im Bereich der Unterhaltsvorschusskasse.

Während im Jahre 2002 **6 ½ Sachbearbeiter** insgesamt 1.233 lfd. Fälle zu bearbeiten hatten¹⁸⁰, waren in den Jahren 2004 bis 2007 bei einer Fallzahl zwischen 1.258 und 1.378 insgesamt **5 Vollzeit- und 2 Teilzeitkräfte** mit jeweils hälftigem Beschäftigungsumfang eingesetzt¹⁸¹.

¹⁸⁰ vgl. Ziffer 3.56.12 des Prüfungsberichts für die Jahresrechnung 2001

¹⁸¹ vgl. Schreiben des Fachamts vom 11.02.2008

4.9.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

Als Teilbereich des Jugendamtes besteht die Aufgabe der Wirtschaftlichen Jugendhilfe darin, die Kosten externer pädagogischer Leistungen der Jugendhilfe zu übernehmen und im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten zu refinanzieren. Dabei ist zu beachten, dass die Wirtschaftliche Jugendhilfe keinen Einfluss auf die Ausgestaltung bzw. die Dauer der Hilfestellung hat. Die Entscheidung obliegt dem Allgemeinen Sozialdienst (ASD), dessen Tätigkeit aber nicht Bestandteil dieser Prüfung ist.¹⁸²

➤ Ausgaben

Kosten entstehen hauptsächlich in nachfolgenden Bereichen der pädagogischen Leistungen:

- **Jugendsozialarbeit (§ 13 SGB VIII)**
- **Gemeinsame Wohnformen für Mütter / Väter und Kinder (§ 19 SGB VIII)**¹⁸³
- **Betreuung von Kindern in Notsituationen (§ 20 SGB VIII)**
- **Betreuung von Kindern in Tagespflege (§ 23 SGB VIII)**
- **ambulante oder (teil-) stationäre Hilfe zur Erziehung (§§ 27 bis 35 SGB VIII)**
- **ambulante oder (teil-) stationäre Eingliederungshilfe (§ 35a SGB VIII)**
- **Inobhutnahme (§ 42 SGB VIII)**
- **Kostenerstattung an andere Träger (§§ 89 bis 89h SGB VIII)**

Auch für junge Volljährige können gem. § 41 SGB VIII Hilfen aus dem Bereich der Hilfen zur Erziehung beziehungsweise der Eingliederungshilfen erbracht werden. Die Hilfestellung erfolgt in der Regel bis maximal 21 Jahre. Diese Kosten werden in den folgenden Darstellungen aber nicht gesondert ausgewiesen, sondern bei den jeweiligen Hilfestellungen mit berücksichtigt.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Kosten in den letzten vier Jahren anhand der Rechnungsergebnisse der jeweiligen Hilfestellungen. Bei den Hilfen zur Erziehung und den Eingliederungshilfen werden jeweils die ambulanten und die (teil-) stationären Hilfen betragsmäßig zusammengefasst¹⁸⁴:

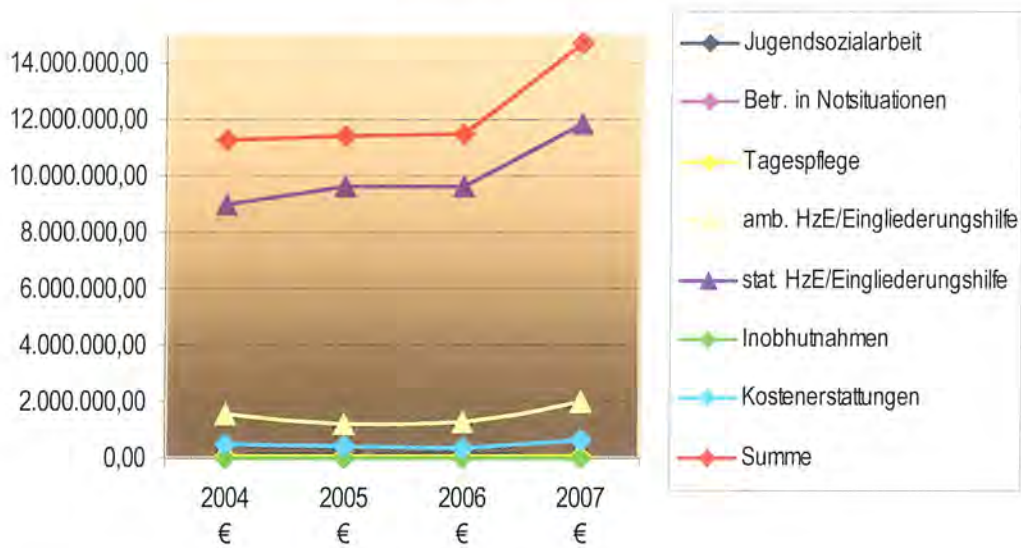
Hilfestellung	2004 €	2005 €	2006 €	2007 €
Jugendsozialarbeit	34.500,28	89.870,18	76.306,04	59.702,99
Betreuung in Notsituationen	90.458,49	22.948,63	25.190,75	34.232,69
Tagespflege	53.615,13	56.633,78	69.964,79	79.876,43
amb. HzE/Eingliederungshilfe	1.566.896,22	1.218.384,88	1.291.039,98	2.022.974,89
stat. HzE/Eingliederungshilfe	9.028.287,20	9.640.273,21	9.668.301,86	11.867.371,24
Inobhutnahmen	28.030,16	26.483,88	10.477,06	34.353,65
Kostenerstattungen	467.978,43	408.478,48	391.406,02	629.067,94
Summe	11.269.765,91	11.463.073,04	11.532.686,50	14.727.579,83

¹⁸² Bezüglich allgemeiner Entwicklungen aus dem Bereich der Jugendhilfen wird auf die öffentliche Vorlage des Jugendhilfeausschusses, Drs.Nr. 196/08 -Ausführungen der Verwaltung-, verwiesen.

¹⁸³ Für diese Leistung existiert keine eigene Haushaltsstelle, die Abwicklung erfolgte bis zum 31.12.2007 über die stationäre Hilfe zur Erziehung.

¹⁸⁴ Es wurden nur Haushaltsstellen berücksichtigt, deren Rechnungsergebnis im Rechnungsjahr 2007 größer als 1.000 € war. Darüber hinaus wurde die Haushaltsstelle 1.4550.7601 "Soziale Gruppenarbeit gem. § 29 SGB VIII" nicht berücksichtigt, da diese auch von Organisationseinheiten außerhalb der Wirtschaftlichen Jugendhilfe bewirtschaftet wird.

Kosten der Jugendhilfe



Die stationären Hilfen zur Erziehung / Eingliederungshilfen (Heimunterbringungen, Unterbringungen in Pflegefamilien, Tagesgruppen und Wohnformen für Mütter / Väter und Kinder) bilden mit über 80% der Gesamtkosten den größten Kostenblock. Die Jugendhilfen außerhalb der Hilfen zur Erziehung / Eingliederungshilfen haben lediglich einen Anteil von ca. 2% an den Gesamtkosten. Auf die Kostenerstattungen an andere Träger wird in einem gesonderten Kapitel eingegangen.

Durchweg, mit Ausnahme der Jugendsozialarbeit, ist bei allen Hilfen von 2006 nach 2007 eine deutliche Kostenzunahme festzustellen, meist im zweistelligen Prozentbereich. Die Gesamtkosten stiegen im dargestellten Zeitraum kontinuierlich, allerdings im Jahre 2007 außergewöhnlich stark¹⁸⁵. In Zuwachszahlen stellt sich dieser Sachverhalt wie folgt dar:

Kostenentwicklung	2004->2005	2005->2006	2006->2007
Veränderung (€)	+193.307,13	+69.613,46	+3.194.893,33
%-Steigerung	1,72	0,61	27,70

Im gleichen Zeitraum entwickelten sich die Fallzahlen wie folgt¹⁸⁶:

Fallzahlen	2004	amb. / stat.	2005	amb. / stat.	2006	amb. / stat.	2007	amb. / stat.
Total	536	174 / 362	532	168 / 364	610	218 / 392	756	284 / 472
Veränderung	-	-	-4	-6 / 2	+78	50 / 28	+146	66 / 80
%-Veränderung	-	-	-0,75	-3,45 / 0,55	+14,66	29,76 / 7,69	+23,93	30,27 / 20,41

In Fallzahlen gesehen stellen die stat. Unterbringungen über 60% der Jugendhilfefälle insgesamt dar. Was diesen Anteil betrifft, so hält er sich im untersuchten Zeitraum recht konstant, sodass sich neben der allgemeinen Fallzahlsteigerungen keine Verschiebungs-

¹⁸⁵ Das Ausgabevolumen der Wirtschaftlichen Jugendhilfe im Rechnungsjahr 2007 in Höhe von 14.727.579,83 € stellt einen Anteil von ca. 4,3 % der ber. Gesamtausgaben des Verwaltungshaushaltes in Höhe von 346.850.396,21 € dar.

¹⁸⁶ Ambulante Hilfen sind alle Hilfen außer stat. Hilfen zur Erziehung / Eingliederungshilfen. Die von der Wirtschaftlichen Jugendhilfe gemeldeten Fallzahlen differieren leicht mit den Zahlen der durch die Jugendhilfeplanung veröffentlichten Statistiken.

tendenzen abzeichnen. Die Entwicklung weist ebenfalls einen starken Anstieg der Fallzahlen im Jahr 2007 aus, und kann daher als Begründung für die vorher geschilderte Kostenzunahme herangezogen werden. Allerdings fällt die Kostensteigerung von 2005 nach 2006 trotz der Fallzahlsteigerung moderat aus (lediglich 0,61%). Dies kann in der Hauptsache auf zwei Gründe zurückgeführt werden:

1. Der größte Teil des Anstiegs ist in den ambulanten Hilfen zu verzeichnen, die wesentlich kostengünstiger als die stationären Unterbringungen sind.
2. Die nachfolgende Tabelle zeigt für stationäre Unterbringungen die sogenannten Belegungstage pro Jahr, an denen Kinder, Jugendliche und junge Volljährige tatsächlich durch das Kreisjugendamt Düren in Einrichtungen untergebracht waren:

Belegungstage	2005	2006	2007
Summe	49.112	49.545	59.297
Steigerung (%)	-	0,9	19,7

Aus dieser Darstellung wird deutlich, dass die Fallzahlen der stat. Unterbringungen nur in Zusammenhang mit den Belegungstagen ein aussagefähiges Bild ergeben. Auf die Belegungszeit selber hat die Wirtschaftliche Jugendhilfe keinen Einfluss.

Nachrangig ursächlich für die Kostensteigerung ist die sogenannte 13 Monate - Problematik beim Umstieg auf das Rechnungswesen des NKF. Normalerweise werden die Ausgaben am Ende des Vormonats geleistet. Diese Auszahlungsweise ist aber im Dezember 2007 für Januar 2008 lediglich für Hilfe in Pflegefamilien in Höhe von ca. 125.000 € (entspricht ca. 1/10 des monatlichen Ausgabevolumens) durchgeführt worden. Die restlichen Zahlungen wurden erst Anfang Januar 2008 zur Auszahlung gebracht und belasten somit die aktuelle Rechnungsperiode mit Aufwand und Auszahlung.

In der Quartalsstatistik I/2008 deuten sich zumindest im Bereich der ambulanten Hilfen zur Erziehung und im Bereich der Hilfe in Pflegefamilien weitere Fallzahlensteigerungen und damit verbundene Kostensteigerungen an. Aufgrund der bislang durchgeführten Aufwands- / Auszahlungsbuchungen können noch keine konkreten Trends prognostiziert werden.

➤ **Einnahmen**

Die Realisierung von Einnahmen ist zum Teil leistungsabhängig geregelt und findet lediglich im Bereich der ambulanten Hilfen zur Erziehung bzw. Eingliederungshilfen nicht statt¹⁸⁷. Die Haupteinnahmequellen können wie folgt untergliedert werden:

- **Kostenbeiträge für Elternteile und Hilfeempfänger**
- **Leistungen von Sozialleistungsträgern (z.B. Kindergeld / Waisenrente)**
- **sonstige Einnahmen (z.B. BaföG oder Berufsausbildungsbeihilfe (BAB))**
- **Kostenerstattung von anderen Trägern (§§ 89 bis 89h SGB VIII)**
- **Rückforderung überzahlter Hilfen¹⁸⁸**

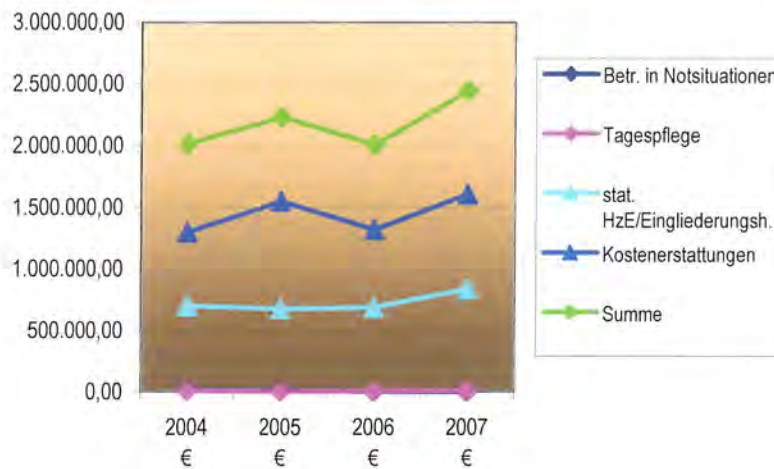
¹⁸⁷ Rückforderungen überzahlter Hilfeleistungen sind jedoch auch hier mögliche Einnahmen.

¹⁸⁸ Rückforderungen überzahlter Leistungen werden bei der Betrachtung der "Refinanzierung" nicht als Einnahmen aufgeführt, sondern bei den Ausgaben in Abgang gebracht (siehe Refinanzierungsquote). Diese Einnahmen werden weiter unten noch gesondert dargestellt.

Aus der folgenden Tabelle kann man sowohl die Einnahmen der letzten vier Jahre aus der Refinanzierung sowie die Kasseneinnahmereste aus 2007 ersehen¹⁸⁹:

Hilfeart	2004 €	2005 €	2006 €	2007 €	KR 2007 €
Betr. in Notsituationen	14.819,51	7.789,26	0,00	0,00	1.055,86
Tagespflege	6.865,24	1.064,62	3.874,10	6.968,92	1.624,28
stat. HzE/Eingliederungsh.	696.738,12	675.193,02	685.898,88	835.039,06	138.395,65
Kostenerstattungen	1.295.545,35	1.547.139,99	1.317.275,00	1.604.894,65	55.260,07
Summe	2.013.968,22	2.231.186,89	2.007.047,98	2.446.902,63	196.335,86

Refinanzierung der Jugendhilfe



Daraus abgeleitet ergeben sich folgende Refinanzierungsquoten, wobei die Kostenerstattungen nicht mit berücksichtigt wurden. Auf diese wird in einem gesonderten Kapitel eingegangen.

Betr. in Notsituationen	2004	2005	2006	2007	Durchschnitt
Ausgaben (€)	90.458,49	22.948,63	25.190,75	34.232,69	43.207,64
Einnahmen (€)	14.819,51	7.789,26	0,00	0,00	5.652,19
Quote (%)	16,38	33,94	0,00	0,00	12,58
Tagespflege					0,00
Ausgaben (€)	53.615,13	56.633,78	69.964,79	79.876,43	65.022,53
Einnahmen (€)	6.865,24	1.064,62	3.874,10	6.968,92	4.693,22
Quote (%)	12,80	1,88	5,54	8,72	7,24
stat. HzE/Eingliederungsh.					0,00
Ausgaben (€)	9.028.287,20	9.640.273,21	9.668.301,86	11.867.371,24	10.051.058,38
./. Rückford. Überzahlung (€)	232.994,10	558.673,02	236.043,83	408.142,98	358.963,48
bereinigte Ausgaben (€)	8.795.293,10	9.081.600,19	9.432.258,03	11.459.228,26	9.692.094,90
Einnahmen (€)	696.738,12	675.193,02	685.898,88	835.039,06	723.217,27
Quote (%)	7,92	7,43	7,27	7,29	7,48

¹⁸⁹ Bei der Ermittlung der Einnahmen wurden nur Haushaltsstellen berücksichtigt, deren Rechnungsergebnis oder Kasseneinnahmerest im Rechnungsjahr 2007 größer als 1.000 € war.

Gesamt					
Ausgaben (€)	10.801.787,48	11.054.594,56	11.141.280,48	14.098.511,89	11.774.043,60
./. Rückford. Überzahlung (€)	232.994,10	566.270,97	236.043,83	414.944,36	362.563,32
bereinigte Ausgaben (€)	10.568.793,38	10.488.323,59	10.905.236,65	13.683.567,53	11.411.480,29
Einnahmen (€)	718.422,87	684.046,90	689.772,98	842.007,98	733.562,68
Quote (%)	6,80	6,52	6,33	6,15	6,45

Während bei der Betreuung in Notsituationen und bei der Tagespflege sehr unterschiedliche Quoten über die Jahre anzutreffen sind, kann man insgesamt einen leichten Abwärtstrend feststellen – trotz Steigerung der absoluten Werte.

Weitere Einnahmepositionen stellen die Haushaltsstellen aus dem Bereich "Rückforderung überzahlter Hilfeleistungen" dar. In den meisten Fällen handelt es sich hierbei um die Endabrechnung mit einer Einrichtung (z.B. Kinderheim, Tagesgruppe usw.) nach Einstellung der Jugendhilfe. Diese Abrechnung setzt folgende Schritte voraus:

1. von Seiten des ASD liegt ein Einstellungsbescheid vor
2. die monatlichen Abschlagszahlungen an die Einrichtung wurden eingestellt
3. es liegen alle Rechnungen der Einrichtung vor

Auf Punkt 1. hat die Wirtschaftliche Jugendhilfe keinen Einfluss. Erhält die Wirtschaftliche Jugendhilfe die Information über die Einstellung der Hilfe, können aber bereits die monatlichen Abschlagszahlungen unter 2. eingestellt werden. Die Einstellung der Abschlagszahlungen stellt letztlich auch den kritischen Zeitraum dar, da verausgabte Mittel wieder zurückgefordert werden müssen. Daher ist dieser Zeitraum in der Einzelfallprüfung besonders zu beachten.

Sind Punkt 1. und 2. erfüllt, kann nach Vorlage aller Rechnungen (3.) eine Endabrechnung erstellt werden. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Rückforderungspositionen über die letzten vier Jahre:

Rückforderung	2004 €	2005 €	2006 €	2007 €	KR 2007 €
Pflegefamilien	34.707,48	53.007,80	13.589,39	41.208,10	8.863,86
Heimpflege	198.286,62	324.508,74	222.454,44	360.034,45	7.350,70
Tagesgruppe	0,00	181.156,48	0,00	6.900,43	0,00
amb. Eingliederungshilfe	0,00	7.597,95	0,00	6.801,38	0,00
Summe	232.994,10	566.270,97	236.043,83	414.944,36	16.214,56

Die Summe der jährlichen Rückforderungen schwankt von Jahr zu Jahr. Aufgrund der monatlichen Abschlagszahlungen sind im Bereich der Heimkosten die höchsten Rückforderungen zu verzeichnen. Die Rückforderung aus 2005 im Bereich der Tagesgruppen muss von der Höhe her eher als einmalig betrachtet werden.

Da diese Haushaltsstellen die Realisierung von Überzahlungen ausweisen, muss sich die Einzelfallprüfung sowohl damit beschäftigen, ob die Überzahlung hätte vermieden werden können, als auch mit der Frage, in welchem Ausmaß Überzahlungen noch nicht realisiert wurden.

➤ Kostenerstattung

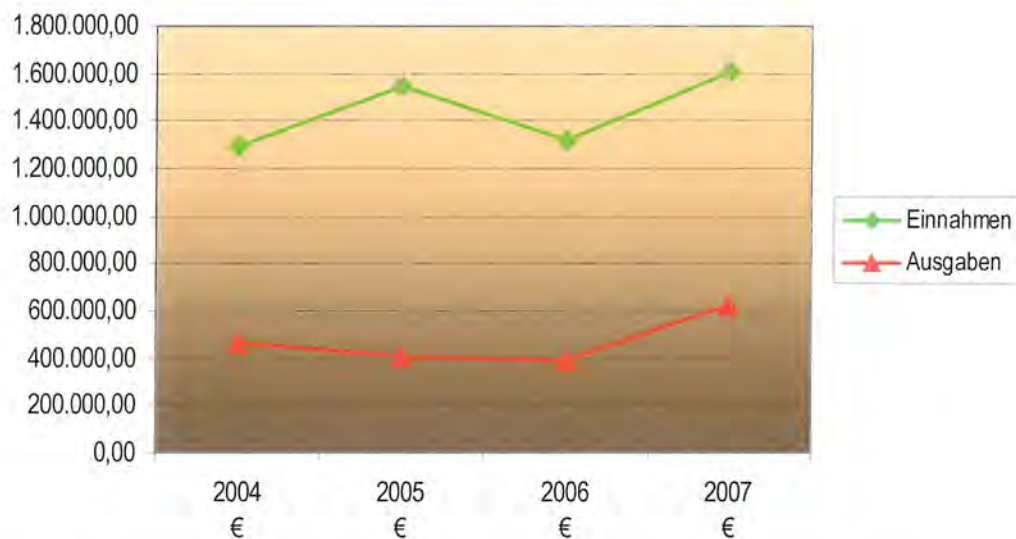
Aufgrund der Regelungen des § 86 SGB VIII kann es zu zahlreichen Zuständigkeitswechseln kommen, deren finanzielle Abwicklung in §§ 89 – 89h SGB VIII geregelt ist. Wechselt die Zuständigkeit für die Hilfestellung in den Bereich eines anderen Jugendhilfeträgers, so muss dies dem neuen Träger angezeigt werden. Solange dieser seine Zuständigkeit nicht erklärt, ist der alte Jugendhilfeträger weiterhin zur Leistung verpflichtet.

Die Zuständigkeit richtet sich primär nach dem gewöhnlichen Aufenthalt (g. A.) der Eltern. Die Kontrolle des g. A. der Eltern ist daher laufend erforderlich. Dies wird noch durch § 111 SGB X verstärkt, der einen rückwirkenden Kostenerstattungsanspruch lediglich für 12 Monate zulässt.

In der Wirtschaftlichen Jugendhilfe werden über die Haushaltsstellen 1.4550.1620 (Einnahmen) und 1.4550.6721 (Ausgaben) sämtliche Erstattungen abgewickelt. Die Rechnungsergebnisse werden nachfolgend dargestellt:

Kostenerstattung	2004 €	2005 €	2006 €	2007 €
Einnahmen	1.295.545,35	1.547.139,99	1.317.275,00	1.604.894,65
Ausgaben	467.978,43	408.478,48	391.406,02	629.067,94
Differenz	827.566,92	1.138.661,51	925.868,98	975.826,71

Kostenerstattung



Die Einnahmen durch Kostenerstattungsansprüche stellen mit rund 65% den größten Anteil an den Gesamteinnahmen der Wirtschaftlichen Jugendhilfe dar. Die Ausgaben aus Kostenerstattungsansprüchen betragen nur rund 4% der Gesamtausgaben. Die Größen selber stehen untereinander in keinem Bezug. Während allerdings die Höhe der Ausgaben von anderen kommunalen Trägern abhängt, müssen die hiesigen Kostenerstattungsansprüche rechtzeitig durch die Mitarbeiter der Wirtschaftlichen Jugendhilfe angemeldet werden, sobald eine entsprechende Konstellation vorliegt. Das erhebliche Einnahmenvolumen gebietet die zeitnahe Geltendmachung. Dies scheint schon allein aus dem Grund notwendig, da sich die Erträge aus Kostenerstattung von anderen für die Zeit vom 01.01. – 30.06.2008 lediglich auf **506.649,80 €** belaufen, was bei einer Hochrechnung eine Jahressumme von

1.013.299,60 € ausmachen würde. Diese Zahl spricht also aufgrund der anhaltend hohen Fallzahlen für erhebliche Arbeitsrückstände, was die Einzelfallprüfung noch bestätigen wird.

Die Soll-Buchungen auf der Einnahmehaushaltsstelle 1.4550.1620 werden bezogen auf den Zahlungspflichtigen unterschiedlich gehandhabt. Zum Teil wird als Zahlungspflichtiger eine Kommune und zum Teil wird als Zahlungspflichtiger ein Hilfeempfänger hinterlegt. Gerade im Hinblick auf die Forderungsbewertung im NKF macht es informationstechnisch einen Unterschied, ob der Zahlungspflichtige ein kommunaler Träger oder eine Privatperson ist. Bei den Fällen, in denen der Kreis Düren kostenerstattungspflichtig ist, muss die Soll-Stellung auf den Zahlungsempfänger lauten, da dort auch die Bankverbindung hinterlegt ist.

Darüber hinaus werden für Kostenerstattungen z.B. von der Stadt Düren fünf verschiedene Personen (PSM – Nummern: 00005781, 00006315, 00008732, 00016749, 00028247) verwendet. Für die Kostenerstattung an die Stadt Aachen werden drei verschiedene Personen genutzt (PSM – Nummern: 00000988, 00016750, 00027728).

Das Rechnungsprüfungsamt empfiehlt, zukünftig auch die Forderungen aus Kostenerstattungsansprüchen auf den Personen der kommunalen Träger und nicht bei den Hilfeempfängern auszuweisen. Zusätzlich sollten diese Personen in der gesamten Abteilung einheitlich genutzt werden.

➤ **Einzelfallprüfung, Zusammenfassung**

Alle geprüften Akten weisen eine klare und übersichtliche Struktur auf und lassen sich durch Dritte einfach nachvollziehen. Die nachfolgenden Einzelfallprüfungen werden in die Bereiche

- **Allgemeiner Teil**
- **Zweckbestimmte Leistungen**
- **Heranziehung Kostenbeitrag**
- **Kosten der Unterbringung**

unterteilt, in Anlehnung an die Aufteilung innerhalb der Akten. Zusammenfassend hat die Einzelfallprüfung zu folgenden Erkenntnissen geführt:

Allgemeiner Teil:

Im allgemeinen Teil befinden sich in der Hauptsache die Prüfung der Zuständigkeit bei Beginn und im Verlauf der Jugendhilfegewährung sowie die Anmeldung und Realisierung von Kostenerstattungsansprüchen.

Die Prüfung der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit kann durchweg als sehr gut bezeichnet werden. Bei komplexen Sachverhalten wird diese in Vermerken dargestellt und mit den zur Verfügung stehenden Mitteln (Meldevermerke, etc.) laufend kontrolliert. Auch werden Zuständigkeitswechsel zeitnah angemeldet und die daraus resultierenden Kostenerstattungsansprüche geltend gemacht.

Anders sieht es bei der Realisierung der fortlaufenden Kostenerstattungsansprüche aus. Wie im Fall .., Az: 1632, ersichtlich, wurden die Ansprüche für den Zeitraum

01.07. – 31.12.2007 nicht wie in den Vorjahren Anfang des Jahres geltend gemacht. Für den vorgenannten Zeitraum ergibt sich pro Abrechnungsfall eine durchschnittliche Erstattungssumme von über 4.000 €, sodass bei derzeit 111 Erstattungsfällen ein Betrag von 444.000 € dem Liquiditätsmanagement der Kreisverwaltung in der ersten Jahreshälfte fehlt.

Anmerkung A 14

Die Geltendmachung der Kostenerstattungsansprüche sollte umgehend in die Wege geleitet werden. Die Liquidität des Kreises Düren erfordert einen halbjährlichen Abrechnungsturnus, der zukünftig wieder aufzunehmen ist.

Zweckbestimmte Leistungen:

Ein großer Teil der Refinanzierung geschieht im Wege der Geltendmachung von zweckbestimmten Leistungen, hauptsächlich Kindergeld (bei Unterbringung in Einrichtungen), Waisenrenten, BAföG (bei schul. Ausbildung ab der 10. Klasse), Berufsausbildungsbeihilfe und Wohngeld (bei Unterbringung in Einrichtungen bis 31.12.2004).

Die Realisierung der zweckbestimmten Leistungen ist grundsätzlich ebenfalls positiv zu bewerten. Alle Ansprüche (mit Ausnahme von BAföG im Fall .., Az: 2260) wurden zeitnah realisiert. Besonders bemerkenswert ist der Arbeitsaufwand, der mit der Realisierung der Leistungen BAföG, BAB und (bis 31.12.2004) Wohngeld verbunden ist. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe koordiniert die Antragsstellung zwischen Eltern, Einrichtung und Bewilligungsstelle, legt bei Bedarf Widersprüche ein und versorgt die Bewilligungsstelle mit Informationen, falls die Eltern nicht mitwirken.

Insgesamt kommt es im Bereich der zweckbestimmten Leistungen sehr häufig zu ungeklärten Einzahlungen, die von der Kasse dem Jugendamt gemeldet werden. Die Jahressoll-Stellungen wurden in den vergangenen Jahre meistens am Ende des Vorjahres gefertigt, in 2008 erfolgten diese jedoch zum Teil Ende Januar, sodass weitere ungeklärte Zahlungseingänge bei der Kasse aufliefen.

Die Prüfung hat ebenfalls ergeben, dass eine Reihe von Soll-Stellungen / Forderungen noch nicht berichtigt wurden, obwohl keine Jugendhilfe mehr gewährt wird. Das Ergebnis der Jahresrechnung wird dadurch verfälscht und ein Folgejahr mit dem Abgang belastet.

Soll – Stellungen haben unmittelbaren Einfluss auf die Jahresrechnung und müssen daher zeitnah gefertigt bzw. angepasst werden. Durch fehlende Soll-Stellungen entsteht bei der Kasse zusätzlicher Arbeitsaufwand. Der Jahresprüfbericht 2006 hatte in seiner dortigen Anmerkung A 15 bereits auf die Problematik hingewiesen.

Heranziehung Kostenbeitrag:

Durch das Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (KICK) ist das Kostenbeitragsrecht novelliert worden. Spätestens mit dem 01.04.2006 werden nur noch Kostenbeitragsforderungen vom Jugendamt erhoben bzw. per Leistungsbescheid festgesetzt. Alle Elternteile, bei denen in der Vergangenheit der zivilrechtliche Unterhaltsanspruch übergeleitet worden ist, sind entsprechend angeschrieben worden. In den nachfolgenden Ausführungen wird daher nur noch von Kostenbeiträgen gesprochen. Kostenbeiträge können auch von den Hilfeempfängern erhoben werden, wenn diese Einkommen oder Vermögen besitzen.

Bezogen auf die Überprüfung und Heranziehung zu Kostenbeiträgen ergab die Einzelfallprüfung ein positives Gesamtbild, obschon gegen Ende 2007 bzw. in 2008 die Wiedervorlageüberschreitungen zunehmen. Im März 2008 sind in den laufenden Jugendhilfefällen alle Eltern aufgrund von Änderungen im Unterhaltsrecht zentral zwecks erneuter Überprüfung angeschrieben worden – in keinem der vorliegenden Fälle ist aber bislang eine Überprüfung / Neuberechnung erfolgt.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe hat in den vergangenen Jahren die Realisierung der Forderungen in Eigenregie durchgeführt. Erst zur Vollstreckung wurde die Kasse eingeschaltet. Diese Vorgehensweise erfordert regelmäßige Zahlungskontrollen gekoppelt mit einer funktionierenden Wiedervorlage. Es ist nur logisch, dass stark ansteigende Fallzahlen und temporär verminderter Personalbestand die konsequente Einhaltung der Wiedervorlage erschweren, was sich auch bei der Prüfung gezeigt hat.

In nahezu allen Bereichen der Verwaltung wird die Realisierung der Forderungen durch die Kasse betrieben. Diese kann bei der Mahnung und Vollstreckung auf softwareunterstützte Automatismen zurückgreifen, unabhängig von der Arbeitsbelastung in den Fachämtern. Spätestens seit der Novellierung des Kostenbeitragsrechts werden in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe alle Forderungen per Leistungsbescheid festgesetzt. Aufgrund dieser Vereinheitlichung könnten alle Forderungen direkt durch die Kasse öffentlich – rechtlich vollstreckt werden.

Um diese Automatismen auch im Bereich der Wirtschaftlichen Jugendhilfe tatsächlich nutzen zu können, müssen die Soll-Stellungen dynamischer angepasst werden. In den geprüften Akten erfolgten diese zum Teil nicht den Fälligkeiten entsprechend, und Ratenzahlungsvereinbarungen wurden buchungstechnisch nicht als Stundung erfasst. Die Erhebung von Stundungszinsen fehlte ebenfalls.

Das Rechnungsprüfungsamt verkennt nicht den Mehraufwand für die Pflege der Soll-Stellungen, sieht aber in der Konsequenz Einsparpotentiale bei der Forderungsrealisierung, die zentral durch die Kasse erfolgen kann. Aufgrund der Masse an Soll-Stellungen insgesamt sollte aus Sicht der Rechnungsprüfung geprüft werden, ob Softwareverfahren mit Schnittstellen in die Finanzbuchhaltung existieren, die die Einnahmeverwaltung unterstützen.

Anmerkung A 15

Eine dynamische Anpassung der Soll – Stellungen ist nicht nur aufgrund der hiesigen Dienstanweisungen geboten, sondern bietet auch (Zeit-) Einsparpotentiale durch die Übergabe der Forderungsrealisierung an die Kasse. Die Möglichkeit technischer Unterstützung sollte in diesem Zusammenhang in Erwägung gezogen werden.

Kosten der Unterbringung:

Bei den betrachteten Fällen handelt es sich um Unterbringungen in Einrichtungen bzw. in Pflegefamilien. In diesen Fällen werden am Ende des Vormonats Abschlagszahlungen durch die Software Prosoz generiert und zur Auszahlung gebracht. Bei den Unterbringungen in Einrichtungen kann es dabei aus verschiedenen Gründen zu Überzahlungen kommen.

Die Prüfung der Einzelfälle hat ergeben, dass die monatlichen Abschlagszahlungen an die Einrichtungen regelmäßig spitz abgerechnet und bei Einstellung der Jugendhilfe zeitnah eingestellt werden.

➤ Einzelfallprüfungen

1. .., Az: 1632

Falldaten

Hilfzeitraum / Hilfeart 28.04. – 30.11.1997 Hilfe zur Erziehung gem. § 33 SGB VIII
 ab 01.09.1999 Hilfe zur Erziehung gem. § 33 SGB VIII
 ab 07.06.2006 Hilfe zur Erziehung gem. § 32 SGB VIII

Kostenerstattung 01.07. – 30.11.1997 durch Kreis Euskirchen
 ab 01.09.1999 durch Kreis Euskirchen

Die Abrechnung der Jugendhilfekosten mit dem Kreis Euskirchen für die Zeit vom 01.07. – 31.12.2007 ist noch nicht erfolgt. Die Eltern wurden seit zwei Jahren nicht mehr überprüft.

Allgemeiner Teil:

Der Hilfeempfänger ist seit dem 28.04.1997 in einer Pflegefamilie untergebracht. Die Zuständigkeit des hiesigen Jugendamtes wurde korrekt festgestellt. Diese richtet sich nach dem g. A. der Mutter, die am 01.07.1997 in den Kreis Euskirchen verzog. Der Zuständigkeitswechsel wurde am 18.06.1997 beim Jugendamt des Kreises Euskirchen angemeldet. Dieses erklärte sich mit Schreiben vom 03.11.1997 ab dem 01.07.1997 für sachlich und örtlich zuständig und übernahm die laufende Fallbearbeitung ab dem 01.12.1997. Die Kosten der Jugendhilfe für die Zeit vom 01.07. – 30.11.1997 wurden mit Schreiben vom 19.01.1998 mit dem Kreis Euskirchen abgerechnet.

Mit Schreiben vom 12.04.1999 meldete das Jugendamt des Kreises Euskirchen einen Zuständigkeitswechsel gem. § 86 Abs. 6 SGB VIII bei der hiesigen Stelle an (Dauerpflegeverhältnis), da die Pflegefamilie im Gebiet des Kreises Düren wohnhaft ist. Gleichzeitig wurde eine Kostenerstattungszusage abgegeben. Zum 01.09.1999 wurde die laufende Sachbearbeitung vom hiesigen Jugendamt übernommen und bis zum 30.06.2007 halbjährlich mit dem Jugendamt des Kreises Euskirchen abgerechnet. Die Abrechnung für den Zeitraum 01.07. – 31.12.2007, die normalerweise Anfang des Folgejahres erfolgt, ist zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht durchgeführt worden.

Seit dem 07.06.2006 wird zusätzlich eine Hilfe zur Erziehung gem. § 32 SGB VIII in einer Tagesgruppe des SKF Düren gewährt. Diese Leistungen können auch mit dem Jugendamt des Kreises Euskirchen abgerechnet werden, sodass sich halbjährlich Forderungen von über 19.000 € ergeben.

Zweckbestimmte Leistungen:

Kindergeld

Das Kindergeld erhält die Pflegefamilie. Es wird anteilig auf die Leistungen angerechnet.

Heranziehung Kostenbeitrag:

Die Mutter ist nicht leistungsfähig. Dies wurde ihr mit Bescheid vom 10.10.2005 mitgeteilt. Der Vater ist seit Jahren nicht mehr leistungsfähig. Dies wurde ihm mit Bescheid vom 08.06.2006 zuletzt mitgeteilt. Es wurden insgesamt Forderungen in Höhe von 1.158,64 € erhoben. Davon konnten 276,09 € im Rahmen einer Ratenzahlungsvereinbarung realisiert werden. Über die Restforderung in Höhe von 882,55 € erfolgte am 30.06.2004 die unbefristete Niederschlagung.

Kosten der Unterbringung:

Das Pflegegeld wird an die Pflegefamilie unter Anrechnung des anteiligen Kindergeldes.

monatlich im Voraus ausgezahlt. Seit dem 18.05.2000 erhalten die Pflegeeltern zusätzlich eine erhöhte Erziehungsaufwandspauschale, deren Bedarf regelmäßig überprüft wird. Die Kosten der Tagesgruppe werden regelmäßig mit der Einrichtung abgerechnet.

2. „Az: 2260

Falldaten

Hilfezeitraum / Hilfeart seit 09.01.2007 stat. Eingliederungshilfe gem. § 35a SGB VIII
Kostenerstattung wird zur Zeit geklärt.

Der BAföG-Anspruch für die Zeit vom 10.01. – 28.02.2007 wurde nicht realisiert. Die zu hohen Abschlagszahlungen für die Monate November und Dezember 2007 müssen noch mit dem Heim abgerechnet werden.

Allgemeiner Teil:

Der Hilfeempfänger ist seit dem 09.01.2007 in der Einrichtung der gGmbH, Düsseldorf, untergebracht. Die Zuständigkeit des hiesigen Jugendamtes wurde korrekt festgestellt. Diese richtet sich nach dem g. A. der Mutter, die laut einer Erklärung am 03.02.2008 in den Kreis Euskirchen verzogen ist. Der Zuständigkeitswechsel wurde am 17.03.2008 beim Jugendamt des Kreises Euskirchen angemeldet. Eine Kostenzusage bzw. eine eventuelle Übernahme der laufenden Fallbearbeitung steht noch aus.

