KREIS DÜREN

Prüfung

Beratung

Prävention

Rechnungsprüfungsamt

Drs. Nr. 420/10

Verwaltungsprüfbericht

2009/2010

Hinweis: Der Kreistag des Kreises Düren hat mit Beschluss vom 31.01.2012 festgelegt, dass der Verwaltungsprüfbericht 2009/2010 (unter Wahrung personen- oder unternehmensbezogener Daten) der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden kann.

KREIS DÜREN
RECHNUNGSPRÜFUNGSAMT

Verwaltungsprüfbericht 2009/2010

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

Inhaltsverzeichnis

Einleitung 4
Prüfbemerkungen des RPA 5
Aufgaben der Rechnungsprüfung 6
Prüfnomenklatur 7
Gutachten zur Rechtsstellung der RPA-Leitungen 8
Gutachten zur GO und GemHVO NRW 9
RPA und Rechnungsprüfungsausschuss 10
Angelegenheiten der Rechnungsprüfung 12
Prüfberichte der Rechnungsprüfung 13
Aufgaben und Zuständigkeiten im RPA 14
Beratung durch das RPA 15
Beteiligung des RPA durch die Verwaltung 17
Zuständigkeit für den Rechnungsprüfungsausschuss 19
Durchführung der Prüfung 20
Prüfcontrolling 2006 - 2009 21
Prüfungsmaßstäbe 21
Sponsoringbericht 22
Prüfung der Zahlungsabwicklung 23
Haushalt und Sonderhaushalt 24
Zuständigkeitsordnung 26
Mitteilungsverordnung 29
Überwachung rückständiger Kfz-Steuern des Finanzamtes 31
Ersatzgelder 33
Prüfung von Zahlstellen 35
Anwendung des Nebentätigkeitsrechts 43
Sonderurlaub und Nebentätigkeit 48
Fuhrparkmanagement 49
Fernmeldegebühren 56
Reisekosten 63
Prüfbereich Asyl 66
Heimaufsicht 72
Fleischhygienegebühren 76
Prüfbereich SGB XII – Bestandsaufnahme 78
Eingliederungshilfe (I) 84
Hilfe zur Erziehung, Eingliederungshilfe (II) 86
Pflegewohngeld 94
Prüfung der Investitionskostenförderung ambulanter Pflegeeinrichtungen 96
Kostenerstattungen beim Sozialamt 98
Unterhaltsforderungen des Kreises 99
Wasser, Abfall und Umwelt 100
Prüfung von Zuwendungen 106
Kindergartenelternbeiträge 109
Einhaltung des Vergaberechts 116
Vergabeprüfung und Konjunkturpaket II 118
Korruptionsprävention 124
Nebentätigkeiten des Landrats 128
Datenschutz 129
Vorprüfung Landeshaushalt 135
Betätigungsprüfung 136
Schlussbemerkungen 140

Anlagen

Einleitung

Das Rechnungsprüfungsamt legt hiermit seinen allgemeinen Verwaltungsprüfbericht für das Jahr **2009/2010** vor.

Neben der Prüfung des Jahresabschlusses (einschließlich Bestätigungsvermerk und Entlastungsverfahren) prüft das RPA mit alternierenden Prüfschwerpunkten *allgemeine Verwaltungsbereiche* und erstellt hierüber jährliche Verwaltungsprüfberichte, die dem Rechnungsprüfungsausschuss zugeleitet und dort beraten werden. Daneben treten weitere Berichte, z.B. Prüfberichte über die *Innenrevision* nach SGB II bzw. anlassbezogene Prüfberichte.

Diese Prüfausrichtung gewährleistet, dass das RPA nicht nur rechnungslegungsbezogene, sondern umfassende und qualitativ aussagefähige Prüfungen verschiedener Verwaltungsbereiche durchführen kann, die sowohl den Grundsätzen der Rechtmäßigkeit als auch den vom Kreistag übertragenen Prüfaspekten nachhaltig Rechnung tragen können.

Die der Rechnungsprüfung neben dem Jahresabschluss weiter übertragenen Aufgaben (*z.B. Prüfung der Finanzbuchhaltung, Zahlungsabwicklung, DV-Buchführung, die Vergabeprüfung, Betätigungsprüfungen etc.*) sowie die Prüfbegleitung und Beratungsfunktion des Rechnungsprüfungsamtes bleiben hiervon unberührt und werden ebenso fortgesetzt.

Die Gemeindeprüfungsanstalt NRW hat sich der Prüfungsausrichtung des Rechnungsprüfungsamtes mit Stellungnahme vom 08.08.2008 ausdrücklich angeschlossen. Das Verfahren wurde bereits erfolgreich zum Verwaltungsprüfbericht 2008/2009 (Drs. Nr. 267/09) in der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses am 08.03.2010 praktiziert.

Der hier vorgelegte **Verwaltungsprüfbericht** dokumentiert im Wesentlichen eine Rechtsprüfung und umfasst verschiedene Prüfbereiche aus der *allgemeinen* Verwaltung. Er tritt neben den eher haushalts- und rechnungslegungsbezogenen Jahresprüfbericht über den Jahresabschluss iSd. §§ 103 Abs. 1 iVm. 101 GO.

Gerade die Prüfung der Verwaltung auf *Zweckmäßigkeit* und *Wirtschaftlichkeit* erlaubt dem Kreistag über den Prüfungsbericht einen umfassenden Einblick in die gesamte Verwaltung[1].

Da die allgemeine Verwaltungsprüfung grundsätzlich nicht in Abhängigkeit vom Haushaltsjahr steht, kann diese sowohl Sachverhalte aus dem abgelaufenen Jahr **2009** wie auch dem laufenden Jahr **2010** berücksichtigen, um einen aktuelleren Bezug zu den geprüften Themen herzustellen[2].

Die endgültige Fertigstellung dieses Berichts wurde durch überlange Bearbeitungszeiten seitens der Verwaltung zu einzelnen Prüfbereichen wesentlich verzögert.

[1] GPA NRW, Kommentar Gemeindehaushaltsrecht, zu § 103 GO (NKF), Erl. 3.3
[2] Auch die Prüfung früherer Vorgänge ist zulässig und ggf. erforderlich (*Voringer*: Rechnungsprüfung der Kommunen, 2. Auflage 2009, S. 20)

Prüfbemerkungen des RPA

Das RPA spricht Prüfbemerkungen mit nachstehender Bedeutung aus:

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 *im Zeitpunkt der Verwaltungsentscheidung* geltenden Gesetzes-, Rechts-, Beschluss- oder Erlasslage stehen oder mit sonstigen Rechtsgrundsätzen unvereinbar erscheinen.

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. Anmerkungen aus früheren Jahren sind mit Jahreszahl kenntlich gemacht (z.B. *A 15/2006)*.

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 *grundsätzlich* zu jeder nummerierten Feststellung und/oder Anmerkung eine (ggf. kurze) Stellungnahme der Verwaltung, soweit sich aus dem Inhalt oder Sachzusammenhang nichts anderes ergibt (Ausräumverfahren, § 8 Abs. 3 RPO).

Anmerkungen ohne Textziffer

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

Aufgaben der Rechnungsprüfung

Gemäß § 53 Abs. 3 KrO muss jeder Kreis ein Rechnungsprüfungsamt einrichten. Nach § 103 Abs. **1** GO hat die örtliche Rechnungsprüfung folgende (Pflicht)Aufgaben:

- die Prüfung des Jahresabschlusses des Kreises,
- die Prüfung der Jahresabschlüsse der Sondervermögen,
- die Prüfung des Gesamtabschlusses,
- die laufende Prüfung der Vorgänge in der Finanzbuchhaltung zur Vorbereitung der Prüfung des Jahresabschlusses,
- die dauernde Überwachung der Zahlungsabwicklung der Gemeinde und ihrer Sondervermögen sowie die Vornahme der Prüfungen,
- bei Durchführung der Finanzbuchhaltung mit Hilfe automatisierter Datenverarbeitung die Prüfung der Programme vor ihrer Anwendung,
- die Prüfung der Finanzvorfälle gemäß § 100 Abs. 4 LHO,
- die Prüfung von Vergaben.

Der Kreistag hat dem Rechnungsprüfungsamt gemäß § 103 Abs. **2** GO weiterhin u.a. nachstehende Prüfaufgaben übertragen:

- o die Prüfung der Verwaltung auf Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Effizienz,
- o die Prüfung der Betätigung des Kreises als Gesellschafter, Aktionär oder Mitglied in Gesellschaften,
- o die Prüfung der Kassen-, Buch- und Betriebsführung, die sich der Kreis bei einer Beteiligung [...] oder sonst vorbehalten hat,
- o die befristete Prüfung von Kassen- bzw. Buchungsanordnungen vor ihrer Zuleitung an die Kasse,
- o die Prüfung und Beratung zu Bauplanung, Bauausführungen und Bauabrechnungen, exemplarisch vor, während und nach den Bauvorhaben,
- o die ergänzende örtliche Prüfung und Beratung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, soweit an sie die Wahrnehmung von Aufgaben des örtlichen Trägers der Sozialhilfe [...] durch Satzung delegiert ist,
- o die Aufgaben der Innenrevision gemäß § 49 SGB II,
- o die Korruptionsprävention,
- o die gutachtliche Äußerung vor der Entscheidung über wesentliche Änderungen finanz- und betriebswirtschaftlicher sowie vergaberechtlicher Art.

Das Rechnungsprüfungsamt ist dem Kreistag unmittelbar verantwortlich und in seiner sachlichen Tätigkeit ihm unmittelbar unterstellt (§ 104 Abs. 1 GO). Die GO enthält daher für die Leitung sowie die Prüfer besondere, ihre Unabhängigkeit sichernde Bestimmungen. Dadurch soll eine sinnvolle und effektive Prüfung durch Ausschluss der Einflussnahme der zu prüfenden Stellen garantiert werden[3]. In der Beurteilung der Prüfvorgänge ist das RPA nur dem Gesetz unterworfen und an fachliche Weisungen nicht gebunden (§ 104 GO). Die Unabhängigkeit der Prüfung ist für die Anerkennung der Prüfungsergebnisse durch den Kreistag und die Bürgerinnen und Bürger als Adressaten von grundlegender Bedeutung[4]. Die Prüfung bedeutet Zuwachs an Kontrolle, Information und Zuverlässigkeit. Die Rechnungsprüfung dient somit auch der Überprüfung der *Gesetzmäßigkeit* des Verwaltungshandelns und Überprüfung erfolgt im (öffentlichen) Interesse der Allgemeinheit[5]. Damit ist Rechnungsprüfung in erster Linie eine kreisinterne verwaltungstechnische Kontrolle[6], deren Inhalt vor allem eine Gesetzmäßigkeitskontrolle[7] ist.

[3] IM NRW, Handreichung NKF, 3. Auflage, zu § 104 GO, Erl. I
[4] IM NRW, Handreichung NKF, 3. Auflage, zu § 104 GO, Erl. I
[5] LG München I, U. v. 17.1.2007, 15 O 10860/05
[6] OVG NRW, B. v. 7.11.2006, 15 B 2378/06

Prüfnomenklatur

Die unterschiedlichen Prüfzuständigkeiten des Rechnungsprüfungsamtes ergeben sich aus zahlreichen Rechtsnormen, die in nachstehender Übersicht aufgeführt sind (Auszüge):

Prüfgebiet	Prüfnorm
Jahresabschluss	§§ 103 Abs. 1 Nr. 1, 101 GO
Gesamtabschluss	§§ 103 Abs. 1 Nr. 3, 116 GO
Finanzbuchhaltung	§ 103 Abs. 1 Nr. 4 GO
Zahlungsabwicklung	§§ 103 Abs. 1 Nr. 5 GO, 30 Abs. 5 GemHVO
Prüfung Sonderhaushalt	§ 16 Abs. 2 GemHVO
DV-Buchführung	§ 103 Abs. 1 Nr. 6 GO
Allgemeine Verwaltungsprüfung	u.a. § 4 Abs. 3 Nr. 2 RPO
Vergabeprüfungen	§§ 103 Abs. 1 Nr. 8 GO, 4 Abs. 2 RPO
Vorprüfung Landeshaushalt	§§ 103 Abs. 1 Nr. 7 GO, 100 LHO
Vorgänge aus delegierten Aufgaben	§ 103 Abs. 1 Satz 2 GO
Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit	§§ 103 Abs. 2 Nr. 1 GO, 4 Abs. 3 RPO
Betätigungsprüfung	§§ 103 Abs. 2 Nr. 2 GO, 4 Abs. 3 RPO
Vorräte und Vermögensgegenstände	§ 4 Abs. 3 Nr. 1 RPO
Visakontrolle bei Anordnungen	§ 4 Abs. 3 Nr. 6 RPO
Prüfung Bauplanung, -ausführung etc.	§ 4 Abs. 3 Nr. 7 RPO
Prüfung Delegationskommunen	§ 4 Abs. 3 Nr. 7 RPO
Innenrevision SGB II	§§ 4 Abs. 3 Nr. 8a RPO, 49 SGB II
Betriebskostenzuschüsse Kita	§ 4 Abs. 3 Nr. 9 RPO
Prüfeinrichtung Korruption	§ 2 KorruptionsbG NRW
Korruptionsprävention	§ 4 Abs. 3 Nr. 11 RPO
Gutachtliche Äußerungen	§ 4 Abs. 3 Nr. 12 RPO
Beratungsfunktion	§ 4 Abs. 6 RPO
Konjunkturpaket II (Testat)	§ 11 InvföG NRW
Prüfaufträge des Kreistags	§§ 103 Abs. 2 GO, 5 RPO
Prüfaufträge des Landrates	§§ 103 Abs. 3 GO, 5 RPO

[7] *Henneke/Strobl/Diemert*: Recht der kommunalen Haushaltswirtschaft, 1. Auflage 2008, § 24, Rn. 31

Gutachten zur Rechtsstellung der RPA-Leitungen

Umfang und Tragweite der Rechtsstellung kommunaler Rechnungsprüfungsämter sind trotz zahlreicher Erkenntnisse aus Literatur, Kommentierung und Rechtsprechung landesweit in der Diskussion; insbesondere aufgrund der praktischen Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit den Verwaltungsleitungen und den politischen Gremien.

Im Verwaltungsprüfbericht 2008/2009 wurde mitgeteilt, dass die Vereinigung der Leiterinnen und Leiter örtlicher Rechnungsprüfungen in Nordrhein-Westfalen (**VERPA** e.V.) ein umfangreiches Rechtsgutachten zur Rechtsstellung der örtlichen Rechnungsprüfung in Auftrag geben wollte.

Darin sollten auf verfassungs- und kommunalrechtlicher Grundlage zahlreiche Fragestellungen über Rechtsstellung, Kompetenzen, Befugnisse und Absicherung der Rechnungsprüfung aufgegriffen und geklärt werden. Gleichzeitig sollten Handlungsfelder aufgezeigt werden, die Tätigkeit der Rechnungsprüfungsämter zu stärken und zu sichern und sodann Vorschläge erarbeitet werden, notwendige gesetzliche Änderungen und Erfordernisse in der GO NRW fest zu implementieren.

Im Frühjahr 2010 wurde das Gutachten in Auftrag gegeben. Hierfür konnte Dr. Janbernd **Oebbecke**, Professor für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre an der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster gewonnen werden.

Das umfangreiche Gutachten wurde im September 2010 fertiggestellt und geht auf zahlreiche kommunal- und verfassungsrechtliche Aspekte der kommunalen Rechnungsprüfung bzw. der Rechtsstellung der RPA-Leitungen ein.

So werden insbesondere die unmittelbare Unterstellung der Rechnungsprüfung unter den Rat/Kreistag sowie die **Unabhängigkeit** und **Weisungsfreiheit** des RPA nach § 104 GO thematisiert und unter verschiedenen Gesichtspunkten beleuchtet. Hierbei wird erneut bestätigt, dass die örtliche Rechnungsprüfung nicht Erfüllungsgehilfe des Rechnungsprüfungsausschusses ist, sondern eigenständige Rechte aus der GO NRW ableitet. Die (bisher zweifelhafte) Organstellung des RPA wird allerdings ebenfalls gutachtlich verneint, hierfür wird die Rechnungsprüfung hingegen als „**Hilfsorgan des Kreistags**" angesehen.

Weiterhin werden die verschiedenen Aufgabenstellungen der Prüfungsämter (gesetzliche Aufgaben nach § 103 Abs. **1** GO, übertragbare Aufgaben nach § 103 Abs. **2** GO) und die besonderen Auskunfts- und Informationsrechte der Rechnungsprüfung gegenüber der Verwaltung herausgearbeitet.

Beachtenswert ist, dass das Gutachten erstmals auch eine **Klagemöglichkeit** für die örtliche Rechnungsprüfung bestätigt, sofern die Rechte und Befugnisse der Rechnungsprüfung seitens der Verwaltungsleitung missachtet oder ignoriert werden (Organstreitverfahren).

Das Gutachten bestätigt in ganz wesentlichen Punkten die von der Rechnungsprüfung bereits mehrjährig vertretenen Rechtsauffassungen zur Rechtsstellung und zur Unabhängigkeit der örtlichen Rechnungsprüfung bzw. der RPA-Leitung. Die hieraus zu ziehenden Erkenntnisse und rechtswissenschaftlich bestätigten Auffassungen des Rechnungsprüfungsamtes sollten nunmehr auch Einzug in die Rechtsauffassungen der Verwaltung nehmen.

Gutachten zur GO und GemHVO NRW

Die durch das NKF neugefassten Vorschriften der GO und GemHVO sind trotz Vorliegen zahlreicher Kommentarmeinungen, der Handreichung des IM NRW oder der Kommentierung durch die GPA NRW in einigen zentralen Punkten unklar und weiterhin auslegungsbedürftig.

Der VERPA hat auf Grundlage der Rückmeldungen aus den kommunalen Rechnungsprüfungsämtern einen Fragenkatalog entworfen und hierzu die Erstellung eines Rechtsgutachtens in Auftrag gegeben. Dieses wurde auf der VERPA-Frühjahrstagung am 06.05.2010 durch Frau Prof. Dr. Berit Adam vorgestellt.

Das Gutachten wurde mit Mitteilung **Drs. Nr. 280/10** dem Rechnungsprüfungsausschuss bereits zugeleitet.

Zur Bedeutung der Rechnungsprüfung bzw. den Beratungen zum Jahresabschluss kommt das Gutachten (zusammengefasst) zu folgenden, die Rechtsauffassung des RPA bestätigenden Aussagen:

"In der Gesetzesbegründung zu § 101 Abs. 1 GO wird vom Gesetzgeber klargestellt, dass sich der Umfang und Inhalt der Prüfung auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften erstreckt, und zwar mit dem Hinweis "wie bisher", d.h. es ändert sich hieran im Vergleich zum kameralen System nichts. Der Gesetzgeber konstatiert in seiner Gesetzesbegründung weiterhin, dass die Prüfung nun sogar stärker als im kameralen System eine Kontroll-, Informations- und Beglaubigungsfunktion bekommt; eine Beschränkung auf die Einhaltung rein rechnungslegungsbezogenen Vorschriften würde zu einer Einschränkung der o.g. Funktion und nicht zu einer Ausweitung bzw. Stärkung dieser führen, wie vom Gesetzgeber intendiert.

Bei der Recht- und Ordnungsmäßigkeit geht es um die Einhaltung von Vorschriften, Gesetzen und Grundsätzen. Mit den Prüfungsmaßstäben werden eindeutige Kriterien aufgezeigt, ob Verwaltungshandeln im Einklang mit den rechtlichen Regelungen steht oder nicht. Die Rechtmäßigkeit bezieht sich auf die Güte des Verwaltungshandelns entsprechend den geltenden Vorschriften. Verstöße gegen die Rechtmäßigkeit können deshalb u.U. eine Verletzung von Bürgerrechten darstellen. Ermessensspielräume sind bei der Prüfungsbewertung nicht vorhanden, der Prüfungsmaßstab der Rechtmäßigkeit ist insoweit eindeutig."[8]

Im Rahmen der Diskussion über die Veröffentlichung der Prüfberichte stützt das Gutachten von Frau Prof. Berit Adam seine Auffassung auf die Rechtsprechung des OVG NRW und bestätigt die bisher vom RPA vertretene Rechtsmeinung. Der Anwendungsbereich des IFG NRW erstreckt sich über den Jahresabschluss hinaus auch auf dessen Unterlagen und damit auch auf die Rechnungsprüfung. Die Nichtöffentlichkeit der Rechnungsprüfung bezieht sich nur auf die Beratung selbst, nicht auf die Unterlagen oder das Beratungsergebnis. Die Beratungen über den (geprüften) Jahresabschluss und den Prüfbericht sind im Kreistag somit **öffentlich**, da das gesamte Haushaltswesen für die Bürgerinnen und Bürger transparent und damit öffentlich bleiben muss. Wenn der Prüfbericht selbst nicht öffentlich wäre, könne der Kreistag auch nicht öffentlich über Mängel beraten, die im Bericht aufgeführt sind. Abschließend wird festgestellt, dass der Prüfbericht zwar nicht zwingend zu veröffentlichen ist, jedoch veröffentlicht werden kann bzw. mindestens zur Einsichtnahme bereitzuhalten ist. Aufgrund neuerer technischer Möglichkeiten (Ratsinformationssystem) kann der Prüfbericht daher im Internet zur Verfügung gestellt werden.

[8] *Prof. Berit Adam*: Gutachten zur Auslegung von Vorschriften der GO und GemHVO NRW (Mai 2010, vgl. Drs. Nr. 280/10)

RPA und Rechnungsprüfungsausschuss

Der Rechnungsprüfungsausschuss ist ein Pflichtausschuss des Kreises nach §§ 53 KrO iVm. 101 GO[9]). Er ist besonderes Prüfungsorgan des Kreistags[10] und für die Aufgaben nach §§ 101, 116 GO zuständig. In Abgrenzung hierzu steht die *örtliche Rechnungsprüfung*, die vom Rechnungsprüfungsamt nach den §§ 103, 104 GO ausgeübt wird. Jeder Kreis hat nach § 53 Abs. 3 KrO eine örtliche Rechnungsprüfung einzurichten.

Trotz der bereits in vergangenen Jahresprüfberichten umfassend dargestellten Rechtslage zur Rechnungsprüfung[11] wird verwaltungsseitig vereinzelt immer noch die Auffassung vertreten, bei der örtlichen Rechnungsprüfung handele es sich "nur" um den *Erfüllungsgehilfen* des Rechnungsprüfungsausschusses, der lediglich diesem Gremium zuarbeite und dem ansonsten eine eher unselbständige Funktion zukomme.

Eine solche Auffassung ist kommunalrechtlich unzutreffend, da sie offensichtlich nur die Norm des § 101 GO in den Blick nimmt, während die grundlegende Vorschrift des § 103 GO und andere Bestimmungen außer Acht bleiben.

§ 103 Abs. 1 GO überträgt der örtlichen Rechnungsprüfung originäre Pflichtaufgaben, so u.a. die Prüfung des Jahresabschlusses, des Gesamtabschlusses, der Vorgänge in der Finanzbuchhaltung und Zahlungsabwicklung[12] sowie die Vergabeprüfung. Der Kreistag kann dem RPA darüber hinaus weitere, in § 103 Abs. 2 GO beispielhaft erwähnte Aufgaben übertragen. Diese sind wiederum in der Rechnungsprüfungsordnung aufgeführt. Der Kreistag überträgt Aufgaben nach 103 Abs. 2 GO somit der *örtlichen Rechnungsprüfung*, nicht aber dem Rechnungsprüfungsausschuss.

§ 101 GO enthält demgegenüber den besonderen Fall der Prüfung des Jahresabschlusses. Hierfür ist nach dieser Norm **auch** der Rechnungsprüfungsausschuss – neben dem RPA – zuständig. In den Kommunen, in denen eine örtliche Rechnungsprüfung besteht, bedient sich der Rechnungsprüfungsausschuss aber zur Durchführung der Prüfung dieser Rechnungsprüfung (§ 101 Abs. 8 GO). Hierdurch wird die originäre Zuständigkeit des RPA nach § 103 Abs. 1 GO aber nicht verdrängt.

Auch die Initiative zur Beauftragung Dritter im Rahmen der Prüfung (§ 103 Abs. 5 GO) geht (nur) vom Rechnungsprüfungsamt aus, nicht vom Rechnungsprüfungsausschuss, auch wenn dieser hierzu seine Zustimmung erteilen muss[13].

Die Zuständigkeit für die Prüfung und Testierung im Rahmen der Maßnahmen zum Konjunkturpaket II obliegt alleine der örtlichen Rechnungsprüfung, nicht dem Rechnungsprüfungsausschuss (§ 11 InvföG). Das gleiche gilt für die Aufgaben als Prüfeinrichtung nach § 2 KorruptionsbG NRW.

Letztlich ist die örtliche Rechnungsprüfung eben nicht dem Rechnungsprüfungsausschuss, sondern dem Kreistag gegenüber unmittelbar verantwortlich und in ihrer sachlichen Tätigkeit ihm unmittelbar unterstellt.

---

[9] Auf die Regelungsnorm des § 59 Abs. 2 GO wurde in der Kreisordnung zwar nicht hingewiesen. Die pflichtige Einrichtung eines Rechnungsprüfungsausschusses ergibt sich aber im Zusammenhang mit den Regelungen der §§ 101 ff. GO.

[10] vgl. *Voringer*: "Rechnungsprüfung in den Kommunen", 2. Auflage 2009, Kap. 3, S. 27

[11] vgl. hierzu auch **Grundlegende Darstellungen** der Rechtsstellung des RPA in:
"*Die Rechtsstellung der örtlichen Rechnungsprüfung in Nordrhein-Westfalen*", in: Verwaltungsrundschau, 53 (2007) Nr. 1, S. 21-24. Bibliothek des Landtags NRW (Online-Katalog), Standort Z 245
"*Kommunale Rechnungsprüfung in NRW – mehr als nur Finanzkontrolle*", in: der gemeindehaushalt, 1/2009, S. 8 ff., Bibliothek des Landtags NRW (Online-Katalog), Standort Z 225

[12] hierzu zählt auch die besondere Prüfkompetenz des RPA zu den Sonderhaushalten nach § 16 Abs. 2 GemHVO

[13] *Held/Becker/Decker* u.a.: Kommunalverfassungsrecht NRW, Kommentar, zu § 103 GO, Erl. 5.2. *Rehn/Cronauge* u.a.: Gemeindeordnung NRW, Kommentar, zu § 103 GO, Abschnitt V.

Im Rahmen ihrer Prüfarbeit ist die örtliche Rechnungsprüfung darüber hinaus von fachlichen Weisungen frei (§ 104 Abs. 1 GO). Dies gilt sowohl gegenüber dem Kreistag, als auch gegenüber dem Rechnungsprüfungsausschuss[14] und erst recht gegenüber der Verwaltung[15].

Anmerkung
Neben der Bedeutung des Rechnungsprüfungsausschusses im Rahmen der Jahresabschlussprüfung ist das *Rechnungsprüfungsamt* eine eigenständige, in der GO NRW ausdrücklich erwähnte und damit institutionell garantierte Organisationseinheit der Kommunalverwaltung mit eigenen, vom Rechnungsprüfungsausschuss losgelösten Aufgaben und Kompetenzen.

Als örtliche Rechnungsprüfung obliegen ihr im Rahmen des 10**3** Abs. **1** GO die dort aufgeführten Pflichtaufgaben (z.B. Prüfung des Jahresabschlusses, der Zahlungsabwicklung, Finanzbuchhaltung oder der Vergaben etc.). Darüber hinaus überträgt der Kreistag weitere Aufgaben nach § 10**3** Abs. **2** GO der örtlichen Rechnungsprüfung, nicht dem Rechnungsprüfungsausschuss. Weiterhin kommen dem RPA auch originäre Zuständigkeiten bei der Testierung der Maßnahmen zum Konjunkturpaket II oder im Rahmen der Korruptionsprävention zu.

Unberührt hiervon bleibt (lediglich) der besonders geregelte Fall des § 10**1** GO, wonach sich der Rechnungsprüfungsausschuss zur Prüfung des Jahresabschlusses der örtlichen Rechnungsprüfung bedienen kann.

[14] *Held/Becker/Decker u.a.:* Kommunalverfassungsrecht NRW, Kommentar, zu § 104 GO, Erl. 1.2
[15] arg. § 104 Abs. 1 Satz 1 GO. Hiernach ist das RPA dem Kreistag unmittelbar unterstellt und ihm gegenüber unmittelbar verantwortlich.

Angelegenheiten der Rechnungsprüfung

Die Beratungen und Sitzungen des Kreistags und seiner Ausschüsse sind grundsätzlich öffentlich (§§ 33 Abs. 2, 41 Abs. 4 KrO). Auch die Haushaltsangelegenheiten einer Kommune sind grundsätzlich öffentlicher Art (vgl. §§ 80 Abs. 4 und 6, 96 GO).

Angelegenheiten der Rechnungsprüfung sind nach § 4 der Geschäftsordnung des Kreistags vom 03.11.2009 *nicht-öffentliche* Angelegenheiten.

Das OVG NRW hat sich aber mit der Frage befassen müssen, wie weit die Nichtöffentlichkeit von Angelegenheiten der Rechnungsprüfung zu fassen ist.

Anmerkung
Nach Rechtsprechung des OVG NRW soll die Nichtöffentlichkeit der Ausschusssitzung die Vertraulichkeit der Beratung gewährleisten. Dieser Schutz erstreckt sich aber **nicht** auf das Beratungsergebnis und die Beratungsgrundlagen. Der Ausschluss der Öffentlichkeit für Angelegenheiten schützt nur den Diskussionsverlauf, nicht auch das Diskussionsthema. Im Rahmen der Einsichtsrechte nach dem IFG NRW dürfte die Bedeutung der Rechnungsprüfung nach Ansicht des OVG NRW eher steigen, wenn die Ergebnisse der Prüfung der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden können[16].

Der Kreistag hat in folgerichtiger Weise bereits durch Beschlüsse über die Prüfberichte zur Eröffnungsbilanz sowie zur Verwaltungsprüfung 2008/2009 die Möglichkeit zur Veröffentlichung/Einsichtnahme bestätigt, soweit personen- oder firmenbezogene Daten anonymisiert werden.

[16] OVG NRW, Urteil v. 17.5.2006, 8 A 1642/05

Prüfberichte der Rechnungsprüfung

Nachstehend sind wichtige Prüfberichte, Vorlagen und Ausräumverfahren (AV) der Rechnungsprüfung aus den vergangenen Jahren zur Übersicht aufgeführt:

- Jahresprüfbericht 2006 (Drs. Nr. **287/07**), AV 462/07
- Jahresprüfbericht 2007 (Drs. Nr. **322/08**), AV 424/08
- Prüfbericht Eröffnungsbilanz 2008 (Drs. Nr. **181/09**)
- Verwaltungsprüfbericht 2008/2009 (Drs. Nr. **267/09**), AV 17/10
- Prüfbericht Jahresabschluss 2008 (Drs. Nr. **279/10**), AV 422/10
- Prüfcontrolling 2006-2009 (Vorlage Drs. Nr. 417/10)
- Verwaltungsprüfbericht 2009/2010 (Drs. Nr. **420/10**)

- Rechnungsprüfung im NKF – Leitfaden (Drs. Nr. 65/08)
- Fortentwicklung der Rechnungsprüfung im NKF (Drs. Nr. 391/08)
- Rechtsgutachten "Inhouse-Geschäfte" vom 10.01.2008
- Innenrevision SGB II – Prüfbericht 2008 (Drs. Nr. 412/08)
- Innenrevision SGB II – Prüfbericht 2009 (Drs. Nr. 16/10)
- Prüfbericht Jahresabschluss 2009 Bio-Station vom 21.04.2010
- Prüfbericht Jahresabschluss 2008 Bio-Station vom 05.05.2009
- Prüfbericht Jahresabschluss 2007 Bio-Station vom 23.04.2008
- Prüfbericht Jahresabschluss 2007 Naturpark Nordeifel vom 09.05.2008
- Prüfvermerk Kassenfehlbetrag SVA vom 13.07.2007
- Kassenprüfberichte vom 25.07.2007, 13.10.2008 und 05.08.2009
- Vorprüfung LHO – Berichte vom 26.07.2007, 26.02.2009 und 25.01.2010

Weitere prüfungsrelevante Dokumente

- Rechtsgutachten GO, GemHVO, Prof. Adam (Drs. Nr. 280/10)
- Rechtsgutachten „Rechtsstellung der Leitungen der örtlichen Rechnungsprüfung in NRW“, Prof. Oebbecke

Aufgaben und Zuständigkeiten im RPA

Das Rechnungsprüfungsamt besteht aus 5 Vollzeit- und 2 Teilzeitprüferstellen sowie einer 0,5 Assistenzstelle. Es ist dem Kreistag unmittelbar unterstellt, organisatorisch hingegen dem Dezernat I eingegliedert[17].

Die Verteilung der Aufgaben und Prüfzuständigkeit erfolgt im Rahmen der Vorgaben der GO und RPO durch den Leiter der Rechnungsprüfung. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass der Durchführung *gesetzlicher* Prüfungsaufgaben Vorrang vor den übertragenen Aufgaben zukommt (vgl. § 4 Abs. 4 RPO). Nachstehend sind die Zuständigkeiten und Prüffelder der Leitung und der Prüfer des RPA schwerpunktmäßig (*nicht abschließend*) dargestellt:

Guido Kämmerling ***Leiter RPA***	➢ Organisation, Koordination, Gesamtverantwortung ➢ Allgemeine Verwaltungsprüfung ➢ Organisations- und besondere Rechtsfragen ➢ Haushaltswirtschaft, NKF ➢ Kommunalrecht, Öffentliches Dienstrecht ➢ Vergaberecht, Korruptionsprävention, Konjunkturpaket II ➢ Betätigungsprüfung ➢ Datenschutzbeauftragter
Jonny Esch	➢ Teilbereiche des NKF (Vermögensbewertung, Bilanz) ➢ Beteiligungen und Betätigungsprüfungen ➢ Allgemeine Verwaltungsprüfung ➢ stellv. Datenschutzbeauftragter
Herbert Breuer	➢ Sozialrechtliche Angelegenheiten ➢ SGB II: Prüfung Kommunen; Innenrevision job-com ➢ Prüfung der Kreiskasse, Vorprüfung nach LHO ➢ Teilbereiche des NKF
Gabi Agethen **0,5**	➢ Technische Prüferin, Bauverwaltung ➢ Vergabewesen ➢ Konjunkturpaket II
Konrad Schöller	➢ Haushalts-, Gebühren- und Abgabenrecht ➢ Allgemeine Verwaltungsprüfung, Personalwesen ➢ Teilbereiche des NKF
Arno Breuer	➢ Haushaltswirtschaft, NKF ➢ Betriebswirtschaftliche Aspekte ➢ Beteiligungen, Betätigungsprüfungen
Annette Wirtz **0,5**	➢ Sozialrechtliche Angelegenheiten (SGB XII) ➢ Allgemeine Verwaltungsprüfung
Ute Steven **0,5**	➢ Sekretariat, allgemeine Verwaltungsangelegenheiten ➢ Kassen- und Belegprüfung ➢ Vorprüfung für das Land

[17] hierzu: Jahresprüfbericht 2006 (Drs. Nr. 287/07), Kap. 1.1, S. 17 ff.
Zur organisatorischen Eingliederung *Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz*: Kommunalbericht 2001, Tz. 2.3.1 sowie *Articus/Schneider*: Gemeindeordnung NRW, 2. Auflage, Erl. 1 zu § 104 GO
[18] anders als die Regelung des § 42 Abs. 5 HGrG für die Rechnungshöfe (vgl. §§ 88 Abs. 2 BHO und LHO)

Beratung durch das RPA

Nach den Vorgaben von Kreisordnung und Gemeindeordnung kommt dem RPA als **Pflichtaufgabe** u.a. die Prüfung des Jahresabschlusses, Gesamtabschlusses, der Finanzbuchhaltung, Zahlungsabwicklung oder Vergaben zu. Darüber hinaus ist eine Übertragung der in § 103 Abs. **2** GO genannten Aufgaben möglich, die der Kreistag in dem Aufgabenkatalog in § 4 RPO zusammengefasst hat. Hiernach ist auch eine Prüfung von Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit, Sparsamkeit und Effizienz vorgesehen.

Die gesetzlichen Vorgaben weisen der örtlichen Rechnungsprüfung hingegen *keine* Beratungsfunktion zu[18]. Dies unterscheidet die örtliche Rechnungsprüfung von der GPA, deren Beratungsauftrag ausdrücklich in § 105 Abs. 7 GO normiert wurde. Nur im Bereich der Korruptionsbekämpfung ist dem RPA als "Prüfeinrichtung" auch eine Beratungspflicht gesetzlich übertragen worden (§ 16 KorruptionsbG).

Nach wie vor nimmt die begleitende Prüfung und Beratung aber einen immer wichtigeren Teil der Tätigkeit des Rechnungsprüfungsamtes ein. Der Kreistag hatte daher dem RPA zunächst auch die gutachtliche Äußerung vor der Entscheidung über wesentliche Änderungen finanz- und betriebswirtschaftlicher sowie vergaberechtlicher Art und auch die "Beratung" z.B. bei Bauvorhaben oder im Bereich der Prüfung der Delegationskommunen nach SGB II und SGB XII übertragen.

Mit der Neufassung der Rechnungsprüfungsordnung am 17.06.2008 hat der Kreistag dem RPA aber nunmehr generell die Beratungsfunktion in rechtlichen, finanziellen und wirtschaftlichen Angelegenheiten übertragen, soweit keine Kollision mit dem gesetzlichen Prüfungsauftrag und der Unabhängigkeit der Rechnungsprüfung entsteht (§ 4 Abs. 6 RPO).

Rechnungsprüfung bedeutet daher auch die Mitwirkung bei der Fortschreibung der Verwaltungstätigkeiten. Die begleitende Tätigkeit des RPA hebt die Entscheidungsverantwortung der Verwaltung aber nicht auf[19].

Im Hinblick auf eine kritische Fachliteratur[20] muss hinterfragt werden, inwieweit dem Rechnungsprüfungsamt bei der Beratung Mitverantwortung für Entscheidungen zuwächst und somit eine spätere Prüfung nicht mehr unabhängig und selbstständig erfolgen kann. Dass Prüfer Angelegenheiten nicht prüfen dürfen, an denen sie *mitgewirkt* haben, ist nun ausdrücklich in § 104 Abs. 4 GO geregelt. Einer deutlichen Kompetenz- und Verantwortungsabgrenzung kommt insoweit besondere Bedeutung zu[21].

Grundsätzliche Entscheidungen und die hierzu erforderlichen Vorarbeiten hat die Verwaltung zu treffen und zu vollziehen, nicht die Rechnungsprüfung, da eine solche Einbindung und Vermischung[22] nicht dem gesetzlichen Auftrag des RPA entspräche und gleichzeitig eine Prüfung von Sachverhalten, an denen das RPA in dieser Weise beteiligt wäre, unmöglich machte.

Auch nach Auffassung der KGSt darf die Beratung nicht dazu führen, dass das RPA an Stelle der Verwaltung handelt, sondern die Entscheidungsverantwortung ausschließlich bei der Verwaltung bleiben muss[23]. Beratungsaufträge, die dazu führen würden, ohne Einbindung in die Prüfungskonzeption einen konkret gestaltenden

[19] KGSt-Bericht 15/1978 "Organisation der kommunalen Rechnungsprüfung"
[20] u.a. *Voringer*: "Rechnungsprüfung der Kommunen", 2. Auflage 2009, S. 68 ff.
[21] *Gohlke*.: Die örtliche Rechnungsprüfung - Funktion, Effektivität und Effizienz in kritischer Analyse, Erlangen/Berlin 1997, S. 401
[22] Sächsischer Rechnungshof: Beratende Äußerung: Empfehlung für die Durchführung der örtlichen Prüfung in Gemeinden (...), Frühjahr 2004
Arbeitsgemeinschaft der RPÄ Hessen: "Neue Aufgaben und Betätigungsfelder für die Rechnungsprüfung", April 2001
[23] KGSt-Bericht 9/2002, Rn. 2.3.4 (S. 16)

Beitrag zum Verwaltungshandeln zu leisten, wären als Teil der Rechnungsprüfung nicht zulässig. Andernfalls würde eine Situation geschaffen, in der die von einer Beratung erfassten Vorgänge anschließend einer unabhängigen und objektiven Prüfung ganz oder teilweise entzogen werden, weil das RPA wegen der Beratung nämlich nicht mehr unbeeinflusst prüfen könnte[24] .

Auch der BGH hat in seinem Urteil vom 25.11.2002 darauf hingewiesen, dass eine vorhergehende (prüfungsseitige) Beratung eine nachfolgende Prüfung des gleichen Vorgangs ausschließen kann[25]. Die Grundaussage dieses Urteils ist auch auf die kommunalen Rechnungsprüfungsämter übertragbar[26].

Die Beratungstätigkeit des Rechnungsprüfungsamtes kann daher nur prüfkonform ausgestaltet werden.

Unter diesem Blickwinkel kann und sollte sie als *begleitende* Beratung der Verwaltung angesehen werden, die rechtliche, finanzielle oder wirtschaftliche Aspekte mit einfließen lässt und die Fachämter (besser) in die Lage versetzt, Verwaltungsentscheidungen optimaler zu treffen. Das RPA kann die Verwaltung dadurch präventiv und begleitend unterstützen und Hilfestellungen zu Fragen rechtmäßiger und wirtschaftlicher Aufgabenerledigung und Fehlervermeidung leisten[27]. Hierbei sind die Beratungen des RPA als empfehlende Stellungnahmen zum betreffenden Vorgang zu betrachten, die aus dem Blickwinkel der örtlichen Rechnungsprüfung eingebracht werden.

Im besonderen Bereich der **Vergabeprüfungen** heißt dies konkret, dass die Rechnungsprüfung die ihr vorgelegten Sachverhalte zwar nach den geltenden Vergabebestimmungen (vor)prüft, begutachtet, Empfehlungen ausspricht, Fehler beanstandet oder auf vergaberechtliche Risiken hinweist, *nicht* aber, dass sie an Stelle der Verwaltung darüber entscheidet, welches Unternehmen (im Zweifel) den Zuschlag für einen Auftrag erhalten soll. Dies ist vielmehr Aufgabe der Verwaltung und bedeutet keine Abweichung von der Beratungsfunktion.

Auch die **Mitzeichnung** von Verwaltungsvorgängen oder Beschlussvorlagen durch die örtliche Rechnungsprüfung muss kritisch gesehen und darf nur restriktiv praktiziert werden. Eine (*oftmals kurzfristig erwartete*) Mitzeichnung von Vorgängen kann nur dann in Betracht kommen, wenn die Rechnungsprüfung in die Sachverhalte rechtzeitig vorher eingebunden war, in angemessener Zeit über diese befinden konnte und inhaltlich mit den Auffassungen der Verwaltung übereinstimmt, da eben jenes durch eine formale Mitzeichnung zum Ausdruck gebracht wird. In diesem Sinne ist eine Mitzeichnung wie ein "*Einvernehmen*" und damit wie eine positive Zustimmung zu werten[28]. Dies darf einerseits nur nach sorgfältiger Abwägung erfolgen und andererseits nicht dazu führen, dass eine Mitzeichnung im Sinne eines generellen Ausschlusses späterer (nachgängiger) Prüfungen ausgelegt würde.

Anmerkung
Durch eine sinnvolle und zulässige Beratungsleistung des Rechnungsprüfungsamtes kann ein Beitrag zum gesetzlichen Auftrag geleistet werden, die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu führen (§ 75 Abs. 1 GO). Sie entbindet die Verwaltung hingegen nicht von ihrer eigenen Entscheidungspflicht.

[24] Im Bericht 15/1978 (S. 20) ist die KGSt aber gleichwohl der Auffassung, dass beratende Tätigkeit die anschließende Prüfung des Sachverhalts **nicht** ausschließt.
[25] BGH, II ZR 49/01
[26] *Voringer*: "Rechnungsprüfung der Kommunen", 2. Auflage 2009, S. 69. Kritisch zur Beratung durch Prüfinstitutionen ebenfalls Landkreistag NRW, Eildienst 2/2002, S. 60
[27] vgl. § 2 der Rechnungsprüfungsordnung der Stadt Essen
[28] vgl. etwa BVerwGE 57, 98

Beteiligung des RPA durch die Verwaltung

Sollvorgaben

Die Rechnungsprüfungsordnung enthält Bestimmungen zur Einbindung und frühzeitigen Information der Rechnungsprüfung. So hat das RPA Vergaben ab 50.000 € bereits vor deren Rechtswirksamkeit zu prüfen (§ 4 Abs. 2 RPO). Weiterhin soll eine Prüfung und Beratung zu Bauplanung, Bauausführungen und –abrechnungen erfolgen (§ 4 Abs. 3 Nr. 7 RPO). Gutachtliche Äußerungen soll das RPA darüber hinaus vor Entscheidungen in wesentlichen Änderungen finanz- und betriebswirtschaftlicher sowie vergaberechtlicher Art abgeben (§ 4 Abs. 3 Nr. 12 RPO). Das Rechnungsprüfungsamt **soll** hierbei über Änderungsabsichten durch die Verwaltung (in wesentlichen Angelegenheiten) so rechtzeitig informiert werden, dass eine inhaltliche Bewertung stattfinden kann (§ 4 Abs. 3 letzter Satz RPO). Letztlich berät das RPA die Verwaltung in allen

- rechtlichen,
- finanziellen und
- wirtschaftlichen

Angelegenheiten (§ 4 Abs. 6 RPO). Weiterreichende Informationen, insbesondere in Angelegenheiten des Haushalts- und Kassenrechts, des NKF, gebühren-, vergabe-, personal- oder sozialrechtliche Angelegenheiten sowie Angelegenheiten des kommunalen Wirtschaftsrechts sind dem RPA umfassend und zeitnah zuzuleiten.

Verwaltungspraxis und Fortentwicklung

Beratung und prüfungsseitige Begleitung setzen voraus, dass die Rechnungsprüfung über verwaltungsrelevante Angelegenheiten (vorher) in Kenntnis gesetzt, informiert und eingebunden wird. Nur bei Kenntnisnahme von relevanten Sachverhalten der o.g. Art kann die Rechnungsprüfung ihre beratende Auffassung oder Stellungnahme in den Entscheidungsprozess einbringen und ist nicht ausschließlich auf die nachgängige (ex-post) Prüfung angewiesen.

Soweit die Rechnungsprüfung gar nicht, nur nach Abschluss von Verwaltungsmaßnahmen, auf Anfrage oder nur durch Dritte von Verwaltungsentscheidungen erfährt, ist weder den o.g. rechtlichen Vorgaben Rechnung getragen, noch kann die Rechnungsprüfung ihrem Beratungsauftrag bzw. ihrer Prüfbegleitung nachkommen, der hingegen von der Verwaltungsleitung mehrfach eingefordert wird.

Die örtliche Rechnungsprüfung hat die Erfahrung gemacht, dass sie spätestens seit dem Jahresprüfbericht 2007 (Drs. Nr. 322/08) in wesentlichen Verwaltungsangelegenheiten nicht mehr (vorher) eingebunden oder beteiligt wurde.

Beispielhaft sei erwähnt, dass das RPA in (aktuellen) Angelegenheiten

- der wirtschaftlichen Betätigung des Kreises, z.B.
  - Neustrukturierung DKB/BTG,
  - Fragen zur GWS, Rekommunalisierung etc.,
  - Gründung oder Umstrukturierung von Gesellschaften,
- der Rücknahme der Delegation im SGB II (vgl. Drs. Nr. 259/10),
- der Neuausrichtung der IT-Landschaft (Regio-IT. vgl. Drs. Nr. 394/10),
- Neustrukturierung der Wirtschaftsförderung (vgl. Drs. Nr. 381/10),
- der interkommunale Zusammenarbeit (Städteregion; vgl. Drs. 284/10),
- der kommunalen Zusammenarbeit mit der Stadt Düren,
- des Einheitlich Europäischen Ansprechpartners (EAP),

- bedeutsamer personalrechtlicher Fragen, z.B.
  - Überarbeitung Job-Börse, Evaluierung Stellenbesetzungsverfahren,
  - Beurteilungsrichtlinien,
  - leistungsorientierte Bezahlung,
  - Beförderungsrichtlinien etc.,
- Mitarbeiterbefragung job-com (Datenschutz; auf Anfrage),
- Dokumentenmanagement (digitale Akte) in der job-com (Datenschutz, auf Anfrage),
- Vorbereitung des Zensus 2011 (Datenschutz, Organisation etc.) u.v.m.

in wesentlichen Teilen weder beteiligt, noch eingebunden oder aber nur auf Anfrage informiert wurde.

Bis auf den *Arbeitskreis Vergaben* ist das RPA in keinem anderen Gremium vertreten und wurde weder durch die Behördenleitung, noch durch die Dezernenten oder Amtsleitungen an Arbeits- oder Projektgruppen, Besprechungs- und Leitungsrunden oder in Grundsatzfragen beteiligt. In wichtigen Planungs- oder Organisationsfragen erfolgte im Prüfungszeitraum grds. keine Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung.

Ein interkommunaler Vergleich auf der Ebene aller Rechnungsprüfungsämter in Nordrhein-Westfalen hat ergeben, dass sich Handhabung und Verfahrensweisen zur Beteiligung des RPA landesweit größtenteils gravierend von der (bisherigen) Praxis beim Kreis Düren unterscheiden.

In dem interkommunalen Vergleich teilten (fast ausschließlich alle) Rechnungsprüfungsämter mit, dass sie umfassend – und gemäß den Regelungen der RPO – beteiligt würden[29]. Hierzu zählten vor allem zeitnahe Informationen über alle relevanten Vorhaben des Haushalts, des NKF, der Organisation, des Personalwesens, der Vergaben, des Beteiligungsmanagements u.v.m. wie auch die Einbindung in (regelmäßigen) Arbeitsgruppen und Besprechungsrunden. Viele RPA-Leitungen nehmen sogar an Besprechungen der **Verwaltungsführung** (z.B. Verwaltungsvorstand, Beratungen auf Ebene der Behördenleitung, Beigeordneten oder Dezernenten) teil, halten regelmäßige Besprechungen mit der Behördenleitung oder dem Kämmerer ab oder erhalten die Einladungen, Vorlagen und Niederschriften von Besprechungen bei der Verwaltungsleitung. Bei wichtigen Vorhaben werden zahlreiche Rechnungsprüfungsämter in diesen Gremien gehört oder um Stellungnahmen gebeten. Gleichzeitig halten viele Behördenleiter regelmäßige Besprechungsrunden mit der örtlichen Rechnungsprüfung ab.

In einer gemeinsamen Besprechung der Behördenleitung und des RPA-Leiters im Juli d.J. wurde die o.g. Thematik angesprochen und offen diskutiert. In einer weiteren Besprechung am 26.10.2010 unter Teilnahme der Behördenleitung sowie aller Prüfer und Prüferinnen des RPA wurden Optimierungsmöglichkeiten für die Zukunft erörtert. Hierbei wurde von der Verwaltungsleitung auch eine bessere Einbindung des RPA und seiner Leitung zugesagt.

Anmerkung A 1
Die Informations-, Auskunfts- und Beteiligungsrechte des RPA sind zwar in der GO, RPO und in behördeninternen Anweisungen eindeutig beschrieben, fanden verwaltungsseitig in den vergangenen Jahren aber keine ausreichende Beachtung. Die demgegenüber aktuell von der Behördenleitung aufgezeigten Optimierungsansätze zur verstärkten Information und Beteiligung der Rechnungsprüfung werden daher ausdrücklich begrüßt.

[29] **Örtliche Rechnungsprüfungen**: Bocholt, Dülmen, Emsdetten, Erftkreis, Erftstadt, Hattingen, Herzogenrath, Hückelhoven, Iserlohn, Kleve, Kreis Euskirchen, Kreis Heinsberg, Kreis Olpe, Kreis Unna, Kreis Siegen-Wittgenstein, L'Verband Westfalen-Lippe, Minden, Neuss, Oelde, Plettenberg, Recklinghausen, Rinteln, Solingen, Stolberg, Sundern, Waltrop, Werdohl.

Zuständigkeit für den Rechnungsprüfungsausschuss

In der Kreisverwaltung Düren ist ein Gremienmanagement installiert, wonach die Stabsstelle 02 zentral für den gesamten Sitzungsdienst aller Gremien zuständig ist – auch für den Rechnungsprüfungsausschuss.

Vorbehaltlich der Kompetenzen des Ausschussvorsitzenden kommt es – in der verwaltungsseitigen Vorbereitung – zu Erörterungen, was Inhalt der Tagesordnungen sein soll oder welche Inhalte konkret in der *Niederschrift* über die Sitzungen festgehalten werden sollen. Die Verwaltung erhält hierdurch die Möglichkeit, ihre Sicht der Dinge im Protokoll festzuhalten oder wesentlichen Einfluss auf die darzustellenden Inhalte der Rechnungsprüfung zu nehmen. Dies kann mit der Natur einer unabhängigen Rechnungsprüfung nicht vereinbar sein.

Ein interkommunaler Vergleich auf der Ebene aller Rechnungsprüfungsämter in Nordrhein-Westfalen hat ergeben, dass die Zuständigkeit für Einladungen, Vorlagen und Niederschriften des Rechnungsprüfungsausschusses landesweit (fast) ausschließlich beim Rechnungsprüfungsamt selbst liegt.

Die nahezu ausnahmslose Anzahl der an der Umfrage Beteiligten teilte mit, dass die dortige Rechnungsprüfung selbstverständlich für die Angelegenheiten des Rechnungsprüfungsausschusses selbst zuständig sei und dass die Verwaltung in diesem Sinne keinen Einfluss auf die Inhalte der Rechnungsprüfung nehmen dürfe.

Der diesem Verfahren zugrunde liegenden (Rechts)Auffassung kann im Hinblick auf Aufgaben, Kompetenzen und Sinn der Rechnungsprüfung nur zugestimmt werden. Auch in der Literatur wird einhellig die Auffassung vertreten, die "Geschäftsstelle" für den Rechnungsprüfungsausschuss müsse sachnotwendig bei der (unabhängigen) örtlichen Rechnungsprüfung, mithin beim RPA liegen[30].

