

Sitzungsvorlage Nr. 6-653

Betreff:

Rechnungsprüfungsordnung

Beratungsfolge:

Sitzungstag Gremium

- 10.06.03 Rechnungsprüfungsausschuss
(nicht beschlossen, vertagt für spätere Sitzungsfolge)
- 18.06.03 Kreisausschuss
(nicht beschlossen, vertagt für spätere Sitzungsfolge)
- 25.06.03 Kreistag *(entfällt)*

Beschlussvorschlag:

Der als Anlage beigefügte Entwurf der Rechnungsprüfungsordnung für das Rechnungsprüfungsamt des Kreises Coesfeld wird beschlossen.

Begründung:

- I. Problem
- II. Lösung
- III. Alternative
- IV. Kosten – Folgekosten – Finanzierung
- V. Zuständigkeit für die Entscheidung

- I. Nachdem der Landtag am 24.04.2002 das Gesetz zur Errichtung der Gemeindeprüfungsanstalt -GPAG- (GV.NRW, Nr. 12 vom 29.05.2002) verabschiedet hat und die Gemeindeprüfungsanstalt zum 01.01.2003 ihre Aufgaben aufgenommen hat, sind die Aufgaben der überörtlichen Prüfung gem. § 105 GO zum 01.01.2003 auf die Gemeindeprüfungsanstalt übergegangen. Beim Kreis Coesfeld verbleiben demzufolge die Aufgaben der Rechnungsprüfung.

In der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses am 09.12.2002 ist der Beschluss gefasst worden, für die Rechnungsprüfung eine Rechnungsprüfungsordnung zu erstellen. Ziel dieser Rechnungsprüfungsordnung soll sein, für das Rechnungsprüfungsamt eine Grundlage zu schaffen, in der die mit der zuvor genannten Gesetzesänderung eingetretenen Rahmenbedingungen sowie die mit dem anstehenden Wandel der Kommunalen Haushaltswirtschaft auf dem Wege zum Neuen Kommunalen Finanzmanagement eintretenden Veränderungen berücksichtigt und klare Aussagen zu den Aufgaben und den verfahrensmäßigen Abläufen sowohl innerhalb der Rechnungsprüfung als auch im Verhältnis der Rechnungsprüfung zur Gesamtverwaltung getroffen werden. Dabei sollen zugleich auch das

Kriterium der sog. „begleitenden Prüfung“ sowie die Abgrenzung der Rechnungsprüfung zum Controlling gesehen werden.

- II. Neben den gesetzlich vorgegebenen Pflichtaufgaben (z.B. Prüfung der Jahresrechnung, der Kassenvorgänge und Belege, dauernde Überwachung der Kreiskasse, Vornahme von Kassenprüfungen, Prüfung von Vergaben, des Vermögens und der Schulden sowie der Automation der Haushaltswirtschaft) sind dem Rechnungsprüfungsamt durch Beschluss des Kreistages etliche zusätzliche Aufgaben übertragen worden (z.B. Prüfung der Kassengeschäfte der Wasser- und Bodenverbände, Prüfung der Vermögensbestände, der Jahresrechnung des DRK-Kreisverbandes, Prüfung der Betriebsabrechnung des gemeinsamen Chemischen- und Lebensmitteluntersuchungsamtes für den Kreis Recklinghausen und die Stadt Gelsenkirchen - CEL, Prüfung der Kassengeschäfte der Naturfördergesellschaft).

Nach dem Willen des Gesetzgebers ist das Rechnungsprüfungsamt bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben als Organ des Kreises weisungsunabhängig und nur dem Gesetz unterworfen. Die Aufgaben und Befugnisse des Rechnungsprüfungsamtes sind in der Gemeindeordnung jedoch nicht abschließend geregelt. Eine Vorschrift, wonach weitere Festlegungen oder Aufgabenübertragungen erforderlich sind, besteht nicht. Um die Aufgaben, Befugnisse und die Arbeitsweise des örtlichen Rechnungsprüfungsamtes zu regeln, bietet es sich an, eine Rechnungsprüfungsordnung zu erlassen. Insbesondere könnten hierin neben wesentlichen Verfahrensregelungen auch Aussagen zur Übertragung weiterer Aufgaben enthalten sein.

Der Entwurf einer Rechnungsprüfungsordnung, wie sie für das Rechnungsprüfungsamt des Kreises Coesfeld erlassen werden könnte, ist dieser Sitzungsvorlage als **Anlage** beigelegt. Neben allgemeinen Aussagen zum Geltungsbereich der Rechnungsprüfungsordnung, zur Stellung des Rechnungsprüfungsamtes, zu den Informations- und Unterrichtspflichten und -rechten sowie zu verfahrensmäßigen Abwicklungen des Prüfungsgeschäftes können die in diesem Entwurf enthaltenen wesentlichen Neuerungen, die sich gegenüber der bisherigen Arbeitsweise der Rechnungsprüfung ergeben, wie folgt dargestellt werden:

- verstärkte Umsetzung der begleitenden Prüfung, sowohl im allgemeinen Verwaltungsbereich als auch im Bereich der technischen Prüfung,
- verstärkte Zusammenarbeit zwischen der Rechnungsprüfung und der für das Controlling zuständigen Stelle,
- Einbindung der Rechnungsprüfung in den Umstellungsprozess von der Kameralistik zum Neuen Kommunalen Finanzmanagement.