Zweckbestimmte Leistungen:

Kindergeld

Am 11.01.2007 wurde ein Erstattungsanspruch auf das Kindergeld bei der Familienkasse ab Jugendhilfebeginn angemeldet. Die Leistungen werden seit dem 01.01.2007 laufend von der Familienkasse erstattet. Für den Zeitraum vom 01.01. – 08.01.2007 bestand kein Anspruch der hiesigen Stelle auf das Kindergeld.

BAföG

Am 15.03.2007 erfolgte ein Erstattungsanspruch an das Amt für Ausbildungsförderung auf Leistungen nach dem BAföG. Mit Bescheid vom 29.11.2007 wurden Leistungen nach dem BAföG für die Zeit vom 01.03. – 31.05.2007 in Höhe von monatlich 348 € nachträglich bewilligt. Die Soll-Stellung erfolgte am 10.12.2007, unter Nutzung der Dezember – Soll-Stellung für BAB (s.u.). Laut Gesprächsnotiz vom 15.03.2007 besucht der Hilfeempfänger seit dem 10.01.2007 die förderfähige Berufsvorklasse zum Berufsgrundschuljahr. Ein Antrag auf Leistungen nach dem BAföG erfolgte weder von Seiten der Einrichtung noch vom Jugendamt, sodass für die ersten beiden Monate keine Leistungen durch das Amt für Ausbildungsförderung bewilligt werden konnten.

BAB

Am 14.06.2007 erfolgte ein Erstattungsanspruch an die Agentur für Arbeit auf Berufsausbildungsbeihilfe. Diese wurde für die Zeit vom 21.06.2007 – 20.06.2009 in Höhe von monatlich 415 € bewilligt. Die Zahlungen erfolgen jeweils im Folgemonat, die Soll – Stellung erfolgte am 17.10.2007 in Höhe von 2.628,33 €. In diesem Betrag enthalten war die BAB-Leistung für Dezember 2007, die aber erst im Januar 2008 gezahlt wird. Die Soll-Stellung wurde schließlich zur teilweisen Vereinnahmung der Leistungen nach dem BAföG verwendet, sodass kein Kassenrest entstanden ist.

Heranziehung Kostenbeitrag:

Sowohl Mutter als auch Vater sind nicht leistungsfähig. Dies wurde mit Bescheiden vom

24.05.2007 und 03.04.2007 mitgeteilt.

Kosten der Unterbringung:

Mit Schreiben vom 11.01.2007 teilte die Einrichtung mit, dass für die Unterbringung in einer Wohngruppe ein Tagessatz von 118,83 € angesetzt wird. Zusätzlich werden Schulkosten mit einem Tagessatz von 54,58 € erhoben. Am 15.03.2007 erfolgte eine Kostenzusage von Seiten des Jugendamtes mit einem Tagessatz für die Wohngruppe in Höhe von 188,83 €, bei der Prosoz-Berechnung der monatlichen Abschläge erfolgten diese sogar auf einem Tagessatz in Höhe von 202,83 €. Die Schulkosten wurden darüber hinaus mit 54,58 € / Tag erfasst und ausgezahlt.

Auf Mitteilung der Einrichtung vom 27.07.2007 hin wurde am 08.08.2007 eine neue Kostenzusage mit einem Tagessatz von 74,67 € versendet – eine Anpassung der monatlichen Abschläge erfolgte nicht.

Bei einer Spitzabrechnung am 04.12.2007 kam es daher zu einer Rückforderung für die Zeit vom 09.01. – 31.10.2007 in Höhe von 24.416,51 €. Die monatlichen Abschlagszahlungen wurden daraufhin unmittelbar in Prosoz ab dem 01.01.2008 angepasst.

Der Kostenbeitrag des Hilfeempfängers wird von der Einrichtung einbehalten und von den in Rechnung gestellten Kosten monatlich abgezogen.

3. „Az: 3036

Falldaten

Hilfezeitraum / Hilfeart 18.03. – 16.08.2005 stat. Eingliederungshilfe gem. § 35a SGB VIII

14.10. – 06.11.2006 Inobhutnahme gem. § 42 SGB VIII
ab 07.11.2006 Hilfe zur Erziehung gem. § 34 SGB VIII

Kostenerstattung nein

Die Soll – Stellung bzgl. der Kostenbeitragsforderung gegen den Vater muss um 280 € reduziert werden. Für die Ratenzahlung werden keine Stundungszinsen erhoben.

Allgemeiner Teil:

Der Hilfeempfänger ist seit dem 14.10.2006 im Kinderheim , Düren, untergebracht. Die Zuständigkeit des hiesigen Jugendamtes wurde korrekt festgestellt. Es besteht kein Anspruch auf Kostenerstattung durch einen anderen Träger.

Zweckbestimmte Leistungen:

Kindergeld

Für den Zeitraum vom 18.03. – 16.08.2005 bzw. ab 14.10.2006 wird das Kindergeld zusammen mit dem Kostenbeitrag vom Vater gefordert. Für 2005 wurde das Kindergeld zusammen mit der Kostenbeitragsforderung zum Soll gestellt (s.u.).

Dem Erstattungsanspruch auf das Kindergeld vom 18.10.2006 wurde von Seiten der Familienkasse mit Schreiben vom 08.12.2006 nicht entsprochen, da der Vater die Kindergeldleistungen an das Jugendamt abführt. Dies geschieht allerdings mit einem Monat Verzögerung, sodass am Jahresende regelmäßig ein Kasseneinnehmerest in Höhe der Kindergeldforderung für Dezember entsteht.

BAföG

Am 28.06.2007 erfolgte ein Erstattungsanspruch an das Amt für Ausbildungsförderung auf Leistungen nach dem BAföG aufgrund einer Gesprächsnotiz vom 28.06.2007. Mit Bescheid vom 28.03.2008 wurden Leistungen der Ausbildungsförderung nicht bewilligt.

Heranziehung Kostenbeitrag:

Die Mutter ist nicht leistungsfähig. Dies wurde ihr zuletzt mit Leistungsbescheid vom 16.11.2006 mitgeteilt.

Mit Änderungsbescheid vom 22.07.2005 wurde der Vater für die Zeit vom 18.03. – 16.08.2005 zu einem Kostenbeitrag inklusive Kindergeld in Höhe von 1.815,77 € herangezogen. Die Soll-Stellungen erfolgten am 13.05.2005 beziehungsweise am 18.08.2005, orientierten sich zum Teil jedoch nicht an den tatsächlichen Fälligkeitsterminen der Forderungen. Auf diese leistete der Vater in den Folgemonaten unregelmäßige Zahlungen, eine Ratenzahlungsvereinbarung wurde aber nicht abgeschlossen und auch keine Stundung nebst Zinsen gebucht.

Für die Zeit ab dem 14.10.2006 wird der Vater erneut zu den Kosten der Jugendhilfe herangezogen, zuletzt mit Leistungsbescheid vom 13.05.2008. Kindergeld und Kostenbeitrag werden getrennt vereinnahmt. Die nachfolgende Tabelle zeigt, dass derzeit Einnahmen in Höhe von 280 € zu viel zum Soll stehen.

Jahr	Soll	Ist	Rest
2005	1.815,77 €	969,96 €	845,81 €
2006	583,22 €	555,81 €	27,41 €
2007	2.432,00 €	2.027,22 €	404,78 €
01-06/2008	1.116,00 €	700,00 €	416,00 €
Summe	5.946,99 €	4.252,99 €	1.694,00 €

Rückstand lt. Personenkonto **1.974,00 €**

Differenz **-280,00 €**

Auf dem Personenkonto selber werden die aktuellen Zahlungen des Vaters immer den ältesten Forderungen zugewiesen. Da der Vater z.T. mehr als den laufenden Kostenbetrag zahlt, handelt es sich auch hier um eine Ratenzahlung. Buchungstechnisch sind die rückfälligen Raten auf eine zukünftige Fälligkeit zu stunden und gemäß der Dienstanordnung über das Forderungsmanagement des Kreises Düren, gültig ab 01.01.2008, zu verzinsen.

Kosten der Unterbringung:

Die Kosten für die Unterbringung im Kinderheim in der Zeit vom 18.03. – 16.08.2005 wurden am 08.09.2005 abgerechnet. Die Rückforderung in Höhe von 4.692,40 € wurde zeitgleich zum Soll gestellt. Diese entstand zum größten Teil aus der Abschlagszahlung für den Monat September 2005. Die Einstellung der Jugendhilfe wurde laut Akte der Wirtschaftlichen Jugendhilfe am 24.08.2005 bekannt. Für die Zeit ab dem 15.10.2006 werden die Kosten der Jugendhilfe regelmäßig mit der Einrichtung abgerechnet.

4. . - Az: 3642**Falldaten**

Hilfezeitraum / Hilfeart 24.05. – 17.06.2007 Inobhutnahme gem. § 42 SGB VIII
18.06. – 30.10.2007 Hilfe zur Erziehung gem. § 34 SGB VIII
02.11. – 04.12.2007 Hilfe zur Erziehung gem. § 34 SGB VIII
Kostenerstattung nein

Die Soll-Stellungen aus der Kindergeld- / Halbwaisenrentenerstattung und für den Kostenbeitrag müssen noch reduziert werden. Der Widerspruch ist umgehend zu bescheiden und die Heimkosten sind kurzfristig abzurechnen.

Allgemeiner Teil:

Der Hilfeempfänger war in der Zeit vom 24.05. – 30.10.2007 im Kinderheim , Düren, und in der Zeit vom 02.11. – 04.12.2007 im Jugendhilfezentrum des Düren untergebracht. Die Zuständigkeit des hiesigen Jugendamtes wurde festgestellt. Der Antrag auf Hilfe zur Erziehung konnte erst gestellt werden, nachdem per Gerichtsbeschluss vom 18.06.2007 dem Vater das Aufenthaltsbestimmungsrecht und das Recht der Beantragung und Mitwirkung bei der Hilfe zur Erziehung entzogen wurde. Das Jugendamt wurde zum Pfleger bestellt. Es besteht kein Anspruch auf Kostenerstattung durch einen anderen Träger.

Zweckbestimmte Leistungen:

Kindergeld

Am 30.05.2007 wurde ein Erstattungsanspruch auf das Kindergeld bei der Familienkasse angemeldet. Für die Zeit vom 01.07.2007 – 31.01.2008 ist das Kindergeld an das Jugendamt überwiesen worden. Das Kindergeld für die Zeit vom 24.05. – 30.06.2007 wird per Kostenbeitrag vom Vater gefordert (s.u.). Aktuell besteht daher eine Überzahlung aus dem Erstattungsanspruch in Höhe von 298,23 €. Darüber hinaus existiert noch eine Soll-Stellung über 154 €, die in Abgang gebracht werden muss.

Halbwaisenrente

Am 30.05.2007 wurde ein Erstattungsanspruch auf die Halbwaisenrente beim Rententräger angemeldet. Die Rente wurde in der Zeit vom 01.08.2007 – 31.01.2008 direkt an die hiesige Stelle überwiesen. Die Waisenrente für die Zeit vom 24.05. – 31.07.2007 wird per Kostenbeitrag vom Vater gefordert (s.u.). Aktuell besteht daher eine Überzahlung aus dem Erstattungsanspruch in Höhe von 308,38 €. Darüber hinaus existiert noch eine Soll-Stellung über 159,24 €, die in Abgang gebracht werden muss.

Heranziehung Kostenbeitrag:

Der Vater wurde mit Leistungsbescheid vom 10.10.2007 zu einem Kostenbeitrag herangezogen. Dieser umfasst auch das noch an den Vater ausgezahlte Kindergeld bis zum 30.06.2007 und die Halbwaisenrente bis zum 31.07.2007. Mit Fax vom 14.11.2007 legte der Anwalt des Vaters gegen den Leistungsbescheid Widerspruch ein. Laut einer Gesprächsnotiz mit der Anwaltskanzlei ist der Widerspruch am 15.10.2007 dort eingegangen. Dies kann von Seiten der Verwaltung nicht widerlegt werden. Damit ist der Widerspruch fristgerecht eingegangen, jedoch bislang noch nicht beschieden worden.

Gleichzeitig mit dem Leistungsbescheid erfolgte die Soll-Stellung für die Zeit vom 24.05. – 31.12.2007 in Höhe von 2.882,15 €. Der Kostenbetrag für die Zeit vom 05. – 31.12.2007 muss noch in Abgang gebracht werden.

Kosten der Unterbringung:

Die Kosten für die Unterbringung im Kinderheim in der Zeit vom 24.05. – 30.10.2007 wurden am 03.12.2007 abgerechnet. Die Rückforderung in Höhe von 3.847,89 € wurde zeitgleich zum Soll gestellt. Diese entstand zum größten Teil aus der Abschlagszahlung für den Monat November. Für die Zeit vom 02.11. – 04.12.2007 besteht gegen das Jugendhilfezentrum des Düren noch eine Rückforderung in Höhe von 2.784,29 €, die mit dem Heim noch nicht abgerechnet wurde. Die Höhe ergibt sich aus der anteiligen Unterbringung im Monat Dezember.

4.10 Vermessungs- und Katasterwesen

Die GPA NRW hatte in ihrer überörtlichen Prüfung des Kreises Düren im Jahre 2006 für den Prüfungszeitraum 2001 – 2005¹⁹⁰ bereits Aspekte des Vermessungs- und Katasterwesens (Amt 62) betrachtet. Prüfungsansatz war hierbei eine zunächst *globale* Betrachtung der Wirtschaftlichkeit auf *vergleichender* Basis zur Erreichung eines systematischen *Überblicks* über die Leistungen dieses Fachbereichs. Bestandteil war daher eine Prüfung auf *vergleichender* Basis und Grundlage der KIWI-Werte (Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit) in Bezug auf andere Kommunen¹⁹¹.

Das Rechnungsprüfungsamt hat den Bereich des Vermessungs- und Katasteramtes erneut, aber unter einem *anderen* Prüfungsaspekt beleuchtet. Unabhängig von einer globalen Betrachtung und eines interkommunalen Bereiches, hat sich das RPA auf eine nähere und detailgetreuere Betrachtung der Organisations-, Arbeits- und Verfahrensabläufe im Amt 62 konzentriert. Dies vollzog sich u.a. vor dem Hintergrund der Feststellungen der GPA, dass ein fortwährender *Wandel des Aufgabenbestandes festzustellen ist, der Art und Umfang der Aufgabenwahrnehmung erheblich verändert*.

Weiterhin hat die GPA die hohe Alterstruktur der Bediensteten festgestellt und ausgeführt, dass künftig Beschäftigte aus dem Dienst ausscheiden werden. Inwieweit Personalabbau umsetzbar sei, wäre aber nur *nach einer Gegenüberstellung mit den zu erledigenden Aufgaben zu prüfen*. Die GPA NRW empfahl dem Kreis Düren zudem die Aufstellung einer **Personalbedarfsplanung**, in der der Aufgabenwandel sowie die altersbedingte Fluktuation im Katasteramt berücksichtigt werden. Diese Aspekte boten Ansatzpunkte für die örtliche Prüfung durch das RPA über den Fortgang der Angelegenheit.

Prüfungsgrundlagen und Prüfungsansatz

Das Amt 62 ist in die Verwaltungsbereiche

- 62/01 Wertermittlung
- 62/1 Vermessung (UA 6140) und
- 62/2 Liegenschaftskataster (UA 6110)

untergliedert. In die Prüfung wurden die Sachgebiete Liegenschaftskataster und Vermessung einbezogen. Unberücksichtigt blieb der Aufgabenbereich "62/01 Wertermittlung". Den umfangreichen Untersuchungen durch die GPA folgend, waren im Rahmen der örtlichen Prüfung der Jahresrechnung 2007 durch das Rechnungsprüfungsamt beim Vermessungs- und Katasteramt die folgenden Themenbereiche zu betrachten:

- Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben
- Fortschreibung der Personalstellen
- Anzahl der Geschäftsvorfälle
- Einsatz der Messtrupps sowie
- Beschreibung von Geschäftsabläufen.

Zur Erhebung verlässlicher Daten sind dem Fachamt mit Schreiben vom 21.01.2008 Fragen zu den Bereichen

¹⁹⁰ GPA Bericht, S. Fi - 1

¹⁹¹ GPA Bericht, S. 9 und S. Ka - 1

- Personal und Leistungen,
- Anzahl der Geschäftsvorfälle und
- Geschäftsablauforganisation

gestellt worden. Mit Schreiben vom 28.04.2008 beantwortete das Fachamt die Fragen zum Geschäftsbetrieb und dem Umfang der Geschäftsvorfälle. Bzgl. der Angaben zu den Personaldaten wurde an das Amt für zentrale Verwaltungsaufgaben verwiesen. Zu den in der Anfrage enthaltenen weiteren Themenbereichen hat das Fachamt auf Konkretisierung der Einzelfragen verwiesen. Vom RPA wurde auf eine weitere Anforderung von Aussagen bzgl. der Geschäftsabläufe verzichtet. Zur Beantwortung der Fragen mit Bezug auf die Vermessungstrupps wurden die *Fahrtenbücher* der Messfahrzeuge angefordert und ausgewertet.

Die anlässlich der Prüfung verwendeten Daten sind, soweit sie dem RPA nicht vom Fachamt selbst oder dem Amt für zentrale Verwaltungsaufgaben mitgeteilt wurden, dem Fachamt am 19.05.2008 bekannt gegeben und von dort mit E-Mail vom 27.05.2008 bestätigt worden.

Aufgrund der nunmehr vorliegenden Zahlen und Fakten ergeben sich zu den einzelnen Themenbereichen folgende Ausführungen:

Personal

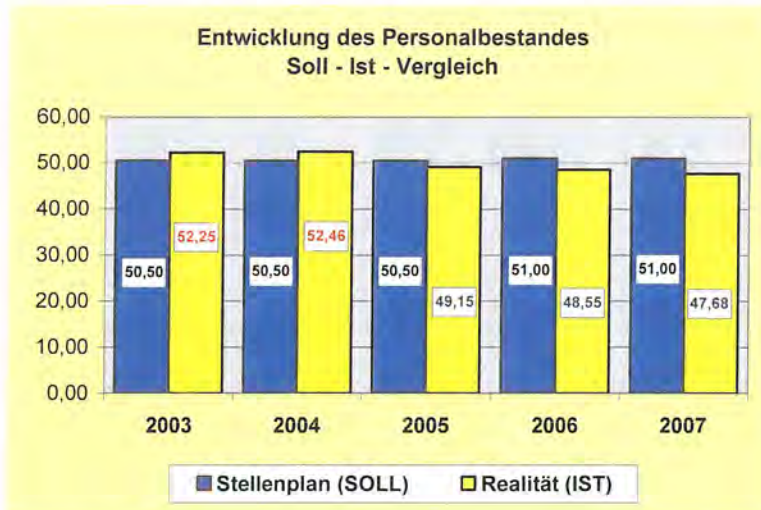
Die Personalkosten für die Rechnungsjahre 2003 bis 2007 wurden aus den vorliegenden Haushaltssatzungen (= 2003) und Jahresrechnungen (= 2004 bis 2007) entnommen und bei der weiteren Prüfung zu Grunde gelegt. Dabei handelt es sich um die in den UA 6110 und 6140 bei den Haushaltsstellen 4100 bis 4515 verausgabten Ist-Beträge für Personalkosten. Gleichmaßen wurden aus den Stellenplänen die Soll-Personalbestände abgelesen. Das Fachamt ist über diese Vorgehensweise und die eingesetzten Daten unterrichtet worden. Die vom RPA ermittelten Zahlen wurden grundsätzlich bestätigt, jedoch wurde darauf hingewiesen, dass beim Personalbestand für die Haushaltsjahre 2006 und 2007 bei der Vermessung mit jeweils 17 statt 16 Stellen zu rechnen sei¹⁹². Dieser Empfehlung wurde gefolgt. Weiterhin ist auf eine fehlerhafte Zuordnung von Personalkosten zu den Haushaltsstellen bzw. Unterabschnitten in der Jahresrechnung 2005 hingewiesen worden. Nach Auffassung der Prüfung ist aber eine Umrechnung zur Richtigstellung der Zuordnung nicht erforderlich, da bei der Beurteilung der Daten jeweils vom Gesamtbetrag der Personalkosten ausgegangen wird.

Ergänzend hierzu wurden am 20.05.2008 beim Amt für zentrale Verwaltungsaufgaben der tatsächliche Personaleinsatz nach echten Stellenanteilen sowie die Besetzung durch Beamte oder Beschäftigte erfragt. Die im Schreiben vom 12.06.2008 mitgeteilten Daten sind in die weitere Beurteilung mit eingeflossen.

Personalbestand

Beim Vermessungs- und Katasteramt (ohne "Wertermittlung") hat sich der – wie oben beschrieben ermittelte – Personalbestand in dem von der Prüfung erfassten Zeitraum folgendermaßen entwickelt:

¹⁹² Elektronische Nachricht vom 27.05.2008

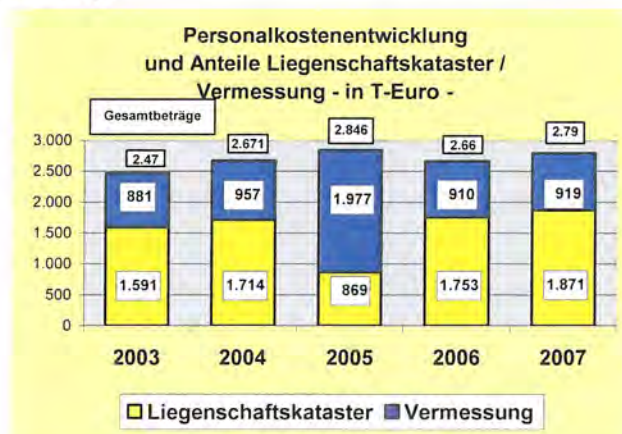


Es ist ersichtlich, dass ab dem Haushaltsjahr 2005 die im Stellenplan vorgesehene Mitarbeiterzahl (= Personal-Sollbestand) um mehr als eine Stelle unterschritten wurde und dieser Trend sich in 2007 noch verstärkte, so dass sich sogar eine Unterdeckung von 3,32 Stellen ergab. Tatsächlich ist der Personalbestand seit Jahren rückläufig und sank ab 2004 von 52,46 Stellen kontinuierlich auf 47,68 Stellen in 2007.

Vorausschauend ergab eine Betrachtung des Stellenplanes für die Rechnungsjahre 2008/2009, dass für das Amt 62 insgesamt 53 Stellen eingeplant sind, wovon 4 Stellen (1 Beamter, 3 Beschäftigte) auf die Wertermittlung entfallen. Letztlich sind für die von der Prüfung erfassten Verwaltungsbereiche also 47 Stellen eingeplant, was einer weiteren Reduzierung um 0,68 Stellen entspricht. Ergänzend hierzu wurde das Amt für zentrale Verwaltungsaufgaben mit Schreiben vom 25.06.2008 um Mitteilung gebeten, welche konkreten organisatorischen und / oder personellen Maßnahmen in Bezug auf die Feststellungen der GPA derzeit von der Verwaltung geplant sind. Bis zum Zeitpunkt der Prüfung am 15.07.2008 lag eine Antwort noch nicht vor.

Personalkosten

Bei der Beurteilung wurde von den in den Jahresrechnungen enthaltenen und vom Fachamt bestätigten Personalkosten ausgegangen. Zwar wird in den Jahresrechnungen eine Unterteilung in die beiden geprüften Fachbereiche "Vermessung" und "Liegenschaftskataster" vorgenommen, jedoch war diese für die prüfseitige Gesamtbetrachtung nur von untergeordneter Bedeutung.



Es ist zu erkennen, dass im Hj. 2005 die Personalkosten wahrscheinlich jeweils dem anderen UA zugeordnet wurden, so dass sich hier, gegenüber den weiteren Haushaltsjahren, eine Umkehrung der Beträge in der Zuordnung zu den Bereichen "Liegenschaftskataster" und "Vermessung" ergibt. Dies hat auf die Höhe der Gesamtkosten und auf die Beurteilung der generellen Personalkostenlage aber keinen Einfluss.

Von maßgeblicher Bedeutung ist dagegen, dass die Gesamt-Personalkosten über den Prüfungszeitraum gesehen eine steigende Tendenz verzeichnen, während die Zahl der Stellen – wie bereits dargestellt – sinkend ist. Die kurzzeitige Erholung und der Rückgang der Kosten im Haushaltsjahr 2006 sind auf tarifliche und auszahlungstechnische Veränderungen bei den Beschäftigten zurückzuführen, konnten aber keine Langzeitwirkung entfalten. Folglich ist die Kostenentwicklung im Haushaltsjahr 2007 wieder steigend.

Die Gründe für diese gegenläufige Entwicklung der Personalkosten und des Personalbestandes wurden von der Prüfung nicht hinterfragt. Inwieweit hier tarifrechtliche Gründe, Beförderungen oder andere kostenmehrende Tatsachen eine Rolle spielen, fällt bereits in den Bereich einer Organisationsuntersuchung.

Personaleinsatz und Ermittlung der Arbeitszeit

Als weitere Komponente bei der Beurteilung der Effektivität der Personalpolitik und der Effizienz des Personaleinsatzes im Verhältnis zu den zu erfüllenden Aufgaben wurde die durchschnittlich jährlich erbrachte Arbeitszeit als wichtiger Faktor herangezogen. Die jährliche durchschnittliche Arbeitszeit errechnet sich aus

- den vom Amt für zentrale Verwaltungsaufgaben mitgeteilten Daten zu den Stellenanteilen,
- den beamtenrechtlichen und tariflichen Vorschriften sowie
- den sich aus den Materialien Nr. 3/2007 "Kosten eines Arbeitsplatzes" (Stand 2007/2008) der KGSt ergebenden generellen Berechnungsgrundlagen.

Auf der Basis dieser Datensammlungen ergibt sich für die Fachbereiche "Liegenschaftskataster" und "Vermessung" folgende Berechnung, welche im Ergebnis die jährlich erbrachte durchschnittliche Arbeitszeit aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dieser Fachbereiche darstellt:

Betrachtung der gesetzlich und tarifrechtlich erbrachten Arbeitszeiten									
		Katasteramt			Arbeitszeit				
		Liegenschaftskataster	Vermessung	gesamt	allgemein		Katasteramt		
Mitarbeiterschaft	wöchentlich				jährlich	Liegenschaftskataster	Vermessung	Jahresarbeitszeit gesamt	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2003	Beamte	4,90	2,90	7,80	38,50	1.578	7.732,20	4.576,20	12.308,40
	Beschäftigte	29,53	14,92	44,45	38,50	1.578	46.598,34	23.543,76	70.142,10
	Gesamt	34,43	17,82	52,25			54.330,54	28.119,96	82.450,50
2004	Beamte	4,90	2,90	7,80	41,00	1.680	8.232,00	4.872,00	13.104,00
	Beschäftigte	29,65	15,01	44,66	38,50	1.578	46.787,70	23.685,78	70.473,48
	Gesamt	34,55	17,91	52,46			55.019,70	28.557,78	83.577,48
2005	Beamte	4,90	2,90	7,80	41,00	1.680	8.232,00	4.872,00	13.104,00
	Beschäftigte	26,68	14,67	41,35	38,50	1.578	42.101,04	23.149,26	65.250,30
	Gesamt	31,58	17,57	49,15			50.333,04	28.021,26	78.354,30

2006	Beamte	4,90	1,90	6,80	941,00	1.680	8.232,00	3.192,00	11.424,00
	Beschäftigte	27,08	14,67	41,75	38,50	1.578	42.732,24	23.149,26	65.881,50
	Gesamt	31,98	16,57	48,55			50.964,24	26.341,26	77.305,50
2007	Beamte	4,90	1,90	6,80	941,00	1.680	8.232,00	3.192,00	11.424,00
	Beschäftigte	27,08	13,80	40,88	38,50	1.578	42.732,24	21.776,40	64.508,64
	Gesamt	31,98	15,70	47,68			50.964,24	24.968,40	75.932,64

¹⁾ Die Arbeitszeit für Beamte ist vom Lebensalter abhängig und verringert sich ab dem 50sten Lebensjahr auf 40 h/wöchentlich und ab dem 60sten Lebensjahr auf 39 h/wöchentlich. Der Einfachheit halber bleibt die altersbedingte Arbeitszeitreduzierung unberücksichtigt, da sie das Ergebnis nur unwesentlich beeinträchtigt.

Bei der Berechnung der Gesamtarbeitszeit der Mitarbeiterschaft von Amt 62 (ohne den Bereich "Wertermittlung") wurden die von der KGSt vorgegebenen Durchschnittswerte (s. Spalte 7 der Tabelle) zu Grunde gelegt. Aus dem Gesamtergebnis ist zu ersehen, dass die erbrachte Gesamtarbeitszeit der geprüften Fachbereiche seit dem Haushaltsjahr 2004 (Spalte 10 der Tabelle) tendenziell rückläufig ist. Sie beträgt im Haushaltsjahr 2007 nur noch 75.932,64 Stunden und liegt damit um 7.644,84 Stunden oder 9,1 % unter dem Ergebnis von 2004.

Weiterhin lässt sich aus der vorstehenden Tabelle ablesen, dass der Anteil der Beamten im Bereich "Vermessung" um 1 Stelle zurückgegangen ist, die seit dem Haushaltsjahr 2006 nicht mehr besetzt wurde. Dass die Beschäftigtenstellen in 2006 stagnierten und in 2007 sogar rückläufig waren (s. Spalte 4 der Tabelle), wird hier ebenfalls sichtbar.

Der Rückgang der Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter führt zwangsläufig zu einer geringeren Gesamtarbeitszeit.

Aus den vorliegenden Daten über die Personalkosten sowie der Gesamtarbeitszeit können die durchschnittlichen Kosten für die Arbeitsstunde eines Mitarbeiters ermittelt werden. Dies führt zu folgendem Ergebnis:



In Summe ist festzuhalten, dass sich trotz Personalarückgang und Abbau der Arbeitsstunden eine *Kostensteigerung* für den Personaleinsatz errechnet. Dabei wird die Personalkostenpitze aus dem Haushaltsjahr 2005 im Haushaltsjahr 2007 bezüglich des durchschnittlichen Personalkosten-Stundensatzes bereits übertroffen. Die Gründe hierfür wurden anlässlich der Prüfung nicht ermittelt. Sie könnten in der bereits von der GPA angemerkten unvorteilhaften Altersstruktur und / oder der besoldungsrechtlichen bzw. tariflichen Einstufung der Stellen liegen. Unter Bezug darauf, dass es sich bei der Ermittlung der Gründe für diese Entwicklung um die originären Inhalte einer Organisationsuntersuchung handelt, wurde auf eine tieferegehende Recherche nach den Ursachen dieser diametralen Entwicklung verzichtet.

Unabhängig von der Ermittlung und der Darstellungsform der Resultate aus der Betrachtung der vorliegenden Personaldaten kommt auch das örtliche Rechnungsprüfungsamt zu dem von der GPA bereits ausreichend beschriebenen Ergebnis der Notwendigkeit einer

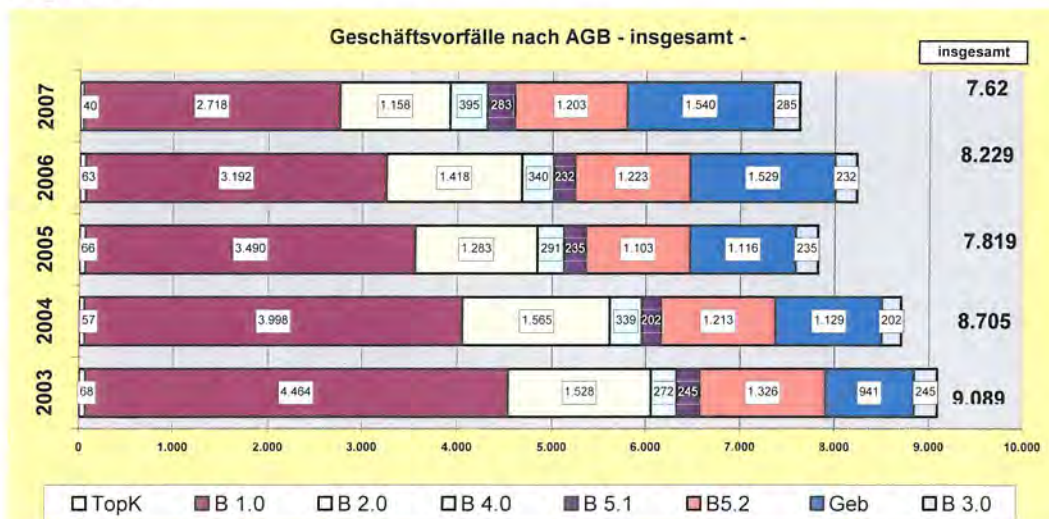
Organisationsuntersuchung und schließt sich den Forderungen nach Maßnahmen zur Personalkostensenkung an. Vom RPA wird angeregt, von Seiten der Verwaltung zu ermitteln, auf welche wesentlichen Gründe die Steigerung des durchschnittlichen Personalkosten-Stundensatzes zurückzuführen ist. Hierzu wird auf die Feststellungen der GPA verwiesen, wonach nach einer Gegenüberstellung mit den zu erledigenden Aufgaben geprüft werden soll, inwieweit aufgrund der vorhandenen Altersstruktur des Katasteramtes bereits kurz- bis mittelfristig ein fluktuationsbedingter Personalabbau planbar und umsetzbar ist.¹⁹³

Geschäftsvorfälle

Neben den Personaldaten wurde die Anzahl der zu bearbeitenden Geschäftsvorfälle ermittelt. Die Summe sämtlicher Geschäftsvorfälle ergibt sich aus dem Allgemeinen Geschäftsbuch – AGB –. Das AGB gliedert sich in die folgenden Bücher:

- TopK Topografische Karten
- B 1.0 Auszüge aus dem Liegenschaftsbuch und -kartenwerk
- B 2.0 Auszüge aus dem Liegenschaftszahlenwerk
- B 3.0 amtseigene Vermessungen**
- B 4.0 V.A.w. Katasterfortführungen
- B 5.1 Übernahme amtseigener Vermessungen
- B 5.2 Übernahme beigebrachter Vermessungen
- Geb Überwachung Gebäudeeinmessungen

Bis auf das Buch B 3.0 obliegt die Bearbeitung der Geschäftsvorfälle dem Fachbereich "Liegenschaftskataster". Die im Buch B 3.0 eingetragenen Geschäftsvorfälle betreffen die vom Fachbereich "Vermessung" eigenständig durchgeführten Vermessungen. Die Vermessungen werden durch eigene Fach- und Hilfskräfte im Außendienst (= Messtrupps) vorgenommen, worauf später noch einzugehen sein wird. Nach den vom Fachamt beigebrachten Daten sind in dem von der Prüfung erfassten Zeitraum folgende Geschäftsvorfälle angefallen:



¹⁹³ GPA-Prüfbericht, Feststellung (Seite Ka-16) – Personal sowie Empfehlung (Seite Ka-32) Personal: "Die alterbedingte Personalfluktuatıon sollte zum Anlass genommen werden, den Aufgabenzuschnitt innerhalb des Aufgabengebietes zu überprüfen und ggf. umzustrukturieren. Stellenneubewertungen sollten in diesem Zusammenhang erfolgen."

Bei der Berechnung der Gesamtanzahl der Geschäftsvorfälle¹⁹⁴ wurden die bei der Vermessung anfallenden Geschäftsvorfälle aus dem Buch B 3.0 mit berücksichtigt und in die Gesamtmenge aufgenommen. Durch diese Vorgehensweise werden diese Geschäftsvorfälle doppelt eingerechnet, weil sie im Geschäftsbuch B 5.1 "Übernahme eigener Vermessungen" ebenfalls enthalten sind. Diese Dopplung ist nach Auffassung des Prüfers insofern gerechtfertigt, als diese Geschäftsvorfälle in zweifacher Hinsicht bearbeitet und in beiden Fachbereichen jeweils als ein eigener Geschäftsvorfall betrachtet werden.

Aus der Grafik ergibt sich, dass der Gesamtumfang der Geschäftsvorfälle tendenziell fallend ist und von 9.089 Vorfällen im Haushaltsjahr 2003 auf 7.622 Vorfälle im Haushaltsjahr 2007 sank. Dies entspricht einer Quote von 16 Prozent. Daran ändert auch der in den Büchern B 4.0, B 3.0, B 5.1 und B 5.2 eingetretene geringfügige Anstieg der Geschäftsvorfälle nichts.

Dem RPA ist bekannt, dass die Erledigung der verschiedenen Geschäftsvorfälle auch einen unterschiedlichen Arbeitsaufwand mit sich bringt. Dass z.B. zwischen der Erstellung eines Auszuges aus einer Flurkarte und der Durchführung einer Grenz- oder Teilungsvermessung ein großer Unterschied im Zeitaufwand und Personaleinsatz besteht, wird bei der Berechnung von Durchschnittswerten – mangels genauerer Daten – in Kauf genommen. Bei einer Durchschnittsberechnung wird jeder Geschäftsvorfall gleich gewertet.

Weiterhin ist sich das RPA bewusst, dass durch die Einführung neuer digitaler Kartenwerke usw. erhebliche Ersterfassungs- und Erfassungsarbeiten anfallen. Dies ist aber schon seit Einführung der digitalen Grundkarte der Fall und setzt sich jetzt u.a. in der Einführung von ALKIS weiter fort. Somit belasten der Aufbau und die Führung raumbezogener Fachdaten die grundsätzlichen Aufgabenbereiche des Katasteramtes – zumindest im prüfrelevanten Zeitraum – fortwährend und zeitlich sowie personell in gleichem Maße.

Da die angewandte Berechnungsmethode von Durchschnittswerten über die von der Prüfung erfassten Haushaltsjahre stets die Gleiche ist und die Anzahl der arbeitsaufwendigen Geschäftsvorfälle nicht erheblich schwankt, bleibt das Ergebnis dieser Berechnung als Vergleichswert aussagekräftig.

Allerdings ist anzumerken, dass es sich bei den AGB-Büchern mit den ansteigenden Geschäftszahlen um die Bereiche handelt, in denen der zeitliche Aufwand womöglich höher ist. Wegen der fehlenden Darstellung einzelner Geschäftsabläufe kann der zeitliche Aufwand für spezielle Geschäftsvorfälle nicht beurteilt werden. Eine höhere Bewertung oder Gewichtung einzelner Arten von Geschäftsvorfällen innerhalb der Durchschnittsberechnung konnte somit nicht erfolgen. Es muss mithin beim Ansatz der vorliegenden Daten bleiben.