Eine Änderung des bestehenden Verfahrens bei der Kreisverwaltung Düren muss daher aus Sicht der Rechnungsprüfung erfolgen.

Anmerkung A 2
Mit Blick auf die fachliche Unabhängigkeit der örtlichen Rechnungsprüfung muss eine organisatorische Änderung dahingehend erfolgen, dass das Rechnungsprüfungsamt selbst für die Angelegenheiten des Rechnungsprüfungsausschusses (Einladung, Vorlagen, Niederschriften) zuständig ist. Die gilt nicht für Vorlagen, die die Verwaltung in eigener Zuständigkeit an den Rechnungsprüfungsausschuss erstellt.

Der organisatorische und personelle Aufwand dieser Sitzungsbetreuung (einschl. Schriftführung) wird vom RPA selbst erbracht. Die technische Anbindung über die Software SD-Net ist vorhanden.

[30] *Voringer*: "Rechnungsprüfung der Kommunen", 2. Auflage 2009, S. 32

Durchführung der Prüfung

Da die allgemeine Verwaltungsprüfung nicht mehr an den Ablauf des Haushaltsjahres gebunden ist, kann das RPA die Prüfplanung bereits zu Beginn des Jahres aufstellen und die Fachämter frühzeitig in die Prüfungsangelegenheiten einbinden. So wurden die Organisationseinheiten bereits ab Januar d.J. über die einzelnen Prüffelder schriftlich informiert und zu konkreten Fragestellungen um Auskunft ersucht.

Das Rechnungsprüfungsamt ist befugt, für die Durchführung seiner Prüfung Aufklärung und Nachweise zu verlangen (§ 103 Abs. 3 GO). Nach den Vorgaben der Rechnungsprüfungsordnung sind dem RPA die notwendigen Auskünfte zu erteilen. Hierbei ist dem RPA die Durchführung der ihm obliegenden Aufgaben in entgegenkommender Weise zu erleichtern; Prüfungsangelegenheiten sind hierbei **vordringlich** zu bearbeiten (§ 6 RPO). Diese Verpflichtung ergibt sich auch aus der Allgemeinen Dienstordnung der Behördenleitung vom 01.09.2009 (ADO). Die Rechnungsprüfung musste in den vergangenen Prüfungsjahren mehrfach die langen Bearbeitungsdauern beanstanden und eine zeitnahere Prüfbearbeitung einfordern[31]. Diese Forderung war mit Anmerkung **A 1**/2008/9 zu wiederholen[32].

Nach wie vor entspricht die verwaltungsseitige Bearbeitungsdauer zu zentralen Prüfthemen nicht den o.g. Vorgaben. Zu einzelnen Prüfbereichen lagen verwaltungsseitige Antworten oder Stellungnahmen erst nach **4 Monaten** vor, so u.a.:

Rechnungsprüfung		**(Erst)Stellungnahme der Verwaltung**
Prüfbericht Jahresabschluss 2008	vom 24.06.2010	Schreiben vom 29.10.2010
Prüfcontrolling 2006 – 2009	vom 07.06.2010	Schreiben vom 27.10.2010
Nebentätigkeiten in Gesellschaften	vom 15.06.2010	Ersterörterung am 02.11.2010

In anderen Bereichen wird die Rechnungsprüfung nach Anfragen auf "Zugriffsrechte" in relevanten Haushaltsprogrammen verwiesen, obwohl der Verwaltung eine aktive Auskunfts- und Vorlagepflicht zukommt (vgl. §§ 103 Abs. 4 GO, 6 RPO, "*Aufklärung*", "*Nachweise*", "*Auskünfte*")[33]. Die Rechnungsprüfung muss sich nicht ausschließlich durch eigene Ermittlungen informieren, sondern hat ein Unterrichtungsrecht, das mit der Auskunfts- und Nachweispflicht der Verwaltung korrespondiert. Die Unterrichtung besteht darin, dass der Verpflichtete Informationen zusammenstellt und (der Rechnungsprüfung) berichtsmäßig zusammenfasst[34].

Die Rechnungsprüfungsordnung bestimmt des Weiteren, dass dem RPA Sachverhalte oder Änderungsabsichten so rechtzeitig vorzulegen sind, dass eine inhaltliche Bewertung und sachgerechte Prüfung möglich ist (vgl. §§ 4 Abs. 3 und 7 Abs. 3 RPO).

Wiederholung W (zu A 1/2008/9)
Erneut ist eine zeitnahere Bearbeitung der Prüfungsangelegenheiten einzufordern, so wie dies in der Rechnungsprüfungsordnung und der Allgemeinen Dienstordnung des Landrates geregelt ist. Bearbeitungsdauern von **4 und mehr Monaten** sind in dieser Form nicht hinnehmbar und verlängern das Prüfungsverfahren in unnötiger Weise.

Soweit das RPA darüber hinaus auf Wunsch der Verwaltung Vorlagen vorher mitzeichnen soll, bedarf es der rechtzeitigen Übersendung. Komplexe Sachverhalte können unter Hinweis auf große Eilbedürftigkeit nicht sachgerecht geprüft werden. Vorlagen, die dem RPA erst nach deren Versand zur (denknotwendig vorherigen) Mitzeichnung vorgelegt werden, werden unbearbeitet zurückgesandt.

[31] Jahresprüfbericht 2006 (Drs. Nr. 287/07), S. 45 / Jahresprüfbericht 2007 (Drs. Nr. 322/08), S. 15 ff.
[32] Verwaltungsprüfbericht 2008/2009 (Drs. Nr. 267/09), S. 11
[33] Diese Auffassung wird durch vorliegende Stellungnahmen der GPA NRW bestätigt.
[34] BVerfG, Beschl. v. 7.9.2010, 2 BvF 1/09

Prüfcontrolling 2006 - 2009

Bereits im Jahre 2007 wurde im Rechnungsprüfungsausschuss die Notwendigkeit betont, dass die Prüfbemerkungen des RPA fortlaufend zu überprüfen und zu kontrollieren seien[35]. Das Rechnungsprüfungsamt hat daher prüfungsseitig betrachtet, ob und inwieweit Prüfbemerkungen aus den früheren Jahrsprüfberichten verwaltungsseitig umgesetzt oder eingehalten wurden.

Die Verwaltung wurde mit Schreiben vom **07.06.2010** um Stellungnahme zu Prüfbemerkungen aus den Jahresprüfberichten 2006, 2007 und dem Verwaltungsprüfbericht 2008/2009 ersucht.

Das vg. Schreiben des RPA wurde allerdings – nach einer Zwischennachricht im September 2010 - erst am 02.11.2010 zum ersten mal nach über **viermonatiger Dauer** zwischen Verwaltung und Rechnungsprüfung thematisiert. Hierbei wurden die einzelnen Prüfungsaspekte allerdings eingehend erörtert.

Die Verwaltung hat zu den einzelnen (früheren) Prüfbemerkungen mit Schreiben vom 27.10.2010 Stellung genommen.

Aus Gründen der Praktikabilität wurde das Prüfverfahren nicht in diesen Prüfbericht integriert, sondern in einem gesonderten Verfahren mit separater Vorlage für den Rechnungsprüfungsausschuss dargestellt (vgl. **Drs. Nr. 417/10**).

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[36]
- Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit (§§ 75 GO, 4 RPO)
- Zweckmäßigkeit, Effizienz (§ 4 RPO)

Neben dem Wortlaut geltenden Rechtes ist auch die Beachtung höchstrichterlicher Rechtsprechung angezeigt[37].

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 sollen[38].

[35] Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses am 5.12.2007 (Drs. Nr. 486/07, TOP 2.1)
[36] **Zur Ordnungsmäßigkeit gehört die Übereinstimmung mit der Rechtsordnung** (BVerfGE 20, 56)
Jarrass/Pieroth: Grundgesetz (Kommentar), 9. Auflage, zu Art. 114 Rn. 7
[37] vgl. OVG NRW, U. v. 2.7.2007, 1 A 1920/06; U. v. 26.3.2007, 1 A 2117/05
[38] LG München I, U. v. 17.1.2007, 15 O 10860/05

Sponsoringbericht

Sponsoring steht sowohl im Zusammenhang mit dem Transparenzgebot der Haushaltswirtschaft, wie auch den Forderungen und Maßnahmen einer geeigneten Korruptionsprävention.

Im jährlichen Sponsoringbericht ist die Verwaltung – auch nach Forderungen des Rechnungsprüfungsausschusses – gehalten, die von Dritten akquirierten Sponsormittel darzulegen. Die jährlichen Sponsoringberichte waren daher stets Gegenstand der Beratungen im Rechnungsprüfungsausschuss.

Bereits 2005 wurde im Rechnungsprüfungsausschuss vorgebracht, den Inhalt des Sponsoringberichts zu den einzelnen Veranstaltungen **detaillierter** darzustellen, um eine möglichst große **Transparenz** zu erzielen[39]. Die Transparenz im Subventionswesen wird seit langem auch vom Bundesrechnungshof gefordert[40].

In Fortsetzung dessen wurde von den Ausschussmitgliedern gewünscht, dass im Sponsoringbericht **alle** Leistungen aufzuführen seien, die dem Kreis *in irgendeiner Form* zugeflossen sind[41].

Mit der Anmerkung A 6/2006 wurde prüfungsseitig bereits gefordert, dass der Sponsoringbericht zeitnah, mithin mit Vorlage der Jahresrechnung (Jahresabschluss) im Frühjahr d.J. erfolgen müsse[42]. Die Verwaltung sagte mit Stellungnahme vom 19.11.2007 (Drs. Nr. 448/07) ein frühzeitigeres Aufgreifen zu.

Im Jahresprüfbericht 2007 musste gleichwohl die Forderung der Rechnungsprüfung wiederholt werden[43].

Das **Transparenzgebot** wurde im Rechnungsprüfungsausschuss mehrfach betont[44].

Mit Drs. Nr. 104/10 vom 20.09.2010 legt die Verwaltung den Sponsoringbericht für 2008 und 2009 vor und fügt diesem eine Aufstellung der jeweiligen Sponsoringleistungen bei.

Im Rahmen des **Prüfcontrollings 2006-2009** hat die Verwaltung ebenfalls zur Fertigstellung der Sponsoringberichte Stellung genommen (vgl. Drs. Nr. 417/10).

Anmerkung A 3
Die Vorlage des Sponsoringberichts (zumindest) für 2008 im September 2010 entspricht nicht der von der Verwaltung zugesagten *zeitnahen* Fertigstellung. Die lediglich tabellarische Darstellung für die Jahre 2008 und 2009 entspricht darüber hinaus nicht den vom Rechnungsprüfungsausschuss geforderten Detail- und Transparenzgeboten. Ob im Sponsoringbericht, wie vom Rechnungsprüfungsausschuss gefordert, *alle* Leistungen aufgeführt sind, die dem Kreis Düren *in irgendeiner Form* zugeflossen sind, vermag die örtliche Rechnungsprüfung nicht zu verifizieren.

[39] Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses am 10.11.2005 (Drs. Nr. 399/05, TOP 2)
[40] Bundesrechnungshof: Bericht nach § 99 BHO über die Transparenz von Steuersubventionen vom 15.4.2008
[41] Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses am 5.12.2007 (Drs. Nr. 486/07, TOP 2.6)
[42] Jahresprüfbericht 2006 (Drs. Nr. 287/07, Anmerkung A 6, S. 58)
[43] Jahresprüfbericht 2007 (Drs. Nr. 322/08, S. 12)
[44] Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses am 4.12.2008 (Drs. Nr. 456/08, TOP 2.4-2.6)

Prüfung der Zahlungsabwicklung

Zum Zeitpunkt der Abfassung des Verwaltungsprüfberichts waren zu einigen der nachfolgend aufgeführten Feststellungen aus den Kassenprüfungen 2008 und 2009 noch Maßnahmen zu treffen. Die nachfolgend aufgeführten Feststellungen konnten inzwischen ausgeräumt werden:

Prüfung 2008

Die abgerechneten Reisekosten der im Jahre 2008 neu eingestellten Vollziehungsbeamten S. bzw. Sch. lagen erheblich über denen des Vollziehungsbeamten M.

Inzwischen wurden die Fahrtenbücher der betreffenden VZB durch die Kämmerei stichprobenweise geprüft. Unstimmigkeiten konnten nicht festgestellt werden. Die höheren Reisekosten waren danach insbesondere darauf zurückzuführen, dass die VZB im gesamten Kreisgebiet unterwegs waren, VZB M. hingegen ausschließlich in der Stadt Düren. Die VZB wurden aber angehalten, die Fahrtrouten so zu wählen, dass möglichst geringe Fahrtkosten entstehen. Die Angelegenheit kann als ausgeräumt angesehen werden.

Prüfung 2009

1. *Die Kämmerei wurde angehalten, die bis zum 30.06.2009 aufgelaufenen Habenzinsen kurzfristig einzubuchen.*
2. *Die von der Prüfung erfassten älteren unklaren Zahlungseingänge aus dem Zeitraum vom 26.11.2008 – 28.02.2009 konnten aufgrund fehlender Mitteilungen der Fachämter, insbesondere der Stabsstelle 02, bis zum Tage der Prüfung noch nicht zugeordnet werden. Die Zahlungsabwicklung bzw. die jeweiligen Fachämter wurden um Klärung gebeten.*
3. *In die Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung des Kreises Düren ist eine Regelung hinsichtlich des zulässigen Höchstbestands der Barkasse aufzunehmen. Ferner ist sicherzustellen, dass der Bargeldbestand die durch die Diebstahlversicherung gedeckten Beträge nicht übersteigt.*

Zu 1.
Die Habenzinsen wurden zwischenzeitlich eingebucht.

Zu 2.
Aufgrund der nochmaligen Aufforderung durch die Kämmerei haben die betroffenen Fachämter die erforderlichen Anordnungen inzwischen nachgeholt.

Zu 3.
Die Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung wurde unter Beachtung der hiesigen Feststellung geändert. Ferner hat die Zahlungsabwicklung zugesagt, eingenommene Beträge künftig häufiger bei der Sparkasse einzuzahlen, so dass der durch die Versicherung gedeckte Betrag nicht überschritten wird.

Die beiden Prüfberichte bzw. die Ausführungen im Verwaltungsprüfbericht 2008/2009 (Drs. Nr. 267/09, S. 15 ff.) können somit insgesamt als ausgeräumt angesehen werden.

Haushalt und Sonderhaushalt

Der Kreistag hat das RPA beauftragt, die Verwaltung neben der Rechtmäßigkeit auch auf Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen (§ 4 Abs. 3 Nr. 2 RPO).

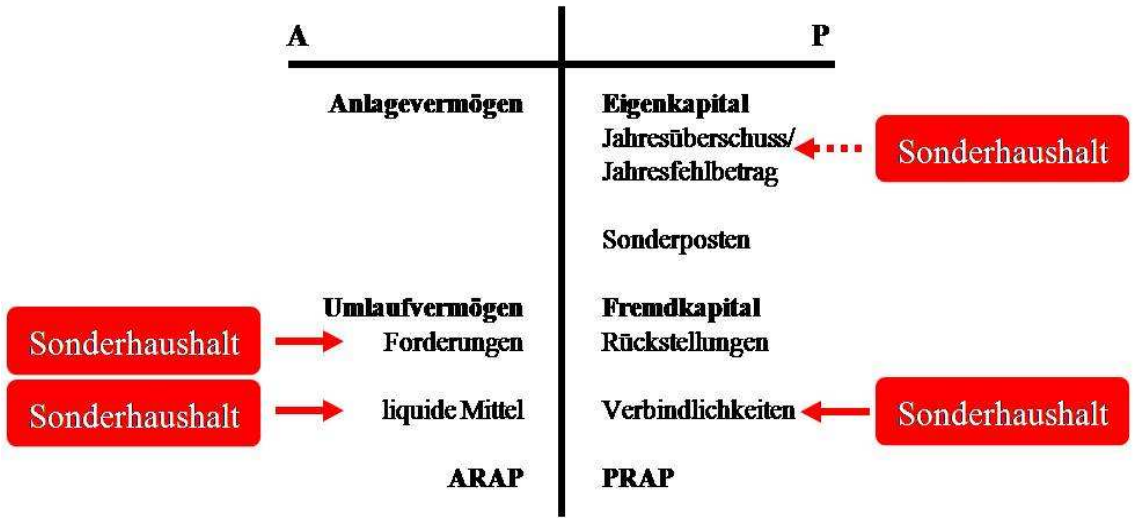
Auch der Jahresabschluss ist bereits dahingehend zu prüfen, ob die gesetzlichen Vorschriften beachtet worden sind (§ 101 Abs. 1 GO). Hierzu zählen insbesondere sämtliche Vorschriften der kommunalen Haushaltswirtschaft[45], vor allem die §§ 75 ff. GO sowie die Prüfung der Zahlungsabwicklung des Sonderhaushalts nach § 16 Abs. 2 GemVHO.

Beim Kreis Düren wird neben dem allgemeinen Kernhaushalt (100) und dem Landeshaushalt (300) ein weiterer Sonderhaushalt (101) geführt.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen sowie Umfang und Tragweite für die Einrichtung von Sonderhaushalten bzw. die dort zulässigen finanziellen Transaktionen hat die örtliche Rechnungsprüfung bereits im **Verwaltungsprüfbericht 2008/2009**[46] umfassend dargelegt und im Prüfbericht über den **Jahresabschluss 2008**[47] ergebnis- und einzelfallbezogen fortgeführt. Diese Darstellungen bleiben Grundlage künftiger Prüfungshandlungen.

Wie bereits dargelegt, ist der Sonderhaushalt nicht gänzlich vom Haushalt losgelöst, sondern tangiert auch Parameter der allgemeinen Haushaltswirtschaft bzw. des Jahresabschlusses, z.B. im Bereich der liquiden Mittel, der Ausweisung von Forderungen (oder Verbindlichkeiten) oder der Finanzrechnung.

Die haushaltsmäßigen Auswirkungen des Sonderhaushalts wurden bereits im Prüfbericht über den Jahresabschluss 2008 wie folgt schematisch dargestellt:



[45] IM NRW, Handreichung NKF (3. Auflage), zu § 101 GO, Erl. 1.2 ff.
[46] Verwaltungsprüfbericht 2008/2009 (Drs. Nr. 267/09), Kap. 4.5, S. 18 ff.
[47] Prüfbericht Jahresabschluss 2008 (Drs. Nr. 279/10), S. 127 ff.

Bereits im **Verwaltungsprüfbericht 2008/2009** (Drs. Nr. 267/09) wurden zahlreiche Aspekte zur Bewirtschaftung des Sonderhaushalts dargelegt. Da die Vorgehensweise der Verwaltung auch den politischen Gremien nicht transparent erschien, forderte der Rechnungsprüfungsausschuss am 08.03.2010 weitere Erläuterungen seitens der Verwaltung.

Die Verwaltung hat mit Mitteilung vom 12.07.2010 (Drs. Nr. 216/10) eine ergänzende Stellungnahme zu Fragen des Sonderhaushalts abgegeben.

Diese Stellungnahme kann zu dem vorliegenden Prüfbericht über den Jahresabschluss 2008 (Drs. Nr. 279/10) herangezogen und im Rahmen der diesbezüglichen Beratungen erörtert werden. Hierzu wird auch auf das Ausräumverfahren zum Jahresabschluss 2008 und die kritische Bewertung durch die Rechnungsprüfung (Drs. Nr. 422/10) hingewiesen.

Anmerkung
Die Prüfung des Sonderhaushalts ist sowohl Angelegenheit der allgemeinen Verwaltungsprüfung, als auch der Prüfung des Jahresabschlusses nach § 101 GO. Aufgrund der Überschneidungsmöglichkeiten beider Prüfungen und zur Vermeidung von Wiederholungen wird sich das Rechnungsprüfungsamt im Rahmen seiner Jahresabschlussprüfung(en) mit dem Sonderhaushalt befassen.

Zuständigkeitsordnung

Im Zuge der Konstituierung des neuen Kreistags nach der Kommunalwahl 2009 waren Änderungen der Hauptsatzung, der Geschäftsordnung und weiterer Regularien erforderlich.

Mit Beschluss vom 03.11.2009 erließ der Kreistag eine neue Zuständigkeitsordnung (vgl. Drs. Nr. 280/09), die den bisherigen Beschluss über die Abgrenzung der Zuständigkeiten ablöste.

Nach § 42 KrO obliegt dem Landrat die Führung der *Geschäfte der laufenden Verwaltung*. Dies ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, dessen Inhalt durch Auslegung oder Definition zu bestimmen ist[48]. Er steht somit in Abgrenzung zu den Angelegenheiten, die ihrer Bedeutung nach (nur) durch den Kreistag entschieden werden können und die im Aufgabenkatalog des § 26 KrO enthalten sind.

Die Abgrenzung beider Bereiche hat Folgewirkungen auf die Abgabe von Erklärungen. So bedürfen Erklärungen, durch welche der Kreis verpflichtet werden soll, der Schriftform und sind vom Landrat (oder Vertreter) un einem vertretungsberechtigten Bediensteten zu unterzeichnen. Dieses Unterschriftserfordernis (2 Unterschriften) gilt eben nicht für Geschäfte der laufenden Verwaltung (§ 43 KrO). In diesen Fällen gilt § 42 KrO (vgl. § 63 GO)[49].

Die kommunalrechtlichen Bestimmungen zur Abgabe von Erklärungen (§§ 43 KrO, 64 GO) zielen darauf ab, die gesetzliche Vertretungsmacht des Bürgermeisters bzw. Landrats einzuschränken. Daher handelt es sich im Falle der Nichtbeachtung dieser Förmlichkeiten nicht um einen bloßen Verstoß gegen Formvorschriften, sondern darum, dass die Kommune nicht entsprechend den gesetzlichen Vorschriften vertreten wurde und aus diesem Grunde rechtlich nicht wirksam verpflichtet werden konnte[50].

Nach Auffassung des OVG Münster liegt ein Geschäft der laufenden Verwaltung dann vor, wenn die Sache nach Regelmäßigkeit und Häufigkeit zu den üblichen Geschäften gehört, ohne dass noch auf Umfang und Schwierigkeit in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht und auf die finanziellen Auswirkungen abzustellen wäre[51]. Andererseits ist anerkannt, dass die Geschäfte der laufenden Verwaltung grundsätzlich für den Gemeindehaushalt *keine* erhebliche Bedeutung haben dürfen[52].

In den Vorgaben des § 43 KrO liegt nach Auffassung des BGH die Anordnung einer Gesamtvertretung (BGH, Urt. v. 4. Dezember 1981 - V ZR 241/80, NJW 1982, 1036, 1037; v. 15. April 1998 - VIII ZR 129/97, NJW 1998, 3058, 3060). Der Unterschrift dieser zwei Personen bedarf es nur dann nicht, wenn ein Geschäft der laufenden Verwaltung betroffen ist oder wenn ein für ein bestimmtes Geschäft oder einen Kreis von Geschäften ausdrücklich Bevollmächtigter die Erklärung abgibt. Eine derartige Vollmacht ist allerdings nur wirksam, wenn sie nicht so weit gefasst ist, dass damit die Vorschriften über die Gesamtvertretung unterlaufen werden (vgl. BGH, Urt. v. 6. Mai 1997 - KZR 43/95, ZIP 1997, 2166, 2168). Die Gesamtvertretung dient dem Schutz des Vertretenen, sie kann deshalb von den Vertretern nicht geändert werden. Ihnen ist es auch versagt, eine Einzelvollmacht zu erteilen, die so weit geht, dass sie einer Alleinvertretung gleichkommt (Sen. Urt. v. 25. November 1985 - II ZR 115/85, ZIP 1986, 501, 503).

[48] *Held/Becker/Decker* u.a.: Kommunalverfassungsrecht NRW, Kommentar, zu § 43 KrO, Erl. 2.6
[49] hierzu auch *Erlenkämper* in Articus/Schneider: Gemeindeordnung NRW, 2. Auflage, zu § 64 GO
[50] Rehn/Cronauge u.a. Gemeindeordnung NRW, Kommentar, zu § 64 GO, Erl. I.
[51] OVGE 25, 186, OVGE 10, 311. Andere Auffassung OLG Düsseldorf, Urteil v. 10.11.2005, I-10 U 179/04
[52] *Hemmer/Wüst/Christensen*: Kommunalrecht NRW, 6. Auflage 2008, Rn. 288. So auch OLG Düsseldorf a.a.O.

Unter Geschäften der laufenden Verwaltung sind Geschäfte zu verstehen, die in mehr oder weniger regelmäßiger Wiederkehr vorkommen und nach Größe, Umfang der Verwaltungstätigkeit und Finanzkraft der beteiligten Gemeinde von sachlich weniger erheblicher Bedeutung sind[53].

Ob ein Geschäft der laufenden Verwaltung vorliegt, ist gerichtlich überprüfbar. Hat allerdings der Kreistag bestimmte Abgrenzungsregeln (Wertgrenzen) getroffen, ist dem Kreistag ein Beurteilungsspielraum zuzustehen[54].

Nach § 6 Abs. 1 Hauptsatzung entscheidet der Kreisausschuss unbeschadet seiner gesetzlichen Zuständigkeiten, soweit es sich im Einzelfall nicht um ein Geschäft der laufenden Verwaltung handelt, über den Erwerb von Vermögensgegenständen bis zu einem Betrag von 150.000 € (ohne Umsatzsteuer) im Einzelfall sowie bei Vergaben ohne Rücksicht auf deren Höhe.

§ 15 der Zuständigkeitsordnung enthält sodann weitere Regelungen zur Abgrenzung und Definition der "Geschäfte der laufenden Verwaltung".

Hiernach ist der Landrat zuständig zur Führung der Geschäfte der laufenden Verwaltung (§ 42 Buchstabe a) KrO NRW). Zur Abgrenzung gegenüber den gesetzlichen Zuständigkeiten des Kreistags und des Kreisausschusses wird mit Zustimmung des Landrats und des Kreisausschusses für einzelne Bereiche der Kreis der Geschäfte der laufenden Verwaltung wie nachfolgend konkretisiert. Zu den Geschäften der laufenden Verwaltung gehören insbesondere Entscheidungen

1. zur Ausführung der Haushaltssatzung, einschließlich **Entscheidungen über die Aufnahme von Krediten** und über die Gewährung von Zuwendungen und
2. über die Vergabe von
a) Lieferungen und Leistungen nach der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) und den aktuellen Richtlinien der Kreisverwaltung Düren für die Vergabe
b) Bauleistungen nach der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) und den aktuellen Richtlinien der Kreisverwaltung Düren für die Vergabe
an den Mindestfordernden nach öffentlicher Ausschreibung bis zu einem Gesamtauftragswert von **100.000** Euro ohne Umsatzsteuer sowie in den übrigen Fällen bis zu einem Gesamtauftragswert von **50.000 Euro** ohne Umsatzsteuer, soweit das Vorhaben hinsichtlich seiner Durchführung im Fachausschuss vorberaten bzw. durch den Kreisausschuss beschlossen wurde.
c) feiberufliche Leistungen unterhalb des Schwellenwertes nach den aktuellen Richtlinien der Kreisverwaltung Düren für die Vergabe an den Mindestfordernden im Anschluss an die Einholung von Angeboten bis zu einem Gesamtauftragswert von **50.000** Euro ohne Mehrwertsteuer sowie in den übrigen Fällen bis zu einem Gesamtauftragswert von **25.000** Euro ohne Mehrwertsteuer, soweit das Vorhaben hinsichtlich seiner Durchführung vorab im Fachausschuss vorberaten bzw. durch den Kreisausschuss beschlossen wurde.

3. über die Vergabe von Bauleistungen an den Mindestfordernden nach Ausschreibung gemäß Verdingungsordnung für Bauleistungen, soweit das Bauvorhaben hinsichtlich seiner Durchführung durch den Fachausschuss vorberaten und durch den Kreisausschuss beschlossen wurde; ist das Angebot des Mindestfordernden ein Nebenangebot, so ist die Vergabeentscheidung erneut im Fachausschuss vor zu beraten.

4. über Leasinggeschäfte, Mietverträge und sonstige kreditähnliche Geschäfte bis zu einer jährlichen Ratenzahlung in Höhe von **25.000** Euro (ohne Umsatzsteuer); auf die Gesamtlaufzeit des Leasingvertrages gerechnet jedoch höchstens bis zu den Wertgrenzen nach Nr. 2,

5. über den Abschluss von Architekten-, Ingenieur-, Vermessungs-, Gutachter- oder ähnlichen Verträgen für oder in Bezug auf Baumaßnahmen bis zu einem Leistungsentgelt im Einzelfall von 50.000 Euro ohne Umsatzsteuer.

6. über die Gewährung von Zuschüssen an Verbände, Vereine und vergleichbare Träger bis zu einem Einzelbetrag in Höhe von **50.000** Euro. Zuschüsse von besonderer Bedeutung sind ungeachtet der vorgenannten Summe pflichtgemäß durch den Landrat über den jeweiligen Ausschuss des Kreistags in den Kreisausschuss einzubringen.

[53] gesamt: BGH, Urteil v. 27.10.2008, II ZR 158/06; Urteil v. 4.12.2003, III ZR 30/02
[54] *Held/Becker/Decker* u.a.: a.a.O.

7. über die Gewährung von Zuschüssen zu Maßnahmen von Verbänden, Vereinen und vergleichbaren Trägern nach festen Sätzen aufgrund von Richtlinien; ausgenommen sind Zuschüsse für Baumaßnahmen und Einrichtungen; die besonderen Regelungen über den An- und Verkauf sowie den Tausch von Straßenland und anderen Grundstücksflächen werden durch die vorstehenden Regelungen nicht berührt.

Die örtliche Rechnungsprüfung wies bereits mit E-Mail vom 09.10.2009 darauf hin, dass die **Aufnahme von Krediten** als "Geschäft der laufenden Verwaltung" ohne jegliche Summenbegrenzung ausgewiesen wurde. Entgegen des sonstigen Wertgrenzenniveaus können damit auch Kredite in Millionenhöhe durch die Verwaltung (alleine und durch formlose Erklärung nach § 42 KrO) aufgenommen werden[55]. Vier-Augen-Prinzip und Korruptionsprävention, aber auch Angelegenheiten des Internen Kontrollsystems (IKS) sind hiermit tangiert. Die Eingabe der Rechnungsprüfung blieb unbeantwortet.

Die Frage, ob die Generalübertragung zur Kreditaufnahme (unabhängig von der Höhe) noch als Geschäft der laufenden Verwaltung angesehen werden kann, muss kritisch gesehen werden – insbesondere, wenn übrige Verwaltungsaufgaben mit wesentlich niedrigeren Wertgrenzen (z.B. 50.000 €) angesetzt werden.

Ob die Kreditaufnahme ein Geschäft der laufenden Verwaltung darstellt und damit eine "Vollmacht" umfasst, für die nach § 43 KrO eine Gesamtvertretung angeordnet ist, muss hinterfragt werden. Da die Geschäfte der laufenden Verwaltung davon ohnehin ausgenommen sind, sind es gerade solche Geschäfte, die von der Gesamtvertretung erfasst werden. Für sie ist ein besonderer Schutz der Gemeinde angezeigt. Wenn für diesen Bereich eine umfassende Einzelvollmacht erteilt werden könnte, würde damit der vom Gesetz bezweckte Schutz der Gemeinde unterlaufen. Die gesetzlich angeordnete Gesamtvertretung wäre dann für einen wichtigen Geschäftsbereich in eine Alleinvertretungsmacht umgewandelt. Das würde gegen den Zweck des § 43 KrO verstoßen[56].

Anmerkung A 4
Die Übertragung der alleinigen Zuständigkeit für Kreditaufnahmen (in unbeschränkter Höhe) als Geschäft der laufenden Verwaltung mit der Folge für die (Gesamt)Vertretung des Kreises sowie dem entfallenen Unterschriftserfordernis zweier Personen begegnet im Hinblick auf das Vier-Augen-Prinzip, der Korruptionsprävention sowie dem Internen Kontrollsystem (IKS) prüfungsseitigen Bedenken. Im Hinblick auf die Schutzfunktion des § 43 KrO und die Rechtswirkungen möglicher *Vertretung ohne Vertretungsmacht* (vgl. §§ 164, 177 oder 677 BGB) sollte die Verwaltung prüfen, ob die Zuständigkeit für Kreditaufnahmen rechtswirksam als "Geschäft der laufenden Verwaltung" übertragen werden kann[57]. Hierzu ist ggf. die Rechtsauffassung der Aufsichtsbehörde einzuholen.

Die möglicherweise entgegengehaltene Argumentation, im Falle eines (dringenden) Kreditbedarfs oder kurzfristiger Zinsangebote könne nicht zeitnah entschieden werden, wenn erst die politischen Gremien (z.B. Kreisausschuss) über die Aufnahme entscheiden müsse, geht insoweit fehl, als eben für solche Situationen das Kommunalrecht die Möglichkeit der *Dringlichkeitsentscheidungen* (§ 50 KrO) vorsieht. Hiernach könnte der Landrat in eiligen Fällen zusammen mit einem weiteren Kreisausschussmitglied die Entscheidung treffen. Diese wäre dann dem Kreistag/Kreisausschuss in der nächsten Sitzung zur Genehmigung vorzulegen. Vier-Augen-Prinzip, Kontrolle und Transparenz könnten so eingehalten werden.

[55] vgl. auch Ausführungen in Held/Winkel: Gemeindeordnung NRW, Kommentar 2008, zu § 64 GO
[56] BGH, Urteil v. 27.10.2008, II ZR 158/06 zu § 64 GO NRW (hier: Grundstücksgeschäfte)
[57] Zur Vertretung der Kommune bei Rechtsgeschäften *Alpmann/Schmidt*: Kommunalrecht NRW, 9. Auflage 2008, S. 181 ff.

Mitteilungsverordnung

I. Allgemeines

Auf der Grundlage des § 93 a der Abgabenordnung (AO) hat die Bundesregierung am 07.09.1993 die "Verordnung über Mitteilungen an die Finanzbehörden durch andere Behörden und öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten (Mitteilungsverordnung - MV)" verabschiedet (BGBl. I S. 1554). Die Mitteilungsverordnung wurde zuletzt geändert durch Artikel 58 des Gesetzes vom 23.12.2003 (BGBl. I S. 2848).

§ 2 der Mitteilungsverordnung bestimmt, dass Behörden Zahlungen mitzuteilen haben, wenn der Zahlungsempfänger nicht im Rahmen einer land- und forstwirtschaftlichen, gewerblichen oder freiberuflichen Haupttätigkeit gehandelt hat, oder soweit die Zahlung nicht auf das Geschäftskonto des Zahlungsempfängers erfolgt. Zahlungen sind auch mitzuteilen, wenn zweifelhaft ist, ob der Zahlungsempfänger im Rahmen der Haupttätigkeit gehandelt hat oder die Zahlung auf das Geschäftskonto erfolgt. Eine Mitteilungspflicht besteht nicht, wenn ein Steuerabzug durchgeführt wird.

II. Umsetzung der Dienstanweisung für die Kreisverwaltung Düren

Zur Umsetzung der Mitteilungsverordnung hat der Kreis Düren die Dienstanweisung vom 28.11.1994 erlassen. Diese enthält Regelungen für die Zahlungsabwicklung sowie für die Fachämter, welche nachfolgend dargestellt werden.

Zahlungsabwicklung

Nach Ziff. II. 1. a der Dienstanweisung sind der Finanzbehörde durch die Zahlungsabwicklung mittels Vordruck Zahlungen für Lieferungen oder Leistungen mitzuteilen, wenn die Zahlung in bar, postbar, durch Scheck, Zahlungsanweisung zur Verrechnung oder Aufrechnung erfolgt. Dabei ist die Meldefrist gem. § 10 Mitteilungsverordnung (30.04. des Folgejahres) einzuhalten.

Eine Kontrolle der Scheckausgabelisten der HHJ 2008 und 2009 ergab, dass keine Auszahlung per Scheck an Firmen geleistet wurden. Verrechnungen wurden ebenfalls nicht durchgeführt. Barauszahlungen finden generell nicht statt. Nach Auskunft des Verantwortlichen für die Zahlungsabwicklung sind derartige Zahlungen in den letzten Jahren nicht mehr vorgekommen. Prüfungsfeststellungen hinsichtlich der Zahlungsabwicklung ergaben sich somit nicht.

Fachämter

Bezüglich der Zuständigkeiten der Fachämter zu Meldungen an die Finanzbehörde sind in Ziff. II. 1. b der Dienstanweisung folgende Regelungen getroffen worden:

- Meldung von Zahlungen, sofern diese nicht im Rahmen einer gewerblichen, land- und forstwirtschaftlichen Haupttätigkeit erbracht werden (Ziff. II. 1. b der DA),
- Mitteilungen gem. § 4 Mitteilungsverordnung bei Wegfall oder Einschränkung einer steuerlichen Vergünstigung,
- Mitteilungen gem. § 6 Mitteilungsverordnung bei Erteilung gewerberechtlicher Erlaubnisse und Gestattungen (z.B. Reisegewerbekarten).

Die Fachämter wurden mit Schreiben vom 05.08.2009 um Auskunft gebeten, ob die Bestimmungen der Mitteilungsverordnung bzw. der hierzu ergangenen Dienstanweisung beachtet wurden. Ferner wurde ggf. um Vorlage der diesbezüglichen Mitteilungen der letzten beiden Jahre an die Finanzbehörde gebeten.

Feststellung F 1
Die Bestimmungen der Mitteilungsverordnung vom 07.09.1993 bzw. der Dienstanweisung für die Kreisverwaltung Düren vom 28.11.1994 wurden nicht von allen Fachämtern beachtet. Die ggf. noch nicht ergangenen Mitteilungen an die Finanzbehörde sind kurzfristig nachzureichen.

Ausweislich der Antworten der Fachämter aus dem Zeitraum vom 06.08.2009 – 29.01.2010 haben lediglich die Ämter 40, 50 und 67 Meldungen an die Finanzbehörde verfasst. Die übrigen Ämter teilten mit, die in der Mitteilungsverordnung bzw. der Dienstanweisung dargestellten Konstellationen seien in deren Bereich nicht aufgetreten und erstatteten insofern Fehlanzeigen.

Anders verhält es sich beim Amt 38, Feuerschutz und Rettungswesen. Dieses teilte mit, es erfolgten regelmäßig Zahlungen, die z.T. unter die Meldepflicht nach der Mitteilungsverordnung fielen (z.B. Zahlungen an Notärzte oder ehrenamtlich tätige Feuerwehrleute für die Durchführung von Kursen). Diesbezügliche Meldungen an die Finanzbehörde seien jedoch nicht erfolgt. Insofern wurde die Mitteilungsverordnung bzw. die Dienstanweisung der Kreisverwaltung nicht befolgt.

Im Zuge der Prüfung nahm das Amt für Feuerschutz und Rettungswesen Kontakt mit dem zuständigen Mitarbeiter des Finanzamtes auf. Da im Jahre 2007 eine Betriebsprüfung bei der Kreisverwaltung stattgefunden hat und das Finanzamt in diesem Zusammenhang auch Kenntnis von den o.a. Zahlungen des Amtes erhalten hat, wurde vereinbart, lediglich noch die Zahlungen ab dem Jahre 2009 mitzuteilen.

Die Meldungen sollten kurzfristig nachgereicht werden. Künftig sind die Vorschriften der Mitteilungsverordnung zu beachten.

Überwachung rückständiger Kfz-Steuern des Finanzamtes

I. Allgemeines

Grundlage für die Überprüfung rückständiger Kfz-Steuern des Finanzamtes durch die Kfz-Zulassungsbehörden ist die am 01.01.2006 in Kraft getretene *Verordnung des Landes NRW über die Mitwirkung der Zulassungsbehörden bei der Verwaltung der Kraftfahrzeugsteuer (VMZbvK)* vom 30.08.2005, welche auf der Grundlage des § 13 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 1a Satz 1 des Kraftfahrzeugsteuergesetzes 2002 in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.09.2002, geändert durch Artikel 7 Nr. 2 Buchstaben a und b des Richtlinien-Umsetzungsgesetzes vom 09.12.2004 erlassen wurde.

Die Verordnung vom 30.08.2005 trifft folgende grundsätzliche Regelungen:

- Die Zulassung eines Kfz ist nur zulässig, sofern die Fahrzeughalterin bzw. der Fahrzeughalter eine schriftliche Ermächtigung zum Einzug der Kfz-Steuer von ihrem/seinen Konto oder dem Konto eines Dritten erteilt. Von einer solchen abgesehen werden bei Vorlage einer Bescheinigung des Finanzamtes, welche beinhaltet, dass die Erteilung der Einzugsermächtigung eine erhebliche Härte bedeuten würde bzw. sofern eine Steuerbefreiung besteht.
- Verfügt die Fahrzeughalterin bzw. der Fahrzeughalter über kein Konto bei einem Geldinstitut und wird nachgewiesen, dass ein solches auch nicht eröffnet werden kann, ist die Zulassung des Kfz davon abhängig, dass die Kfz-Steuer nachweislich auf ein Konto des Finanzamtes entrichtet worden ist.
- Es ist stets zu ermitteln, ob Kraftfahrzeugsteuerrückstände bei einem nordrhein-westfälischen Finanzamt bestehen und keine Nebenleistungen zur Kraftfahrzeugsteuer nach § 276 Abs. 4 der Abgabenordnung bestehen. Zu diesem Zweck wird den Zulassungsbehörden täglich eine Rückständedatei durch die Finanzverwaltung übermittelt. Die Zulassung eines Kfz ist nur zulässig, sofern evtl. Rückstände beglichen werden. Die Erteilung einer diesbezüglichen Einzugsermächtigung reicht in einem derart gelagerten Fall nicht aus.

II. Umsetzung der Verordnung durch das SVA

Nach Auskunft des SVA werden die Regelungen der VMZbvK beachtet. Alle Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen, die mit dem Zulassungsverfahren betraut sind, sind vor Einführung des Verfahrens entsprechend geschult worden, so dass eine ordnungsgemäße Sachbearbeitung sichergestellt werden kann. Der Ablauf des Verfahrens stellt sich folgendermaßen dar:

Grundsätzlich wird bei jedem Zulassungsvorgang die Ermächtigung zum Einzug der Kfz-Steuer verlangt. Diese wird anschließend an das Finanzamt weitergeleitet.

Im Zuge der Zulassung eines Kfz werden die Personendaten der Halter online über die KDVZ Frechen abgefragt. Diese Abfrage wird durch die beim SVA eingesetzte Verfahrenssoftware "IKOL-Kfz" bei jedem Zulassungsvorgang automatisch gestartet.

An diese Prüfung ist die ebenfalls automatisierte Abfrage hinsichtlich bestehender Kraftfahrzeugsteuerrückstände gekoppelt. Die KDVZ pflegt täglich eine aktuelle Version der von der Finanzverwaltung NRW zur Verfügung gestellten Steuerrückstandsdatei in das Verfahren "IKOL-Kfz" ein. Die Halterdaten des SVA werden mit den Einträgen in der Steuerrückstandsdatei abgeglichen. Insofern wird eine lückenlose Erfassung sämtlicher Steuerrückstände gewährleistet.

Sofern der Datenabgleich ergibt, dass Steuerrückstände bestehen, wird der/die Sachbearbeiter/in der Zulassungsstelle durch eine entsprechende Informationsseite darauf hingewiesen. Diesem Hinweis ist lediglich zu entnehmen, bei welchem Finanzamt die Rückstände bestehen. Angaben zur Höhe und zum Grund der Steuerrückstände sind nicht ersichtlich. Eine Einziehung der Forderungen der Finanzämter durch das SVA ist somit nicht möglich, aber auch nicht vorgesehen.

Der Hinweis auf bestehende Steuerrückstände führt zur Versagung der Zulassung. Der Halter bzw. die Halterin wird entsprechend informiert und aufgefordert, die rückständigen Kfz-Steuern an das zuständige Finanzamt zu zahlen. Eine spätere Zulassung kann nur erfolgen, sofern der Eintrag in der Steuerrückstandsdatei gelöscht wurde bzw. der/die Halter/in eine Unbedenklichkeitsbescheinigung des Finanzamtes beibringt.

Aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse kann davon ausgegangen werden, dass bestehende Kfz-Steuerrückstände stets erkannt werden. Prüfungsfeststellungen ergeben sich insofern nicht.

Ersatzgelder

Das Landschaftsgesetz NRW[58] enthält in seinem § 5 Regelungen über Art und Verwendung der sog. Ersatzgelder. Die Bestimmung lautet wie folgt:

*"Ist der Eingriff weder ausgleichbar noch in sonstiger Weise kompensierbar und gehen die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege nicht vor, so ist vom Verursacher ein **Ersatz in Geld** zu leisten. Das Ersatzgeld bemisst sich nach den Gesamtkosten der unterbliebenen Ersatzmaßnahme. Bei erheblichen Beeinträchtigungen des Landschaftsbilds bemisst sich die Ersatzzahlung nach deren Umfang und Schwere. Ist die Fläche für die Kompensation größer als die für den Eingriff, kann der Verursacher im Rahmen der Gesamtkompensation für den über die Eingriffsfläche hinausgehenden Teil Ersatz in Geld leisten. Das Ersatzgeld ist **an den Kreis** oder die kreisfreie Stadt zu entrichten. Das Ersatzgeld soll spätestens fünf Jahre nach der Entrichtung **zweckgebunden** für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege verwendet werden. Dabei hat die ökologische Verbesserung vorhandener Strukturen Vorrang vor der Inanspruchnahme neuer Flächen. Das Ersatzgeld kann auch für die Aufstellung und Durchführung von Maßnahmen eines Landschaftsplans verwendet werden."*

Ersatzgeldaufkommen/Mittelverwendung, Aufschlüsselung Grunderwerb

Auf Anfrage des Rechnungsprüfungsamtes übermittelte das Fachamt mit Schreiben vom 17.02.2010 folgende Daten:

Jahr	Bestand (€)	Ersatzgeld-Zuwachs (€)	Ersatzgeld-Verwendung (€)**
2004	160.886,20	24.603,97	50.913,03
2005	134.577,14	10.364,22	68.426,81
2006	76.514,55	7.011,32 ./. 2.377,51* 4.633,81	Grunderwerb (Grundstücke an Fließgewässern) 62.647,64 Aufwertungsmaßnahmen (Anpflanzungen usw.) 22.890,06 85.537,70
2007	- 4.389,34	120.722,14 2.400,00 123.122,14	Grunderwerb an Fließgewässern 14.923,76 Anpflanzung einer Laubholzhecke 2.325,26 Kreisanteil zur Anpflanzung einer Allee (K 25) 1.473,35 18.722,37
2008	100.010,43	25.151,13 1.297,13 26.448,26	Grunderwerb, insb. an Fließgewässern 59.461,68 Anpflanzung von Obstbäumen 798,00 Kreisanteil zur Anpflanzung einer Allee (K 25) 1.831,41 Heckenpflege auf Ersatzfläche 952,00 63.043,09
2009	63.415,60	3.445,00	779,68 17.605,06
2010	48.475,86		

* *Abgang auf Kassenrest*
** *Landschaftspflegerische Aufwertungs-Maßnahmen und Grunderwerb*

[58] Gesetz zur Sicherung des Naturhaushalts und zur Entwicklung der Landschaft in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 2000 (GV. NRW S. 568), zuletzt geändert durch Artikel I des Gesetzes vom 19. Juni 2007 (GV. NRW S. 226, 316)

Jahr	Erworbene Flächen (ha)		Kaufpreis incl. Nebenkosten (€)
2006	Ederen	0,2401	4.970,00
	Ederen	0,3061	5.954,47
	Rurdorf	0,3076	7.224,96
	Linnich	0,7898	24.642,52
	Abenden	0,7300	10.503,92
	Rurdorf	0,3929	9.351,77
		2,7665	**62.647,64**
2007	Rurdorf	0,1502*	3.641,63
	Abenden		357,00
	Freialdenhoven	0,2280	4.324,27
	Disternich	0,3982	6.600,86
		0,7764	**14.923,76**
2008	Barmen	1,2513	31.424,59
	Rurdorf/Floßdorf	0,1649**	3.356,75
	Rurdorf	0,1718	4.268,08
	Schophoven	0,1209	2.901,60
	Rurdorf	0,2000	4.730,54
	Ederen	0,0552	788,12
	Gereonsweiler	0,5996	11.992,00
		2,5637	**59.461,68**

* *Fläche bereits in 2006 enthalten* ** *0,1168 ha + 0,0481 ha*

Das Fachamt hat bestätigt, dass die Verwendung des Ersatzgeldes weiterhin nach den bereits 1999 vorgegebenen Grundsätzen erfolgt.[59] Bis zu einem Höchstbetrag von 50.000 € entscheidet die Verwaltung (Amt 67) über den Mitteleinsatz. Bei darüber hinausgehenden Beträgen liegt lt. § 12 Ziffer 4 der Zuständigkeitsordnung des Kreises Düren (ZustO) die Zuständigkeit beim Umwelt- und Landschaftspflegeausschuss.

Die zweckentsprechende Verwendung wird gemäß Mitteilung des Fachamts durch

- jährliche Berichte an die Bezirksregierung Köln,
- Prüfungen anderer Prüfstellen (z.B. durch staatliche Rechnungsprüfung in den Jahren 2005 und 2007) sowie
- sporadische Berichte im Umwelt- und Landschaftspflegeausschuss

sichergestellt. Darüber hinaus erfolgten hinsichtlich Wirksamkeit und Funktionalität auch Prüfungen durch das Fachamt selbst. Der Grunderwerb durch Einsatz von Ersatzgeld vollziehe sich auf Vorschlag der Unteren Landschaftsbehörde durch die Kämmerei.

Aus vorstehenden Erläuterungen des Amtes 67 und dem zu Prüfungszwecken übermittelten Datenmaterial ergeben sich für das Rechnungsprüfungsamt keine Anhalte, die gegen eine an den gesetzlichen Vorschriften (§ 5 Abs. 1 Landschaftsgesetz NRW) orientierte Verfahrensweise sprechen.

[59] vgl. dazu im Einzelnen die Vorlagen an Umwelt-, Landschaftspflegeausschuss und Kreisausschuss vom 16.7.1999 (Drs. Nr. 294/99) und 31.8.2005 (Drs. Nr. 318/05).

Prüfung von Zahlstellen

I. Allgemeines

Gem. § 93 GO hat die Finanzbuchhaltung die Buchführung und die Zahlungsabwicklung der Gemeinde zu erledigen. Die Buchführung muss unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung so beschaffen sein, dass innerhalb einer angemessenen Zeit ein Überblick über die wirtschaftliche Lage der Gemeinde gegeben werden kann. Die Zahlungsabwicklung ist *ordnungsgemäß* und *sicher* zu erledigen.

Gem. § 103 Abs. 1 Nr. 5 GO obliegt dem Rechnungsprüfungsamt die dauernde Überwachung der Zahlungsabwicklung der Gemeinde und ihrer Sondervermögen sowie die Vornahme der Prüfungen.

Der Kreis Düren verfährt nach dem Prinzip der **Einheitskasse**. Die Annahme und Auszahlung von Geldern ist demzufolge nur bei der Zahlungsabwicklung (frühere Kreiskasse) und in deren Räumen zulässig. Ausnahmen von dieser Regel sind nur möglich, sofern durch den Landrat **Zahlstellen** eingerichtet werden, denen einzelne Aufgaben der Zahlungsabwicklung übertragen werden können.

Nach Auskunft der Zahlungsabwicklung sind lediglich bei der Botenmeisterei und dem SVA offiziell Zahlstellen eingerichtet. Ferner bestehen Ermächtigungen für verschiedene Mitarbeiter des Rechts- und Ordnungsamtes zur Entgegennahme von Geld und Wertgegenständen im Rahmen von Abschiebungshandlungen.

Im Zuge der Prüfung wurde hinterfragt, ob neben den genannten offiziellen Zahlstellen weitere Ämter Gelder vereinnahmen. Es konnte ermittelt werden, dass beim Amt 17 sowie der Stabsstelle 02 Bargeld im Zuge des Verkaufs von Veranstaltungstickets eingenommen wird. Dies wurde zum Anlass genommen, die Angelegenheit näher zu betrachten.

II. Prüfung der "Zahlstellen"

a) Amt 17, für Chancengleichheit, Familie und Senioren

Nach Mitteilung des Amtes 17 wurden dort in den Jahren 2008 und 2009 Eintrittsgelder für folgende Veranstaltungen vereinnahmt:

- Kabarett Frauentag 07.03.2008,
- Kabarett Frauentag 06.03.2009,
- Weihnachtswunderland am 19.12.2008,
- Inka Bause`s Weihnachts-Revue am 17.12.2009.

Als Ergebnis der Prüfung sind folgende Feststellungen zu treffen:

Feststellung F 2
Die Vereinnahmung von Eintrittsgeldern erfolgte ohne rechtliche Grundlage, da keine Verfügung des Landrats zur Einrichtung einer Zahlstelle existiert. Durch die Vereinnahmung der Gelder wurde somit gegen das Prinzip der "Einheitskasse" verstoßen. Es existiert keine Dienstanweisung des Amtes 10, durch die der Geschäftsgang der Zahlstelle geregelt wird. Die verantwortliche Kassiererin wurde nicht ordnungsgemäß bestimmt; eine Vertretungsregelung existiert nicht. Die Vernichtung nicht verkaufter Tickets ist durch eine Niederschrift zu dokumentieren.

Die Vereinnahmung von Bargeld außerhalb der Räume der Zahlungsabwicklung ist nur zulässig, sofern eine diesbezügliche Verfügung des Landrats vorliegt. Eine solche besteht für das Amt 17 nicht. Die Vereinnahmung der Entgelte für verkaufte Tickets erfolgte somit ohne rechtliche Grundlage.

- Es ist erforderlich, eine offizielle Zahlstelle/Einnahmekasse einzurichten. Andernfalls dürfen künftig keine Beträge mehr vereinnahmt werden.