Die verstärkte begleitende Prüfung solcher Maßnahmen, die erhebliche finanzielle Auswirkungen haben (können), soll dazu beitragen, dass die Rechnungsprüfung – ähnlich wie bei Vergaben – möglichst frühzeitig an Verwaltungsentscheidungsprozessen beteiligt wird, um ggf. auf Entscheidungen noch hinwirken zu können, bevor endgültige Festlegungen getroffen werden, die vielfach nicht oder nur schwer wieder abänderbar sind. Im Ergebnis wird diese Verfahrensweise die Effektivität der Prüfung verbessern.

Die intensivere Zusammenarbeit zwischen der Rechnungsprüfung und der für das Controlling zuständigen Stelle zielt darauf ab, das Controllingsystem innerhalb der Verwaltung zu stärken. Dabei muss allerdings die strikte Trennung zwischen der Prüfung und dem Controlling insofern aufrechterhalten bleiben, als dass die Rechnungsprüfung nicht zugleich Aufgaben des Controllings wahrnimmt. Gleichwohl hat sie der für das Controlling zuständigen Stelle jedoch wichtige Erkenntnisse aus ihrer Prüfungstätigkeit unmittelbar zur Verfügung zu stellen.

Die Einbindung der Rechnungsprüfung in den Umstellungsprozess zum Neuen Kommunalen Finanzmanagement ergibt sich bereits unmittelbar aus dem gesetzlichen Auftrag zur Prüfung von wesentlichen Verfahrensumstellungen bei der Automation der Haushaltswirtschaft. Die Rolle der Rechnungsprüfung wird sich in diesem Aufgabenkomplex darauf konzentrieren, begleitend die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben zu überwachen als auch gutachtliche Aspekte bei der Umstellung einfließen zu lassen.

Um die Aufgaben der Rechnungsprüfung wirksam wahrnehmen zu können, sind auch die Unterrichtungspflichten der Verwaltung gegenüber der Rechnungsprüfung – über das bisher praktizierte Maß hinaus - im Entwurf der Rechnungsprüfungsordnung neu festgelegt worden. Die Prüfungsgrundlagen für die Rechnungsprüfung (z.B. bei den Investitionen) werden zum Teil erweitert mit dem Ziel, die Arbeit der Rechnungsprüfung qualitativ zu verbessern und die Wirksamkeit der Prüfung zu erhöhen.

Letztlich enthält die Rechnungsprüfungsordnung grundsätzliche Aussagen zum Rechnungsprüfungsausschuss sowie konkrete Verfahrensregelungen beim Auftreten von Veruntreuungen bzw. Korruption. Insofern wird hier dem Interesse zur Vermeidung/Prävention der Korruption entsprochen. Weitere Einzelheiten sind dem beigefügten Entwurf der Rechnungsprüfungsordnung zu entnehmen.

Der Erlass einer Rechnungsprüfungsordnung kann jedoch keine Qualitätsgarantie für die Rechnungsprüfung bedeuten. Die Arbeitsweise und der Umfang der Rechnungsprüfung sind wesentlich von den verfügbaren Personalressourcen abhängig. Mit der Entscheidung über die Anzahl der Planstellen beim Rechnungsprüfungsamt hat der Kreistag daher erheblichen Einfluss auf die Qualität und die Quantität der Prüfungsgeschäfte des Rechnungsprüfungsamtes. Auch kann der Kreistag über gezielte Vorgaben die Arbeit des Rechnungsprüfungsamtes – neben den gesetzlich definierten Aufgabenstellungen – beeinflussen und steuern. Diese Vorgaben wären in die Rechnungsprüfungsordnung zu integrieren.

Im Rahmen der Beratungen über den Produkthaushalt 2003 sowie mit dem Beschluss des Kreistages vom 26.02.2003 über den Stellenplan 2003 ist die Anzahl der Stellen im Rechnungsprüfungsamt von ursprünglich 5,0 (Gemeindeprüfung und Rechnungsprüfung) um 2,5 Stellen auf nunmehr 2,5 Stellen (nur Rechnungsprüfung) zurückgefahren worden. Damit wurde zwar dem Anliegen Rechnung getragen, den wegfallenden Anteil für die Gemeindeprüfung zu kompensieren, doch erschwert diese Stellenkürzung die effektive Rechnungsprüfung erheblich.