Gegenüberstellung der Ressourcen und Geschäftsvorfälle

Aus den dargestellten Daten über die Personalkosten, den Personalbestand und die Anzahl der Geschäftsvorfälle lassen sich Aussagen darüber treffen, wie hoch der durchschnittliche Zeitaufwand sowie die durchschnittlichen Kosten und Einnahmen pro bearbeiteten Geschäftsvorfall sind. Dabei wird billigend in Kauf genommen, dass es z.B. zwischen einer Auskunft aus der Flurkarte oder dem Kauf einer Topografischen Karte und der Vermessung eines Grundstückes wesentliche Unterschiede im Personaleinsatz wie auch in der

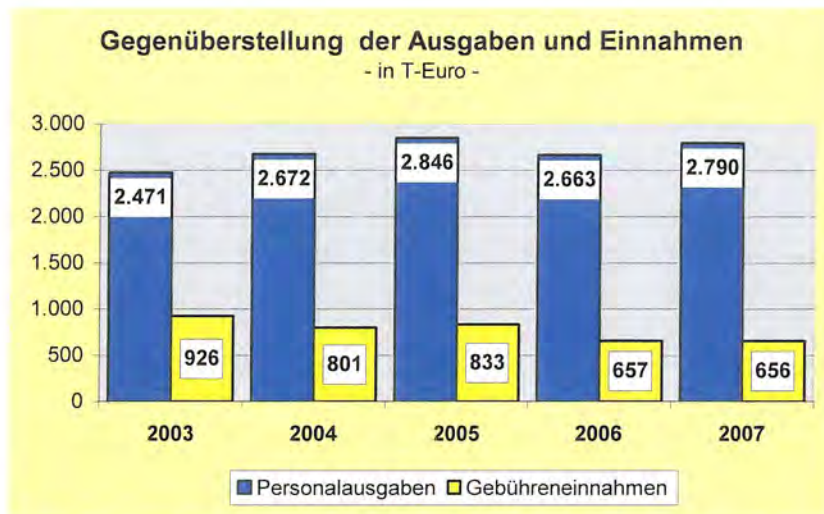
¹⁹⁴ Grundlage für die Berechnung sind die vom Fachamt im Schreiben vom 28.04.2008 mitgeteilten Daten.

Bearbeitungsdauer gibt und beim Vermessungs- und Katasteramt auch noch andere Aufgaben zu erledigen sind.

Das RPA ist der Auffassung, dass einer Durchschnittsberechnung, die über den gesamten Prüfungszeitraum in gleicher Art und Weise vorgenommen wird und eine übergreifende Berechnung der Durchschnittskosten je Geschäftsvorfall darstellt, zweifelsohne eine gewichtige Aussagekraft zu kommt.

Einnahmen – Ausgaben - Vergleich

Stellt man die Personaleinnahmen den Gebühreneinnahmen gegenüber, so ergibt sich folgendes Bild:



Auf die Entwicklung der Personalkosten wurde bereits eingegangen. Hervorzuheben ist die kontinuierliche Abwärtsentwicklung der Gebühreneinnahmen. Bei den hier angesetzten Beträgen handelt es sich um die Summe der Ist-Einnahmen aus Gebühren, Bereitstellung von Geobasisdaten und Erlösen aus dem Verkauf topografischer Karten. Projektbezogene Zuwendungen und Zuschüsse sowie vermischte Einnahmen blieben unberücksichtigt.

Der aus der Grafik ersichtliche Einnahmerückgang ist im Wesentlichen in der Verringerung der Anzahl der Geschäftsvorfälle begründet. Auf diese regressive Entwicklung kann das Fachamt keinen oder nur sehr geringfügigen, aber nur indirekten Einfluss nehmen.

Dennoch wird vom RPA angeregt, zu überprüfen, ob

- die derzeit erhobenen Gebührensätze den Gebührenrahmen der Gebührenordnung ausschöpfen und einem überörtlichen Vergleich Stand halten,
- die Benutzerfreundlichkeit der Serviceleistungen verbessert werden kann,
- eine Ausweitung der Produktpalette z.B. bei den topografischen Karten möglich ist und
- die Dienstleistungen des Vermessungs- und Katasteramtes öffentlich angeboten bzw. beworben werden können.

Zeitaufwand je Geschäftsvorfall

Berücksichtigt man die Gesamtarbeitszeit aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der in die Prüfung einbezogenen Aufgabenbereiche des Vermessungs- und Katasteramtes und stellt diesem Wert die Anzahl aller Geschäftsvorfälle gegenüber, lässt sich der durchschnittliche Zeitaufwand je Geschäftsvorfall berechnen.



Bemerkenswert ist, dass sich der durchschnittliche Zeitaufwand für die interne Bearbeitung eines Geschäftsvorfalles ähnlich wie der Personalkostenaufwand entwickelt hat, obwohl Kosten bei der Berechnung des Zeitaufwandes keine Rolle spielen.

Die dargestellte Entwicklung der durchschnittlichen Bearbeitungszeiten ist tendenziell steigend. Inwieweit dies auf den Rückgang des Personal-Istbestandes und/oder die Steigerung bestimmter Geschäftsvorfälle in Zusammenhang steht, ist vom RPA nicht recherchiert worden.

In seinen Zielen und Kennzahlen für die Haushaltsjahre 2007/2008 hatte das Vermessungs- und Katasteramt¹⁹⁵ in vielen Bereichen kürzere Bearbeitungszeiten (z.B. Produkt 090 003 001 "Verbesserung der Bearbeitungszeit von Grenz- und Teilungsvermessungen") prognostiziert. Diese positiven Bestrebungen sind aber grundsätzlich auf die Verbesserung der Dienstleistung gegenüber dem Bürger abgestellt und betreffen nicht den internen Zeitaufwand. Sie haben hierauf nur mittelbaren Einfluss.

Der Verwaltung wird angeraten, in Zusammenarbeit mit dem Fachamt eine Kontrolle der Verwaltungsabläufe vorzunehmen sowie Mittel und Wege zur Besserung des internen Zeitaufwandes bei Rückgang der Geschäftsvorfälle und weiterer Verknappung der Ressourcen zu ermitteln, einzuleiten und umzusetzen.

Personalkosten je Geschäftsvorfall

Die durchschnittlichen Personalkosten für die Bearbeitung eines Geschäftsvorfalles ergeben sich aus der Gegenüberstellung der Personalkosten für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der von der Prüfung erfassten Arbeitsbereiche des Vermessungs- und Katasteramtes sowie der Anzahl aller Geschäftsvorfälle.

¹⁹⁵ s. öffentliche Vorlage zur Sitzung des Kreisausschusses am 19.08.2008, Drs.Nr. 245/08



Die Entwicklung der durchschnittlichen Personalkosten je Geschäftsvorfall ist ähnlich der Entwicklung der Gesamt-Personalkosten. Die Steigerung im Haushaltsjahr 2007 fällt deshalb noch stärker aus, weil sich hier auch der Rückgang der Geschäftsvorfälle auswirkt. Natürlich ist hier zusätzlich auch die Steigerung der internen Bearbeitungszeiten von Belang. Um Möglichkeiten zur Verkürzung der internen Bearbeitungszeiten und damit verbundener möglicher Personalkostenreduzierungen aufzufinden, wird eine Analyse der Geschäftsabläufe empfohlen. Gleichzeitig wird auf die Empfehlung der GPA verwiesen, wonach zur Abbildung des Ressourcenverbrauchs eine detaillierte Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt werden sollte.¹⁹⁶

Amtseigene Vermessungen

Für die amtseigenen Vermessungen, welche im ALB B 3.0 geführt werden, stehen kreis-eigene Messtrupps zur Verfügung. Mit Schreiben vom 21.02.2008 wurden vom Fachamt Angaben über die Anzahl der Messtrupps und der Mess-Einsatztage je Messtrupp erbeten.

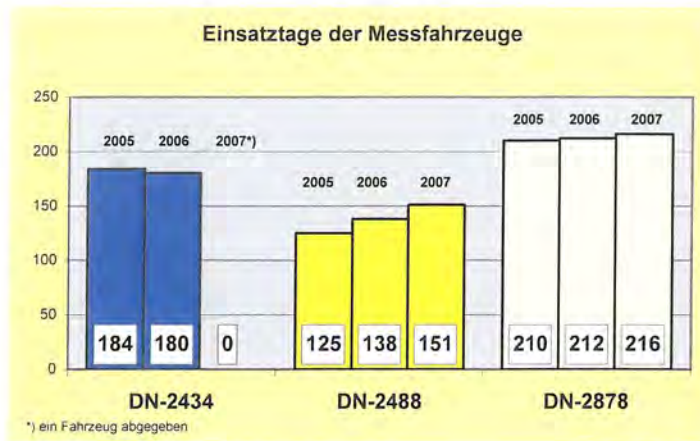
Nach den Angaben des Fachamtes vom 28.04.2008 sind *"die Messtrupps des Amtes 62 mit verschiedenen Aufgaben betreut. Danach erfolgt der Einsatz flexibel nicht immer mit gleicher Besetzung. Die Einteilung erfolgt der Aufgabe / dem Auftrag angepasst. Dies geht von der Besetzung mit 1 Person über 2 bis zu maximal 3 Personen. Dies gilt für den gesamten angesprochenen Zeitraum."*

Bezüglich der Einsatztage wird ausgeführt: *"Da es keine fest eingeteilten Messtrupps in Standardbesetzung gibt, kann hier je Messtrupp keine Fallzahl ermittelt werden."*

Um aussagekräftige Daten zu den aufgeworfenen Fragen zu erhalten, wurden vom RPA beim Fachamt die Fahrtenbücher der Messfahrzeuge angefordert. Die Fahrtenbücher sind mit Stand 02.07.2008 für den Zeitraum 01.01.2005 bis 31.12.2007 ausgewertet und so die prüfungsrelevanten Daten prüfseitig ermittelt worden.

Unabhängig davon, ob es konstant gleich besetzte Messtrupps gibt, ist mit jedem Tageseinsatz eines Messfahrzeuges ein Messauftrag verbunden, so auf die Messeinsatztage geschlossen werden kann.

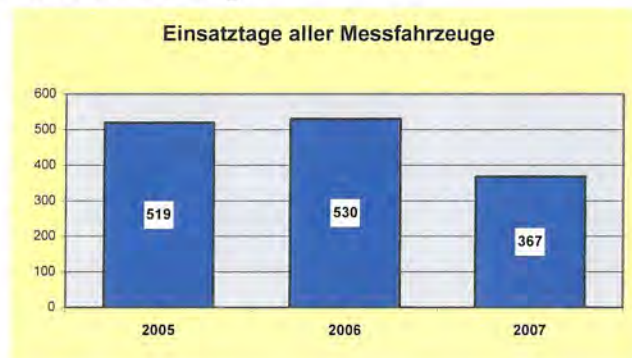
¹⁹⁶ GPA-Prüfbericht Empfehlung Seite Ka-19



Für die Kfz-Tageseinsätze stehen in der Praxis durchschnittlich ansetzbare 220 Arbeitstage im Jahr zur Verfügung. Diese Größe ist durchaus realistisch, wie die Daten für das Fahrzeug DN-2878 zeigen, welches während des gesamten betrachteten Zeitraumes von drei Jahren fast voll ausgelastet war. Die beiden anderen Fahrzeuge hingegen waren nur zwischen 60 bis 80 % ausgelastet.

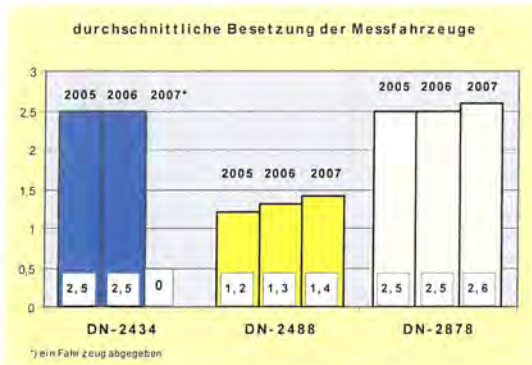
Im Dezember 2006 wurde das Messfahrzeug DN-2434 abgegeben, so dass seitdem nur noch *zwei* Fahrzeuge zur Verfügung stehen.

Einen besseren Überblick über die Messtruppeinsätze ergibt allerdings die Zusammenfassung der Tageseinsätze aller Fahrzeuge:



Ersichtlich ist, dass im Haushaltsjahr 2007 wegen des Wegfalls eines dritten Fahrzeuges weniger Messtage angefallen sind. Diese Entwicklung steht im Gegensatz zu der Zunahme der Anzahl der eigenen Vermessungen (ALB B 3.0) von 232 Vermessungen im Haushaltsjahr 2006 auf 285 Vermessungen im Haushaltsjahr 2007.

Ein weiteres wichtiges Kriterium ist die durchschnittliche personelle Besetzung der Fahrzeuge:



Auch hier ergibt sich ein klareres Bild, wenn man die durchschnittliche Besetzung aller Messfahrzeuge an den Einsatztagen betrachtet. Bedingt durch den Wegfall des *dritten* Messfahrzeuges ergibt sich ab 01.01.2007 eine Verringerung des an die Besetzung aller Fahrzeuge gebundenen Personals um 2,3 Stellen.

Trotz *steigender* Geschäftsvorfälle bei den eigenen Vermessungen – ALB B 3.0 – wurde zu Beginn des Haushaltsjahres 2007 ein Messfahrzeug abgegeben. Daher konnten im Haushaltsjahr 2007 nur 367 Einsatztage, also 153 Tage weniger als in 2006, durchgeführt werden. Dieser Entwicklung steht die Prognose der Ziele und Kennzahlen des Vermessungs- und Katasteramtes gegenüber, welche beim Produkt 090 003 001 eine Beibehaltung bzw. geringe Verbesserung der Bearbeitungszeiten plant. Es wäre zu erwarten gewesen, dass ab 2007 die beiden verbliebenen Messfahrzeuge die ausfallenden Einsatztage des abgegebenen Fahrzeuges kompensieren würden. Dies ist aber nicht eingetreten. Vielmehr sind die Einsatztage nur geringfügig um 13 bzw. 4 Tage angestiegen. So liegt zumindest beim Fahrzeug DN-2488 die Zahl der Einsatztage mit 180 Stück weiterhin erheblich unter der Kapazitätsgrenze, welche mit 220 Tagen anzusetzen ist.

Festzustellen ist auch, dass die Bindung von durchschnittlich 2,5 Personen an 180 Einsatztagen an das abgegebene Messfahrzeug im Haushaltsjahr 2007 nicht mehr bestanden hat. Entgegen möglicher Erwartungen, ist eine wesentliche Steigerung des durchschnittlichen Personaleinsatzes bei den beiden anderen Fahrzeugen, vor allem beim Fahrzeug DN-2488, ab 2007 aber nicht festzustellen. Es muss offen bleiben, wie durch diese Vorgehensweise die prognostizierten Ziele und Kennzahlen erreicht werden können.

Anmerkung A 16

Aufgrund der aufgezeigten Entwicklungen und Aufgabenänderungen sollten die Verwaltungsabläufe im Vermessungs- und Katasteramt erneut durch eine Organisationsuntersuchung bzw. Arbeitsablaufsanalyse mit dem Ziel einer weiteren Optimierung im Bereich der Finanz- und Personalressourcen und einer adäquaten Personalbedarfsberechnung, wie es auch die GPA angeregt hatte, zeitnah aufgegriffen werden. Hierbei sind sowohl Wirtschaftlichkeitsaspekten wie auch der Beibehaltung von Qualitätsstandards eingehend Rechnung zu tragen.

4.11 Bauordnung und Wohnungswesen

Das Amt für Bauordnung und Wohnungswesen (Amt 63) ist in die beiden Verwaltungsbe-
reiche

- 63/1 Bauordnung und
- 63/2 Wohnungswesen

untergliedert.

Im Rahmen der Prüfung der Jahresrechnung 2007 wurde die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben sowie die Stellenfortschreibung betrachtet. Zur Erhebung verlässlicher Daten sind dem Fachamt mit Schreiben vom 24.01.2008 Fragen zum Personalbereich und zum Geschäftsaufkommen gestellt worden. Mit Schreiben des Fachamtes vom 21.04.2008 werden die Fragen zum Geschäftsbetrieb beantwortet, wogegen bzgl. der Angaben zu den Personaldaten an das Amt für zentrale Verwaltungsaufgaben verwiesen wird.

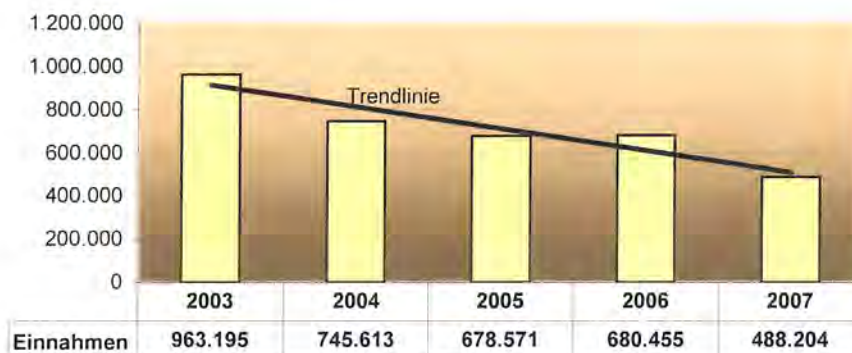
Der Einfachheit halber sind die Personaldaten für die Rechnungsjahre 2003 bis 2007 vom Prüfer selbst aus den vorliegenden Haushaltssatzungen (= 2003 und 2004) oder Jahresrechnungen (= 2005 bis 2007) entnommen und der weiteren Prüfung zu Grunde gelegt worden. Das Fachamt ist über diese Vorgehensweise und die eingesetzten Daten unterrichtet worden und hat keine Einwände erhoben.

Verwaltungsbereich Bauordnung – 63/1 –

Entwicklung der Einnahmen aus Gebühren und Zwangsmaßnahmen

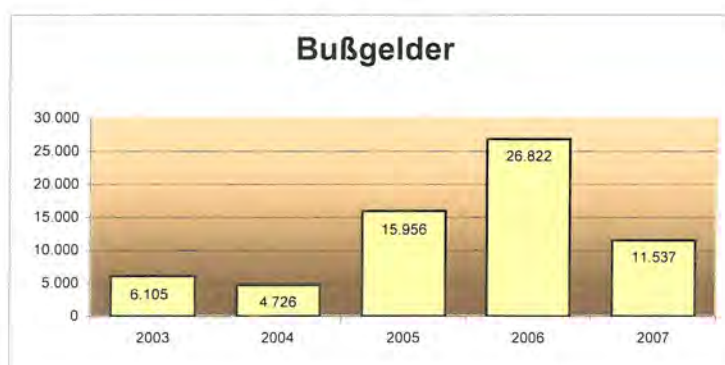
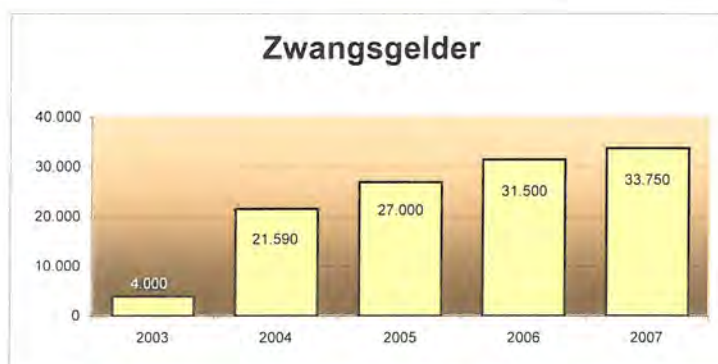
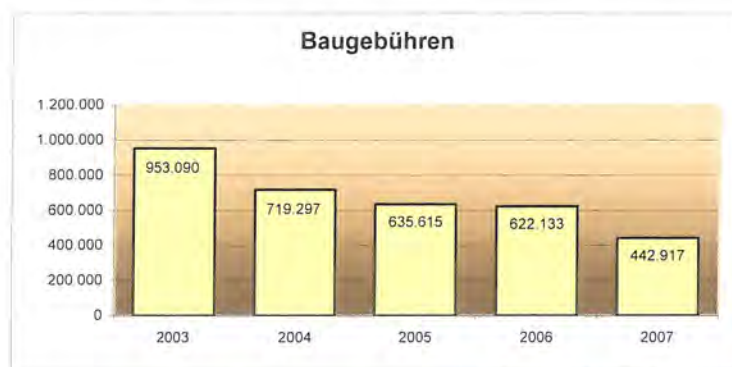
Der Verwaltungsbereich Bauordnung erzielt Einnahmen aus Baugebühren, Zwangsgeldern und Bußgeldern. Die Entwicklung aller Einnahmen aus diesen Haushaltspositionen stellt sich in den Haushaltsjahren 2003 bis 2007 folgendermaßen dar:

Einnahmen im Bauordnungswesen
aus Baugebühren, Zwangsgelder, Bußgelder
- alle Beträge in Euro -



Im Betrachtungszeitraum 2003 bis 2007 sind die **Einnahmen** kontinuierlich auf etwa 50 % **gesunken**, wobei es nur von 2005 auf 2006 eine **Stagnation** gab. Es ist ein eindeutiger **Abwärtstrend** festzustellen, der sich im Rechnungsergebnis für das Haushaltsjahr 2007 noch einmal besonders stark auswirkte. Gegenüber dem Vorjahr sanken die Einnahmen erneut um mehr als 190.000 € auf 488.200 €.

Bezogen auf die einzelnen Einnahmepositionen ergibt sich folgendes:



Der **Rückgang** der Einnahmen vollzieht sich generell nur bei den **Baugebühren**. Vergleicht man die Einnahmen der Haushaltsjahre 2003 und 2007, errechnet sich ein Rückgang von über 50 %. Ein Vergleich der Jahre 2005 und 2007 ergibt immerhin noch eine Reduzierung der Einnahmen um 30,4 %.

In den Erläuterungen zum Haushaltsplan 2008/09 wird davon ausgegangen, dass die Baugebühren "im Vergleich zum Ansatz des Jahres 2007 (800.000 €) voraussichtlich weiter zurückgehen werden"¹⁹⁷. Obwohl der Ansatz des Haushaltsjahres 2007 von 800.000 € bereits in den Jahren 2005 und 2006 nicht erreicht worden ist und im Haushaltsjahr 2007 bei weitem **unterschritten** wurde, werden für die Haushaltsjahre 2008 und 2009 jeweils 670.000 € an Gebühreneinnahmen veranschlagt. Auch dieser für die Haushaltsjahre 2008 und 2009 angenommene Einnahmebetrag wurde bereits seit dem Jahre 2005 **nicht mehr erreicht**. Danach wird die Einnahmeproggnose für die Haushaltsjahre 2008 und 2009 von der Verwaltung sehr optimistisch eingeschätzt.

¹⁹⁷ Haushaltsplan 2008/09, S. 663 "Erläuterung zu Zeile 4"

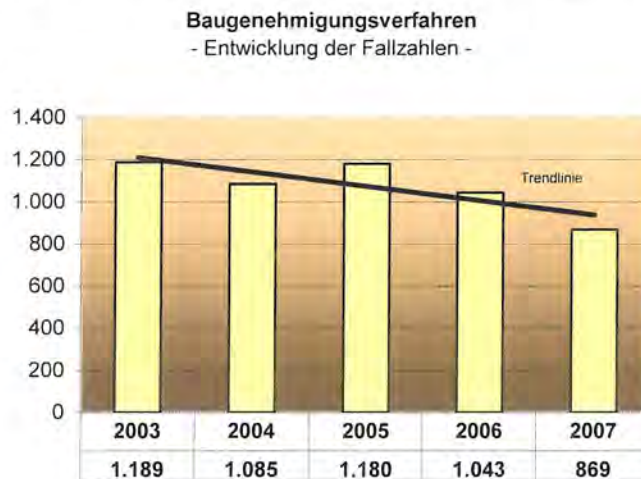
Nach § 7 GemHVO sind Einnahmen (und Ausgaben) in ihrer voraussichtlichen Höhe zu veranschlagen. Soweit sie nicht zu errechnen sind, sind sie sorgfältig zu schätzen. Die Verwaltung ist verpflichtet, für die Veranschlagung im Haushalt eine ordnungsgemäße Abwägung vorzunehmen und eine schlüssige und nachvollziehbare Prognose zu stellen.¹⁹⁸

Anmerkung A 17

Der Haushaltsansatz von 670.000 € für die Haushaltsjahre 2008 und 2009 entspricht den Ergebnissen der Haushaltsjahre 2005 und 2006. Zuletzt wurden im Jahre 2007 aber nur Baugebühren in Höhe von ca. 443.000 € vereinnahmt und es wird weiter von sinkenden Fallzahlen ausgegangen. Bzgl. der zu beachtenden allgemeinen Planungsgrundsätze wird auf § 7 GemHVO (§ 11 GemHVO n.F.) verwiesen. Hiernach ist sorgfältig zu schätzen und schlüssig und nachvollziehbar zu prognostizieren.

In Bezug auf die Einnahmen aus **Zwangs- und Bußgeldern** ist festzustellen, dass teils erhebliche **Einnahmesteigerungen** erreicht werden konnten. Die Mehreinnahmen in diesen Bereichen können aber wegen ihres geringen Anteils am Gesamtvolumen der Einnahmen die Einbußen bei den Baugebühren nicht auffangen.

Da die Einnahmenentwicklung allgemein in engem Zusammenhang mit den **Fallzahlen** steht, wurde beim Fachamt Auskunft über die Anzahl der **Geschäftsvorfälle** erbeten. Aus den vom Fachamt zur Verfügung gestellten Daten ergibt sich folgender Verlauf:



Wie die Grafik zeigt, ist die Anzahl der **Baugenehmigungsverfahren** seit dem Haushaltsjahr 2005 **rückläufig**. So waren im Jahre 2007 insgesamt 311 Genehmigungsverfahren weniger anhängig als im Jahr 2005, was einem **Rückgang von 26,4 %** entspricht.

Da dem Rückgang der Fallzahlen keine Steigerung der Baugebühren gegenüber steht, mussten zwangsläufig geringere Gebühreneinnahmen erzielt werden. Allerdings müsste sich bei der Berechnung einer Durchschnittsgebühr je Einzelfall durchschnittlich eine fast gleich hohe Baugebühr pro Einzelfall ergeben.

Tatsächlich sind aber die **Durchschnittsgebührenbeträge** je Einzelfall **ebenfalls rückläufig**, wie die folgende Aufstellung zeigt.

Haushaltsjahr	2003	2004	2005	2006	2007
Durchschnittsgebühr	802 €	663 €	539 €	596 €	510 €

¹⁹⁸ Handreichung des IM NRW zu § 11 Abs. 2 GemHVO, S. 236

Von Seiten der Prüfung wurde nicht geklärt, warum die durchschnittlich je Bauantrag zu zahlende Gebühr von 2003 bis 2007 um etwa 300 € (= 36 %) geringer ausfällt. Möglicherweise hat sich der Anteil der geringwertigeren Baumaßnahmen erhöht. Weiterhin wurde keine Einzelfallprüfung vorgenommen. Inwieweit die Gebührenordnung hier eventuell noch weitergehendes Potenzial offen lässt, war ebenfalls nicht Prüfungsinhalt.

Anmerkung A 18
 Die durchschnittlich im Einzelfall erzielten Gebühreneinnahmen sind von 802 € in 2003 auf 510 € in 2007 zurückgegangen. Dem Fachamt gegenüber wird angeregt, die Ursache hierfür zu recherchieren und zu kontrollieren, ob eventuell verbessernde Maßnahmen ergriffen werden können.

Bei den Zwangsverfahren haben sich die Fallzahlen folgendermaßen entwickelt:



Wenn weniger Bauanträge gestellt und genehmigt werden, ergeben sich auch im Aufgabenbereich der Bauordnungsverwaltung nachvollziehbar **sinkende** Fallzahlen, weil weniger Zwangsverfahren anhängig werden.

Dennoch sind – entgegen der Entwicklung rückläufiger Fallzahlen – **Einnahmesteigerungen** zu verzeichnen. Diese werden nach telefonischer Auskunft des Fachamtes darauf zurückgeführt, dass immer häufiger auf die außergerichtliche Abwicklung von Zwangsverfahren hingearbeitet wird, so dass die Zwangsgelder dem Kreishaushalt zufließen. Werden Bußgelder hingegen gerichtlich festgesetzt, so stehen die Einnahmen hieraus dem Kreis Düren nicht zu.

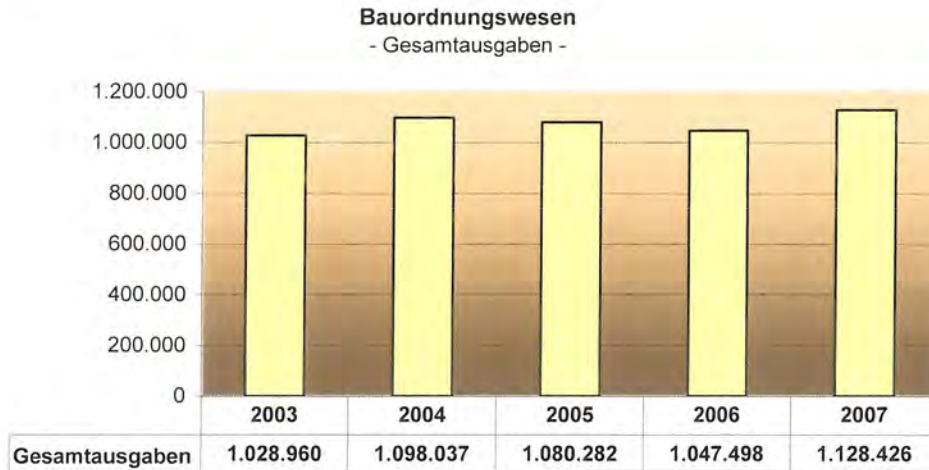
Berechnet man die Höhe des je Zwangsverfahrensfall durchschnittlich zu zahlenden Zwangsgeldes, so kommt man zu folgendem Ergebnis:

Haushaltsjahr	2003	2004	2005	2006	2007
Durchschnittsbetrag	40 €	88 €	150 €	225 €	181€

Von Seiten der Prüfung kann nicht beurteilt werden, aus welchen Gründen die Durchschnittswerte bei den Einnahmen aus Zwangsmaßnahmen bis zum Haushaltsjahr 2006 so stark angestiegen sind. Die Verwaltung sollte in eigener Zuständigkeit möglichen Ursachen hierfür nachgehen.

Entwicklung der Ausgaben

Unter Berücksichtigung sinkender Fallzahlen und abnehmender Einnahmen im Bereich der Baugenehmigungsverfahren ist es angebracht, die Entwicklung der Ausgaben darzustellen:



Dabei fällt auf, dass die **Gesamtausgaben** im Betrachtungszeitraum relativ **konstant** sind und nach einer Reduzierung im Jahr 2006 auf etwa den Stand von 2003 erst wieder im Jahr 2007 zu einem neuen Höchststand angestiegen sind.

Da der größte Teil der Ausgaben auf die Personalkosten entfällt, ist es geboten, die Entwicklung des Personalbestandes und der Personalkosten darzustellen.



Entgegen des Rückgangs der **Fallzahlen** um 26,4 % sind die **Personalkosten** stetig steigend. Der Personalbestand wurde zwar im Haushaltsjahr 2006 um eine Stelle auf 16 Stellen reduziert, die Kosten konnten dadurch aber nicht wesentlich gesenkt werden. Auch für die Folgejahre 2008 und 2009 sieht der Stellenplan¹⁹⁹ keinen weiteren Personalabbau vor.

Anmerkung A 19

Der Trend rückläufiger Fallzahlen und der daraus resultierenden Senkung der Gebühreneinnahmen steht im Gegensatz zu der Entwicklung sowohl der Gesamtkosten als auch der Personalaufwendungen, welche beide eine leichte Aufwärtstendenz verzeichnen. Zu diesem Tatbestand wird angeregt, eine Analyse der möglichen Ursachen vorzunehmen und die weitere Einschätzung des Personalbestandes, wie sie im Stellenplan für die Haushaltsjahre 2008 und 2009 bereits erfolgt ist, im Sinne einer Personalbedarfsanalyse zu überdenken.

Die eventuelle Neubeurteilung der zur Erledigung der anfallenden Geschäftsvorfälle notwendigen Personalkapazitäten sollte neben dem bisherigen rückläufigen Trend der Baugenehmigungsverfahren natürlich auch eine sorgfältige Einschätzung der zu erwartenden Lage auf dem privaten Wohnungsbausektor berücksichtigen.

Verwaltungsbereich Wohnungswesen – 63/2 –

Die vornehmlichen Aufgabenbereiche sind die Wohnungsbauförderung sowie die Wohnraumsicherung und -versorgung (= Wohnraumfürsorge). Auch für diesen Verwaltungsbereich wurde an das Fachamt eine schriftliche Anfrage bzgl. der Personal- und Falldaten gehalten. Mit Schreiben vom 21.04.2008 wurden die fallbezogenen Daten mitgeteilt. Da keine Personaldaten vom Fachamt vorgelegt wurden, sind diese vom Prüfer aus den Jahresrechnungen und Stellenplänen ermittelt worden. Die Daten wurden dem Fachamt zur Kenntnis gegeben und von dort bestätigt.

Die Betrachtung der Entwicklung der Verwaltungsvorgänge wurde auf den Bereich der Wohnungsbauförderung beschränkt. Dort haben sich die Fallzahlen und die Summe der bereitgestellten Fördermittel wie folgt entwickelt:



¹⁹⁹ s. Haushaltsplan 2008/09, S. 663 "Auszug aus dem Stellenplan"

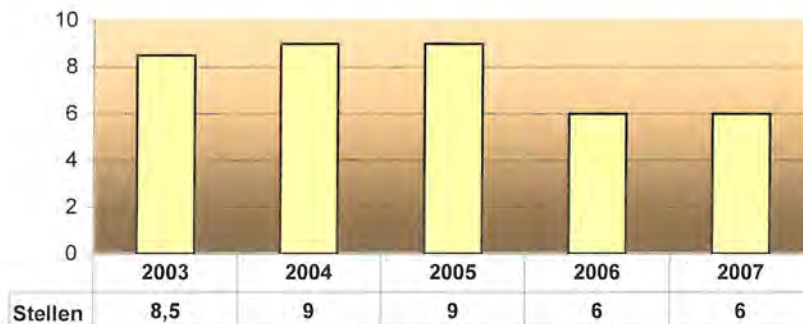
Es ist festzustellen, dass nach einer Periode steten **Rückgangs** an Fördermaßnahmen im Haushaltsjahr 2007 eine **82 %ige Steigerung** der Geschäftsvorfälle eingetreten ist. Zwar ist die zur Verfügung stehende Fördersumme auch im Jahre 2007 nochmals weiter gekürzt worden, jedoch hat dies auf die Fallzahlen augenscheinlich nur einen geringen Einfluss.

Die Gründe für die erhebliche Zunahme der Fördermaßnahmen werden von Fachamt folgendermaßen beschrieben:

"Seit dem 1.2.2007 ist das gesamte Bewilligungsverfahren der Stadt Düren auf den Kreis Düren übertragen worden. Die Übernahme der Bewilligungstätigkeit führte zu einer enormen Steigerung der Antragszahlen. Aufgrund der für das Jahr 2008 vorliegenden Anträge (01.01. bis 30.04.2008) ist mit einer weiteren Steigerung zu rechnen. Hierzu muss erläutert werden, dass sich das Hauptaugenmerk der Anträge auf den Wohnungsbauprogrammpunkt NRW "Erwerb vorhandener Wohnraum" -Altbau- konzentriert und nicht mehr auf den Neubau richtet. Somit kann kein Rückschluss von evtl. verminderter Neubautätigkeit auf die tatsächliche Förderung im öffentlich geförderten Wohnungsbau gezogen werden."

Auf den seit 2003 kontinuierlichen Rückgang der Geschäftsvorfälle hat die Verwaltung (zunächst) durch **Reduzierung der Personalstärke** ab dem Haushaltsjahr 2006 reagiert:

**Personalentwicklung im Bereich
Wohnungswesen**
Stellen lt. Stellenplan

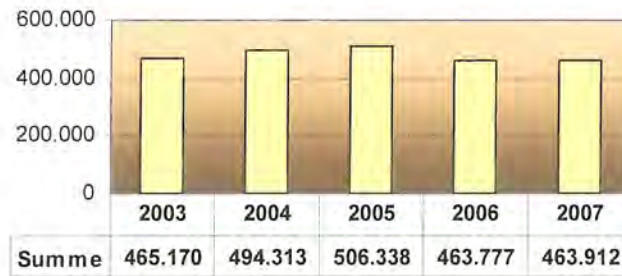


Die bisherige Belegschaftsstärke wurde von 9 auf 6 Stellen reduziert und sollte lt. Auskunft des Fachamtes um eine *weitere* Stelle gekürzt werden. Da jedoch bereits Mitte 2006 abzusehen war, dass weitere Aufgaben auf die Organisationseinheit zu übertragen waren, wurden weitere Stellenstreichungen zurückgestellt²⁰⁰.

²⁰⁰ Nach elektronischer Mitteilung des Fachamtes vom 28.05.2008 wurde "aufgrund der geringen Anzahl der Anträge 2006 ein Techniker abgezogen. Weiterhin sollte noch ein Verwaltungsmitarbeiter abgezogen werden. Da aber die Zuständigkeitsveränderung ab Februar 2007 schon Mitte 2006 in Planung war hat man hiervon Abstand genommen. Weiterhin wurde der Wohnungsbauprogrammpunkt *Bestandsinvest* noch ausgebaut".

Infolge des Aufgabenzuwachses ist nunmehr im Stellenplan für die Haushaltsjahre 2008 und 2009 eine Personalaufstockung um 0,5 Stellen vorgesehen.

Personalkostenentwicklung im Bereich
Wohnungswesen
- in Euro -



Die angegebenen Personalkosten wurden der jeweiligen Jahresrechnung entnommen.

Danach hat die Personalkosteneinsparung durch den Personalabbau von 3 Stellen lediglich ca. 42.000 € jährlich betragen. Beispielhaft wird hierzu angeführt, dass von der KGSt für **einen** Arbeitsplatz der Entgeltstufe EG 6 TVöD bereits jährlich reine Personalkosten von 42.400 € (ohne Berücksichtigung der Sachkosten und der Gemeinkosten) angesetzt werden²⁰¹.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass eine Stelle nur im Wege der Altersteilzeitregelung weggefallen ist, so dass eine konkrete Einsparung erst später eintreten wird.

Anmerkung A 20

Im Haushaltsjahr 2006 erfolgte ein Stellenabbau um 3 Stellen. In der Jahresrechnung 2007 wirkt sich dies auf die Personalkosten aber nur mit ca. 42.000 € aus. Die Verwaltung wird um Darstellung der hierfür ursächlichen Gründe ersucht.