Der Geschäftsablauf einer Zahlstelle ist grundsätzlich durch eine Dienstanweisung zu regeln. Die diesbezügliche Zuständigkeit liegt beim Amt für zentrale Verwaltungsaufgaben. Eine Dienstanweisung liegt nicht vor.

- Es ist dafür Sorge zu tragen, dass kurzfristig eine Dienstanweisung, welche den Geschäftsgang der Zahlstelle regelt, durch das Amt für zentrale Verwaltungsaufgaben erstellt wird.

Mit der Annahme der Gelder sind nach Auskunft der Amtsleiterin vier Mitarbeiterinnen betraut. Eine dieser Mitarbeiterinnen ist Bedienstete des Infocenters und somit bei Amt 10 beschäftigt.

Nach den Angaben des Amtes 17 wurde bisher keine dieser vier Personen offiziell zur Verwalterin der Zahlstelle bestellt. Es besteht auch keine Regelung für den Vertretungsfall. Ferner werden die von den jeweiligen Kassiererinnen eingenommen Beträge nicht getrennt abgerechnet.

- Damit die Verantwortlichkeit im Falle von Unstimmigkeiten jederzeit eindeutig zugeordnet werden kann, ist die Zahlstellenverwalterin zu bestimmen, deren Vertretung festzulegen und künftig bei Übergabe der Kasse grundsätzlich der aktuelle Kassenbestand in einem Übergabeprotokoll festzuhalten.

Die vereinnahmten Eintrittsgelder werden in einem Schranktresor des Amtes aufbewahrt. Im Zuge der Prüfung wurde dieser in Augenschein genommen. Der Tresor erscheint den Sicherheitsansprüchen zu genügen.

Nach den Angaben der Amtsleiterin werden vereinnahmte Eintrittsgelder umgehend im Tresor deponiert. Die Ablieferung an die Zahlungsabwicklung erfolgt, wie eine stichprobenweise Prüfung belegte, ab Beträgen von ca. 1.000 €.

- Da nach den versicherungsrechtlichen Regelungen für den Kreis Düren bei der gewählten Aufbewahrungsform Bargeld bis zu 2.500 € gegen Diebstahl versichert ist, wird den Aspekten Diebstahl- und Versicherungsschutz hinreichend Rechnung getragen.

Im Zuge der Prüfung wurde u.a. hinterfragt, wie mit nicht verkauften Tickets verfahren wird und ob deren Vernichtung nachzuvollziehen ist. Nach den Angaben des Amtes 17 werden die nichtverkauften Tickets nach Durchführung der Veranstaltung vernichtet. Niederschriften über die Vernichtungshandlungen bestehen nicht.

- Tickets sind grundsätzlich zu behandeln wie Bargeld. Insofern ist auch die ordnungsgemäße Vernichtung der Tickets von Bedeutung. Künftig sollten daher folgende Daten schriftlich in einer Niederschrift festgehalten werden:

    - Datum der Vernichtung,
    - Anzahl der vernichteten Tickets,
    - Personen, welche die Vernichtung durchgeführt haben,
    - Unterschrift der Amtsleitung sowie der mit der Vernichtung betrauten Personen.

In die Prüfung wurde die Abrechnungen der Ticketverkäufe einbezogen. Die Prüfung der in den Jahren 2008 und 2009 durchgeführten vier Veranstaltungen führte zu folgendem Ergebnis:

▪ Kabarett Frauentag 07.03.2008:

Ticketpreis	10 €
Gedruckte Tickets	140
Verkaufte Tickets	140
Verkaufserlös	1.400 €

Das Amt 17 hat die Tickets nach Angaben der mit dem Verkauf betrauten stellvertretenden Gleichstellungsbeauftragten durch die hiesige Hausdruckerei drucken lassen. Der Verkaufserlös wurde bar bei der Zahlungsabwicklung eingezahlt. Die Anzahl der verkauften Tickets stimmt mit den gedruckten Tickets und dem bei der Zahlungsabwicklung eingezahlten Betrag überein.
Prüfungsfeststellungen ergaben sich nicht.

▪ Kabarett Frauentag 06.03.2009:

Ticketpreis	10 €
Gedruckte Tickets	140
Verkaufte Tickets	102
Verkaufserlös	1.020 €

Das Amt 17 hat auch diese Tickets nach Angaben der mit dem Verkauf betrauten stellvertretenden Gleichstellungsbeauftragten durch die hiesige Hausdruckerei drucken lassen. Der Verkaufserlös wurde bar bei der Zahlungsabwicklung eingezahlt. Die Anzahl der verkauften Tickets stimmt mit gedruckten Tickets und dem bei der Zahlungsabwicklung eingezahlten Betrag überein. Die nicht verkauften Tickets wurden vernichtet. Ein diesbezüglicher Nachweis liegt nicht vor. Bezüglich der Vorgehensweise zur Vernichtung nicht verkaufter Tickets wird auf die o.a. Ausführungen verwiesen.

▪ Weihnachtswunderland am 19.12.2008:

Ticketpreis	15 €
Erhaltene Tickets	281
Verkaufte Tickets	281
Verkaufserlös	4.215 €

Das Amt 17 hat die verkauften Tickets von der Stabsstelle 02 erhalten. Der Verkaufserlös wurde der Stabsstelle 02 bar übergeben. Die Anzahl der verkauften Tickets stimmt mit den erhaltenen Tickets und dem der Stabsstelle 02 übergebenen Betrag überein.
Prüfungsfeststellungen ergaben sich nicht.

▪ Inka Bause´s Weihnachtsrevue am 17.12.2009:

Ticketpreis	25 €
Erhaltene Tickets	242
Verkaufte Tickets	210
An 02 zurückgegebene Tickets	26
Verloste Tickets	6
Verkaufserlös	5.250 €

Das Amt 17 hat die verkauften Tickets von der Stabsstelle 02 erhalten. Der Verkaufserlös wurde bei der Zahlungsabwicklung bar eingezahlt. Von den erhaltenen 242 Tickets wurden 26 an die Stabsstelle 02 zurückgegeben, sechs weitere Tickets wurden der Stabsstelle 02 für eine Verlosung der "ISAR" übergeben. Amt 17 hat den Verkaufserlös für diese sechs Tickets i.H.v. 150 € durch Auszahlungs-Anordnung an die Stabsstelle 02 aus der Position 0100030025431005 bzw. 0100030027432005 überwiesen. **Die Kosten der sechs Tickets gingen somit zu Lasten des Kreishaushalts.**

b) bei der Stabsstelle 02, Kreistagsangelegenheiten und Repräsentationsaufgaben

Auf Anfrage teilte die Stabsstelle 02 im Zuge der Prüfung mit, in den Jahren 2008 und 2009 seien Eintrittsgelder für folgende Veranstaltungen vereinnahmt worden:

- Handballspiel Fram Reykjavik gegen VFL Gummersbach am 23.11.2008,
- Weihnachtswunderland am 19.12.2008,
- Volleyballländerspiel Brasilien gegen Deutschland am 22.05.2009,
- Volleyballländerspiel Belgien gegen Deutschland am 04./05.07.2009,
- Inka Bause`s Weihnachts-Revue am 17.12.2009.

Als Ergebnis der Prüfung sind folgende Feststellungen zu treffen:

Feststellung F 3
Die Vereinnahmung von Eintrittsgeldern erfolgte ohne rechtliche Grundlage, da keine Verfügung des Landrats zur Einrichtung einer Zahlstelle existiert. Durch die Vereinnahmung der Gelder wurde somit gegen das Prinzip der "Einheitskasse" verstoßen. Es existiert keine Dienstanweisung des Amtes 10, durch die der Geschäftsgang der Zahlstelle geregelt wird. Die verantwortliche Kassiererin wurde nicht ordnungsgemäß bestimmt; eine Vertretungsregelung existiert nicht. Hinsichtlich der Sicherheitsvorkehrungen gegen Diebstahl besteht Klärungsbedarf. Die vorgeschriebene jährliche Prüfung der Zahlstelle ist nicht erfolgt. Die Vernichtung nicht verkaufter Tickets ist durch eine Niederschrift zu dokumentieren. Der Verkauf der Tickets sowie die Abrechnung der Einnahmen sind in mehrfacher Hinsicht aufzuklären.

Die Vereinnahmung von Bargeld außerhalb der Räume der Zahlungsabwicklung ist nur zulässig, sofern eine diesbezügliche Verfügung des Landrats vorliegt. Eine solche besteht für die Stabsstelle 02 nicht. Die Vereinnahmung der Entgelte für verkaufte Tickets erfolgte somit ohne rechtliche Grundlage.

- Es ist erforderlich, eine offizielle Zahlstelle/Einnahmekasse einzurichten. Andernfalls dürfen künftig keine Beträge mehr vereinnahmt werden.

Der Geschäftsablauf einer Zahlstelle ist grundsätzlich durch eine Dienstanweisung zu regeln. Die diesbezügliche Zuständigkeit liegt beim Amt für zentrale Verwaltungsaufgaben. Eine Dienstanweisung liegt nicht vor.

- Es ist dafür Sorge zu tragen, dass kurzfristig eine Dienstanweisung, welche den Geschäftsgang der Zahlstelle festlegt, durch das Amt für zentrale Verwaltungsaufgaben erstellt wird.

Die zuständige Mitarbeiterin der Stabsstelle 02 ist durch den Stabsstellenleiter lediglich mündlich mit der Annahme der Gelder betraut worden. Eine Regelung für den Vertretungsfall wurde nicht getroffen.

Die diesbezüglichen Maßnahmen der Stabsstelle 02 genügen den an eine Zahlstelle zu stellenden Anforderungen nicht. Es ist erforderlich, die Zahlstellenverwalterin offiziell schriftlich mit der Wahrnehmung der Aufgaben der Kassiererin zu betrauen. Ihre diesbezüglichen Aufgaben sind detailliert festzuhalten. Außerdem ist eine Regelung für den Vertretungsfall zu treffen, in welcher auch die Vorgehensweise bei der Übergabe der Kasse (z.B. Feststellung des Kassenbestandes) zu bestimmen ist.

- Damit die Verantwortlichkeit im Falle von Unstimmigkeiten jederzeit eindeutig zugeordnet werden kann, ist die Zahlstellenverwalterin zu bestimmen, deren Vertretung festzulegen und künftig bei Übergabe der Kasse grundsätzlich der aktuelle Kassenbestand in einem Übergabeprotokoll festzuhalten.

Nach Auskunft der Stabsstelle 02 werden die eingenommenen Gelder in einer Geldkassette aufbewahrt, welche in einem abschließbaren, festinstallierten Holzkasten aufbewahrt wird. Die Einnahmen würden grundsätzlich einmal wchtl. bei der Zahlungsabwicklung eingezahlt. Ein Höchstbetrag, ab welchem Einnahmen evtl. auch schon früher abgeliefert werden müssen, sei nicht definiert.

Hinsichtlich der Aufbewahrung von Bargeld sind stets die versicherungsrechtlichen Regelungen zu beachten. Nach den zur Zeit geltenden versicherungsrechtlichen Bestimmungen ist Bargeld wie folgt gegen Diebstahl gesichert:

- bei Aufbewahrung in einfach gesicherten Behältnissen (z.B. abgeschlossener Schreibtisch) bis zu 2.500 €,
- bei Aufbewahrung in mehrwandigen Stahlschränken der Sicherheitsstufe B bis zu 10.000 €,
- bei Aufbewahrung in Wertschutzschränken der VdS Grad II Klasse bis 20.000 €.

Demzufolge ist das vereinnahmte Bargeld bei der oben skizzierten Aufbewahrungsform bis zu einem Betrag von 2.500 € gegen Diebstahl versichert. Sofern diese Summe überschritten wird, müsste es bei der Zahlungsabwicklung eingezahlt werden, oder eine andere Aufbewahrungsart gewählt werden.

- Die Stabsstelle wird angehalten, die Angelegenheit aufzugreifen und entsprechende schriftliche Regelungen zu treffen.

Analog der in § 21 der Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung des Kreises Düren für Handvorschüsse getroffenen Regelung, die auch auf Zahlstellen außerhalb der Räume der Zahlungsabwicklung anzuwenden ist, hat einmal jährlich eine unvermutete Prüfung zu erfolgen. Diese kann durch den Amtsleiter oder von diesem dazu bestimmten Personen durchgeführt werden.

- Eine solche Prüfung wurde bisher nicht vorgenommen. Diese ist umgehend nachzuholen und künftig einmal jährlich durchzuführen. Das Prüfergebnis ist in einer Niederschrift festzuhalten.

Im Zuge der Prüfung wurde u.a. hinterfragt, wie mit nicht verkauften Tickets verfahren wird und ob deren Vernichtung nachzuvollziehen war. Nach den Angaben der Stabsstelle 02 werden die nichtverkauften Tickets nach Durchführung der Veranstaltung vernichtet. Eine Niederschrift über die Vernichtungshandlung besteht nicht.

- Tickets sind grundsätzlich zu behandeln wie Bargeld. Insofern ist auch die ordnungsgemäße Vernichtung der Tickets von Bedeutung. Künftig sollten daher folgende Daten schriftlich in einer Niederschrift festgehalten werden:

    - Datum der Vernichtung,
    - Anzahl der vernichteten Tickets,
    - Personen, welche die Vernichtung durchgeführt haben,

- o Unterschrift der Amtsleitung sowie der mit der Vernichtung betrauten Personen.

In die Prüfung wurde die Abrechnungen der Ticketverkäufe einbezogen. Die Prüfung der in den Jahren 2008 und 2009 durchgeführten Veranstaltungen führte zu folgendem Ergebnis:

- Wie bereits erwähnt, teilte die Stabsstelle auf Anfrage die o.a. fünf Veranstaltungen mit. Dem RPA ist bekannt, dass im angeführten Zeitraum noch weitere Veranstaltungen stattgefunden haben. Diesbezügliche Unterlagen wurden von der Verwaltung jedoch nicht vorgelegt.

▪ Handballspiel Fram Reykjavik gegen VFL Gummersbach am 23.11.2008:

Ticketpreis	15 €
Erhaltene Tickets	?
Verkaufte Tickets	108
davon 8 zu Normalpreis 15 €	120,00 €
davon 28 zu Sonderpreis 8 €	224,00 €
davon 72 zu Sonderpreis 5 €	360,00 €
Gesamtverkaufserlös	**704,00 €**

Außerdem wurden noch **80 Eintrittskarten** kostenlos dem Pressesprecher zur Verlosung ausgehändigt.

Die Stabsstelle 02 hat die Tickets durch die hiesige Hausdruckerei drucken lassen. Es existiert weder ein Druckauftrag, noch lässt sich nachvollziehen, welche Anzahl Eintrittskarten gedruckt wurde. Lediglich 8 Tickets wurden zum Normalpreis von 15 € verkauft. Die restlichen zu Sonderpreisen von 8 € bzw. 5 €; 80 Tickets wurden im Zuge einer Verlosung kostenlos abgegeben. Dieser Umstand wird damit begründet, dass der Verkauf der Tickets nur schleppend vonstatten ging. Damit die Veranstaltung nicht vor leeren Rängen stattfinden musste, wurde die Abgabe der Tickets zu den genannten Sonderpreisen angeordnet. Die nicht verkauften Tickets sind vernichtet worden. Ein diesbezüglicher Nachweis liegt nicht vor.

- Letztlich bleibt unklar, wie viele Tickets gedruckt bzw. nicht verkaufte Tickets vernichtet worden sind. Bezüglich der Vorgehensweise zur Vernichtung nicht verkaufter Tickets wird auf die o.a. Ausführungen verwiesen.
- Es kann nicht zweifelsfrei ausgeschlossen werden, dass Tickets unter Umgehung der Zahlstelle verkauft und nicht abgerechnet worden sind. Schon zur dienst- und arbeitsrechtlichen Absicherung der mit dem Verkauf und der Abrechnung betrauten Mitarbeiter sind derartige Aufzeichnungen zwingend erforderlich.

▪ Weihnachtswunderland am 19.12.2008:

Ticketpreis	15 €
Erhaltene Tickets	318
Verkaufte Tickets	297
davon 281 durch Amt 17	4.215,00 €
und 16 durch Stabsstelle 02	240,00 €
Gesamtverkaufserlös	**4.455,00 €**

Außerdem wurden noch **20 Eintrittskarten** kostenlos an Herrn Kochs, AWA, wegen Sponsorenleistungen abgegeben. Eine Eintrittskarte wurde lt. Vermerk auf der "Kontrollliste" der Stabsstelle 02 zurückgegeben.

- Wie mit den nicht verkauften Tickets verfahren wurde, ist den vorgelegten Unterlagen nicht zu entnehmen. Sofern diese vernichtet worden sind, hätte zumindest eine Niederschrift über die Vernichtungshandlung gefertigt werden müssen.

- Der Kreis Düren hat die Eintrittskarten durch die Fa. "Meyer-Konzerte", Würselen, zum Einkaufspreis von 22,50 € erhalten. Der Verkaufspreis der Karten betrug lediglich 15 €. Mithin ging ein Betrag i.H.v. 2.227,50 € zu Lasten des Kreises Düren.

· Volleyballländerspiel Brasilien gegen Deutschland am 22.05.2009:

Ticketpreis	10 €
Erhaltene Tickets	?
Verkaufte Tickets	305
Verkaufserlös	**3.053,80 €**

Zu dieser Veranstaltung besteht lediglich ein Vermerk der Stabsstelle 02 vom 02.06.2009. Danach handelt es sich bei den Ticketeinnahmen ausschließlich um die Einnahmen der Abendkasse. Verkauft wurden 305 Tickets zu 10 € = 3.050,00 € zuzüglich Trinkgeld 3,80 € = 3.053,80 €.

Einem handschriftlichen Zusatz des Stabsstellenleiters auf diesem Vermerk (ohne Datum) ist weiter zu entnehmen, dass für die Abendkasse "4 Blöcke mit lfd. Nr. und 2 Abrissen verwendet wurden. Hieran konnte die Anzahl von 305 ermittelt werden".

Für diese Veranstaltung wurden keine Tickets gedruckt. Die Stabsstelle hat sich stattdessen einen "Abreißblock" besorgt, mit dem die Eintrittskarten verkauft worden sind. Woher dieser Block stammt bzw. wie man anhand dieses Blockes die Anzahl der verkauften Tickets ermitteln konnte, lässt sich nicht mehr nachvollziehen. Auch ist unklar, welche Personen Zugriff auf die Abreißblöcke hatten.

- Die Stabsstelle 02 wird angehalten, nachzuweisen, wie die Zahl der verkauften Tickets und die Übereinstimmung mit den erzielten Einnahmen ermittelt wurde.

· Volleyballländerspiel Belgien gegen Deutschland am 04./05.07.2009:

Ticketpreis	?
Erhaltene Tickets	?
Verkaufte Tickets	?
Verkaufserlös	?

Eine Abrechnung dieser Veranstaltung liegt nicht vor. Die Stabsstelle verfügt über keinerlei Unterlagen zu diesem Spiel. Die gesamte Abrechnung erfolgte ausschließlich durch den Stabsstellenleiter. Die übrigen Bediensteten konnten aus der Erinnerung nur noch mitteilen, dass die Abrechnung wohl zusammen mit dem Länderspiel Brasilien – Deutschland erfolgt sein müsse. Wie viele Tickets zu welchen Preisen verkauft worden sind und welcher Gesamterlös erzielt worden ist, war ebenfalls unbekannt. Wahrscheinlich belief sich der Erlös auf 2.172,10 €. Bei diesem Betrag handelt es sich um eine Einnahme lt. den Aufzeichnungen der Kassiererin, zu der diese keine Unterlagen hat.

- Aufgrund der geschilderten fehlenden Nachweise bedarf die Angelegenheit dringend der Klärung. Die Stabsstelle wird angehalten, aussagekräftige Unterlagen beizubringen.

▪ Inka Bause`s Weihnachts-Revue am 17.12.2009:

Ticketpreis	25 €
Erhaltene Tickets	302
Verkaufte Tickets	231
davon 210 durch Amt 17	5.250,00 €
und 21 durch Stabsstelle 02	525,00 €
Gesamtverkaufserlös	**5.775,00 €**

Der Kreis Düren hat die Eintrittskarten durch die Fa. "Das Kartenhaus", Würselen, zum Einkaufspreis von 22,50 € erhalten. Die Lieferung erfolgte am 12.10.2009.

Lt. Abrechnung des Amtes 17 wurden von dort 210 Tickets zum Gesamtpreis von 5.250 € verkauft. Diese Summe ergibt sich ebenfalls aus der Kontrollliste der Stabsstelle 02. Außerdem wurden ausweislich eines Aktenvermerks des Amtes 17 vom 14.12.2009 noch **"6 Eintrittskarten auf Rechnung"** für eine Verlosung abgegeben. Da Amt 17 die Kosten für diese Karten übernommen hat, wurden diese zutreffend durch die Stabsstelle als verkaufte Karten ausgewiesen.

Ausweislich der "Kontrollliste Ticketverkauf" der Stabsstelle 02 waren noch "71 Restkarten vorhanden". Diese wurden bisher noch nicht vernichtet.

- Zur Vorbeugung gegen Missbrauch hätten die nicht verkauften 71 Restkarten nach Abschluss des Kartenverkaufs umgehend vernichtet und die Vernichtung dokumentiert werden müssen.

III. Unentgeltliche Abgabe von Tickets

Nach Kenntnis der Rechnungsprüfung werden vom Kreis Düren bzw. den zuständigen Fachstellen Tickets z.T. auch unentgeltlich zur Verfügung gestellt.

Anmerkung A 5
Es ist einheitlich zu regeln und transparent darzustellen, in welcher Größenordnung und nach welchen Kriterien Einzelpersonen, Personengruppen oder Institutionen kostenlose Tickets erhalten bzw. wie in solchen Fällen eine haushaltsmäßig korrekte Abwicklung (im Hinblick auf Nachweisbarkeit, Kontrolle und Kostentragungspflicht) sichergestellt ist.

Die Rechnungsprüfung spricht sich nicht generell gegen die Einrichtung von Zahlstellung für den Ticketverkauf aus. Die haushaltsrechtlichen Bestimmungen sind aber einzuhalten und organisatorische Regelungen zu treffen, die einen ordnungsmäßigen Ticketverkauf nachvollziehbar und prüfbar machen bzw. Sicherheitsvorkehrungen (auch zum Schutz der mit Zahlungsmitteln umgehenden Mitarbeiter/innen) gegen Missbrauch und Korruptionsgefahr implementieren.

Anwendung des Nebentätigkeitsrechts

Das RPA hat bereits mehrfach die Thematik der Nebentätigkeiten in der Kreisverwaltung aufgegriffen und zuletzt im Jahresprüfbericht 2007 sowie im Verwaltungsprüfbericht 2008/2009 unter Hinweis auf die ständige Rechtsprechung die rechtlichen Rahmenbedingungen aufgezeigt[60]. Zuvor wurden bereits Aspekte des Nebentätigkeitsrechts in gutachtlichen Stellungnahmen vom 21.03. und 06.06.2005 aufgegriffen. Auch diesjährig war die prüfungsseitige Betrachtung erneut anlassbezogen fortzusetzen.

Die zum Verwaltungsprüfbericht 2008/2009 begonnene Prüfung im Bereich *Nebentätigkeiten in Gesellschaften* des Kreises konnte seinerzeit aufgrund **10monatiger** Bearbeitungszeit durch die Verwaltung nicht abgeschlossen werden und war auch in diesem Jahr erneut durch längere Bearbeitungsdauern geprägt.

Grundzüge des Nebentätigkeitsrechts

Die Vorgaben des Landesbeamtengesetzes finden unmittelbar Anwendung für die Beamten des Kreises sowie über die Verweisungsnormen der §§ 119, 120 LBG auch für Landräte und kommunale Wahlbeamte, soweit Dezernenten diese Voraussetzungen erfüllen. Das Nebentätigkeitsrecht für Beschäftigte ist nach Wegfall des BAT nicht mehr analog zum LBG, sondern ausschließlich nach TVöD zu bestimmen.

Nach **Art. 33 Abs. 5 GG** ist das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der *hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums* zu regeln. Diese werden definiert als Kernbestand von Grundprinzipien, die sich während eines längeren, traditionsbildenden Zeitraums entwickelt und bewährt haben und als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind[61]. In materieller Hinsicht zählt hierzu u.a. die Hauptberuflichkeit[62], das Lebenszeitprinzip[63], aber auch die Einschränkung von Nebentätigkeiten[64]. Ebenso wird hierunter als Beamtenpflicht die volle Dienstleistungspflicht unter Einsatz der ganzen Persönlichkeit für den Dienstherrn gefasst[65]. Die hauptberufliche Beschäftigung auf Lebenszeit ist hierbei ein prägendes Merkmal des Berufsbeamtentums[66]. Das Recht der Beamten und das der Arbeitnehmer unterscheiden sich daher grundlegend voneinander[67].

Das Nebentätigkeitsrecht ist im LBG NRW und der darauf fußenden Nebentätigkeitsverordnung (NtV) geregelt.

Nebentätigkeiten werden in Nebenamt und Nebenbeschäftigung differenziert (§§ 48 LBG, 2 NtV). Ein Nebenamt ist ein *nicht* zum Hauptamt gehörender Kreis von Aufgaben (§ 2 NtV). Eine Nebentätigkeit ist jede nicht zum Hauptamt oder Nebenamt gehörende Tätigkeit.

Durch Nebentätigkeiten dürfen dienstliche Interessen nicht beeinträchtigt werden (§ 48 LBG).

Beamte sind verpflichtet, auf Verlangen des Dienstvorgesetzten Nebentätigkeiten im öffentlichen Dienst zu übernehmen (§ 48 LBG). Dies setzt ein dienstliches Interesse an der Nebentätigkeit voraus (§ 5 NtV).

---

[60] Verwaltungsprüfbericht 2008/2009 (Drs. Nr. 267/09), S. 51 ff. / Jahresprüfbericht 2007 (Drs. Nr. 322/08), S. 76 ff.
[61] BVerfG, Beschluss vom 28.5.2008, 2 BvL 11/07; Beschluss vom 7.11.2002, 2 BvR 1053/98; BVerwG, Beschluss vom 27.9.2007, 2 C 21/06; Bay VGH, 26.10.2004, 15-VII-01 = VerfGH 57,129, u.a.
[62] BVerfGE 9, 268
[63] BVerfGE 71, 255/268; Bay VGH, 26.10.2004, 15-VII-01 = VerfGH 57,129
[64] BVerfGE 52, 303; 55, 207; BVerwGE 67, 287; 84, 299; 124, 347
[65] BVerfGE 16, 94; 76, 256; BVerwG, DVBl 92, 101
[66] BVerfG, Beschluss vom 19.7.2007, 2 BvF 3/02; Beschluss vom 28.5.2008, 2 BvL 11/07
[67] BVerwG, Beschluss vom 30.1.2008, 2 BvR 398/07; BVerfGE 21, 329; 55, 207; 99, 300

Aufgaben der Behörde sollen dem Beamten aber **nicht** zur Erledigung als Nebentätigkeit übertragen werden (§ 4 NtV) (s.u.).

Die Übertragung vergüteter Nebentätigkeiten ist grds. ausgeschlossen, wenn die Tätigkeit ihrer Art nach dem Beamten in seinem Hauptamt als dienstliche Aufgabe übertragen werden kann (1 VV zu § 67 LBG a.F.).

Soweit Beamte nicht zur Übernahme von NT verpflichtet sind, bedürfen sie der vorherigen Genehmigung (z.B. Übernahme Nebenamt, Nebenbeschäftigung gegen Vergütung, freier Beruf, Eintritt in den Vorstand, Aufsichtsrat etc. einer Gesellschaft usw.) (§ 49 LBG).

In Nordrhein-Westfalen **ist** die Genehmigung zu versagen, wenn die Nebentätigkeit *dienstliche Interessen* beeinträchtigen kann. Ein solcher Versagungsgrund liegt insbesondere vor, wenn die Nebentätigkeit

1. nach Art und Umfang die Arbeitskraft des Beamten so stark in Anspruch nimmt, dass die ordnungsgemäße Erfüllung seiner dienstlichen Pflichten behindert werden kann,
2. den Beamten in einen Widerstreit mit seinen dienstlichen Pflichten bringen kann,
3. in einer Angelegenheit ausgeübt wird, in der die Behörde oder Einrichtung, der der Beamte angehört, tätig wird oder werden kann,
4. die Unparteilichkeit oder die Unbefangenheit des Beamten beeinflussen kann,
5. zu einer wesentlichen Einschränkung der künftigen dienstlichen Verwendbarkeit des Beamten führen kann oder
6. dem Ansehen der öffentlichen Verwaltung abträglich sein kann.

Nebentätigkeiten dürfen nur **außerhalb der Arbeitszeit** ausgeübt werden (§ 52 LBG) und in der Regel eine zeitliche Beanspruchung von 1/5 der wöchentlichen Arbeitszeit nicht überschreiten (§ 49 LBG).

> *Für manche Nebentätigkeiten ist sogar geregelt, dass die Genehmigung für die Übernahme der Nebentätigkeit in der Regel wegen **der Kollision mit der dienstlichen Tätigkeit** zu versagen ist, da sie grundsätzlich wirkungsvoll nur während der Arbeitszeit wahrgenommen werden kann (hier: im Baubereich). Ausnahmen vom Verbot, Nebentätigkeiten während der Arbeitszeit auszuüben (§ 70 Abs. 1 Satz 2 LBG), sind in diesem Zusammenhang nicht zuzulassen (RdErl. IM und FiM NRW v. 19.7.1983).*

Erzielte Nebeneinnahmen sind dem Dienstvorgesetzten anzuzeigen, wenn sie eine bestimmte Höchstgrenze überschreiten (§ 53 LBG)[68].

Für zahlreiche Nebentätigkeiten im öffentlichen Dienst darf eine Vergütung grds. nicht gewährt werden; insbesondere nicht, wenn der Beamte für die Nebentätigkeit angemessen entlastet wird oder ihm die Aufgaben im Hauptamt zugewiesen werden können (§ 12 NtV). Bei Überschreiten bestimmter Höchstgrenzen hat ein Beamter Vergütungen für Nebentätigkeiten im öffentlichen Dienst an den Dienstherrn abzuführen (§ 13 NtV).

Übt ein Beamter eine Tätigkeit, die zu seinen dienstlichen Aufgaben gehört, wie eine Nebenbeschäftigung gegen Vergütung aus, so hat er die Vergütung an den Dienstherrn abzuführen (§ 58 LBG). Diese Vorschrift regelt die Abführung von Vergütungen bei Aufgabenwahrnehmungen, die eigentlich dem Hauptamt oder Nebenamt zuzuordnen wären. § 58 LBG zielt daher auf Erfassung (Unterbindung) von Umgehungstatbeständen. Die Bestimmung soll verhindern, dass ein Beamter für eine in seinen Aufgabenbereich fallende Tätigkeit unter Missbrauch rechtlicher Gestaltungsmöglichkeiten einen (legalen) Gewinn zieht.

[68] Nach § 15 NtV 1.200 Euro im Kalenderjahr

Um schon im Ansatz missbräuchliche Rechtsgestaltungen zu unterbinden, sieht § 4 NtV vor, dass dem Beamten Aufgaben seiner Behörde "zur Erledigung als Nebentätigkeit" **nicht** übertragen werden sollen[69].

Folgerungen für die Rechtsanwendung

Es ist also wesentlich zu differenzieren, ob eine Tätigkeit

- im **Hauptamt** erfolgt,
- aufgrund dienstlicher Notwendigkeit als Nebentätigkeit **angeordnet** wird
- oder eine Nebentätigkeit außerhalb des Dienstes **genehmigt** wird.

Hiervon hängen weitere **Rechtsfolgen**, z.B. Erledigung nur außerhalb der Dienstzeit, nur im geringen Zeitumfang oder die Abführungspflicht von Vergütungen an den Dienstherrn ab. Aufgaben im Hauptamt dürfen so grds. *nicht* als Nebentätigkeit übertragen werden. Das gleiche gilt für Angelegenheiten, in der die Behörde (selbst) tätig wird.

Genehmigte Nebentätigkeiten gelten grds. als dem Privatbereich des Beamten (ohne dienstlichen Bezug) als zugehörig. Sie dürfen **nicht** in der Arbeitszeit ausgeübt werden. Material des Dienstherrn darf nur mit Genehmigung (und ggf. Kostenerstattung) in Anspruch genommen werden.

Das gleichzeitige Tätigwerden für eine *genehmigte* Nebentätigkeit, für die Vergütung gewährt wird, während der Arbeitszeit, für die der Beamte Besoldung erhält, wäre somit unzulässig; ebenso eine Aufgabe nur deshalb als Nebentätigkeit einzuordnen, um eine Vergütungsmöglichkeit herbeizuführen oder die Abführungspflicht zu umgehen[70].

> *Das hiergegen häufig entgegengebrachte Argument, Bedienstete dürften im Rahmen der flexiblen (Vertrauens)arbeitszeit ihre Dienstzeit jederzeit unterbrechen, erscheint praxisfremd, da sich zahlreiche der genannten Tätigkeiten (sachlich und zeitlich) zu eng mit dienstlichen Obliegenheiten überschneiden.*

Auch das IM NRW hat mit Erlass vom 09.04.2003 festgestellt, dass Tätigkeiten, die einem Beamten dienstlich zugewiesen sind, mit der **Besoldung** abgegolten sind. Übe ein Beamter solche Tätigkeiten wie eine Nebenbeschäftigung gegen Vergütung aus, so ist diese in vollem Umfang an die Kommune abzuführen.

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist in den dienst- und arbeitsrechtlichen Folgen zu sehen. Soweit Bedienstete im Rahmen ihrer dienstlichen Tätigkeit verunfallen oder sonst zu Schaden kommen, steht ihnen versicherungsrechtlicher Schutz bzw. Fürsorge des Dienstherrn (Dienstunfall, Leistungen nach dem BeamtVG etc.) zu. Auch die Regelungen zur **Amtshaftung** (Art. 34 GG, §§ 839 BGB, 48 BeamtStG) greifen nur dann, wenn "Dienst" ausgeübt worden ist. Dies ist aber bei genehmigten (wie privat veranlassten) Nebentätigkeiten gerade nicht der Fall. Aus diesem Grund ist auch zum Schutze der tätigen Bediensteten eine eindeutige Abgrenzung und korrekte Handhabung dringend angezeigt.

> *Im Gegensatz zur o.g. Amtshaftung trifft Geschäftsführer kommunaler GmbH's die persönliche Haftungsnorm des § 43 GmbHG[71].*

[69] *Schütz/Maiwald*: Beamtenrecht des Bundes und der Länder, Kommentar, zu § 58 LBG
[70] vgl. Landesrechnungshof Sachsen, Jahresbericht 2007 "Nebentätigkeiten kommunaler Wahlbeamter", S. 404
[71] vgl. "*Nur Sorgfältige bleiben von Haftung verschont*", in: Städte- und Gemeinderat 11/2010, S. 21

Fortgang der Prüfung

Im Rahmen der im Jahre **2009** begonnenen Prüfung übersandte die Verwaltung nach 10monatiger Bearbeitungszeit zunächst drei Stellungnahmen von Kreisgesellschaften, in denen die dortige Tätigkeit von Kreisbediensteten beschrieben wurde.

Mit Schreiben vom **25.03.2010** forderte das RPA zunächst die in der Personalverwaltung vorhandenen Listen über sämtliche Nebentätigkeiten in aktueller Fassung an. Mit Schreiben vom 12.05.2010 musste an die Erledigung erinnert werden.

Mit Schreiben vom 09.06.2010 übersandte die Verwaltung die angeforderten Listen der Nebentätigkeiten aller Bediensteten des Kreises, die vom RPA eingesehen wurden.

Die Auswertung der dem RPA gegenüber gemachten Angaben, insbesondere der Geschäftsführertätigkeiten von Dezernenten bzw. dem sonstigem Führungspersonal, hat ergeben, dass für gleichartige Sachverhalte verschiedene rechtliche Gestaltungsformen zur Anwendung gelangen:

a) Tätigkeit im Rahmen des Hauptamtes
b) Tätigkeit als angeordnete Nebentätigkeit
c) Tätigkeit als genehmigte Nebentätigkeit
d) kein Bezug zu Hauptamt oder Nebentätigkeit (ehrenamtlich)

In Anbetracht der für vergleichbare Tätigkeiten gewählten unterschiedlichen Rechtsformen bedürfen diese Alternativen näherer Betrachtung und Erläuterung.

Die Verwaltung wurde mit **Schreiben vom 15.06.2010** um Mitteilung gebeten,

- warum für vergleichbare Funktionen (Dezernenten) in vergleichbarer Tätigkeit (Geschäftsführung) unterschiedliche Verfahrensweisen praktiziert werden,

- aus welchen Gründen die Geschäftsführertätigkeiten nicht dem Hauptamt zugeordnet bzw. als Nebentätigkeit *angeordnet* werden.

In Ergänzung der bereits dargestellten Geschäftsführertätigkeiten wurde zusätzlich um Angaben hinsichtlich der Geschäftsführertätigkeiten

- Freizeitbad Kreuzau
- Verein Dorchester County (Kreispartnerschaft[72])
- Vermögensverwaltung Beteiligungsgesellschaft

gebeten und um weitere Spezifierung der Aufgaben und der rechtlichen Einordnung dieser Tätigkeiten ersucht.

Weiterhin bat das RPA darauf einzugehen, ob es sich bei den Geschäftsführertätigkeiten der Dezernenten bzw. den sonstigen Führungskräften um *Aufgaben des Kreises Düren* handelt, ob und inwieweit sich dienstliche und private Belange bei den *genehmigten* Nebentätigkeiten überschneiden, welche Bereiche dem Hauptamt und welche der Nebentätigkeit zuzuordnen sind, ob diese außerhalb der dienstlichen Arbeitszeit ausgeübt werden (können), ob und in welchem Umfang Einrichtungen und Material des Dienstherrn in Anspruch genommen werden und welche Regelungen hinsichtlich der erzielten Nebeneinnahmen bestehen.

[72] Die Kreispartnerschaft ist im Produkt 010 007 001 als **Kreisaufgabe** deklariert (Haushaltsplan 2010/2011, Band 2.1, S. 75)

Die Prüfung durch das RPA kann nicht als Vollprüfung durchgeführt werden, sondern muss sich auf **Stichproben** beschränken. Im Rahmen dieser Überprüfung wurde die Verwaltung um Vorlage folgender Unterlagen ersucht:

- die Bescheide über die *genehmigten* Nebentätigkeiten
- die Verfügungen über die *angeordneten* Nebentätigkeiten
- die für 2009 ggf. eingereichten Aufstellungen über Nebeneinnahmen
- Unterlagen über die Abführung ggf. erhaltener Vergütungen

jeweils für die Geschäftsführertätigkeiten der Herren Dezernenten und als Stichprobe für die Leitungen der Stabsstelle 02 (Dorchester County) sowie des Amtes 61 (Bürotätigkeit Indeland GmbH).

Die Anfrage der Rechnungsprüfung vom 15.06.2010 wurde verwaltungsseitig erstmals am 02.11.2010, mithin nach **4monatiger Verweildauer** thematisiert. In der eingehenden Erörterung mit der Dezernatsleitung I und der Amtsleitung 10 wurde allerdings zugesagt, die aufgeworfenen Fragen eingehend aufzuarbeiten mit dem Ziel einer künftig einheitlichen und transparenten Verfahrensweise.

Unabhängig vom konkreten Fortgang der Angelegenheit bleibt für die Rechnungsprüfung bereits jetzt nachstehende Prüfbemerkung festzuhalten.

Anmerkung A 6
Die Anwendung des geltenden Nebentätigkeitsrechts bei Beamten vollzieht sich im wesentlichen uneinheitlich und nicht transparent. Dies gilt insbesondere für die Darstellung und Trennung von Aufgaben, die Bedienstete entweder im Hauptamt *oder* als angeordnete Nebentätigkeit *oder* als (dem privaten Bereich zuzuordnende) genehmigte Nebentätigkeit ausüben.

Genehmigte Nebentätigkeiten dürfen nicht während der Dienst/Arbeitszeit ausgeübt werden, für die bereits Gehalt oder Alimentation geleistet wird. Für solche Tätigkeiten darf der Kreis Düren keine Haushaltsmittel verwenden. Insbesondere Dienstreisen, die Inanspruchnahme von Dienstfahrzeugen oder die Abrechung von Reisekosten oder Tagegelder dürfen in diesem Rahmen (dann) nicht erfolgen[73].

In der notwendigen Differenzierung von dienstlichen und nichtdienstlichen Tätigkeiten ergeben sich weitere Konsequenzen in haftungs- oder versicherungsrechtlicher Hinsicht bzw. im Rahmen der Fürsorgepflicht des Dienstherrn.

Die Darstellung, Dezernenten übten ihre Geschäftsführertätigkeiten bei Kreisgesellschaften wie privat (oder ehrenamtlich), mithin außerhalb der Dienstzeit aus, erscheint aufgrund des engen Zusammenhangs zu den Kreisaufgaben, aber auch aufgrund der tatsächlichen Inanspruchnahme von Kreismitteln realitätsfern.

Für Geschäftsführertätigkeiten der Dezernenten (oder übrigen Führungskräfte) ist daher aus Gründen der Rechtssicherheit eine generelle Übertragung in deren Hauptamt zu fordern.

Die von der Rechnungsprüfung angeforderten Unterlagen und Nachweise sind verwaltungsseitig vorzulegen (§ 103 Abs. 4 GO).

[73] Die sich daraus ggf. ergebende **steuerrechtliche Fragestellung** nach der Behandlung von *geldwerten Vorteilen* wurde prüfungsseitig nicht vertieft.

Sonderurlaub und Nebentätigkeit

Im **Verwaltungsprüfbericht 2008/2009** wurde eine beamtenrechtliche Thematik anhand einer dienstrechtlichen Einzelfallentscheidung aufgegriffen und die (fehlende) Zulässigkeit von Sonderurlaub bei gleichzeitiger Nebentätigkeit eines Amtsträgers rechtlich umfassend im Wege einer gutachtlichen Ausarbeitung anhand der hierzu ergangenen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung festgestellt[74].

Die in einem Einzelfall erteilte Sonderurlaubsgenehmigung für 5 Jahre war nicht von der Rechtsnorm des § 12 SUrlV gedeckt. Weiterhin lag eine Nebentätigkeitsgenehmigung ausweislich des dem RPA übergebenen Aktenvorgangs der Personalverwaltung ebenfalls nicht vor.

Die Prüfbemerkung A 8 des RPA wurde im Rechnungsprüfungsausschuss am 08.03.2010 eingehend erörtert (Drs. Nr. 110/10). Die Verwaltung räumte die Rechtswidrigkeit der dienstrechtlichen Entscheidung ein und sagte die einwandfreie Rückabwicklung der Maßnahme zu.

Die Verwaltung wurde mit **Schreiben vom 15.06.2010** erneut um Sachstandsbericht und Mitteilung zum Fortgang der Angelegenheit ersucht.

Die Anfrage der Rechnungsprüfung wurde indes erst nach **mehrmonatiger** Verweildauer erstmals am 20.09.2010 und sodann am 02.11.2010 verwaltungsseitig mit der Rechnungsprüfung eingehend erörtert.

Die Verwaltung teilte mit, bereits mehrfach und intensiv Gespräche zum Fortgang der Angelegenheit geführt zu haben. Im Rahmen des Prüfcontrollings 2006-2009 wurde weitere Nachricht zugesagt (vgl. Drs. Nr. 417/10).

Wiederholung W (zu A 8/2008/9)
Die Rechnungsprüfung stellt weiterhin fest, dass die Gewährung eines mehrjährigen Sonderurlaubs bei gleichzeitiger (Vollzeit)Nebentätigkeit in der privaten Wirtschaft beamtenrechtlich unzulässig ist[75]. Obwohl Sachverhalt und Rechtslage spätestens mit Vorlage des Verwaltungsprüfberichtes 2008/2009 am 30.10.2009 bekannt waren und im Rechnungsprüfungsausschuss am 08.03.2010 eingehend erörtert wurden, wurde nach Kenntnis der Rechnungsprüfung eine dienstrechtliche Entscheidung noch nicht getroffen. Die Dienstaufsicht stellt hingegen eines der Kontrollinstrumente dar, die der Durchsetzung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung dienen[76].

Dem Kreistag wird im Rahmen seiner Zuständigkeit als oberste Dienstbehörde (§ 2 Abs. 1 LBG) empfohlen, die Einhaltung des geltenden Beamtenrechts auch vom Dienstvorgesetzten nachhaltig einzufordern.

[74] Verwaltungsprüfbericht 2008/2009 (Drs. Nr. 267/09), Kap. 4.11, S. 52 ff. Anmerkung A 8
[75] vgl. hierzu umfassend "*Sonderurlaub und Nebentätigkeit im Spannungsfeld zwischen Berufsfreiheit und Dienstrecht*", in: Zeitschrift für Beamtenrecht (ZBR), 6/2009, S. 191 ff. Online Bibliothek des Landtags NRW, Standort Z 54
[76] BVerwG, B. v. 9.8.2007, 1 WB 51.06

Fuhrparkmanagement

Allgemeines

Zur ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung sind in vielen Fachbereichen der Kreisverwaltung spezielle Fahrzeuge vorzuhalten. Darüber hinaus erfordern bestimmte Arbeitsbereiche ein hohes Maß an Mobilität, so dass die Benutzung von Personenwagen zwingend notwendig ist. Zudem gibt es in fast jeder Organisationseinheit mehr oder weniger Tätigkeiten, die nicht am Verwaltungsstandort erledigt werden können (z.B. Besuch einer Fortbildungsmaßnahme). Unter anderem aus diesen Gründen ist der Kreis Düren zum Stichtag "30.01.2010" Halter von 81 anmeldepflichtigen Kraftfahrzeugen und Anhängern.

Der Einsatz dieser Fahrzeuge erfolgt aufgrund unterschiedlicher Voraussetzungen bzw. unter differierenden Bedingungen. Es gibt Fahrzeuge,

- die nur einem speziellen Zweck dienen (z.B. Rettungsfahrzeuge),
- deren Benutzung an eine bestimmte Person oder einen Personenkreis gebunden ist (z.B. Führungskräfte),
- die nur einem Fachamt zur Verfügung stehen (z.B. Straßenverkehrsamt),
- die zur generellen Benutzung frei gegeben sind.

Viele dieser Fahrzeuge sind Sonderfahrzeuge, die aufgrund ihrer speziellen Ausstattung nur einem bestimmten Zweck dienen, wie sich aus der folgenden Aufstellung ergibt:

Anzahl	Bezeichnung	verantwortliche Stelle	Standort
6	Rettungswagen	Amt 38	Leitstelle Stockheim
16	Feuerwehrfahrzeuge	Amt 38	dto.
26	Straßendienstfahrzeuge	Kreisstraßenmeisterei	Bauhof Stockheim
2	Schulbusse für FS	Christophorus-Schule	Atheneé Royal
1	Jugendbus	Jugendamt	je nach Bedarf
1	Spieleanhänger	Jugendamt	je nach Nutzung
3	Messgerätewagen	Vermessungsamt	Tiefgarage Haus B

Weitere fünf Fahrzeuge sind nur bestimmten Personen bzw. einer Personengruppe vorbehalten und ebenfalls fünf Fahrzeuge stehen ausschließlich einer Organisationseinheit zur Verfügung.

Bei den speziell ausgerüsteten und den persönlich zugewiesenen Fahrzeugen wird unterstellt, dass sie zur Aufgabenerfüllung erforderlich sind. Dabei ist der Grad der Ausnutzung von dem Einsatzerfordernis abhängig, welches meist vom Fachamt nicht beeinflussbar sein dürfte. Da auch die Verwaltung dieser Fahrzeuge bei den zuständigen Organisationseinheiten liegt, wurden nur die vom Sachgebiet 10/3 – Interne Servicedienste – verwalteten Fahrzeuge in die jetzige Prüfung einbezogen. Aus dem vom Sachgebiet 10/3 verwalteten Fahrzeugpark sind die zur generellen Benutzung bereitgestellten 4 Pkw's für Selbstfahrer geprüft worden.

Der jetzigen Prüfung der vom Sachgebiet 10/3 betreuten Fahrzeuge liegt eine Beurteilung der Handhabung und möglicher Alternativen der Dienstfahrzeugverwaltung aus dem Jahre 2004 zu Grunde. Seinerzeit wurde für drei zur generellen Benutzung bereitgestellte Pkw's ermittelt,

- wie groß die zeitliche Ausnutzung im Haushaltsjahr 2003 war (= Nutzungsdauer in Stunden, Grad der Ausnutzung in % und durchschnittlich tägliche Nutzungszeit) und
- auf welchen Betrag sich der finanzielle Aufwand (= Unterhaltung, Kraftstoff und Afa) in 2003 belief.

Im Ergebnis wurde der Verwaltung vorgeschlagen, einen Vergleich vorzunehmen zwischen dem bisherigen Verfahren der "Selbstversorgung" und den möglichen Alternativen

- genereller Einsatz von privaten Kraftfahrzeugen oder
- moderne Fuhrparkbewirtschaftung durch ein externes Unternehmen (z.B. "Flotten-Full-Service-Management") unter Einbeziehung der Möglichkeiten kommunaler Zusammenarbeit.

Da im Jahre 2003 lediglich eine beratende Begutachtung erfolgte, ist kein Ausräumverfahren durchgeführt worden, sodass das Ergebnis der Bemühungen des Fachamtes dem Prüfungsamt nicht bekannt gegeben wurde.

Grundlagen und Inhalte der jetzigen Prüfung

Aufgrund der seit der letztmaligen Betrachtung des Fuhrparkmanagements im Jahre 2003 eingetreten allgemeinen Veränderungen erscheint es angebracht, diesen Aufgabenbereich des Sachgebietes 10/3 wieder in die Verwaltungsprüfung einzubeziehen und die Entwicklung nachzuvollziehen sowie den heutigen Sachstand darzustellen.

Mit Schreiben vom 25.03.2010 und 07.05.2010 ist das Fachamt aufgefordert worden, die notwendigen Daten mitzuteilen, die eine Betrachtung der Entwicklung des Fuhrparkmanagements seit dem Jahre 2003 ermöglichen. Vom Fachamt sind dem Prüfungsamt die geforderten Angaben mit Schreiben vom 01. und 09.06.2010 übermittelt worden

Grundlagen für die Prüfung sind

- der Arbeitsvermerk vom Frühjahr 2004
- die Antwortschreiben des Fachamtes
- die Dienstanweisung für das Führen und den Betrieb der Dienstfahrzeuge der Kreisverwaltung Düren vom 20.05.2009
- die Fahrtenbücher und die Fahrzeugakten sowie
- die vorgelegten generellen Akten über die Fahrzeughaltung

Inhalt der Prüfung war die Organisation und Handhabung des Fuhrparkmanagements. Diese beinhaltete grundsätzlich nicht die Fahrzeugbeschaffung und die wirtschaftliche Beurteilung der Vorhaltung von Dienstfahrzeugen. Nur eine der im Jahre 2003 aufgegriffenen Anregungen, nämlich die Möglichkeit der Fremdbewirtschaftung des Fuhrparks durch eine Dienstleistungsfirma, wurde anlässlich der jetzigen Prüfung aufgegriffen.

Das Fachamt wurde befragt, ob die Möglichkeiten der Fremdbewirtschaftung geprüft worden sind und zu welchem Ergebnis die Recherche geführt hat. Im Schreiben vom 01.06.2010 teilt das Fachamt mit: "Aktuell findet eine Prüfung der Fremdbewirtschaftung statt. Das Ergebnis steht noch nicht fest. Der Aspekt der kommunalen Zusammenarbeit wurde nicht berücksichtigt."

Anmerkung A 7
Im Arbeitsvermerk vom Frühjahr 2004 wird unter Ziff. 6. darauf aufmerksam gemacht, dass durch die Integrierung anderer öffentlicher kreisnaher Einrichtungen evtl. bessere Konditionen bei der Fremdbewirtschaftung des Fuhrparks erreicht werden können. Das derzeit laufende Verfahren bezüglich der Praktikabilität und Wirtschaftlichkeit eines sog. Flottengeschäfts berücksichtigt diesen Aspekt nicht und sollte insofern erweitert bzw. angepasst werden.

Ergebnis der vergleichenden Prüfung 2003 <> 2009/10

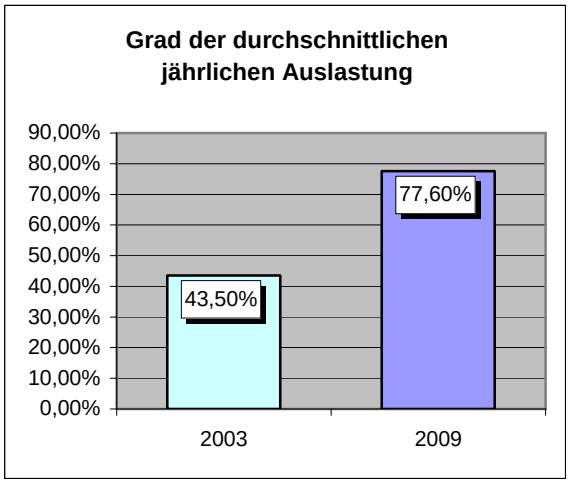
Gegenüber den 11 Fahrzeugen im Jahre 2003, verwaltet das Sachgebiet 10/3 derzeit 19 Fahrzeuge. Davon sind fünf Fahrzeuge geleast, 13 Fahrzeuge gekauft und es gibt ein Werbefahrzeug. Wie im Jahre 2003 wird auch bei der jetzigen Prüfung stichprobenweise auf die Fahrzeuge abgestellt, die uneingeschränkt allein durch das Sachgebiet 10/3 für Dienstreisen bereitgestellt werden und deren ordnungsgemäßer Einsatz durch die Sachbearbeiterinnen des Sachgebietes 10/3 über den GroupWise-Kalender vorgenommen wird (sog. Selbstfahrer).

