

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



Prüfung – Beratung – Revision

RECHNUNGSPRÜFUNGSAMT

BERICHT

DES

RECHNUNGSPRÜFUNGSAMTES

Drogenberatungsstelle

[Fortgang]

Drs. Nr. 351/21

Fortsetzung zu Drs. Nr. 240/21

Kreis Düren

Rechnungsprüfungsamt

BERICHT

Drogenberatungsstelle (Fortgang)

Verfasser: Guido Kämmerling, Leiter des Rechnungsprüfungsamtes

Bismarckstraße 16

52351 Düren, Haus A, Zimmer 192

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

www.kreis-dueren.de

E-Mail: amt14@kreis-dueren.de

Inhaltsverzeichnis

Prüfungsauftrag.....	4
Prüfhistorie	5
Bewertung durch die Rechnungsprüfung.....	8
Veröffentlichung.....	9

Prüfungsauftrag

Das Rechnungsprüfungsamt hat im Rahmen der *Jahresabschlussprüfungen* auch zu prüfen, ob die gesetzlichen Vorschriften, Satzungen und sonstigen ortsrechtlichen Bestimmungen beachtet worden sind (§ 102 Abs. 3 GO). Dies umfasst insbesondere die Vorschriften über die Haushaltswirtschaft. Die Prüfung ist somit vorgezogener Bestandteil der Jahresabschlussprüfung dient zur *Vorbereitung der Prüfung des Jahresabschlusses* (§§ 102, 104 GO).

Gleichzeitig sind im Rahmen der *Allgemeinen Verwaltungsprüfungen* auch die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu überprüfen (§§ 104 Abs. 2 GO, 75 GO). Ebenso ist die Rechnungsprüfung für die Prüfung der *Wirksamkeit interner Kontrollen* im Rahmen des internen Kontrollsystems (IKS) zuständig (§ 104 Abs. 1 Nr. 6 GO).

Bei **Zuwendungsprüfungen**¹ hat das Rechnungsprüfungsamt zu prüfen, ob und inwieweit die Vorgaben des Zuwendungsgebers in der verwaltungsseitigen Umsetzung beachtet worden sind. Dies gilt sowohl für Zuwendungen, die der Kreis Düren erhält, als auch für Zuwendungen, Zuschüsse oder Förderungen, die er selbst Dritten gewährt; sei es auf vertraglicher oder auf öffentlich-rechtlicher Basis.

Die Prüfung zieht Grundlagen des Haushalts- und Zuwendungsrechts heran, um Sachverhalte von Zuwendungs- und Förderregularien beurteilen zu können.²

Darüber hinaus existiert seit dem Jahre 2017 eine **Rahmenrichtlinie Zuwendungen**, die der Kreistag am 30.03.2017 beschlossen hat und die weitere verpflichtende Vorgaben für die Verwaltung beinhaltet.

¹ Vgl. hierzu umfassend:

Jahresprüfbericht 2006, Drs. Nr. 287/07, S. 42
Rundschreiben an alle Organisationseinheiten vom 15.10.2007
Jahresprüfbericht 2007, Drs. Nr. 322/08, S. 150
Rundschreiben an alle Organisationseinheiten vom 24.01.2008
Rundschreiben an alle Organisationseinheiten vom 08.06.2010
Verwaltungsprüfbericht 2009/2010, Drs. Nr. 420/10, S. 106
Verwaltungsprüfbericht 2010/2011, Drs. Nr. 351/11, S. 17
Rundschreiben an alle Organisationseinheiten vom 08.02.2012
Verwaltungsprüfbericht 2011/2012, Drs. Nr. 284/12, S. 94
Zuwendungsprüfung der örtlichen Rechnungsprüfung, Prüfbericht Drs. Nr. 88/14
Zuwendungswesen in der Kreisverwaltung, Prüfbericht Drs. Nr. 136/14
Schreiben an das Hauptamt vom 09.07.2015
Rundschreiben an alle Organisationseinheiten vom 07.04.2017
Gemeinsames Schreiben des Landrats und der Rechnungsprüfung an alle OE vom 01.02.2018
Prüfdokumentation Drs. Nr. 392/17.

² Köhler: Haushaltsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen mit Zuwendungsrecht, 12. Auflage 2021.

Endell/Frömgen/Albrecht: Förderhandbuch Nordrhein-Westfalen, Kohlhammer, Stand: 11. Erg. April 2021

Kämmerling: Die Prüfung von Zuwendungen durch kommunale Rechnungsprüfungsämter, in: Zeitschrift für Kommunal Finanzen (ZKF), 8/2010, S. 175 ff.

Kämmerling: Testatspflichten der Rechnungsprüfungsämter – Zum Diskussionsstand über gesetzliche und fiktive Prüfzuständigkeiten, in: der gemeindehaushalt 2014, S. 84 ff. Kämmerling: Die Prüfung von Zuwendungen in kommunaler Praxis, in: der gemeindehaushalt 2017, S. 202 ff.