²⁰¹ KGSt-Materialien Nr. 3/2007 "Kosten eines Arbeitsplatzes (Stand 2007/2008)", Tabelle S. 25

Die oben dargestellten *Fallzahlen- und Personalstärkenentwicklungen* bedürfen einer eingehenderen Analyse und Betrachtung. Die Zusammenführung der erhobenen Daten führt zu nachstehender Darstellung:

Personal und Fallzahlen im SG 63/2 - Wohnungsbauförderung			
Jahr	Stellen	Fallzahlen	Fallzahl pro Stelle im Durchschnitt
2004	9	86	9,55
2005	9	77	8,55
2006	6	64	10,66
2007	6	116	19,33
2008 Plan	6,5	?	?

Wie bereits ausgeführt zeigt die Entwicklung zunächst einen Rückgang der Fallzahlen bis 2006. Hierauf reagierte die Verwaltung mit einer Reduzierung des Personals um 3 Stellen. Weiterhin wird deutlich, wie stark die **durchschnittliche Fallzahl pro Mitarbeiter** schwankt. Hiernach bearbeiteten 6 Mitarbeiter 64 Fälle (2006), nach der 82%igen Steigerung in 2007 sodann 116 Fälle.

Die Gründe für die Fallzahlensteigerung hat das Fachamt mitgeteilt. Ebenfalls wurde von dort darauf hingewiesen, dass nicht alle Mitarbeiter im Sachbereich "*Wohnungsbauförderung*" tätig sind, sondern ein Mitarbeiter vollzeitlich und zwei Mitarbeiter mit einem ständigen kleineren Stundenanteil²⁰² im Aufgabengebiet "Bestands- und Besetzungskontrolle" arbeiten.

Trotz einer enormen Fallzahlensteigerung war das mit der Wohnungsbauförderung betraute Personal aber offenbar dennoch in der Lage, diesen (*nahezu doppelten*) Arbeitsanfall (*pro Fall somit in der Hälfte der Zeit*) ebenfalls aufzufangen.

Gleichzeitig reagiert die Verwaltung auf die **82 %ige** Fallzahlensteigerung mit (*lediglich*) einer **8,4%igen** Anhebung²⁰³ des Personalbestands (ab 2008). Die dieser Annahme zugrunde liegenden Erwägungen (oder Berechnungen) sind der Rechnungsprüfung nicht bekannt.

Anmerkung A 21

Personalbestand, Fallzahlen und durchschnittliche Fallbearbeitung im SG 63/2 sind Schwankungen unterworfen. Der jüngste Fallzahlenzuwachs ist zuständigkeitsbedingt. Es ist davon auszugehen, dass bisher offensichtlich keine belastbaren Erhebungen über die tatsächliche Arbeitsauslastung vorliegen, die eine tragfähige Personalbedarfsanalyse zur Ermittlung eines adäquaten Personalbestands ermöglichen würden. Die Verwaltung ist aufgerufen, die Fallbearbeitung in diesem Sinne eingehend zu überprüfen und zu ermitteln, ob und inwieweit die bestehende Personalausstattung ausreichend bzw. ob die jetzt geplante Anhebung um eine 0,5 Stelle angemessen, erforderlich oder entbehrlich ist.

²⁰² Ein prozentualer Anteil konnte vom zuständigen Sachgebietsleiter nicht angegeben werden, da hierüber keine Aufzeichnungen vorliegen.

²⁰³ Bei der Ermittlung des Prozentsatzes wurde der gesamte Personalbestand – ohne Berücksichtigung des jeweiligen Einsatzbereichs – zu Grunde gelegt. Nimmt man an, dass 2 Mitarbeiter nur für die Bestands- und Besetzungskontrolle eingesetzt werden, ergibt sich ein Prozentsatz von **12,5 %**.

5. Vergaben, Zuwendungen und Korruptionsprävention

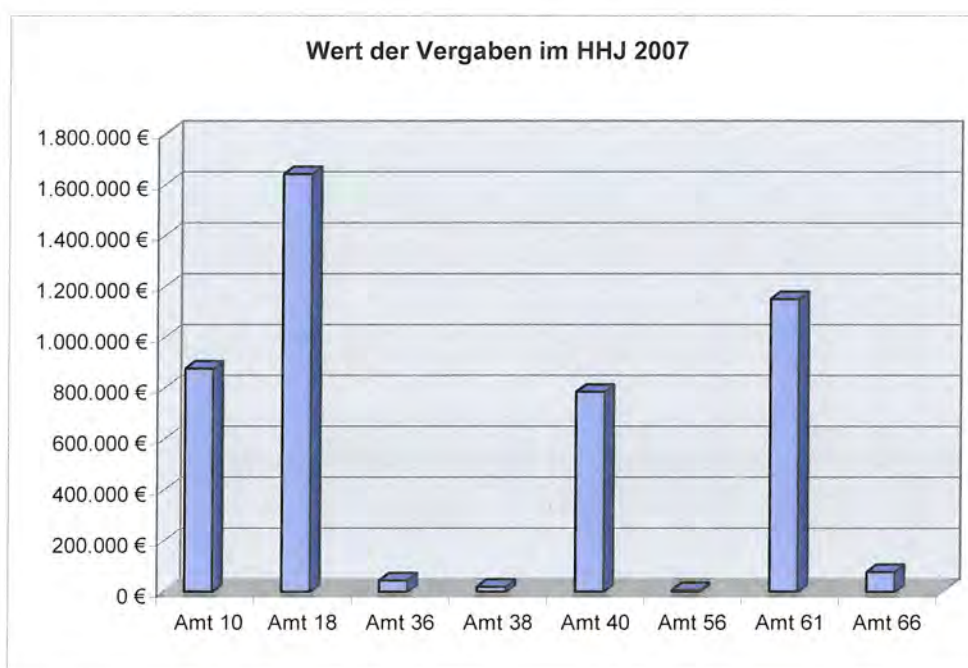
5.1 Vergabeverfahren nach Vergabearten

Im Haushaltsjahr 2007 sind insgesamt **84** formelle Vergabeverfahren durch die ZVS abgewickelt worden. 9 Vergabeverfahren mussten aufgehoben werden. Das Gesamtauftragsvolumen dieser Vergabeverfahren lag bei **4.471.334 €**.

Davon sind **61 beschränkte**, **19 öffentliche** und **4 europaweite Verfahren** und 1 Abweichung von einer öffentlichen Ausschreibung durchgeführt worden. Die Verteilung der einzelnen Vergaben auf die beteiligten Ämter stellt sich wie folgt dar:

AMT	Öffentliche Ausschreibung	beschränkte Ausschreibung	EU Verfahren	Abweichung von einer öffentlichen Ausschreibung ²⁰⁴
Amt 10	-	10	2	-
Amt 18	10	20	1	-
Amt 36	-	1	-	1
Amt 38	1	2	-	-
Amt40	2	21	2	-
Amt 61	6	2	-	-
Amt 66	-	5	-	-
SUMME	19	61	5	1

Einen Überblick über die **Auftragssummen** nach den förmlichen Vergabeverfahren je Amt zeigt nachfolgende Aufstellung:



Wie bereits im Hj 2006 dargestellt, führen auch in diesem Jahr die Ämter 18 und 61 als Spitzenreiter das Feld bei den Vergabewerten an.

²⁰⁴ Dies ist **nicht** gleichzusetzen mit den "freihändigen Vergaben". Deren Anzahl ist beträchtlich **höher**, wurde aber auch im Prüfungsjahr 2007 nicht flächendeckend erfasst. Hierzu traf das RPA im Jahresprüfbericht 2006 bereits die entspr. Anmerkung A 30.

Darüber hinaus hatten sowohl Amt 10 als auch Amt 40 in diesem Haushaltsjahr mit der Ausschreibung der *Postdienstleistungen* sowie der *Ausstattung der Schulen mit EDV-Equipment* europaweite Vergabeverfahren durchzuführen, wodurch sich zwangsläufig die jährliche Vergabesumme steigerte.

Die Verteilung der Häufigkeit von Vergabeverfahren im Bereich VOL (Leistungen und Dienstleistungen ausschließlich Bauleistungen) und VOB (Bauleistungen) stellt sich wie folgt dar:



5.2 Geprüfte Vergaben des RPA

Das RPA hat im Hj 2007 **38 Vergaben** mit folgendem Ergebnis geprüft:

geprüfte Maßnahmen 2007 - VOL -						
Maßnahme	Amt	geschätzte Nettokosten	Auftragssumme, brutto	geprüft	Bemerkungen	Nr.
Lieferung von Büromöbeln, Rahmenvertrag	10	185.000 €	Abgebot 42 %	17.01.2007	keine	1
Post- und Paketdienstleistungen	10	?	Los 1 284.724,40 € Los 2 291.312,00 €	09.05.2007	siehe Anschreiben v. 08.05.2007, Vergabebeschwerde , Vorlage Kreisausschuss v. 12.06.07	2
Beschaffung von Lernmitteln für kreiseigene Schulen	40	70.000 €		11.06.2007	siehe Anschreiben v. 26.02./23.05./11.06.2007 Prüfung, an wen Vergabe erfolgte!	3
SMS Alamierung durch Einsatzleit-rechner	38	35.052,10 €		30.05.2007	siehe Anschreiben v. 30.05.2007	4
Ausstattung mit EDV-Equipment	40	ca. 500.000 €	469.775,37 €	01.10.2007	siehe Anschreiben v. 01.10.2007, nachgängige Prüfung bzgl. Wertungsvorgang und Vergabevermerk	5
Lieferung Mobilbagger	61		99.340,01 €	19.09.2007	Anschreiben v. 19.09.2007	6
Erweiterung stationäre Geschwindigkeitsüberwachung	36	20.000 €	Abweichung von einer öffentlichen Ausschreibung	18.10.2007	Anschreiben v. 18.10.2007, Möglichkeit zur Freihändigen Vergabe, Überprüfung der Umsetzung nach Anschreiben	7
CnC-Werkzeugmaschine	40	61.000 €	63.151,52 €	24.10.2007	Anschreiben v. 24.10.2007	8
Markierungsmaschine	61	45.000 €	56.053,76 €	30.10.2007	Anschreiben v. 30.10.2007	9
Nachauftrag EDV-Equipment	40		21.101,08 €	12.11.2007	Anschreiben v. 12.11.2007	10
Versicherungsleistungen	18	100.000 €/JAHR	52.351,39 €/Jahr			11

geprüfte Maßnahmen 2007 - VOB Hochbau -						
Maßnahme	Amt	geschätzte Nettokosten	Auftragssumme, brutto	geprüft	Bemerkungen	Nr.
Zeitvertragsarbeiten Elektro	18	50.000 €/Jahr	25 % Abgebot	11.01.2007	Anschreiben v. 05.12.2006	1
Schulgebäude in Modulbauweise	18	565.000 €	454.858,84 €	14.03.2007	keine	2
Beleuchtungscontracting, BK Technik u. BK Nelly-Pütz	18	Leasing 48.000 €/Jahr	Leasing 50.724 €/Jahr	02.05.2007	keine	3
Zeitvertrag Klempnerarbeiten	18	ca. 13.000 €/2Jahre		02.05.2007	Anschreiben v. 02.05.2007	4
Ehrenfriedhof Hürtgenwald-Hürtgen	18	57.500 €	51.345,45 €	29.05.2007	keine	5
Metallbauarbeiten, Kreishaus	18	80.000 €	45.392,55 €	04.09.2007	keine	6
Trockenbauarbeiten, Kreishaus	18	80.000 €	61.941,88 €	04.09.2007	Anschreiben v. 03.09.2007	7
Elektroinstallationsarb. Kreishaus	18	90.000 €	139.346,64 €	17.09.2007	Anschreiben v. 17.09.2007/ Aufhebung	8
Elektroinstallation Kreishaus	18	50.000 €	60.846,71 €	14.11.2007	Anschreiben v. 19.11.2007	9

geprüfte Maßnahmen 2007 - VOB Tiefbau -						
Maßnahme	Amt	geschätzte Nettokosten	Auftragssumme, brutto	geprüft	Bemerkungen	Nr.
Umrüstung von Lichtsignalanlagen auf LED	61	100.000 €	98.900,29 €	09.01.2007	Anschreiben v. 09.01.07	1
Sanierung der Rurbrücke	61	700.000 €	457.264,74	13.06./15.06.07/ 21.07.07	Anschreiben vom 13.06./15.06.2007/ 21.07.07 Viele Eventualpositionen	2
Herstellung Vorflut an der K 46	61	120.000 €	148.354,99 €	22.10.2007	Anschreiben v. 22.10.2007, Vorgang überprüfen bzgl. verlangter Nachweise	3
Straßeninstandsetzung 2007		305.000 €	248.178,36 €	14.08.2007	Aufhebung der öffentl. Ausschreibung, danach beschränkte Ausschreibung	
Bepflanzungsmaßnahme an der K 6 und K 25	61	60.000 €	47.808,44 €	23.10.2007	s. Anschreiben vom 23.10.2007	4
Nachtrag Sanierung Rurbrücke	61			16.10.2007	s. Anschreiben v. 16.10.2007	5

geprüfte Maßnahmen 2007 - freiberufliche Leistungen -						
Maßnahme	Amt	geschätzte Nettokosten	Auftragssumme, brutto	geprüft	Bemerkungen	Nr.
Brandschutzmaßnahme Kreishaus, Vertragsweiterung	18			14.02.2007	Anschreiben v. 14.02.2007	1
Sanierung Altstandort ehem. Gasgeneratorenanlage	66			06.06.2007	Anschreiben v. 06.06.2007	2
Leistungsanfragen Ingenieurbüros	61			12.06.2007	Anschreiben v. 12.06.2007	3
Landschaftsplan Hürtgenwald	67		ca. 116.900 €	03.07.2007	Anschreiben v. 03.07.2007	4
Landschaftsplan Heimbach	67		ca. 70.100 €	17.07.2007	Anschreiben v. 17.07.2007	5
Entwicklung wirtschaftl. Leitbild	61			21.09.2007	Anschreiben v. 21.09.2007	6
Fortschreibung Nahverkehrsplan	61	ca. 25.000 €		02.10.2007	Anschreiben v. 02.10.2007	7
Sanierung Altstandort Gasgeneratorenanlage	66		24.670,49 €		Anschreiben v. 14.11.2007	8
Kreisradverkehrsnetz	61		63.685,77 €	20.11.2007	Anschreiben v. 20.11.2007	9

Die farblich unterlegten Vergabeverfahren werden in dem Kapitel "**Einzelfälle**" gesondert bearbeitet.

5.3 Durchführung von Vergabeprüfungen

Dem Rechnungsprüfungsamt ist nach § 103 Abs. 1 Nr. 6 GO die Vergabeprüfung als gesetzliche Pflichtaufgabe übertragen. Dies hat der Kreistag in § 3 Abs. 3 RPO nochmals herausgestellt.

Auch im Jahre 2007 setzte sich die **Tendenz** weiter fort, dass dem RPA Verwaltungsunterlagen signifikant häufig **sehr kurzfristig** und mit dem Hinweis auf **große Eilbedürftigkeit** zur *Prüfung und Zustimmung* vorgelegt werden, verbunden mit der Erwartungshaltung einer *schnellen Rückgabe*.

Hierbei werden dem RPA mitunter Vorgänge vorgelegt, über die es zwar nicht vorher informiert oder in die es eingebunden wurde, von denen aber gleichwohl erwartet wird, dass sich das RPA prüfungsseitig, *möglichst noch am gleichen Arbeitstage*, hierzu positioniert.

Die Rechnungsprüfung hatte bereits im Jahresprüfbericht 2006²⁰⁵ darauf hingewiesen, dass eine **ordnungsgemäße Prüfung nicht im Schnellverfahren** erfolgen kann, weil eine wachsende Komplexität zahlreicher Verfahren in technischer, haushalts- und vergaberechtlicher Art vielmehr eine sachgerechte Prüfungssystematik erfordere. **An dieser grundlegenden Haltung hat sich materiell nichts geändert.**

So verschleißt sich der Rechnungsprüfung die Erkenntnis, wenn ihr abschließende Unterlagen der Verwaltung **gleichzeitig** mit der die Vergabeentscheidung bereits beinhaltenden **Beschlussvorlage** zur Prüfung vorgelegt werden, obwohl jene Vorlage schon fertiggestellt ist und am *gleichen Tag* bereits dem Kreisausschuss mit der Sitzungspost übersandt werden soll, bevor das RPA eine endgültige Stellungnahme überhaupt abgeben konnte²⁰⁶.

Eine solche Vorgehensweise führt eine sachgerechte Prüfung ad absurdum und macht sie zu diesem Zeitpunkt auch nicht mehr erforderlich.

In einem anderen Fall wurde eine Vorlage bereits dem Kreisausschuss zugeleitet, obwohl der vorher einzuschaltende **Arbeitskreis Vergaben** noch nicht getagt hat bzw. weitere Bedenken der Rechnungsprüfung dem Kreisausschuss nicht mitgeteilt wurden.

Wiederholung W/A 31/2006

Die Rechnungsprüfung wiederholt ihre Anmerkung, wonach die Verwaltung in Anwendung der Rechnungsprüfungsordnung durch entsprechende **organisatorische Planung** und **zeitliche Disposition** sicherzustellen hat, dass das RPA bei Vergabeprüfungen so **rechtzeitig** informiert und beteiligt wird, dass eine inhaltliche Bewertung stattfinden kann.

In Durchführung der Vergabeprüfung durch das RPA wird darüber hinaus offensichtlich manchen Fachämtern oder Sachbearbeitern der Eindruck vermittelt, dass Rechnungsprüfungsamt treffe neuerdings **keine Entscheidungen mehr** in Vergabeangelegenheiten, spreche **keine Zustimmungen mehr** aus und mache von seinem "*grünen Stempel*" keinen Gebrauch mehr. Diese Auffassung ist unzutreffend und bedarf der prüfungsseitigen Klärstellung.

²⁰⁵ Kapitel 5.5, Seite 202 ff. mit **Anmerkung A 31**

²⁰⁶ hier: Vergabe von Hard- und Software an kreiseigene Schulen gemäß Drs. Nr. 367/07. Vorlage der abschließenden Unterlagen mit Eingang vom 05.10.2007, Versand der Vorlage ebenfalls am 05.10.2007

Die Vergabepflichtung ist eine *gesetzliche* Prüfungsaufgabe nach § 103 Abs. 1 Nr. 8 GO n.F., die ihre weitere Ausgestaltung in den Vergaberichtlinien der Kreisverwaltung gefunden hat.

Offensichtlich gingen Organisationseinheiten der Verwaltung in der Vergangenheit vereinzelt davon aus, Vergabeangelegenheiten lediglich nur *vorbereiten* zu müssen und so dann dem **Rechnungsprüfungsamt zur "Entscheidung"** vorlegen zu können. Soweit dies so vollzogen worden ist, ginge hiermit eine *Verlagerung der Verantwortung* einher, die einen systemischen Fehler darstellt. Dem RPA sodann vorzuwerfen, es unterstütze (und berate) damit die Fachämter nicht mehr, ist nicht sachgerecht und greift ins Leere. § 2 Nr. 3 VOL regelt vielmehr zutreffend, dass die Vergaben **unter ausschließlicher Verantwortung der Vergabestellen** erfolgen.

Die Auffassung, das RPA treffe nach Vorlage entsprechender Vorgänge die vergaberechtliche **Entscheidung** (an Stelle der Verwaltung) unterliegt einem gravierenden Rechtsirrtum. Zuständig und verantwortlich für Vergabeentscheidungen **ist und bleibt die Verwaltung**, bei Summen ab 50.000 € der Kreisausschuss.

Eine Verwischung der strikten Funktions- und Aufgabentrennung zwischen Verwaltungshandeln und Rechnungsprüfung ist weder kommunalverfassungsrechtlich zulässig noch mit den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Revision vereinbar²⁰⁷.

Das Gesetz schaltet den Prüfungsprozess allerdings bei Vergaben **vor** den rechtsverbindlichen Abschluss entsprechender Verträge.

Soweit dem Rechnungsprüfungsamt eine formell und materiell **rechtmäßige** Vergabe zur Prüfung vorgelegt wird, wird dieser weiterhin auch "*zugestimmt*" !

Ergeben sich hingegen vergaberechtliche **Problemlagen** oder **Bedenken** gegen die Zulässigkeit vergaberechtlicher Maßnahmen, Auswahl der Bieter oder Anhaltspunkte in Bezug auf mögliche **Vergabebeschwerden** und **Klagen**, wird das RPA diese eingehend darlegen und begründen. Dies wird vom RPA auch im Sinne einer prüfungsseitigen **Beratung** der Verwaltung verstanden. Eine *Zustimmung* durch das RPA kann es in derartigen Fällen aber *keinesfalls* geben.

Letztendlich bleibt es aber auch in diesen Fällen bei der grundlegenden **Kompetenz der Verwaltung**, Vergaben *auch gegen die Bedenken der Rechnungsprüfung* durchführen und abwickeln zu können. Eine Verlagerung der Verantwortung von Verwaltung auf Rechnungsprüfung und umgekehrt findet im geltenden Recht hingegen keine Stütze.

Die **Vergaberichtlinien** sehen darüber hinaus besondere Regelungen zur Einbindung des RPA vor. So bedarf es bei einer geplanten "*Abweichung von der öffentlichen Ausschreibung*" einer einvernehmlichen Entscheidung von Fachamt, Zentraler Vergabestelle und Rechnungsprüfung.

Weiterhin hat die Verwaltung einen **Arbeitskreis Vergaben** eingerichtet, der geplante Vergabeentscheidungen diskutiert und (vor)berät. Das Rechnungsprüfungsamt nimmt an den Sitzungen des Arbeitskreises teil und hält dessen Einrichtung auch für sinnvoll.

²⁰⁷ Bekemann; Kommunale Korruptionsbekämpfung, Kap. F, S. 107

Soweit allerdings der **Kreisausschuss** für die Entscheidung über eine Vergabe zuständig ist, erwartet die Rechnungsprüfung, dass dieser in den jeweiligen Vorlagen umfassend über die Sachlage, die Auffassung der Verwaltung sowie der Rechnungsprüfung **informiert** wird.

*So hatte die Verwaltung in der **Drs. Nr. 148/08** (Schülerspezialverkehr) Beschlussvorschläge für den Kreisausschuss formuliert und ausgeführt: "Das Rechnungsprüfungsamt wurde umfassend einbezogen". Diese Darstellung stellte die Sachlage indes nur unvollständig dar und verzerrte das Ergebnis der prüfungsseitigen Beteiligung des RPA. Hierdurch wurde der Kreisausschuss nicht vollständig über die Sach- und Prüfungslage unterrichtet.*

*Die Formulierung konnte so verstanden werden, als ob das RPA der Vergabe in allen Teilen auch zugestimmt habe. Dies war nicht der Fall. Erst im anschließenden **Arbeitskreis** wurde die Thematik eingehend beraten und das RPA konnte seine Bedenken (in einzelnen Punkten) substantiiert vortragen. Doch auch in der hiernach verfassten 1. Ergänzung der Vorlage versäumte es die Verwaltung offensichtlich, den Kreisausschuss zumindest über die Auffassung des RPA in Kenntnis zu setzen²⁰⁸.*

Der **Kreisausschuss** kann hierbei nicht nur auf die *formale Zuständigkeit* bei Vergaben über 50.000 € reduziert werden. Mit der Beschlussfassung über eine Vergabe trifft er vielmehr die **Vergabeentscheidung**, die von der Verwaltung sodann umzusetzen ist.

Mit Blick auf die **Haftungsvorschriften** des § 28 Abs. 3 KrO dürfen die Kreisausschussmitglieder erwarten, zumindest über die vollständige Sachlage und die ggf. unterschiedlichen Auffassungen informiert zu werden, um sodann sachgerecht über die Vergabe beraten und beschließen zu können.

²⁰⁸ Zwischenzeitlich hat die Verwaltung die Einlassungen des RPA berücksichtigt. So wurde zumindest der Arbeitskreis Vergaben in Angelegenheiten einer konkreten Vergabe von Kassenautomaten im Straßenverkehrsamt über die Hinweise des RPA zutreffend vorher unterrichtet (vgl. Drs. Nr. 205/08 und Kreistagsitzung am 17.6.2008, TOP 25).

5.4 Abweichung von öffentlicher Ausschreibung zugunsten freihändiger Vergaben

In Erörterungen mit dem RPA über *Abweichungen von der öffentlichen Ausschreibung* werden von den Fachämtern mitunter vor allem **freihändige Vergaben** favorisiert. Die hierzu vorgetragenen Gründe bewegen sich häufig im Rahmen von Wirtschaftlichkeits- und Zweckmäßigkeitserwägungen. Oftmals wird argumentiert, die vorgeschlagene freihändige Vergabe führe zu einer Kostenersparnis für den Kreis Düren und sei daher wirtschaftlicher.

Gleichzeitig wird vernachlässigt, dass auch *freihändige Vergaben* möglichst **im Wettbewerb** durchzuführen sind und die Argumente der Verwaltung nicht zwangsläufig zur Beauftragung *einer* einzelnen (gewünschten) Firma führen dürfen²⁰⁹.

Den vorstehenden Auffassungen der Verwaltung liegt eine Fehldeutung des geltenden Vergaberechts zugrunde und es bedarf an dieser Stelle erneut der prüfungsseitigen Klarstellung.

Das geltende Vergabe- und Gemeindehaushaltsrecht sieht die *öffentliche Ausschreibung* als Grundsatztatbestand der Vergabearten an²¹⁰. Abweichungen hiervon können nur in *begründeten* Ausnahmefällen erfolgen. So regelt z.B. § 3 Nr. 4 VOL Ausnahmetatbestände, die (nur) eine freihändige Vergabe zulässig machen.

Die neben den vergaberechtlichen Vorschriften bestehende Grundsatznorm des § 75 GO hat hierbei aber keine das Vergaberecht verdrängende Eigenschaft; mithin können Abweichungen von der öffentlichen Ausschreibung *nicht* auf den **Wirtschaftlichkeitsgrundsatz** aus § 75 GO gestützt werden²¹¹.

Es ist hierbei insbesondere **unerheblich**, ob die Verwaltung aus ihrer Sicht bei einer freihändigen Vergabe **Kostenersparnisse** für den Kreishaushalt annimmt, *so wünschenswert diese auch seien*, und daher auf eine öffentliche Ausschreibung verzichtet.

Eine solche Auffassung verkennt nach geltender Rechtsprechung den Sinn und Zweck der vergaberechtlichen Bestimmungen, wenn sie annähme, dies sei im Interesse eines *möglichst günstigen* Angebotes gerechtfertigt.

Soweit besondere technische Spezifikationen vorliegen, Software, Gerätschaften, Fahrzeugmarken (Dienstwagen, Feuerwehrfahrzeuge), Kassenautomaten oder Büromöbel etc. *bisher* zum Einsatz kamen, kann nicht stets mit den gleichen Argumenten von Kompatibilität oder Kontinuität der Wettbewerb ausgehebelt, von der öffentlichen Ausschreibung abgewichen und sodann nur wenige Firmen oder eine Firma jeweils (Folge)aufträge erhalten.

Zu dieser Thematik hat die Rechnungsprüfung bereits im Jahresprüfbericht 2005 (Kap. 3.51) Ausführungen gemacht.

²⁰⁹ Die Vergaberichtlinien des Kreises normieren selbst eine Verpflichtung zur Einholung von **Vergleichsangeboten**.

²¹⁰ vgl. § 2 Nr. 1 und § 3 Nr. 2 VOL, §§ 31 (25 n.F.) GemHVO. "Öffentliche Ausschreibung **muss** stattfinden [...]"

²¹¹ Der **Wirtschaftlichkeitsaspekt** findet vielmehr im Vergaberecht selbst Berücksichtigung (z.B. § 97 Abs. 5 GWB, Ziffer 1.2.5 Vergaberichtlinien des Kreises).

Durch die vergaberechtlichen Bestimmungen soll vielmehr insbesondere auch der **faire Wettbewerb** gesichert werden. Der in § 75 GO normierte Sparsamkeitsgrundsatz steht dem nicht entgegen. Die vergaberechtlichen Bestimmungen dienen nämlich **nicht** ausschließlich dem Interesse des Auftraggebers und deren Einhaltung verhindert keineswegs die Erzielung günstiger Preise für den Auftraggeber.

Hierbei dienen die Verdingungsordnungen **nicht nur** dem öffentlichen Interesse an der **Wirtschaftlichkeit** und **Sparsamkeit** der Haushaltsführung, sondern auch den Interessen der **Bieter** an einem fairen Wettbewerb²¹².

Das Haushaltsrecht hingegen dient in diesem Sinne nicht der Sicherung des Wettbewerbs, sondern dem **wirtschaftlichen** und **sparsamen** Umgang mit Haushaltsmitteln, der im *öffentlichen Interesse* liegt. Nach den Vorstellungen des Gesetzgebers begründen die vergaberechtlichen Normen aber ein **subjektives Recht auf Einhaltung** der Vorschriften über die öffentliche Auftragsvergabe. Dies kommt auch in § 97 Abs. 7 GWB zum Ausdruck. Die Verdingungsordnung(en) sind daher wie Rechtsnormen anzuwenden²¹³.

Die Rechtsprechung des **EuGH** führt sogar aus, dass Verträge, die gegen vergaberechtliche Verpflichtungen verstoßen, ggf. nicht anzuwenden, ja zu *beenden* oder zu *brechen* seien. Der Rechtsgrundsatz des *pacta sunt servanda* könne durch europäisches Recht oder Vergabeverstöße sogar verdrängt werden²¹⁴.

Auch in der aktuellen Rechtsprechung des **OVG NRW** wird ausgeführt, dass eine unbedingte *Abweichung* vom Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung einen *schwerwiegenden Verstoß* gegen Vergabebestimmungen darstelle. Gerade die Argumente der "Wirtschaftlichkeit" und "Sparsamkeit" treffen im Grundsatz nicht zu. **Mangels einer öffentlichen Ausschreibung könne gerade nicht festgestellt werden, ob bei der Durchführung einer solchen Ausschreibung günstigere Angebote abgegeben worden wären**²¹⁵.

Letztlich kann auch der oftmals angeführte Aspekt des **höheren Verwaltungsaufwands** bei öffentlicher Ausschreibung im Grundsatz nicht tragfähig sein. Er trifft zwar zu, hat aber vergaberechtlich *keine* Bedeutung.

Das Rechnungsprüfungsamt hat zu der Gesamthematik bereits im **Jahresprüfbericht 2006** Stellung bezogen und seine Rechtsauffassung hierzu (u.a. in der dortigen Anmerkung A 26) niedergelegt²¹⁶. Aufgrund der auch für das Prüfungsjahr 2007 festzustellenden Verwaltungspraxis bedarf es aber eines erneuten Aufgreifens.

Anmerkung A 22

Vergabe- und Gemeindehaushaltsrecht verpflichten im Grundsatz zur Durchführung einer *öffentlichen Ausschreibung*. Abweichungen hiervon, insbesondere zu Gunsten *freihändiger Vergaben*, dürfen sich nur auf Ausnahmetatbestände stützen und nicht zur Regel werden. Die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit stehen dem weder entgegen, noch besitzen sie eine die vergaberechtlichen Bestimmungen verdrängende Eigenschaft.

²¹² OVG NRW, U. v. 22.2.2005, 15 A 1065/04

²¹³ BVerwG, B. v. 2.5.2007, 6 B 10.07

²¹⁴ EuGH, 18.7.2007 (C-503/04). Der EuGH hat ebenfalls eine Klage der Kommission gegen Deutschland wegen der **Vergabepraxis im Rettungsdienst** wegen des *regelmäßigen Verzichts auf öffentliche/europaweite Ausschreibung* zugestellt (LKT Rundschreiben 747/07).

²¹⁵ OVG NRW, U. v. 12.6.2007, 15 A 1243/05

²¹⁶ Diese Auffassung wurde seitens des RPA insbesondere bei den Vergaben "*stationäre Geschwindigkeitsanlage*" (s. Kapitel 5.7) und "*Beschaffung von Kassenautomaten*" des **Straßenverkehrsamtes** (vgl. auch Drs. Nr. 205/08) substantiiert vorgetragen.

5.5 Prüfung von Vergaben im Zuwendungswesen

Die Prüfung von *Zuwendungen* ist dem RPA im Gegensatz zur *Vergabeprüfung* gesetzlich *nicht* zwingend übertragen. Soweit das RPA hingegen **Zuwendungsprüfungen**²¹⁷ durchführt, sind diese oftmals eng mit *Vergabeverfahren* verzahnt²¹⁸. Die prüfungsseitige Betrachtung beider Bereiche überschneiden sich somit.

Mit Schreiben vom 15.10.2007 bat das RPA die Organisationseinheiten (OE) darum, ihm *sämtliche* eingehenden **Zuwendungs-, Förder- oder Bewilligungsbescheide** in Ablichtung zur Kenntnisnahme zuzuleiten.

Mit Schreiben vom 24.01.2008 an alle OE wies die Prüfung sodann auf die umfängliche Darstellung der Rechtslage im **Jahresprüfbericht 2006** hin. In der dortigen Anmerkung **A 4** sei ausgeführt worden, dass die Prüfung von Zuwendungen eine **wichtige**, aber **keine pflichtige** Aufgabe der Rechnungsprüfung ist, sondern sich im Rahmen des eigenständigen **Prüfungsermessens** vollzieht. Soweit eine Zuwendungsmaßnahme im Einzelfall vom RPA geprüft werden solle, bedürfe es hierzu eines **Prüfauftrags** nach § 103 Abs. 2 oder § 104 GO.

Da die Prüfung von Zuwendungen oder Schlussabrechnungen ggf. unter Einbindung *bautechnischer* Betrachtungen, Einhaltung des *Kostenerstattungsprinzips*, Kontrolle der angeschafften *Wirtschaftsgüter* oder erbrachten *Dienstleistungen*, Einhaltung des *Vergaberechts* usw. einen hohen fachlichen und zeitintensiven Prüfaufwand erfordert, ist in jedem Falle eine **rechtzeitige Kontaktaufnahme mit der Rechnungsprüfung** unabdingbar, um im Rahmen einer ordnungsgemäßen Vorbereitung den erforderlichen Zeit- und Personalaufwand einplanen zu können.

Hierbei wird zu klären sein, ob die Rechnungsprüfung personell die Prüfung oder Begleitung des jeweiligen Projekts zu leisten in der Lage ist.

Nicht sachgerecht und ausreichend ist es in diesem Zusammenhang, dem Rechnungsprüfungsamt *ohne* vorherige Information *unaufgefordert* Projekt-, Förder- oder Antragsunterlagen zuzuleiten und um kurzfristige Prüfung zu ersuchen.

Soweit derartige Prüfungsansinnen sodann von *Fristen* oder *Terminen* abhängig gemacht werden, bei deren Ablauf Zuwendungsgelder ggf. verloren gingen oder zurückgefordert werden, kann dies *nicht* zu Lasten einer recht- und ordnungsmäßigen sowie verantwortungsvollen Prüfung vollzogen werden, da in solchen Fällen eine ausreichende Prüfvorbereitung und Zeitplanung nicht möglich ist. In diesen Fällen tragen die Organisationseinheiten das **Risiko** einer *nicht* oder *nicht rechtzeitig* vollziehbaren Zuwendungsprüfung.

Die OE der Verwaltung wurden daher gebeten, unter Berücksichtigung dieser Erwägungen ihre Projekt- und Zuwendungsangelegenheiten in der Planungs- und Realisierungsphase durchzuführen und **rechtzeitig** abzuklären, ob eine Prüfung der Projektdurchführung bzw. entsprechender Schlussverwendungsnachweise durch das RPA durchgeführt werden *kann* oder ob dies durch externe Prüfungsstellen geleistet werden muss.

²¹⁷ Jahresprüfbericht 2006, Kap. I.11, S. 42

²¹⁸ Zu prüfen ist oftmals die **zuwendungsgemäße Verwendung** von Mitteln (Land, EU) bzw. die Prüfung des Schlussverwendungsnachweises. Hierbei sind oftmals auch die korrekte Durchführung der Vergaben, die Einhaltung des **Vergaberechts** bzw. der **Vorgaben** des Zuwendungsgebers (u.a. mit Nebenbestimmungen der ANBest-G oder der VVG zur LHO) zu prüfen.

Der Rechnungsprüfung begegnen darüber hinaus vereinzelt Auffassungen, wonach Fachämter eine zuwendungsfreundliche (Vergabe)prüfung erwarten. Diesem Ansinnen kann seitens der Rechnungsprüfung nur im Rahmen nachstehender Erwägungen beigetreten werden.

Prüfmaßstab ist und bleibt das **geltende Vergabe- und/oder Zuwendungsrecht** einschließlich der haushaltsrechtlichen Bestimmungen (LHO, GemHVO), der Rechtsprechung sowie der verbindlichen Vorgaben und Auflagen des Zuwendungsgebers. Hierbei wird insbesondere geprüft, ob sämtliche Mittel **förderungsfähig** bzw. **förderungsschädlich** verwendet, das **Vergaberecht** sowie weitere verbindliche **Nebenbestimmungen** des Zuwendungsbescheids eingehalten worden sind²¹⁹.

Auf die möglichen **Rechtsfolgen** bei bestimmungswidriger Verwendung sowie die Möglichkeit der Rückforderung von Zuwendungsmitteln seitens der Bewilligungsbehörde hat das RPA im o.g. Schreiben vom 24.01.2008 ausdrücklich hingewiesen²²⁰.

Auch nach Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes hat, wer die materiellen Voraussetzungen für die Leistung einer Subvention *nicht* erfüllt, auf sie *keinen* Anspruch²²¹. Eben diese Voraussetzungen sind auch von der Rechnungsprüfung zu prüfen.

Soweit "subventionserhebliche" Tatsachen dem RPA im Rahmen der Prüfung bekannt werden, kann der "Subventionsgeber" hierüber nicht in Unkenntnis gelassen werden, da dies den **Straftatbestand** des § 264 Abs. 1 Nr. 3 StGB verwirklichen würde.

Beispielhaft seien die *diese Ansicht bestätigenden Hinweise* in dem dem RPA vorliegenden Zuwendungsbescheid der Bezirksregierung Köln zum Dienstleistungszentrum Nideggen vom 11.04.2008 erwähnt.

Der Landesrechnungshof hat darüber hinaus in seinem Jahresprüfbericht 2004 (S. 83) eine strengere *Erfolgskontrolle* im Förderbereich angemahnt.

²¹⁹ u.a. OVG NRW U. v. 22.2.2005, 15 A 1065/04.

Das LG Münster hat festgestellt, dass der unzulässige Verzicht auf öffentliche Ausschreibungen stets einen schweren Vergabeverstoß darstelle, der im Regelfall den Widerruf einer Zuwendung rechtfertige (U. v. 18.5.2006, 12 O 484/05; Mitteilung StGB NRW 649/2007 v. 24.10.2007).

Hierzu wird ebenfalls auf den RdErl. d. Finanzministeriums v. 18.12.2003 über die Rückforderung von Zuwendungen wegen Nichtbeachtung der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB/A) und der Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen - (VOL/A) hingewiesen.