Nach der Entscheidung über die Beschaffung von Fahrzeugen erfolgt durch das Sachgebiet 10/3 die Umsetzung des Beschaffungsvorgangs. An den Anschaffungsvorgängen, bei denen die Vorschriften der VOL sowie der kreiseigenen Vergaberichtlinien zu beachten sind, wurde das Rechnungsprüfungsamt, soweit dies nach den einschlägigen Vorschriften vorgeschrieben war, entsprechend beteiligt.

Die Servicearbeiten an den Fahrzeugen werden nach Auskunft der Sachgebietsleiterin seit 16.06.2008 durch die Werkstatt der Rurtalbahn GmbH, Kölner Landstraße 267, 52353 Düren durchgeführt. Der Auftragsvergabe an den günstigsten Anbieter ist eine Preisabfrage bei 18 Fachfirmen vorausgegangen, wobei ein Auftragsvolumen von durchschnittlich 17.800 € per anno angesetzt worden war. Das gewählte Verfahren einer freihändigen Vergabe nach Preisanfrage ist nicht zu beanstanden.

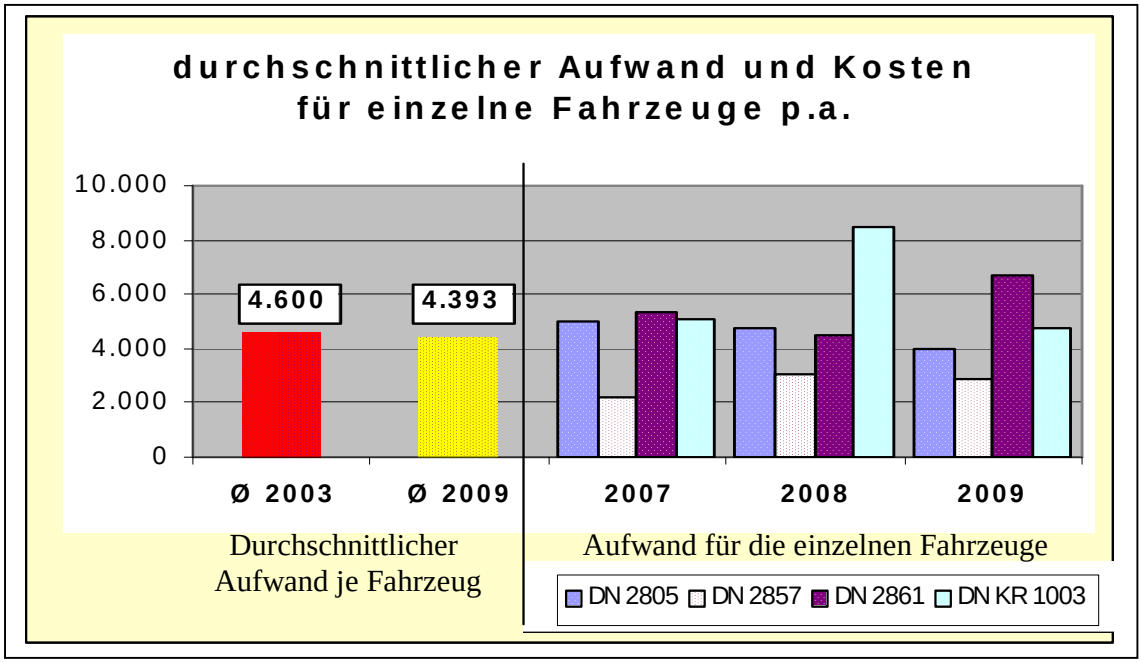
Ungeachtet der Beschaffungsnotwendigkeit ist die Entwicklung des Ausnutzungsgrades der Fahrzeuge zu beurteilen. Auf der Grundlage der seinerzeit im Arbeitsvermerk vorgenommenen Berechnungsmethoden wurden durch das Sachgebiet auch für die Folgejahre der Grad der Ausnutzung und der Kostenaufwand für die von der Prüfung erfassten 4 Pkw ermittelt.

Nach Mitteilung des Fachamtes beträgt der Grad der Ausnutzung einzelner Fahrzeuge 86,84 % und 68,42 %. Daraus ergibt sich ein Durchschnitt von 77,6 %. Im Haushaltsjahr 2003 betrug der Durchschnittswert nur 43,5 %. Die Ausnutzung der Dienstfahrzeuge hat sich somit von durchschnittlich 830 Einsatzstunden im Jahr 2003 auf 1.474 Einsatzstunden in 2009 in erheblichem Maße gesteigert. Für die tägliche Ausnutzung der Fahrzeuge bedeutet dies eine Steigerung von durchschnittlich 3:20 Stunden auf etwa 6:00 Stunden.



Als Grund hierfür gibt das Fachamt an, dass neben den der job-com direkt zur Verfügung stehenden Fahrzeuge von dort auch immer mehr auf freie andere Dienstfahrzeuge zurückgegriffen wird. Im Schreiben vom 01.06.2010 teilt das Fachamt mit: *"Um eine effektivere Auslastung der Dienstfahrzeuge herbeizuführen, werden auch wenn möglich Dienstfahrzeuge für Fahrten mit mehreren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu Fortbildungsveranstaltungen oder durch den ÖPNV schlecht erreichbare Tagungsorte zur Verfügung gestellt."*

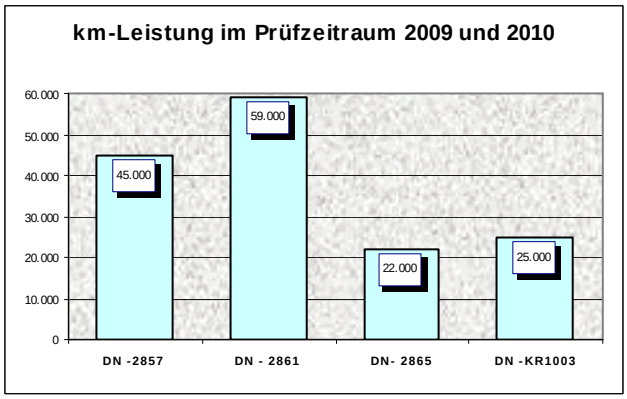
Ein Vergleich der jährlichen durchschnittlichen Kosten für ein Dienstfahrzeug im Jahre 2003 mit dem Aufwand im Jahre 2009 ergab nur wenig Abweichung. Mit durchschnittlich 4.393 € jährlich liegen die Kosten für ein Fahrzeug geringfügig unter dem für 2003 ermittelten Aufwand von 4.600 €.



Die auf die einzelnen Fahrzeuge entfallenden Aufwendungen in den Jahren 2007 bis 2009 schwanken zwischen 2.165 € und 8.485 €. Gründe für die eklatanten Unterschiede sind im Wesentlichen Reparaturkosten für selbstverschuldete Unfallschäden. So waren an zwei Fahrzeugen Karosserieschäden zu reparieren. In dem Prüfzeitraum 01.01.2009 bis 30.08.2010 waren darüber hinaus – soweit aus den Einzelakten ermittelt wurde – ein fremdverschuldeter Unfall mit Blech- und Personenschaden und zwei Glasschäden zu verzeichnen.

Nach Auskunft der Sachbearbeiterin sind die unterschiedlichen Kosten je Fahrzeug auf diese Umstände und in keinem Fall auf höhere Verschleiß- oder Reparaturkosten zurückzuführen. Dies konnte anhand Durchsicht der Fahrzeugakten bestätigt werden.

Die Fahrleistung für die Zeit vom 01.01.2009 bis 30.08.2010 ist für die von der Prüfung erfassten Fahrzeuge aus den vorliegenden Fahrtenbüchern ermittelt worden. Für die restlichen Monate September bis Dezember 2010 wurde eine Hochrechnung auf Basis der in 2010 bereits gefahrenen Kilometer vorgenommen.

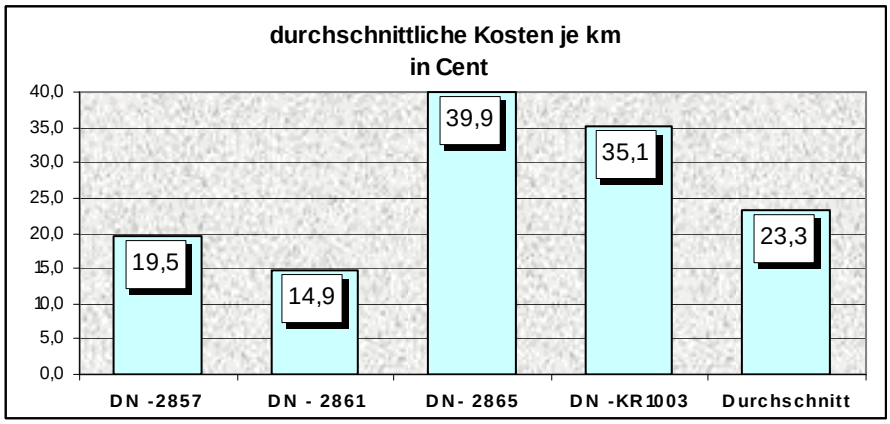


Danach lag die Kilometerleistung zwischen 22.000 km und 59.000 km, so dass sich eine durchschnittliche Fahrleistung von 18.875 km je Fahrzeug ergibt.

Die unterschiedlichen Fahrleistungen in den einzelnen Betriebsjahren ergeben sich rein zufällig. Bei der Zuteilung der Fahrzeuge wird bisher nicht auf die zu erwarten-

de Kilometerleistung je Dienstfahrt geachtet. Während der beim Kreis Düren normalen Nutzungszeit von acht Jahren bringen es alle Fahrzeuge in etwa auf die gleiche Kilometerlaufleistung. Der zusätzliche Aufwand einer Vorabschätzung der anlässlich der jeweiligen Dienstreise anfallenden Kilometer und die gleichmäßige Verteilung auf die Fahrzeuge ist entbehrlich. Bei dem nach achtjährigem Gebrauch zu erzielenden Verkaufswert eines Dienstwagens sind 20.000 km mehr oder weniger bei einer Laufleistung von weit über 120.000 km nicht von wirtschaftlich ausschlaggebender Bedeutung.

Den aus den Fahrtenbüchern ermittelten Kilometerleistungen der geprüften Pkw's wurde der über die Jahre 2007 bis 2009 ermittelte durchschnittliche jährliche Aufwand von 4.393 € gegenübergestellt.



Die durchschnittlichen Kosten je Kilometer Laufleistung schwanken auch hier erheblich und liegen zwischen 18 und 39 Cent je km. Berücksichtigt man jedoch alle vier Fahrzeuge und setzt die Kosten in Relation zu den gefahrenen Kilometern, ergibt sich ein Wert von 23,3 Cent je Kilometer. Dieser Wert liegt damit unter dem im Jahr 2003 festgestellten Wert von 30 Eurocent und auch unter der Kilometerpauschale für den Einsatz eines privaten Pkw.

Aus den anlässlich der Prüfung ermittelten Daten ist somit abzulesen, dass zwar die Anzahl der Dienstfahrzeuge zugenommen hat und der Aufwand für alle Fahrzeuge entsprechend angestiegen ist, die Kosten für das Einzelfahrzeug – trotz gestiegener Betriebskosten – aber leicht rückläufig sind. Dieser Trend mag vor allem darauf zurückzuführen sein, dass die Service- und Reparaturarbeiten nunmehr von einer Stelle, nämlich der Rurtalbahn GmbH, preisgünstiger erledigt werden.

Dienstanweisung für den Betrieb der Dienstfahrzeuge und Fahrtenbücher

Die Dienstanweisung für das Führen und den Betrieb der Dienstfahrzeuge der Kreisverwaltung Düren (DA-Dienstwagen) ist am 20.05.2009 neu gefasst worden. Sie enthält gegenüber der außer Kraft gesetzten alten Anweisung weitergehende Regelungen zu bestimmten Sachverhalten, auf die stichprobenweise eingegangen werden soll.

Ziffer 2.3 der DA-Dienstwagen legt fest, dass die Dienstwagen nur von Bediensteten der Kreisverwaltung geführt und nur zu dienstlichen Zwecken eingesetzt werden dürfen. Ob diese Vorschrift stets eingehalten wird, ergibt sich aus den Eintragungen im Fahrtenbuch grundsätzlich nicht. Nach Ziffer 2.4 DA-Dienstwagen müssen in das Fahrtenbuch folgende Eintragungen erfolgen:

- Reisetag
- Dauer der Reise

- Reiseweg
- Stand des Kilometerzählers bei Beginn und Ende der Dienstreise
- Zurückgelegte Kilometer
- Unterschrift der Fahrzeugführerin bzw. des Fahrzeugführers
- Hinweise auf Betankungen und Reparaturen, die unterwegs erfolgt sind.

Darüber hinaus sieht das verwendete Fahrtenbuch unter der Spalte "Reiseweg" auch eine "*kurze Angabe des Reisezweckes*" vor. Weiterhin gibt es eine Spalte "Mitgenommene Bedienstete". Die Angaben zum Reisezweck werden aber bis auf wenige Ausnahmen nie ins Fahrtenbuch eingetragen. Durch diese Vorgehensweise werden zwar die in der DA-Dienstwagen geforderten Daten im Fahrtenbuch vermerkt, allerdings sind diese dem Grunde nach nicht ausreichend, um die Voraussetzungen, die für die Benutzung eines Dienstwagens vorliegen müssen, endgültig nachzuweisen.

In die DA-Dienstwagen neu aufgenommen wurde die Verpflichtung der Fahrzeugführer, auch selbst verursachte Beschädigungen (Kratzer, Dellen o.ä,) umgehend nach der Rückkehr von der Dienstfahrt dem Amt für zentrale Verwaltungsaufgaben zu melden (Ziffer 2.6 DA-Dienstwagen). Nach Angabe der zuständigen Mitarbeiterinnen und der seit Mitte 2009 für die Innenraumreinigung der Fahrzeuge verantwortlichen Berufskraftfahrer sind die Dienstfahrzeuge oftmals mit erheblichen Verschmutzungen (z.B. Hundehaare), Verpackungsmüll usw. in der Garage abgestellt worden.

Optimierung des Managements

Die Daten bezüglich Aufwand und Ausnutzung der Fahrzeuge können als Grundlage für eine Optimierung des Fuhrparkmanagements herangezogen werden. Wie bereits oben erwähnt, ist im Arbeitsvermerk von 2004 ein Vergleich zwischen dem derzeitigen Verfahren und den möglichen Alternativen eingefordert worden. Deshalb wurde nunmehr beim Fachamt nachgefragt, in welcher Art und Weise die damals vorgeschlagenen alternativen Lösungsansätze aufgegriffen wurden.

Nach Auskunft des Fachamtes sind verschiedene Maßnahmen ergriffen und Vorgehensweisen eingeführt worden.

1. Eingeführt wurde eine fortdauernde Prüfung in Form von Wirtschaftlichkeitsberechnungen zur Ermittlung, ob "KAUF" oder "MIETE" bei Beschaffungen die günstigere Alternative bieten.
2. Eine wesentliche Änderung im Fuhrparkmanagement war die Vergabe der Pflege, Wartung und Reparatur der Fahrzeuge an die "Rurtalbahn GmbH" im Jahr 2008. Bis dahin wurden verschiedene Firmen mit diesen Arbeiten im Einzelauftrag betraut. Meist handelte es sich dabei um die Vertragstankstelle oder die Werkstatt des Autohändlers.
3. Seit Mitte 2009 werden die Innenräume der Fahrzeuge durch die Berufskraftfahrer in der eigenen Garage gereinigt.
4. Um eine effektivere Ausnutzung der Dienstfahrzeuge herbeizuführen, werden nunmehr auch – wenn möglich – Dienstfahrzeuge für Fahrten zu Fortbildungsveranstaltungen, an denen mehrere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter teilnehmen oder deren Tagungsorte mit dem ÖPNV schlecht zu erreichen sind, zur Verfügung gestellt.

Die Einführung der vorgenannten **Einzel**maßnahmen des Sachgebietes 10/3 führt grundsätzlich zu einer Kostendämpfung. Eine Neuorientierung bei den Wartungs- und Pflegearbeiten sowie Aktionen zur Verbesserung des Nutzungsgrades können zur Kostenreduzierung beitragen. Allerdings handelt es sich bei diesen kostenreduzierenden Maßnahmen nicht um eine Neuorientierung des Managements, weil mit

den Einzelaktionen keine Betrachtung des **Gesamt**konzeptes verbunden ist. Aus diesem Grunde wurde beim Fachamt nachgefragt,

- ob die Möglichkeiten der Fremdbewirtschaftung des Fuhrparks durch eine Dienstleistungsfirma (sog. Flottengeschäft) geprüft worden sind und zu welchem Ergebnis diese Recherche geführt hat und ob dabei der Aspekt der kommunalen Zusammenarbeit berücksichtigt worden ist, und

- ob es während des Prüfungszeitraumes Überlegungen gab, kostengünstigere Lösungen im Bereich des Dienstwagenmanagements zu finden und um welche Alternativen es sich handelt?

Hierzu teilt das Fachamt im Schreiben vom 01.06.2010 mit:

- Aktuell findet eine Prüfung der Fremdbewirtschaftung statt. Das Ergebnis steht noch nicht fest.
- Der Aspekt der kommunalen Zusammenarbeit wurde nicht berücksichtigt.
- Die Prüfung [...] erstreckte sich vom Fahrzeugkauf über das reine Leasing "Sale-and-lease-back" bis hin zum "Flottenservice".

Anmerkung A 8
Aus Gründen des Nachweises der Benutzer- und Nutzungsvoraussetzungen sind die geforderten Angaben im Fahrtenbuch um die Daten "Zweck der Reise" und "Mitgenommene Bedienstete" zu ergänzen bzw. diese Einträge in die Fahrtenbücher verbindlich vorzuschreiben.

Weiterhin wird angeregt, die DA-Dienstwagen dahingehend zu vervollständigen, dass die Fahrzeuge sauber und abfallfrei zu verlassen sind. Nach prüfseitiger Meinung sollte diese Verpflichtung immer denjenigen treffen, der lt. Fahrtenbuch zuletzt mit dem Fahrzeug gefahren ist. Deshalb sollten alle Eintragungen im Fahrtenbuch stets leserlich geschrieben sein.

Nachdem seit der letzten Betrachtung des Fahrzeugmanagements fast sieben Jahre vergangen sind, erscheint es an der Zeit, ein konkretes und nachprüfbares Ergebnis der fachamtlichen Prüfungen vorzulegen.

Fernmeldegebühren

Grundlagen und Inhalt der Prüfung

Im September 2003 wurde eine umfassende Prüfung der Kostenentwicklung der Fernmeldegebühren vorgenommen, deren Ergebnis in einem detaillierten Bericht festgehalten worden ist. Aufbauend auf dieser umfangreichen und genauen Darstellung des Entwicklungs- und Sachstands des kreisinternen Telefonwesens der Haushaltsjahre 1998 bis 2002 erscheint es angebracht, das Kommunikationsmanagement erneut in eine Prüfung einzubeziehen.

Inhalt der Prüfung ist eine Bestandsaufnahme der heutigen Situation des Telekommunikationswesens in der Kreisverwaltung Düren.

Entwicklung seit der letzten Prüfung

Seit der Prüfung im September 2003 sind folgende Änderungen im Kommunikationsmanagement erfolgt:

1.) Um eine bessere Ausgangsposition bei den Vertragsverhandlungen bzw. der Ausschreibung zu erreichen, wurde zusammen mit den kreisangehörigen Städte und Gemeinden, den kreiseigenen Einrichtungen (= Schulen, Museen usw.) und kreisnahen Institutionen (= DKB, KSB, GWS usw.) eine Einkaufsgemeinschaft gegründet. Letztlich führt diese Vorgehensweise dazu, dass auch und vor allem die kleineren Institutionen in den Genuss der Rabatte von Großverbrauchern kommen.

2.) Die für diese Einkaufsgemeinschaft erforderliche Festnetztelefonie wurde im Jahr 2005 europaweit ausgeschrieben. Den Zuschlag erhielt die Firma **netaachen**, die seiner Zeit noch unter **Accom** firmierte.

3.) Die Budgetierung von Telefonkosten und die damit verbundene Mittelbereitstellung und Mittelabbuchung für die einzelnen Organisationseinheiten wurde wegen des damit einhergehenden erheblichen Arbeitsaufwands eingestellt. Zwar ergab sich aufgrund dieser Abrechnungsmethode für die Amtsleitungen, die bearbeitende Stelle und die mittelbereitstellende Kämmerei eine gute Verbrauchsbeurteilung, doch war diese mit einem sehr hohen personellen und zeitlichen Aufwand verbunden, so dass der Nutzen den Aufwand nicht mehr rechtfertigte.

4.) Im Jahre 2008 wurde ein neues Mobilfunkkonzept in Verbindung mit einer Lösung "Verwaltungsleitung (Daten-Mobil)" umgesetzt.

Die Einkaufsgemeinschaft Kreis Düren (EG-Kreis Düren) bzw. der Kreis Düren werden zur Zeit von den Unternehmen

netaachen = Festnetz
1&1 = DSL
T-Mobile = Mobilfunknetz

bedient.

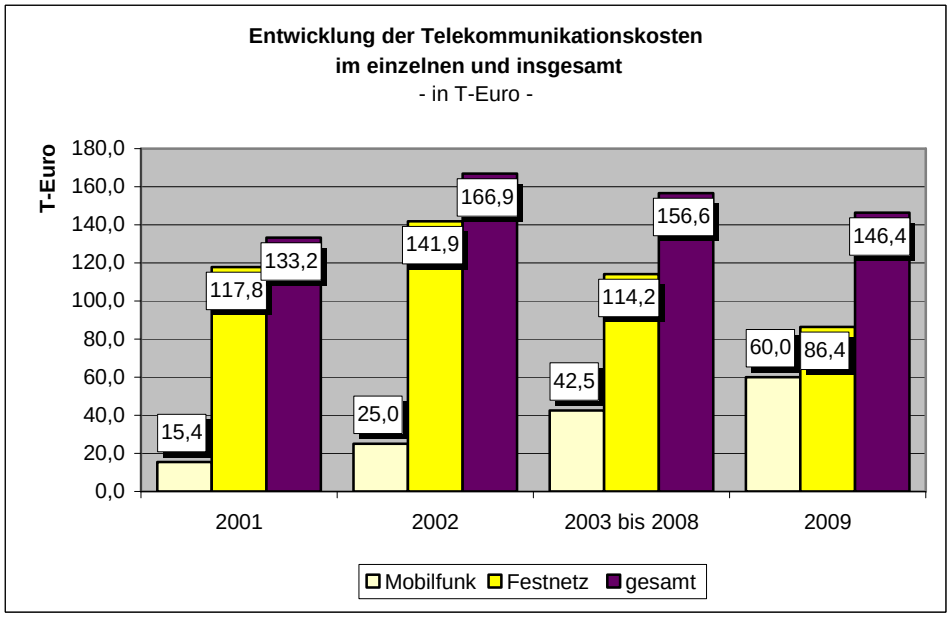
Für die kreiseigenen Schulen, Verwaltungsnebenstellen und 100%igen Beteiligungen des Kreises Düren gelten die Verträge der EG-Kreis Düren bzw. des Kreises Düren gleichermaßen. Damit wird der obersten von der Verwaltung gesetzten Prämisse bei der Ausschreibung Rechnung getragen. Vorgabe war es, einheitliche Bedingungen für alle Anschlüsse zu erhalten, was auch erreicht worden ist.

Nach Angabe des Fachamtes arbeitet der Kreis Düren einschließlich der gegründeten Einkaufsgemeinschaft derzeit mit den wirtschaftlichsten Anbietern (Tarifangeboten), die für die industrielle bzw. geschäftliche Nutzung auf dem Markt etabliert sind.

Kostenentwicklung und Trends

Aufgrund neustrukturierter Tarife der Festnetz- und Mobilfunkanbieter bestehen vielerlei Möglichkeiten der Tarifwahl. Daraus resultierend werden derzeit sowohl im Bereich *Festnetz* als auch im Mobilfunk diverse "FLAT"-Kombinationen in Anspruch genommen.

Die Ausgaben für die Kommunikationsleistungen werden vom Fachamt tabellarisch erfasst. Auf dieser Basis erfolgt von dort aus eine permanente Kontrolle der Kostenentwicklung.



Aus der Grafik wird der allgemeine Trend der Kommunikation zur drahtlosen Verbindung deutlich. Die Ausgaben für Mobilfunkgespräche steigen kontinuierlich an und sind von rund 15.400,00 € in 2001 auf 60.000,00 € in 2009 um fast 400 % angestiegen.

Demgegenüber sanken die Ausgaben für Festnetzgespräche seit dem Jahr 2002 von 141.900,00 € um etwa 40 % auf 86.400,00 € im Jahre 2009.

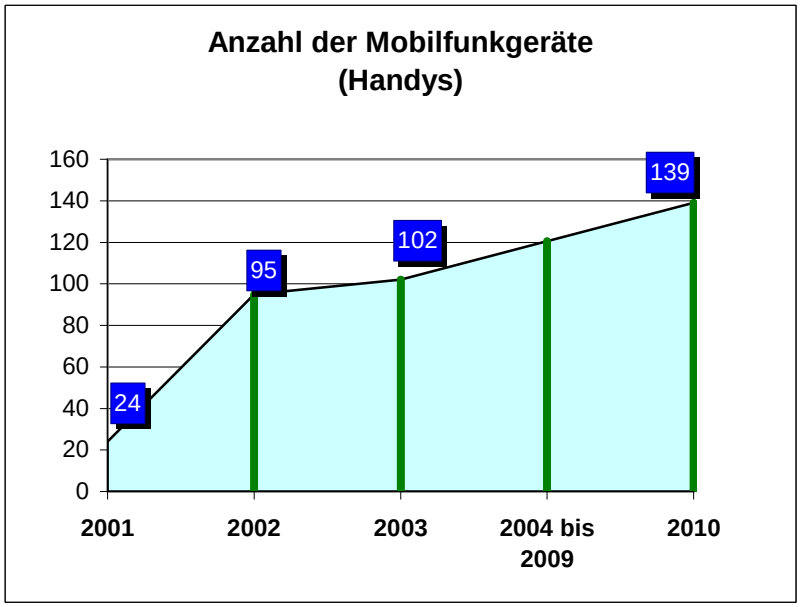
Wenn auch die Mobilfunkkosten steigen, so sind doch die Gesamtkosten für die Telekommunikation insgesamt rückläufig. Sie konnten von 166.900,00 € in 2002 auf 146.400,00 € in 2009 um ca. 15 % reduziert werden. Die Kostensenkung ist u.a. auch auf die vereinbarten "FLAT"-Tarife für Gespräche zu allen Kommunen zu rückzuführen. Mit monatlich 10,00 € je Anschluss (also für 150,00 €) werden alle Festnetz- und Mobilfunkverbindungen zu den 15 kreisangehörigen Kommunen abgegolten.

Beobachtung und Ausblick des Telekommunikationsmarktes

Neben den permanent durchgeführten Marktrecherchen zur Entscheidung einer evtl. erforderlichen Neuausschreibung wurden vom Fachamt sowohl im Festnetzbereich als auch mit den Mobilfunkanbietern intensive Gespräche mit dem Ziel ge-

führt, Preise marktgerecht anzupassen und gegebenenfalls neue Tarifkonstellationen zu erhalten. In Folge dessen wurden z.B. ab Januar 2009 im Mobilfunkbereich komplett neue Tarife eingeführt, wodurch eine Einsparquote in Höhe von 30 % realisiert werden konnte. Als Beispiel ist hier unter anderem eine sogenannte "FLAT-Komponente" für Interngespräche und zum Dürener Festnetzbereich zu nennen.

Die Tendenz zum Handy-Gespräch zeigt sich auch an der Zahl der derzeit auf den Kreis Düren angemeldeten Mobilfunkgeräte.

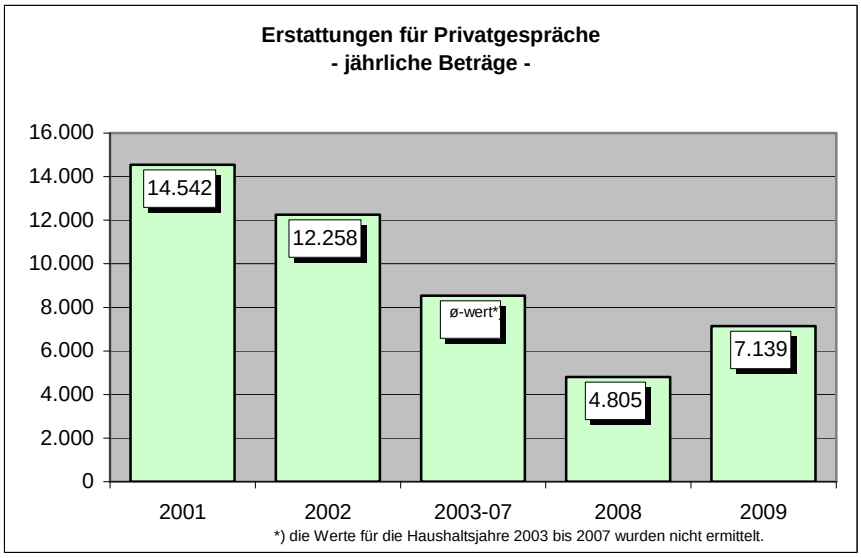


Für Gespräche aus dem Hausnetz in das Mobilfunknetz wurde eine hardwaregestützte Lösung eingesetzt, die alle Gespräche über einen Pauschalpreis (= flat) abdeckt. Vor der Einführung führten alleine diese Gespräche zu monatlichen Kosten von ca. 2.975,00 €. Die Systemkosten betragen demgegenüber derzeit monatlich 1.350,00 €, sodass hiermit neben dem Aspekt unbegrenzt telefonieren zu können, eine Einsparung von monatlich ca. 1.500,00 € realisiert werden konnte.

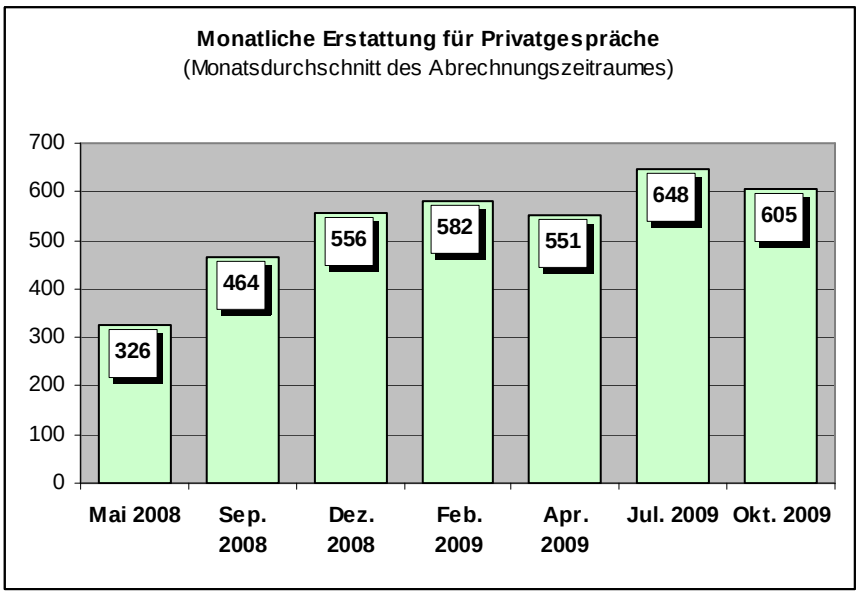
Verbindungseinschränkungen und Inanspruchnahme durch Dritte

Im Festnetz sind die Verbindungen zu Sondernummern, zur Auskunft und ins Ausland grundsätzlich gesperrt. Ausgenommen hiervon sind die Amtsleiter-Nebenstellen, die für diese Einschränkungen teilweise oder ganz und ausschließlich **für dienstliche Nutzung** freigeschaltet sind. Privatgespräche mit Sondernummern und ins Ausland sind nicht erlaubt.

Privatgespräche vom dienstlichen Telefon ins Festnetz werden weiterhin mit 6 Cent je Einheit abgerechnet. Dieser Betrag ist nach Angabe des Fachamtes kostendeckend und wurde nicht weiter geprüft. Durch das Fachamt erfolgt alle zwei bis drei Monate eine Abrechnung der über "PIN" geführten Privatgespräche mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Dabei werden mit der entsprechenden Software die Privatgespräche anhand der PIN vom Telekommunikationscomputer herunter gelesen, ausgewertet und in Rechnung gestellt. Der Tele-PC verfügt nur über begrenzten Speicherplatz. So können die Gesprächsdaten dort auch nur vorübergehend für bis zu drei Monate gespeichert bleiben, da ansonsten die Kapazitäten erschöpft sind. Bei der Speicherung neuer Daten werden die ältesten Dateien automatisch überschrieben.



Die Entwicklung der Einnahmen aus Privatgesprächen ist weiterhin rückläufig. Auch hier bestätigt sich der Trend zum Handy-Telefonat. Bemerkenswert ist allerdings die Steigerung der Erstattungsbeträge im Jahr 2009.



Von Seiten der Prüfung wird der erhebliche Anstieg der Erstattungskosten für Privatgespräche aus dem Festnetz von 551,00 € im April 2009 auf 648,00 € im Juli 2009 auf die Veröffentlichung des Rundschreibens vom 03.02.2009 zurückgeführt.

Die dienstlichen Mobilfunkverträge stehen grundsätzlich **nicht** für den privaten Gebrauch zur Verfügung. Im bereits erwähnten Schreiben des zuständigen Zentralen Gebäudemanagements vom 03.02.2009 wird nochmals deutlich herausgestellt: *"Das Führen von Privatgesprächen bleibt grundsätzlich untersagt und beschränkt sich ausschließlich auf die hierfür eingerichteten TwinBill-Verträge, die von den jeweiligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern geschlossen werden."* Die Inanspruchnahme von TwinBill-Verträgen wurde forciert. Derzeit machen hiervon etwa 60 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Gebrauch. Auf das Verbot der privaten Nutzung sowie auf die Möglichkeit der Nutzung der TwinBill-Funktion wurde vom zuständigen Fachamt zuletzt mit dem zitierten Rundschrieben hingewiesen.

Die Veröffentlichung eines allgemeinen Hinweises auf die Verpflichtung der Anmeldung privater Telefonate aus dem Festnetz scheint Wirkung zu zeigen. Es sollte dennoch nochmals darauf verwiesen wird, dass die Anmeldeverpflichtung für jedes private Telefonat besteht[77].

Nach eigenen Angaben finden von Seiten des Fachamtes stichprobenweise Kontrollen in den Bereichen der Telekommunikation statt, die ausschließlich der dienstlichen Nutzung dienen. Kommunikationswege, die auch privat genutzt werden dürfen, sind aus datenschutzrechtlichen Gründen von einer Kontrolle ausgenommen bzw. nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen einsehbar.

Zu dem Thema "Privatgespräche" teilt das Fachamt mit, dass gelegentlich Bedienstete anrufen und anzeigen, dass irrtümlich "privat" telefoniert wurde. Dies dürfte vornehmlich dann geschehen, wenn die PIN für Privatgespräche im Kurzwahlverfahren gespeichert ist.

Mobilfunk und Führungskräfte

Mit einem auf das besondere Nutzungsprofil der Verwaltungsleitung abgestellten Konzept wurden spezielle Tarife und Nutzungsmodalitäten für diesen Personenkreis eingeführt und weiterentwickelt. So wurden alle Verträge zum 01.01.2009 aufgrund der tendenziell steigenden Datennutzung auf hierfür noch spezifischere Tarife umgestellt. Dadurch konnte das Ergebnis der Gesamtkostenbetrachtung gegenüber der Ausgangssituation verbessert werden, da auf gleichem Kostenniveau eine deutlich höhere Leistung in Anspruch genommen werden kann. Das Fachamt geht deshalb davon aus, dass an der probeweise eingeführten Verfahrensweise dauerhaft festgehalten werden kann.

[77] Zuwiderhandlungen können nach gefestigter (arbeitsgerichtlicher) Rechtsprechung zu fristlosen Kündigungen (bzw. Disziplinarverfahren) führen.

Im Haushaltsjahr 2009 sind für **fünf** Mobilfunkgeräte der Verwaltungsleitung vom Fachamt folgende Daten ermittelt worden, die anlässlich der Prüfung nachvollzogen und als plausibel eingestuft wurden. Danach gelten für die Handys der Verwaltungsspitze folgende Vertragsbedingungen:

Grundbetrag
für die im Tarif Complete XL enthaltenen Dienste. Dabei handelt es sich um
- sämtliche Telefonate in alle deutschen Fest- und Funknetze bis zu einer Dauer von insgesamt 16:40 Stunden und
- alle inländischen Datenverkehre in Form von E-Mail- oder SMS-Sendungen

Kosten :	mtl. =	80,09 €
	jährlich =	**4.805,40 €**

Gebühren für sonstige Telefonie.
Diese enthalten die Kosten für - Gespräche ins Ausland und
- alle Gespräche und SMS mit Sondernummern

Kosten :	mtl. Werte	Maximum	83,79 €
		Durchschnitt	15,23 €
		jährliche Kosten	**915,53 €**

Gebühren für Datenverkehre = - E-Mail-Abfrage
- mailen und SMS-Versand im Ausland

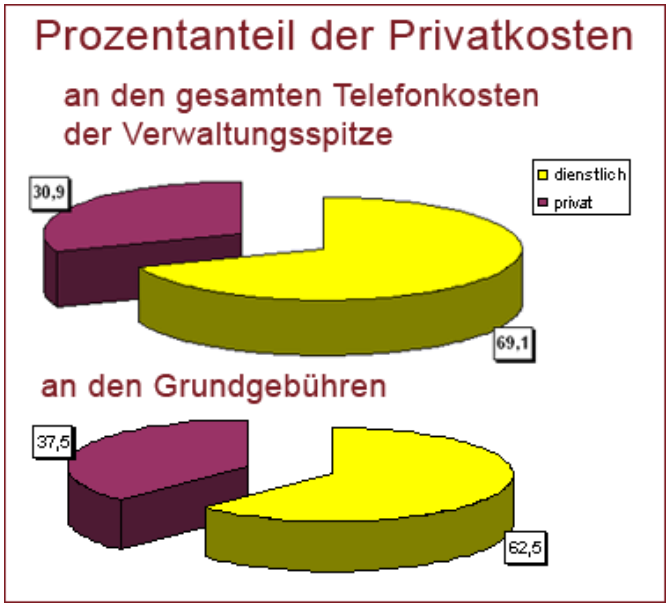
Kosten:	mtl. Werte	Maximum	152,25 €
		Durchschnitt	14,04 €
		jährliche Kosten	**842,50 €**

Rechnungsbetrag für alle Telekommunikationsleistungen, die von der Verwaltungsspitze in Anspruch genommen werden.

Kosten :	mtl. Werte	Maximum	291,05 €
		Durchschnitt	97,10 €
		13 Monate mit	67,30 €
		jährliche Kosten	**5.826,10 €**

Eigenanteil für Privatgespräche	mtl. pro Person	30,00 €
	jhrl. pro Person	360,00 €
	Jahreseinnahme	**1.800,00 €**

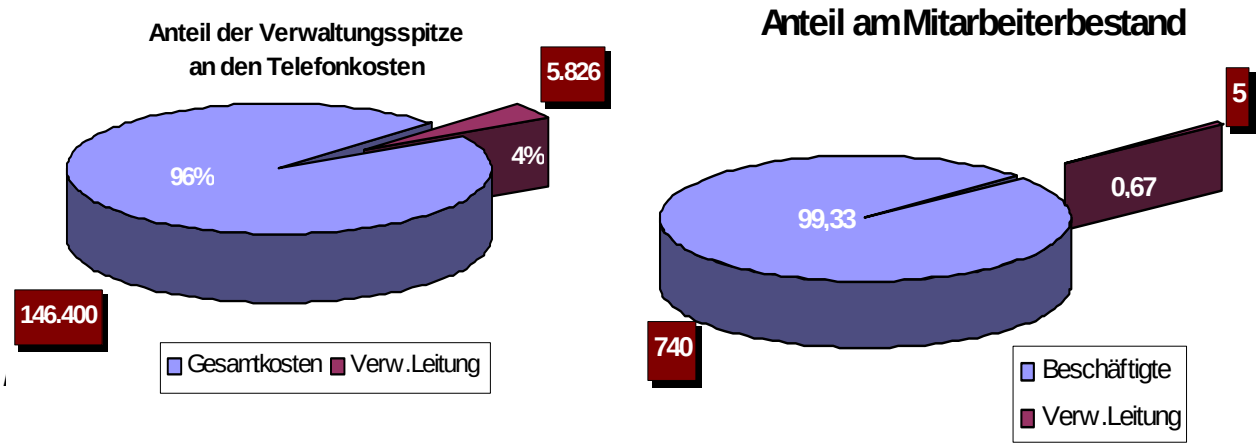
Wie die nebenstehende Grafik zeigt, macht der Anteil der eingezahlten Eigenanteile an den Grundgebühren des für die Verwaltungsspitze eingerichteten mobilen Telekommunikationskonzepts 37,5 % aus. Der Eigenanteil an den gesamten Kosten für die Mobilkommunikation der Verwaltungsspitze macht 30,9 % aus.



Eine Einschätzung, ob der Selbstbehalt angemessen ist, war nicht Inhalt der Prüfung. Vom zuständigen Sachbearbeiter wird die Auffassung vertreten, dass die Eigenanteilspauschale eher zu hoch festgesetzt worden ist.

Der Anteil der Verwaltungsspitze an den Telekommunikationskosten der gesamten Kreisverwaltung beträgt fast 4 % von **146.000 €**.

Bei einem angenommenen durchschnittlichen Bestand von ca. 740 Bediensteten[78] bilden 5 Personen einen Anteil von 0,67 %.



Die Angaben des Fachamtes sind nachvollziehbar und fanden im Verlauf der Prüfung Bestätigung. Auf die Heranziehung weiterer Unterlagen konnte verzichtet werden.

Da die Dienstleistungen im Telekommunikationsbereich vom Fachamt nach Ausschreibungsergebnis vergeben wurden, sind seinerzeit die günstigsten Tarife ausgewählt und der günstigste Bieter berücksichtigt worden. Die Überprüfung, ob dies auch zum heutigen Zeitpunkt noch zutreffend ist, bedarf einer tiefergehenderen Recherche des derzeitig am Markt bestehenden, beinahe unüberschaubaren Tarifangebotes. Dies würde einen erheblichen Personal- und Zeitaufwand mit sich bringen, wofür derzeit beim Rechnungsprüfungsamt die Ressourcen nicht zur Verfügung stehen. Zudem könnte auch dann letztlich nicht garantiert werden, dass das günstigste Tarifangebot ermittelt worden wäre.

Anmerkung A 9
Der verwaltungsseitige Ausstattungsgrad und die technischen Möglichkeiten der (mobilen) Telekommunikation bewegen sich durchaus auf hohem (Preis)Niveau. Die Verwaltung ist gehalten, im Telekommunikationsbereich Markt- und Preisentwicklungen fortlaufend zu beobachten, um den Grundsätzen von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gleichermaßen Rechnung tragen zu können.

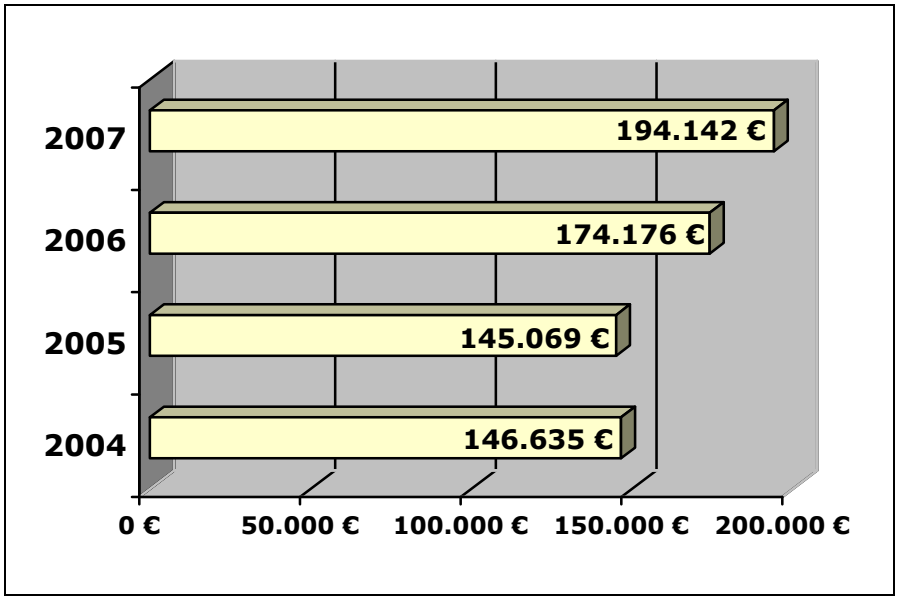
[78] Die Personalstärke wurde anhand des von der Verwaltung für den September 2010 bekannt gegebenen Bestands (210 Beamte, 676 Tarifbeschäftigte, darunter 36 Teilzeitbeamte und 208 Teilzeitbeschäftigte) ermittelt. Dabei wurden die Teilzeitstellen auf Vollzeitbeschäftigte mit dem Faktor 2 : 1 umgerechnet, so dass es sich nur um einen annähernd stimmenden Wert handelt. Dies beeinträchtigt aber die Aussagekraft nicht.

Reisekosten

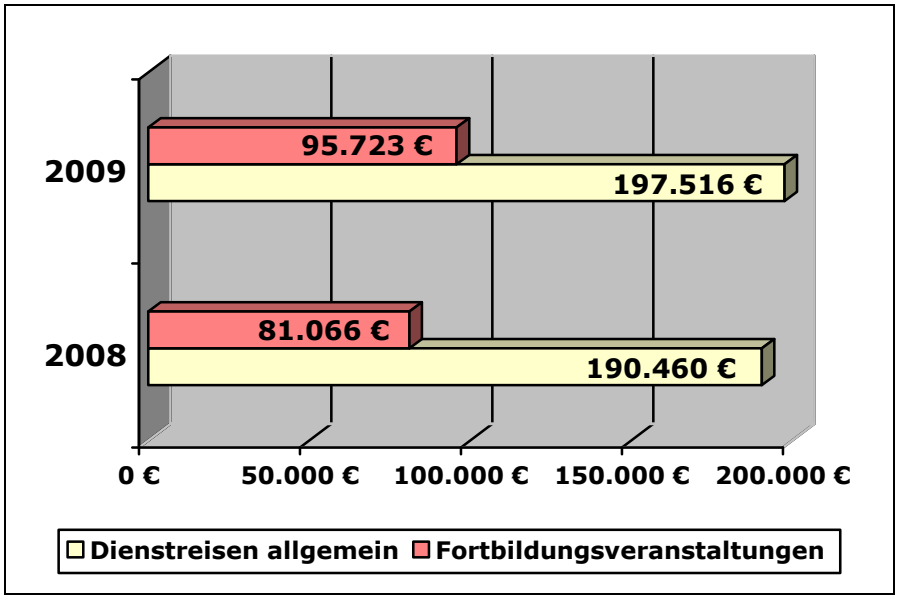
Das Rechnungsprüfungsamt hatte bereits in seinem Jahresprüfbericht 2007 (Drs. Nr. 322/08, S. 75) die Entwicklung bei den Reisekosten betrachtet. Im Rechnungsprüfungsausschuss am 04.12.2008 wurde sodann die Erwartung nach einer detaillierteren Fortsetzung ausgesprochen, die vom RPA für die Folgejahre und unter Einbeziehung von Einzelfallprüfungen durchgeführt wurde.

Kostenvolumen

Seinerzeit teilte die Verwaltung dem Rechnungsprüfungsamt für die Jahre 2004 bis 2007 nachstehende Kostensummen mit:



Gemäß einer während der aktuellen Prüfung eingeholten Auskunft bei der "Zahlungsabwicklung" entwickelte sich das Kostenvolumen in den beiden Folgejahren wie nachstehend dargestellt:



Mit Schreiben vom 08.03.2010 hatte das Fachamt hierzu folgende Fallzahlen übermittelt:

Jahr	Dienstreisen/Fahrtenbücher	Fortbildung	Trennungsentschädigung
2008	1.261	179	27
2009	1.253	186	25

Anmerkung A 10
Sowohl in den Teilbereichen als auch insgesamt bleibt von 2008 nach 2009 eine Ausweitung des Kostenvolumens zu konstatieren. Obwohl im Bereich "Dienstreisen/Fahrtenbücher" die Fallzahl rückläufig ist, sind hier die Aufwendungen um 3,7% gestiegen. Auch im Bereich "Fortbildung" ist der höhere Aufwand gegenüber dem Vorjahr nur in geringem Maße fallzahlenbedingt (Anstieg Fallzahl = 3,9% / Anstieg Kostenvolumen = 18,1%).

Abwicklung des Reisekosten-Erstattungsverfahrens beim Kreis Düren

Das Amt 10 hat hierzu in seinem Schreiben vom 08.03.2010 u. a. folgende Hinweise gegeben:

"Im Amt für zentrale Verwaltungsaufgaben erfolgt die zentrale Abrechnung der Dienst- und Fortbildungsreisen. Gebucht wird auf die Budgets der Ämter, die hinsichtlich der Art und Erforderlichkeit die alleinige - auch finanzielle – Verantwortung tragen. Weiterhin bietet Amt 10 die Buchung von Transportmittel und Unterkunft bzw. entsprechende Beratungen an. Die Genehmigung von Dienst- und Fortbildungsreisen erfolgt ausschließlich in den Organisationseinheiten. ... Rechtsgrundlage ist das LRKG. Hausinterne Regelungen bestehen nicht."

Gesetzliche und behördeninterne Bestimmungen

- Gesetz über die Reisekostenvergütung der Beamtinnen, Beamten, Richterinnen und Richter (Landesreisekostengesetz - LRKG)
- Allgemeine Verwaltungsvorschriften zum Landesreisekostengesetz – VVzLRKG –
- Allgemeine Dienstordnung für die Kreisverwaltung Düren vom 01.09.2009

§ 2 Abs. 1 Satz 1 LRKG definiert den Begriff der "Dienstreisen" wie folgt:

"Dienstreisen sind Reisen zur Erledigung von Dienstgeschäften außerhalb des Dienstortes, die von der zuständigen Behörde schriftlich oder elektronisch für den Einzelfall oder generell angeordnet oder genehmigt worden sind."

"Anordnungen oder Genehmigungen sind nicht erforderlich, wenn sie nach dem Amt der Dienstreisenden oder dem Wesen des Dienstgeschäfts nicht in Betracht kommen; die oberste Dienstbehörde kann die Voraussetzungen näher bestimmen." (Satz 2).

Gemäß Ziffer 5 Satz 1 der VVzLRKG *"wird die Dienstreise auf Grundlage der Prüfung durch die Reisestelle vom jeweils zuständigen Vorgesetzen genehmigt"*.

In Ziffer 10.0.4 Satz 1 und 2 der Allgemeinen Dienstordnung für die Kreisverwaltung Düren (ADO) wurde bestimmt: *" Dienstgänge und Dienstreisen werden durch die/den Amtsleiter/in genehmigt. Dienstreisegenehmigungen bedürfen der Schriftform."*

Ergebnisse der Einzelfallprüfungen

Bei einer stichprobenweisen Prüfung der in den Rechnungsjahren 2008 und 2009 abgerechneten Dienstreisen/Dienstgängen fiel hinsichtlich der Handhabung der Genehmigungspraxis neben anderen formellen Mängeln u. a. auf, dass Amtsleiter/innen ihre Dienstreiseanträge grundsätzlich *selbst* genehmigen.

Auf Nachfrage durch das RPA verwies Amt 10 in diesem Zusammenhang auf die Regelung in der Allgemeinen Dienstordnung und auf die Ausführungen in der hausinternen Rundverfügung vom 17.05.1999, welche seinerzeit vor dem Hintergrund einer Novellierung des Landesreisekostenrechts erlassen wurde. In dieser Rundverfügung heißt es auf Seite 5*:*

"An dieser Stelle wird nochmals ausdrücklich auf die Verantwortlichkeit der Amtsleitung hinsichtlich des nunmehr delegierten Antrags- und Genehmigungsverfahrens zur Erteilung einer Dienstreisegenehmigung verwiesen."

Anmerkung A 11
Nach Auffassung der Rechnungsprüfung steht vorstehende Regelung/Handhabung nicht in Einklang mit Ziffer 5 Satz 1 der VVzLRKG, wonach Dienstreisen vom jeweils zuständigen Vorgesetzten zu genehmigen sind. Vorgesetzter der Amtsleiter/innen ist der zuständige Dezernent (vgl. Ziffer 2.2.3 ADO). Aus Gründen der Transparenz (und Nachweisbarkeit) sollte die Verwaltung eine Änderung des Verfahrens anstreben.

Im Rahmen der stichprobenweisen Einzelfallprüfung ergaben sich im Übrigen keine weiteren Prüfbeanstandungen.

Zwischenzeitliche Änderungen im Bereich des Landesreisekostenrechts wurden verwaltungsseitig mit Verfügung vom 10.08.2010 mitgeteilt.

> *Hinweis: Nach Abschluss der Prüfungshandlungen wurde allerdings bekannt, dass die VV zum LRKG durch RdErl. des FM aufgehoben worden sind (MBl. v. 19.10.2010, S. 766).*

Bezüge zum Nebentätigkeitsrecht

Das Rechnungsprüfungsamt hat im Rahmen seiner dienstrechtlichen Prüfung zum Nebentätigkeitsrecht festgestellt, dass in diesem Bereich eine höhere Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Nebentätigkeitsentscheidungen, insbesondere von der Art und Weise der Genehmigung zu fordern ist (sh. Anmerkung A 6). Tätigkeiten im Hauptamt, angeordnete Nebentätigkeiten oder genehmigte Nebentätigkeiten müssen sich deutlicher voneinander abgrenzen.

Im Hinblick auf die hier geprüften Reisekosten könnten Problemlagen dann entstehen, wenn Bedienstete Dienstreisen tätigen (oder abrechnen), bei denen Überschneidungen zum Nebentätigkeitsbereich nicht ausgeschlossen werden können.