In diesem Zusammenhang muss gesehen werden, dass der Umfang der Rechnungsprüfung bereits in der Vergangenheit wie auch in der Zukunft sowohl qualitativ (aufgrund neuer bzw. sich ändernder Prüfungsgebiete wie z.B. „Neue Steuerung“, „Budgetierung“, „Heranziehung Unterhaltspflichtiger“ sowie im Vergaberecht mit Zunahme von EU-weiten Ausschreibungsverfahren und Nachprüfungsverfahren) als auch quantitativ ständig zugenommen hat bzw. weiter zunehmen wird. Damit ist im Ergebnis eine Stellenreduzierung bereits in der Vergangenheit über die nicht erfolgte Personalaufstockung durchgeführt worden, so dass die nunmehr vorgenommene Reduzierung der Stellenanteile um so gravierender ist.

Eine sinnvolle Rechnungsprüfung hängt immer vom Fachwissen bzw. von der Spezialisierung der jeweiligen Prüfer/innen und damit auch von deren Anzahl ab. Neben der Spezialisierung im Bereich des Haushalts- Kassen- und Rechnungswesens - dieses v.a. vor dem Hintergrund der bevorstehenden Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement - sowie im Bereich der Prüfung von Vergaben, wo der Einsatz einer/s Fachprüferin/s mit spezieller Ausbildung (Ingenieur/in für Hoch- bzw. Tiefbau) erforderlich ist, bedarf auch die gesetzlich vorgesehene Prüfung von ADV-Programmen einer besonderen Qualifikation. Obwohl gerade der Prüfung zur Freigabe von Programmen eine herausgehobene Bedeutung zuzumessen ist, steht für diese Zwecke derzeit kein/e ausgebildeter Prüfer/in zur Verfügung. Die eigentlich erforderliche Programmprüfung kann somit nicht geleistet werden. Darüber hinaus müssen auch die übrigen Produktbereiche der Verwaltung von spezialisierten Prüferinnen/Prüfern geprüft werden.

Eine allumfassende, regelmäßig wiederkehrende über alle Produktbereiche sich erstreckende und den gesetzlichen Bedingungen in vollem Umfang entsprechende Prüfung ist mit dem derzeitigen Personalbestand der Rechnungsprüfung somit nicht gewährleistet. Vielmehr ist derzeit nur eine stichprobenhafte Prüfung unterschiedlicher Produktbereiche möglich.

Die von den im Prüfungsamt beschäftigten Personen in der Vergangenheit übernommenen Aufgaben, die nicht Inhalt der Rechnungsprüfung sind, können daher zukünftig nicht mehr wahrgenommen werden. Dies gilt u.a. für die Wahrnehmung von Aufgaben im Rahmen von Organisationsuntersuchungen und der Geschäftsprozessoptimierung.

Die Erledigung der Pflichtaufgaben nach § 101 GO kann regelmäßig nur in Form der nachgängigen Prüfung erfolgen. Sie hat grundsätzlich Vorrang vor der Prüfung übertragener Angelegenheiten. Bei der Ausgestaltung der Prüfungsgeschäfte, die ansonsten für die Rechnungsprüfung durchzuführen sind, ist dem Rechnungsprüfungsamt ein fachlicher Ermessensspielraum eingeräumt. In diesem Rahmen haben sich in den letzten Jahren bereits Verschiebungen in der Aufgabengewichtung und bei den Prüfabläufen ergeben. Bisher lag der Schwerpunkt der Prüfung bei dem Aspekt, die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit von Verwaltungsentscheidungen zu prüfen. Ohne diese unverzichtbare Rechtmäßigkeitskontrolle aufzugeben, gewinnt die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit jedoch zunehmend an Bedeutung. Die Prüfung darf nicht bei der Feststellung einzelner Mängel enden, sondern es sollte vielmehr versucht werden, ihre Ursachen aufzudecken.

Das Leitmotiv der Rechnungsprüfung ist daher – ungeachtet ihrer immanenten Kontrollfunktion –, einen Beitrag zur Vermeidung oder Minderung von kostenträchtigen Fehlentscheidungen zu erbringen. Sie sollte nicht von der Fehlersuche, sondern von der Absicht geprägt sein, konstruktiv an der Optimierung der Erstellung von Verwaltungsleistungen mitzuwirken.

Die Übertragung solcher zusätzlichen Aufgaben, beispielsweise der Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Verwaltung, könnte aber nur unter bewusstem Verzicht auf bisherige Qualitätsstandards der Rechnungsprüfung erfolgen. Eine Aussage hierzu müsste in der Sitzung getroffen werden.

Die Übertragung einer neuen Aufgabe bzw. die mögliche Entziehung von Aufgaben müsste durch Einzelbeschluss bzw. im Rahmen der Beratung über die Rechnungsprüfungsordnung erfolgen.

- III. Eine Rechnungsprüfungsordnung wird nicht erlassen. Damit würde es nicht zu einer klaren Festlegung des Geschäftsbereiches der Rechnungsprüfung bzw. zu klaren Verfahrensregelungen zwischen der Rechnungsprüfung und den Abteilungen des Kreises Coesfeld kommen.
- IV. Bis auf den Personal- und Sachkostenaufwand der Rechnungsprüfung und den Aufwand für die Sitzungen entstehen keine Kosten.
- V. Wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Angelegenheit ist der Kreistag für den Erlass der Rechnungsprüfungsordnung zuständig.