Das OVG NRW hat u.a. in seinem Urteil vom 12.06.2007 (12.06.2007, 15 A 1243/05) nochmals bestätigt, dass gerade die Einhaltung der mit dem Zuwendungsbescheid gemachten **Auflagen** (Beachtung der ANBest-G, der kommunalen **Vergabe-grundsätze** des IM NRW etc.) eine besondere Bedeutung hat. Werden diese nicht eingehalten, kann die Zuwendung von der Bewilligungsbehörde zu Recht zurückgefordert werden. Gerade auch die unsachgemäße **Abweichung von der öffentlichen Ausschreibung** stelle einen schwerwiegenden Verstoß gegen Vergabebestimmungen dar. Argumente der wirtschaftlichen oder sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel seien nicht tragfähig, da gerade mangels einer öffentlichen Ausschreibung nicht festgestellt werden könne, ob ein günstigeres Angebot abgegeben worden wäre.

²²⁰ vgl. §§ 49 Abs. 3 Nr. 2 iVm. 36 Abs. 2 Nr. 4 und 49a VwVfG

²²¹ BGH, U. v. 8.4.2003, 5 StR 448/02. Lackner/Kühl: Kommentar StGB, 26. Auflage, zu § 263

5.6 Prüfung von Bagatellaufträgen

Im Zuge der Ausführungen über die Erfassung und Dokumentation von Vergaben hatte das RPA den Bereich der sog. **Bagatellaufträge** (bis 500 €) kurz angeführt²²².

Im Hinblick auf das im KorruptionsbG normierte Vier-Augen-Prinzip wie auch den Regelungen des *Standardbefreiungsgesetzes NRW* berichtete die Verwaltung dem IM NRW über die Umsetzung der Regelungen und beantragte eine **Ausnahme** von den Vorschriften bei Bagatellaufträgen. Gleichzeitig wurde darauf hingewiesen, das RPA würde sich verstärkt auch mit diesen Bereich befassen. Der Erlass des IM NRW vom 20.04.2007 ist dem gefolgt und wiederholte die Notwendigkeit der Prüfung durch das RPA.

Auch wenn das RPA in seiner **Anmerkung A 30/2006** bereits auf den Aufbau eines Erfassungs- und Controllingsystems hingewiesen hatte, zeigte sich die verwaltungsseitige Umsetzung nur schleppend. Erst im Juli 2008 erfolgte ein weiterer verwaltungsseitiger Fortgang in der Sache. Für das Jahr 2008 wird allerdings prüfungsseitig *nicht mehr* mit der geforderten Erfassung der notwendigen Daten gerechnet.

In Betrachtung der grundlegenden Problematik muss generell darauf hingewiesen werden, dass nicht einerseits das Vier-Augen-Prinzip bei Bagatellaufträgen abgeschafft wird, das IM NRW sodann von einer verstärkten Prüfung dieses Bereiches durch das RPA ausgeht, gleichzeitig aber, *wenn das RPA dieser Aufgabe nachkommen will*, verwaltungsseitig der hohe (Erfassungs)Aufwand zur Ermittlung der kleineren Aufträge beklagt wird.

Soweit nämlich das Vier-Augen-Prinzip für diesen Bereich gänzlich entfielen, die Verwaltung aber wegen des Arbeitsaufwands *keine* Erhebung oder Dokumentation der Aufträge durchführte, wäre der Rechnungsprüfung die Grundlage entzogen, in diesem Bereich überhaupt wirksame Prüfungen, Kontrollen oder Stichproben durchzuführen. Eine wirksame Korruptionsprävention unter Anwendung geeigneter Indikatoren (*Art der Beschaffungen, Anzahl und Häufigkeit beauftragter Firmen, Besonderheiten und Auffälligkeiten in Bezug auf Leistungen etc.*) fände somit in der Kreisverwaltung Düren nicht statt.

In einem qualifizierten System der Korruptionsprävention sollten berichtspflichtige Elemente nicht fehlen. Maßnahmen eines DV-gestützten Kontrollwesens entfalten schon alleine aufgrund ihrer Existenz eine präventive Wirkung. Das Herstellen von Transparenz ist daher ein wichtiges Mittel zur Korruptionsprävention. Wichtig ist hierbei, dass Auffälligkeiten erkannt werden können. Durch eine effektive Tätigkeit der Innenrevision/Rechnungsprüfung wird daher die erforderliche Kontrolldichte erhöht²²³.

Im Hinblick auf diese Zusammenhänge wiederholt das RPA seine Forderung nach transparenten Vergabeverfahren sowie nachvollziehbaren Dokumentationen der vergebenen Aufträge (auch) im Bagatellbereich, damit dem notwendigen und gesetzlich geforderten Prüfungserfordernis nachhaltig Rechnung getragen werden kann. **Es steht allerdings im Ermessen der Verwaltung abzuwägen, ob der Erfassungsaufwand höher ist als die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips und daher dessen erneute Einführung effizienter erscheint.**

²²² Jahresprüfbericht 2006, Kap. 5.4, S. 201

²²³ Bekemann: Kommunale Korruptionsbekämpfung, Kap. D, S. 30 ff.

ches System etc.) zwar durchaus nachvollziehbar und ermöglichen größtmögliche Flexibilität²²⁵.

Folgte man aber *gänzlich* derartigen Auffassungen, bestünde die Gefahr, in der Zukunft eine unveränderliche weitere Beauftragung dieser Firma (jeweils mit dem gleichen Argument) zu präjudizieren. Bei künftigen Anschaffungen oder Ersatzmaßnahmen defekter Anlagen erhalte stets und einzig dieselbe Firma unter der vorgetragenen Prämisse die Auftragsvergabe. Damit wäre der geforderte Wettbewerb *gänzlich* und dauerhaft ausgeschlossen. Einer solchen Vorgehensweise vermag sich die Rechnungsprüfung indes nicht anzuschließen.

Grundsätzlich hat der Auftraggeber vielmehr das Verfahren anzuwenden, welches den *größtmöglichen Wettbewerb* eröffnet. Daher hat die öffentliche Ausschreibung grundsätzlich Vorrang²²⁶. Die Abweichung von der öffentlichen Ausschreibung zugunsten der freihändigen Vergabe kann daher nur auf die in § 3 Nr. 4 VOL/A aufgeführten Tatbestände gestützt werden. Diese sind *abschließend* und aufgrund ihres Ausnahmecharakters **eng** auszulegen. Auf die weiteren Ausführungen in Kapitel 5.6 wird hingewiesen.

Für eine Ausnahme nach § 3 Nr. 4 lit. a) müssen **besondere Gründe** vorliegen, die im Zusammenhang mit der **Natur des Geschäftes** oder **besonderen Umständen** der Vergabe stehen (kumulative Voraussetzungen). Wegen dieser darf nur **ein** Unternehmen in Betracht kommen. Neben **Erfahrungen**, **Zuverlässigkeit** muss die Leistung mit **außergewöhnlichen Schwierigkeiten** oder **Eigenarten** verbunden sein, die "**besondere**" Anforderungen an den Auftragnehmer stellen. Die **besonderen Gründe** müssen die Vergabe an **ein** bestimmtes Unternehmen zwingend erfordern. Dies ist wiederum durch eine **Markterkundung** zu ermitteln.

Freihändige Vergabe ist hingegen unzulässig, wenn ein Unternehmen eine entspr. Leistungserbringung verspricht, aber *weitere* Unternehmen zur Auftragsausführung in der Lage wären. Insbesondere bei **Produktbezeichnungen** ist stets ein technisch *gleichwertiges* Produkt zuzulassen.

Als **geringfügige Nachbestellung** iSd. § 3 Nr. 4 lit. d) oder Beschaffung von Ersatzteilen bzw. Zubehörstücken nach lit. e) kann die Vergabe ebenfalls *nicht* angesehen werden.

Letztlich kann die Vergabe auch *nicht* als **vorteilhafte Gelegenheit** nach lit. m) angesehen werden. Diese Vorschrift ist ebenfalls eng auszulegen, muss sich auf einen sehr kurzen Zeitraum beziehen und zu einem erheblich unter dem marktüblichen Preis erfolgen. Dies ist vorliegend nicht erkennbar.

Neben den bereits dargelegten Voraussetzungen nach § 4 VOL/A, wonach der **Bewerberkreis** zu erkunden ist, soweit keine ausreichende **Marktübersicht** besteht, ist im Übrigen darauf hinzuweisen, dass § 3 Nr. 1 Abs. 4 VOL/A auch die Möglichkeit der freihändigen Vergabe mit **öffentlichem Teilnahmewettbewerb** (öT) vorsieht.

Dieser verschafft dem Auftraggeber einen Marktüberblick bezüglich der nachgefragten Leistung. Hierbei werden die interessierten Unternehmen auf die Bekanntmachung reagieren. Der Auftraggeber muss diesen Marktüberblick nicht eigenständig erstellen. Weiterhin entscheiden infolge des öT die Unternehmen selbst über ihr Interesse an dem Auftrag. Die

²²⁵ Müller-Wrede: VOL/A, Kommentar, 2. Auflage 2007, zu § 3, Rn. 19

²²⁶ Müller-Wrede: a.a.O., zu § 3 Rn. 22, OLG Düsseldorf, B. v. 27.10.2004, VergabeR 2005, 252

Auswahl von Unternehmen ohne öT birgt hingegen die Gefahr des sachfremden Ausschlusses und der sachfremden Bevorzugung von Unternehmen²²⁷. Entschließt sich der Auftraggeber, auch auf den öT zu verzichten, ist dies ebenfalls und *besonders* zu begründen. Insoweit gelten **verschärfte** Anforderungen²²⁸.

Die *freihändige Vergabe* konnte aber ggf. dennoch darauf gestützt werden, dass die **technischen Besonderheiten** bzw. **Spezifikationen** derart ausgestaltet sind, dass hierfür tatsächlich nur das besagte Unternehmen in Frage kommt (Kompatibilität). Soweit der Auftrag also jene **technischen Besonderheiten** aufweist und es aufgrund dieser unbedingt erforderlich ist, den Auftrag nur an dieses Unternehmen zu vergeben, *könnte* eine Ausnahme im o.g. Sinne angenommen werden²²⁹. Dies musste allerdings vom Fachamt noch eingehender *begründet* werden.

Hierbei regelt § 3 Nr. 5 VOL eine besondere Dokumentationspflicht, die eine spezialrechtliche Regelung zu § 30 VOL (Vergabevermerk) darstellt.

Im Rahmen der Vergabepflichtung wurde dem Fachamt sodann aufgegeben, seine Begründungen und Ausführungen zur "**technischen Besonderheit**" substantiiert darzulegen, allerdings mit der Vorgabe, die vom RPA ausgeführten Prüfbemerkungen künftig zu beachten.

Die Verwaltung wurde aufgefordert, für die Zukunft sicherzustellen, dass auch in diesem Bereich eine angemessene Form des **Wettbewerbs** unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung des RPA hergestellt werden kann.

²²⁷ Müller/Wrede: a.a.O., zu § 3, Rn. 20

²²⁸ Müller/Wrede: a.a.O., zu § 3, Rn. 30

²²⁹ insoweit Bechthold: GWB, Kommentar, 4. Auflage, zu § 101 GWB, Rn. 9

➤ *Beschaffung von Lernmitteln für die Schuljahre 2007/2008 (Amt 40)*

Die Lieferung von Schulbüchern wurde für **zwei Schuljahre öffentlich ausgeschrieben**. Zum Submissionstermin am 11.05.2007 lagen dem Verhandlungsleiter **22 Angebote** vor. Ein Angebot musste im weiteren Verfahren aus formellen Gründen ausgeschlossen werden. Die in der Ausschreibung abgefragten Serviceleistungen sind von allen Bietern angeboten worden. Darüber hinaus sind von den Bietern **weitere Serviceleistungen** offeriert worden.

Im Anschreiben der fachlich zuständigen Organisationseinheit vom 18.05.2007 wird der , welcher auch bisher die Schulbuchlieferungen durchgeführt hat, als geeignetster Bieter zur Auftragsvergabe vorgesehen. Im Antwortschreiben vom 23.05.2007 stellt das Rechnungsprüfungsamt fest, dass die **fachliche Prüfung und Wertung nicht im erforderlichen Umfange** erfolgt ist und darüber hinaus einer objektiven Darstellung entbehrt.

Daraufhin führt die fachlich zuständige Organisationseinheit anhand einer Matrix eine erneute Bewertung durch und kommt im Schreiben vom 06.06.2007 zu dem Ergebnis, dass sie von allen über die Standard-Service-Leistungen hinaus gehenden Service-Leistungen **8 Leistungen ausgesucht** hat, die dazu geeignet sind, die Schulbuchbeschaffung zu vereinfachen bzw. zu beschleunigen. Nach Auswertung dieser Kriterien sei wiederum der günstigste Bieter.

Nach erneuter eingehender Prüfung der Vergabe kommt das Rechnungsprüfungsamt zu der Auffassung, dass die **Versäumnisse in den Verdingungsunterlagen** (keine Angabe zur Wertung der über die abgefragten Service-Leistungen hinaus gehenden Service-Leistungen) in der Wertungsphase **nicht mehr zu heilen** sind und daraus resultierend jeder mögliche Ansatz der Wertung vergaberechtlich angreifbar ist. Im Weiteren werden die 3 möglichen Wertungsvorschläge vergaberechtlich eingeschätzt mit dem Ergebnis, dass aller Wahrscheinlichkeit nach das Losverfahren in diesem Falle das transparenteste Verfahren darstellen dürfte. Die **Vergabeentscheidung** lag jedoch im **Verantwortungsbereich der fachlich zuständigen Organisationseinheit** und sollte im Vergabevermerk hinterlegt werden.

Anmerkung A 23

Bei künftigen öffentlichen Ausschreibungen zur Beschaffung von Lernmitteln wird der fachlich zuständigen Organisationseinheit angeraten, in Abstimmung mit den Schulen handelsübliche Service-Leistungen zu erfassen und wie bereits durchgeführt als Ankreuzoption auszuweisen. Die Wertung darüber hinaus gehend angebotener Service-Leistungen ist möglichst eindeutig in den Verdingungsunterlagen anzugeben bzw. auszuschließen. Bei Gleichwertigkeit der Angebote entscheidet das Losverfahren.

Im Vergabevermerk vom 19.06.2007 wurde dargelegt, dass die Wertung der Service-Leistungen über 3 Stufen vorgenommen wurde. Zuerst wurden die abgefragten **Standard-Service-Leistungen** bewertet, dann folgten **8 zusätzliche Sonder-Service-Leistungen**, die eine besondere Wertigkeit für die kreiseigenen Schulen darstellten und letztendlich wurde eine Bewertung weiterer **zusätzlicher Service-Leistungen** vorgenommen. Nach Ansicht der fachlich zuständigen Organisationseinheit stellte sich in allen drei Bewertungsstufen als **wirtschaftlichster Bieter** dar.

Durch die nachträgliche Auswahl von Zuschlagkriterien kann nicht ausgeschlossen werden, dass deren Auswahl an den gewünschten Bieter angepasst wird.

Hierdurch kann jegliche **Objektivität und Transparenz im Vergabeverfahren** ad absurdum geführt werden. Auch die Einbeziehung weiterer Service-Leistungen in der 3. Wertungsstufe verbessert das Verfahren diesbezüglich nicht.

Fraglich ist in diesem Zusammenhang, warum in dieser 3. Bewertungsstufe nicht alle angebotenen Service-Leistungen bewertet wurden, soweit sie mit dem Buchpreisbindungsgesetz zu vereinbaren waren. Wären in die Wertung nämlich alle angebotenen Leistungen einbezogen worden, so wäre nicht , sondern die **Fa.** als **wirtschaftlichster Bieter aus der 3. Bewertungsstufe** hervorgegangen.

Zur Vermeidung dieser Wertungsspielräume und zugunsten von mehr Transparenz sollten künftig in Auslegung des § 25 Nr. 3 VOL/A²³⁰ in den Verdingungsunterlagen die Kriterien angegeben werden, nach denen sich das wirtschaftlichste Angebot bemessen soll.

²³⁰ Müller-Wrede, Kommentar zur VOL/A, 2. Auflage 2007, Rn. 473-475

➤ *Ausstattung von Schulen mit EDV-Equipment (Amt 40)*

Auf der Grundlage des Medienentwicklungsplanes wurde für die 9 kreiseigenen Schulen die o.a. Beschaffung im offenen Verfahren EU-weit ausgeschrieben. Die veranschlagten Kosten wurden auf **480.000 €** geschätzt. Als Zuschlagskriterien sind mit einem Anteil von 30 % die Qualität der angebotenen Systeme und mit 70 % der Preis anhand einer Bewertungsmatrix bewertet worden. Der Submissionstermin fand am 21.06.2007 statt. 11 Bieter gaben ein Angebot mit folgendem Ergebnis ab:

Die formelle Prüfung durch die ZVS ergab, dass 6 Bieter für alle Lose und ein Bieter für ein Los *auszuschließen* waren, so dass noch 5 Bieter in der Wertung verblieben. Die exakte Begründung wurde im Vermerk vom 27.06.2007 erfasst.

Bei der nachfolgenden **Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt** wurde mit Schreiben vom 16.07.2007 festgestellt, dass **auch die verbliebenen 5 Firmen aus formellen Gründen ausgeschlossen** werden mussten. Eine Vergabe unter den gegebenen Voraussetzungen wurde als rechtlich bedenklich eingestuft. Der Verwaltung wurde aufgetragen, über eine eventuelle **Aufhebung der Ausschreibung** zu entscheiden.

Im weiteren Verfahren ist die **Ausschreibung** nach § 26 Nr. 1 lit. a iVm. § 1a Nr.1 VOL/A mit Zustimmung des RPA **aufgehoben** und im Anschluss gem. § 3a Nr.1 Abs.5 lit. a VOL/A ein **Verhandlungsverfahren ohne vorherige Vergabebekanntmachung durchgeführt** worden. In dieses Verhandlungsverfahren wurden nur jene Bieter einbezogen, deren Angebot nach § 25 Nr. 1 VOL/A auszuschließen war, die aber nicht zugleich die Voraussetzungen des § 23 Nr.1 erfüllten. Demnach war die Fa. _____, die Änderungen an den Zahlungsbedingungen in den Angebotsunterlagen vorgenommen hatte, nicht in das Verhandlungsverfahren einzubeziehen.

Die Ausschreibung wurde im neuen Verfahren geringfügig in den **Losen 2 und 3 geändert**. Zum Submissionstermin am 25.09.2007 lagen Angebote von 7 von 10 angeschriebenen Bietern vor. Die Angebote der Firmen _____ mussten erneut **aus formellen Gründen** von der Wertung **ausgeschlossen** werden. Aufgrund der fachlichen Prüfung und Wertung waren weitere Firmen in den einzelnen Losen auszuschließen, weil sie die **technischen Voraussetzungen** (Vermerk vom 02.10.2007 von Herrn _____) **nicht erfüllten**.

Damit verblieben für die anstehende **Auftragsvergabe** folgende 5 Firmen für die Lose:

Die Preisdifferenz von den beauftragten zu den ausgeschlossenen Angebotspreisen stellt sich wie folgt dar:

Los 1	Preisdifferenz zum günstigsten Bieter Mindestbieter erfüllte die technischen Anforderungen nicht	43.241 €
Los 2	günstigstes Angebot nach LV-Änderung	
Los 3	günstigstes Angebot nach LV-Änderung	

Los 4	Preisdifferenz zum günstigsten Bieter Ausschluss Mindestbieter aus formellen Gründen	19.353 €
Los 5	günstigstes Angebot	
Los 6	Preisdifferenz zum günstigsten Bieter Ausschluss Mindestbieter aus formellen Gründen	3.083 €
Los 7	Preisdifferenz zum günstigsten Bieter Ausschluss Mindestbieter aus formellen Gründen	635 €

Anmerkung A 24

Die Ausschlussgründe in vorstehendem Verfahren waren begründet und nachweisbar. Auch wenn sich daraus für den Auftraggeber finanzielle Nachteile ergeben können, muss das Vergaberecht zwingend eingehalten werden.

Trotzdem alle 10 Bieter durch die Aufhebung der 1. Ausschreibung in einem neuen Verfahren die Chance hatten, die fehlenden Nachweise nun fristgerecht zu erbringen, haben **nicht alle diese Möglichkeit genutzt**. Inwieweit dies auch ein Spiegel für die Zuverlässigkeit einer Firma sein kann, sei dahingestellt.

Der fachlich bedingte Ausschluss in Los 1 zeigt einmal mehr die Bedeutung eines fachlich kompetenten Abgleichs mit den im Leistungsverzeichnis geforderten Bedingungen, um nicht im Endeffekt eine minderwertige Leistung einzukaufen.

In einem formalisierten Vergabeverfahren ist die Vorlage von Eignungsnachweisen unabdingbar. Seitens der fachlich zuständigen Organisationseinheit sollte jedoch in jedem Einzelfall entschieden werden, welche Angaben zwingend mit Vorlage des Angebotes zu erbringen sind.

➤ *Vergabe der Straßeninstandsetzung 2007 (Amt 61)*

Die Straßeninstandsetzung 2007 wurde **ursprünglich öffentlich ausgeschrieben** und mit Datum vom 12.06.2007 submittiert. In Anwesenheit des Verhandlungsleiters und der Schriftführerin wurden insgesamt 7 Angebote mit folgendem Ergebnis geöffnet:

Die anschließende **formelle Prüfung** der Angebote durch die Zentrale Vergabestelle ergab, dass keine der Firmen die mit Angebotsabgabe geforderten Eignungsnachweise vollständig erbracht hatte. Die Firmen hatten ihre Qualifikation bei einer **Präqualifikationsstelle** nachgewiesen und wurden aus diesem Grunde zur Wertung zugelassen, die anderen Firmen wurden von der Wertung ausgeschlossen und darüber unterrichtet.

Daraufhin legte die Firma mit Schreiben vom 28.06.2007 eine **Vergabebeschwerde** bei der Bezirksregierung ein, weil sie die Eignungsnachweise, hier insbesondere die Bescheinigung, dass kein Insolvenzverfahren eröffnet und das Unternehmen sich nicht in Liquidation befindet, für überzogen hielt.

Mit Verfügung vom 11.07.2007 teilte die Bezirksregierung mit, dass

- der Ausschluss der Firma rechtmäßig erfolgt war
- der Präqualifikationsnachweis in den Bewerbungsbedingungen nicht als Ersatz für die Eignungsnachweise zugelassen war
- darüber hinaus die verlangte Bescheinigung des zuständigen Insolvenzgerichtes nicht Bestandteil des Präqualifikationsnachweises war.

In Folge dieser Entscheidung war das **Vergabeverfahren nach § 26 VOB/A aufzuheben**, weil keine Firma die geforderten Eignungsnachweise vollständig eingereicht hatte, und ein neues Vergabeverfahren, z.B. eine **beschränkte Ausschreibung**, unter den bereits beteiligten Bietern durchzuführen.

Anmerkung A 25

Die Wahl der vorzulegenden Eignungsnachweise sollte von der fachlich zuständigen Organisationseinheit, die auch die Wertung derselben durchführt, wohlüberlegt erfolgen. Die formale Prüfung bei Eingang der Angebote durch die ZVS orientiert sich eng an den Vorgaben und reduziert den Handlungsspielraum bei einer Nichtvorlage der Nachweise *grundsätzlich* auf Null.

Durch die Aufnahme der Eignungskriterien in die Allgemeinregelung des § 2 VOB/A wird zugleich vorausgesetzt, dass sie **bei jeder Art der öffentlichen Bauvergabe vorliegen müssen**²³¹. Welche Nachweise jedoch verlangt werden, liegt im Ermessen des Auftraggebers.

²³¹ *Ingenstau Korbion*: Kommentar zur VOB/A und B, 16. Auflage

Wegen der weitreichenden Konsequenzen bei der fehlerhaften Handhabung von Eignungsnachweisen hinsichtlich der formalen Anforderungen im Rahmen von sich anschließenden Nachprüfungsverfahren bzw. Beschwerden sollte die fachlich zuständige Organisationseinheit bereits bei der Festlegung der zu fordernden Nachweise genau überlegen,

- welche Nachweise überhaupt gefordert werden sollen
- wann diese Nachweise bekannt zu geben sind
- zu welchem Zeitpunkt diese von den Bewerbern vorzulegen sind und
- welche Aktualität die Nachweise haben sollen.

Eignungsnachweise sind auf der 2. Wertungsstufe gem. § 25 Nr. 2 VOB/A zu prüfen, wobei diese nicht nur inhaltlich zu prüfen sind, sondern zunächst rein formal überprüft werden muss, ob die geforderten Nachweise tatsächlich vorhanden sind. Ist die Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit nicht nachgewiesen, so führt dies zwingend zum Ausschluss des Angebotes von der Wertung²³².

Mit Schreiben vom 12.07.2007 wurden alle beteiligten Firmen per Faxzustellung vom 16.07.2007 gebeten, die im Anschreiben benannten Eignungsnachweise bis zum 18.07.2007 vorzulegen, damit sie an der **beschränkten Ausschreibung** beteiligt werden konnten.

Die Aufforderung zur Angebotsabgabe erfolgte an **6 Firmen** und die Submission fand am 03.07.2008 mit folgendem Ergebnis statt :

Mit Schreiben vom 16.08.2007 wurde der Auftrag iHv. **248.178,36 €** an die Firma vergeben.

Durch die neue Ausschreibung änderten sich sowohl die Rangfolge der Bieter als auch der Angebotspreis, der sich um 5.058,85 € verringerte.

²³² OLG Düsseldorf, 09.06.2004 VII-Verg 11/04

➤ **Herstellung einer Vorflut an der K 46 (Amt 61)**

Die geschätzten Kosten dieser Maßnahme lagen bei **120.000 € netto** (142.800 € brutto). Gemäß den Vergaberichtlinien der Kreisverwaltung Düren wurde eine **öffentliche Ausschreibung** durchgeführt, die am 27.09.2007 submittiert wurde. Eignungsnachweise wurden von den Bietern nicht gefordert. Es gingen insgesamt **5 Angebote** mit folgendem Ergebnis ein:

5.

Von der fachlich zuständigen Organisationseinheit wurde eine **Vergabe an die Fa.** favorisiert.

Über die **Prüfung der Eignung** äußerte sich das für die fachliche Prüfung und Wertung zuständige Ingenieurbüro nur dahingehend, dass die Fa. als leistungsstarkes und fachkundiges Unternehmen bekannt sei und für den Kreis Düren bereits gleichwertige Arbeiten ausgeführt hat.

Aus Sicht der Rechnungsprüfung war diese **Vorgehensweise nicht sachgerecht**. Gerade bei einer öffentlichen Ausschreibung muss die Eignung aller Bieter anhand geeigneter Nachweise überprüft und gewertet werden. Im Übrigen verweist der § 25 VOB/A eindeutig auf diese Eignungsprüfung.

Aus diesem Grunde wurde durch die Zentrale Vergabestelle eine **Unternehmerdatenbank** eingerichtet, weiterhin besteht für die Unternehmen die Möglichkeit, sich in ein **Präqualifikationsverzeichnis** eintragen zu lassen, um eine allgemeine Eignung aktuell nachzuweisen.

Anmerkung A 26

Die Eignungsnachweise sind vor Vergabe des Auftrages angefordert worden. Richtigerweise sind diese Nachweise jedoch Bestandteil der Prüfung und Wertung der Angebote und sollten aus diesem Grunde künftig entweder mit Angebotsabgabe oder vor Prüfungs- und Wertungsbeginn vorliegen, um die Prüfung und Wertung von Vergaben ordnungsgemäß durchführen zu können.

Der Angebotspreis der Firma lag ca. 15 % unterhalb des nächsten Bieters. Deshalb war die **Angemessenheit des Preises** zu prüfen. Das beauftragte Ingenieurbüro hat die Baukosten auf 144.133,62 € geschätzt, so dass der Angebotspreis der Fa. mit **148.354,99 €** nur geringfügig über den geschätzten Kosten lag.

Bei einer Überprüfung der Einheitspreise ergaben sich größere **preisliche Abweichungen** bei den Positionen **1.4.17 und 1.4.18**, Verbauarbeiten für Baugruben und Graben. Zu diesen Positionen sollte das Ingenieurbüro nochmals dahingehend Stellung nehmen, ob ein Verbau zu dem angegebenen Preis der Fa. nach den einschlägigen technischen Vorschriften möglich ist und die Preise **auskömmlich** (Kostendifferenz zwischen Mindest- und Höchstbieter ca. 39.500 €) kalkuliert wurden.

Nach Ausräumung vorstehender Bedenken stand einer Vergabe an die Firma seitens der Rechnungsprüfung nichts entgegen.

Die Auskömmlichkeit der o.a. Positionen ist nach Aktenlage von der fachlich zuständigen Organisationseinheit nicht mehr überprüft worden.

➤ *Lieferung einer Markierungsmaschine (Amt 61)*

Die Lieferung einer selbstfahrenden Aufsitzmarkierungsmaschine mit Airless Ausstattung wurde auf Kosten von **45.000 € netto** (53.550 € brutto) geschätzt. Gemäß den Vergaberichtlinien der Kreisverwaltung Düren wurde eine **öffentliche Ausschreibung** durchgeführt, die am 16.10.2007 submittiert wurde. Es gingen nur insgesamt **2 Angebote** mit folgendem Ergebnis ein:

Zur Überprüfung der Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit nach § 25 Abs.1 VOL/A waren keine Nachweise mit dem Angebot angefordert worden. Die Zentrale Vergabestelle wies in Ihrem Schreiben vom 16.10.2007 darauf hin, die notwendigen Nachweise vor der Auftragsvergabe anzufordern.

Die Vergabeunterlagen mit Anschreiben vom 30.10.2007 gingen am 31.10.2007 hier ein. Das **Fachamt favorisierte** das **Nebenangebot** der Fa. iHv. **56.053 €**.

Nach Prüfung der Vergabeunterlagen stellte das Rechnungsprüfungsamt fest:

1. Das Angebot der **Fa.** besteht aus **3 Einzelangeboten**, von denen 2 (Hauptangebot 1 und Nebenangebot) eigene Zahlungsbedingungen sowie den Verweis auf beigefügte Verkaufs- und Lieferbedingungen enthalten. Ein Verweis auf die Alleinverbindlichkeit der Urschrift des Leistungsverzeichnisses ist im Hauptangebot 1 nicht enthalten. Das Hauptangebot 2 ist im Original-Leistungsverzeichnis eingetragen und enthält keine Änderungen an den Vertragsbedingungen. Die Preise für beide Hauptangebote sind identisch.

Mit Schreiben vom **23.10.07** erklärt die Firma, dass sie fälschlicherweise in Hauptangebot 1 und Alternativangebot eigene Zahlungsbedingungen angegeben hat und erklärt sich ausdrücklich mit den in den Ausschreibungsunterlagen **geforderten Bedingungen einverstanden**.

2. Das **Angebot der Fa. GmbH** enthält einen Zusatz zum Leistungsverzeichnis, welcher den Inhalt des **Leistungsverzeichnisses verändert**.
3. Die **Prüfung und Wertung der Angebote** durch die fachlich zuständige Organisationseinheit gem. **Punkt 3.7.2 der Vergaberichtlinien** der Kreisverwaltung Düren in 3 Wertungsphasen war ausweislich des Anschreibens vom 30.10.2007 **völlig unzureichend durchgeführt** worden.

- Das Feststellen der Eignung der Bieter,
- eine inhaltliche Überprüfung der Angebote, besonders des Alternativangebotes, und
- eine Prüfung der Angemessenheit der Preise

sind nicht dokumentiert worden. Es wurden lediglich die Angebotspreise aufgeführt und das günstigste Angebot der Fa. favorisiert. Das **Alternativangebot** sah im Wesentlichen **statt** der geforderten **Sonderanfertigung** der Behälter aus Edelstahl eine **Standardausführung** vor, die entsprechend preisgünstiger angeboten werden konnte. Seitens des Fachamtes erfolgte keine Begründung, warum statt der geforderten Sonderanfertigung nun die Standardausführung beauftragt werden soll.

4. Im Ergebnis war das **Angebot der Fa. GmbH** gem. § 25 Nr.1 Abs 1 lit d VOL/A aufgrund von Änderungen an den Verdingungsunterlagen **zwingend auszuschließen**.

Das Hauptangebot 1 und das Alternativangebot **der Fa.** enthielten ebenfalls Änderungen an den Verdingungsunterlagen in Form veränderter Vertragsbedingungen, die irrtümlich beigelegt wurden. Normalerweise wäre auch hier ein Ausschluss der Angebote folgerichtig gewesen.

Nach § 24 Nr. 1 VOL/A (Verhandlungen mit Bietern bei Ausschreibungen) bestand in diesem Fall jedoch die Möglichkeit einer **Ausnahme**, da sich durch eine Ergänzung (in diesem Falle die Erklärung des Bieters vom 23.10.2007) die Reihenfolge der Angebote nicht verändern konnte.

Insoweit sah das Rechnungsprüfungsamt in großzügiger Auslegung des vorgeannten § 24 die **Möglichkeit**, auf das **Nebenangebot** der Fa. **zurückzugreifen**. Es konnte allerdings nicht ausgeschlossen werden, dass diese Auslegung **vergaberechtlich angreifbar** war. Das **Hauptangebot 2** der Fa. begegnete **keinen Bedenken**, da keine Änderungen erfolgten. Die fachlich zuständige Organisationseinheit wurde aufgefordert, in eigener Zuständigkeit abzuwägen und eine Entscheidung zu treffen.

5. Der fachlich zuständigen Organisationseinheit wurde weiterhin empfohlen, die unter Punkt 4 aufgeführten **Wertungsdefizite** in einer Anlage zum standardisierten Vergabevermerk vor der Vergabe des Auftrages dringend **nachzuholen**, damit die Voraussetzungen eines ordnungsgemäßen Vergabevorganges, aus welchem die Gründe für die Beauftragung eindeutig hervorgehen, geschaffen werden.

Anmerkung A 27

Die fachlich zuständige Organisationseinheit sollte sich dringend **vor** einer Ausschreibung über die Ausführungsart einer Leistung Klarheit verschaffen und begründen, warum z.B. eine Sonderanfertigung aus Edelstahl wirtschaftlicher als eine Standardausführung ist. Die o.a. Prüfungs- und Wertungsdefizite wurden durch die fachlich zuständige Organisationseinheit **nicht vollständig** nachgeholt. Künftig wird seitens der Rechnungsprüfung erwartet, sowohl die Eignungsprüfung als auch die Prüfung und Wertung von Vergaben ordnungsgemäß durchzuführen.

Mit Anschreiben vom 10.02.2008 wurde im Rahmen der Prüfung der Jahresrechnung von der fachlich zuständigen Organisationseinheit berichtet, dass die vom RPA aufgelisteten Wertungsdefizite mit **Vermerk vom 12.11.2007** ausgeräumt wurden.

Nach Durchsicht der Unterlagen kann dies vom Rechnungsprüfungsamt nicht in vollem Umfange bestätigt werden. Die Prüfung der Eignung der Bieter, die sich gem. **Pkt. 3.7.2 der Vergaberichtlinien** der Kreisverwaltung Düren neben der erforderlichen Fachkunde auch auf die **Leistungsfähigkeit** und **Zuverlässigkeit** erstreckt, wurde nicht in Form der üblichen Nachweise verlangt.

Nachdem als Vergabevorschlag aus Kostengründen das Alternativangebot aus Normalstahl favorisiert wurde, ist nach dem Anschreiben des RPA anlässlich der Vergabeprüfung das **Hauptangebot mit der Sonderausfertigung aus Edelstahl** gewählt worden, um das Vergabeverfahren nicht angreifbar zu machen.

Mit der Beauftragung der Firma, deren Angebot die ausgeschriebene Leistung in Edelstahlausführung vorsah, wurde eine vergaberechtskonforme Lösung gewählt, nach der das Produkt beauftragt wurde, das auch beschrieben worden ist.

5.8 Projektentwicklungs- und Forschungsstelle für Chancengleichheit

➤ Zuwendungen im Organisationsbereich des Amtes 17

Nach der verwaltungsweiten Prüfungsanfrage vom 21.01.2008 teilte die Projektentwicklungs- und Forschungsstelle für Chancengleichheit (Amt 17) dem RPA am 02.06.2008 mit, dass sie im Jahre 2007 folgende Zuwendungen erhalten habe:

- ❖ Zuwendung des Landes NRW – Erfahrungswissen für Initiativen in NRW (EFI NRW) Förderperiode I – für die Zeit vom 09.10.2006 bis 31.08.2007
 - Förderhöhe **5.000 €** (Zuwendungsbescheid vom 06.10.2006)
 - ❖ Zuwendung des Landes NRW – Erfahrungswissen für Initiativen in NRW (EFI NRW) Förderperiode II – für die Zeit vom 01.09.2007 bis 31.08.2008
 - Förderhöhe **5.000 €** (Zuwendungsbescheid vom 29.10.2007)
 - ❖ Zuwendung des Landes NRW – Förderung örtlicher Kooperationen gegen häusliche Gewalt
 - Förderhöhe **12.704,70 €** (Zuwendungsbescheid vom 04.12.2007)
- Zuwendungsmaßnahmen „Erfahrungswissen für Initiativen in NRW“

Förderperiode I

Nr. 30 der o. a. Ausgabengliederung bezieht sich auf Aufwendungen an den Verein „ e.V.“ in Höhe von insgesamt 1.598,00 €. Auf Honorarkosten entfällt ein Teilbetrag von 1.450,00 € (58 Std. x 25,00 €). In seinem Schreiben vom 03.07.2008 weist der Verein darauf hin, dass der Arbeitnehmer-Bruttoanteil bei etwa 20,00 €/Std. liege. Tageshonorarkosten würden üblicherweise zwischen 100,00 €/Std. bis 300,00 €/Std. netto liegen. Der gemeinnützige Verein sei nicht in der Lage, fest angestelltes Personal zu beschäftigen. Die Bezahlung der Geschäftsführerin erfolge ausschließlich über Honorare aus Projektmitteln.

Inwieweit der abgerechnete Stundensatz von 25,00 € Ziffer 11 der Nebenbestimmungen Rechnung trägt, wonach höhere Vergütungen als nach dem BAT oder MTL (Land) sowie sonstige über- oder außertarifliche Leistungen nicht zuwendungsfähig sind, kann auf dieser Informationsbasis nicht endgültig beurteilt werden.

Nr. 27 der „Ausgabengliederung EFI-Projekt“ (Anlage I zum Verwendungsnachweis vom 11.02.2008) enthält eine Position „Kaffeeautomat = 99,90 €“. Im Aktenvermerk vom 30.11.2007 heißt es diesbezüglich: „*Es handelt sich hierbei um eine Kaffeemaschine, die beschafft wurde, damit bei den regelmäßigen Treffen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des EFI-Kompetenzteams, diese eigenständig Kaffee kochen können.*“

Einer Förderung dürfte allerdings Ziffer 9 der Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheids vom 06.10.2006 entgegenstehen, weil dort Bewirtungsausgaben grundsätzlich *nicht* als zuwendungsfähig anerkannt werden.