Anmerkung A 12
Der Dienstherr hat auszuschließen, dass Bedienstete Kosten für "Dienstreisen" geltend machen, die im Rahmen genehmigter (und damit wie privat zu behandelnder) Nebentätigkeiten anfallen und somit keinen Bezug zur Dienstverrichtung für den Kreis Düren haben (dürfen). Der Kreis Düren kann derartige Kosten nicht aus Haushaltsmitteln erstatten, für die – unter Gesichtspunkten des Nebentätigkeitsrechts – ein Bezug zu Dienstgeschäften nicht besteht.

Prüfbereich Asyl

Allgemeines
Asylverfahren werden in der Bundesrepublik Deutschland durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) bearbeitet. Während der Prüfung erhalten die Antragssteller eine Aufenthaltsgestattung und werden nach bestimmten Schlüsseln auf die Kommunen des Bundesgebietes verteilt. Die Zuständigkeit der hiesigen Ausländerbehörde ergibt sich im Falle einer Verteilung auf eine kreisangehörige Stadt/Gemeinde, mit Ausnahme der Stadt Düren. Die aufnehmenden Kommunen nehmen die melderechtlichen Schritte vor und versorgen die Asylbewerber mit Wohnraum und Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

Unabhängig von der Dauer des Asylverfahrens werden nach Zuteilung die aufenthaltsrelevanten Maßnahmen von Team *Asyl* durchgeführt. Bescheidet das BAMF den Asylantrag positiv, erteilt Team *Asyl* eine befristete Aufenthaltserlaubnis und gibt den Fall für die weitere Betreuung an das Team *allgemeines Ausländerwesen* weiter. Im weitaus häufigeren Fall der Ablehnung des Asylantrages wird eine befristete Duldung gem. § 60a Abs. 2 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) Aufenthaltserlaubnis ausgesprochen.

In allen durch das RPA geprüften Fällen wurde bei Ablehnung des Asylantrages Klage gegen die Entscheidung des BAMF erhoben, deren Bearbeitung sich z.T. über mehrere Jahre zog. Ist die Ablehnung des Asylantrages bestandskräftig, liegt eine vollziehbare Ausreisepflicht vor. Ab diesem Zeitpunkt wird vorbereitend von Team *Asyl* und später von Team *aufenthaltsbeendende Maßnahmen* die Rückführung der Person eingeleitet.

Befindet sich eine Person unerlaubt (z.B. ohne gültigen Reisepass) im Gebiet des Kreises Düren und stellt keinen Asylantrag wird durch Team *Asyl*[79] bzw. die Polizei eine Identitätsklärung vorgenommen und die Person vorübergehend, bis zur Verteilung[80] durch die Bezirksregierung Arnsberg, untergebracht. Die bis zum diesem Zeitpunkt gesammelten Daten werden dann an die zuständige Ausländerbehörde weitergegeben.

Insgesamt gehören zu den Tätigkeitsschwerpunkten vom Team *Asyl*:

- Verlängerungen/Änderungen des ausländerrechtlichen Status (z.B. befr. Duldung) sowie die Ausstellung entsprechender Papiere
- Prüfung/Erteilung von Arbeitserlaubnissen
- Prüfung von Anträgen auf Umzug, Nachzug von Familienangehörigen, etc.
- Belehrungen über Rechte und Pflichten sowie Ahndung von Verstößen gegen Aufenthaltsauflagen
- Prüfung von Abschiebehindernissen und Beteiligung des BAMF nach § 72 Abs. 2 AufenthG
- Einleitung der Beschaffungsmaßnahmen von Passersatzpapieren
- Prüfung auf Erteilung von Aufenthaltstiteln im Rahmen der sog. Altfallregelung nach § 104a AufenthG sowie aus humanitären Gründen nach § 25 Abs. 3 und 5 AufenthG
- Klageverfahren bei Ordnungsverfügungen
- Fertigung von Statistiken (z.B. für die Politik)

Nicht zuletzt fungiert das Team *Asyl* als Informationszentrale, die alle anderen Stellen (Grundsicherungsämter, Polizei, Gerichte, etc.) mit entsprechenden Informatio-

[79] z.T. erfolgen diese Tätigkeiten zunächst im Rahmen des Bereitschaftsdienstes, der letztlich von allen Mitarbeitern des Ordnungsamtes geleistet werden muss. Die Tätigkeiten werden aber im Anschluss von Team *Asyl* fortgeführt.
[80] das Verteilungsverfahren wird gem. § 15a AufenthG von Team *Asyl* eingeleitet

nen versorgt, entweder auf Anfrage oder durch Aktualisierung der „allgemein" verfügbaren Informationsdatenbanken (Ausländerzentralregister AZR, Melderegister, etc.).

Der Bereich *Asyl* wurde in der Zeit von August bis September 2010 geprüft. Es besteht eine Reihe Schnittstellen zu den anderen Teams im SG 32/2, welche z.T. schon in dieser Prüfung berücksichtigt wurden. Aufgrund der unterschiedlichen Tätigkeitsfelder wird die Prüfung der übrigen Teams im nächsten Verwaltungsprüfbericht fortgeführt und auf den Erkenntnissen dieser Prüfung aufbauen.

Das Team *Asyl* hinterließ insgesamt einen positiven Eindruck, insbesondere die Bereiche *Arbeitssicherheit* und *Kommunikation* (intern wie extern). In Gesprächen zeigte man sich sehr offen der Prüfung gegenüber und alle Fragen wurden innerhalb kürzester Zeit beantwortet.

Ergebnis und Finanzrechnung
Team *Asyl* und Team *allgemeines Ausländerwesen* bewirtschaften ein gemeinsames Produkt (020.008.001 Aufenthaltsregelungen), eine Trennung der beiden Bereiche wird aufgrund der Aufgabenüberschneidungen nicht vorgenommen. In den vg. Aufgabenbereichen entstehen dem Kreis Düren keinerlei Transferaufwendungen, da die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (Miete, Lebensunterhalt, Krankenhilfe, etc.) zu 100% von den aufnehmenden Kommunen getragen werden.
Erhöht im Ämtervergleich sind die Aufwendungen für Büromaterial (TEP Zeile 16 *sonstige Aufwendungen*), welche jedoch durch die Kosten der Bundesdruckerei Berlin für die Erstellung von Passpapieren begründet sind.

Demgegenüber stehen Erträge insbesondere für die Ausstellung von Aufenthaltstiteln und entsprechender Passpapiere, welche vorwiegend im Team *allgemeines Ausländerwesen* erwirtschaftet werden. Seit der Einführung von NKF im Jahre 2008 sind die Erträge in Rechnung (2008, 2009) und Planung (2010, 2011) nahezu konstant:

Jahr	2008	2009	2010	2011
Erträge	87.856 €	88.500 €	90.000 €	90.000 €

Die Ertragsentwicklung ist zwar abhängig von der Anzahl der zu bearbeitenden Fälle, welche aber wiederum weder von Team *Asyl* noch von Team *allgemeines Ausländerwesen* beeinflusst werden kann. Die vg. Aussagen können für die Teilfinanzrechnung übernommen werden.

Zumindest für Team *Asyl* bieten sich wenige Möglichkeiten, weitere Erträge zu erwirtschaften, was insbesondere für den Bereich der Buß- und Zwangsgelder gilt. Das Bundesministerium des Inneren gibt hier keine konkreten Vorgaben und stellt die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten in das pflichtgemäße Ermessen der zuständigen Behörden (Opportunitätsprinzip). Die Einzelfallprüfung hat ergeben, dass z.B. bei Zuwiderhandlungen gegen räumliche Beschränkungen nach § 61 AufenthG im Erstfall eine schriftliche Verwarnung (ohne Verwarngeld) ausgesprochen wird. Das RPA kann sich grundsätzlich dieser Vorgehensweise anschließen, da Buß- und Zwangsgelder in erster Linie nicht der Verbesserung der Kreisfinanzen dienen, sondern vielmehr einem bestimmten Zweck verfolgen[81]. Auch die fehlende Durchsetzbarkeit aufgrund des Sozialleistungsbezugs des Kunden würde regelmäßig zum

[81] Eine weitere Möglichkeit der Zwangsausübung ist die Kürzung von Leistungen gem. § 1a Asylbewerberleistungsgesetz. Diese Möglichkeit ist allerdings eher dem Bereich von Team *aufenthaltsbeendende Maßnahmen* zuzuordnen, da Beweise für eine fehlende Mitwirkung z.B. bei der Beschaffung von Passersatzpapieren vorgelegt werden müssen. Darüber hinaus entfaltet diese Maßnahme keinerlei Auswirkung auf den Kreishaushalt.

Zwang einer Ertragsbereinigung führen. Im Falle von wiederholten Verstößen ist seit Inkrafttreten des AufenthG am 01.01.2005 ein Straftatbestand gem. § 95 erfüllt, der auch regelmäßig zur Anzeige gebracht wird. Ordnungsrechtlich kann die Angelegenheit ab diesem Zeitpunkt nicht mehr geahndet werden.

In den anderen Teams des SG 32/2 könnten Buß- und Zwangsgelder sehr wohl eine größere Rolle spielen.

Arbeitsabläufe

Das Team *Asyl* betreut die Kunden in der Regel[82] bis zur Erteilung des ersten Aufenthaltstitels bzw. bis zur Rückführung. Die Übernahme eines neuen Falles kann auf verschiedene Weise erfolgen, bei den durch das RPA geprüften Akten handelte es sich zum größten Teil um Fälle, die durch die Bezirksregierung Arnsberg einer kreisangehörigen Kommune im Zuteilungsverfahren zugeordnet wurden.

Die Mitarbeiter im Team *Asyl* haben keine feste Arbeitsaufteilung (z.B. nach Herkunftsland, etc.). Der Prüfer hat sich bei der Einzelfallprüfung davon überzeugen können, dass die Mitarbeiter gemeinsam (also nicht im Sinne einer Vertretung) in den Akten gearbeitet haben. Die Eingangspost wird aufgeteilt und die Kundentermine werden im wöchentlichen Wechsel wahrgenommen. Die Wiedervorlagen werden z.T. über die Software Advis und über einen Team-User in GroupWise gesteuert. Intern ist sichergestellt, dass alle Mitarbeiter Zugriff auf die Wiedervorlagen haben. Die Kunden erhalten ihren Folgetermin bereits im Zuge der Erteilung der entsprechenden Aufenthaltsdokumente.

Die Möglichkeiten der Einflussnahme eines Mitarbeiters auf den Fallablauf ist aus Sicht des RPA sehr begrenzt. Während des Asylverfahrens inkl. entsprechender Klageverfahren beschränkt sich die Tätigkeit größtenteils auf die Verlängerung des Aufenthaltsstatus, die Reaktion auf Anträge und Anfragen und auf Informationsweitergabe. Bei Feststellung der vollziehbaren Ausreiseverpflichtung wird geprüft ob aufenthaltsrechtsbegründende Abschiebehindernisse bestehen und ggfls. bereits Passbeschaffungsmaßnahmen eingeleitet. Diese erfolgen in der Regel unter Zuhilfenahme der zentralen Ausländerbehörde (Köln, Bielefeld oder Dortmund – je nach Herkunftsland), die ihrerseits sich wiederum an die entsprechenden Botschaften wendet. Die Kunden selber werden bei den regelmäßigen Terminen (spätestens alle 6 Monate) zur Verlängerung der Duldung gem. § 60a Abs. 2 AufenthG über Mitwirkungspflichten belehrt und nach dem Stand der Passbeschaffung befragt. Für die Kunden werden Informationsblätter in verschiedenen Sprachen bereitgestellt und Organisationen vorgestellt, die bei einer Ausreise unterstützend tätig sind. Bei wichtigen Terminen wie z.B. Sicherheitsbefragungen werden auch Dolmetscher hinzugezogen. Sofern keine Abschiebehindernisse vorliegen, erfolgt parallel die Fallbearbeitung durch das Team *aufenthaltsbeendende Maßnahmen*, welches begonnene Maßnahmen fortführt bzw. intensiviert.

Aus Prüfersicht ausgesprochen hilfreich waren die von den Mitarbeitern im Rahmen von Aktenweitergaben oder Entscheidungsvorschlägen gefertigten Vermerke, die sämtliche Daten und Tätigkeiten bis zum Entscheidungszeitpunkt zusammenfassten. Für einige Entscheidungsvorschläge, wie z.B. einer Aufenthaltserlaubnis nach der sog. Altfallregelung gem. § 104a AufenthG lagen standardisierte Prüfvordrucke vor. Einige Tätigkeiten, wie z.B. die Beantragung einer Arbeitserlaubnis, wurden für die Kunden zentral in die Zuständigkeit der Ausländerbehörde gelegt (One-Stop-Government). Intern findet jedoch weiterhin ein mittlerweile EDV-gesteuertes Abstimmungsverfahren mit der Agentur für Arbeit statt. Vorteilhaft an dieser Maßnahme ist insbesondere, dass alle arbeitsrechtlichen Entscheidungen auch konform

[82] Ausnahmen stellen bestimmte von Anfang an befristete Aufenthaltstitel dar, z.B. nach § 104a AufenthG (Altfallregelung) oder nach § 25 Abs. 3 und 5 AufenthG (humanitäre Gründe). Diese Fälle verbleiben zunächst in der Zuständigkeit von Team *Asyl*

zu den Aufenthaltsentscheidungen getroffen werden, was in der Vergangenheit nicht immer der Fall war.

Der Prüfer sieht aufgrund der bereits beschriebenen „Außensteuerung" der Fallverläufe wenig Spielraum für die Optimierung der internen Arbeitsabläufe. In Gesprächen mit dem Team wurden Möglichkeiten, wie zentrale Terminvereinbarung durch die Info sowie die Optimierung/Vereinheitlichung der Aktenführung diskutiert.

Die im wöchentlichen Turnus wechselnde Rufbereitschaft verteilt sich auf alle Mitarbeiter der hiesigen Ausländerbehörde. Dabei müssen die Mitarbeiter an allen Wochenend- und Feiertagen zwischen 08:00 Uhr und 10:00 Uhr telefonisch erreichbar sein, im Regelfall für Anfragen der Polizei. Zur Klärung des Sachverhaltes muss der Mitarbeiter gegebenenfalls an seinen Arbeitsplatz um auf die Datenbanken zugreifen zu können. Kommt es darüber hinaus zu einer Haftvorführung bzw. einem Haftbeschluss begleitet der Mitarbeiter den Kunden zum Amtsgericht bzw. zu den Justizvollzugsanstalten Neuss und Büren.

Für diesen Bereich wurde im Jahre 2004 ein Leitfaden entwickelt, der aber u.a. aufgrund der Änderung der Rechtsmaterie (z.B. das am 01.01.2005 inkraftgetretene AufenthG) veraltet ist und einer Überarbeitung bedarf. Da sich die Einarbeitungszeit neuer Mitarbeiter über Leitfäden verkürzen lässt, regt das RPA eine zeitnahe Aktualisierung des Leitfadens an.

Unterstützung durch EDV

Das Ausländerzentralregister (AZR) dient zur bundesweiten Sammlung von Personendaten und muss daher ständig auf den neuesten Stand gebracht werden. Für die Sachbearbeiter steht seit einigen Jahren die Software *Advis* der Fa. Kommunix zur Verfügung, die sowohl Daten aus dem AZR bereitstellt, als auch Eingaben an das AZR weitergibt, damit diese nicht doppelt erfasst werden müssen. *Advis* stellt aus Prüfersicht eine gute IT-Lösung dar und konnte insbesondere durch die programmierbaren Schnittstellen zur Textverarbeitung, einer frei regelbaren Hinweisfunktion und die für die Fallbearbeitung durch verschiedene Mitarbeiter zwingend notwendige Historienfunktion überzeugen. Aber auch die Möglichkeit des elektronischen Aktenaustausches mit anderen Ausländerbehörden, die mit *Advis* arbeiten, beschleunigt die Sachbearbeitung. Alle Nutzer verfügen über eine eigene Userkennung, sodass sämtliche Eingaben in der Historie nach Herkunft nachvollzogen werden können. *Advis* ist auch noch per Schnittstelle mit dem Einwohnermelderegister verbunden. Die Daten werden täglich in *Advis* eingespielt, vielfach sind jedoch Nachbereitungen durch die Mitarbeiter erforderlich.

In der Sachbearbeitung wird darüber hinaus auf sämtliche zur Verfügung stehenden Möglichkeiten (Internet, Email, etc.) zurückgegriffen. Die Wiedervorlage wird teilweise über *Advis* und teilweise über einen Team-User in *GroupWise* gesteuert. Grundsätzlich wird die Wiedervorlage zeitnah abgearbeitet.

Bezogen auf die Hardwareausstattung konnte der Prüfer keine Mängel feststellen. Das Team ist mit Kopierer, Scanner, Farbdrucker und Faxgerät ausgestattet, wodurch sowohl schnelle Kopien als auch die On-Demand-Erstellung von Papieren, wie Duldungen, etc, möglich sind. Einige Passpapiere müssen jedoch bei der Bundesdruckerei in Berlin angefordert werden. Dies geschieht zentral (für alle Teams) über den Sachgebietsleiter und ist mit besonderen Sicherheitsmechanismen verbunden.

Zahlungsverkehr

Wie bereits ausgeführt leistet das Team *Asyl* keine Transferaufwendungen/-auszahlungen, sodass hier keine spezielle Software im Einsatz ist. Alle Zahlungsvorgänge werden manuell angeordnet. Insbesondere bei der Begleichung der Kos-

ten der Bundesdruckerei ist auf Rechnungsabgrenzungsfälle zu achten, sofern die dortigen Rechnungen Posten aus Vorjahren enthalten.

Weder das Team *Asyl* noch das Team *allgemeines Ausländerwesen* besitzen eine Kasse, sodass sämtliche Einzahlungen für die Ausstellung/Verlängerung von Aufenthaltstiteln[83] durch die Kreiskasse vereinnahmt werden. Dort werden die Einzahlungen auf eine pauschale Ertragsbuchung gebucht, die am Jahresanfang vom SG 32/2 angeordnet wird. Im Rahmen der Jahresabschlusserstellungen erfolgt dann die Anpassung des Ertrages auf die Höhe der Einzahlungen.

Diese Vorgehensweise hat sich beim Kreis in Bereichen ohne eigene Einzahlungsstelle etabliert. Es ist zwar kaum noch möglich, die Zahlungen konkret mit einem Einzahler in Verbindung zu bringen, dieser Rückschluss ist aus Sicht des RPA aber für die Bearbeitung entbehrlich, da es sich nur um geringe Beträge handelt (meist < 100 €) und durch die zentrale Vereinnahmung in der Kreiskasse eine missbräuchliche Verwendung der Gelder nahezu ausgeschlossen ist. Ein weiterer Vorteil dieses Vorauszahlungssystems ist die Tatsache, dass keine Zahlungsrückstände entstehen und Vollstreckungsmaßnahmen nicht notwendig sind.

Nur in Ausnahmefällen werden Aufenthaltstitel auf Rechnung ausgestellt. Die Prüfung hat ergeben, dass auch in diesem Bereich keine Rückstände bestehen.

Korruptionsprävention

Die Rechnungsprüfung hat sich zum Ziel gemacht, das Thema Korruptionsprävention regelmäßig in seine Prüfung mit einzubeziehen, so auch bei der Prüfung des Sachgebietes 32/2.

Positiv hervorzuheben ist, dass bereits einige Aspekte der Korruptionsprävention im Bereich vom Team *Asyl* umgesetzt worden sind, die das Risiko von Korruptionsdelikten aus Sicht des RPA wirkungsvoll vermindern. Zu diesen Maßnahmen gehören insbesondere:

- keine feste Fallverteilung teamintern (Zuständigkeitsrotation)
- die Einhaltung eines Vier-Augen-Prinzips, auch durch teamübergreifende Aktenführung
- offene räumliche Gestaltung

Sobald es um die Erteilung von Aufenthaltstiteln (befr. Aufenthaltserlaubnis, etc.) geht werden die Akten dem Sachgebietsleiter vorgelegt und bei Erteilung im Regelfall[84] an das Team *allgemeines Ausländerwesen* abgegeben.

Darüber hinaus besitzt die im Einsatz befindliche Software *Advis* interne Plausibilitätskontrollen, die eine missbräuchliche Vergabe von Ausweispapieren erschweren. Die Etikettenaufkleber der Ausweispapiere können nur über die Software *Advis* erstellt werden und erhalten - wie alle anderen Eingaben auch- eine userspezifische Kennung, welche z.B. aus der Historienfunktion ersichtlich ist.

Bei der Prüfung wurde festgestellt, dass keine (aktuelle) schriftlich niedergelegte Unterschriftenregelung im Team *Asyl* vorliegt. Zu den Präventivmaßnahmen gehört die straffe Organisation von Verfahrensabläufen, die unter anderem auch eine transparente Mitzeichnungs- und Unterschriftenregelung beinhalten sollte. Das RPA regt daher an, eine Unterschriftenregelung zu verfassen, welche insbesondere auch neuen Mitarbeitern einen vereinfachten Einstieg in die neue Arbeitsmaterie geben kann.

[83] Im Regelfall sind Duldungen kostenfrei, zumindest dann, wenn der Betreffende sich im Leistungsbezug nach dem Asylbewerberleistungsgesetz befindet.
[84] Ausnahmen siehe Fußnote 4

Nicht direkt zur Korruptionsprävention gehört die bereits beschriebene zentrale Vereinnahmung der Einzahlungen durch die Kreiskasse, welche aber trotzdem dem Missbrauch öffentlicher Gelder vorbeugt.

Einzelfallprüfung
Aus dem Bereich von Team *Asyl* wurden nach dem Zufallsprinzip 10 Fälle ausgesucht und geprüft. Verstöße gegen rechtliche Vorgaben konnten nicht festgestellt werden. Insgesamt kann aus Sicht des Prüfers die Aktenführung als zweckmäßig bezeichnet werden. Kleinere Unstimmigkeiten z.B. in Sachen *Wiedervorlage* wurden mit den Sachbearbeitern besprochen. Darüber hinaus unterbreitete der Prüfer Vorschläge zur Verbesserung der Aktenführung.

Aus Sicht des RPA muss jedoch angemerkt werden, dass zum Zeitpunkt der Prüfung das Team *aufenthaltsbeendende Maßnahmen* nicht besetzt war[85]. Insbesondere machte sich dies in den gesichteten Akten bemerkbar, in einigen Fällen kamen die Rückführungsmaßnahmen nahezu vollständig zum Erliegen. Die Mitarbeiter von Team *Asyl* konnten zwar in den Terminen mit den Kunden auf deren Mitwirkungspflichten hinweisen, für initiative Maßnahmen (Passbeschaffung, etc.) hat es weitestgehend jedoch an zeitlichen Ressourcen gefehlt. Dabei ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass die jeweiligen Staaten zum Teil sehr unterschiedliche Voraussetzungen haben, die zunächst einmal ermittelt werden müssen. Selbst wenn eine Rückführung des Kunden in vielen Fällen nicht möglich ist, muss es Ziel sein, eine eindeutige Identitätsklärung vorzunehmen, damit sich dieser mit gültigen Passpapieren (z.B. Reisepass) in der BRD aufhält. Das RPA regt daher an, die freie Stelle im Team *aufenthaltsbeendende Maßnahmen* schnellstmöglichst wiederzubesetzen. Die dort anfallenden Tätigkeiten können nur zu einem geringen Teil durch die anderen Teams aufgefangen werden.

Für die Rechnungsprüfung waren keine weiteren Anhaltspunkte für prüfbedingte Anmerkungen oder Beanstandungen ersichtlich.

[85] 1 Stelle noch nicht wiederbesetzt, 1 Stelle Mitarbeiter in Elternzeit

Heimaufsicht

Die Heimaufsicht berät und überwacht die Betreuungseinrichtungen, die sich im Kreis Düren befinden. Dadurch sollen die Bewohner der Einrichtungen geschützt und ihnen ein weitgehend selbstbestimmtes Leben ermöglicht werden. Dabei gilt es sowohl die Qualität des Wohnens als auch der Betreuung zu sichern. Die Heimaufsicht kann ordnungsbehördliche Anordnungen treffen, um bestehende Mängel und Defizite zum Wohle der Bewohner zu beheben.

Rechtsgrundlage für die Heimaufsicht war bis zum 09.12.2008 das Heimgesetz (HeimG) und die dazu erlassenen Rechtsverordnungen (Heimmindestbauverordnung, Heimpersonalverordnung, Heimmitwirkungsverordnung und Heimsicherungsverordnung). Bis zu diesem Stichtag handelte es sich bei der Heimaufsicht um eine Selbstverwaltungsaufgabe der Kreise und kreisfreien Städte.

Im Rahmen der Föderalismusreform ist die Gesetzgebungskompetenz für das Heimrecht auf die Länderebene übertragen worden[86]. Das Heimgesetz wurde ersetzt durch das Gesetz über das Wohnen mit Assistenz und Pflege in Einrichtungen (Wohn- und Teilhabegesetz - WTG), das am 10.12.2008 in Kraft getreten ist. Der Gesetzgeber hat den Aufgabencharakter in eine Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung geändert. Damit wird eine landesweit einheitliche Rechtsanwendung gesichert. Zuständig für die Heimaufsicht sind weiterhin die Kreise und kreisfreien Städte. Innerhalb der Kreisverwaltung Düren ist diese Aufgabe beim Rechts- und Ordnungsamt angesiedelt.

Das WTG spricht nicht mehr von Heimen, sondern verwendet den Begriff *Betreuungseinrichtungen*. Betreuungseinrichtungen sind nach § 2 Abs. 1 WTG

> *Einrichtungen, die den Zweck haben, ältere Menschen, Volljährige mit Behinderung oder pflegebedürftige Volljährige aufzunehmen, ihnen entgeltlich Wohnraum zu überlassen und damit verbunden verpflichtend Betreuung zur Verfügung zu stellen oder vorzuhalten und die in ihrem Bestand vom Wechsel der Bewohner unabhängig sind*.

Mit dem Begriff "Heimaufsicht" wird aber landläufig weiterhin die Behörde bezeichnet, die für die Durchführung des Wohn- und Teilhabegesetzes und der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten sachlich zuständig ist.

Das Wohn- und Teilhabegesetz hat den Zweck, die Würde, die Interessen und die Bedürfnisse der Bewohner von Betreuungseinrichtungen vor Beeinträchtigungen zu schützen und die Einhaltung der dem Betreiber ihnen gegenüber obliegenden Pflichten und ihre Rechte zu sichern (§ 1 Abs. 1 Satz 1 WTG). Das neue Heimrecht heißt nicht nur Wohn-, sondern auch Teilhabegesetz, denn es will die Rechte der Bewohner stärken.

Die Bürgerinnen und Bürger in den Betreuungseinrichtungen sollen nach § 1 Abs. 2 WTG

- ein möglichst selbstbestimmtes und selbständiges Leben führen können,
- vor Gefahren für Leib und Seele und
- in ihrer Privat- und Intimsphäre geschützt werden,
- eine am persönlichen Bedarf ausgerichtete, gesundheitsfördernde und qualifizierte Betreuung erhalten,
- umfassend über Möglichkeiten und Angebote der Beratung, der Hilfe, der Pflege und der Behandlung informiert werden,

[86] Artikel 1 des Gesetzes zur Umsetzung der Föderalismusreform auf dem Gebiet des Heimrechts und zur Änderung von Landesrecht vom 18. November 2008 (GV. NRW. S.738)

- Wertschätzung erfahren, sich mit anderen Menschen austauschen und am gesellschaftlichen Leben teilhaben,
- ihrer Kultur und Weltanschauung entsprechend leben und ihre Religion ausüben
- und in Würde sterben können.

Zusammenfassend soll sich das Leben der Bewohner in Betreuungseinrichtungen soweit wie möglich an einem Leben in der eigenen Häuslichkeit orientieren.

Das Wohn- und Teilhabegesetz regelt in § 16 Abs. 3, dass die zuständige Behörde alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht zu erstellen hat, der zu veröffentlichen ist. Diese Regelung war auch schon Bestandteil des Heimgesetzes (§ 22 Abs. 3 HeimG). Im Wohn- und Teilhabegesetz wurde zusätzlich aufgenommen, dass der Bericht den kommunalen Vertretungsgremien zur Verfügung zu stellen ist.

Die folgenden statistischen Daten wurden den Berichten der Heimaufsicht des Kreises Düren für die Jahre 2006/2007 sowie 2008/2009 entnommen und in einer Tabelle zusammengefasst:

Stand	**a) Anzahl der Betreuungseinrichtungen** **b) Anzahl der Einrichtungsplätze**							
	gesamt	voll- u. teilstationär					Hospize	Heime f. behinderte Volljährige
		gesamt	voll-stationär	Kurzzeit-pflegeheime	Tages-pflegeheime[87]	Betreutes Wohnen		
31.12.2006	a) 90 b) 3.480	a) 48 b) 2.846	a) 40 b) 2.742	a) 2 b) 14	a) 5 b) 66	a) 1 b) 24	a) 1 b) 6	a) 41 b) 628
01.12.2007	a) 92 b) 3.568	a) 50 b) 2.934	a) 41 b) 2.816	a) 2 b) 14	a) 6 b) 80	a) 1 b) 24	a) 1 b) 6	a) 41 b) 628
09.12.2008	a) 89 b) 3.555	a) 50 b) 2.934	a) 41 b) 2.816	a) 2 b) 14	a) 6 b) 80	a) 1 b) 24	a) 1 b) 8	a) 38 b) 613
31.12.2009	a) 83 b) 3.490	a) 44 b) 2.869	a) 41 b) 2.831	a) 2 b) 14		a) 1 b) 24	a) 1 b) 8	a) 38 b) 613

Die Anzahl der gesamten Betreuungseinrichtungen zum 31.12.2009 hat sich reduziert, da die Tagespflegeeinrichtungen entgegen der Vorjahre nicht mehr unter das Wohn- und Teilhabegesetz fallen.

In den letzten 25 Jahren ist die Gesamtzahl der Einrichtungen stetig gestiegen. Sie lag zum Beispiel im Jahre 1985 noch bei 24 Heimen. Die Inbetriebnahme einer solchen Einrichtung sowie eine wesentliche Änderung der Vertragsbedingungen, wie z.B. baulicher Erweiterungen oder Betreiberwechsel, sowie die Einstellung des Betriebes sind anzeigepflichtig (§ 12 HeimG/§ 9 WTG). Im Zeitraum 2006/2007 wurden 34 Anzeigeverfahren durchgeführt; im Berichtszeitraum 2008 bis 2009 waren es 25 Anzeigeverfahren.

§ 18 Abs. 1 WTG legt fest, dass die Betreuungseinrichtungen durch wiederkehrende oder anlassbezogene Prüfungen überwacht werden. Die wiederkehrenden Prüfungen erfolgen unangemeldet, sind zu jeder Zeit möglich und werden grundsätzlich mindestens einmal im Jahr durchgeführt. Die wesentlichen Ergebnisse der Prüfungen werden dokumentiert.

[87] Tagespflegeeinrichtungen fallen gem. § 3 Abs. 3 WTG nicht mehr in den Geltungsbereich des Wohn- und Teilhabegesetzes vom 18. November 2008, das am 10. Dezember 2008 in Kraft getreten ist, GV. NRW. S.738

Als "Leitfaden" für die in kommunaler Verantwortung durchzuführenden Prüfung hat das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen Ende 2009 einen einheitlichen Rahmenprüfkatalog mit acht Prüfkategorien vorgegeben, anhand derer die Ergebnisse einer Prüfung dargestellt werden sollen. Der Katalog beschreibt die Struktur einer wiederkehrenden Regelprüfung, erfasst sie in einen Zusammenhang mit den vor, während und nach einer Prüfung erhobenen Daten. Die Vorgabe von eindeutig benannten Prüfkategorien und der ihnen jeweils zugeordneten Fragen soll für Transparenz und Kenntnis der Prüfanforderungen bei den Betreibern und für eine höchstmögliche landesweite Vergleichbarkeit von Prüfergebnissen sorgen.

Die acht Prüfkategorien sind:

1. Auswahl der Betreuungseinrichtung
2. Wohnqualität der Betreuungseinrichtung
3. Wohnqualität der Zimmer
4. Essen und Trinken
5. Gemeinschaftsleben und Alltagsgestaltung
6. Personelle Ausstattung der Betreuungseinrichtung
7. Pflegerische und soziale Betreuung
8. Bewohnerrechte und Kundeninformation

In den Jahren 2006 und 2007 erfolgten 50 Prüfungen/Überwachungen von Betreuungseinrichtungen entsprechend § 15 Heimgesetz als angemeldete Heimbegehung; im Jahr 2008 waren es 30.

Da der Rahmenprüfkatalog erst Ende 2009 erlassen wurde, sind in 2009 insgesamt 72 Einrichtungen nur hinsichtlich ihrer strukturellen Betriebsvoraussetzungen (personelle Situation sowie Belegsituation) nach Aktenlage ohne Betriebsbesichtigung überprüft worden. Dazu wurden bei den Einrichtungen Unterlagen angefordert, die ausgewertet wurden. Darüber hinaus wurden 3 anlassbezogene ausführliche Prüfungen durchgeführt.

Im Berichtszeitraum 2008 bis 2009 wurden somit insgesamt 33 Überwachungen durchgeführt, und in 72 Fällen die Personalsituation und Bewohnerstruktur überprüft. Nach Auskunft des Rechts- und Ordnungsamtes können mit der derzeitigen personellen Besetzung im Durchschnitt ca. 30 Einrichtungen pro Jahr überwacht werden.

Im Rahmen der Überwachungen finden fast immer auch Beratungsgespräche statt. Darüber hinaus fällt unter die Heimaufsicht auch die Durchführung von separaten Beratungsgesprächen (§ 14 WTG). 2006/2007 lag die Anzahl bei 92, in den Jahre 2008/2009 waren es 63 Beratungsgespräche. Die Beratungen sind vielfältig hinsichtlich Gesprächspartner (Potenzielle Betreiber, Einrichtungsträger, Einrichtungsleitung, Angehörige, gesetzliche Betreuer) und Inhalt (allgemeiner Informationsbedarf, Mängelberatungen, Erörterungen im Zusammenhang mit Beschwerden).

Als Ausfluss der Prüfungen gehören zu den Aufgaben der Heimaufsicht auch Anordnungen bzgl. Mängelbeseitigung und Untersagungen nach § 19 WTG sowie Ordnungswidrigkeitenverfahren entsprechend § 21 WTG. Die Untersagungen beziehen sich auf den Betrieb einer Betreuungseinrichtung bzw. Teilbereiche, wie z.B. Untersagung der Aufnahme weiterer Bewohner oder Untersagung der Beschäftigung von Einrichtungsleitung sowie eines sonstigen Mitarbeiters. Diese Maßnahmen waren in den letzten Jahren eher selten zu treffen.

Eine weitere Aufgabe der Heimaufsicht ist die Stellungnahme im Rahmen von Baumaßnahmen. Das Amt für Bauordnung und Wohnungswesen legt hierzu Bauanträge zu Betreuungseinrichtungen der Heimaufsicht mit der Bitte um Stellungnahme vor.

Der Umfang der im Rahmen der Heimaufsicht auszuführenden Tätigkeiten ist sehr vielfältig und umfangreich. Ein Teil der Heimaufsicht sind die Überwachungen der Betreuungseinrichtungen. Das Wohn- und Teilhabegesetz schreibt wie bereits erwähnt in § 18 Abs. 1 vor, dass wiederkehrende Prüfungen unangemeldet grundsätzlich mindestens einmal im Jahr durchgeführt werden. Eine Prüfung ohne Beanstandungen beinhaltet u.a. die Vor- und Nachbereitung, die eigentliche Prüfung, die Dokumentation und Gebührenfestsetzung. Der Prüfaufwand ist unabhängig von der Größe der Einrichtung. Die Aufgaben der Heimaufsicht werden derzeit von einer Mitarbeiterin in Vollzeit wahrgenommen. Selbst wenn die Mitarbeiterin neben den anderen vielfältigen Aufgaben in der Lage wäre pro Woche eine Überwachung durchzuführen, ist es nicht möglich, 83 Einrichtungen in einem Jahr zu überprüfen.
Die wiederkehrende Überwachung reduziert sich zwar auf die Einhaltung der strukturellen Voraussetzungen des Betriebes der Betreuungseinrichtung und der Betreuung der Bewohner, wenn der Heimaufsicht ein Prüfbericht des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung, ein Prüfbericht des Kostenträgers nach dem SGB XII oder geeignete Nachweise unabhängiger Sachverständiger über die Qualität der Betreuung vorliegen, die nicht älter als ein Jahr sind. In der Praxis bedeutet dies, dass die Prüfung der Prüfkategorie 7 " Pflegerische und soziale Betreuung" des Prüfkataloges entfällt und der Prüfumfang vor Ort sich um rechnerisch 1/8 reduziert. Aber es liegen nicht für alle Einrichtungen entsprechende Berichte oder Nachweise vor, sodass diese Reduzierung nach summarischer Betrachtung nicht dazu führt, dass die Heimaufsicht durch eine Mitarbeiterin bewerkstelligt werden kann.

Darüber hinaus wird in einem Arbeitskreis verschiedener für die Heimaufsicht zuständiger Behörden, an dem auch die Kreisverwaltung Düren teilnimmt, die Auffassung vertreten, dass es möglich ist, ca. 30 Einrichtungen pro Jahr und pro Sachbearbeiter zu überprüfen.

Das Rechnungsprüfungsamt hält es für bedenklich, sollte die Kreisverwaltung Düren ihrer Heimaufsichtspflicht aufgrund personeller Unterbesetzung nicht ausreichend nachkommen. Daher wird in diesem Zusammenhang ausdrücklich auf mögliche (Amts)Haftungsfolgen aufgrund von Aufsichtspflichtverletzungen bei der Überwachung von Einrichtungen hingewiesen.

Einzelfallprüfung:

Im Bereich der Heimaufsicht wurden stichprobenartig 5 Vorgänge mit unterschiedlichen Maßnahmen (Überwachung, Beschwerden, Stellungnahme im Rahmen einer Baumaßnahme, Anzeigeverfahren, Anwendbarkeit des Wohn- und Teilhabegesetzes) geprüft. Es wurden keine Beanstandungen festgestellt.

Anmerkung A 13
Die personelle Besetzung der Heimaufsicht reichte in bisherigem Umfang aus Sicht der Rechnungsprüfung nicht aus, um den gesetzlichen Auftrag des Wohn- und Teilhabegesetzes zu erfüllen. Die Verwaltung sollte zur Verhinderung einer Heimaufsichtspflichtverletzung und im Rahmen der Fürsorgepflicht eine adäquate Personalbedarfsbemessung durchführen und die Heimaufsicht personell entsprechend ausstatten.

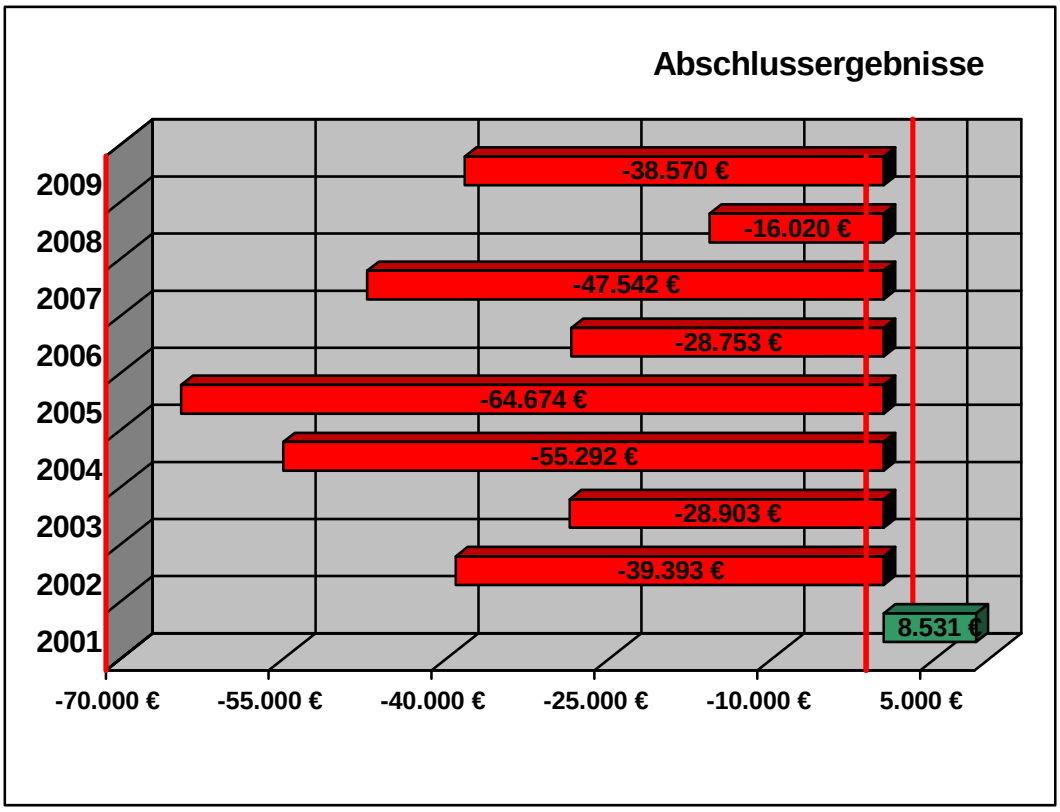
Nach Abschluss vorstehender Prüfung wurde verwaltungsseitig im August 2010 eine (weitere) Sachbearbeiterstelle "Heimaufsicht" für das SG 30/1 ausgeschrieben !

Fleischhygienegebühren

Die örtliche Rechnungsprüfung hat die Thematik der Fleischhygienegebühren bereits im Jahresprüfbericht 2006[88] aufgegriffen und 2007 wiederholt[89]. Der Prüfbereich bleibt aufgrund konstanter Fehlentwicklungen weiter fortzuschreiben.

- **Kostendeckung**

Zur besseren Übersicht wird die Entwicklung der Abschlussergebnisse innerhalb der letzten Abrechnungsperioden vorangestellt:



Seit 2002 bleiben Gebührendefizite zu verzeichnen. Sie summieren sich im Zeitraum "2002 bis 2009" auf 319.147 €. Das Fachamt begründete die Unterdeckung im Rechnungsjahr 2008 wie folgt (vgl. Schreiben vom 19.02.2010):

"Da die neue Satzung über die Erhebung von Fleischhygienegebühren zwecks Erzielung einer kostendeckenden Gebühr erst im Juli 2009 in Kraft getreten ist, war ein Gebührendefizit im Rechnungsjahr 2008 nicht auszuschließen. Auf diesbezügliche Stellungnahmen in den Vorjahren wird verwiesen."

Am 24.06.2009 beschloss der Kreistag eine neue Satzung über die Erhebung von Fleischhygienegebühren. Lt. Beschlussvorlage der Verwaltung

- erwartete man aufs Jahr bezogen eine Steigerung der Gebührenerträge von rd. 50.000 € bzw. auf Basis der Kalkulation eine kostendeckende Gebühr in Höhe von rd. 302.000 €,

[88] Jahresprüfbericht 2006 (Drs. Nr. 287/07), S. 132 (Feststellung F 10 und Anmerkung A 16)
[89] Jahresprüfbericht 2007 (Drs. Nr. 322/08), S. 64 (Anmerkung A 6)

- wurde die Kalkulation für einen Zeitraum von zwei Jahren durchgeführt und soll nach diesem Zeitraum hinsichtlich der Änderungen im europäischen Recht und der eventuell sich verändernden Kostenstruktur eine Neukalkulation erfolgen.

Gegenüber 2008 erhöhten sich in 2009 die Erträge zwar von 250.315 € auf 349.850 € (Defizit = 16.020 €). Gleichzeitig wuchsen die Aufwendungen aber von 266.335 € auf 388.420 € an (Defizit = 38.570 €) Damit wurde der Anteil der ungedeckten Kosten nicht geringer, sondern er weitete sich aus.

- **Merkmal der "Betriebsbezogenheit" bei der Gebührengestaltung**

Der 17. Senat des OVG NRW hat am 16. und 30.09.2009 mehrere grundsätzliche Entscheidungen zur Gebührengestaltung im Fleischhygienewesen getroffen. So wird z.B. im Urteil vom 16.09.2009 (Az. 17 A 2539/03) die Zulässigkeit einer Anhebung der gemeinschaftsrechtlichen Pauschalgebühren als fraglich erachtet, wenn nicht strukturelle oder organisatorische Defizite einzelner Betriebe einen erhöhten Untersuchungsaufwand bedingen; d.h. bei einer Unterdeckung der tatsächlichen Untersuchungskosten ist auf kostensteigernde betriebliche Unzulänglichkeiten (erhöhter Aufwand durch schlechte Betriebsorganisation) abzustellen.

In der Beschlussvorlage für den Kreistag vom 09.06.2009 (Drs.Nr. 209/09) werden als Grund für die Gebührenneukalkulation u.a. die allgemeinen Kostenentwicklungen genannt. Im zitierten Urteil heißt es demgegenüber, dass das allgemeine Lohnkostenniveau in Deutschland keine betriebsbedingte, sondern eine betriebsunabhängige Größe darstellt.

Das Fachamt hat in seinem Schreiben vom 19.02.2010 hierzu folgendes ausgeführt:

"Da die Urteile erst nach Erlass der vg. Satzung gesprochen wurden, konnten diese noch keine Berücksichtigung in der Satzung aus dem Jahr 2009 finden, welche am 24.06.2009 beschlossen wurde."

Wiederholung W (zu F 10/2006 und A6/2007)
Das erneute und gegenüber dem Vorjahr sogar erheblich höhere Defizit des Rechnungsjahres 2009 macht deutlich, dass trotz Neukalkulation das Ziel kostendeckender Gebühren bislang nicht erreicht wurde. Vor dem Hintergrund der dringend gebotenen Entlastung des allgemeinen Haushalts besteht im Hinblick auf eine weitere Gebührenanpassung unverändert Handlungsbedarf.

Da gemäß Mitteilung der Verwaltung nach Ablauf von zwei Jahren ohnehin eine Neukalkulation der Fleischhygienegebühren erfolgen soll, erwartet das Rechnungsprüfungsamt in diesem Zusammenhang ebenso eine an der Rechtsprechung des OVG NRW orientierte Berücksichtigung der Grundsätze der Betriebsbezogenheit.

Prüfbereich SGB XII – Bestandsaufnahme

Die Sozialhilfe schützt als letztes "Auffangnetz" vor Armut, sozialer Ausgrenzung und besonderer Belastung. Leistungen werden für Personen erbracht, die ihren Bedarf nicht aus eigener Kraft decken können und auch keine ausreichenden Ansprüche auf Leistungen bei anderen Sozialleistungsträgern haben. Es ist dabei grundsätzlich ohne Bedeutung, ob der Hilfesuchende verschuldet oder unverschuldet in Notlage geraten ist.

Es ist Aufgabe der Sozialhilfe, den Leistungsberechtigten die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht. Bei unzureichendem Einkommen und Vermögen deckt die Sozialhilfe den Mindestbedarf ab, um eine Lebensführung auf gesellschaftlich akzeptablem Niveau zu ermöglichen.

Die gesetzlichen Grundlagen des Sozialhilferechts waren bis zum 31.12.2004 im Bundessozialhilfegesetz (BSHG) zusammengefasst. Das Arbeitslosen- und Sozialhilferecht wurde grundlegend reformiert und zum 01.01.2005 trat das Zweite und Zwölfte Buch Sozialgesetzbuch (SGB II und SGB XII) in Kraft.

Das bisherige Grundsicherungsgesetz ist zum 31.12.2004 außer Kraft getreten. Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ist seit 01.01.2005 Bestandteil des SGB XII und somit eine Leistung der Sozialhilfe.

Für die Abgrenzung zwischen dem SGB II und dem SGB XII ist die Erwerbsfähigkeit das grundsätzlich maßgebliche Zuordnungskriterium. Die Ansprüche von nicht erwerbsfähigen Personen finden sich im SGB XII wieder. Die Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfebedürftige ist seither im SGB II geregelt.

Abgrenzung SGB XII zu SGB II:

SGB XII	**SGB II**
nicht erwerbsfähig	erwerbsfähig (15 Jahre bis Erreichen der Altersgrenze[90])*

Die Sozialhilfe umfasst gem. § 8 SGB XII folgende Bereiche mit der jeweils gebotenen Beratung und Unterstützung:

- Hilfen zum Lebensunterhalt (§§ 27-40 SGB XII)
- Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§§ 41-46 SGB XII)
- Hilfen zur Gesundheit (§§ 47-52 SGB XII)
- Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (§§ 53-60 SGB XII)
- Hilfen zur Pflege (§§ 61-66 SGB XII)
- Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (§§ 67-69 SGB XII)
- Hilfen in anderen Lebenslagen (§§ 70-74 SGB XII)

Die bisherige Zweiteilung der Sozialhilfe in "Hilfe zum Lebensunterhalt" und "Hilfe in besonderen Lebenslagen" im Bundessozialhilfegesetz (BSHG) wurde zu Gunsten einer Differenzierung in sieben Kapitel aufgegeben.

[90] Die Altersgrenze steigt ab Geburtsjahr 1947 langsam von 65 auf 67 Jahre an. (§ 41 Abs. 2 SGB XII und § 7a SGB II).

Die Hilfe zum Lebensunterhalt und die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung umfassen das für den Lebensunterhalt Notwendige, wie z.B. Ernährung, Unterkunft, Heizung sowie persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens. Die Leistungen bei den anderen Hilfearten setzen eine Notsituation, wie z.B. Krankheit, Pflegebedürftigkeit oder Behinderung voraus.

Sachlich zuständig für die Ausführung des SGB XII sind die örtlichen Träger, die Kreise und kreisfreien Städte, sowie die überörtlichen Träger, das sind in NRW der Landschaftsverband Rheinland sowie der Landschaftsverband Westfalen-Lippe. Grundsätzlich ist nach § 97 Abs. 1 SGB XII der örtliche Träger der Sozialhilfe sachlich zuständig, soweit nicht der überörtliche Träger sachlich zuständig ist.

Der Kreis Düren ist örtlicher Träger der Sozialhilfe. Er hat von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, durch eine Satzung die ihm nach dem Gesetz obliegenden Aufgaben weitgehend auf die kreisangehörigen Städte und Gemeinden zu übertragen. Auch der Landschaftsverband Rheinland hat einige Aufgaben auf den Kreis Düren und die kreisangehörigen Kommunen übertragen.

Die **Aufgabenwahrnehmung** erfolgt somit auf drei Ebenen:

- **Kreisangehörige Kommunen**
  - Aufgaben, die vom Kreis Düren übertragen wurden
  - Aufgaben, die der Landschaftsverband Rheinland übertragen hat

- **Kreis Düren**
  - Aufgaben, aufgrund der Zuständigkeit als örtlicher Träger, die nicht auf die kreisangehörigen Kommunen übertragen wurden
  - Aufgaben, die der Landschaftsverband Rheinland übertragen hat

- **Landschaftsverband Rheinland**
  - Aufgaben als überörtlicher Träger, die nicht auf andere Behörden übertragen wurden

Die sachliche Zuständigkeit im Bereich des SGB XII ist aufgrund der Heranziehung durch den Landschaftsverband und den Kreis Düren stark verschachtelt. Darüber hinaus gibt es zahlreiche Ausnahmeregelungen. Damit die sachliche Zuständigkeit des Kreises festgestellt werden kann, ist eine klare Abgrenzung zu den Aufgaben des Landschaftsverbandes und den kreisangehörigen Kommunen erforderlich.

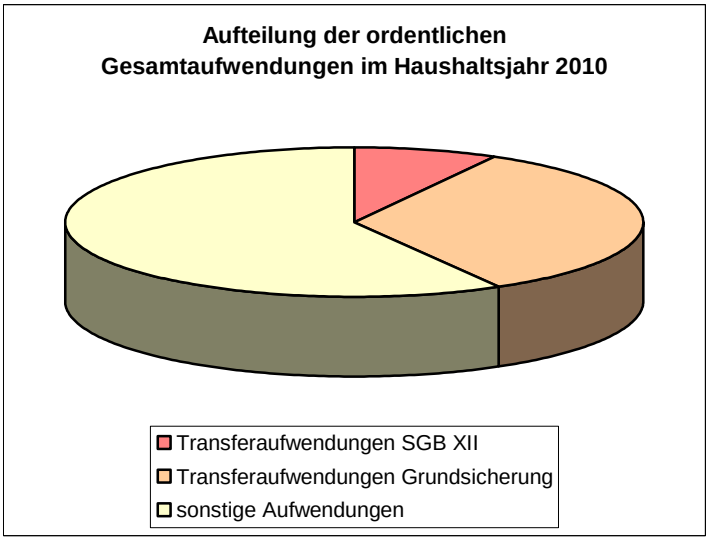
Anmerkung A 14
Um einen Überblick über die einzelnen Aufgaben im Bereich des SGB XII zu erhalten, sollte vom Fachamt eine detaillierte Übersicht der sachlichen Zuständigkeiten für die einzelnen Hilfearten und deren Rechtsgrundlagen erstellt werden. Dadurch wird transparent, welche Aufgaben im Einzelnen unter den Bereich der Sozialhilfe nach dem SGB XII fallen und welcher Rechtsträger (Landschaftsverband, Kreis Düren und kreisangehörige Kommunen) hierfür zuständig ist. Darüber hinaus könnte die Auflistung als Arbeitshilfe für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sogar in den Kommunen herangezogen werden.

Die Leistungen der Sozialhilfe werden gemäß § 10 SGB XII als Dienst-, Geld- oder Sachleistung erbracht. Zur Dienstleistung gehören insbesondere die Beratung in Fragen der Sozialhilfe und die Beratung und Unterstützung in sonstigen sozialen Angelegenheiten. Grundsätzlich hat die Geldleistung Vorrang vor der Sachleistung.