Prüfhistorie

Prüfungen in den Jahren 2006 bis 2009

Das Rechnungsprüfungsamt hat bereits frühzeitig die vertraglichen Regelungen zur Förderung der Drogenberatungsstelle im Kreis Düren geprüft.

In den Prüfungen der Jahre 2006 - 2009 wurde insbesondere festgestellt, dass die damaligen vertraglichen Zuwendungsregularien *nicht* in der Klarheit verfasst waren, dass eine ordnungsgemäße Zuwendungs- bzw. Verwendungsnachweisprüfung möglich ist; weder durch die Verwaltung selbst (Gesundheitsamt) noch durch die Rechnungsprüfung.

Das Rechnungsprüfungsamt forderte daher die umfassende Überarbeitung der vertraglichen Regeln und damit Schaffung transparenter und nachvollziehbarer Regelungen, welche Aufwendungen (z.B. Personal- oder Sachkosten) tatsächlich anerkennungs- und förderfähig sind und welche nicht.

Die Verwaltung konnte sich den Argumenten der Rechnungsprüfung im Wesentlichen nicht anschließen. Nach Wiederholung der Prüfungsfeststellungen traf der **Kreistag** nach Vorlage durch die Verwaltung die Entscheidung, die vertraglichen Regularien *nicht* anzupassen bzw. nicht zu kündigen, sondern, im Gegenteil, noch weiterzuführen.

Die Rechnungsprüfung stellte sodann fest, dass damit eine ordnungsgemäße Prüfung nach wie vor nicht möglich sei.³

³ Hierzu Verwaltungsprüfbericht 2008/2009 (Drs. Nr. 267/09, S. 12 mit weiteren Nachweisen).

Prüfung im Jahre 2021

Das Rechnungsprüfungsamt griff die Thematik im Jahre 2021 anlässlich der Verwendungsnachweisprüfung 2018 nochmals auf und nahm eine umfangreiche Detailprüfung vor.

Die Prüfungsergebnisse wurden im Prüfbericht Drs. Nr. 240/21 zusammengefasst.

Die Prüfung des **Verwendungsnachweises für 2018** aufgrund der vertraglichen Regelungen aus dem Jahre 2004 hat die seinerzeit getroffenen Feststellungen des Rechnungsprüfungsamtes umfänglich bestätigt und die seinerzeit aufgezeigten Defizite erneut vor Augen geführt. Der Kreis Düren muss aber nach wie vor ein Interesse daran haben, dass sowohl Zuwendungsempfänger als auch Prüfungsinstitutionen genau wissen, welche Aufwendungen im Rahmen des Zuwendungsverhältnisses zulässig und förderfähig sind – und welche nicht. Die Vertragslage aus dem Jahr 2004 ermöglichte dies hingegen, wie dargelegt, im Wesentlichen nicht.

In der **Prüfbemerkung B 7** des vg. Prüfberichts wurde daher die Überarbeitung der gesamten Vertragsgestaltung gefordert.

In ihrer Stellungnahme teilte die Verwaltung mit, dass bereits ein *Gutachten* über die Arbeit der Drogenberatungsstelle in Arbeit sei. Die Ergebnisse dieses Gutachtens würden in eine Überarbeitung integriert.

Rechnungsprüfungsausschuss am 06.09.2021

In der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses am 06.09.2021 wurde der Prüfbericht Drs. Nr. 240/21 beraten.

Weder die von der Verwaltung dort vorgetragene Sachverhalte noch die anschließende politische Diskussion betrafen allerdings die eigentliche Thematik und die Prüffeststellungen der örtlichen Rechnungsprüfung.

Die verwaltungsseitig hervorgehobene Bedeutung, Finanzierung und Fortführung der Drogenberatungsstelle, deren Förderung auf einer breiten politischen Übereinkunft basiert, waren *nicht* Gegenstand der Prüfung oder prüfungsseitiger Feststellungen im Prüfbericht Drs. Nr. 240/21.

Prüfungsgegenständlich ist alleine eine haushalts- bzw. förderrechtliche Bewertung von (bisherigen) Vertragsinhalten, die Auslegungsmängel aufzeigten und eine Beurteilung über förderfähige Kosten nicht zuließen. Hierbei konnte und kann nicht festgestellt werden, ob es möglicherweise zu *Schäden (Verlust von Haushaltsmitteln) des Zuwendungsgebers*⁴ Kreis Düren kommen kann.

Gutachtliche Aussagen zur Drogenberatungsstelle

Nach der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses am 06.09.2021 wurden der örtlichen Rechnungsprüfung durch das Gesundheitsamt gutachtliche Unterlagen zur Drogenberatungsstelle vorgelegt.