- **Förderperiode II**

Von einer Prüfung der Förderperiode II (vgl. Zuwendungsbescheid vom 29.10.2007) wurde abgesehen, da die Prüfung während des noch nicht abgeschlossenen Bewilligungszeitraums (01.09.2007 bis 31.08.2008) stattfand.

- **Zuwendungsmaßnahme „Förderung von Projekten gegen häusliche Gewalt“**

Die mit Bescheid vom 13.06.2007 ursprünglich auf 13.650,00 € bezifferte Zuwendung wurde aufgrund des geänderten Kostenplans mit Bescheid vom 04.12.2007 endgültig auf 12.704,70 € festgesetzt.

Hinsichtlich der haushaltsmäßigen Abwicklung von **Sponsoring-Geldern** wird auf die Seiten 57 ff. des Jahresprüfberichts 2006 verwiesen und um künftige Beachtung gebeten.

In Anlage IV zum Verwendungsnachweis sind für die durchgeführte Papiertaschentuchaktion Kosten in Höhe von 6.384,89 € angegeben worden. Die Rechnung der Fa. vom 14.11.2007 beläuft sich hingegen auf 7.384,89 €. Lt. Angaben auf Seite 2 des Zuwendungsbescheids vom 13.06.2007 waren ursprünglich für die Lieferung dieser Papiertaschentücher 7.500 € angesetzt worden. Amt 17 teilte dem RPA am 16.06.2008 mit, dass der Differenzbetrag in Höhe von 1.000 € im Wege des Sponsorings durch den aufgebracht worden sei.

Anmerkung A 28

Künftig sollte den Nebenbestimmungen, die Bestandteil des Zuwendungsbescheids sind, generell mehr Beachtung geschenkt werden. Dies gilt insbesondere für die Themen „Nutzung Verwertungsrechte“, „Ausschluss Doppelförderung“ und „Förderdeklaration“. In Zweifelsfällen würde es sich anbieten, bereits im Vorfeld der Maßnahmen eine Klärung mit dem Zuschussgeber herbeizuführen.

Die Projektentwicklungs- und Forschungsstelle für Chancengleichheit hat zu dieser Problematik mit E-Mail vom 16.06.2008 eine Stellungnahme abgegeben und ausgeführt, *der Vorbehalt von Verwertungsrechten werde zukünftig beachtet. Alle Referentinnen bzw. Referenten wurden in der Vergangenheit mündlich darauf hingewiesen, dass ihre Honorartätigkeit außerhalb ihrer Hauptbeschäftigung erfolgen muss. Zukünftig werde in Honorarverträgen darauf hingewiesen. Alle Flyer müssen dem Ministerium zur Endabnahme vorgelegt werden. Das Plakat zum Theaterstück wurde nur am Tag der Aufführung verwendet und diente lediglich als Wegweiser für die Schülerinnen und Schüler und stellte kein offizielles Dokument dar. Auch die Zertifikatsbescheinigung stellte kein offizielles Material dar. Der Hinweis der Förderung durch das Ministerium erfolgte, das Wappen des Landes NRW fehlte. Hier könne zukünftig aber das Wappen und der Name des Ministeriums verwendet werden.*

Vor dem Hintergrund dieser Erklärung wurde auf eine förmliche Prüfungsfeststellung verzichtet.

➤ Vergaberechtliche Aspekte

Nach Aufstellung des Amtes 17 sind im Hj 2007 insgesamt 19 Aufträge vergeben worden. Im Wesentlichen handelte es sich hierbei um **kleinere Beschaffungen**, deren Beauftragung im Rahmen einer **freihändigen Vergabe** erfolgte.

Vergaben im Rahmen von Zuwendungsmaßnahmen

Ein Teil der Vergaben entfiel auf eine Zuwendungsmaßnahme des Landes NRW. Der Zuwendungsbescheid zur Projektförderung ging der fachlich zuständigen Organisationseinheit mit Schreiben vom 13.06.2007 zu. Die ANBest-G wurden Bestandteil dieses Bescheides. Danach sind nach Pkt. 3.1 bei der Vergabe von Aufträgen die **Regelungen der nach dem Gemeindehaushaltsrecht** anzuwendenden Vergabegrundsätze zu beachten. Der aktuell anzuwendende **Runderlass des Innenministers vom 22.03.2006** hält gem. Pkt.7.2 die freihändige Vergabe von Leistungen und Dienstleistungen bis zu einem Auftragswert von 30.000 € für vertretbar. Von dieser "Ermächtigung" hat der Kreis Düren in seinen Vergaberichtlinien allerdings noch *keinen* Gebrauch gemacht (s. Kap. 5.10).

Darüber hinaus sind die öffentlichen Auftraggeber nach den allgemeinen wettbewerblichen Anforderungen *auch unterhalb* der EU-Schwellenwerte verpflichtet, neben transparenten und diskriminierungsfreien Beschaffungsvorgängen für einen fairen und lautereren Wettbewerb zu sorgen. Einzelne Vergabeentscheidungen haben sie fortlaufend und zeitnah zu dokumentieren und zu begründen.

Die Einzelvergaben wurden nicht detailliert geprüft, da es sich um Landesmittel handelte, die von der Landesbehörde überprüft werden. Ausweislich der erstellten Liste wurden die vergaberechtlichen Anforderungen in Bezug auf die Wahl der Vergabeart jedoch erfüllt.

Vergaben im Rahmen von Kreismitteln

Stichpunktartig wurden **7 freihändige Vergaben** außerhalb der Fördermaßnahmen überprüft. Diese unterfielen somit den Vergaberichtlinien der Kreisverwaltung Düren, die im Bereich der VOL vorsieht, dass bei einer Nettoauftragsumme von

- < 3.000 € mindestens 3 Angebote
- < 1.000 € mindestens 2 Angebote
- < 250 € keine Vergleichsangebote

eingeholt werden müssen. Der Vergabevermerk ist im Vergabevermerk gemäß Punkt 3.9 der Vergaberichtlinien im Vergabevermerk lückenlos zu dokumentieren.

Anmerkung A 29

Nicht alle Vergaben wurden im Wettbewerb vergeben und ausreichend dokumentiert. Das RPA weist darauf hin, künftig schriftlich festzuhalten, wenn eine Marktrecherche durchgeführt oder mündliche Angebote eingeholt wurden.

Unter dieser Voraussetzung sind insgesamt **4 Angebote nicht den Vorschriften entsprechend** im Wettbewerb vergeben und/oder unzureichend dokumentiert worden.

So datierte der Vermerk über die telefonisch eingeholten Angebote zur **Beschaffung von 600 Baumwolltaschen** auf den 20.12.2005. Neueren Datums ist nur die Auftragsbestätigung der Firma vom 26.11.2007 und der schriftliche Auftrag per E-Mail vom 26.11.2007. Demnach sind ausweislich der Aktenlage keine aktuellen Vergleichsangebote eingeholt worden.

Der Einkauf einer **Waschmaschine** in 2007 ist weder durch einen Vermerk noch durch einen Preisvergleich dokumentiert.

Im Vorfeld der **Beschaffung einer Rutschburg** für die "Kreismäuse" hätten lt. Vergaberichtlinien der Kreisverwaltung 3 Angebote eingeholt werden müssen. Aus einem Vermerk vom 11.07.2007 ist ersichtlich, dass eine intensive deutschlandweite Recherche nur einen Anbieter ergeben hat. Wie die Recherche erfolgte und welche Anbieter angefragt worden sind, ist nicht ersichtlich.

Die Beschaffung von **Schließfächern, Garderobenschrank und Aktenschrank** erfolgte freihändig an die Fa. . Aufgrund des begrenzten Raumangebotes musste eine Sonderanfertigung hergestellt werden. Vergleichsangebote von anderen Firmen wurden auf dieser Grundlage nicht eingeholt.

5.9 Externe Beratung der Verwaltung

Die Beratung verschiedener Organisationseinheiten durch externe Firmen und Unternehmen in *rechtlichen, organisatorischen, personellen, finanziellen* oder *vergaberechtlichen* Angelegenheiten ist eine nicht unübliche Vorgehensweise der öffentlichen Hand, sich durch externen Sachverstand punktuell beraten oder begleiten zu lassen, um konkrete Fragestellungen oder Problemlagen effektiver (und rechtssicherer) klären und lösen zu können.

Das Rechnungsprüfungsamt erfragte hierzu Daten bei den Organisationseinheiten des Hauses (bezogen auf die Jahre 2004 – 2007). Hierbei sollte zunächst eine reine Datenbetrachtung unter dem Aspekt der *Transparenz* und des *Controlling* durchgeführt werden. Es war beabsichtigt, **Art, Umfang, Finanzvolumen** und **Entwicklung(en)** in diesem Bereich dokumentieren zu können. Da jede externe Beratung auch mit einer *Auftragsvergabe* verbunden ist, sind ebenfalls **vergaberechtliche** Aspekte tangiert, für deren Prüfung das RPA nach § 103 Abs. 1 Nr. 6 GO a.F. ebenfalls zuständig ist.

Wie bereits in Kapitel 1.8 ausgeführt wurde, kamen zahlreiche, aber *nicht alle* Organisationseinheiten der Verwaltung der prüfungsseitig geforderten Datenmitteilung nach. Offensichtlich sind Beratungsaufträge weder unter *finanziellen* Gesichtspunkten, noch unter den Aspekten des *Vergabewesens* flächendeckend erfasst und transparent nachweisbar.

Hinweise von Organisationseinheiten, der **Aufwand**, Beauftragungen zu erfassen, sei erheblich und könne seitens des Fachamtes *nicht geleistet werden*²³³, sind hierbei **nicht** zielführend und verkennen die Bedeutung **transparenten** Verwaltungshandelns, gerade in *vergaberechtlicher* oder *korruptionspräventiver* Hinsicht²³⁴.

Folgte man derartigen Auffassungen, verbliebe es in diesem wichtigen Bereich bei einer verwaltungsseitigen **Grauzone**, die *keinen* prüfungsseitigen Zugang ermöglichte. Selbst ein *Einstieg* in die Materie oder die Prüfung auf mögliche *Anhaltspunkte* wären vereitelt, wenn Fachämter mit dem Hinweis auf nicht erfasste Daten oder erheblichen Aufwand keine Bereitschaft zur Kooperation zeigten. Wenn einerseits sowohl Gesetzgeber, Regierung und Rechtsprechung²³⁵ Vergabepflichten und Korruptionsprävention **einhellig für unabdingbar wichtig** erachten, den Prüfbehörden aber andererseits wesentliche Prüfdurchführungen erschwert werden, weil keine Unterlagen, Erfassungen, Erhebungen, Aufzeichnungen oder Nachweise geführt werden, greift der gesetzlich vorgesehene Prüfauftrag gänzlich ins Leere. In dieser Weise kann das RPA seinem *präventiven* Ansatz nicht nachkommen, ist aber auch nicht befugt, *repressive* Methoden anzuwenden, die Strafverfolgungsmethoden zukämen. Ohne die erforderliche Mitwirkung der Verwaltung käme einer sinnvollen **Vergabepflicht** einschließlich der **Korruptionsprävention** die Qualität der Suche einer *Stecknadel im Heuhaufen* zu. Gerade dann können *auftragsbezogene Korruptionsindikatoren*²³⁶ kaum ermittelt werden.

Die **GPA NRW** ist in ihrem jüngsten überörtlichen Prüfbericht für den Kreis Düren auch auf die *Korruptionsprävention* eingegangen und hat eine eingehende **Schwachstellenanalyse** gefordert.

²³³ Schreiben des Zentralen Gebäudemanagements (Amt 18) vom 28.05.2008

²³⁴ Auf die mannigfaltigen Verbindungen von Auftragsvergaben an externe Berater in finanzieller, vergaberechtlicher und korruptionsgefährdeter Hinsicht hat bereits der **Bundesrechnungshof** in einem Eckpunktepapier vom 29.1.2007 hingewiesen.

²³⁵ Nach Ansicht des VG Arnsberg bedarf gerade der korruptionsträchtige Bereich der Vergaben **schärfster Überwachung** (B. v. 18.12.2002, 1 K 1392/01)

²³⁶ *LKA NRW: Korruptionsprävention für Banken und Wirtschaftsunternehmen*, Ziffer 7.1
Bekemann: Kommunale Korruptionsbekämpfung, Kapitel E, S. 94 ff.

Das Rechnungsprüfungsamt hat dies bereits im **Jahresprüfbericht 2006** (Kap. 5.4) aufgegriffen und entsprechende Maßnahmen angekündigt. Soweit das RPA dieser Forderung nunmehr nachkommt, hierbei aber offensichtlich auf Durchführungshemmnisse seitens der Verwaltung stößt, kann die Korruptionsprävention nicht den Stellenwert erhalten, der ihr nach dem KorruptionsbG NRW einzuräumen ist.

Auch Ziffer 9 der *Kommunalen Vergabegrundsätze* des IM NRW schreibt vor, dass im Rahmen von Auftragsvergaben korruptionspräventive Aspekte zu berücksichtigen und organisatorische Maßnahmen zu treffen sind.

Der Rechnungsprüfung war es unter den vg. Umständen nicht möglich, ein *vollständiges* Gesamtergebnis für die Verwaltung an dieser Stelle darzustellen. Aus den vorliegenden Rückmeldungen der Fachämter lässt sich daher nur nachstehendes **Teilergebnis** widerspiegeln:

Externe Beratung der Verwaltung in 2007			
Amt	Themenstellung	beauftragte Firma	Kosten
SSt 01	0	0	0
10	2 externe Begleitungen bei Stellenbesetzungen ²³⁷	keine Angabe	keine Angabe
14	0	0	0
16	0	0	0
SSt 17	0	0	0
18	keine Angabe	keine Angabe	keine Angabe
20	Aufbau Kai/Gisma in Bezug auf AnBu	GmbH	1.113,60 € in 07/06
	Operationale Ziele- und Kennzahlbildung (Fortb. für Amstl.)		820,00 € in 09/06
	Wirkungsorientierte Steuerung	GmbH	500,00 € in 02/05
	Beratung Bilanzfragen	u. Partner	3.816,40 € aus 12/06
	Beratung Bilanzfragen	u. Partner	4.075,75 € aus 08/07
	Wirtschaftlichkeitsberechnungen (hausinterne Fortbildung)		1.640,00 € aus 09/07
30	0	0	0
36	0	0	0
38	0	0	0
39	0	0	0
40	keine Angabe	keine Angabe	keine Angabe
50	0	0	0
51	0	0	0
53	Untersuchung von Staubproben aus dem Schulkomplex Nideggen		789,65 € in 05/04
	Raumluft Schulzentrum Nideggen (Stellungnahme zum Gutachten des Prof.Dr.med.)		1.190,00 € in 01/07
	Gefahrstoffmessung "1,3-Butadien" im Schulzentrum Nideggen		4.984,20 € in 04/07
56	keine Angabe	keine Angabe	keine Angabe
61	0	0	0
62	0	0	0
63	0	0	0
66	0	0	0
67	0	0	0

²³⁷ Diese Mitteilung erfolgte im Rahmen der zu Kapitel 4.4.6 (Auswahlgespräche) erteilten Informationen.

Da Aufträge über Beratungen aber auch stets *korruptionsgefährdende* Aspekte beinhalten (vgl. § 2 Abs. 2 KorruptionsbG), stellt die Nichterfassung einen Mangel an Transparenz und Prüfmöglichkeit dar, die den Anforderungen an eine moderne Verwaltung, auch unter dem Aspekt der Korruptionsprävention, *nicht* gerecht wird; allerdings mit vertretbarem Aufwand behoben werden könnte²³⁸.

Anmerkung A 30

Die Verwaltung ist aufgerufen, eine *vollständige* Erfassung externer Beratungsaufträge (technisch) sicherzustellen, um den Erfordernissen notwendiger Transparenz in finanzieller, vergaberechtlicher oder korruptionsverhindernder Hinsicht ausreichend Rechnung zu tragen und künftig eine prüfungsseitige Betrachtung zu ermöglichen.

In diesem Zusammenhang wird die Beachtung der *Empfehlungen* des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zum **Einsatz externer Berater in der Bundesverwaltung** (2006) nahegelegt.

²³⁸ Die Kontrolle der Vergabe öffentlicher Aufträge auf unzulässige Einflussfaktoren wird erheblich erleichtert, wenn [...] **Aufzeichnungen** geprüft werden können, die die wesentlichen Elemente einer Vergabe [...] wiedergeben (*Empfehlungen zur Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung*)

5.10 Vergaberichtlinien – Wertgrenzen - Korruptionsprävention

Das europäische und nationale Vergaberecht hat in den vergangenen Jahren zahlreiche gesetzliche Änderungen erfahren²³⁹.

Mit RdErl. vom **22.03.2006** hat das Innenministerium zur Auslegung von § 25 Abs. 1 GemHVO *neue kommunale Vergabegrundsätze* bekannt gemacht. Hierin wird u.a. die **Wertgrenze** festgelegt, bis zu der die Durchführung einer freihändigen Vergabe nach VOB und VOL ohne weitere Einzelbegründung **für vertretbar** gehalten wird und zwar bis zur Höhe von **30.000 €** (ohne Mehrwertsteuer).

Die Vergaberichtlinien des Kreises Düren vom 20.09.2005 wurden bisher noch nicht überarbeitet. Eine Diskussion zu den vom IM NRW angehobenen Wertgrenzen erscheint der Rechnungsprüfung indes sinnvoll und unbedingt angezeigt.

Zu den Vorgaben des IM NRW hatte die **VERPA** bereits mit Schreiben vom 14.11.2006 Stellung genommen. In seiner Antwort weist das Innenministerium im Dezember 2006 insbesondere auf die verbindlich anzuwendende Ziffer 9 des o. g. Erlasses hin, worin auf das **Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW** und die dazu ergangenen Erläuterungen Bezug genommen wird. Unter Ziffer 9.1 wird ausgeführt, dass zur Vermeidung von Manipulationen entsprechende *organisatorische Maßnahmen* zu treffen sind.

Die Kommune hat im Einzelfall zu entscheiden, welches Ausschreibungsverfahren als angemessen zu bezeichnen ist, um ein wirtschaftliches Angebot zu erhalten. Damit die in dem Erlass vorgesehenen Wertgrenzen angewendet werden können, müssen die Kommunen ausreichende **Maßnahmen zur Korruptionsprävention** ergreifen oder bereits umgesetzt haben. Es besteht Konsens darüber, dass die Wahl des Vergabeverfahrens vor dem Hintergrund der Korruptionsprävention und der eigenen Organisation des Vergabewesens den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten angepasst werden sollte. Transparenz, Gleichbehandlung und Wettbewerb müssen hierbei aber gewährleistet sein.

Werden jedoch keine angemessenen organisatorischen Vorkehrungen gegen Manipulationen und Korruption getroffen, ist dies in jedem Fall zu beanstanden.

Anmerkung A 31

Die Vergaberichtlinien der Kreisverwaltung Düren sind zeitnah zu überarbeiten und den neuen rechtlichen Rahmenbedingungen anzupassen. Hierbei sollten insbesondere die Umsetzung der vom IM NRW für zulässig erachteten Wertgrenzen eingehend erwogen *und* gleichzeitig Vorkehrungen für eine effektive und optimierte Korruptionsprävention getroffen werden.

²³⁹ Bis zum Jahre 2005 gab es alleine 7 "GWB-Novellen". Mit dem ÖPP-Gesetz vom 1.9.2005 wurden weitere Änderungen vollzogen. Nach letztem Kenntnisstand liegt das GWB nunmehr vor in der Änderung durch Art. 1a des Gesetzes vom 18.12.2007 (BGBl I S. 2966). Die Bundesregierung hat aber bereits einen weiteren Referentenentwurf zur Evaluierung des Vergaberechts vorgelegt.

5.11 Anzeigepflichten nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz

Nach § 18 KorruptionsbG hat der Hauptverwaltungsbeamte seine Nebentätigkeiten (und Vergütungen) aufzustellen und dem **Kreistag** zur Kenntnis zu bringen.

Für das Jahr 2007 wurde dieser Verpflichtung mit Drs. Nr. 195/08 vom 15.05.2008 nachgekommen. Die in § 18 Abs. 2 des Gesetzes genannte Vorlagenfrist bis zum **31.03.** wurde hingegen überschritten.

Der Kreistag nahm die Mitteilung in seiner Sitzung am 17.06.2008 (TOP 17.1) zur Kenntnis.

5.12 Amtshilfeersuchen des Landeskriminalamtes

Das Rechnungsprüfungsamt wurde im Rahmen eines **Amtshilfeersuchens** mit Schreiben vom 14.06.2007 um Mitwirkung im Rahmen der Korruptionsbekämpfung (§ 12 KbG) ersucht, **Unterlagen** zum Ablauf der **Gebäudekäufe bzw. -verkäufe** und Vermietungen in Angelegenheiten der Arena Kreis Düren sowie des Kreishauses "C" zu übersenden. Nach Rücksprache mit dem LKA wurde zunächst der **Behördenleiter** über das Amtshilfeersuchen unterrichtet.

In Fortgang der Angelegenheit wurde der Landrat ersucht, die seinerzeit mit den Verwaltungsvorgängen betrauten **Organisationseinheiten des Hauses** zu beauftragen, dem Rechnungsprüfungsamt sämtliche tatsachen- und entscheidungsrelevanten **Unterlagen**, soweit sie in der Verwaltung vorhanden sind, zur Prüfung, Durchsicht und Weiterleitung an das LKA zuzuleiten.

Die Befugnisse des Rechnungsprüfungsamtes stützten sich hierbei auf die Vorschriften der *Rechnungsprüfungsordnung* und der *Dienstanweisung für das Rechnungsprüfungsamt*. Soweit Angelegenheiten der GWS mbH betroffen waren, begründete das RPA seine Prüfungszuständigkeit mit den Regelungen des geltenden *Gesellschaftsvertrags* iVm. mit den Vorschriften des Haushaltsgrundsätzegesetzes.

Nach den hier ermittelten Sachverhalten hatte der Kreis Düren zunächst über einen privaten Investor die Immobilien des Kreishauses "C" sowie der Arena Kreis Düren errichten lassen und ist sodann als Mieter der Objekte aufgetreten.

In relativ kurzer Zeitspanne nach Errichtung der Gebäude hat die Gesellschaft für Wirtschaftsförderung mbH, an der der Kreis Düren mit 27 % beteiligt ist, die Immobilien von dem Investor (zurück)erworben und ist nunmehr Eigentümer (und Vermieter) der Objekte. Der Kreis Düren tritt als Mieter auf, ist aber gleichzeitig wiederum Vermieter der GWS für Büroflächen des Kreishauses "C", die die GWS angemietet hat.

Die Vorgänge zum Bau, Anmietung durch den Kreis, Kauf durch die GWS etc. haben seinerzeit zu einer intensiven **politischen Diskussion** geführt, über die auch die kreisdüerner Medien berichtet haben. Gleichzeitig wurden auch **Kleine Anfragen** an die Landesregierung NRW gestellt, die von dieser auch beantwortet wurden. Fraktionen des Kreistags haben von ihrem Recht auf **Akteneinsicht** Gebrauch gemacht.

Im Rahmen der Verwaltungstätigkeiten zur ursprünglichen Errichtung der Objekte (und Anmietung vom Investor) waren vor allem nachstehende **Organisationseinheiten** der Kreisverwaltung betraut:

- Stabsstelle Kreistagsbüro (z.T.)
- Dezernat I
- Amt für zentrale Verwaltungsaufgaben (10)
- Amt für zentrales Gebäudemanagement (18)
- Kämmerei (20)
- Amt für Schule, Weiterbildung, Kultur und Sport (40)

Im Rahmen der Prüftätigkeit wurden die **Fachämter** kontaktiert. Sämtliche entscheidungserheblichen **Vorgänge** wurden dem Rechnungsprüfungsamt vorgelegt. Mit einem *enormen Arbeitsaufwand* mussten die vorgelegten Verwaltungsakten sodann gesichtet und bewertet werden.

In Fortgang der Angelegenheit zum **Ankauf** der Objekte war die **GWS** in eigener Zuständigkeit federführend. Der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes führte mit dem **Geschäftsführer** der GWS am 18.07.2007 eine Erörterung durch. Die GWS legte dem Rechnungsprüfungsamt ebenfalls **Unterlagen** durch Durchsicht vor. Diese betreffen vor allem Beschlussvorlagen, Sitzungsprotokolle und Beschlüsse der dort zuständigen Gremien sowie Verträge.

Das Rechnungsprüfungsamt hat alle vorgelegten **Unterlagen und Dokumente** eingehend durchgesehen und begutachtet. Die der Rechnungsprüfung als bedeutsam erscheinenden Dokumente wurden abgesehen und dem LKA zur Verfügung gestellt. Es handelte sich hierbei im wesentlichen um

- bedeutsamen Schriftverkehr
- interne Verwaltungsvermerke
- Beschlussvorlagen für die politischen Gremien
- Beschlüsse der Ausschüsse, des Kreisausschusses oder des Kreistags
- Vertragsunterlagen
- Unterlagen (Vorlagen, Beschlüsse, Verträge etc.) der GWS.

Das Rechnungsprüfungsamt wurde bereits in früherer Zeit mehrfach in die Prüfung angelegenheitsnaher Aspekte eingebunden bzw. durch Prüfaufträge des Kreistags (§ 103 GO) oder des Landrats (§ 104 GO) verpflichtet. Die Ergebnisse dieser Prüfungen wurden in nachstehenden Berichten dokumentiert:

- **Prüfdokumentation vom 13.09.2005**
über die Prüfung der Einrede- und Einwendungsverzichtserklärung mit abstraktem Zahlungsverprechen und Schuldmitübernahmeerklärung gegenüber der bank AG zur Absicherung eines Darlehens der Gesellschaft für Wirtschafts- und Strukturförderung mbH entsprechend der Vorlage Drs. Nr. 292/05
- **Prüfungsbericht vom 06.12.2005**
über das Ergebnis des Prüfauftrags vom 28.06.2005 auf der Grundlage der Vorlage Drs. Nr. 189/05 zu den Investorprojekten Haus C und Kreis Düren Arena
- **Prüfdokumentation vom 07.03.2006**
über die Prüfung der endverhandelten Tilgungs- und Sicherungsvereinbarung zu Lasten des Kreises Düren gegenüber der bank AG zur Absiche-

zung eines Darlehens der Gesellschaft für Wirtschafts- und Strukturförderung mbH entsprechend der Vorlage Drs. Nr. 292/05

Zu den seinerzeit geäußerten *Spekulationen über dubiose Immobiliengeschäfte (LKA)* vermochte sich die Rechnungsprüfung im Rahmen ihrer 2007 vorgenommenen Prüfung gegenüber dem LKA sachgerecht *nicht* zu äußern, da dies außerhalb eines prüffähigen Ansatzes liegt.

Soweit insbesondere in Rede stehende *vergaberechtliche Aspekte* der GWS betroffen waren/sind (Ankauf der Gebäude), obliegt die Einhaltung der maßgeblichen Vorschriften dem eigenen Zuständigkeitsbereich dieser Gesellschaft. Nach den Vorgaben der Rechnungsprüfungsordnung obliegt dem RPA die Vergabeprüfung für kreiseigene Vergaben; nicht aber solcher dritter Gesellschaften. Dies gilt auch für deren Wirtschaftsführung.

Besonders hinzuweisen ist ebenfalls auf die Beteiligung der **Bezirksregierung Köln** sowie die Einschaltung der **Landesregierung NRW** im Rahmen von Kleinen Anfragen. Danach liegen nach Einschätzung der BR Köln *keine* gesicherten Erkenntnisse vor, aus denen sich im vorliegenden Fall ein Verstoß gegen geltendes Recht ableiten ließe. Ob (in Angelegenheiten des Ankaufs) *durch geschickteres Verhandeln ein niedrigerer Preis hätte erzielt werden können*, sei nach Auffassung der Landesregierung reine Spekulation²⁴⁰.

Anhaltspunkte für den Versuch der Umgehung des *Bauvergaberechts* durch die Errichtung durch einen privaten Investor und den Erwerb durch die GWS liegen (auch) der Landesregierung nicht vor²⁴¹. Die privatrechtlich organisierte GWS als Kreditnehmer unterliege weiterhin nicht dem Erlass des IM NRW zur Aufnahme von Fremdwährungskrediten. Die von der GWS getätigte Aufnahme eines Kredites in *Schweizer Franken* wird nach Einschätzung der Landesregierung nicht als hochspekulativ angesehen²⁴².

Nach den durchgeführten **Gesprächen** und den hier vorgelegten **Unterlagen** zur Planung, Durchführung, Anmietung und zum späteren Kauf (durch die GWS) ließen sich von der Rechnungsprüfung **keine** Anhaltspunkte oder Indizien ermitteln, die korruptionsgefährdetes oder korruptes Verhalten von Verwaltungseinheiten oder –personal erkennen ließen.

Da Korruptionsstraftaten allerdings *versteckte Delikte* mit hoher Verdunklungsgefahr darstellen, die sich mehrheitlich kaum aus amtlichen Verwaltungsvorgängen ergeben, waren für die Rechnungsprüfung anderweitige Anhaltspunkte *weder* erkennbar, *noch* mit hinreichender Sicherheit auszuschließen²⁴³.

Das LKA wurde durch abschließenden Bericht des Rechnungsprüfungsamtes vom 15.08.2007 mit beigefügter Prüfdokumentation umfassend unterrichtet. Über den Fortgang (oder mögliche Einstellung) der Ermittlungen liegen dem RPA keine Informationen vor.

²⁴⁰ Antwort der Landesregierung NRW vom 3.1.2006, Drs. 14/991 (zu Frage 3 und 4)

²⁴¹ Antwort der Landesregierung NRW vom 21.3.2006, Drs. 14/1509 (zu Frage 1)

²⁴² Antwort der Landesregierung NRW vom 3.1.2006, Drs. 14/991 (zu Frage 5)

²⁴³ Weitergehende Aspekte enthält das **Präventions- und Bekämpfungskonzept Korruption** gemäß Beschluss der Innenministerkonferenz vom 18./19.05.1995 sowie *Bekemann: Kommunale Korruptionsbekämpfung*, 2007

6. Sonstige Prüfbereiche

6.1 Beteiligungsmanagement / Betätigungsprüfungen

Kommunale Beteiligungen spielen eine erhebliche und weiter wachsende Rolle für die Leistungserstellung von Gemeinden, Städten und Kreisen²⁴⁴.

Das Rechnungsprüfungsamt ist vom **Kreistag** durch § 3 Abs. 4 Nr. 3 RPO beauftragt worden, die Betätigung des Kreises als Gesellschafter, Aktionär oder Mitglied in Gesellschaften iSd. § 103 Abs. 2 Nr. 5 GO a.F. zu prüfen (sog. **Betätigungsprüfung**).

➤ *Wirtschaftliche Betätigung des Kreises*

Kreise und Gemeinden dürfen öffentliche Einrichtungen schaffen und sich wirtschaftlich betätigen. Allerdings sind hierbei die einschlägigen Vorschriften von Kreis- und Gemeindeordnung NRW zu beachten, welche insbesondere das Recht der wirtschaftlichen Betätigung von besonderen Bedingungen abhängig machen. Der Kreis Düren ist – wie sich aus den jährlichen Beteiligungsberichten²⁴⁵ ergibt – an einer Vielzahl von Einrichtungen und Gesellschaften unmittelbar und mittelbar beteiligt.

Im Anschluss an die im Jahre 2003 und 2004 bei verschiedenen Gesellschaften durchgeführten Beteiligungsprüfungen und im Sinne einer transparenten Darstellung der wirtschaftlichen Betätigung des Kreises Düren ist es angezeigt, aufbauend auf den im Beteiligungsbericht 2006 dargestellten Geschäftsergebnissen, nunmehr die wirtschaftliche *Weiterentwicklung* einzelner größerer Beteiligungsgesellschaften sichtbar zu machen.

➤ *Gesetzliche Grundlagen*

Nach § 6 KrO schaffen die Kreise innerhalb ihrer Leistungsfähigkeit die für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Betreuung ihrer Einwohner erforderlichen Einrichtungen. Diese können von den Einwohnern des Kreises benutzt werden. Nach § 9 KrO haben die Kreise ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass die Kreisfinanzen gesund bleiben.

Die grundsätzlichen Normen über die wirtschaftliche und/oder nichtwirtschaftliche Betätigung des Kreises enthalten hingegen die §§ 107 ff. GO, die im Zuge des GO-Reformgesetzes vom 20.09.2007 nochmals inhaltlich modifiziert worden sind.

Gemäß § 107 Abs. **1** GO darf sich der Kreis zur Erfüllung seiner Aufgaben wirtschaftlich betätigen, wenn u.a. ein **dringender** öffentlicher Zweck die Betätigung erfordert. Die Betätigung muss mit der Leistungsfähigkeit des Kreises vereinbar sein und der **dringende** öffentliche Zweck darf nicht durch andere Unternehmen ebenso gut und wirtschaftlich zu erledigen sein.

Das Gesetz definiert die wirtschaftliche Betätigung als den Betrieb von Unternehmen, die als Hersteller, Anbieter oder Verteiler von Gütern oder Dienstleistungen am Markt tätig werden, sofern die Leistung ihrer Art nach auch von einem Privaten mit der Absicht der Gewinnerzielung erbracht werden könnte.

²⁴⁴ KGSt Info 03/2007

²⁴⁵ Beteiligungsbericht 2006, öffentliche Mitteilung Kreisausschuss, Drs.Nr. 438/07 für 2007 wurde er erst mit Drs. Nr. 206/08 vom 27.05.2008 vorgelegt.

Ausgenommen von den genannten Bedingungen sind die Einrichtungen, die Zwecke verfolgen, die in § 107 Abs. 2 GO in einem Positivkatalog aufgezählt sind und die damit **nicht als wirtschaftliche Betätigung** des Kreises eingestuft werden. Bedient sich der Kreis also Einrichtungen zur Erfüllung der im Katalog des § 107 Abs. 2 GO genannten Aufgabengebiete, so gilt dies als **nicht wirtschaftliche Betätigung**. In dem Positivkatalog der Vorschrift sind u.a. öffentliche Einrichtungen²⁴⁶ im Bereich Erziehung, Bildung, Kultur, Sport, Erholung sowie die Abfallentsorgung oder auch die Wirtschaftsförderung aufgeführt.

Daraus resultiert, dass vor der Schaffung von Einrichtungen iSd. § 107 Abs. 2 GO die Vorschriften der §§ 107 Abs. 1 und 109 GO *nicht* zu prüfen sind. Insbesondere braucht der dringende öffentliche Zweck nicht bewiesen zu werden und die Unternehmen sind nicht in der Absicht zu errichten, einen Ertrag für den Haushalt abzuwerfen²⁴⁷.

Dennoch haben die Kreise ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass die Kreisfinanzen gesund bleiben (§ 9 KrO). Dabei ist auf die wirtschaftlichen Kräfte der kreisangehörigen Städte und Gemeinden Rücksicht zu nehmen. Auch die Kreise haben somit ihre Einrichtungen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu verwalten (§ 112 GO). Die in § 107 Abs. 2 GO aufgeführten Einrichtungen sind, soweit es mit ihrem öffentlichen Zweck vereinbar ist, ebenfalls nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu verwalten (§ 107 Abs. 2 Satz 2 GO).

➤ *Voraussetzungen für die Beteiligung*

Ist die Kommune an Einrichtungen des *privaten* Rechts beteiligt, müssen die in § 108 GO aufgezählten unabdingbaren Voraussetzungen erfüllt und auf die genannten weiteren Rechte hingewirkt worden sein. Die Kommune muss – je nach Umfang des Anteils am Stammkapital – entsprechende Mitsprache- und Vertretungsrechte einfordern. Dabei ist darauf hinzuwirken, dass die Unternehmen und Einrichtungen so geführt, gesteuert und kontrolliert werden, dass der öffentliche Zweck nachhaltig erfüllt wird.

Bei Unternehmen nach § 107 Abs. 1 müssen die Voraussetzungen des § 107 Abs. 1 Satz 1 GO vorliegen. Bei Einrichtungen nach § 107 Abs. 2 GO müssen die Voraussetzungen des § 8 Abs. 1 GO (§ 6 KrO) gegeben sein und ein wichtiges Interesse der Kommune an der Gründung oder Beteiligung vorliegen. Weiterhin muss das Unternehmen oder die Einrichtung auf den *öffentlichen* Zweck ausgerichtet sein.

Unternehmen sollen einen Ertrag für die Kommune abwerfen, soweit dadurch die Erfüllung des öffentlichen Zwecks nicht beeinträchtigt wird. Insbesondere soll der Jahresgewinn so hoch sein, dass er neben den notwendigen Rücklagen mindestens eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals erwirtschaftet. Ist das Eigenkapital aufgebraucht, wird unterstellt werden dürfen, dass neben einer ausgeglichenen Gewinn- und Verlustrechnung und einer notwendigen Rücklage noch eine marktübliche Verzinsung des gezeichneten Stammkapitals erreicht wird (§ 109 GO).

²⁴⁶ dies meint jene, auf die sich § 6 KrO bezieht

²⁴⁷ Held/Becker/Decker u.a. Kommunalverfassungsrecht NRW, zu § 107 GO, Rn. 3.2.1

➤ *Rechte des Kreises als Gesellschafter*

§ 53 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG)

Gehören einer Kommune unmittelbar oder mittelbar Anteile an einem Unternehmen oder einer Einrichtung in einer Rechtsform des privaten Rechts in dem in § 53 HGrG bezeichneten Umfang, so **soll** die Kommune nach § 112 GO

- die Rechte nach § 53 Abs. 1 HGrG ausüben und
- darauf hinwirken, dass ihr die in § 54 HGrG vorgesehenen Befugnisse eingeräumt werden.²⁴⁸

Die Rechte nach § 53 Abs. 1 HGrG stehen der Kommune zu, wenn

- sie die Mehrheit der Anteile eines Unternehmens des privaten Rechts hält oder
- mindestens ein Viertel der Anteile und zusammen mit anderen Gebietskörperschaften die Mehrheit der Anteile hat.

Darüber hinaus können im Gesellschaftsvertrag auch geringer beteiligten Gesellschaftern die Rechte nach § 53 HGrG zugewilligt werden.

Gemäß § 53 HGrG kann die berechnete Kommune verlangen, dass das Unternehmen

- die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung prüfen lässt
- die Abschlussprüfer beauftragt, darzustellen,
 - die Entwicklung der Vermögens- und Ertragslage sowie der Liquidität und Rentabilität
 - bedeutende verlustbringende Geschäfte und die Ursachen der Verluste
 - Ursachen eines Jahresfehlbetrages
- der Kommune den Prüfungsbericht der Jahresabschlussprüfung unverzüglich übersendet.

§ 54 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG)

In den Fällen des § 53 HGrG kann in der Satzung (Gesellschaftsvertrag) mit Dreiviertelmehrheit des vertretenen Kapitals bestimmt werden, dass sich die **Rechnungsprüfungsbehörde der Gebietskörperschaft** zur Klärung von Fragen, die bei der Prüfung nach § 44 HGrG²⁴⁹ auftreten, unmittelbar unterrichten kann. Zu diesem Zweck dürfen der Betrieb, die Bücher und die Akten des Unternehmens eingesehen werden. Die in § 54 HGrG vorausgesetzte "Prüfung nach § 44 HGrG" bedeutet die Betätigungsprüfung durch das Rechnungsprüfungsamt²⁵⁰.