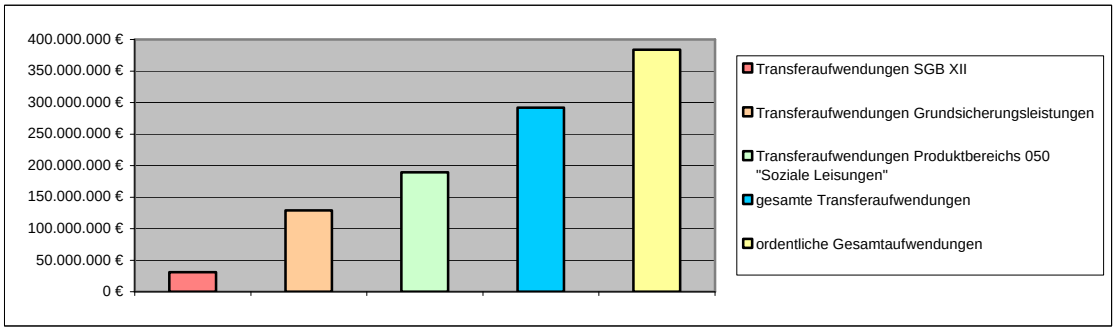
Nachstehende Vergleichszahlen aus dem Jahre 2010 geben einen Überblick:

Transferaufwendungen[91] Sozialhilfe nach dem SGB XII	30.953.930 €
Transferaufwendungen für Grundsicherungsleistungen	129.130.000 €
ordentliche Gesamtaufwendungen	383.569.202 €

Die Transferaufwendungen im Rahmen der Grundversorgung und Leistung nach dem SGB XII (Produkt 050 002 001) betragen im Jahr 2010 laut Haushaltsansatz 30.953.930 €, das sind 8 % der ordentlichen Aufwendungen des Gesamthaushaltes 2010 in Höhe von 383.569.202 €. Die Transferaufwendungen der job-com für die Grundsicherungsleistungen (Produkt 050 002 002 "Grundsicherung für Arbeitslose") liegen bei 129.130.000 €.



Im Vergleich dazu betragen die Transferaufwendungen im Produktbereich 050/Soziale Leistungen 189.539.870 €, dazu gehören sowohl die Sozialhilfe nach SGB XII als auch die Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II sowie zusätzlich weitere soziale Leistungen wie z.B. Aktivierende Eingliederungsleistungen der job-com, Migrationsangelegenheiten, Aufgaben nach dem Betreuungsgesetz usw. Die gesamten Transferaufwendungen, die sich auf alle Bereiche der Kreisverwaltung Düren erstrecken, betragen laut Gesamtergebnisplan 292.077.362 €.

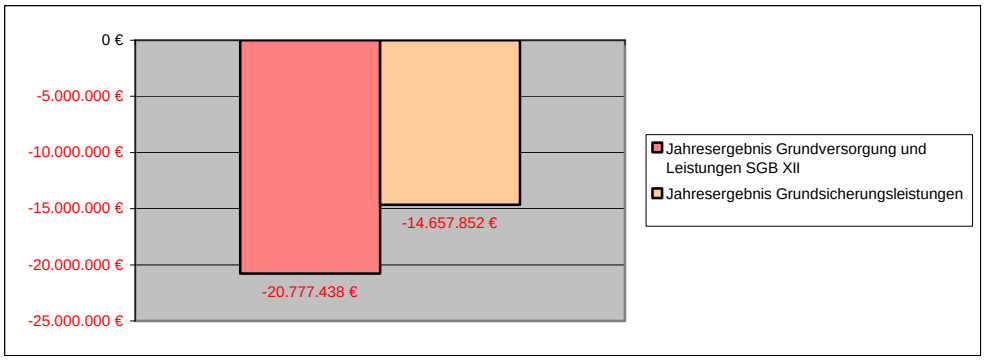


Die Transferaufwendungen stellen den größten Aufwandposten der ordentlichen Gesamtaufwendungen dar. Bei den Transferaufwendungen fließt das meiste Geld in den sozialen Bereich, der fast die Hälfte der ordentlichen Gesamtaufwendungen ausmacht. Im Bereich der "Sozialen Leistungen" fallen die höchsten Transferaufwendungen bei den Produkten 050 002 001 "Grundversorgung und Leistung nach dem SGB XII" und 050 002 002 "Grundsicherung für Arbeitslose" an. Aufgrund der

91 IM NRW, Handreichung NKF, 3. Auflage, zu § 2 GemHVO, Erläuterungen zu den Haushaltspositionen im Einzelnen, Ziff. 1.3.14, zu Nummer 14 (Transferaufwendungen):
Hierunter sind alle Leistungen der Gemeinde an Dritte zu erfassen, die von der Gemeinde gewährt werden, ohne dass die Gemeinde dadurch einen Anspruch auf eine konkrete Gegenleistung erwirbt. Sie beruhen i.d.R. auf einseitigen Geschäftsvorfällen und nicht auf einem Leistungsaustausch. Typisch dafür sind Leistungen der Sozialhilfe, der Jugendhilfe, Leistungen an Arbeitssuchende, Leistungen an Kriegsopfer und ähnliche Anspruchsberechtigte, Leistungen an Asylbewerber sowie sonstige soziale Leistungen.

teilweisen Refinanzierung der Grundsicherungsleistungen durch den Bund, belasten die Transferaufwendungen bei der Grundversorgung und Leistung nach dem SGB XII den Kreishaushalt durch ein größeres Defizit stärker.

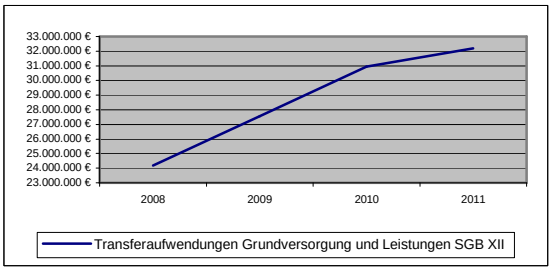
Jahresabschluss 2009

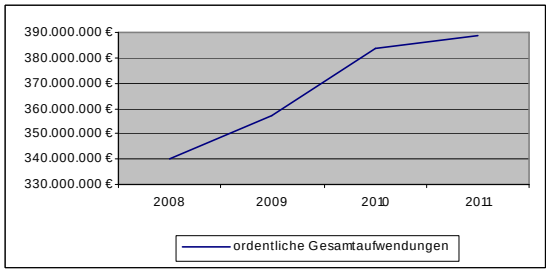


Die Transferaufwendungen der Grundversorgung und Leistungen nach dem SGB XII (Produkte 050 002 001 "Grundversorgung und Leistung nach dem SGB XII") sind stetig gestiegen und haben sich seit 2008 im Vergleich zu den Gesamtaufwendungen wie folgt entwickelt:

	Jahresrechnung 2008	Jahresrechnung 2009	Haushaltsansatz 2010	Haushaltsansatz 2011
Transferaufwendungen der Sozialhilfe SGB XII	24.178.078 €	27.562.574 €	30.953.930 €	32.183.930 €
ordentliche Gesamtaufwendungen	339.885.546 €	357.012.079 €	383.569.202 €	388.786.895 €
Anteil Transferaufwendungen SGB XII am ordentlichen Gesamtaufwand	7,1 %	7,7 %	8,1 %	8,3 %

Die Transferaufwendungen im Rahmen der Grundversorgung und Leistungen nach dem SGB XII sind in den letzten vier Jahren zunächst steil, aber insgesamt stetig gestiegen bzw. werden weiter ansteigen.





Zum Vergleich dazu ist hier die Entwicklung der ordentlichen Gesamtaufwendungen dargestellt, die im fast identischen Rhythmus gestiegen sind.

Heranziehung der kreisangehörigen Kommunen durch den Kreis Düren

Der Kreis Düren hat die Durchführung der ihm als örtlichen Träger obliegenden Aufgaben weitgehend den Städten und Gemeinden des Kreises zur Entscheidung im eigenen Namen per Satzung[92] übertragen.

Die Anzahl der Personen, die im Kreis Düren Leistungen nach dem SGB XII erhalten, liegt in den letzten drei Jahren bei durchschnittlich 2.750 Personen.

		30.06.2008	30.06.2009	30.06.2010
Anzahl der Hilfeempfänger		2.834	2.659	2.755
1	Unterteilung nach Geschlecht			
	- männlich	1.161	1.110	1.191
	- weiblich	1.673	1.549	1.564
2	Verteilung nach Altersgruppen			
	- unter 18 Jahren	102	85	86
	- 18 bis 64 Jahren	1.435	1.398	1.463
	- ab 65 Jahren	1.297	1.176	1.206
Anzahl der Fälle		2.557	2.411	2.503

Die Gesamtaufwendungen für die durch Kommunen durchgeführten Kreisaufgaben in Höhe von 13,6 Mio. € verteilt sich zum Stichtag 31.12.2009 wie folgt auf die Kommunen und deren Hilfeempfänger:

Kommune	Einwohner	Hilfeempfänger	Anteil Hilfeempfänger an Einwohnern	Aufwendungen 2009	Erträge 2009	Nettoaufwand 2009
Aldenhoven	14.062	136	0,97%	659.206,46 €	26.335,02 €	632.871,44 €
Düren	92.906	1.474	1,59%	7.724.381,97 €	433.311,70 €	7.291.070,27 €
Heimbach	4.471	28	0,63%	145.629,98 €	14.364,96 €	131.265,02 €
Hürtgenwald	8.685	26	0,30%	113.887,00 €	4.569,00 €	109.318,00 €
Inden	6.875	66	0,96%	177.030,87 €	4.199,72 €	172.831,15 €
Jülich	33.133	333	1,01%	1.489.832,19 €	112.683,38 €	1.377.148,81 €
Kreuzau	17.834	116	0,65%	638.902,29 €	12.981,48 €	625.920,81 €
Langerwehe	14.172	18	0,13%	354.664,16 €	18.712,46 €	335.951,70 €
Linnich	13.632	127	0,93%	625.300,45 €	24.534,69 €	600.765,76 €
Merzenich	9.797	59	0,60%	266.722,72 €	9.676,11 €	257.046,61 €
Nideggen	10.716	45	0,42%	214.697,42 €	11.397,71 €	203.299,71 €
Niederzier	14.085	101	0,72%	441.918,66 €	26.885,94 €	415.032,72 €
Nörvenich	10.988	55	0,50%	218.784,42 €	911,17 €	217.873,25 €
Titz	8.274	57	0,69%	252.815,72 €	4.187,34 €	248.628,38 €
Vettweiß	9.007	67	0,74%	306.509,43 €	11.915,00 €	294.594,43 €
insgesamt:	268.637	2.708	1,01%	13.630.283,74 €	716.665,68 €	12.913.618,06 €

Im Durchschnitt sind 1 % der Einwohner Hilfeempfänger nach dem SGB XII. Die Stadt Düren hat eine überdurchschnittliche hohe Anzahl an Hilfeempfängern, dort ist auch höchste Aufwand festzustellen.

Die Beteiligung der kreisangehörigen Kommunen an den Kosten der von ihnen durchgeführten Sozialhilfeaufgaben ist zum 01.01.2005 weggefallen. Vorher mussten sich die Kommunen bis zu 50 % an den Kosten beteiligen, wobei ein Härteausgleich vorgenommen wurde.

[92] Satzung über die Durchführung der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) im Kreis Düren vom 29.12.2004

Der Bereich der Sozialhilfe nach dem SGB XII ist ein großer, finanzstarker und komplexer Bereich, für den es sinnvoll ist, steuerungsrelevante Daten ähnlich wie in der **Monatsbilanz der job-com** zu erheben. Als Grundlage könnten auch die in diesem Bericht zusammengetragenen Daten, Fallzahlen und Fakten herangezogen werden.

Anmerkung A 15
Aufgrund der großen Bedeutung des Sozialbereichs und seiner haushaltsmäßigen Größenordnung ist es angezeigt, zur Verbesserung von Transparenz und Steuerungsmöglichkeiten eine Erhebung, Darstellung und regelmäßige Fortschreibung aussagekräftiger Daten im Bereich des SGB XII durch das Fachamt durchzuführen. Dies kann monatlich oder quartalsmäßig erfolgen. Die hieraus gewonnenen Daten würden zu einer wesentlich transparenteren Übersicht über den gesamten Sozialbereich (Hilfearten, Fallzahlen, Haushaltsvolumen etc.) führen und damit weitere steuerungsrelevante Grundlagen für die Verwaltung, die politischen Gremien wie auch die Rechnungsprüfung liefern.

Die hier begonnene Bestandsaufnahme der örtlichen Rechnungsprüfung dient als Basis weiterer Einzelfall- oder Schwerpunktprüfungen im Sozialamt und in den kreisangehörigen Kommunen. Bei den Prüfungen der Kommunen wird das Rechnungsprüfungsamt bei der Themenplanung aufgrund der gewonnenen Erfahrungen das Fachamt mit einbeziehen.

Eingliederungshilfe (I)

Der Landschaftsverband Rheinland ist gem. § 97 Abs. 3 Ziff. 1 SGB XII i.V.m. § 2 der Ausführungsverordnung zum SGB XII (AV-SGB XII NRW) u.a. sachlich zuständig für:

> *Leistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach den §§ 53 bis 60 SGB XII*
>
> und damit für die Versorgung behinderter Menschen mit Körperersatzstücken und größeren Hilfsmitteln zur medizinischen Rehabilitation, zur Teilhabe am Arbeitsleben und zur Teilhabe am Leben an der Gemeinschaft im Sinne des § 54 Abs. 1 Satz 1 SGB XII i.V.m. den §§ 26, 33 und 55 SGB IX;
> größere Hilfsmittel sind solche, deren Preis mindestens 180 € beträgt
> (§ 2 Abs. 1 Ziff. 4 AV-SGB XII NRW)

Der Landschaftsverband Rheinland hat mit Satzung über die Heranziehung der örtlichen Träger der Sozialhilfe und der kreisangehörigen Gemeinden zur Durchführung von Aufgaben des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe (Sozialhilfesatzung – SH-Satzung) vom 14.12.2007[93] die o.g. Aufgabe auf den Kreis Düren delegiert.

§ 1 Ziff. 3 c der SH-Satzung lautet:
"Der überörtliche Träger der Sozialhilfe zieht die örtlichen Träger der Sozialhilfe und die kreisangehörigen Gemeinden zur Durchführung der nachfolgenden Aufgaben heran, die ihm nach § 97 SGB XII oder Landesrecht obliegen:

Ziff. 3 die kreisfreien Städte, Städteregion Aachen und Kreise

c) für die Versorgung von behinderten Menschen mit Körperersatzstücken, größeren orthopädischen und größeren anderen Hilfsmitteln mit Ausnahme der Hilfe zur Beschaffung eines Kraftfahrzeuges und von Gebrauchsgegenständen des täglichen Lebens
- der überörtliche Träger der Sozialhilfe entscheidet bei der Versorgung von Menschen mit Behinderung jedoch in jedem Falle selbst, wenn der behinderte Mensch von ihm unmittelbar Hilfe in vollstationärer Form erhält -"

In den Durchführungshinweisen zur Sozialhilfesatzung Abschnitt IV "Versorgung mit Körperersatzstücken, größeren orthopädischen und größeren anderen Hilfsmitteln - § 1 Nr. 3 Buchstabe c) SH-Satzung" (1. Ergänzung 2009) hat der Landschaftsverband Rheinland für die delegierten Aufgaben Weiteres geregelt.

Die Versorgung von behinderten Menschen mit Körperersatzstücken, größeren orthopädischen und größeren anderen Hilfsmitteln wurde wie bereits ausgeführt grundsätzlich vom Landschaftsverband Rheinland auf den Kreis Düren delegiert. Die damit verbundenen Ausgaben werden mit dem Landschaftsverband quartalsmäßig summarisch abgerechnet und dem Kreis Düren erstattet. Eine Erstattung der Personalkosten erfolgt nicht.

Der Aufgabenumfang hat sich durch die Neustrukturierung der Krankenversicherung und die Erweiterung des krankenversicherten Personenkreises reduziert. In der Praxis sind beim Kreis Düren im Bereich der Versorgung mit Hilfsmitteln in den Jahren 2008 und 2009 folgende Fallzahlen angefallen:

[93] Zuletzt geändert durch Änderungssatzung vom 8.2.2010 (GV. NRW. S. 171)

Hilfsmittel:	Anzahl 2008	Anzahl 2009
Eigenanteil orthopädische Schuhe	15	7
Hörgerätebatterien	14	10
Kraftknotensystem[94]	3	1
Summe	**32**	**18**

Es wurden in den Jahren 2008 und 2009 keine Rechtsmittel eingelegt.

Für die Versorgung mit Hilfsmitteln im Rahmen der vom Landschaftsverband Rheinland delegierten Aufgaben wurden insgesamt folgende Beträge ausgezahlt:

- **2008: 3.659,05 €**
- **2009: 1.366,88 €**

Einzelfallprüfung:
Von den insgesamt 50 Fällen wurden stichprobenartig fünf Fälle geprüft. Nur in einem Fall wurde eine Beanstandung festgestellt und zwar im Falle der Erstattung der Kosten für Hörgerätebatterien für Frau E. B. in den Jahren 1999 – 2009:

Anmerkung A 16
Die Einzelfallakte enthält keinen Nachweis darüber, dass bei Frau B. eine Behinderung gem. § 53 Abs. 1 Satz 1 SGB XII vorliegt und eine Hörhilfe - als Voraussetzung für die Übernahme der Kosten für die Hörgerätebatterien - benötigt wird.

Bei den restlichen geprüften Fälle wurden keine Beanstandungen festgestellt. Die Aktenführung ist sehr unterschiedlich. Auch die Bescheide sind innerhalb eines Falles verschieden ausgestaltet.

Zur Vereinheitlichung und zur Verbesserung der Nachvollziehbarkeit der Fallabwicklung ist die Zusammenfassung der Fallprüfung z.B. in einem kurzen Vermerk oder entsprechenden Vordruck sinnvoll. Dies dient als Hilfestellung für die Sachbearbeitung und dadurch wird gleichzeitig sicherstellt, dass auch alle Voraussetzungen einzeln geprüft werden. Die Bescheide sollten einheitlich gestaltet werden, dabei sollten insbesondere die gesetzlichen Grundlagen aus Gründen der Bürgerfreundlichkeit genauer zitiert werden.

[94] Ein Kraftknotensystem ist ein Sicherungssystem für Rollstühle beim Transport in entsprechenden Kraftfahrzeugen.

Hilfe zur Erziehung, Eingliederungshilfe (II)

I. Allgemeines

Das Kinder- und Jugendhilfegesetz wurde 1995 um den Aufgabenbereich der **Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche** erweitert. Dies sollte ein erster Schritt sein, der Aufsplitterung von Zuständigkeiten für behinderte junge Menschen in unterschiedlichen Hilfesystemen zu begegnen. Vorher hatten Leistungen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach dem Bundessozialhilfegesetz Vorrang.

Eingliederungshilfen richten sich an Kinder und Jugendliche, die durch Psychosen, Neurosen, Sucht oder seelische Störungen nicht ihrem Alter entsprechend am gesellschaftlichen Leben teilhaben können. Als Hilfen stehen ambulante und stationäre Betreuungsformen zur Verfügung. Zielrichtung der Hilfen ist, möglichst weitgehende Autonomie und soziale Kompetenz des Kindes bzw. des Jugendlichen zu vermitteln.

Eingliederungshilfe erhalten Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene, deren seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für ihr Lebensalter typischen Zustand abweicht und deren Teilnahme am gesellschaftlichen Leben aufgrund psychischer Belastungen und Besonderheiten beeinträchtigt ist.

Derartige psychische Belastungen sind:

- körperlich nicht begründbare Psychosen (z.B. Schizophrenie, manisch depressive Erkrankungen)
- seelische Störungen
  - infolge einer körperlichen Verletzung oder Krankheit,
  - infolge einer Verletzung oder Krankheit des Gehirns,
  - infolge von Anfallsleiden, oder
  - wenn die Störungen im seelischen Bereich selbst eine Äußerung der Krankheit sind,
- Suchtkrankheiten (z.B. Drogensucht).

Die selben Rechte haben Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene, denen psychische Beeinträchtigungen drohen.

Abgrenzung zu anderen Leistungen
Die Eingliederungshilfe ist von anderen Leistungen abzugrenzen. Diesbezüglich sind insbesondere Krankheit und schulische Förderung zu nennen.

Eine **Krankheit** im Zusammenhang mit einer seelischen Behinderung wird von Ärzten festgestellt und bedarf einer ärztlichen Behandlung. In diesen Fällen besteht eine Leistungspflicht der Krankenkasse.
Schulschwierigkeiten, wie erhebliche Lese- und Rechtschreibschwäche, fallen zunächst in den Zuständigkeitsbereich der Schule. Eine außerschulische Behandlung durch qualifizierte Therapeuten oder Heilpädagogen kommt dann in Frage, wenn:

- die Störung Krankheitswert hat, dann Zuständigkeit Krankenkasse,
- eine seelische Behinderung mit Integrationsrisiko droht/vorliegt und die schulische Fördermöglichkeit nachweislich ausgeschöpft ist, dann Eingliederungshilfe gem. § 35 a SGB VIII.

Formen der Eingliederungshilfe
Im Rahmen der Jugendhilfe stehen für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene folgende Hilfeformen zur Verfügung:

- ambulante Eingliederungshilfen,
- Eingliederungshilfe in Tageeinrichtungen für Kinder oder in anderen teilstationären Einrichtungen,
- Eingliederungshilfe durch geeignete Pflegepersonen und
- Eingliederungshilfe in Einrichtungen über Tag und Nacht sowie sonstigen Wohnformen.

Aufgabe und Ziel der Eingliederungshilfe
Durch die Maßnahmen der Eingliederungshilfe wird die Verbesserung entwicklungspsychologisch wichtiger Funktionen, wie Autonomie und Bildungsfähigkeit, z.B. in Form einzel- oder gruppentherapeutischer Verfahren, sowie die soziale Rehabilitation angestrebt.

Kostenträgerschaft
Die Kosten der Eingliederungshilfe trägt das örtlich zuständige Jugendamt. Die Eltern, Kinder, Jugendlichen und deren Ehegatten/Lebenspartner werden, mit Ausnahme der **ambulanten** Eingliederungshilfen, im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit zu den Kosten herangezogen.

II. Haushaltsmäßige Darstellung und Fallzahlen

Die Einnahmen und Ausgaben für den Bereich der Eingliederungshilfe werden im Abschnitt 060 003 002 nachgewiesen. Diese umfassen folgende Produkte:

Einnahme:
- 10000 4488009 Rückzahlung gewährter Hilfen (Heimunterbringung incl. § 34 SGB VIII)
- 10000 4488020 Rückzahlung gewährter Hilfen (ambulante Eingliederungshilfe)
- 10000 4488026 Rückzahlung gewährter Hilfen (übrige Eingliederungshilfe)

Ausgabe:
- 10000 5391011 Eingliederungshilfe ambulant
- 10000 5391015 Eingliederungshilfe stationär (Minderjährige)

Gem. Teilergebnisrechnung für das Hj. 2009 weisen die vorgenannten Produkte insgesamt folgende Ergebnisse auf:

Einnahmen

Haushaltsansatz 2009	208.900,00 €
Ergebnis lt. Teilergebnisrechnung	390.172,04 €
Mehreinnahme	181.272,04 €

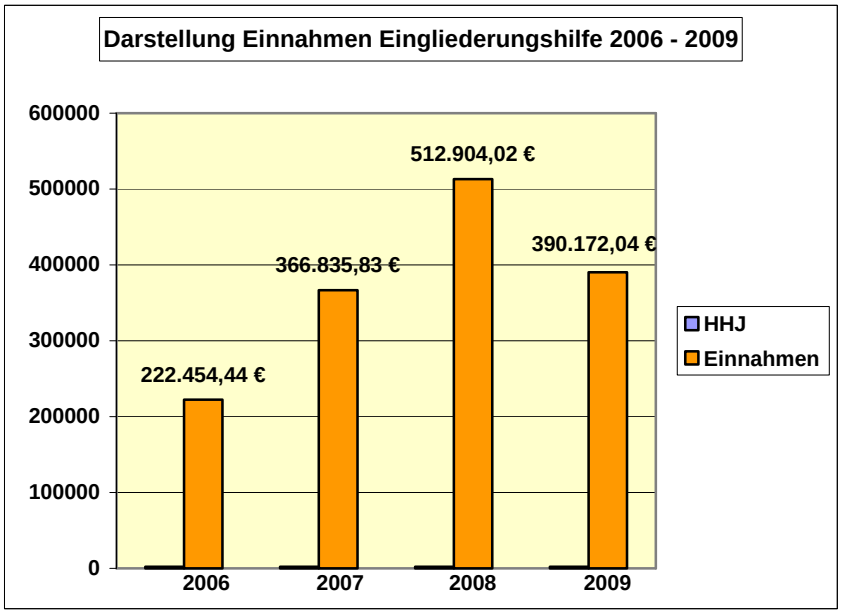
Ausgaben

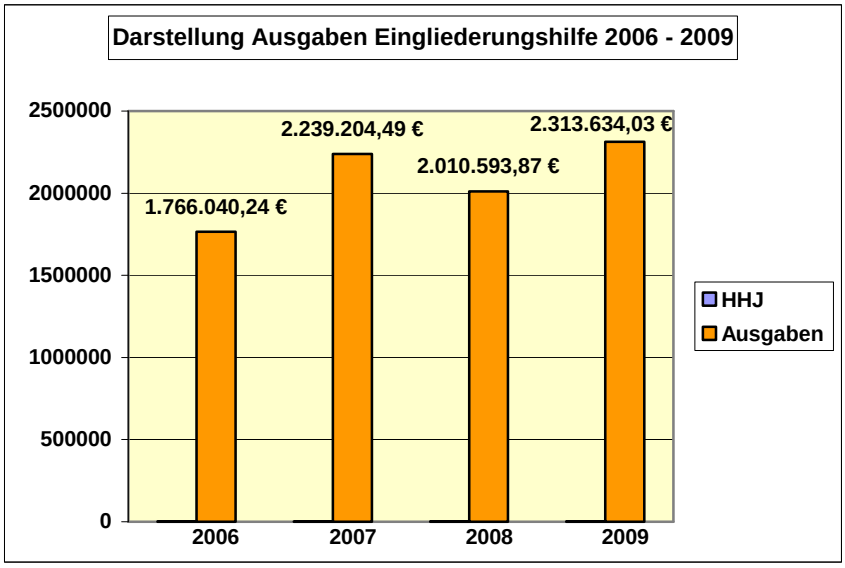
Haushaltsansatz 2009	1.375.000,00 €
Ergebnis lt. Teilergebnisrechnung	2.313.634,03 €
Mehrausgabe	938.634,03 €

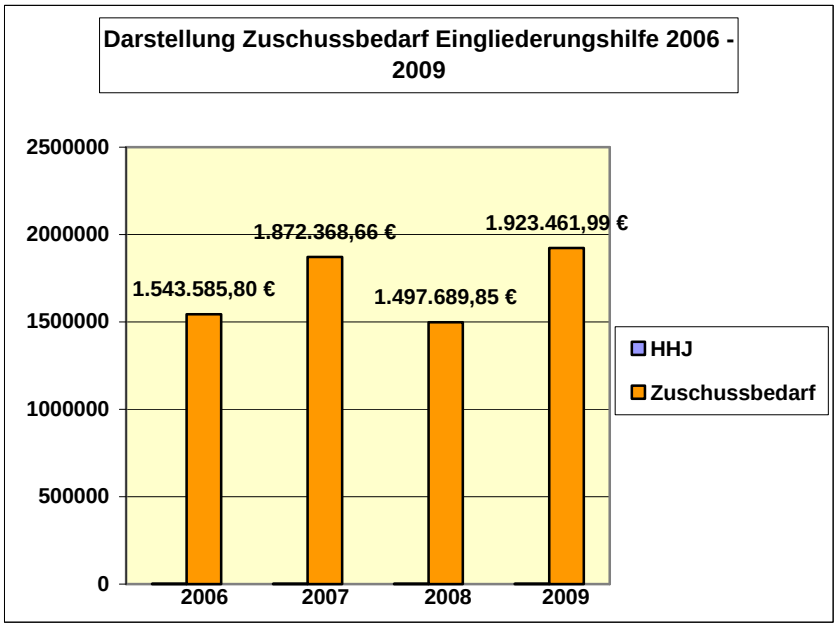
Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Jahre 2006 bis 2009

Um die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben und mithin des Zuschussbedarfs nachzuvollziehen, wurden die jeweiligen Jahresrechnungen der letzten vier Jahre ausgewertet. Danach ergeben sich folgende Zahlen:

Hj.	Einnahmen	Ausgaben	Zuschussbedarf
2006	222.454,44 €	1.766.040,24 €	1.543.585,80 €
2007	366.835,83 €	2.239.204,49 €	1.872.368,66 €
2008	512.904,02 €	2.010.593,87 €	1.497.689,85 €
2009	390.172,04 €	2.313.634,03 €	1.923.461,99 €







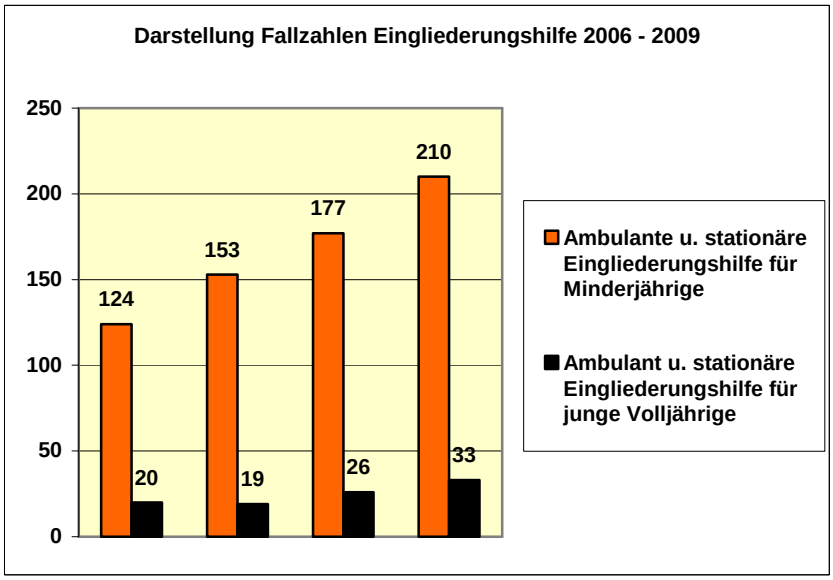
Entwicklung der Fallzahlen der Jahre 2006 bis 2009

Gem. Jugendhilfestatistik vom 31.12.2009 hatte das Jugendamt im Jahre 2009 folgende Fallzahlen:

- Fälle ambulante Eingliederungshilfe für Minderjährige 149
- Fälle stationäre Eingliederungshilfe für Minderjährige (§ 35 a SGB VIII) 61
- Fälle ambulante Eingliederungshilfe für junge Volljährige 18
- Fälle stationäre Eingliederungshilfe für junge Volljährige 15

Um die Entwicklung der Fallzahlen nachzuvollziehen, wurden die jeweiligen Jahresstatistiken der letzten vier Jahre ausgewertet. Danach ergeben sich folgende Zahlen:

Hj.	Ambulante u. stationäre Eingliederungshilfe für Minderjährige	Ambulante u. stationäre Eingliederungshilfe für junge Volljährige
2006	124	20
2007	153	19
2008	177	26
2009	210	33



Die Auswertung macht den stetigen Anstieg der Fallzahlen deutlich, womit auch die ebenfalls kontinuierlich steigenden Ausgaben ihre Begründung finden. Der kontinuierliche Anstieg der Fallzahlen und der Aufwendungen wird seitens des Jugendamtes mit der bundesweit zu beobachtenden negativen gesellschaftlichen Entwicklung (Probleme der Eltern mit der Erziehung ihrer Kinder, Verdachtsfälle vernachlässigter bzw. misshandelter Kinder etc.), die ein häufigeres Tätigwerden des Jugendamtes erforderlich macht, begründet. Ferner besteht ein Rechtsanspruch der Personensorgeberechtigten auf die erforderlichen Hilfen.

Die Begründung des Jugendamtes ist nachvollziehbar. Im Zuge der Prüfung wurde der Eindruck gewonnen, dass vor der Bewilligung beantragter Hilfen eine weitgehende Prüfung erfolgt, ob diese tatsächlich erforderlich sind. Prüfungsfeststellungen hinsichtlich des Anstiegs der Aufwendungen ergeben sich insofern nicht.

III. Grundsätzliche Feststellungen

Aufgrund der Erkenntnisse der Prüfung kann den Bediensteten des Sachgebiets 51/12 für den Bereich der Eingliederungshilfe eine hohe Qualität der Sachbearbeitung bescheinigt werden. Feststellungen mussten lediglich in zweien der geprüften Einzelfälle getroffen werden. Beide Feststellungen bezogen sich auf die Festsetzung und Realisierung von Kostenbeiträgen der Eltern der Hilfeempfänger.

Anmerkung A 17
Das Jugendamt wird angehalten, dafür Sorge zu tragen, dass Kostenbeiträge zeitnah festgesetzt und zügig realisiert werden. Rückständige Forderungen sollten kurzfristig der Zahlungsabwicklung zur Durchführung der Zwangsvollstreckung übergeben werden.

Eine Auswertung der Jugendhilfestatistik 2009 ergab, dass der im Bereich der Eingliederungshilfe zu beobachtende erhebliche Anstieg der Fallzahlen auch bei nahezu sämtlichen übrigen Hilfearten zu finden ist. Die steigenden Fallzahlen spiegeln sich in einer stetig steigenden Arbeitsbelastung des allgemeinen sozialen Dienstes (ASD) sowie des Sachgebiets *Wirtschaftliche Jugendhilfe* wider. Die von den jeweiligen Sozialarbeitern bzw. Sachbearbeitern zu bewältigenden Fallzahlen sind demzufolge in den letzten Jahren ebenfalls gestiegen. In den Jahren 2008 und 2009 erfolgte zwar eine Personalaufstockung, da diese aber immer nur zeitverzögert umzusetzen war, waren Bearbeitungsrückstände nicht zu vermeiden.

Das Jugendamt sieht seine vordringliche Aufgabe darin, eine zeitnahe Umsetzung der erforderlichen Hilfen sicherzustellen. Die Festsetzung und Verfolgung vorrangiger Kostenersatzansprüche wurde notgedrungen zurückgestellt. Dies hatte zur Folge, dass Kostenbeiträge wegen Fristablauf entweder nicht mehr gefordert, oder teilweise erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung festgesetzt werden konnten. Insofern sind dem Kreis Düren Forderungen gegen Dritte entgangen bzw. verspätet geltend gemacht worden. Hinsichtlich der Zahlungsrückstände ist ferner zu bedenken, dass diese bekanntermaßen häufig nur durch Einräumung von Ratenzahlungen oder mit erheblichem Aufwand im Rahmen der Zwangsvollstreckung realisiert werden können. Der damit einhergehende zusätzliche Aufwand lässt sich nur durch eine zeitnahe Festsetzung der Ansprüche vermeiden.

Das RPA verkennt nicht die vorrangige Verpflichtung des Jugendamtes, die darauf ausgerichtet sein muss, erforderliche und berechtigte Hilfen sicherzustellen, um Schaden von den Hilfeempfängern abzuwenden. Trotzdem müssen natürlich auch die Ansprüche des Kreises Düren durchgesetzt werden. Das Jugendamt wird daher angehalten, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, damit sichergestellt wird, dass Kostenbeiträge künftig zeitnah festgesetzt und realisiert werden. Sofern rückständige Forderungen nicht beglichen werden, sollte ferner die Zahlungsabwicklung (frühere Kreiskasse) umgehend mit der Durchsetzung der Ansprüche betraut werden.

Einzelfallprüfung

Dem Jugendamt lagen zum Zeitpunkt der Prüfung 210 Fälle von Eingliederungshilfe für Minderjährige sowie 33 Fälle für Volljährige vor. Die Sachbearbeitung ist auf alle acht Bedienstete des Sachgebiets *Wirtschaftliche Jugendhilfe* aufgeteilt. In die Prüfung wurden **16 Fälle ambulanter und sieben Fälle stationärer Hilfe** einbezogen. Das Ergebnis der Einzelfallprüfung wird nachfolgend dokumentiert.

Feststellung F 4
Zu den sich aus den einzelnen Vorgängen ergebenden Prüfungsfeststellungen ist zu jedem der nachfolgend aufgeführten Einzelfälle Stellung zu nehmen.

513609-3003 –

- **Aufgrund der verspäteten Berechnung des Kostenbeitrags des Vaters des Hilfeempfängers konnte der höhere Kostenbeitrag von mtl. 139 € erst ab 01.01.2009 gefordert werden. Der Einnahmeausfall für den Zeitraum vom 01.01.2008 – 31.12.2008 beträgt allerdings lediglich 216 €.**

Der HE, * , erhielt aufgrund eines Antrags des sorgeberechtigten Vaters, R. Sch., vom 10.09.2004 ab 25.01.2005 zunächst Hilfe zur Erziehung gem. § 27 ff. SGB VIII durch Unterbringung im heilpädagogischen Zentrum .
Der sorgeberechtigte Vater hat seinen gewöhnlichen Aufenthalt (g.A.) zum Zeitpunkt der Antragstellung in . Somit war gem. § 86 Abs. 2 SGB VIII die Zuständigkeit des Kreises Düren gegeben. Der diesbezügliche Bescheid datiert vom 20.11.2004. Die Hilfe wurde unbefristet gewährt und sollte mit dem Erreichen des Ziels der Maßnahme enden.

Durch Bescheid vom 10.02.2005 wurde die Art der Hilfegewährung auf Eingliederungshilfe gem. § 35 a SGB VIII umgestellt. Mit Bescheid von 03/2010 wurde die Hilfe schließlich über die Volljährigkeit hinaus weiter gewährt. Die mtl. Kosten belaufen sich auf ca. 5.500 €.

Die Eltern wurden mit Schreiben vom 26.01.2005 darüber informiert, dass sie im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit gem. § 91 Abs. 1 und 2 SGB VIII zur Leistung eines Kostenbeitrags verpflichtet sind und aufgefordert, ihre Einkommensverhältnisse darzulegen. Die Auswertung der Unterlagen führte zu folgenden Ergebnissen:

Der Rechtsanwalt der in lebenden Mutter teilte Anfang 2006 mit, diese verfüge über kein eigenes Einkommen und werde von ihrem Ehemann unterhalten. Unterhaltszahlungen seien daher nicht möglich. Die Mutter wurde in den Folgejahren noch mehrmals angeschrieben und um Erklärung ihrer Verhältnisse gebeten, war aber mehrfach umgezogen. Die aktuelle Adresse konnte erst am 15.12.2009 über den HE in Erfahrung gebracht werden. Die Mutter wurde daraufhin nochmals Anfang 2010 um Auskunft gebeten. Eine Antwort steht noch aus. Zwangsmittel stehen in nicht zur Verfügung.

Der Vater des Hilfeempfängers wurde mit Bescheid vom 10.03.2005 aufgrund seiner Einkommensverhältnisse zu einem Kostenbeitrag von zunächst mtl. 150 € ab 25.01.2005 herangezogen. Ab der Geburt eines weiteren Kindes in 04/05 reduzierte sich der Kostenbeitrag auf 111 € und ab 01.07.2005 auf 96 €. Aufgrund einer erneuten Überprüfung der Leistungsfähigkeit des Vaters vom 12.07.2007 wurde ab 01.07.2007 wieder ein höherer Kostenbeitrag von mtl. 121 € festgesetzt. Herr Sch. hat die Kostenbeiträge regelmäßig überwiesen.

Mit der Reform des Unterhaltsrechts, die zum 01.01.2008 in Kraft getreten ist, wurde u.a. die Vorrangigkeit des Kindesunterhalts manifestiert. Herr Sch. wurde daraufhin mit Schreiben vom 03.03.2008 zunächst nur in Verzug gesetzt, mit dem Hinweis, die Anforderung von Einkommensnachweisen erfolge zu einem späteren Zeitpunkt. Die neue Berechnung des Kostenbeitrags aufgrund der geänderten Rechtslage wurde dann jedoch erst am 04.05.2009 vorgenommen. Der neue Kostenbeitrag beträgt nun 139 €, wurde aber erst ab 01.01.2009 gefordert.

Als Grund für die Festsetzung zum 01.01.2009 und nicht zum 01.01.2008 wird seitens des Jugendamtes die lange Dauer zwischen der Inverzugsetzung und der Festsetzung des neuen Kostenbeitrags angegeben. Hier liegt tatsächlich eine Verwirkung rückständiger Beiträge vor, da der Unterhaltsschuldner aufgrund gängiger Rechtsprechung nach Ablauf eines Jahres davon ausgehen kann, es werde kein höherer Unterhalt für die Vergangenheit mehr gefordert.

Die höheren Kostenbeiträge für den Zeitraum vom 01.01.2008 – 31.12.2008 sind dem Kreis Düren somit entgangen. Der Einnahmeausfall beträgt allerdings lediglich 216 €.

513609-3999 –

- **Da der Kostenbeitrag des Vaters der Hilfeempfängerin erst ca. 1 ½ Jahre nach Hilfebeginn berechnet und Herr H. hinsichtlich seiner Zahlungspflicht in Kenntnis gesetzt wurde, ist ein Rückstand i.H.v. 9.575,16 € entstanden, der ab 07/10 mit mtl. 200 € getilgt werden soll. Bei zeitnäherer Sachbearbeitung hätte dieser Rückstand vermieden werden können.**

Die Hilfeempfängerin, * , erhält aufgrund eines Antrags ihrer Eltern, K. und L. H., vom 14.02.2008 ab 16.05.2008 Eingliederungshilfe gem. § 35 a SGB VIII durch Unterbringung in der Einrichtung . Grundlage für die Hilfegewährung war ein Gutachten des behandelnden Psychiaters. Die Eltern der Hilfeempfängerin haben ihren g.A. in , sodass die örtliche Zuständigkeit des Kreisjugendamtes Düren gem. § 86 Abs. 2 SGB VIII gegeben ist.

Die Leistungen wurden durch Bescheid vom 15.05.2008 zunächst bis (Volljährigkeit der HE) befristet. Aufgrund eines weiteren Antrags der Hilfeempfängerin vom 29.06.2009 wurde die Hilfe mit Bescheid vom 19.12.2009 über die Volljährigkeit hinaus bis zunächst 31.12.2010 weiter gewährt. Die mtl. Kosten belaufen sich auf ca. 4.100 €.

Die Eltern wurden mit Schreiben vom 10.06.2008 darüber informiert, dass sie im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit gem. § 91 Abs. 1 und 2 SGB VIII zur Leistung eines Kostenbeitrags verpflichtet sind und aufgefordert, ihre Einkommensverhältnisse darzulegen. Die Auswertung der Unterlagen führte zu folgenden Ergebnissen:

Frau H. verfügt lediglich über Einkommen i.H.v. mtl. 400 €. Ein Kostenbeitrag ist daher von ihr nicht zu fordern. Der diesbezügliche Bescheid des Jugendamtes datiert vom 10.02.2010.

Herr H. reichte die geforderten Unterlagen offenbar zügig ein. Der genaue Eingang ist nicht zu ersehen, da die Unterlagen nicht mit einem Eingangsstempel versehen wurden. Die Berechnung des Kostenbeitrags erfolgte erst Anfang 2010, mithin ca. 1 ½ Jahre nach Eingang der Unterlagen. Die Berechnung ergab, dass ab Hilfebeginn ein Kostenbeitrag zu fordern ist. Die Forderung für den Zeitraum vom 16.05.2008 – 31.03.2010 beläuft sich auf insgesamt 9.575,16 €. In einer Verhandlungsniederschrift vom 08.04.2010 wurde die Übereinkunft getroffen, Herr H. solle den Rückstand mit mtl. 200 € ab 07/10 begleichen. Der Leistungsbescheid datiert vom 20.04.2010.

Zu dem hohen Rückstand konnte es nur durch die mit erheblicher Verspätung vorgenommene Ermittlung des Kostenbeitrags kommen. Hinsichtlich der Gründe für diesen Sachverhalt wird auf die grundsätzlichen Feststellungen verwiesen. Wäre der Kostenbeitrag zeitnah ermittelt worden, hätte die hohe Nachforderung vermieden werden können. Außerdem ist der Kreis Düren i.H.d. Kostenbeitrags unnötig lange in Vorleistung getreten

Die Einhaltung der Ratenzahlung ist nun strikt zu überwachen. Ggf. ist die Zahlungsabwicklung kurzfristig mit der Einleitung von Zwangsmaßnahmen zu beauftragen.

Pflegewohngeld

Das Pflegewohngeld ist ein bewohnerorientierter Aufwendungszuschuss für Investitionskosten vollstationärer Dauerpflegeeinrichtungen. Die gesetzliche Grundlage ist § 12 des Gesetzes zur Umsetzung des Pflege-Versicherungsgesetzes (Landespflegegesetz Nordrhein-Westfalen – PfG NW)[95].

Die in einer Pflegeeinrichtung entstehenden Kosten werden unterteilt in Kosten für:

- pflegerischen Versorgung
- Unterkunft und Verpflegung
- Investitionskosten

An den Kosten für die Pflege beteiligt sich die Pflegeversicherung, die Kosten für Unterkunft und Verpflegung müssen die Bewohnerinnen und Bewohner grundsätzlich selbst tragen.

Zur Finanzierung ihrer betriebsnotwendigen Investitionskosten (dazu zählen z.B. Renovierung, Modernisierung, Umbau oder Neubau der Einrichtung) können vollstationäre Dauerpflegeeinrichtungen in Nordrhein-Westfalen unter bestimmten Voraussetzungen Pflegewohngeld erhalten. Der Höchstbetrag des Pflegewohngeldes legt der Landschaftsverband Rheinland für jede Pflegeeinrichtung gesondert fest.

Vollstationäre Dauerpflegeeinrichtungen sind gemäß § 8 Abs. 5 Satz 1 PfG NW

> *selbständig wirtschaftende Einrichtungen, in denen Pflegebedürftige unter ständiger Verantwortung einer ausgebildeten Pflegefachkraft zeitlich unbefristet gepflegt, untergebracht und verpflegt werden.*

Pflegewohngeld wird den zugelassenen vollstationären Dauerpflegeeinrichtungen, die eine Pflegesatzvereinbarung nach § 85 SGB XI abgeschlossen haben, aber nur für die Plätze gewährt, die von pflegebedürftigen Menschen genutzt werden, die

- pflegeversichert sind,
- mindestens Leistungen der Pflegestufe 1 erhalten und
- deren Einkommen und Vermögen zur Finanzierung der Aufwendungen für die Investitionskosten ganz oder teilweise nicht ausreicht.

Durch das 2. ModernG[96] wurde die Zuständigkeit für das Pflegewohngeld ab dem 01.01.2001 auf die örtlichen Träger der Sozialhilfe verlagert. Örtlich zuständig ist der Kreis oder die kreisfreie Stadt, wo der Heimbewohner vor der Heimaufnahme gewohnt hat. Lag der Wohnort außerhalb von Nordrhein- Westfalen, besteht grundsätzlich kein Anspruch auf Pflegewohngeld. Die Zuständigkeit innerhalb der Kreisverwaltung Düren liegt beim Sozialamt. Lediglich bei Berechtigten nach dem Bundesversorgungsgesetz (Kriegsopferfürsorge) sind die Landschaftsverbände zuständig.

Das Pflegewohngeld erhalten nicht die Pflegebedürftigen selbst, sondern das jeweilige Pflegeheim. Die Anträge werden daher grundsätzlich von den Pflegeeinrichtungen gestellt.

Die Bewilligung erfolgt grundsätzlich für zwölf Monate. Vorzeitige Änderungen erfolgen entsprechend § 7 PflFEinrVO nur, wenn

[95] PfG NW vom 19.3.1996 (GV. NRW. S. 820) zuletzt geändert durch Artikel 17 des Ersten Teils des Gesetzes vom 3.5.2005 (GV. NRW. S. 498)
[96] Zweites Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (Zweites Modernisierungsgesetz – 2. ModernG) vom 9.5.2000 (GV. NRW. S. 462)

- o Pflegebedürftige einer anderen Pflegestufe zugeordnet,
- o neue Vergütungsregelungen vereinbart werden oder
- o sich die gesonderte Berechnung der Investitionskosten verändert.

Seit dem 01.08.2003 wird neben dem Einkommen auch das Vermögen bei der Ermittlung des Pflegewohngeldes berücksichtigt. Vermögen, welches einen Betrag von 10.000,00 € übersteigt, schließt den Anspruch auf Pflegewohngeld aus. Aufgrund der neuen Bedeutung des Vermögens im Landespflegegesetz sind nun, wie in der Sozialhilfe auch, vertragliche Ansprüche, wie z. B. Nießbrauch u.s.w. zu prüfen.

Für beihilfeberechtigte Personen kann Pflegewohngeld nur unter bestimmten Voraussetzungen für den Teil der Investitionskosten gewährt werden, der nicht durch die Beihilfe abgedeckt ist. Für die Prüfung des Anspruchs sind die Bescheide der Beihilfestellen über die Höhe der Zuschüsse zu den Unterbringungskosten erforderlich.

Beim Pflegewohngeld unterscheidet das Sozialamt aus statistischen Gründen in Fälle im Rahmen der Hilfe zur Pflege und Selbstzahler, die die Unterbringungs- und Pflegekosten selber aufbringen können. In den Jahren 2007 bis 2009 betrug die Anzahl der bearbeiteten Fälle:

	2007	2008	2009
PWG Selbstzahler	288	333	455
PWG Hilfe zur Pflege	883	1.043	1.078
PWG insgesamt	1.171	1.376	1.533

Bei der Berechnung des Pflegewohngeldes werden neben dem anrechenbaren Einkommen die täglichen Heimpflegekosten und die entsprechend der Einstufung gezahlte Leistung der Pflegeversicherung zu Grunde gelegt. Vom anrechenbaren Einkommen werden ein Barbetrag zur persönlichen Verfügung (z.Zt. 93,93 €), die Kosten für Unterkunft und Verpflegung, die von der Pflegekasse nicht abgedeckten Pflegekosten sowie ein weiterer Selbstbehalt in Höhe von höchstens 50,00 € abgesetzt.

Das Pflegewohngeld wird auch im Zusammenhang mit der Gewährung von Hilfe zur Pflege bewilligt. In diesen Fällen erübrigt sich eine separate Berechnung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse, da die Prüfung der Hilfebedürftigkeit bereits im Rahmen Hilfe zur Pflege erfolgte und dort die Vermögensgrenze niedriger ist als beim Pflegewohngeld. Daher wurde die Einzelfallprüfung auf die Fälle der Selbstzahler beschränkt.

Einzelfallprüfung

Im Bereich der Selbstzahler wurden stichprobenartig sechs Fälle überprüft, wobei bei langjährigen Akten mit der intensiven Prüfung im Jahre 2007 begonnen wurde.

Nur in einem Fall wurde eine Beanstandung festgestellt. Durch einen Berechnungsfehler wurde das Einkommen zu hoch angesetzt und dadurch geringfügig zu wenig Pflegewohngeld ausgezahlt.

Zur besseren Nachvollziehbarkeit der Berechnung von Pflegewohngeld und zur Vermeidung möglicher Fehlerquellen sollte beim Zusammentreffen mehrerer Beträge bzw. bei einer Einkommensbereinigung separat aufgeschlüsselt werden, wie das anrechenbare Einkommen berechnet wurde.

Prüfung der Investitionskostenförderung ambulanter Pflegeeinrichtungen

Ambulante Pflegeeinrichtungen können jährlich eine pauschale Investitionskostenförderung erhalten. Die gesetzliche Grundlage ist § 10 des Gesetzes zur Umsetzung des Pflege-Versicherungsgesetzes (Landespflegegesetz Nordrhein-Westfalen – PfG NW)[97]. Darüber hinaus sind weitere Regelungen in der Verordnung über die Förderung ambulanter Pflegeeinrichtungen nach dem Landespflegegesetz (AmbPFFV)[98] enthalten.

Ambulante Pflegeeinrichtungen sind gemäß § 8 Abs. 2 PfG NW

> *selbstständig wirtschaftende Einrichtungen, die unter ständiger Verantwortung einer ausgebildeten Pflegefachkraft Pflegebedürftige in ihrer Wohnung pflegen und hauswirtschaftlich versorgen.*

Nach § 1 AmbPFFV werden bei ambulanten Pflegeeinrichtungen gefördert

1. *Einrichtung und Erwerb von Gebäuden, Aufwendungen für Miete, Pacht, Nutzung oder Mitbenutzung von Gebäuden sowie die*
2. *Erstbeschaffung, Instandsetzung, Instandhaltung und Wiederbeschaffung beweglicher Anlagegüter.*

Ausgenommen von der Förderung sind die zum Verbrauch bestimmten Wirtschaftsgüter nach der Pflege-Abgrenzungsverordnung.

Die Voraussetzungen für eine Förderung sind:

- Abschluss eines Versorgungsvertrags nach § 72 Abs. 1 SGB XI
- eine vertragliche Regelung über die Vergütung nach § 89 SGB XI
- Einhaltung von Qualitätsvorgaben
- keine Berechnung von Investitionsaufwendungen für die Pflegebedürftigen
- schriftlicher Antrag bis zum 01.03. eines Jahres

Durch das 2. ModernG[99] wurde die Zuständigkeit für die Investitionskostenförderung ambulanter Pflegedienste ab dem 01.01.2001 auf die örtlichen Träger der Sozialhilfe verlagert. Örtlich zuständig ist der Kreis oder die kreisfreie Stadt, in deren Gebiet sich die Einrichtung befindet. Die Zuständigkeit innerhalb der Kreisverwaltung Düren liegt beim Sozialamt.

Dem Antrag sind beizufügen:

- Berechnung der Investitionskostenpauschale einschließlich Testat (erforderliche Bestätigung des Spitzenverbandes, Steuerberaters oder Wirtschaftsprüfers)
- Kopie des Versorgungsvertrages nach § 72 SGB XI (bei Erstantrag oder Änderung)
- Nachweis der Vertretungsbefugnis, z.B. durch Handelsregisterauszug oder Gesellschaftsvertrag

Das Testat kann bis zum 01.05. eines Jahres nachgereicht werden. Zur Vereinfachung wird den ambulanten Pflegeeinrichtungen ein Antragsvordruck zur Verfügung gestellt.