Im Wesentlichen bestanden diese aus dem **Gutachten über die Arbeit der Drogenberatungsstelle (DROBS) in Düren** von Prof. Dr. Michael Klein, Rheinisches Institut für Angewandte Suchtforschung (RIAS), Köln.

Das Gutachten befasst sich mit

- Analysen der IST-Situation
- Bewertung von Leistung und Angebot
- Konsequenzen, Empfehlungen und Weiterentwicklung

und nimmt umfangreich und fachspezifisch Stellung zur *Bedeutung* und *Wichtigkeit* der Drogenberatung.

Auch werden die Personalstruktur und die Aufgabenstruktur, die Erreichbarkeit, die Wartezeiten oder die konzeptionelle Ausrichtung der Drogenberatungsstelle in den Blick genommen.

Weitere Ausführungen betreffen die Kooperation und Vernetzung in der Region oder die Qualitätssicherung.

Prüfungsseitig ist den Ausführungen des Gutachtens nicht entgegenzutreten.

Ob und inwieweit das Gutachten auch den politischen Gremien des Kreises zugeleitet werden soll, obliegt der Entscheidung der Verwaltung.

⁴ Diktion des OVG NRW im B. v. 24.02.2021 (4 A 2038/16).

Bewertung durch die Rechnungsprüfung

Die fachspezifischen Analysen, Ausführungen, Erläuterungen und Empfehlungen des *Gutachtens* über die Arbeit der Drogenberatungsstelle sowie deren Bedeutung und Förderwürdigkeit waren und sind allesamt *nicht* Gegenstand der Rechnungsprüfung. Die Debatte über die Bedeutung und Wichtigkeit der Drogenberatungsstelle im Rechnungsprüfungsausschuss am 06.09.2021 ging daher an der Prüfungsausrichtung der örtlichen Rechnungsprüfung und den Prüffeststellungen im Prüfbericht Drs. Nr. 240/21 vorbei.

Die Prüfungsansätze des Rechnungsprüfungsamtes in den Jahren 2006 - 2009⁵ sowie in der Prüfung im Jahre 2021 hatten vielmehr *förderbezogene* Schwerpunkte und zeigten die unklaren und auslegungsbedürftigen *vertraglichen* Regelungen zur Förderung der Drogenberatungsstelle auf, die eine sachgerechte *Verwendungsnachweisprüfung* erschwerten bis unmöglich machten. Die *bestimmungsgemäße* Verwendung von Fördergeldern kann nämlich nur dann geprüft werden, wenn die zu Grunde liegenden *Bestimmungen* (selbst) auch eindeutig sind.

Soweit der Kreis Düren vertragliche oder öffentlich-rechtliche Förderregularien erstellt, mit denen Förderungen/Zuwendungen Dritter normiert werden, müssen diese *klar, eindeutig, aussagefähig* und *prüffähig* sein. Nur unter diesen Voraussetzungen ist eine anschließende (förderrechtliche) Prüfung von Verwendungsnachweisen und einzelnen Kostenbestandteilen sachgerecht möglich. Ob diese Prüfung von der Verwaltung oder von einer Prüfinstitution durchgeführt wird, ist hierbei ohne Belang. Beide müssen sich vielmehr an den *gleichen* Maßstäben orientieren, um feststellen zu können, ob geförderte Maßnahmen, Personal- oder Sachkosten etc. auch tatsächlich als *förderfähig* anerkannt werden können.

Unter Berücksichtigung dieser Ausführungen sind wesentliche Prüfbemerkungen im Prüfbericht Drs. Nr. 240/21 und insbesondere die Forderung nach einer generellen und rechtsklaren Überarbeitung der Förderregularien *aufrecht* zu erhalten. Im Rahmen der Überarbeitung der Förderregularien für die Drogenberatungsstelle wird die Verwaltung zudem die (neue) *Rahmenrichtlinie Zuwendungen* zu berücksichtigen und zu prüfen haben, ob künftige Förderungen nicht durch *Zuwendungsbescheid* anstelle bisheriger Verträge zu gewähren sind.⁶

⁵ Vgl. Prüfbericht Jahresrechnung 2006 (Drs. Nr. 287/07), Prüfbericht Jahresrechnung 2007 (Drs. Nr. 322/08) und Verwaltungsprüfbericht 2008/2009 (Drs. Nr. 267/09).

⁶ Vgl. Ziffer 5 Abs. 3 und 4 der *Rahmenrichtlinie Zuwendungen* vom 30.03.2017.

Veröffentlichung

Dieser Prüfbericht wird zunächst in **nichtöffentlicher** Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses beraten. Die Einzelprüfberichte können sodann **nach** ihrer Beratung im Rechnungsprüfungsausschuss vom Rechnungsprüfungsamt der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Hierbei sind personen- oder unternehmensbezogene Daten zu anonymisieren (§ 6 Abs. 3 RPO).