²⁴⁸ § 112 Abs. 1 GO

²⁴⁹ § 44 HGrG: "Der Rechnungshof prüft die Betätigung ... die Unternehmen ... des privaten Rechts an denen ... das Land unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, unter Beachtung kaufmännischer Grundsätze."

²⁵⁰ Held/Becker/Decker u.a.: Kommunalverfassungsrecht NRW, zu § 112 GO, Rn. 8

Welches Organ die Rechte und Befugnisse der §§ 53 und 54 HGrG ausübt, ist in § 112 GO nicht näher bestimmt. Grundsätzlich ist der Landrat der Vertreter des Kreises (§ 42 KrO).

Darüber hinaus entsendet der Kreistag in die Gremien der Unternehmen, an denen er beteiligt ist, Vertreter (§ 113 Abs. 1 GO). Diese Vertreter sind an die Beschlüsse des Kreistages und seiner Ausschüsse gebunden und haben den Kreistag über alle Angelegenheiten von besonderer Bedeutung frühzeitig zu unterrichten. Der Kreistag ist somit in der Lage, seine Interessen in der Form einzubringen, dass er durch Weisungsbeschluss an seinen Vertreter Einfluss auf die Unternehmenspolitik nimmt.

§ 112 GO trifft, wie § 107 GO, keine Aussage darüber, welches Organ die Informations- und Prüfungsrechte für die Kommune geltend machen kann. Hat die Kommune – alleine oder zusammen mit anderen Gebietskörperschaften – die Einräumung der Unterrichtsrechte nach dem HGrG erreicht, so liegt darin noch kein Auftrag an das Rechnungsprüfungsamt, eine Betätigungsprüfung überhaupt durchzuführen (*zu müssen*). Dieser müsste gesondert, ggf. nach § 103 Abs. 2 GO, durch den Kreistag erteilt werden²⁵¹.

²⁵¹ Held/Becker/Decker u.a.: Kommunalverfassungsrecht NRW, zu § 112 GO, Rn. 6 und 7.2

➤ *Besondere Rechte des Kreistags*

Der Kreistag beschließt über alle wichtigen Angelegenheiten des Kreises (§ 26 Abs. 1 KrO). Der Landrat hat hierzu die Beschlüsse des Kreistags vorzubereiten (und durchzuführen (§ 42 lit. c) KrO). Der Kreistag ist durch den Landrat über alle wichtigen Angelegenheiten der Kreisverwaltung sowie über Anordnungen der Aufsichtsbehörde zu unterrichten (§ 26 Abs. 2 und 3 KrO)²⁵². Weiterhin normiert die Kreisordnung das Recht zur Akteneinsicht.

Für die Vertreter des Kreises in Organen Dritter findet § 113 GO Anwendung. Der Kreistag kann diesen Weisungen erteilen, an die sie nach § 26 Abs. 5 KrO gebunden sind.

Die Vertreter haben den Kreistag über alle Angelegenheiten von besonderer Bedeutung frühzeitig zu unterrichten (§ 113 Abs. 5 GO). Ebenso bedürfen sie nach § 108 Abs. 5 jeweils eines Beschlusses des Kreistags, z.B. vor der Gründung einer anderen Gesellschaft, einer Beteiligung oder Erhöhung einer Beteiligung oder einem Beschluss der Gesellschaft zu einer wesentlichen Änderung des Gesellschaftszwecks oder einer Änderung des Gesellschaftsvertrags.

Gerade das Instrument der Entsendung (von Vertretern nach § 113 GO) sichert im Kommunalrecht der an einer Gesellschaft/Unternehmen etc. beteiligten Kommune einen Einfluss, um die – von der Kommune zu definierende – gemeinwohlorientierte Erfüllung der mit der Eigengesellschaft verfolgten öffentlichen Zwecke im gesellschaftlichen Zusammenhang durchzusetzen. Dies gewährleistet, dass die Kommune die ihre wirtschaftliche Betätigung legitimierenden öffentlichen Interessen (§ 107 GO) angemessen zur Geltung zu bringen vermag. Dementsprechend ist jede Kommune kommunalverfassungsrechtlich verpflichtet, bei der Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrags etc. darauf hinzuwirken, dass ihr das Recht eingeräumt wird, Mitglieder in die entspr. Gremien der Gesellschaft zu entsenden. Diese sind gem. § 113 Abs. 1 GO an die Beschlüsse des Rates/Kreistags und seiner Ausschüsse gebunden. Dies begründet somit keine unabhängige Stellung entsandter Kreistagsmitglieder mit der Folge, dass diese aus der Beteiligung an der kommunalen Aufgabensteuerung herausgenommen wären.

*Die bundesrechtlich (nach GmbHG oder AG) vorrangige Weisungsfreiheit ist lediglich innerhalb der dortigen Gremientätigkeit gewährleistet; die **kommunalrechtliche Bindung des Entsandten an die Kreisinteressen** innerhalb seiner öffentlich-rechtlichen Sonderbeziehung zum Kreis und die daran anknüpfenden Rechtsfolgen bleiben unberührt. Daher kann der Verstoß gegen Weisungen des Kreistags – unbeschadet der Wirksamkeit interessenwidrigen Verhaltens im Gremium des Unternehmens (z.B. Aufsichtsrat) – einen sachlichen und rechtlich beachtlichen Grund zur Abberufung eines entsandten Mitglieds nach § 113 Abs. 1 Satz 4 GO bilden²⁵³.*

Dem Kreistag kommt daher im Bereich der Beteiligungen bzw. der hiermit verbundenen Entsendung von Mitgliedern in die dortigen Gremien ein erhebliches Potenzial an Informations-, Weisungs-, Kontroll- und Sanktionsrechten zu, die er nachhaltig verfolgen und einfordern sollte.

²⁵² Die Pflicht besteht unabhängig von einem Informationsverlangen des Kreistags (OVG NRW, B. v. 25.5.2007, 15 B 634/07)

²⁵³ umfassend OVG NRW, U. v. 8.12.2006, 1 A 3842/05

6.2 Übersicht über die Beteiligungen des Kreises Düren

Zur Klärung insbesondere der Frage, ob die kreiseigenen vollständigen oder anteilmäßigen Beteiligungen an Unternehmen Erträge abwerfen, wurde die Kämmerei mit Schreiben vom 21.02.2008 gebeten, eine Übersicht über Erträge und Zuschüsse an Unternehmen für die Rechnungsjahre 2004 bis 2007 zu erstellen. Am 25.03.2008 legte die Kämmerei eine entsprechende Aufstellung vor:

Name des Unternehmens	Anteil in %	Erträge/ Zuschüsse in €				Anmerkungen
		2004	2005	2006	2007	
AGIT Aachener Gesellschaft für Innovation und Technologietransfer mbH	7,04	-79.526,00	-88.249,95	-118.996,05	-85.640,63	Gesellschafterzuschuss
AVV Aachener Verkehrsverbund GmbH	25,00	-	-	-	-	a)
Betriebsgesellschaft Radio Düren mbH & Co. KG	0,48	-	-	-	6.774,67	b)
BTG Beteiligungsgesellschaft Kreis Düren mbH	100,00	-	-	-	-	
DDG Dürener Deponiegesellschaft mbH	25,10	-	-	-	-	
DGA Dürener Gesellschaft für Arbeitsförderung mbH	100,00	-19.999,36	-	-	-	Verlustabdeckung 2002
DKB Dürener Kreisbahn GmbH	100,00	-	-	-	-	
Indeland Entwicklungsgesellschaft Indeland mbH	49,60				5.000,00	Gründung in 2006
EuRegionale 2008 Agentur GmbH	6,25	-12.500,00	-12.500,00	-12.500,00	-12.500,00	Gesellschafterzuschuss
EWV Energie- und Wasserversorgung GmbH	0,58	87.997,41	82.201,76	70.613,02	63.853,47 46.409,52	Gewinnausschüttung
GIS Gesellschaft für Infrastrukturvermögen Kreis Düren mbH	100,00				-	Gründung in 2007
GWS Gesellschaft für Wirtschafts- und Strukturförderung im Kreis Düren mbH	27,00	-668.990,75	-649.900,00	-603.000,00	-604.400,00	Gesellschafterzuschuss
job-com düren gemeinnützige Gesellschaft für Beschäftigungsförderung des Kreises und der Stadt Düren mbH	-	-6.339.800,00				Gesellschaft zum 31.12.2004 aufgelöst
Wohnungsbaugesellschaft gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft für Stadt und Kreis Düren e. G.	0,31	82,00	82,00	82,00	82,00	Gewinnausschüttung
Krankenhaus Düren gemeinnützige GmbH	100,00	-	-	-	-	
Vogelsang Standortentwicklungsgesellschaft Vogelsang GmbH	12,00		-6.630,40	-7.600,00	-7.600,00	Gründung 2005
TZJ Technologiezentrum Jülich GmbH	10,00	-	-	-	-	
VkA Verband der komm. Aktionäre des RWE GmbH	0,42	-537,00	-537,00	-	-537,00	Gesellschafterzuschuss
Summe		-7.033.273,70	-675.533,59	-552.404,98	-588.557,97	

a) Es besteht keine direkte Verbindung zum Kreishaushalt. Die Verbindung ergibt sich indirekt über den alleinigen Gesellschafter (AVV).

b) Verzinsung Gesellschafterdarlehen für 2003 bis 2006; Anteilsverkauf zum 31.2.2006

In dieser vorgelegten Übersicht führt die Kämmerei u.a. aus:

*"Nach § 109 GO sollen die Unternehmen einen Ertrag für den Haushalt abwerfen. Der Kreis Düren hat überwiegend **verlustbringende** Aufgabenbereiche in **privatrechtliche Rechtsformen** überführt, was dazu führt, dass der **Kreishaushalt regelmäßig durch die Beteiligungen belastet wird ...**".*

Die mittelbaren Beteiligungen haben lt. Kämmereibericht *keinen* direkten Bezug zum Kreishaushalt. Tatsächlich dürfte es aber Beteiligungen geben, die zu wirtschaftlichen Belastungen für den Kreishaushalt führen, in dem sie als Subgesellschaft durch *Verlustausgleichsforderungen* an direkte Beteiligungsgesellschaften des Kreises deren Gewinne schmälern. Eine Betrachtung mittelbarer Beteiligungen des Kreises war nicht Inhalt dieser Prüfung.

Anmerkung A 32

In ihrer Gesamtheit führen die unmittelbaren Beteiligungen des Kreises Düren an Einrichtungen, Unternehmen und Gesellschaften zu einer finanziellen Belastung des Kreishaushaltes. Damit wird dem Anspruch des § 109 GO auf ertragsorientierte wirtschaftliche Betätigung **nicht** Rechnung getragen.

Der Verwaltung wird angeraten – soweit es sich nicht um Gesellschafterzuschüsse in Form von anteiligen Beiträgen handelt –, nach sehr **strengen** Maßstäben zu überprüfen, ob verlustbringende Beteiligungen oder Betätigungen beibehalten werden müssen. Dabei ist auch abzuwägen, ob wirtschaftlichere (= kostengünstigere) Alternativen, z.B. auf dem privaten Markt, möglich sind.

6.3 Gründung der Gesellschaft für Infrastrukturvermögen Kreis Düren mbH (GIS)

Mit Vorlage Drs. Nr. 228/07 wurde die Neugründung der GIS dem Kreistag angezeigt, der am 12.06.2007 einen entsprechenden Beschluss fasste. Eine vorherige Einbindung des RPA fand diesbezüglich *nicht* statt²⁵⁴. Die Verwaltung legte im September 2007 dem RPA sodann die entsprechenden Gründungsunterlagen vor. Hiernach ist der Kreis Düren alleiniger Gesellschafter der GIS, deren Stammkapital 25.000 € beträgt. Ausdrücklich wird in § 12 Abs. 1 des Gesellschaftsvertrags bestimmt, dass die Gesellschaft nach den Grundsätzen des § 109 GO wirtschaftet. *Hiernach sollen die Unternehmen einen Ertrag für den Haushalt des Kreises abwerfen.* Wie der Vertrag weiter ausführt, unterliegen die vom Kreistag entsandten Vertreter des Gesellschafters im Aufsichtsrat den Bestimmungen des § 113 Abs. 1 GO. Die Bestimmungen des § 10 enthalten sodann die Regularien zum Jahresabschluss und zum Geschäftsbericht der Gesellschaft. Aufstellung und Prüfung erfolgen hierbei nach den Vorschriften des 3. Buches des HGB. Dem Rechnungsprüfungsamt wurden in § 10 Abs. 5 des Vertrags die Prüfungsrechte aus § 54 HGrG eingeräumt.

Gegenstand der Gesellschaft ist die **wirtschaftliche Entwicklung, Errichtung und Verwaltung von kommunal genutztem Infrastrukturvermögen** im Kreis Düren (§ 2 Gesellschaftsvertrag).

Obwohl zur Gründung der GIS die Genehmigung der Bezirksregierung Köln vorliegt, werden Gründung, Gesellschaftszweck und Tätigkeitsfelder der GIS im Hinblick auf deren Zulässigkeit nach § 107 GO prüfungsseitig kritisch bewertet.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass das **GO-Reformgesetz** vom 20.09.2007 die Voraussetzungen der *wirtschaftlichen* Betätigung von Kommunen verschärft hat, wonach hierfür nach § 107 Abs. 1 GO u.a. ein *dringender* öffentlicher Zweck für die Betätigung vorliegen müsse. Das Gesetz normierte in seinem Art. XI eine **Bestandsschutzregelung**. Hiernach konnten Betätigungen, die vor dem 19.03.2007²⁵⁵ aufgenommen wurden, unbeschadet der nunmehr erfolgten Änderung des § 107 GO fortgesetzt werden. Die GIS fielen somit zunächst nicht mehr unter den Bestandsschutz. Soweit allerdings eine *nichtwirtschaftliche* Betätigung der GIS nach § 107 Abs. 2 GO angenommen würde, fielen diese nicht unter die verschärften Voraussetzungen des Abs. 1. Das Vorliegen eben dieser Voraussetzungen ist aber gerade in besonderem Maße *schwierig* nachzuvollziehen.

Bereits im seinerzeitigen Anzeigeverfahren führte die BR Köln aus, die vom Kreis Düren hierzu dargelegten Voraussetzungen ließen *weitere Fragen* offen. Zwar werde herausgestellt, die GIS diene der Wirtschaftsförderung und unterfalle damit dem § 107 Abs. 2 Nr. 3 GO, die Beschreibung der Tätigkeitsfelder ließe aber auch den Schluss zu, es könne sich – jedenfalls zum Teil – um Aufgaben handeln, die § 107 Abs. 1 GO (wirtschaftliche Betätigung) zuzuordnen seien²⁵⁶.

Weiterhin wurde ausgeführt, dass im Falle einer *nichtwirtschaftlichen* Betätigung nach § 107 Abs. 2 GO gleichwohl die Voraussetzungen des § 8 Abs. 1 GO²⁵⁷ erfüllt sein müssten. Dies ergibt sich sachlogisch aus § 108 Abs. 1 Nr. 2 GO. Hiernach muss ein **wichtiges Interesse** des Kreises an der Gründung vorliegen.

²⁵⁴ s. Ausführungen im Jahresprüfbericht 2006, S. 213

²⁵⁵ Das gewählte Datum bezog sich auf die Einbringung des Gesetzesentwurfs

²⁵⁶ Verfügung der BR Köln, Eingang 10.07.2007

²⁵⁷ entspricht inhaltsgleich § 6 KrO

Der Kreis Düren hat in seinem Bericht vom 31.07.2007 weitere Begründungen vorgetragen und hierbei insbesondere darauf hingewiesen, die **Bereitstellung von Infrastrukturvermögen** sei eine kommunale Aufgabe bzw. der Kreis Düren habe ein starkes Interesse an der Bereitstellung dieser Einrichtungen (§ 6 KrO). Die Neugründung der GIS diene nur diesem Interesse und böte darüber hinaus die Möglichkeit, mittels vergaberechtlicher **Inhouse-Geschäfte** konkrete Projekte realisieren zu können.

Die BR Köln hat unter Zugrundelegung dieser Ausführungen mit Verfügung vom 23.08.2007 mitgeteilt, dass *nach dem Antwortschreiben des Kreises* das Unternehmen auf eine öffentliche Zweckerfüllung in den Bereichen Wirtschaftsförderung und Strukturentwicklung ausgerichtet *sei* und somit als nichtwirtschaftliche Betätigung im Sinne des § 107 Abs. 2 GO *zu gelten habe*. Unter diesen Voraussetzungen *würden* keine Bedenken erhoben.

Die aufsichtsrechtlich nicht zu beanstandende Mitteilung der BR Köln zeigt in ihrer konjunktivischen Ausrichtung allerdings *keine* klare Positionierung und hat die bestehende kommunalwirtschaftsrechtliche Problematik nicht ausgeräumt. Eine rechtsklare *Bestätigung* oder *Feststellung*, **dass** es sich um eine *nichtwirtschaftliche* Betätigung iSd. § 107 Abs. 2 GO handele, hat die BR Köln nach Auffassung der Rechnungsprüfung damit nicht getroffen.

Die Rechnungsprüfung vermag es im Rahmen dieser Prüfung rechtlich *nicht abschließend* zu bewerten, ob Gesellschaftszweck und konkrete Unternehmenstätigkeit der GIS eindeutig "*Wirtschaftsförderung*" bzw. *nichtwirtschaftliche* Betätigung darstellen und damit die Voraussetzungen der §§ 107 Abs. 2, 108 Abs. 1 Nr. 2 GO iVm. § 8 GO tatsächlich und nachhaltig erfüllen. Ebenfalls muss an dieser Stelle offen bleiben, *ob unabhängig von den Voraussetzungen für Inhouse-Geschäfte* die Gründung von Gesellschaften zur *möglichen* Umgehung des öffentlichen Vergaberechts als zulässig bzw. vom Gesetzgeber gewollt oder toleriert anzusehen ist²⁵⁸. Derartige Feststellungen bleiben hingegen der Rechtsprechung vorbehalten.

Anmerkung

Unabhängig von der kommunalrechtlichen Bewertung des formalen, im Gesellschaftsvertrag normierten **Gesellschaftszwecks** der GIS, bleiben gleichwohl auch künftig die *konkreten Tätigkeitsfelder* und geplanten *Projekte* der GIS²⁵⁹, die über kein eigenes Personal verfügt, unter den vorstehend dargelegten Aspekten von *nichtwirtschaftlicher* Betätigung bzw. Wirtschaftsförderung kritisch zu beleuchten.

²⁵⁸ Hierzu wird auf die kritische Auseinandersetzung in *Rechtsprechung* und *Schrifttum* hingewiesen. Hiernach soll verhindert werden, dass durch die Wahl einer privatrechtlichen Rechtsform eine Flucht aus dem Vergaberecht möglich wird. Es kommt hierbei nicht auf die Rechtsform einer Einrichtung, sondern auf die Art ihrer Aufgaben an. Eine Umgehung des öffentlichen Vergaberechts durch eine **Flucht in das Privatrecht** soll vermieden werden. Ebenso kann es keinen Unterschied machen, ob Auftraggeber Aufträge selbst vergeben oder ob sie Mittel als Subventionen an Dritte weitergeben, die dann die Auftragsvergabe steuern (Bechthold: Kartellgesetz, Kommentar zum GWB, 4. Auflage, zu § 98 GWB).

²⁵⁹ z.B. Dienstleistungszentrum Nideggen, Indemann, Schwimmleistungszentrum Jülich, Rettungswache Nörvenich etc.

6.4 Gesellschaft für Wirtschafts- und Strukturförderung (GWS)

Die Gesellschaft für Wirtschafts- und Strukturförderung im Kreis Düren mbH (GWS) hat als Gegenstand, "die Entwicklung der Wirtschafts- und Infrastruktur im Kreis Düren und in seinen kreisangehörigen Städten und Gemeinden mit dem Ziel, die Wirtschaftskraft nachhaltig zu steigern und die Wirtschafts- und Sozialsituation im Kreis unter Wahrnehmung der natürlichen Lebensgrundlagen zu verbessern."²⁶⁰

Der Kreis Düren ist an der GWS mit 27 % unmittelbar beteiligt und hat eine Stammeinlage von 415.800 € eingebracht. Dies hat sich nach der E-Mail-Auskunft der Kämmererei vom 01.04.2008 durch die Anfang des Geschäftsjahres 2008 vorgenommene strukturelle Veränderung des Aufsichtsrates der Gesellschaft auch nicht geändert.

Der § 18 Abs. 4 Gesellschaftsvertrag räumt den Rechnungsprüfungsämtern der Gesellschafter die Rechte der Prüfung nach § 44 HGrG ein. In Ausübung dieses Rechts und zur Darstellung der künftigen wirtschaftlichen Entwicklung der GWS wurde die Wirtschaftsplanung für die Jahre ab 2008 bis 2012 eingesehen.

Erstmals wurden der Wirtschaftsplan und die Fünfjahresplanung in der Sitzung des Aufsichtsrates der GWS am 02.04.2008 unter TOP 8 vorgestellt. Eine von der VBR Dr. Paffen – Schreiber & Partner, Aachen, überarbeitete Version der Planungen vom 30.05.2008 ist in der Aufsichtsratssitzung der GWS am 09.06.2008 unter TOP 3 bekannt gegeben worden. Diese enthält neben den bisherigen Daten noch die Planergebnisse, falls die Vermietung der Immobilie HTMJ1 ab 01.07.2008 tatsächlich erfolgen sollte.

Die in der Wirtschafts- und Fünfjahresplanung vorgenommene Gegenüberstellung der Erträge und der Aufwendungen für die einzelnen Wirtschaftsjahre stellt sich ohne Berücksichtigung der Immobilienvermietung wie folgt dar:



Berücksichtigt man die Vermietung des Objektes HTMJ 1, die ab 01.07.2008 geplant ist, so ergibt sich für das Geschäftsjahr 2008 durch die außergewöhnlichen Aufwendungen, die bei der Wertberichtigung der Immobilie als außerplanmäßige Abschreibung anfallen, eine Minderung des voraussichtlichen Ertrags um 445.995 €.

²⁶⁰ § 2 Abs. 1 der Gesellschaftsverträge vom 20.12.2001 und 28.02.2008

Gleichzeitig sollen die Mieteinnahmen in den Geschäftsjahren 2008 bis 2012 jeweils 12.900 € jährlich²⁶¹ betragen. Die Veränderungen stellen sich zahlenmäßig folgendermaßen dar:

Geschäftsjahr	2008	2009	2010	2011	2012
	in €	in €	in €	in €	in €
geplantes Ergebnis - ohne Vermietung HTMJ 1	1.272.344	- 1.044.313	- 796.511	- 449.244	- 432.908
geplantes Ergebnis - einschl. Vermietung HTMJ 1	839.249	- 1.031.413	- 783.611	- 436.344	- 420.008
Differenz:					
Verbesserung	12.900	12.900	12.900	12.900	12.900
Verschlechterung	- 445.995	0	0	0	0

Der Wirtschaftsprüfer stellt in seinem Wirtschaftsplangutachten 2008 – 2012 fest: "*Selbst wenn ... keine akute Bestandsgefährdung der GWS im Raume steht, ist es doch die Pflicht einer gewissenhaften Geschäftsführung, Handlungsstrategien zu entwickeln, die tunlichst eine andere Entwicklung Wirklichkeit werden lassen als es der vorliegende Wirtschaftsplan abzeichnet.*"²⁶² Es werden mögliche Handlungsstrategien aufgezeigt, die darin bestehen,

- Kostensenkungspotentiale zu suchen und zu nutzen
- renditestarke Ertragsquellen neu oder zusätzlich zu erschließen
- Verlustquellen zu erkennen und zu beseitigen.

Die sich aus der Wirtschafts- und Finanzplanung abzeichnende negative Tendenz über einen lang anhaltenden Zeitraum geht mit den Grundzügen einer auf Wirtschaftlichkeit gerichteten Unternehmensstrategie nicht konform.

In § 10 Ziff. 2 des Gesellschaftsvertrags setzt sich die Gesellschaft selbst zum Ziel, mit der Arbeit nach kaufmännischen Gesichtspunkten Gewinne zu erwirtschaften. Nach § 9 KrO haben die Kreise ihr Vermögen und ihre Einnahmen so zu verwalten, dass die Kreisfinanzen gesund bleiben. Dabei sind weiterhin die §§ 107, 108 und 109 Abs. 1 GO zu beachten²⁶³. Hiernach sollen Unternehmen Erträge für den Haushalt abwerfen (§ 109 Abs. 1 GO).

Das Rechnungsprüfungsamt ist im Rahmen des § 103 Abs. 2 Nr. 5 GO grds. *nicht* befugt, die Unternehmensführung, -strategie oder die einzelnen Geschäftsfelder kreiseigener Gesellschaften zu prüfen bzw. zu beurteilen. Es hat aber gleichwohl – aus Sicht des Kreises – die *Beteiligung* des Kreises in Unternehmen etc. im Rahmen der vom Kreistag übertragenen **Betätigungsprüfung** zu bewerten.

Anmerkung

Dem Kreistag wird empfohlen, die Informations- und Prüfungsrechte nach § 112 GO verstärkt wahrzunehmen und auf der Einhaltung der vertraglichen und gesetzlichen Vorschriften bzgl. des wirtschaftlichen Handelns ihrer Beteiligungen zu bestehen. Über wichtige Angelegenheiten ist der Kreistag sowohl durch die Verwaltung als auch durch die Gremienvertreter rechtzeitig zu unterrichten.

²⁶¹ Ob im Geschäftsjahr 2008 noch die volle Jahresmiete von 12.900 € erzielt wird, kann von der Prüfung nicht beurteilt werden.

²⁶² Abs. (117) des Wirtschaftsplangutachtens VBR vom 20.05.2008

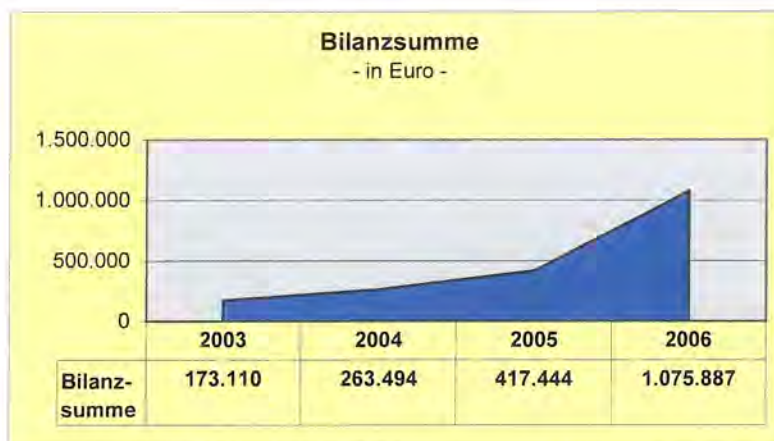
²⁶³ § 9 Ziff. 5 sowie § 10 Ziff. 1 und 2 des Gesellschaftsvertrages vom 28.02.2008

6.5 Dürener Gesellschaft für Arbeitsförderung mbH – DGA –

Der Kreis Düren ist zu **100 % Gesellschafter** der Dürener Gesellschaft für Arbeitsförderung mbH. Das Stammkapital beträgt 30.678 €. Damit trägt allein der Kreis Düren das betriebswirtschaftliche Risiko. Unternehmenszweck, Geschäftsverlauf, die Lage der Gesellschaft und die voraussichtlichen Entwicklung sind im Beteiligungsbericht 2006 (S. 44 ff.) ausführlich dargestellt.

Im Anschluss an die im Bericht über die Betätigungsprüfung vom März 2004 dargestellten Geschäftsergebnisse und im Sinne der transparenten Darstellung der wirtschaftlichen Betätigung des Kreises Düren in dieser Gesellschaft ist es angezeigt, nunmehr die weitere *wirtschaftliche Entwicklung der DGA* sichtbar zu machen. Die vorliegende Darstellung zeigt den Fortgang einzelner Bilanzpositionen und der sich daraus ergebenden Bilanzkennzahlen in den Geschäftsjahren 2003 bis 2006 auf. Zum Zeitpunkt der Prüfung lag die Bilanz für das Geschäftsjahr 2007 noch nicht vor.

Bilanzsumme



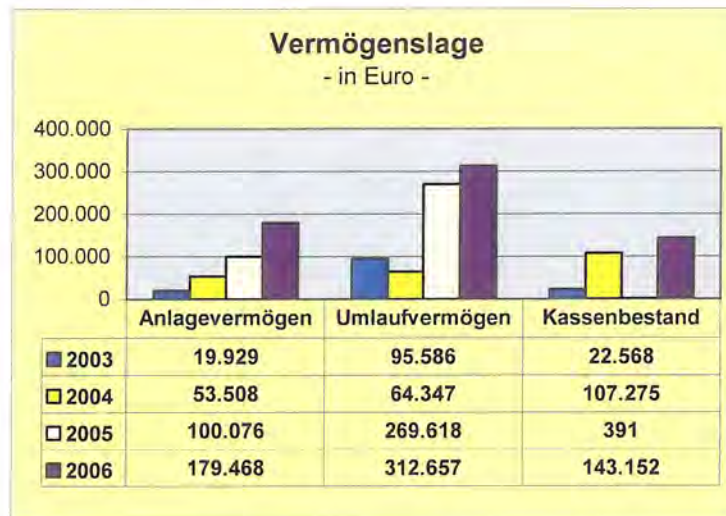
Die **Bilanzsumme** ist die in der Bilanz ausgewiesene Summe aller Aktiva und Passiva eines Unternehmens. Der Anstieg der Bilanzsumme lässt auf eine Steigerung der wirtschaftlichen Aktivitäten schließen. Bei der DGA beträgt die Erhöhung der Bilanzsumme von 2005 auf 2006 über 250 %. Diese Steigerung ist auf der **Aktivseite** auf Zuwächse bei den ausgewiesenen Vermögens-, Kassenbestands- und Rechnungsabgrenzungsposten zurückzuführen. Weiterhin wurde dort ein Posten "nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag" in Höhe von 273.223 € eingestellt, dem ein gleich hoher Posten auf der Passiva gegenübersteht.

Demgegenüber sind auf der **Passivseite** erhebliche Zunahmen bei den Rückstellungen (plus 100.000 €) sowie bei den Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen (plus 91.000 €) zu verzeichnen. Weitere Ursache ist die Steigerung der passiven Rechnungsabgrenzungsposten um ca. 600.000 € gegenüber dem Vorjahresergebnis von ca. 90.000 €.

Einzelne Bilanzposten der Aktiva

Inwieweit das Unternehmen über Vermögen verfügt und wie sich dieses zusammensetzt, wird auf der Aktivseite der Bilanz dargestellt. Hieraus abzuleiten sind die **Vermögenslage und -struktur**, welche aufzeigen, wie sich das Vermögen auf einzelne Vermögensarten verteilt. Bei der folgenden Darstellung blieben aus Gründen der Vergleichbarkeit und der

Übersichtlichkeit die periodischen Abgrenzungsposten und der im Jahre 2006 ausgewiesene, nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag von 273.223 €, unberücksichtigt.



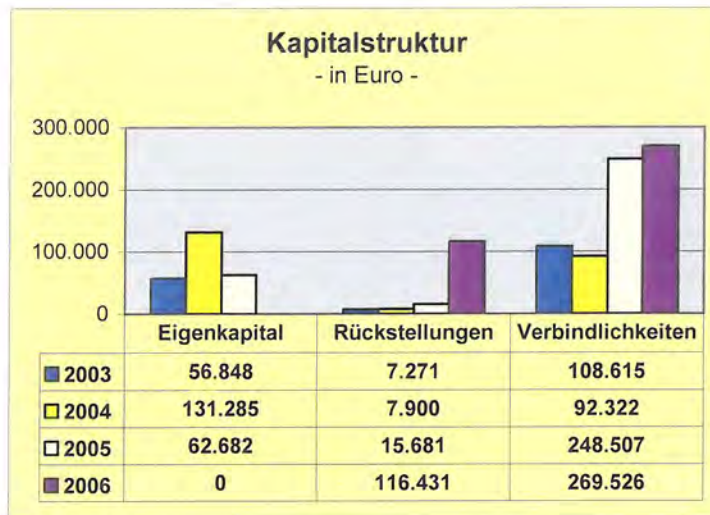
Die Wertsteigerung des Anlagevermögens ist auf Investitionen in die Vermögensgegenstände zur Ausstattung der Werkstätten und Verwaltungsräume zurückzuführen. Demzufolge ist der Wertanstieg in den Jahren 2005 und 2006 das Ergebnis von Investitionen in technische Anlagen, Maschinen sowie Betriebs- und Geschäftsausstattung.

Auch die Zunahme des Umlaufvermögens, welches im Wesentlichen aus Forderungen besteht, lässt üblicherweise auf eine gestiegene Geschäftsaktivität in Form von Herstellung von Waren oder Erbringung von Dienstleistungen schließen. Tatsächlich ist bei der DGA aber eine Aufstockung des Postens "sonstige Vermögensgegenstände des Umlaufvermögens" um ca. 200.000 € im Jahre 2005 vorgenommen worden.

Der **Kassenbestand** unterliegt täglichen Schwankungen und ist von den laufenden Finanzmittelflüssen abhängig. Der Bestand der flüssigen Mittel ist ein erstes wichtiges Indiz für die Liquidität eines Unternehmens.

Einzelne Bilanzposten der Passiva

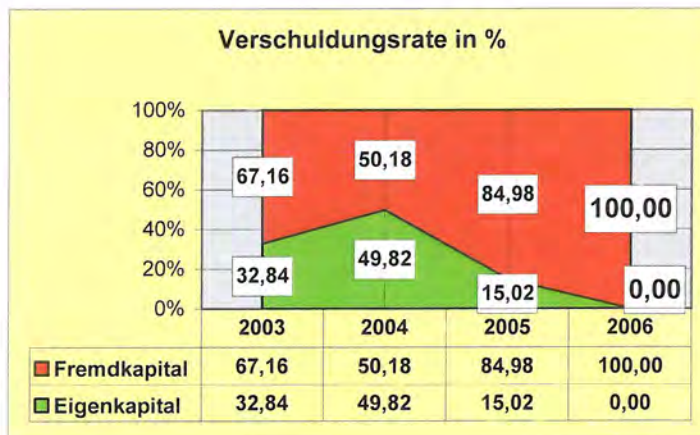
Mit welchen finanziellen Mitteln das Vermögen eines Unternehmens finanziert wurde und woher diese Mittel stammen, wird auf der Passivseite der Bilanz ausgewiesen. Daraus ersichtlich ist u.a. das Verhältnis zwischen Fremd- und Eigenkapital (**Kapitalstruktur**), welches Auskunft darüber gibt, wie solide die Firma finanziert ist.



Das Abschmelzen des Eigenkapitals der DGA auf **Null** und die bereits erwähnte Einbuchung des durch Eigenkapital nicht gedeckten Fehlbetrages auf der Aktivseite der Bilanz lassen die wirtschaftlichen Probleme der Gesellschaft erkennen.

Vom Geschäftsjahr 2004 zum Jahr 2005 stieg die Summe aller **Verbindlichkeiten** um über 170 % (von ca. 92.000 € auf ca. 248.000 €) und in 2006 nochmals um etwa 10 % gegenüber dem Vorjahr. Das lässt auf einen hohen Verschuldungsgrad der DGA schließen.

Der **Verschuldungsgrad** eines Unternehmens ist eine Größe, die sich aus dem Fremdkapital im Verhältnis zu seinem Eigenkapital errechnet. Für die DGA ergibt sich folgende Entwicklung:



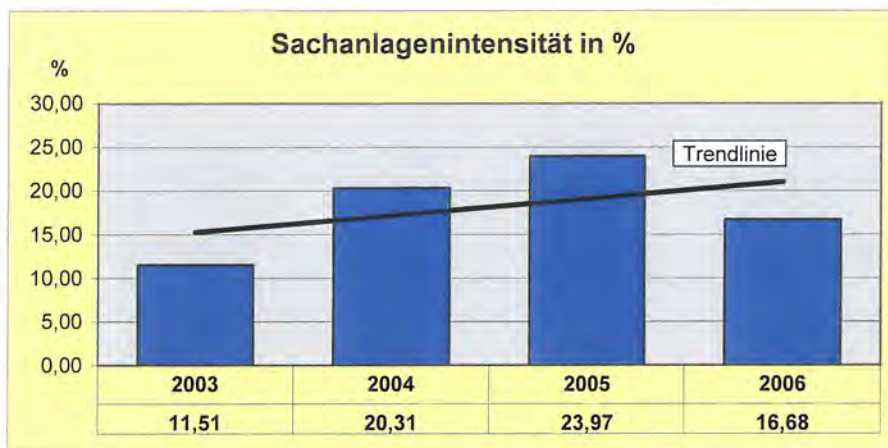
Da im Geschäftsjahr 2006 kein Eigenkapital mehr vorhanden ist, liegt der Verschuldungsgrad der Gesellschaft bei 100 %. Dies bedeutet, dass sämtliches Vermögen fremdfinanziert ist und Investitionen nur noch durch Fremdmittel finanziert werden können.

Bilanzkennzahlen

Neben der geschäftsjahrbezogenen Betrachtung der Entwicklung einzelner Bilanzposten wird die Wirtschaftlichkeit von Unternehmen in sogenannten **Bilanzkennzahlen** ausgedrückt. Die Bilanzkennzahlen errechnen sich aus der Gegenüberstellung oder dem Vergleich einzelner wichtiger Bilanzpositionen oder aus den Ergebnissen der Gewinn- und Verlustrechnung. Für die DGA stellen sich die wesentlichen Bilanzkennzahlen folgendermaßen dar:

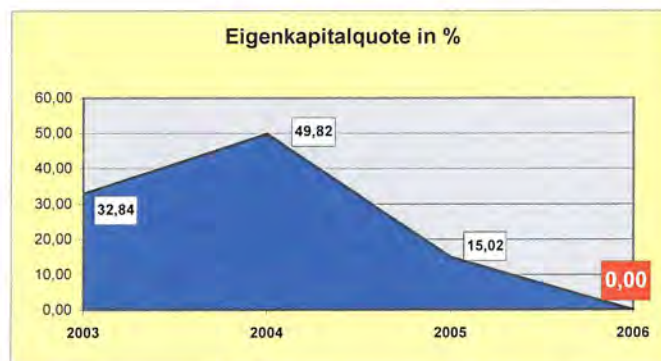
Vermögenskennzahlen

Die **Sachanlagenintensität** gibt wieder, in welchem Umfang dem Kapital eines Unternehmens Sachwerte gegenüberstehen. Diese Kennzahl ergibt sich aus dem prozentualen Anteil des Sachanlagevermögens am Gesamtkapital (= Summe der Passiva). Dabei bleibt unberücksichtigt, ob es sich um Eigen- oder Fremdkapital handelt.