---

[97] PfG NW vom 19.3.1996 (GV. NRW. S. 820) zuletzt geändert durch Artikel 17 des Ersten Teils des Gesetzes vom 3.5.2005 (GV. NRW. S. 498)
[98] AmbPFFV vom 4.6.1996 (GV. NRW. S. 197) geändert durch Verordnung vom 15.10.2003 (GV. NRW. S. 611)
[99] Zweites Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (Zweites Modernisierungsgesetz – 2. ModernG) vom 9.5.2000 (GV. NRW. S. 462)

Grundlage für die Berechnung der Investitionskostenpauschale für das jeweilige Jahr sind die zu Lasten der gesetzlichen und privaten Pflegekassen/Beihilfestellen abgerechneten Leistungen des Vorjahres einschließlich der abgerechneten Pauschbeträge, z.B. der Hausbesuchspauschale.

Die abgerechneten Leistungen werden mit dem in der Vergütungsvereinbarung festgelegten Punktwert gemäß dem in § 4 Abs. 1 Nr. 3 AmbPFFV vorgegebenen Verfahren in Leistungsstunden umgerechnet. Nach § 3 AmbPFFV werden die durchschnittlichen betriebsnotwendigen Investitionsaufwendungen mit 2,15 € pro volle Leistungsstunde pauschal gefördert. Die Auszahlung der Pauschale erfolgt bis zum 01.07. des Jahres.

In den Jahren 2008 bis 2010 sind für die Investitionskostenförderung ambulanter Pflegeeinrichtungen folgende Aufwendungen entstanden:

Jahr	2008	2009	2010
Aufwand	799.395 €	828.214 €	831.523 €

Die Anzahl der beschiedenen Anträge auf Investitionskostenförderung betrug:

2008	39
2009	38
2010	40

Im Jahre 2008 wurde ein Antrag abgelehnt, da er verfristet eingegangen war.

Für die Sachbearbeitung kann eine Arbeitshilfe aus dem Jahre 2000 vom Landschaftsverband Rheinland zur Hilfe herangezogen werden, die der Landschaftsverband im Rahmen der Änderung der Zuständigkeit dem Kreis Düren übersandt hatte. Diese enthält auch die vom Kreis Düren verwendeten Formulare, die bei Bedarf aktualisiert werden.

Einzelfallprüfung

Im Durchschnitt sind jährlich ca. 40 Anträge zu bearbeiten. Von dieser Fallzahl wurden 5 Fälle überprüft, wobei bei langjährigen Akten mit der intensiven Prüfung im Jahre 2008 begonnen wurde. Ein Fall davon war der im Jahre 2008 abgelehnte Antrag.

Insgesamt wurde eine übersichtlich geordnete und sorgfältige Sachbearbeitung vorgefunden. Nur in einem Fall wurde durch einen Berechnungsfehler die Investitionskostenpauschale im Jahre 2010 geringfügig zu hoch bewilligt. Zwischenzeitlich hat das Sozialamt den Überzahlungsbetrag zurückgefordert. Die ambulante Pflegeeinrichtung hat den Betrag inzwischen dem Kreis Düren erstattet.

Die Angaben der Antragsteller waren trotz Testat teilweise fehlerhaft. Im Rahmen der Sachbearbeitung wurden diese überprüft und korrigiert.

Bei der Bewilligung der Investitionskostenförderung ambulanter Pflegeeinrichtungen sollten weiterhin – wie bereits praktiziert – auch die testierten Angaben der Antragsteller hinterfragt werden, damit eine fehlerhafte Berechnung aufgrund unrichtiger Angaben verhindert werden kann.

Des Weiteren ist es ratsam, die Aktualität der vorliegenden Versorgungsverträge und Vergütungsvereinbarungen in regelmäßigen Abständen zu überprüfen.

Kostenerstattungen beim Sozialamt

Das SGB X beinhaltet Regelungen über das Sozialverwaltungsverfahren und den Sozialdatenschutz sowie die Zusammenarbeit der Sozialleistungsträger untereinander und ihre Rechtsbeziehungen zu Dritten.

Dazu gehören unter anderem Regelungen zu den Erstattungsansprüchen der Leistungsträger untereinander (§§ 102 bis 114 SGB X).

Das SGB X unterscheidet bei den Erstattungsansprüchen der Leistungsträger untereinander wie folgt:

- Anspruch des vorläufig leistenden Leistungsträgers, § 102
- Anspruch des Leistungsträgers, dessen Leistungsverpflichtung nachträglich entfallen ist, § 103
- Anspruch des nachrangig verpflichteten Leistungsträgers, § 104
- Anspruch des unzuständigen Leistungsträgers, § 105

In diesem Zusammenhang trifft das SGB X Regelungen über die Rangfolge bei mehreren Erstattungsberechtigten und die Erstattung der Sach- und Dienstleistungen, deren Verzinsung und Abwicklung.

Der Bereich der Erstattungsansprüche der Leistungsträger untereinander sollte beim Sozialamt prüfseitig betrachtet werden.

Auf Nachfrage hat das Sozialamt mit Schreiben vom 10.03.2010 mitgeteilt, dass seit 2008 bis zum Prüfungszeitpunkt im März 2010 *keine* Kostenerstattungsfälle angefallen sind.

Auf eine weitere Prüfung wird daher verzichtet. Die Sachprüfung soll bei der kommenden Verwaltungsprüfung allerdings fortgeführt und auf andere Fachämter (Jugendamt, ggf. job-com) ausgedehnt werden.

Unterhaltsforderungen des Kreises

Die Leistungsgewährung im Sozial- und Jugendhilfebereich unterliegt aufgrund ihrer besonderen Kostenintensität der regelmäßigen Überprüfung durch die örtliche Rechnungsprüfung.

Im Rahmen dieser Prüfungen stand immer wieder nicht nur die Gewährung von Leistungen, sondern auch die Geltendmachung von (übergeleiteten) Unterhaltsansprüchen gegen Dritte im Fokus der Prüfungen.

> *Auch der Lagebericht zum Jahresabschluss 2009 führt aus, dass viele Unterhaltsverpflichtete ihren Verpflichtungen nicht mehr nachkommen, was den Haushalt des Kreises belaste (Drs. Nr. 239/10, Band 2, S. 143).*

Nach den maßgeblichen sozialhilfe- und jugendhilferechtlichen Vorschriften gehen unter bestimmten Voraussetzungen (Unterhalts)Ansprüche von leistungsberechtigten Personen auf den Leistungsträger über (vgl. §§ 93 ff. SGB XII, 33 SGB II, 95 SGB VIII, 7 UVG).

Die Prüfung hat mehrfach aufgezeigt, dass häufig bei der Überleitung, Geltendmachung und ggf. Vollstreckung von Unterhaltsforderungen Mängel festzustellen waren bzw. die Einforderung und Verfolgung der Unterhaltsforderungen mangels Personalausstattung der Fachämter nicht in dem Maße betrieben werden konnte, wie es die Sach- und Finanzlage erfordert hätte.

Nach § 23 Abs. 3 GemHVO ist durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass Ansprüche der Kommune vollständig erfasst, rechtzeitig geltend gemacht und eingezogen werden. Auch fachgesetzlich ist bestimmt, dass Ansprüche rechtzeitig und vollständig nach den Bestimmungen des Haushaltsrechts durchzusetzen sind (vgl. § 7 Abs. 3 UVG).

Im Rahmen der Unterhaltsprüfung sind zwar auch fachgesetzliche Normen zu beachten, ein großer Schwerpunkt der Rechtsprüfungen und Regularien findet sich allerdings in den Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB). Sozialamt, Jugendamt und job-com werden daher mit zahlreichen Fragen und Problemlagen des gleichen Rechtsgebietes konfrontiert.

Anmerkung A 18
Die Rechnungsprüfung regt an, organisatorische und personalwirtschaftliche Überlegungen anzustellen, ob die Unterhaltssachbearbeitung mehrerer Ämter (Sozialamt, Jugendamt, job-com) nicht in einer zentralen Organisationseinheit zusammengeführt kann, um die Bearbeitung, Einforderung und Verfolgung von Unterhaltsansprüchen (des Kreises) zu verstärken, Synergieeffekte nutzen und die Finanzlage des Kreises in diesem Bereich verbessern zu können.

Wasser, Abfall und Umwelt

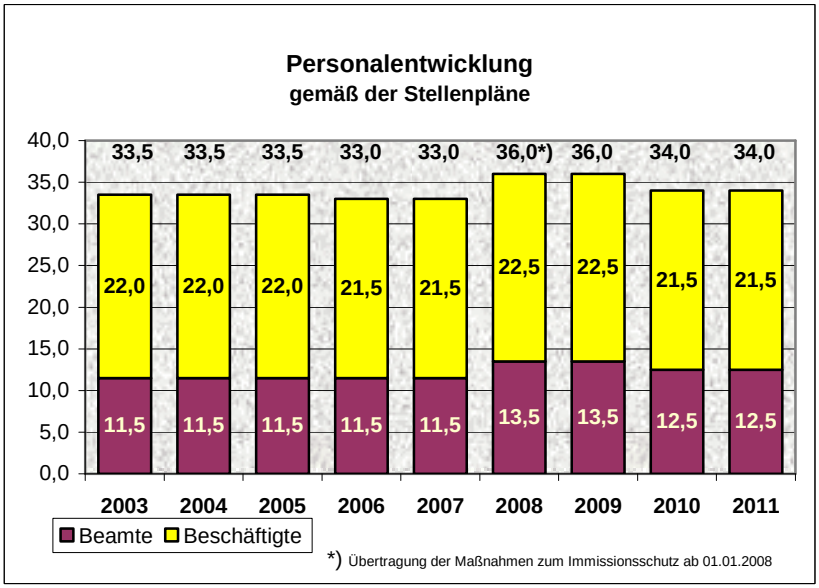
Die Aufgabenbereiche Abfallwirtschaft, Grundwasser- und Gewässerschutz sowie Bereiche des Umweltschutzes werden vom Amt 66 – Amt für Wasser, Abfall und Umwelt – wahrgenommen. Die wesentlichen Schwerpunkte liegen auf der Erteilung von Genehmigungen in den Bereichen Abfallwirtschaft, Abgrabungen und Wasserwirtschaft sowie deren Überwachung. Weiterhin ist der Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und Altlasten ein bedeutender Arbeitsbereich.

Von Amt 66 werden Produkte aus mehreren Produktbereichen bewirtschaftet. Dabei handelt es sich im Einzelnen um die folgenden Produkte:

Produktbereich	**110**	**Ver- und Entsorgung**
	Produkt 110.001.001	Überwachung der Abfallentsorgung
	Produkt 110.001.002	Abfallwirtschaft
Produktbereich	**130**	**Natur- und Landschaftspflege**
	Produkt 130.002.001	Entwicklung und Schutz des Grundwassers
	Produkt 130.002.002	Entwicklung und Schutz oberirdischer Gewässer
	Produkt 130.002.003	Hochwasserschutz
Produktbereich	**140**	**Umweltschutz**
	Produkt 140.001.001	Umweltinformation
	Produkt 140.002.001	Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen & Altlasten
	Produkt 140.002.002	Abgrabungen und Deponien
	Produkt 140.003.002	Maßnahmen zum Immissionsschutz

Den Produkten sind Kennzahlen zugeordnet, welche alle die Zielsetzung einer zeitnahen bzw. kurzfristigeren Bearbeitung beinhalten. Daneben sind in den entsprechenden Kennzahlen Zielvorgaben bzgl. der Anzahl der Überwachungseinsätze und Probennahmen angesetzt. Nach den im Haushaltsplan 2010/2011 enthaltenen Darstellungen sind die Zielvorgaben in 2009 weitestgehend erreicht worden.

Die Sollstärke der zur Erledigung der Aufgaben in zwei Sachgebieten insgesamt vorgesehenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ergibt sich aus den Stellenplänen der vergangenen Haushaltsjahre. Danach war folgender Personalbestand vorgesehen:



Wie aus der Grafik ersichtlich, ist die Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über einen langen Zeitraum fast konstant geblieben. Die Steigerung um drei Kolle-

gen im Haushaltsjahr 2008 ist auf die Übertragung der Aufgaben im Bereich *Immissionsschutz* zurückzuführen. Bereits im Haushaltsjahr 2009 konnte diese personelle Erweiterung wieder um zwei Stellen reduziert werden. Die Personalkostenentwicklung verlief dementsprechend, so dass auf eine grafische Darstellung in diesem Bericht verzichtet wurde.

Rechtsgrundlagen

Bei der Erteilung von Genehmigungen, der Überwachung von Handlungen in den Bereichen *Abfall, Wasser und Umwelt* und der damit einhergehenden Gebührenerhebung sind die einschlägigen Rechtsvorschriften zu beachten. Insbesondere sind folgende Rechtsgrundlagen zu berücksichtigen:

- Wasserrechtliche Vorschriften, vor allem Wasserhaushaltsgesetz, Landeswassergesetz und Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen

- Bodenschutzgesetz, Landesbodenschutzgesetz und Bundesbodenschutzverordnung sowie das Abgrabungsrecht

- Abfallrechtliche Vorschriften, insbesondere Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Landesabfallgesetz sowie zahlreiche Verordnungen und Verwaltungsvorschriften

- Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung einschließlich Landsrecht und das Umweltinformationsrecht

- Allgemeine Verwaltungsgebührenordnung

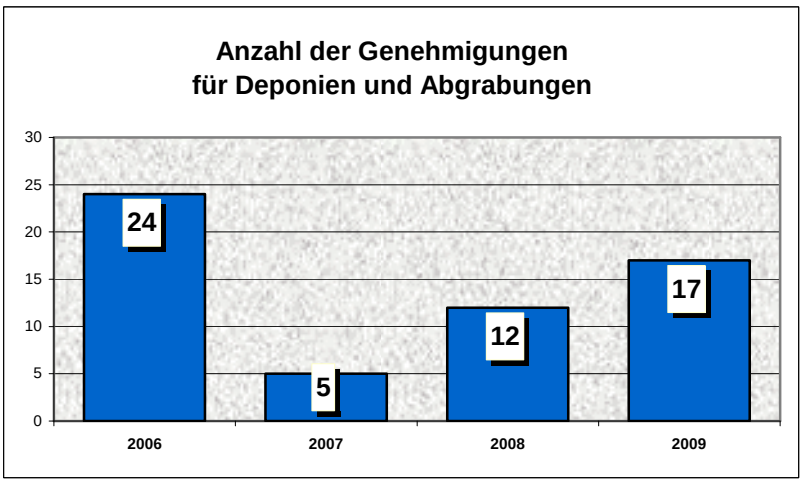
Arbeitsumfang und Betrachtung einzelner Arbeitsbereiche

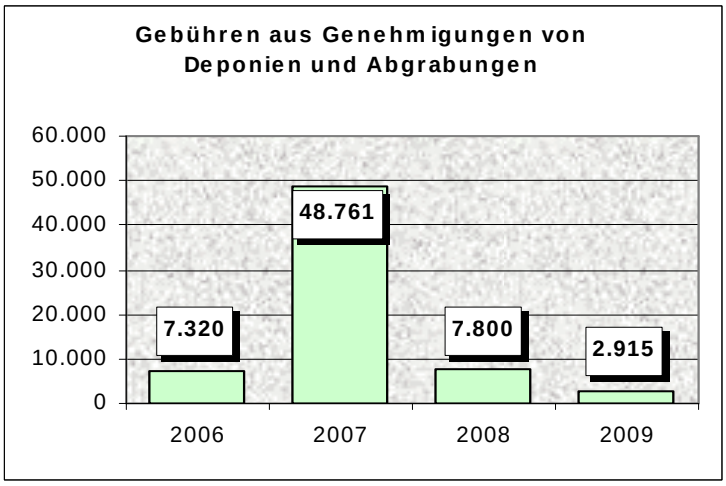
Bevor eine stichprobenweise Prüfung der Einzelfälle erfolgte, wurde das Fachamt mit Schreiben vom 05.02.2010 aufgefordert, Antworten auf einen Fragenkatalog zu geben. Mit Schreiben vom 18.03.2010 hat das Amt 66 ausführlich auf die Fragen geantwortet. Daraus ergeben sich die Fakten und Daten für die verschiedenen Arbeitsbereiche, wie sie in den Haushaltsjahren 2006 bis 2009 angefallen sind. Parallel hierzu werden die anlässlich der Überwachungstätigkeit vom Fachamt aufgegriffenen Verstöße dargestellt.

Deponien und Abgrabungen

Eine Genehmigung zur Einrichtung einer Deponie oder für eine Abgrabung ist an die Beachtung sehr spezieller Rechtsnormen gebunden, bedingt die Beteiligung vieler anderer Behörden sowie Stellen und muss mannigfaltige Bedingungen erfüllen. Daraus ergibt sich ein umfangreiches Verwaltungsverfahren, welches nicht nur einen erheblichen Schriftverkehr mit sich bringt. Bis alle Unterlagen vorliegen, welche eine endgültige Entscheidung über den Sachverhalt ermöglichen, ist ein großer Verwaltungsaufwand erforderlich. Die Genehmigungen für Deponien und Abgrabungen sind gebührenpflichtig.

Eine Betrachtung der Genehmigungsverfahren und des Gebührenaufkommens ergibt folgendes Bild:

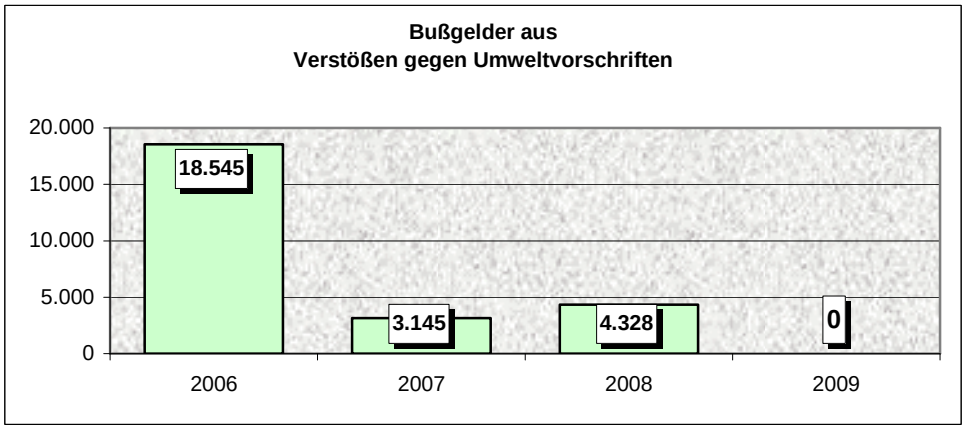


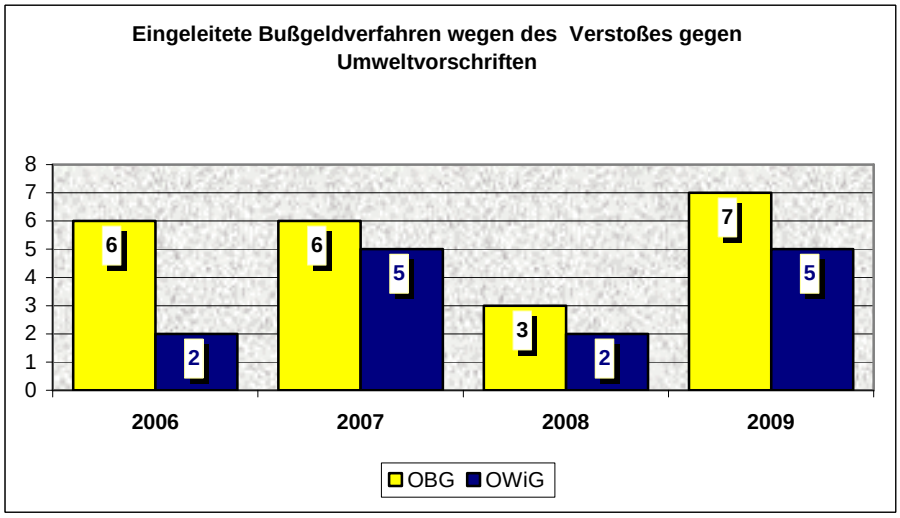


Das Gebührenaufkommen ist abhängig von der Zahl der Genehmigungsanträge. Dabei kommt es zu Verschiebungen der Gebührenzahlung in Folgejahre, da die Verfahren oftmals längere Bearbeitungszeiträume in Anspruch nehmen. Daraus erklärt sich, dass trotz der großen Anzahl von 24 Anträgen im Rechnungsjahr 2006 nur relativ geringe Gebühreneinnahmen erzielt wurden. Die große Masse der Gebühren konnte erst im Rechnungsjahr 2007 vereinnahmt werden.

Die Deponien und Abgrabungen unterliegen der Überwachung. Durch regelmäßige unangekündigte Ortsbesichtigungen des Außendienstmitarbeiters werden Abgrabungen und Deponien im Hinblick auf Genehmigungskonformität überprüft. Aufgrund von Anzeigen oder Beobachtungen des Außendienstmitarbeiters erfolgt daneben noch eine anlassbezogene Überwachung. In die Überprüfung der Objekte werden neben der Umweltschutzprüfung auch die Bereiche *Immissionsschutz* und *Arbeitssicherheit* mit einbezogen.

Bei Verstößen werden Bußgeldverfahren nach dem Ordnungsbehördengesetz – OBG – oder dem Ordnungswidrigkeitengesetz – OWiG – eingeleitet. Die Entwicklung der Anzahl der eingeleiteten Bußgeldverfahren und der daraus resultierenden Bußgeldeinnahmen ergibt sich aus den folgenden Grafiken:





Auch bei den Bußgeldverfahren liegen zwischen der Einleitung des Verfahrens und der Zahlung des Bußgeldes meist erhebliche Zeiträume. Viele der Verfahren werden auf dem Gerichtswege entschieden, was zur Folge hat, dass die von dort festgesetzten Bußgelder oftmals nicht mehr dem Kreis Düren zufließen.

Abfallentsorgung und Immissionsschutz

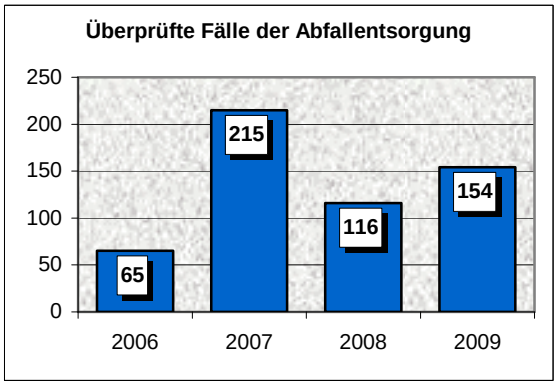
Die Kontrolle der Einhaltung der abfallrechtlichen Vorschriften des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes, des Landesabfallgesetzes sowie der abfallrechtlichen Verordnungen und Sonderbestimmungen obliegt der zuständigen örtlichen Verwaltungsbehörde. Gem. § 45 Landesabfallgesetz ist die Kreisordnungsbehörde für die Verfolgung und Ahndung der Ordnungswidrigkeiten im Bereich der Abfallwirtschaft zuständig, soweit diese außerhalb der geschlossenen Ortslage erfolgen.

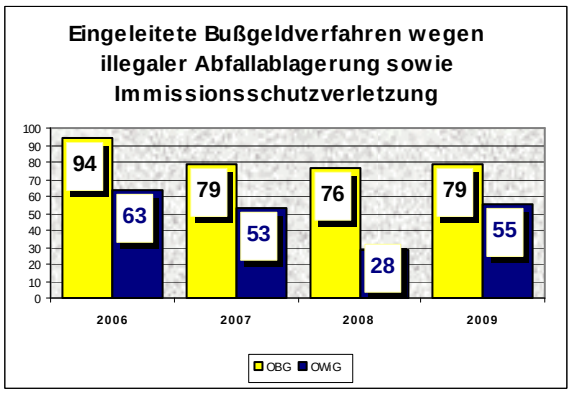
Unkontrollierte Abfallablagerungen entlang von Straßen fallen in die Zuständigkeit des Straßenbaulastträgers. Soweit illegale Abfallentsorgungen entlang der Kreisstraßen anfallen, werden diese somit von der Kreisstraßenmeisterei entfernt. Die Einleitung von Bußgeldverfahren gegen den Verursacher, sofern dieser bekannt ist, erfolgt durch das Amt 66.

Seit dem 01.01.2008 sind die Kreise auch für den Immissionsschutz zuständig. In diesem Aufgabenbereich nimmt das Amt 66 im Wesentlichen Aufgaben im Gebiet der gewerblichen Luftreinhaltung wahr. Amtliche Immissionsmessungen sind hier allerdings nicht vorgesehen. Vielmehr sind die Verursacher gehalten, durch ent-

sprechende Fachgutachten die Unbedenklichkeit der Einleitung in die Luft selbst nachzuweisen.

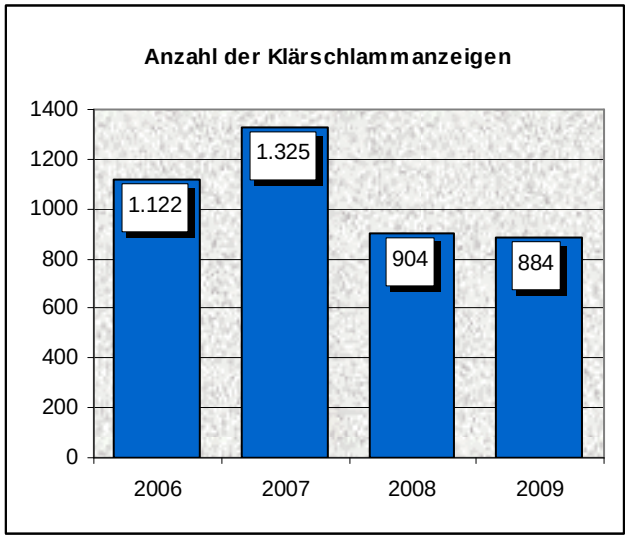
Das Amt 66 wird tätig, wenn es durch den Außendienstmitarbeiter oder in der Regel durch Dritte (Bürger, Polizei u.a.) von Ordnungswidrigkeiten in Form illegaler Abfallablagerung, gesetzeswidriger Verbrennungen usw. erfährt. Die entdeckten bzw. angezeigten Unregelmäßigkeiten werden, wenn der Verursacher ermittelbar ist, entsprechend verfolgt. Dies gestaltet sich ohne vorhandene Zeugen aber auch dann sehr schwierig, wenn sich die Anschrift des mutmaßlichen Verursachers in den Ablagerungen befindet. Die Durchsetzung der Bußgeldzahlung ist gerichtlich kaum möglich, da die Beweislast bei der Ordnungsbehörde liegt und oft nicht eindeutig begründbar ist. So hält sich die Zahl der Bußgeldverfahren in Grenzen, wie die folgenden Grafiken zeigen.

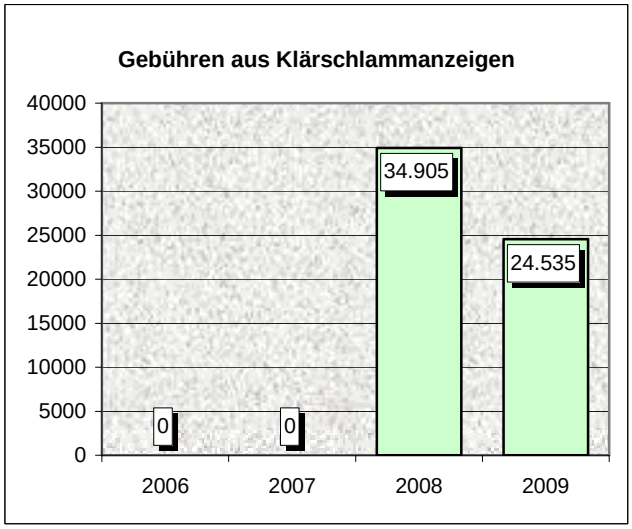




Bei genauerer Betrachtung dieser Daten stellt man fest, dass ein Missverhältnis zwischen den selbst überprüften Fällen und den eingeleiteten Bußgeldverfahren besteht. Dieses ist darauf zurückzuführen, dass in den überprüften Fällen die von Dritten angezeigten Einzelfälle nicht enthalten sind, obwohl diese meistenteils mit Bußgeld belegt werden.

Einen weiteren Schwerpunkt im Bereich der behördlichen Genehmigungen bilden die Klärschlammanzeigen. Soll Klärschlamm zur Verbesserung der landwirtschaftlich genutzten Flächen dort aufgebracht werden, ist dies anzuzeigen und die Unbedenklichkeit nachzuweisen.





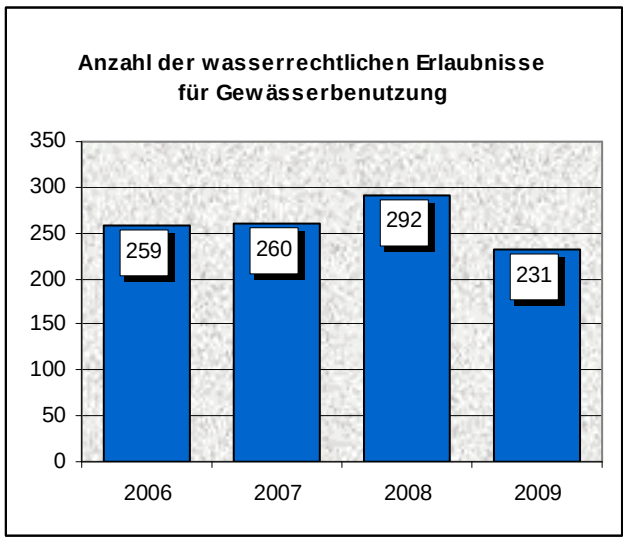
Wegen fehlender bzw. unklarer Rechtsgrundlage wurden nach Mitteilung des Amtes 66 in den Jahren 2006 und 2007 keine Gebühren erhoben. Teilweise erfolgte für diesen Zeitraum eine Nacherhebung in 2008. Bzgl. der Frage, wer Gebührenpflichtiger ist, sind derzeit noch mehrere Klageverfahren anhängig. Der Ausgang der Verfahren bleibt abzuwarten.

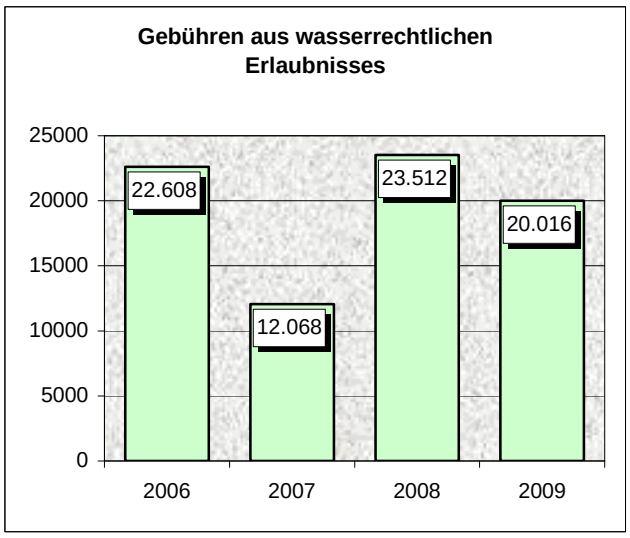
Grundwasser und Gewässerschutz

In den Jahren 1995 bis 2000 wurden alle privaten Abwasseranlagen überprüft und die Betreiber durch Sanierungsbescheide aufgefordert, die Anlagen auf den erforderlichen Stand der Technik zu bringen. Dabei wurde primär darauf hin gearbeitet, die Abwasseranlagen an erreichbare Abwasserkanäle anzuschließen. Da dies im Außenbereich oftmals wegen der weiten Strecken und der daraus folgenden hohen Kosten nicht möglich war, werden derzeit noch rd. 800 private Abwasseranlagen betrieben, wovon 540 Kleinkläranlagen und 260 geschlossene Sammelanlagen sind.

Da die meisten Abwasseranlagen nach 1995 den modernen Anforderungen angepasst worden sind und die Betriebserlaubnis üblicherweise für 20 Jahre erteilt wird, sind in dem Zeitraum 2006 bis 2009 lediglich 20 Erlaubnisse für derartige Anlagen ausgestellt worden. In aller Regel werden Kleinklär- und Sammelanlagen nur noch selten erstellt und deren Betrieb nur unter hohen Auflagen erlaubt.
Die privaten Abwasseranlage werden durch den Außendienst regelmäßig kontrolliert.

Gewässerschutz beinhaltet auch die Gewässeraufsicht und die damit verbundene Aufgabe, wasserrechtliche Erlaubnisse zu erteilen.





Nach Auskunft des Fachamtes wurden in dem zur statistischen Betrachtung herangezogenen Zeitraum ab 2006 bis Ende 2009 keine Klagen gegen Gebührenbescheide eingereicht.

Betrachtung von Einzelfällen

Die stichprobenweise Prüfung von Einzelfällen bezog sich insbesondere auf die Häufigkeit der Kontrollen, die ordnungsgemäße Sachbearbeitung, die Gebührenfestsetzung und die geordnete Aktenführung. Dazu wurden aus den verschiedenen Arbeitsbereichen des Fachamtes einzelne Akten eingesehen. Die Prüfung der Einzelakten führte nach Ansicht des zuständigen Prüfers zu keinen Anmerkungen.

Prüfung von Zuwendungen

Die örtliche Rechnungsprüfung hat ihre bisherigen Prüfergebnisse zur Zuwendungsprüfung in nachstehenden Schriftsätzen dokumentiert:

- Beteiligung des RPA (Touristisches DLZ Nideggen), Schreiben an den Kreiskämmerer vom 14.05.2007
- Prüfung von Zuwendungen, Jahresprüfbericht 2006, Drs.Nr. 287/07, S. 42
- Prüfung von Zuwendungen, Schreiben an alle OE vom 24.01.2008
- Prüfung von Vergaben im Zuwendungswesen, Jahresprüfbericht 2007, Drs. Nr. 322/08, S. 150
- Prüfung von Zuwendungen, Schreiben an alle OE vom 15.10.2007
- Grundsätze der Zuwendungsprüfung, Schreiben an alle OE vom 08.06.2010

Der Kreis Düren ist vielfach Empfänger von Zuschüssen und Zuwendungen Dritter (Bund, Land, EU), die vorwiegend auf Grundlage der §§ 44 LHO/BHO gewährt werden. Neben der Eigenabwicklung durch den Kreis ist auch eine Weiterleitung der Mittel an Dritte denkbar, die mit der Durchführung der Förderprojekte betraut werden.

Das Land Nordrhein-Westfalen hat umfangreiche Verwaltungsvorschriften zum Zuwendungsrecht erlassen. Neben den allgemeinen VV zu § 44 LHO NRW wurden besondere VV für Zuwendungen an Gemeinden und Gemeindeverbände (VVG) sowie Allgemeine Nebenbestimmungen (ANBest) erlassen, die u.a. für Gemeinden (ANBest-G), für Projektförderung (ANBest-P) oder für institutionelle Förderung (ANBest-I) Geltung beanspruchen. Die maßgeblichen Normen werden dem Bewilligungsbescheid des Zuwendungsgebers grundsätzlich als allgemeine Nebenbestimmungen iSd. § 36 VwVfG beigefügt und sind damit Bestandteil der gesamten Bewilligung, die in Form eines Verwaltungsaktes ergeht (vgl. Ziffer 5 VVG). Hierbei ist dem Zuwendungsgeber ein grundsätzlich weit gespanntes Vergabeermessen eingeräumt, das es ihm erlaubt, die materiellen und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für die Mittelvergabe zu bestimmen[100].

In entsprechenden Merkblättern ist oftmals aufgeführt, dass auch den Rechnungsprüfungsämtern eine zentrale Aufgabe hierbei zufiele, da sie die Richtigkeit der vom Zuschussempfänger gemachten Angaben sicherzustellen hätten. Diese Auffassung bedarf erneut und aus gegebenem Anlass der Klarstellung durch die örtliche Rechnungsprüfung.

Zu den Pflichtaufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung zählen nach § 103 Abs. 1 GO insbesondere die Vergabeprüfungen oder die Vorprüfungen für das Land nach der LHO, *nicht* aber die Zuwendungsprüfungen. Diese erfolgen vielmehr im Rahmen des eigenständigen Prüfungsermessens. In einem solchen Fall sind die Prüfungen oftmals eng mit den Vergabeverfahren verzahnt. Zu prüfen ist u.a. die zuwendungsgemäße Verwendung der Fördermittel bzw. der Schlussverwendungsnachweis. Hierbei sind auch die Einhaltung des Vergaberechts bzw. der Vorgaben des Zuwendungsgebers (u.a. mit Nebenbestimmungen der ANBest-G oder der VVG zur LHO) zu prüfen.

Da die Prüfung von Zuwendungen oder Schlussabrechnungen unter Einbindung bautechnischer Betrachtungen, Einhaltung des Kostenerstattungsprinzips, Kontrolle der angeschafften Wirtschaftsgüter oder erbrachten Dienstleistungen, Einhaltung des Vergaberechts, Zuwendungsfähigkeit einzelner Kosten, Übereinstimmung der geförderten Maßnahme mit den im Förderbescheid bewilligten Planungen, Überprüfung erfolgter Zahlungen usw. einen hohen fachlichen und zeitintensiven Prüfaufwand erfordert, ist in jedem Falle eine rechtzeitige Kontaktaufnahme mit der Rech-

[100] VG Köln, Urteil v. 27.3.2007, 14 K 7628/04

nungsprüfung 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 oder ob die Fachämter die Einschaltung externer (Wirtschafts)prüfer zu erwägen haben.

Nach den förderrechtlichen Bestimmungen hat der Zuwendungsempfänger mit der Bewilligungsbehörde Einvernehmen darüber zu treffen, welche Stelle die (spätere) Prüfung durchführen wird (vgl. 1.4 VV zu § 44 LHO bzw. der VV-Gemeinden). Diese Vereinbarung kann nicht ohne vorherige Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung getroffen werden. **Nicht** sachgerecht ist es daher, dem Rechnungsprüfungsamt ohne vorherige Information unaufgefordert Projekt-, Förder- oder Antragsunterlagen zuzuleiten und um kurzfristige Prüfung zu ersuchen. Soweit derartige Prüfansinnen sodann von Fristen oder Terminen abhängig gemacht werden, bei deren Ablauf Zuwendungsgelder ggf. verloren gehen oder zurückgefordert werden, kann dies nicht zu Lasten einer ordnungsmäßigen 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.

Im Rahmen der *materiellen* Prüfung ist das geltende Vergabe- und/oder Zuwendungsrecht einschließlich der förder- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen (LHO, GemHVO) sowie der verbindlichen Vorgaben und Auflagen des Zuwendungsgebers Maßstab der Prüfung. Hierbei wird insbesondere geprüft, ob sämtliche Mittel förderungsfähig bzw. förderungsschädlich verwendet, das Vergaberecht sowie weitere verbindliche Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheids eingehalten worden sind. Unzweifelhaft ist hierbei, dass die Behörde bei der Ausgestaltung des konkreten Zuwendungsverhältnisses eine wirksame Kontrolle der Verwendung der gewährten öffentlichen Mittel sicherstellen muss.

Im Übrigen ist die Forderung nach einem Nachweis der zweckentsprechenden Verwendung der Zuwendungen wesentlicher Bestandteil des Zuwendungsverfahrens und für dessen ordnungsgemäße Durchführung sowie für eine wirksame Kontrolle des zweckentsprechenden und wirtschaftlichen Einsatzes der Haushaltsmittel unverzichtbar[101].

Die staatlichen Bewilligungsbehörden sowie der Landesrechnungshof haben darüber hinaus strengere Erfolgskontrollen im Förderbereich angemahnt[102]. Landesrechnungshof und Gemeindeprüfungsanstalt stehen ebenfalls Prüfungsrechte zu (vgl. §§ 91 LHO, 105 GO, Ziffer 8 ANBest-G).

Auch die Rechtsprechung fordert die Einhaltung der verbindlichen Nebenbestimmungen im Zuwendungsbescheid[103]. Das OVG NRW hat bestätigt, dass gerade die Einhaltung der mit dem Zuwendungsbescheid gemachten Auflagen (Beachtung der ANBest-G, der kommunalen Vergabegrundsätze des IM NRW etc.) eine besondere Bedeutung hat. Werden die Auflagen nicht eingehalten, kann die Zuwendung von der Bewilligungsbehörde zu Recht zurückgefordert werden. So stellt z.B. die unsachgemäße Abweichung von der *öffentlichen Ausschreibung* 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[104]. Auch nach Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes hat, wer die materiellen Voraussetzungen für die Leistung ei-

[101] OVG NRW, Beschluss v. 8.12.2008, 13 A 2091/07
[102] Landesrechnungshof NRW, Jahresprüfbericht 2004, S. 83
[103] hierzu eingehend OVG NRW Urteil v. 22.2.2005, 15 A 1065/04; VG Gelsenkirchen, Urteil v. 23.9.2009, 7 K 1371/05
[104] OVG NRW, Urteil v. 12.6.2007, 15 A 1243/05. Hierzu auch OVG NRW, Urteil v. 2.9.2008, 15 A 2328/06. Zur Ausschreibungspflicht auch LG München, Urteil v. 18.5.2006, 12 O 484/05

ner Subvention/Zuwendung nicht erfüllt, auf sie keinen Anspruch[105]. Diese Auffassung wird durch das Bundesverwaltungsgericht geteilt. Hiernach ist dem Zuwendungsempfänger die Zweckbestimmung der Zuwendung bekannt; er verdient deshalb keinen Vertrauensschutz, wenn die Zuwendung nicht zweckentsprechend verwendet wird[106].

Auf die möglichen Rechtsfolgen bei bestimmungswidriger Verwendung sowie die Möglichkeit der Rückforderung von Zuwendungsmitteln gem. § 49 Abs. 3 Nr. 2 VwVfG seitens der Bewilligungsbehörde hat das RPA mit Schreiben vom 24.01.2008 und 08.06.2010 ausdrücklich hingewiesen. Hierzu enthält der *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)* weitere Regelungen.

Soweit dem RPA im Rahmen der Zuwendungs- bzw. Vergabeprüfung "subventionserhebliche" Tatsachen bekannt werden, kann der "Subventionsgeber" hierüber nicht in Unkenntnis gelassen werden, da dies den Straftatbestand des § 264 Abs. 1 Nr. 3 StGB verwirklichen könnte. Unrichtig im Sinne des § 264 Abs. 1 Nr. 1 StGB sind die zu subventionserheblichen Tatsachen gemachten Angaben, wenn sie nicht mit der Wirklichkeit übereinstimmen. Nicht mit der Wirklichkeit übereinstimmende Tatsachen sind aber auch diejenigen, die ein unvollständiges Gesamtbild vermitteln[107]. Weiterhin kann für die Rechnungsprüfung eine sog. Garantenpflicht[108] bestehen, auf Grund derer sie bei Kenntnis prüfungsrelevanter Sachverhalte tätig werden muss[109].

Anmerkung A 19
Unter Berücksichtigung der vorangestellten Grundsätze und zur Vereinheitlichung des Verfahrens vollzieht das Rechnungsprüfungsamt grds. nur noch solche Zuwendungsprüfungen, für die ein **Prüfauftrag** durch den Kreistag (§ 103 Abs. 2 GO) oder den Landrat (§ 103 Abs. 3 GO) vorliegt, soweit sich die Verwaltung nicht externer Prüfungsstellen bedient oder eine Prüfung aus eigenem Aufgreifen angezeigt ist. Die Information der Rechnungsprüfung ist (gleichwohl) dann sichergestellt, wenn die Verwaltung ihrer Vorlagepflicht von Zuwendungsbescheiden nachkommt.

Von diesen Regelungen sind Maßnahmen im Rahmen des Konjunkturpaketes II ausgenommen, da dort die Prüftätigkeit der örtlichen Rechnungsprüfung gesetzlich geregelt wurde (§ 11 Abs. 3 InvföG NRW).

Die Leitungen der Organisationseinheiten wurden mit Rundschreiben des RPA vom 08.06.2010 auf diese Sachlage hingewiesen und gebeten, die prüfungsseitigen Hinweise den mit Zuwendungsangelegenheiten betrauten Bediensteten zur Kenntnis zu geben[110].

Gleichzeitig wurde die Bezirksregierung Köln durch das Rechnungsprüfungsamt mit Schreiben vom 01.09.2010 um Klärung relevanter Fragen ersucht, nach welcher verbindlichen Vorschrift kommunale Rechnungsprüfungsämter Landeszuweisung zu prüfen "hätten" und welcher realistische Prüfungsaufwand im Hinblick auf die von den Bewilligungsbehörden erwartete "100%-Prüfung" im Gegensatz zu den VV zu § 44 LHO (Stichprobenprüfung) hiermit verbunden sei. Die aufgeworfenen Rechtsfragen werden nunmehr über das zuständige Ministerium geklärt.

[105] BGH, Urteil v. 8.4.2003, 5 StR 448/02
[106] BVerwG, Urteil v. 19.11.2009, 3 C 7.09
[107] BGH, Urteil v. 9.11.2009, 5 StR 136/09
[108] BGH, Urteil v. 17.7.2009, 5 StR 394/08
[109] zu subventionserheblichen Tatsachen s. 3.4 und 3.5 VV zu § 44 LHO
[110] Vertiefend hierzu: "*Die Prüfung von Zuwendungen durch kommunale Rechnungsprüfungsämter*", in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen (ZKF), 8/2010, S. 175 ff.

Kindergartenelternbeiträge

Erhebung und möglicher Verzicht von Kindergartenelternbeiträgen waren seit langem Gegenstand verwaltungsseitiger und politischer Diskussion.

Auch die Aufsichtsbehörden und Verwaltungsgerichte haben sich diesem Themenkreis bereits mehrfach annehmen müssen.

Der Verzicht auf (mögliche) Einnahmequellen ist neben der politischen Debatte auch einer haushaltsrechtlichen Betrachtungsweise zugänglich. Dies gilt insbesondere deshalb, weil die Verwaltung im Lagebericht zum Jahresabschluss 2009 (dort S. 143) auf eine "Ermangelung größerer Ertragsquellen" hinweist.

Diese war Ausgangspunkt der nachstehenden prüfungsseitigen Darstellung.

- **Struktur der Kindertageseinrichtungen im Kreis Düren**

Nach den vom Fachamt überlassenen Unterlagen stellte sich die Belegungssituation von Kindertageseinrichtungen im Kreis Düren zum 01.08.2009 wie folgt dar:

Kommune:	**Plätze nach KiBiz** zum 01.08.2009				
	gemeldete Plätze insgesamt	u3-jährige	3 bis 6-jährige	Schulkinder	integrative Plätze
Gesamt Aldenhoven:	492	23	433	25	11
Gesamt Heimbach:	118	16	100	0	2
Gesamt Hürtgenwald:	213	23	189	0	1
Gesamt Inden:	233	23	199	0	11
Gesamt Jülich:	1.054	99	871	58	26
Gesamt Kreuzau:	430	25	403	0	2
Gesamt Langerwehe:	371	33	337	0	1
Gesamt Linnich:	342	10	321	0	11
Gesamt Merzenich:	324	27	295	2	0
Gesamt Nideggen:	327	37	278	0	12
Gesamt Niederzier:	427	24	397	0	6
Gesamt Nörvenich:	311	24	282	0	5
Gesamt Titz:	228	11	212	0	5
Gesamt Vettweiß:	301	30	255	10	6
Gesamt Kreis Düren:	**5.171**	**405**	**4.572**	**95**	**99**

Gruppenform I 2 Jahre-Einschulung			Gruppenform II 0 - < 3 Jahre			Gruppenform III 3 Jahre-Einschulung		
A	**B**	**C**	**A**	**B**	**C**	**A**	**B**	**C**
4	84	12	0	2	0	7	249	134
0	19	0	0	7	5	5	66	16
13	75	13	0	0	0	51	29	32
5	29	28	0	1	6	3	102	59
0	84	77	10	0	46	19	528	290
1	32	28	2	3	5	22	250	87
6	47	29	4	3	3	28	181	70
5	24	11	0	0	0	41	183	78
3	41	47	0	0	5	18	138	72
7	66	46	0	4	8	5	118	73
8	11	39	1	2	7	64	235	60
5	50	24	0	2	0	50	103	77
0	31	11	0	0	0	3	127	56
6	79	38	0	0	0	0	120	58
63	**672**	**403**	**17**	**24**	**85**	**316**	**2.429**	**1.162**

- **Gesetzliche Bestimmungen**

Hinsichtlich der Kostentragung im Kindergartenwesen sind folgende – auszugsweise zitierte – gesetzliche Regelungen zu beachten:

➢ **§ 90 SGB VIII** (Pauschalierte Kostenbeteiligung)

(1) Für die Inanspruchnahme von Angeboten

1. ...

2. ...

3. der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege nach den §§ 22 bis 24

können Kostenbeiträge festgesetzt werden. Soweit Landesrecht nichts anderes bestimmt, sind Kostenbeiträge, die für die Inanspruchnahme von Tageseinrichtungen und von Kindertagespflege zu entrichten sind, zu staffeln. Als Kriterien können insbesondere das Einkommen, die Anzahl der kindergeldberechtigten Kinder in der Familie und die tägliche Betreuungszeit berücksichtigt werden. Werden die Kostenbeiträge nach dem Einkommen berechnet, bleibt die Eigenheimzulage nach dem Eigenheimzulagengesetz außer Betracht.

➢ **§ 23 KiBiz** (Elternbeiträge)

(1) Für die Inanspruchnahme von Angeboten in Kindertageseinrichtungen oder Kindertagespflege können Teilnahme- oder Kostenbeiträge (Elternbeiträge) nach § 90 Abs. 1 SGB VIII vom Jugendamt festgesetzt werden.

(4) Erhebt das Jugendamt Elternbeiträge für die Inanspruchnahme von Kindertageseinrichtungen, hat es eine soziale Staffelung vorzusehen und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eltern sowie die Betreuungszeit zu berücksichtigen. Es kann ermäßigte Beiträge oder eine Beitragsfreiheit für Geschwisterkinder, auch wenn sie eine Ganztagsschule im Primarbereich besuchen, vorsehen.

- **§ 77 GO** (Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung)

  (2) Die Gemeinde hat die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzmittel

  1. soweit vertretbar und geboten aus speziellen Entgelten für die von ihr erbrachten Leistungen,

  2. im Übrigen aus Steuern zu beschaffen,

  soweit die sonstigen Finanzmittel nicht ausreichen.

- **Beschlusslage im Kreis Düren**

Der Kreistag hat inzwischen sowohl für das erste und als auch das zweite Kindergartenjahr einen Beitragsverzicht beschlossen:

- **Beschluss des Kreistages vom 17.06.2008** - TOP 8 -

  „Der Kreistag beschließt die als Anlage zu Drs.-Nr. 187/08 beigefügte Satzung über die Erhebung von Elternbeiträgen für die Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen bzw. in Tagespflege (§ 23 SGB VIII) im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes Düren."

  Auszug aus § 1 der Beitragssatzung (Beitragspflicht)

  *Für Kinder aus dem Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes Düren, die ab dem 01.08.**2008** in einer Tageseinrichtung im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes Düren betreut werden, entfällt die Beitragspflicht für die ersten **12** Monate (**erstes** Kindergartenjahr). Für Kinder, die schon vorher in einer Tageseinrichtung betreut wurden, verkürzt sich dieser beitragsfreie Zeitraum um die Anzahl der zurückliegenden Betreuungsmonate.*

- **Beschluss des Kreistages vom 06.05.2010** - TOP 12 -

  „Der Kreistag beschließt die als Anlage zu Drs.-Nr. 314/09 beigefügte Satzung über die Erhebung von Elternbeiträgen für die Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen bzw. in Tagespflege (§ 23 SGB VIII) im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes Düren."

  Auszug aus § 1 der Beitragssatzung **(**Beitragspflicht)

  *Für Kinder aus dem Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes Düren, die ab dem 01.08.**2010** in einer Tageseinrichtung im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes Düren betreut werden, entfällt die Beitragspflicht für die ersten **24** Monate (**erstes und zweites** Kindergartenjahr). Für Kinder, die schon vorher in einer Tageseinrichtung betreut wurden, verkürzt sich dieser beitragsfreie Zeitraum um die Anzahl der zurückliegenden Betreuungsmonate.*

- **Auswirkungen auf den Haushalt des Kreises Düren**

Das Rechnungsprüfungsamt hat beim Fachamt um nähere Auskünfte zu den finanziellen Auswirkungen des Beitragsverzichts nachgesucht. Mit Schreiben vom 25.02.2010 wurden dazu folgende Finanzdaten mitgeteilt:

- Jährliches Einnahmevolumen Kindergartenbeiträge

  - 2006 = 4.157.064 € (nachrichtlich)
  - 2007 = 4.318.783 € (nachrichtlich)
  - 2008 = 3.388.679 € (EP)
  - 2009 = 3.236.989 € (EP)

- Jährliche Mindereinnahmen durch Beitragsverzicht

  - 2008 = 520.000 €
  - 2009 = 1.250.000 €

- Deckungsinstrumente zum Ausgleich der Mindereinnahmen

  - 2008: a) Erhöhung der Kreisumlage (konkreter Umfang nicht bezifferbar)

    b) Einsparungen im Jugendamt (Minderaufwand)

- 060.002.001 (EP) Zeile 17	53.307,87 €
- 060.003.001 (EP) Zeile 17	19.383,12 €
- 060.003.004 (EP) Zeile 17	4.060,00 €
- 060.003.005 (EP) Zeile 17	172.125,28 €
	248.876,27 €

    c) Andere Deckungsmittel (Mehrerträge)

- 060.001.001 (EP) Zeile 10	131.766,43 €
- 060.002.001 (EP) Zeile 10	53.010,30 €
- 060.003.001 (EP) Zeile 10	22.597,82 €
- 060.003.002 (EP) Zeile 10	849.213,87 €
- 060.003.003 (EP) Zeile 10	23.404,64 €
- 060.003.004 (EP) Zeile 10	15.913,89 €
- 060.003.006 (EP) Zeile 10	3.489,73 €
	1.099.896,78 €

  - 2009: a) Erhöhung der Kreisumlage (konkreter Umfang nicht bezifferbar)

    b) Einsparungen im Jugendamt (Minderaufwand)
    - Ergebnis des Jahresabschlusses liegt noch nicht vor

    c) Andere Deckungsmittel (Mehrerträge)
    - Ergebnis des Jahresabschlusses liegt noch nicht vor

- Entscheidungsgrundlagen für Inanspruchnahme von Deckungsmitteln

  - **2008**: Bereitstellung überplanmäßiger Haushaltsmittel gemäß Beschluss des Kreistags vom 23.09.2008 (Drs. 323/08)

  - **2009**: Bereitstellung überplanmäßiger Haushaltsmittel gemäß Beschluss des Kreistags vom 03.11.2009 (Drs. 292/09)

- **Stellungnahmen der Bezirksregierung** – Auszüge –

Die Bezirksregierung Köln machte zu den Haushaltssatzungen des Kreises Düren u.a. folgende Anmerkungen:

- Haushaltsjahre 2008 und 2009 (Verfügung vom 09.06.2008):

  „Der Kreistag hat am 29.04.2008 einer gemeinsamen Resolution des Landrates und der Bürgermeister der kreisangehörigen Städte und Gemeinden zugestimmt, wonach im Kreis Düren – beginnend mit dem 01.08.2008 – das erste Kindergartenjahr beitragsfrei gestellt wird.