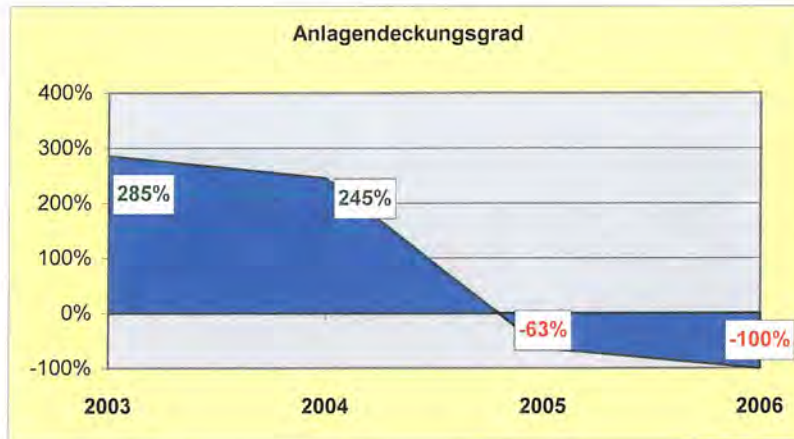
Diese Kennzahl befindet sich, da keine wesentlichen eigenen Vermögensgüter (z.B. Immobilienwerte, hochwertige Maschinen etc.) vorhanden sind, auf niedrigem Niveau und sank mit der Zunahme der Bilanzsumme aufgrund sonstiger betrieblicher Aufwendungen im Jahre 2006 wieder deutlich unter 20 Prozent.

Die **Eigenkapitalquote** zeigt auf, inwieweit das Vermögen des Unternehmens durch eigenes Kapital erworben wurde. Es wird der prozentuale Anteil des Eigenkapitals am Gesamtkapital, also an der Bilanzsumme dargestellt.



Wie schon aus der Grafik "Kapitalstruktur" ersichtlich, ist das Eigenkapital der Gesellschaft aufgebraucht. Auf die Konsequenzen wurde bereits eingegangen.

Der **Anlagendeckungsgrad** zeigt auf, in welchen Umfang das Sachanlagevermögen durch Eigenkapital gedeckt, also durch eigene Mittel (= selbst) finanziert ist. Bei der DGA befindet sich der Anlagendeckungsgrad – entsprechend der Entwicklung des Eigenkapitals – ebenfalls in einem deutlichen Abwärtstrend und ist im Geschäftsjahr 2006 auf **Null** gesunken.



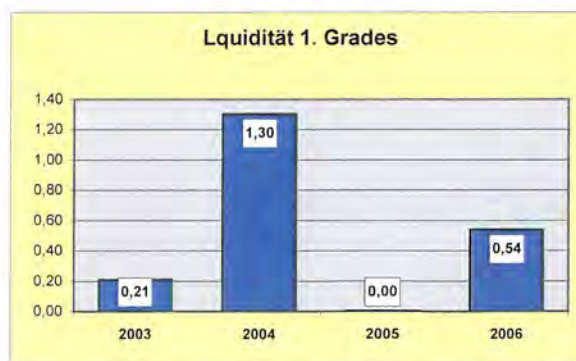
Im Geschäftsjahr 2006 ist danach sämtliches Anlagevermögen fremdfinanziert. Es besteht also keine Möglichkeit, aus dem Anlagevermögen Reserven zur Liquidität des Unternehmens zu regenerieren, z.B. durch Grundstücksverkauf.

Finanzkennzahlen

Innerhalb der Bilanzkennzahlen geben die **Finanzkennzahlen** einen Überblick über die Fähigkeit der Gesellschaft, alle ihre Zahlungsverpflichtungen fristgerecht erfüllen zu können. Diese Fähigkeit der Gesellschaft geht unmittelbar einher mit der Liquidität des Unternehmens.

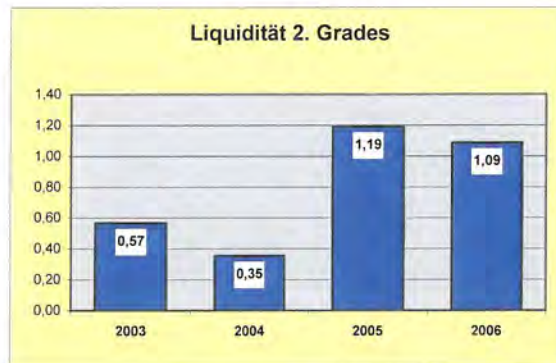
Der **Liquiditätsgrad** einer Gesellschaft wird üblicherweise in den Graden 1. bis 3. beschrieben. Die Liquiditätsgrade dienen insbesondere der Beurteilung der Fähigkeit des Unternehmens, seinen Zahlungsverpflichtungen fristgerecht nachzukommen.

Die **Liquidität 1. Grades** (= Cash Ratio oder Barliquidität) gibt das Verhältnis der flüssigen Mittel zu den kurzfristigen Verbindlichkeiten (= Fälligkeit unter einem Jahr) an. Aus diesem Vergleich kann abgelesen werden, inwieweit ein Unternehmen seine derzeitigen kurzfristigen Zahlungsverpflichtungen allein durch seine flüssigen Mittel erfüllen kann. Die Forderungen bleiben dabei unberücksichtigt.



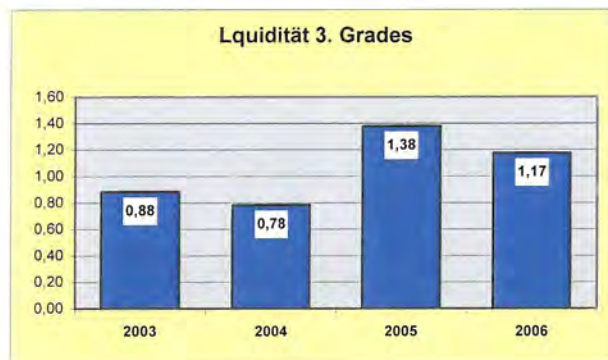
Bis auf das Geschäftsjahr 2005, welches mit einem Bestand an flüssigen Mitteln von 391 € abschloss, kann bei der DGA die Liquidität 1. Grades – jeweils zum Bilanzstichtag – als ausreichend angesehen werden. Sie befindet sich tendenziell allerdings in einem leichten Abwärtstrend und ist im Laufe eines Geschäftsjahres stark schwankend.

Die **Liquidität 2. Grades** (= Quick Ratio) gibt das Verhältnis des Geldvermögens (= Umlaufvermögen abzüglich der Vorräte) zu den kurzfristigen Verbindlichkeiten (= Fälligkeit unter einem Jahr) wieder. Sie ist ein Maßstab dafür, ob ein Unternehmen in der Lage ist, seine kurzfristigen Verbindlichkeiten zu bezahlen.



Bei einem Wert unter 1 wird ein Teil der kurzfristigen Verbindlichkeiten nicht mehr durch kurzfristig zur Verfügung stehendes Vermögen gedeckt. Dadurch kann es zu Liquiditätsengpässen kommen. Dies war in den Geschäftsjahren 2003 und 2004 der Fall. Der im Geschäftsjahr 2006 erreichte Wert von 1,09 ist gerade ausreichend, eine durchschnittliche Beurteilung abzugeben.

Die **Liquidität 3. Grades** (= Current Ratio) spiegelt das Verhältnis des Umlaufvermögens zu den kurzfristigen Verbindlichkeiten (= Fälligkeit unter einem Jahr) wieder.



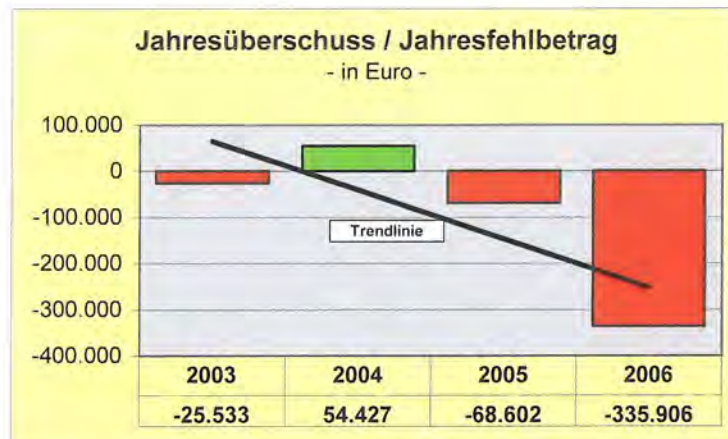
Auch hier gilt, dass bei einem Wert unter 1 ein Teil der kurzfristigen Verbindlichkeiten nicht durch kurzfristig zur Verfügung stehendes Vermögen gedeckt wird. Das kann bedeuten, dass unter Umständen Anlagevermögen zur Deckung von Verbindlichkeiten verkauft werden muss. Allerdings ist das Sachanlagevermögen bereits gänzlich fremd finanziert, so dass hieraus eine Liquiditätsschöpfung nicht möglich ist.

Wie sich aus dem Beteiligungsbericht 2006 zur Finanzlage der DGA (S. 48) ergibt, stellte "die Deckung der Liquidität im Berichtsjahr fast durchgängig ein Problem dar." Dies ist durch die dargestellten Kennzahlen zur Liquidität des Unternehmens nachvollziehbar belegt.

Auch der im Geschäftsjahr 2006 erreichte Wert von 1,17 Punkten liegt nur geringfügig über dem Mindestwert und ist vor allem nicht durch veräußerbares Anlagevermögen unterstützt.

Generell ist festzustellen, dass die DGA auf einer äußerst unsicheren inneren Finanzlage arbeitet und letztlich Reserven nur zur Verfügung stehen, wenn Stützungen durch den Gesellschafter erfolgen.

Ertragslage (Ergebnis der GuV)



Nachdem sich die Erfolgslage der Gesellschaft im Jahre 2004 mit einem leichten Jahresüberschuss erholt hatte, ist die Ertragslage seit dem Geschäftsjahr 2005 in erheblichem Maße rückläufig.

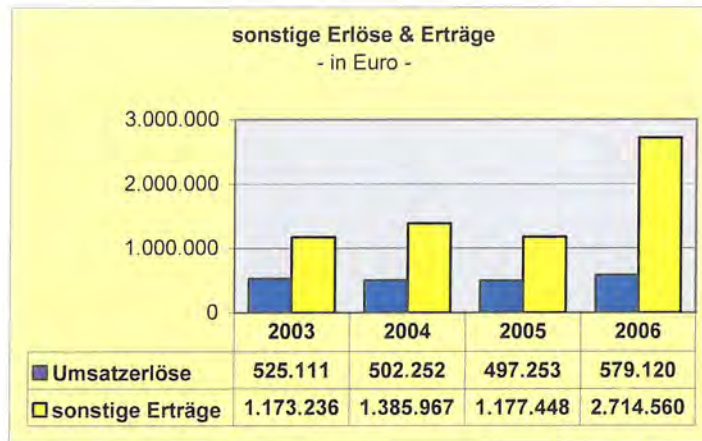
So sank das im Jahre 2004 noch in der Gewinnzone befindliche Geschäftsergebnis im Geschäftsjahr 2005 um ca. 123.000 € in die Verlustzone ab.

Auch in 2006 war nochmals ein Rückgang um weitere rund 267.000 € zu verzeichnen, so dass letztlich im Geschäftsjahr 2006 ein Verlust von ca. 336.900 € hingenommen werden musste.

Die Entwicklung der größten Posten der Gewinn- und Verlustrechnung, die zu diesen Verlusten der DGA ab 2005 geführt haben, ist aus den folgenden Grafiken ersichtlich. Dabei wird auf die Ertragsposten gleichermaßen eingegangen wie auf die Aufwandsposten.

Erträge

Die **Erträge** geben vor allem die Einnahmen wieder, die aus Dienstleistungen, Herstellung und Verkauf erzielt werden (= Umsatzerlöse). Aber auch alle Zuwendungen Dritter werden hier als sonstige betriebliche Erträge verbucht.

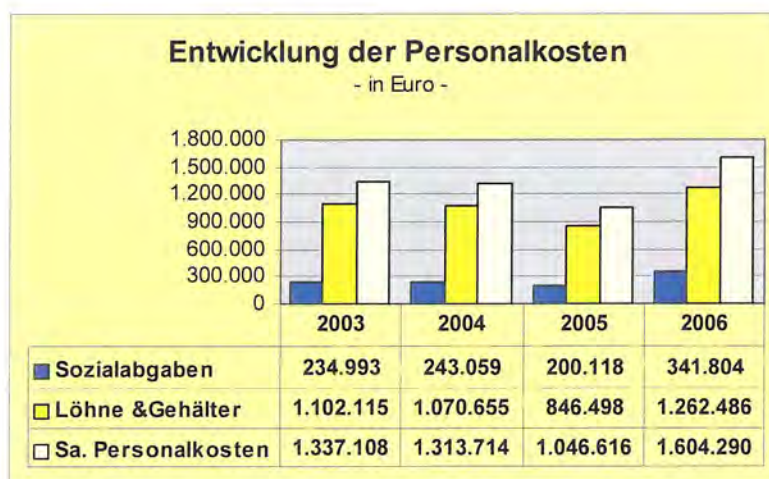


Trotz erheblicher, fremdfinanzierter Investitionen und der damit verbundenen starken Steigerung der Bilanzsumme, sind bei den Umsatzerlösen – nach einem steten Rückgang in den Geschäftsjahren 2003 bis 2005 – im Geschäftsjahr 2006 Zuwächse **nur** in einem Umfang von etwa 16 % erreicht worden. Diese Steigerung reicht aber zur Deckung der Aufwendungen bei weitem nicht aus, wie noch darzustellen sein wird.

Die **sonstigen betrieblichen Erträge** ergeben sich im Wesentlichen aus Zuwendungen und Zuschüssen Dritter zu den betrieblichen Fördermaßnahmen. Diese sind im Geschäftsjahr 2006 gegenüber dem Vorjahr auffallend stark um ca. 130 % gestiegen, was auf die Umsetzung von vielen Maßnahmen in Zusammenarbeit mit dritten Stellen schließen lässt. Inwieweit die Zuwendungen für Maßnahmen letztlich zu einer Verlustreduzierung der DGA führen können, bleibt abzuwarten. Bisher wirken sich die sonstigen betrieblichen Erträge erst in geringem Maße positiv auf die Ertragslage der DGA aus.

Aufwendungen

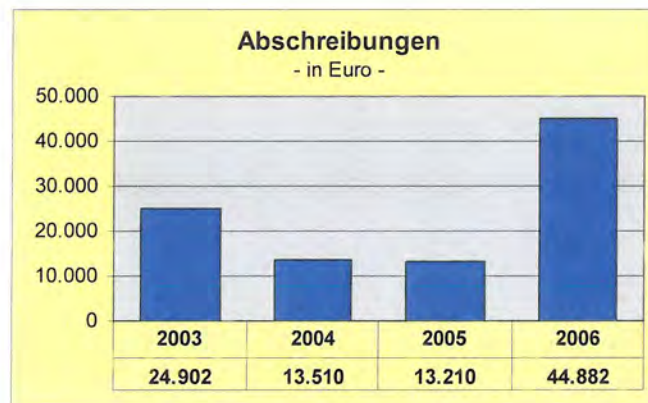
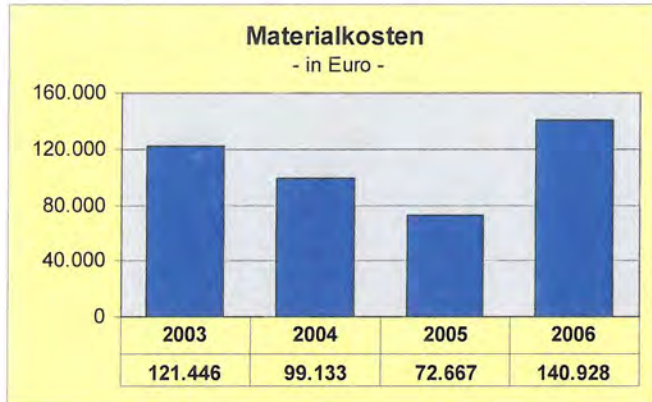
Wesentlicher Bestandteil der **Aufwendungen** sind in jedem Unternehmen primär die Personalkosten. Diese haben sich bei der DGA wie folgt:



Die Darstellung enthält neben der Angabe der gesamten **Personalkosten** eine Unterteilung in die Lohnkosten und Lohnnebenkosten. Daraus kann abgeleitet werden, dass der prozentuale Anteil der Nebenkosten an den Gesamtpersonalkosten leicht steigend ist.

Bemerkenswert ist jedoch der **erhebliche Anstieg der Personalkosten** im Geschäftsjahr 2006. Diese Kosten entstanden im Wesentlichen durch den Einstieg in neue zuwendungsfinanzierte Maßnahmen, die zwangsläufig eine Aufstockung des Personalbestandes zur Folge hatten.

Die Entwicklung der wesentlichen **Sachkosten** in den Bereichen Materialkosten, Abschreibungen und sonstiger betrieblicher Aufwand stellt sich in den von der Beurteilung erfassten Geschäftsjahren wie folgt dar:



Auffällig ist, dass bei allen drei Aufwandsarten im Geschäftsjahr 2006 ein bedeutender Anstieg zu verzeichnen ist. Dies bestätigt die expandierenden Geschäftsaktivitäten.

Insbesondere sind – neben den Personalkosten – die **sonstigen betrieblichen Ausgaben** zu erwähnen, die einen wesentlichen Teil der Ausgaben darstellen. Dabei handelt es sich überwiegend um Mietzahlungen für die angemieteten Betriebsgebäude. Hier ist vor allem auf die Steigerung vom Geschäftsjahr 2005 auf das Jahr 2006 um das mehr als dreifache Volumen hinzuweisen. Die Ursache liegt in der Eröffnung eines weiteren Standortes der Gesellschaft, welche die Anmietung von Räumen in der Glashüttenstraße erforderlich machte. Die räumliche Ausweitung war notwendig, da eine strategische Neuausrichtung auf den Ausbildungsmarkt umzusetzen war. Um aber die neuen Räumlichkeiten zur Steigerung des Dienstleistungsangebotes nutzen zu können, wurden durch die Arbeiten zur Herrichtung nochmals erhebliche personelle Ressourcen der DGA gebunden²⁶⁴.

Nachdem die Zuwendungsmaßnahmen nunmehr angelaufen sein dürften, bleibt abzuwarten, inwieweit die laufenden Mietzahlungen für die räumliche Ausweitung, welche nunmehr um das Dreifache höher sind als bisher, durch die Erweiterung des Leistungsumfanges der DGA wieder komprimiert werden können. In diesem Zusammenhang ist auf die folgende Betrachtung des Abgleichs zwischen Ertrag und Aufwand hinzuweisen.

Abgleich von Ertrag und Aufwand

Wenn auch die Erträge aus Umsätzen und Zuwendungen (= sonstige Erlöse) im Beurteilungszeitraum nicht unwesentlich gestiegen sind, so konnten dennoch bei weitem nicht alle Aufwendungen gedeckt werden. Vielmehr mussten weiterhin hohe Verluste hingenommen werden. Dies gibt Anlass dazu, einen Vergleich einzelner Aufwandsposten zu den Erträgen anzustellen und so einen Überblick über die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens zu erlangen.



Stellt man also den Personalkostenaufwand den Umsatzerlösen gegenüber, kann man – abgesehen vom Geschäftsjahr 2005 – eine Abwärtstendenz beobachten. Im Geschäftsjahr 2006 wurde mit 100 € Personalkosteneinsatz nur noch ein Umsatzerlös von 36,10 € erzielt. Damit ergibt sich eine negative Umsatzerlösquote, die zu Verlusten führt.

Ähnlich verhält es sich mit dem Materialeinsatz, der bei der DGA als überwiegendes Dienstleistungsunternehmen eher gering ist.

²⁶⁴ Beteiligungsbericht 2006, S. 47 ff.



Im Geschäftsjahr 2006 mussten zur Erzielung eines Umsatzes von 410,93 € Materialkosten von 100 € eingesetzt werden. Der mit gleichem Materialeinsatz erzielte Umsatz lag im Geschäftsjahr 2005 noch bei 684,29 €. Da es sich bei der DGA um ein Dienstleistungsunternehmen handelt, ist der Materialeinsatz im Grunde eine zu vernachlässigende Größe. Allerdings ist auch dieser Wert zu beobachten, wenn erhebliche Schwankungen eintreten und die Effizienz merklich rückläufig ist. Letztendlich mag auch diese Entwicklung der Erlösquote auf den erhöhten Materialeinsatz bei der Herrichtung neuer Räumlichkeiten zurückzuführen sein.

Wie die bisher angeführten Bilanzkennzahlen erkennen lassen, befindet sich die DGA derzeit in einer wirtschaftlich ungünstigen Lage. Es erübrigt sich daher, weitere Kennzahlen zu ermitteln, die letztlich nur das gleiche negative Bild wiedergeben würden.

Stützung der Gesellschaft

Am 27.03.2007 beschloss der Kreistag, dass der Kreis als alleiniger Gesellschafter der DGA eine Einlage in die Kapitalrücklage der Gesellschaft in Höhe von 290.000 € leistet, damit die bilanzielle Überschuldung des Unternehmens abgewendet und dessen Existenz gesichert wird (s. Vorlage Drs. Nr. 106/07).

Ebenfalls am 27.03.2007 beschloss der Kreistag die Übernahme einer Ausfallbürgschaft durch den Kreis in Höhe von 100.000 € zugunsten der DGA. Diese Bürgschaft diene der Sicherung eines gleich hohen Darlehens zur Finanzierung der Ausstattung der Werkstätten im Geschäftsjahr 2007. Die Bürgschaftsprovision wurde auf 0,5 % festgesetzt. Auf die nichtöffentliche Vorlage Drs. Nr. 84/07 wird verwiesen.

Die Kontokorrentlinie in Höhe von 150.000 €, gedeckt durch selbstschuldnerische Bürgschaft²⁶⁵ des alleinigen Gesellschafters der DGA, dem Kreis Düren, wurde mit Beschluss des Kreistages vom 16.10.2007 auf Antrag der Gesellschaft um 300.000 € auf 450.000 € aufgestockt (Drs. Nr. 365/07).

²⁶⁵ **BGB-Bürgschaft** (gewöhnliche Bürgschaft): Der Bürge kann die Zahlung verweigern, bis ein Zwangsvollstreckungsversuch in das bewegliche Vermögen des Hauptschuldners ganz oder teilweise fruchtlos verlaufen ist.

Ausfallbürgschaft: Der Bürge haftet nur, wenn der Sicherungsnehmer trotz Beachtung der erforderlichen Sorgfalt keine Befriedigung vom Hauptschuldner erlangen kann (§ 771 BGB).

selbstschuldnerische Bürgschaft: Der Bürge hat gemäß § 773 Abs. 1 Nr. 1 BGB auf die Einrede der Vorausklage verzichtet. Das bedeutet, dass der Sicherungsnehmer auf den Bürgen zugreifen kann, ohne zunächst die Zwangsvollstreckung gegen den Hauptschuldner versuchen zu müssen. Der Bürge haftet somit wie der Hauptschuldner. Die selbstschuldnerische Bürgschaft unterscheidet sich von der gewöhnlichen Bürgschaft darin, dass der Bürge auf das Recht der Einrede der Vorausklage verzichtet. Bei Zahlungsunfähigkeit des Schuldners kann die Bank so sofort Rückgriff auf den Bürgen nehmen. So vermeidet sie ein u. U. langwieriges und kostspieliges Verfahren gegen den Schuldner.

Aus der dem Rechnungsprüfungsamt vorliegenden "Übersicht über die Bürgschaften des Kreises Düren" (Anlage 1 zu Drs. Nr. 61/08) ergibt sich, dass am 31.12.2007 der Kreis Düren für die DGA Bürgschaften in Höhe von insgesamt 250.000 € eingegangen ist.

Auf Anfrage des Rechnungsprüfungsamtes an die Kämmerei zur Aufklärung der Sachlage wurde mitgeteilt, dass der Kreis Düren tatsächlich zwei Ausfallbürgschaften für die DGA übernommen hat:

1. Ausfallbürgschaft für den Kontokorrentkredit in Höhe von 150.000 € lt. Ausfallbürgschaftsvereinbarung vom 04.02.2003 mit einer Laufzeit bis 14.01.2008. Die Ausfallbürgschaft für das Kontokorrentkonto wurde am 15.01.2008 geändert. Sie beträgt nunmehr 250.000 €.
2. Ausfallbürgschaft für ein Investitionsdarlehen in Höhe von 100.000 € lt. Ausfallbürgschaftsvereinbarung vom 24.07.2007.

Der mit Beschluss vom 16.10.2007 auf Antrag der Gesellschaft um 300.000 € auf 450.000 € aufgestockte selbstschuldnerische Bürgschaftsrahmen (Drs. Nr. 365/07) wird **nicht** umgesetzt. Die Vorgänge hierzu bleiben im Rahmen der Betrachtung der Geschäftsjahre bis 2007 unbeachtet. Der Fortgang der Angelegenheit wird durch das Rechnungsprüfungsamt anlässlich der Beteiligungsprüfung des Geschäftsjahres 2008 weiter verfolgt werden.

Anmerkung A 33

Die im Beurteilungszeitraum eingetretene erhebliche Steigerung der Bilanzsumme um ein Vielfaches und die dennoch defizitäre Entwicklung der DGA geben Anlass dazu, die Verwaltung auf die Vorschriften des § 109 GO hinzuweisen und entsprechende gegensteuernde Maßnahmen zu überdenken. Die Forderung monatlicher Geschäfts- und Tätigkeitsberichte und deren kritische Betrachtung sowie die Praxis einer engen Zusammenarbeit der entsprechenden Organisationseinheiten beim Kreis Düren mit der DGA, können ein Weg zu transparenter Kommunikation sowie höherer Produktivität sein. Die DGA würde damit in die Lage versetzt, ihre Wirtschaftslage und die kurzfristigen Geschäftsziele zeitnah darzustellen, aber auch Geschäftspartner bei den Organisationseinheiten des Kreises frühzeitig und direkt auf Unterstützung, Absprachen und Vereinbarungen anzusprechen. Hierüber ist der Kreistag unter Beachtung des § 113 GO stets rechtzeitig und umfassend zu informieren.

6.6 Zweckverband Entsorgung West (ZEW)

Das Rechnungsprüfungsamt hat in seinem **Jahresprüfbericht 2006**²⁶⁶ bereits umfassend über den Zuständigkeitswechsel im Bereich des ZEW berichtet und die dortigen Arbeits- und Prüffelder eingehend dargestellt.

Der ZEW ist öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger, soweit ihm Aufgaben von den Mitgliedern übertragen werden. Der Kreis Düren ist Mitglied des ZEW. Die Organe des ZEW sind die Verbandsversammlung und der Verbandsvorsteher²⁶⁷. In der Sitzung der Verbandsversammlung am 04.05.2007 wurde entsprechend des in § 9 Abs. 5 Verbandssatzung vereinbarten 2-Jahres-Rhythmus der **Landrat des Kreises Düren** zum Verbandsvorsteher gewählt.²⁶⁸

➤ *Prüftätigkeiten des RPA*

Die Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten der Rechnungsprüfung sind in § 14 Verbandssatzung geregelt. Danach bedient sich der ZEW zur Rechnungsprüfung der Rechnungsprüfungsämter der Mitgliedskörperschaften. Federführend ist jeweils das RPA der Mitgliedskörperschaft, die den Vorstandsvorsteher stellt. Durch die Wahl des Landrates des Kreises Düren zum Verbandsvorsteher wechselte auch die Zuständigkeit des federführenden RPA auf das RPA des Kreises Düren. Darüber hinaus kann sich der ZEW der Prüfung durch unabhängige Wirtschaftsprüfer bedienen.

Im Rahmen des **Auskunftsrechtes** wird das RPA durch die Geschäftsführung des ZEW laufend in wichtige Geschäftsvorfälle eingebunden sowie über Änderungen in den Anordnungsbefugnissen unterrichtet. Wichtige Unterlagen (z.B. monatliche Wirtschaftsberichte, Beschlussvorschläge) werden zugesandt und zu den Sitzungen der Verbandsversammlung wird das RPA eingeladen.

Seit dem Zuständigkeitswechsel ist das RPA Düren an folgenden wesentlichen Prüfungsobjekten beteiligt worden:

- Bericht des Wirtschaftsprüfers über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31.12.2006 und des Lageberichtes für das Geschäftsjahr 2006
- Diebstahl der Inhalte der Einnahmekassen im
- Anlage des Entschädigungsbetrages der Stadt Düsseldorf
- Prüfung der Nachkalkulation 2007 der AWA Entsorgung GmbH
- Honorarvereinbarung mit dem Abschlussprüfer für den Jahresabschluss 2007

Zu den Prüfungspunkten wurden jeweils Stellungnahmen abgegeben.

Dem im Bericht des Wirtschaftsprüfers zur Prüfung des Jahresabschlusses 2006 und des **Lageberichtes** vom 14.06.2007 enthaltenen uneingeschränkten **Bestätigungsvermerk**²⁶⁹

²⁶⁶ Jahresprüfbericht 2006, Kapitel 1.2, S 28

²⁶⁷ § 5 Verbandssatzung in der Veröffentlichungsform vom 14.02.2005

²⁶⁸ TOP 3 Niederschrift über die 10. Sitzung der Verbandsversammlung am 04.05.2007

²⁶⁹ S. III/1 des Berichts über die Prüfung des Jahresabschlusses 2006

wurde – auch unter Berücksichtigung der Stellungnahme der GPA vom 06.09.2007 – beigetreten und von einer weitergehenden Prüfung des ZEW abgesehen.

Nach Meldung der **Diebstahlsangelegenheit** durch die Geschäftsführung des ZEW am 20.06.2007 wurden mehrere Gespräche zur Erörterung von Präventionsmaßnahmen geführt. Die Straftat wurde zur Anzeige gebracht und ist mittlerweile aufgeklärt. Die Sicherheitsvorkehrungen bzgl. des Umgangs mit den Einnahmekassen im sowie deren Aufbewahrung sind gem. Schreiben der Geschäftsführung des ZEW vom 30.07.2007 unmittelbar nach dem Vorfall wesentlich verbessert worden.

Bzgl. der Verhandlungen über die Höhe des **Entschädigungsbetrages** der Stadt Düsseldorf für seinerzeit genutzten Deponieraum wurde ein klärender Schriftverkehr mit der Geschäftsführung geführt. Hinsichtlich der gewinnbringenden und mündelsicheren Anlage des Entschädigungsbetrages wurden Empfehlungen gegeben. Der Beschluss über die Geldanlage lässt nunmehr auch die Möglichkeit einer Darlehensvergabe zur Stärkung des Kreises Düren zu.

Die Prüfung der **Nachkalkulation** führte zu keinen Anmerkungen. Der geplanten Honorarvereinbarung wurde mit Schreiben vom 19.12.2007 zugestimmt.

6.7 Biologische Station im Kreis Düren e.V.

Der Verein *Biologische Station im Kreis Düren e.V.* fördert die Natur und Landschaft gem. §§ 1 und 2 LG in enger Zusammenarbeit mit anderen Personen und Einrichtungen, insbesondere den nach § 29 BNatSchG anerkannten Verbänden und Behörden²⁷⁰. Zur Finanzierung der Projekte zur Erfüllung des Vereinszwecks haben das Land NRW und der Kreis Düren am 12.03.1997 eine Rahmenvereinbarung für die Biologische Station geschlossen.

Gemäß § 1 der Rahmenvereinbarung werden die Kosten für die von der Biologischen Station zu ihrer Zweckerfüllung in Angriff genommenen förderungsfähigen Maßnahmen vom Land NRW und vom Kreis Düren anteilig getragen. Danach beträgt der Förderanteil des Kreises Düren bei einem Fördervolumen

bis zu 350.000 DM (rd. 179.000 €)	=	20 %
über 350.000 DM	=	30 %
über 500.000 DM (rd. 255.600 €)	=	50 %.

Basierend auf der Rahmenvereinbarung und dem mit Zuwendungsbescheid des Landes vom 19.09.2006 anerkannten Fördervolumen betrug der Finanzierungsanteil des Kreises Düren im Geschäftsjahr 2006 **38.524,00 €**²⁷¹.

Dem Rechnungsprüfungsamt des Kreises obliegt entsprechend § 12 der Satzung des Vereins "*Biologische Station im Kreis Düren e.V.*" vom 01.03.1997 die Prüfung des Jahresabschlusses. Diese wird in § 12 Abs. 5 der Vereinssatzung nicht ganz zutreffend als „Kassenprüfung“ bezeichnet. Tatsächlich bestimmt aber § 12 Abs. 4 der Vereinssatzung, dass der Jahresabschluss und dabei schwerpunktmäßig

die Beachtung der Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sowie die ordnungsgemäße Abwicklung der Kassengeschäfte

zu prüfen sind. Ergänzend zur Vereinssatzung wurde im Januar 1998 in Abstimmung mit dem Landesrechnungshof eine Rahmenvereinbarung zwischen der Bezirksregierung Köln und dem Kreis Düren über die Zuständigkeit der Prüfung der Verwendungsnachweise über die institutionelle Förderung der Biologischen Station geschlossen.

Danach erfolgt die Prüfung gem. § 44 LHO durch den Kreis Düren. Gemäß § 3 Abs. 4 Ziff. 10 der Rechnungsprüfungsordnung für den Kreis Düren ist die Wahrnehmung dieser Prüfaufgabe dem Rechnungsprüfungsamt des Kreises Düren durch den Kreistag übertragen. In die Prüfung 2007 wurden insbesondere einbezogen

- der rechnerische Jahresabschluss 2006
- der daraus entwickelte Verwendungsnachweis 2006
- die ordnungsgemäße Buchführung – Belegprüfung –
- die Prüfung der Barkasse

Für das Haushaltsjahr 2006 wurde die Prüfung am 12. und 18. April 2007 durchgeführt. Es ergaben sich keine wesentlichen Anmerkungen. Das Ergebnis der Prüfung wurde mit Bericht vom 29.04.2007 dokumentiert.

²⁷⁰ § 2 der Vereinssatzung vom 01.03.1997

²⁷¹ Kreisanteil = 20 % von 192.667,20 €. Wegen der in § 2 Rahmenvereinbarung enthaltenen Anpassungsklausel (= Indexierung nach Lebenshaltungskostenindex) wird die Grenze zur 30 %igen Kreisbeteiligung nicht erreicht.

7. Schlussbemerkungen, Prüfergebnis

7.1 Prüfungsergebnis

Nach Prüfung der Jahresrechnung 2007 wird gem. § 101 GO bestätigt, dass, *soweit festgestellt und sich aus diesem Bericht nichts anderes ergibt*,

- ◆ der Haushaltsplan eingehalten wurde,
- ◆ die einzelnen Rechnungsbeträge sachlich und rechnerisch vorschriftsmäßig begründet und belegt sind,
- ◆ bei den Einnahmen und Ausgaben nach geltenden Vorschriften verfahren wurde und
- ◆ die Vorschriften über Verwaltung und Nachweis des Vermögens und der Schulden eingehalten wurden.

Die im Bericht enthaltenen **Prüfungsfeststellungen** stehen einer Entlastung des Landrats nicht entgegen.

7.2 Schlussbericht, Allgemeiner und Besonderer Teil

Das Ergebnis der Prüfung ist in einem **Schlussbericht** zusammenzufassen²⁷². Grundsätzlich ist der Prüfbericht in einen **allgemeinen** und in einen **gesonderten** Berichtsband zu gliedern, **soweit** in letzterem Angelegenheiten behandelt werden, die der vertraulichen Behandlung bedürfen.

Die Einwohner oder Abgabepflichtigen sind zur Einsichtnahme in den allgemeinen Berichtsband berechtigt (§ 101 Abs. 3 GO). Dieses Einsichtsrecht stellt somit das Pendant zur möglichen Einsichtnahme von Haushaltssatzung und Haushaltsplan nach § 79 Abs. 6 GO dar.

Der Rechnungsprüfungsausschuss beschließt über den Schlussbericht und die Gliederung (§ 7 Abs. 3 RPO). Er kann hierbei den **Prüfbericht des RPA** zu seinem Schlussbericht erklären.

Es bestehen keine Bedenken, den Prüfbericht in der vorliegenden Form und, wie bereits 2006 praktiziert, **nach Löschung von Identifizierungsmerkmalen**²⁷³ als **allgemeinen Berichtsband** zur Einsichtnahme der Einwohner oder Abgabepflichtigen bereitzuhalten.

Damit werden den Forderungen des Kommunalverfassungsrechts nach möglichst großer Transparenz, wie auch denen des Datenschutzrechts und der Bürgerfreundlichkeit²⁷⁴ in vollem Umfange Rechnung getragen²⁷⁵.

²⁷² § 101 Abs. 3 GO a.F. iVm. § 7 Abs. 2 RPO

²⁷³ Personenangaben, Firmennamen etc.

²⁷⁴ OVG NRW, U. v. 17.5.2006, 8 A 1642/05

²⁷⁵ Gängige Praxis in zahlreichen Kommunen in NRW (z.B. Kreis Euskirchen, Rhein-Kreis Neuss etc.)

7.3 Beschluss- und Entlastungsvorschlag

Aufgrund des Prüfungsergebnisses bestehen gegen die **Übernahme des Prüfungsberichts als Schlussbericht** durch den Rechnungsprüfungsausschuss und gegen die Entlastung des Landrates durch die Kreistagsmitglieder keine Bedenken.

Dem Rechnungsprüfungsausschuss wird daher vorgeschlagen:

1. den vorliegenden Bericht des Rechnungsprüfungsamtes zum **Schlussbericht** und nach Löschung von Identifizierungsmerkmalen auch als allgemeinen Berichtsband gem. § 101 Abs. 3 GO zu erklären und ihm zuzustimmen,
2. dem Kreistag nach § 53 Abs. 1 KrO iVm. § 94 Abs. 1 Satz 1 GO zu empfehlen, über die vom Rechnungsprüfungsausschuss geprüfte Jahresrechnung 2007 zu beschließen und
3. den Kreistagsmitgliedern nach § 53 Abs. 1 KrO iVm. § 94 Abs. 1 GO zu empfehlen, dem Landrat für das Haushaltsjahr 2007 Entlastung zu erteilen.

Die Einwohner und Abgabepflichtigen sind zur **Einsichtnahme** in den allgemeinen Berichtsband berechtigt (§ 101 Abs. 3 Satz 2 GO).

Nach der Beschlussfassung im Kreistag über die geprüfte Jahresrechnung und die Entlastung (vgl. § 94 GO) wird seitens der Rechnungsprüfung gem. § 101 Abs. 4 GO auf die vgl. Möglichkeit der Einsichtnahme in geeigneter Weise **hingewiesen**.

Düren, den 12. September 2008
Der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes

gez.

Guido Kämmerling