  Die hieraus resultierenden Mehrkosten sind im Haushalt für das Jahr 2008 mit 521 T € und für 2009 mit 1.251 T € veranschlagt. Die Mindereinnahmen werden dabei jeweils zur Hälfte über eine Erhöhung der Jugendamtsumlage und Einsparungen im Jugendamt kompensiert.

  Zur Zeit wird auf Landesebene geklärt, ob ein derartiger Verzicht auf Elternbeiträge im Hinblick auf die Regelungen des § 77 GO - Verpflichtung zur Deckung entstehender Kosten aus Abgaben und speziellen Entgelten – zulässig ist bzw. inwieweit hier eine angemessene Regelung gefunden werden kann. Sobald hier Näheres bekannt ist, erhalten Sie Mitteilung darüber."

- Haushaltsjahre 2010 und 2011 (Verfügung vom 28.07.2010):

  „Nach § 77 GO NRW ist die Kommune verpflichtet, die ihr zur Erfüllung ihrer Aufgaben entstehenden Kosten aus Abgaben und Entgelten zu decken, soweit vertretbar und geboten.

  Wie bereits in der Haushaltsverfügung 2008/2009 angesprochen, ist die vom Kreistag seinerzeit (Beginn 01.08.2008) beschlossene elterliche Beitragsfreiheit für das erste Kindergartenjahr daher nicht unproblematisch. Der hieraus resultierende ***Mehraufwand in Höhe von ca. 1.650 T € pro Haushaltsjahr*** *wurde bislang mindestens zur Hälfte durch die Jugendamtsumlage ausgeglichen. Hierdurch wurden die kreisangehörigen Kommunen belastet. Einzig die Stadt Düren, die ein eigenes Jugendamt unterhält, ist von der entsprechenden Umlagebelastung nicht betroffen, ist aber auch die einzige Kommune im Kreis, die das beitragsfreie Kindergartenjahr nicht anbietet. Solange die Haushalte der kreisangehörigen Kommunen aufgrund der NKF-Umstellung überwiegend zumindest fiktiv ausgeglichen waren, konnte diese Verfahrensweise geduldet werden.*

  Aktuell hat der Kreistag in Düren beschlossen, ab dem 01.08.2010 auch das zweite Kindergartenjahr beitragsfrei zu stellen (2012 soll das dritte folgen).

  Inzwischen hat sich die Haushaltssituation der kreisangehörigen Kommunen aber dramatisch verschlechtert, absehbar befinden sich nur drei Kommunen des Kreises noch nicht in der Haushaltssicherung. Vor diesem Hintergrund ist der Verzicht auf die Gebühreneinnahmen im Bereich der Kindertagesbetreuung nicht weiter hinnehmbar.

  Ein beitragsfreies Kindergartenjahr kann ohne Gegenfinanzierung daher nicht mehr angeboten werden. Im Falle der Übernahme der Kosten für ein beitragsfreies Jahr durch einen privaten Dritten bleibt es Ihnen unbenommen, damit ein ***erstes*** *beitragsfreies Kindergartenjahr finanziell aufzufangen. Ein zweites Jahr sollte erst dann gebührenfrei gestellt werden, wenn auch hierfür die Kostenneutralität dargestellt werden kann."*

- **Entscheidungen des OVG Münster zu § 77 GO**

Das OVG NRW war bereits in mehreren Verfahren mit der Problematik des Beitragsverzichts befasst. Nachstehend werden markante Gesichtspunkte aus den Urteilsbegründungen ausgewählter Entscheidungen zitiert:

- Oberverwaltungsgericht Münster, 15 B 778/07 vom 24.05.2007 - Auszug -

  … "Die Verpflichtung der Gemeinde zur Erhebung von Elternbeiträgen nach Maßgabe dieser Vorschriften ist … auf den Rahmen des Vertretbaren und Gebotenen eingeschränkt, wobei der sich hieraus ergebende Spielraum wegen deren dargestellter sozialer Prägung grundsätzlich weit sein mag. Die Gemeinde unterliegt deshalb der Pflicht einer sorgfältigen Abwägung zwischen der gegenüber der Steuererhebung und der Kreditaufnahme vorrangigen Beitragserhebung einerseits und der Einbringung sozialer Gesichtspunkte in die Beitragsbemessung andererseits ... Die Gemeinde hat hier von einer Erhöhung der Elternbeiträge abgesehen. Dies dürfte rechtswidrig sein.

  … Somit verbleibt es hier im Rahmen der dargestellten gebotenen Abwägung bei dem in der ständigen Rechtsprechung des Senats entwickelten Grundsatz, dass Gemeinden mit defizitärer Haushaltslage in besonderer Weise gehalten sind, Einnahmemöglichkeiten zu realisieren. Dies gilt umso mehr für Gemeinden, die über kein genehmigtes Haushaltssicherungskonzept verfügen."

- Oberverwaltungsgericht Münster, 15 B 1328/07 vom 22.08.2007 - Auszug -

  ... "§ 77 Abs. 2 Nr. 1 GO NRW beschränkt die Verpflichtung der Gemeinde, Finanzmittel aus speziellen Entgelten für die von ihr erbrachten Leistungen zu beschaffen, nach oben auf das Vertretbare und nach unten auf das Gebotene. Die Pflicht der Gemeinden, Entgelte zu erheben, entfällt also nur, wenn dies unvertretbar oder nicht geboten ist. Ob dies der Fall ist, bestimmt sich in Auslegung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe, die einen Beurteilungsspielraum nicht eröffnen. Dass eine solche Pflicht zur Erhöhung der bisherigen Beiträge besteht, hat das Verwaltungsgericht zutreffend festgestellt.

  … Richtig ist, dass es im Rahmen eines stimmigen Konzepts denkbar ist, statt durch bloße Erhöhung der Beiträge auch anderweitige Einnahmeerhöhungen oder Ausgabeminderungen vorzusehen, um den Ausfall der Landesmittel abzudecken. Das wäre aber nur von Bedeutung, wenn die Antragstellerin ein solches Konzept im Einklang mit § 77 Abs. 2 GO NRW beschlossen und damit ihrer haushaltswirtschaftlichen Pflicht nachgekommen wäre. Daran fehlt es."

- Oberverwaltungsgericht Münster, 15 A 2759/09 vom 28.05.2010 - Auszug -

  ... "§ 77 Abs. 2 GO verpflichtet hier die Klägerin, die seit 1993 nicht mehr erhöhten Beiträge im Rahmen des eingeräumten Ermessens zu erhöhen. Dieser Verpflichtung ist sie in rechtswidriger Weise nicht nachgekommen. Ihre Entscheidung, die Elternbeiträge nicht zu erhöhen, war demnach im Ergebnis nicht vertretbar im Sinne zitierter Vorschrift.

  Die angeordnete Erhöhung von 20,5% war auch geboten. "Geboten", verstanden als Einschränkung einer an sich zwingenden Regelung zur Einnahmebeschaffung, besagt letztlich nichts anderes, als dass der Satzungsgeber bei der Beschaffung spezieller Entgelte dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in den Ausprägungen der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit Rechnung zu tragen hat. Weder vom Wortlaut noch vom Sinn und Zweck der Regelung her lässt sich jedoch die Annahme rechtfertigen, dass dem Satzungsgeber insoweit ein Entscheidungsvorrecht eingeräumt werden soll. [...] Davon ausgehend liegen die Anforderungen an das "Gebotensein" der angeordneten, streitigen Er-

höhung ersichtlich vor. Sie ist verhältnismäßig. Die Klägerin befindet sich in prekärer Haushaltslage und hat seit 1993 die Elternbeiträge nicht heraufgesetzt, obwohl das Durchschnittseinkommen der Bevölkerung seitdem deutlich gestiegen ist und die Eltern seit 2006 von der Möglichkeit zum Abzug von zwei Drittel der entstandenen Kinderbetreuungskosten vom zu versteuernden Einkommen profitieren. Hinzu kommt, dass durch die Anhebung der Beiträge um 20,5% immerhin eine Kompensation der Einnahmeausfälle zu 65% erreicht wird."

- Oberverwaltungsgericht Münster, 15 A 2324/07, vom 22.7.2009 – Auszug -

  Die Vorschrift des § 10 GO (bzw. § 9 KrO) ermächtigt nicht dazu, eine defizitäre Haushaltswirtschaft zu betreiben. Aus § 75 Abs. 3 GO ergibt sich (vielmehr) die Pflicht, von einnahmemindernden Maßnahmen grundsätzlich abzusehen.

- **Stellungnahme des Innenministers des Landes NRW vom 24.08.2008** – Auszug –

Der nordrhein-westfälische Innenminister macht bei einem generellen Beitragsverzicht für bestimmte Jahrgänge folgende Bedenken geltend:

*„Ein völliger Verzicht auf die Erhebung von Elternbeiträgen für bestimmte Jahrgänge verstößt gegen die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung gem. § 77 Abs. 2 GO NRW. Danach hat die Kommune zur Erfüllung ihrer Aufgaben die erforderlichen Finanzmittel soweit vertretbar und geboten aus speziellen Entgelten für die von ihr erbrachten Leistungen zu beschaffen. Gründe, warum es (z.B. aus sozialen Gründen) unvertretbar wäre, für bestimmte Jahrgänge Elternbeiträge zu erheben, sind von den Kommunen nicht vorgetragen worden und sind auch schon deshalb nicht überzeugend, weil für Kinder anderer Jahrgänge gleichwohl Beiträge erhoben werden. Die Erhebung von Beiträgen erscheint andererseits auch geboten, wenn – wie im Fall der Stadt Aachen oder des **Kreises Düren** – ein Haushaltsausgleich nur fiktiv, d. h. unter Inanspruchnahme der sog. Ausgleichsrücklage gem. § 75 Abs. 2 GO NRW gelingt. Denn auch in diesen Fällen führt die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage zu einer Minderung des Eigenkapitals und i. d. R. zur Aufnahme weiterer Kredite zur Liquiditätssicherung. Erst recht gilt dies für Kommunen, die ihrer gesetzlichen Pflicht zum Haushaltsausgleich nicht nachkommen."*

Anmerkung
Der unter familienpolitischen Aspekten getroffene Beschluss, auf die Erhebung von Kindergartenelternbeiträgen für das 1. und 2. KiGaJahr zu verzichten, unterliegt grds. nicht der Bewertung durch die Rechnungsprüfung. Das RPA hat gleichwohl die fach- und kommunalrechtlichen Aspekte sowie die finanziellen Folgewirkungen für die Ertragslage des Kreishaushalts aufgezeigt. Aus den Stellungnahmen des Innenministeriums und der Bezirksregierung Köln wird die rechtliche Problematik eines Beitragsverzichts für bestimmte Kindergartenjahrgänge ohne adäquate Gegenfinanzierung deutlich. In die gleiche Richtung zielt die Rechtsprechung des OVG Münster.

Soweit allerdings die neue Landesregierung NRW den Zugang zu Kindergärten unter Verzicht auf Elternbeiträge generell ermöglicht und dies in gesetzlichen Normen festschreibt, wird die Thematik aufgrund neuerer Prüfungsgrundlagen (bei gleichbleibenden finanziellen Folgen) unter den Gesichtspunkten einer reinen Rechtsprüfung ggf. anders zu bewerten sein.

Einhaltung des Vergaberechts

Das Rechnungsprüfungsamt ist nach § 103 Abs. 1 Nr. 8 GO für die Prüfung von Vergaben zuständig. Bei Vergaben über 50.000 €[111] ist das RPA vor der Rechtswirksamkeit der Aufträge zu beteiligen.

Auch unterhalb dieses Wertes sowie nachträglich können Vergabeprüfungen aus eigenem Ermessen des RPA aufgegriffen und geprüft werden (vgl. § 4 Abs. 2 RPO). Die Durchführung ordnungsgemäßer Vergaben ist auch im Rahmen einer wirksamen Korruptionsprävention von Belang.

Im Rahmen der gesetzlich übertragenen Vergabeprüfung sind seitens der Rechnungsprüfung signifikant häufig Verstöße gegen das Vergaberecht oder Ungenauigkeiten im Vergabeverfahren zu attestieren. Zahlreiche (wesentliche) Vergabeprüfungen werden in den jährlichen Verwaltungsprüfberichten dargestellt.

Hierbei macht das RPA häufig wiederkehrende Feststellungen in nachstehenden Bereichen:

- Abweichung von der öffentlichen Ausschreibung (Begründungsmängel)
- Ungenauigkeiten im Leistungsverzeichnis
- Häufige Verwendung von Eventual- und Alternativpositionen ohne entsprechende Begründung
- Produktbezogene (statt produktneutrale) Ausschreibung ohne hinreichend Begründung
- Unzureichende Dokumentation des Vergabevorgangs
- Mangelhafte Prüfung und Wertung der Angebote
- Auswahl und Ausschluss von Bietern

In diesem Zusammenhang kommt dem **Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung** (§ 25 GemHVO) nach wie vor eine besondere Bedeutung zu. Abweichungen hiervon bedürfen besonderer Gründe, wie sie u.a. in § 3 Abs. 5 VOL niedergelegt sind.

Die Abweichung von öffentlichen Ausschreibungen (z.B. freihändige Vergaben) mit Argumenten der *wirtschaftlichen* oder *sparsamen* Verwendung öffentlicher Mittel rechtfertigen zu wollen, ist nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung nicht tragfähig, da gerade mangels einer öffentlichen Ausschreibung nicht festgestellt werden kann, ob ein günstigeres Angebot abgegeben worden wäre[112].

Dies wiederum verstieße gegen die Pflicht, die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu führen (§ 75 GO) und kann nach neuerem Recht sogar die Nichtigkeit von Auftragsvergaben zur Folge haben (vgl. § 101b GWB).

Auch Prüfungen anderer Behörden belegen das durch die örtliche Rechnungsprüfung gewonnene Bild.

- So hat das *Bundesministerium für Arbeit und Soziales* (BMAS) bei seiner Prüfung im Prüfbericht vom 16.09.2009 festgestellt, die Verfahrensweise der Umgehung vergaberechtlicher Vorschriften beim Kreis Düren sei nicht hinnehmbar, da sie einen transparenten Wettbewerb verhindere und potentiell weitere Anbieter am Markt ausschließe. Hiermit sei nicht in jedem Fall das sparsamste und wirtschaftlichste Angebot gewählt worden. Der Bund behält sich entsprechende Erstattungsansprüche vor.

[111] 20.000 € bei Anschlussaufträgen, 15.000 € bei Aufträgen an Planer, Gutachter oder Sachverständige
[112] OVG NRW, Urteil v. 12.6.2007, 15 A 1243/05; Urteil v. 2.9.2008, 15 A 2328/06

- Auch die *Bezirksregierung Köln* kommt in einem Prüfbericht vom 03.12.2009 über die Zuwendungsprüfung

  zur Feststellung zahlreicher Vergabemängel, die als Verstöße gegen eindeutige Auflagen des Bewilligungsbescheids die Rückforderung von Geldern (ca. 256.000 €) nach sich ziehen können.

Anmerkung A 20
Die Kreisverwaltung Düren ist gehalten, die geltenden Vorschriften des Vergaberechts nachhaltiger zu befolgen. Gerade im Bereich der Subventionsgewährung besteht sonst die Gefahr, staatliche Fördergelder aufgrund von Verstößen gegen Auflagen der Bewilligungsbehörde zurückzahlen zu müssen. Hier ist es ggf. erforderlich, das zuständige Verwaltungspersonal im Hause eingehender zu schulen oder fortzubilden.

Vergabeprüfung und Konjunkturpaket II

Dem Rechnungsprüfungsamt obliegt gemäß § 103 Abs. 1 Nr. 8 GO die Prüfung von Vergaben (vgl. auch § 4 Abs. 2 RPO).

Vergabeverfahren und Vergabearten

Im Haushaltsjahr **2009** sind insgesamt **92** Vergabeverfahren durch die ZVS abgewickelt worden. **3** Vergabeverfahren mussten aufgehoben werden. Das Gesamtauftragsvolumen dieser Vergabeverfahren lag bei rd. **7.002.451 €.**

Gemäss des Kreistagsbeschlusses vom 31.03.2009 wurden die Wertgrenzen für Vergabeverfahren unterhalb der EU-Schwellenwerte entsprechend dem Runderlass vom 03.02.2009 des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Energie, des Innenministeriums, des Ministeriums für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie und des Ministeriums für Bauen und Verkehr für einen begrenzten Zeitraum bis Ende 2010 geändert. Demnach waren freihändige Vergaben oder beschränkte Ausschreibungen im Bereich VOL bis zu einem Schwellenwert von 100.000 € netto möglich, darüber hinaus bis zum EU-Schwellenwert konnte öffentlich ausgeschrieben werden.

Im VOB – Bereich konnte bis 100.000 € netto freihändig vergeben und von 100.000 € bis 1.000.000 € netto beschränkt ausgeschrieben werden, darüber hinaus bis zum EU-Schwellenwert war eine öffentliche Ausschreibung möglich.
Hierdurch änderte sich zwangsläufig auch die Verteilung der angewendeten Ausschreibungsverfahren gegenüber den Vorjahren.

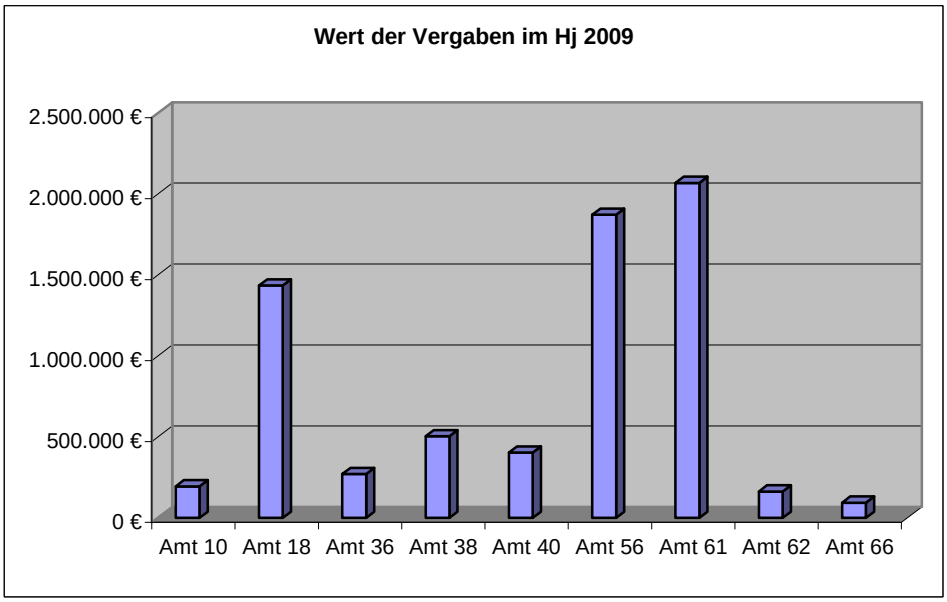
Insgesamt sind **43 freihändige**, **38 beschränkte**, **10 öffentliche** und **1 europaweites Verfahren** von der Zentralen Vergabestelle durchgeführt worden. Die Verteilung der einzelnen Vergaben auf die beteiligten Ämter stellt sich wie folgt dar:

AMT	freihändige Vergabe	beschränkte Ausschreibung	öffentlich Ausschreibung	EU-Verfahren	Abweichung von einer öffentlichen Ausschreibung
Amt 10	3		2		
Amt 18	25	9	6		
Amt 36	3	1			
Amt 38	2	5		1	
Amt 40		17	1		
Amt 56			2		
Amt 61	2	6	1		
Amt 62	1				
Amt 66	4	1			
SUMME	**40**	**39**	**12**	**1**	

Vorstehende Zahlen dokumentieren nur die Vergaben, die von der ZVS begleitet werden. Sämtliche anderen freihändigen Vergaben, auch die Bagatellaufträge, werden von den Fachämtern eigenständig durchgeführt und nicht statistisch erfasst.

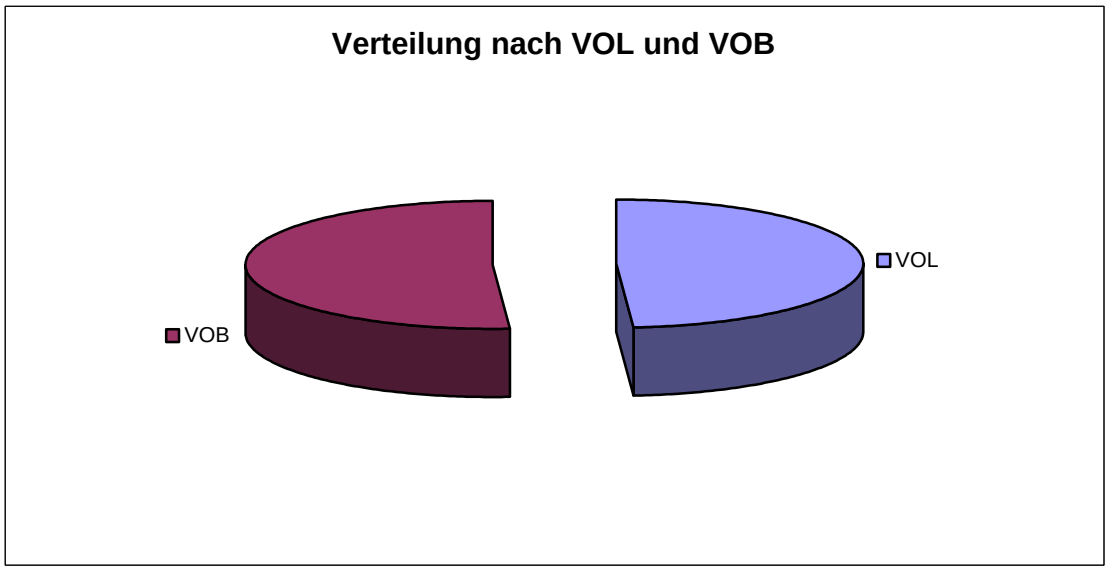
Im Vergleich zu den Vorjahren ist festzustellen, dass sich der Anteil der beschränkten und öffentlichen Vergabeverfahren von durchschnittlich 68 auf 41 % (beschränkt) und von i.M. 21 auf 11 % (öffentlich) durch die Anhebung der Wertgrenzen im Beschleunigungserlass deutlich verringert hat.

Einen Überblick über die **Auftragssummen** nach den Vergabeverfahren je Amt zeigt nachfolgende Aufstellung:



Die bei Vergaben führenden Ämter 18 und 61 werden in diesem Hj durch Amt 56 begleitet, welches durch eine öffentliche Ausschreibung im Bereich der Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen wertmäßig in den oberen Bereich aufstieg.

Die Verteilung der Häufigkeit von Vergabeverfahren im Bereich **VOL** (Leistungen und Dienstleistungen ausschließlich Bauleistungen) und **VOB** (Bauleistungen) stellt sich wie folgt dar:



Von den 92 durchgeführten Vergabeverfahren entfielen 47 auf den VOB-Bereich und 45 auf den VOL-Bereich.

Geprüfte Vergaben 2009

Das RPA hat im Hj. 2008 **35 Vergaben** mit folgendem Ergebnis geprüft:

Geprüfte Maßnahmen 2009 - VOL –

Maßnahme	Amt	geschätzte Kosten	Auftragssumme, brutto	geprüft	Bemerkungen	Nr.
Rahmenvertrag Beschaffung Büromöbel	10	130.000 €	ca. 130.000 €,	11.02. 2009	s. Anschreiben v. 11.02.2009	**1**
Notruf-und Funkvermittlungssystem	38	220.000 €	379.927,97 €	07.04. 2009	s. Anschreiben v. 07.04.2009	**2**
Lieferung von Lernmitteln	40	130.000 €	ca. 130.000 €	20.04. 2009	s. Anschreiben v. 20.04.2009	**3**
BaE-kooperatives Modell	56	377.800	290.602,08 €	19.05. 2009	s. Anschreiben v. 19.05.2009	**4**
BaE-integratives Modell	56	1.432.000 €	1.580.342,40 €	19.05. 2009	s. Anschreiben v. 19.05.2009	**5**
Gerätewagen Messtechnik	38	147.059 €	163.176,75 €	17.08. 2009	s. Anschreiben 17.08.2009	**6**
Systemerweiterung digitale Alarmierung	38	67.458 €	67.458 €	03.11. 2009	s. Anschreiben 03.09.2009	**7**
Geschwindigkeitsmessanlage	36	80.000 €	97.283,75 €	13.11. 2009	s. Anschreiben 13.11.2009	**8**
Beschaffung 2 Achser LKW	61	140.000 €	157.020,50 €	25.11. 2009	s. Anschreiben 25.11.2009	**9**
Baumbepflanzung	61	37.200 €	23.684,93 €	02.12. 2009	s. Anschreiben v. 02.12.2009	**10**
Elektronikversicherung	18	19.000 €/anno	16.442,16 €/anno	07.12. 2009	s. Anschreiben v. 07.12.2009	**11**

Geprüfte Maßnahmen 2009 - VOB – Hochbau

Maßnahme	Amt	geschätzte Kosten	Auftragssumme, brutto	geprüft	Bemerkungen	Nr.
Gerüstbauarbeiten Burg Nideggen	18	38.000 €	75.920 €	02.04. 2009	s. Anschreiben v. 02.04.2009	**1**
Metallbauarbeiten Kreishaus	18	115.000 €	76.660 €	24.03. 2009	s. Anschreiben v. 24.03.2009	**2**
Elektroarbeiten Kreishaus	18	110.000 €	110.173 €	26.03. 2009	s. Anschreiben v. 26.03.2009	**3**
Trockenbauarbeiten Kreishaus	18	120.000 €	90.319 €	25.03. 2009	s. Anschreiben v. 25.03.2009	**4**
Roh-und Natursteinarbeiten, Burg Nideggen	18	64.000 €	70.283 €	08.04. 2009	s. Anschreiben v. 08.04.2009	**5**
Brandmeldeanlage Kreishaus	18	90.000 €	64.130 €	26.03. 2009	s. Anschreiben v. 26.03.2009	**6**
Erneuerung Sporthallenboden	18	70.000 €	75.515,70 €	22.07. 2009	s. Anschreiben v. 22.07.2009	**7**
Teilsanierung Bergfried, Burg Nideggen	18	45.000 €	66.392 €	11.08. 2009	s. Anschreiben v. 11.08.2009	**8**
Dachsanierung BK Technik	18	95.000 €	90.050 €	30.09. 2009	s. Anschreiben v. 30.09.2009	**9**
Sanierung Hoffläche FTZ	18	97.500 €	67.467 €	20.10. 2009	s. Anschreiben v. 20.10.2009	**10**

Geprüfte Maßnahmen 2009 - VOB – Tiefbau						
Maßnahme	**Amt**	**geschätzte Kosten**	**Auftragssumme, brutto**	**geprüft**	**Bemerkungen**	**Nr.**
Nachtrag Neubau Radweg Echtz-Merken	61		43.263 €	30.01. 2009	s. Anschreiben v. 30.01.2009	**1**
Ausbau der Schulstr. OD Freialdenhoven	61	600.000 €	503.196,78	12.05. 2009	s. Anschreiben v. 12.05.2009	**2**
Radweg Inden-Lamersdorf, Sanierung Wehebachbrücke	61	175.000 €	203.155,53 €	09.07. 2009	s. Anschreiben v. 09.07.2009	**3**
Straßensanierung 2009	61	350.000 €	239.837,06 €	13.07. 2009	s. Anschreiben v. 13.07.2009	**4**
Instandsetzung Rurbrücken	61	75.630 €	Los 1 48.387,51 € / Los 2 14.734,02 €	15.10. 2009	s. Anschreiben v. 15.10.2009	**5**
Lärmsanierung OD Schlich	61	307.563 €	256.846,40 €	19.10. 2009	s. Anschreiben v. 19.10.2009	**6**
Ausbau K 12	61	650.000 €	575.129,50 €	16.12. 2009	s. Anschreiben v. 16.12.2009	**7**
Geprüfte Maßnahmen 2009 – freiberufliche Leistungen						
Maßnahme	**Amt**	**geschätzte Kosten**	**Auftragssumme, brutto**	**geprüft**	**Bemerkungen**	**Nr.**
Ingenieuraufträge verschiedene Maßnahmen	61		nach HOAI	02.06. 2009	s. Anschreiben v. 02.06.2009	**1**
Projekt Ökoprofit	61		Empfehlung Preisvergleich	10.06. 2009	s. Anschreiben v. 02.06.2009	**2**
Komm-In Projekt	30		24.590 €	26.06. 2009	s. Anschreiben v. 26.06.2009	**3**
Ingenieurvertrag Teilsanierung Bergfried	18		nach HOAI	08.07. 2009	s. Anschreiben v. 08.07.2009	**4**
Fortbildungsveranstaltung "Großschadenslage"	38			22.09. 2009	s. Anschreiben v. 22.09.2009	**5**
Ingenieurauftrag zur Sanierung Warmwasserversorgung Sporthalle BK	18		nach HOAI	17.09. 2009	s. Anschreiben v. 15.09.2009	**6**
Architektenvertrag Sanierungsmaßnahmen BK Kfm. Schulen	18		nach HOAI	22.01. 2009	s. Anschreiben v. 22.10.2009	**7**

Konjunkturpaket II – Maßnahmen 2009

Nach § 11 InvföG NRW sind Maßnahmen der Verwaltung im Rahmen des Konjunkturpaketes II durch die örtliche Rechnungsprüfung zu testieren. Die Beteiligung des RPA bei der Umsetzung des Konjunkturpaketes II wurde mit der Verwaltung wie folgt vereinbart:

- **Vor Freigabe einer Einzelmaßnahme** durch die Kämmerei wird das RPA beteiligt und prüft in diesem Rahmen die Fördervoraussetzungen

- **Nach Durchführung der Einzelmaßnahme** wird durch das RPA die Abwicklung der Maßnahme auf Übereinstimmung mit den Förderbedingungen abgeglichen und gem. § 11 Absatz 3 InvföG NRW ein Testat erteilt.

Unabhängig hiervon werden auch alle Vergaben des Konjunkturpaketes II **ab 50.000 € netto** (Beteiligung nach Rechnungsprüfungsordnung) **vor der Auftragsvergabe** zur Prüfung eingereicht.

Einen Überblick über die bis 21. Juli 2010 geprüften Maßnahmen aus dem Konjunkturpaket bietet nachfolgende Tabelle:

Geprüfte Maßnahmen Konjunkturpaket II						
Maßnahme	**Amt**	**geschätzte Kosten**	**Vergabeart**	**Prüfung Fördervoraussetzung**	**Abrechnung**	**Endtestat**
Errichtung Jugendherberge in Nideggen	18	4.300.000 €	freihändig	03.06.2009		
Sanierung Kaltwasserleitungen BK Technik	18	43.000 €	freihändig	03.06.2009		
Sanierung Abwasseranlagen, Schule am Silberbach	18	30.000 €	freihändig	03.06.2009		
Bewässerung Sportplatz BK Kaufm. Schulen	18	50.000 €	freihändig	08.06.2009	56.049,50 €	**08.02. 2010**
Leittechnikrechner Athenee Royal	18	22.000 €	freihändig	18.06.2009	17.206,21 €	**22.12. 2009**
Breitbandversorgung im ländlichen Raum	61	1.400.000 €	je nach Auftragswert	18.06.2009		
Dachsanierung Schwimmbad Athenee Royal	18	100.000 €	freihändig	18.06.2009		
Lärmsanierung OD Schlich/ Ingenieurvertrag	61	ca. 12.500 €	freihändig	30.06.2009		
Errichtung Kleinspielfeld Stephanusschule	18	40.000 €	freihändig	02.07.2009	41.100 €	**06.01. 2010**
Errichtung Gesundheitsraum BK Kaufm. Schulen	18	100.000 €	freihändig	02.07.2009		
Erneuerung Aussenanlagen BK Kaufm. Schulen	18	71.000 €	freihändig	02.07.2009		
Errichtung barrierefreie Außen-WC-Anlage BK Kaufm. Schulen	18	43.000 €	freihändig	02.07.2009		**25.01. 2010**
Erneuerung Warmwasserbereitung Sporthalle BK Kaufm. Schulen	18	200.000 €	beschränkt	02.07.2009		
Erneuerung Warmwasserbereitung Sporthalle BK Nelly Pütz	18	40.000 €	freihändig	02.07.2009	32.357,74 €	**19.01. 2010**

Schließung überdachte Pausenhalle BK Nelly Pütz	18	65.000 €	freihändig	02.07.2009		
Erneuerung Wasserleitungen BK Nelly Pütz	18	50.000 €	freihändig	02.07.2009		
Brandschutz Neubauflure BK Technik	18		freihändig	02.07.2009		
WC-Anlagen Nelly Pütz	18	43.000,00 €	freihändig	02.07.2009		
Erneuerung Bodenbelag Kleinspielfeld, Athenee Royal	18	20.000 €	freihändig	02.07.2009		
Lärmsanierung OD Schlich/ K 27	61	200.000	beschränkt	13.07.2009		
Infrastruktur JH Nideggen	18	500.000 €	freihändig (GIS)	13.07.2009		
Erneuerung Dachflächen BK Kfm. Schulen	18	630.000	beschränkt	13.07.2009		
Einrichtung integrative Gruppe Fatima, Vossenack	51	113.500 €	freihändig	30.09.2009		
Einrichtung integrative Gruppe St. Martin, Langerwehe	51	39.605 €	freihändig	30.09.2009		
Einrichtung integrative Gruppe St. Rochus, Jülich	51	110.566 €	freihändig	08.04.2010		
Einrichtung integrative Gruppe St. Heribert, Kreuzau	51	229.250 €	beschränkt	31.05.2010		
Anbindung Ferienanlage Resort Eifeler Tor, Heimbach	61	450.000 € gesamt / 150.000 € Kreis Düren	beschränkt	15.06.2010		

Zukunftsinvestitionsgesetz

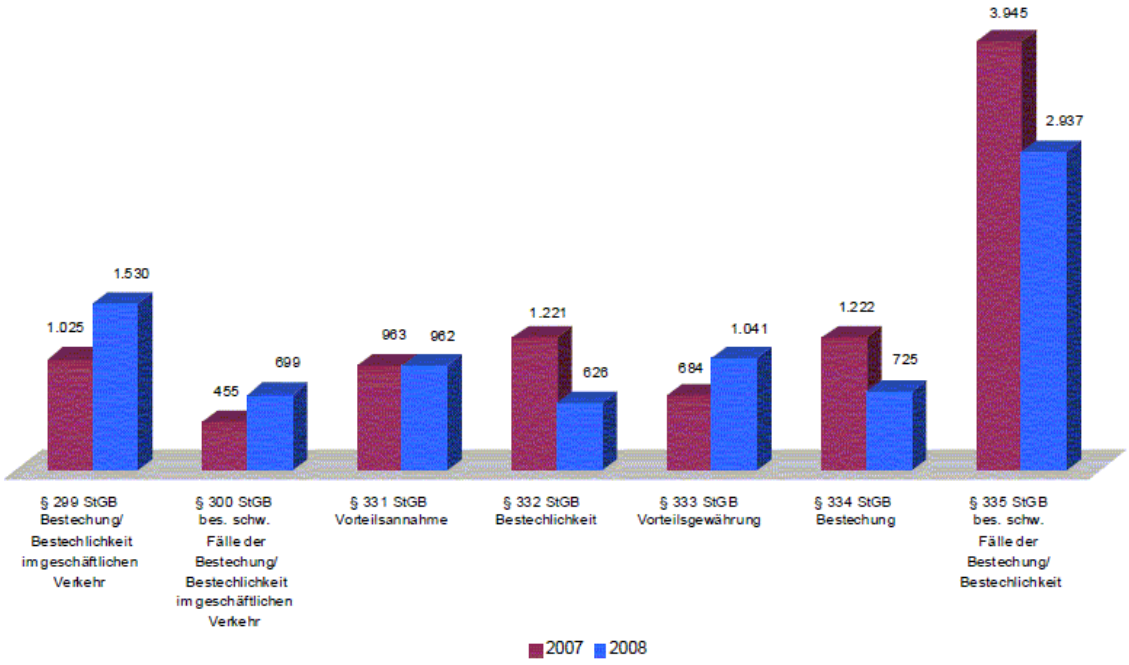
Mit Beschluss vom 07.09.2010 hat das Bundesverfassungsgericht Teile des ZuInvG des Bundes für verfassungswidrig und damit nichtig erklärt. Hierbei ging es um die Frage nach den Kompetenzen und Prüfzuständigkeiten des Bundesrechnungshofes[113].

[113] BVerfG, Beschl. v. 7.9.2010, 2 BvF 1/09

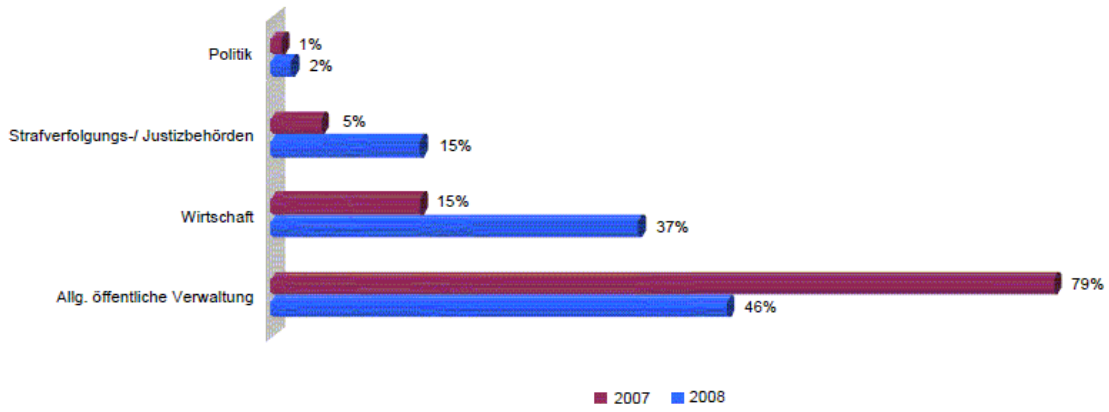
Korruptionsprävention

Nach Erhebungen des Bundeskriminalamtes (BKA) stellt sich die Korruptionslage der letzten Jahre wie folgt dar:

a) nach Straftatbeständen



b) nach "Zielbereich"



(Quelle: BKA: Bundeslagebild 2008)

Das Land NRW hat durch das Korruptionsbekämpfungsgesetz Regelungen über Präventions- und Bekämpfungsmaßnahmen im Bereich möglicher Korruptionsbereiche der öffentlichen Verwaltung erlassen.

Korruptionsgefährdete Bereiche sind hierbei insbesondere dort anzunehmen, wo auf Aufträge, Fördermittel oder auf Genehmigungen, Gebote und Verbote Einfluss genommen werden kann (§ 2 Abs. 2 KorruptionsbG).

Das Innenministerium hat mit RdErl. vom 26.04.2005 "*Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung*" weitere Ausführungsbestimmungen erlassen.

Die kommunalen Rechnungsprüfungsämter sind Prüfeinrichtung nach § 2 KorruptionsbG. In diesem Rahmen kommt dem RPA Prüf-, Beratungs- und Anzeigefunktion zu. Darüber hinaus hat der Kreistag das RPA mit der Korruptionsprävention betraut (§ 4 RPO).

Im Oktober 2005 wurde ein Handbuch zur Verhinderung von Korruptionsdelikten herausgegeben. Die Aufgabe der Korruptionsbekämpfung bleibt aber eine Daueraufgabe für sämtliche Organisationseinheiten und alle Führungskräfte.

Korruptionspräventive Aspekte wurden durch die Rechnungsprüfung bisher regelmäßig geprüft und aufgegriffen. Hierzu zählen:

- Herausgabe des Anti-Korruptions-Handbuches (Oktober 2005)
- Leitfaden für Führungskräfte (30.01.2006)
- Jahresprüfbericht 2006 (Drs. Nr. 287/07), S. 204 ff.
- Stichprobenprüfung einzelner Fachämter im Frühjahr 2007
- Amtshilfeersuchen des LKA NRW im Juni 2007
- Jahresprüfbericht 2007 (Drs. Nr. 322/08), S. 174 ff.
- RPA-Schreiben an alle OE vom 22.10.2007 (Bagatellaufträge)
- Informationsschreiben an alle OE vom 22.02.2008
- Verwaltungsprüfbericht 2008/2009 (Drs. Nr. 267/09), S. 133 ff.
- Sponsoring und Korruptionsprävention im September 2009
- RPA-Schreiben an alle Dezernenten vom 30.04.2010

Das LKA NRW hat zwar festgestellt, dass die gemeldeten Korruptionsdelikte insgesamt rückläufig sind, Zielbereich der Korruption bleibt aber weiterhin maßgeblich der Bereich der öffentlichen Verwaltung, und hierbei insbesondere das Auftragswesen.

Nach dem o.g. RdErl. sind insbesondere folgende Bereiche als korruptionsgefährdet anzusehen, wo

- Aufträge vergeben werden,
- Subventionen, Fördermittel oder Zuwendungen bewilligt werden,
- über Genehmigungen, Gebote oder Verbote entschieden wird,
- Abgaben oder Gebühren etc. festgesetzt oder erhoben werden,
- Kontrolltätigkeiten ausgeübt werden,
- Vermögensgegenstände veräußert oder erworben werden oder
- häufige Außendienstkontakte stattfinden.

In Erweiterung dessen sind auch Bereiche mit einzubeziehen, wo

- generell in der Leistungs-/Sozialverwaltung Gelder gewährt werden,
- in der Ordnungsverwaltung Personen oder Unternehmen überprüft werden,
- Aufsichts- und Kontrollaufgaben wahrgenommen werden,
- Maßnahmen im Rahmen des Sponsoring durchgeführt werden,
- Barzahlungen angenommen werden,
- Kontakte im Bereich von Vergabeverfahren existieren,
- Nebentätigkeiten ausgeübt werden,
- Überschneidungen von amtlichen Tätigkeiten u. Nebentätigkeiten vorliegen,
- Überschneidungen im Bereich von Kreisbeteiligungen bestehen,
- Geschenke, Aufmerksamkeiten, Fahrten, Reisen, Essen, Eintrittskarten oder sonstige Vergünstigungen üblich oder möglich sind.

Im Rahmen dieser beispielhaft aufgeführten Bereiche besteht eine erhöhte Gefahr **strafrechtlich** relevanter Verhaltensweisen, der durch präventive Maßnahmen, aber auch Kontrolle, Überprüfung und Dienstaufsicht zu begegnen ist. Hierunter sind vor allem die Vorteilsnahme (§ 331 StGB), Bestechlichkeit (§ 332 StGB), Untreue (§ 266 StGB) oder der Betrug (§ 263 StGB) zu subsumieren.

Im Rahmen der **dienstrechtlichen** Obliegenheiten konkretisiert gerade das gesetzliche Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken (§ 42 BeamtStG) die Treuepflicht und Pflicht zur uneigennützigen Amtsführung. Es dient daher der Korruptionsbekämpfung und erfasst jeden wirtschaftlichen Vorteil, der einem Bediensteten zugewendet würde. Nähme dieser Zuwendungen Dritter in Bezug auf sein Amt oder eine bestimmte Diensthandlung an, so wäre dies strafrechtlich je nach den Umständen als Vorteilsnahme oder Bestechlichkeit zu qualifizieren.

Schutzgut dieser Straftatbestände ist aber nicht das Vermögensinteresse des Dienstherrn, sondern das Vertrauen der Allgemeinheit in die Lauterkeit des öffentlichen Dienstes[114].

Auch in Kommentierung und Literatur ist anerkannt, dass es in allen korruptionsgefährdeten Bereichen, d.h. in allen Behörden besonderer Vorkehrungen bedarf, die den Gefahren entgegenwirken[115]. In diesem Bereich ist die neuere Rechtsprechung zur **Vorteilsgewährung** zu beachten. Vorteil ist insoweit jede Leistung materieller oder immaterieller Art, auf die ein Amtsträger keinen Anspruch hat und die seine wirtschaftliche, rechtliche oder auch nur persönliche Lage objektiv verbessert. Materiell fallen darunter Geldleistungen, Sachwerte, Rabatte sowie Einladungen zu Veranstaltungen, (Urlaubs)Reisen, Essen, Kongressen oder sonstigen Veranstaltungen[116].

Nach der tatbestandlichen Erweiterung des § 331 Abs. 1 StGB durch das KorruptionsbG des Bundes muss der Vorteil nicht mehr als Gegenleistung für eine bestimmte/bestimmbare Diensthandlung gedacht sein[117]. So stellt z.B. die Vorauslagung von Reisekosten eines Amtsträgers durch einen Dritten einen Vorteil im Sinne des § 331 Abs. 1 StGB dar[118]. Die Beziehungen zwischen Vorteil und Dienstausübung entfallen auch nicht deshalb, weil entsprechende Vorteilsgewährung üblich wäre. Dies könnte allenfalls bei relativ geringwertigen Aufmerksamkeiten der Fall sein. Vorteilsgewährungen von bedeutsamer Höhe würden dem hingegen nahe legen, dass der Vorteilsgewährer sich die Gewohnheiten des Amtsträgers sichern und seine Individualinteressen fördern will[119]. Die Diensthandlung muss hingegen noch nicht konkretisiert sein[120].

Im besonders korruptionsgefährdeten **Vergabebereich** bedarf es ebenfalls nach verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung größter Korrektheit, besonderer Sensibilität und eingehender Überwachung[121], die nicht nur von der Rechnungsprüfung, sondern auch von den Führungskräften sicherzustellen ist. Die Verwaltung sollte hierbei bestrebt sind, jeden geringsten Anschein zu vermeiden, im Rahmen der Amtsführung für persönliche Vorteile, Zuwendungen oder Vergünstigungen empfänglich zu sein[122].

[114] OVG NRW, Beschluss v. 3.7.2002, 1 B 1526/01; BVerwG Urteil v. 20.1.2000, 2 C 19.99; BGH, Urteil v.12.7.2000, 2 StR 43/00; Urteil v. 20.2.1981, 2 StR 644/80. *Wichmann/Langer:* ÖDR, 6. Auflage, S. 341 ff .
[115] *Schütz/Maiwald*: Beamtenrecht des Bundes und der Länder, Kommentar, zu § 42 BeamtStG, Rn. 12
[116] BGH, NJW 2003, 763, zusammenfassend AG Gummersbach, Urteil v. 27.4.2009, 82 Ls 55/08
[117] BGH, Urteil v. 28.10.2004, 3 StR 301/03
[118] BGH, Urteil v. 2.2.2005, 5 StR 168/04
[119] BGH, Urteil v. 28.8.2007, 3 StR 212/07
[120] BGH, Urteil v. 14.10.2008, 1 StR 260/08
[121] VG Arnsberg, B. v. 18.12.2002, 1 K 1392/01
[122] VV zu § 76 LBG NRW

Durch zahlreiche Urteile der vergangenen Jahre wurden Aktualität und Brisanz korruptionserheblicher Delikte – auch in Wahrnehmung der Öffentlichkeit – nochmals wesentlich verdeutlicht, (z.B. "Untreue durch schwarze Kassen"[123], "Wuppertaler Korruptionsskandal"[124], "Kölner Müllskandal"[125] etc.).

Dem *Vorbildcharakter* von Behörden-, Dezernats- und Amtsleitungen und allen nachgeordneten Führungskräften kommt eine besondere Bedeutung zu[126]. Gerade die Vorbildfunktion der Vorgesetzten und deren unabdingbar integeres dienstliches Verhalten sind eine unabdingbare Voraussetzung, ohne die von den übrigen Bediensteten der Verwaltung selbst ein ausnahmslos korrektes und rechtmäßiges Verhalten kaum verlangt werden kann.

Korruptionsdelikte werden häufig durch vorhandene organisatorische Abläufe (und Schwächen) begünstigt, die eine Kontrolle durch Kollegen, Vorgesetzte und Aufsichtsbehörden erschweren[127].

Eine effektive Korruptionsprävention und –bekämpfung kann daher nicht nur durch Information, Belehrung und Sensibilisierung erreicht werden, sondern bedarf auch stichprobenhafter Überprüfung, Kontrolle und Inaugenscheinnahme von Verwaltungsvorgängen seitens der Vorgesetzten; gerade auch dort, wo Entscheidungen ohne *Vier-Augen-Prinzip* (z.B. bei Bagatellaufträgen) möglich sind. Dies kann unter anderem durch besondere Vorlagepflichten erreicht werden.

Diese Maßnahmen, die der Dienstaufsicht zuzurechnen sind, dienen der allgemeinen Prävention, ohne hiermit einen generellen (unberechtigten) Verdacht gegen die Amtsführung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auszusprechen. Korruptionsprävention bedeutet daher grundsätzlich nicht Misstrauen gegenüber dem Einzelnen, sondern entspricht rechtlichen und ethischen Vorgaben[128].

Gerade dort, wo mit unvermuteten Prüfungen oder Kontrollen zu rechnen ist, wird die Gefahr sich verselbständigender Abläufe wesentlich stark eingedämmt. Ziel muss es daher sein, besonders korruptionserschwerende Arbeitsabläufe zu schaffen, ohne eine Überbetonung des Misstrauens gegenüber den Bediensteten oder eine zu starke Formalisierung des Verwaltungshandelns vorzunehmen[129].

Mit Anfrage vom 30.04.2010 wurden die **Dezernatsleitungen** gebeten, für ihr Dezernat bzw. die ihnen zugeordneten Ämter zusammenfassend mitzuteilen, inwieweit und durch welche konkreten Maßnahmen Korruptionsprävention und –bekämpfung in den Jahren 2009 und 2010 (Teil) realisiert wurden und welche präventiven Informations-, Belehrungs- oder Kontrollmaßnahmen zur Eindämmung von Korruptionsdelikten regelmäßig durchgeführt werden.

Die Anfrage der Rechnungsprüfung wurde verwaltungsseitig **nicht** beantwortet. Am 14.07.2010 fand vielmehr eine Unterredung mit der Behördenleitung statt, bei der diese die Bedeutung einer effektiven Korruptionsprävention unterstrich.

Im Anschluss daran wurde die Thematik in der Dezernatsbesprechung am 01.09.2010 unter Teilnahme der RPA-Leitung eingehend und mit dem Fokus auf eine künftige Optimierung (insbesondere im Bereich der Führungskräfte) erörtert.

[123] vgl. BGH Urteil vom 29.8.2008
[124] vgl. BGH Urteil vom 9.5.2006
[125] vgl. BGH Urteil vom 2.12.2005
[126] Ziffer 2.1 RdErl. IM NRW vom 26.4.2005
[127] Präventions- und Bekämpfungskonzept Korruption – Innenministerkonferenz vom Mai 1995
[128] wie vor
[129] wie vor

Anmerkung A 21
Die verwaltungsseitigen Maßnahmen zur Korruptionsprävention sind zu optimieren und auf allen Verwaltungsebenen, insbesondere durch die Führungskräfte, zu intensivieren. Die Organisationseinheiten insgesamt, wie auch alle Mitarbeiter sollten mindestens einmal im Jahr durch ihre Vorgesetzten auf die Regelungen zur Korruptionsbekämpfung hingewiesen, unterrichtet und damit für die Thematik sensibilisiert werden. Darüber hinaus sollten die Führungskräfte ihre Tätigkeiten und Maßnahmen im Bereich der Korruptionsprävention regelmäßig (z.B. im Wege des Berichtswesens) dokumentieren. Die bisherigen Richtlinien der Kreisverwaltung sind hinreichend bestimmt und eindeutig klar, bedürfen aber verstärkter Beachtung und konkreter Umsetzung.

Die Rechnungsprüfung ist auf Wunsch der Verwaltung gerne bereit, die bestehenden Regelungen nochmals in anschaulicher und zusammengefasster Form herauszugeben. Maßgeblich ist aber nicht die äußere Form der Bestimmungen (Handbuch, Führungsrichtlinien, compliance leader etc.), sondern deren **tatsächliche** Kenntnis, Beachtung und Umsetzung durch die Führungskräfte des Hauses.

Nebentätigkeiten des Landrats

Nach § 18 KorruptionsbG hat der Hauptverwaltungsbeamte seine Aufstellung nach § 71 (neu: § 53) LBG (Meldung von Nebeneinnahmen) dem Kreistag bis zum 31.03. des dem Rechnungsjahr folgenden Jahres vorzulegen.

Mit nichtöffentlicher Mitteilung vom 28.04.2010 (Drs. Nr. 128/10) ist der Landrat dieser Verpflichtung nachgekommen.

Auf die Ausführungen der Prüfung zur Frage der Einnahmen aus Tätigkeiten in RWE-Gremien im Verwaltungsprüfbericht 2008/2009 (Drs. Nr. 267/09, S. 137) wird hingewiesen.

Anmerkung
Prüfungsseitiger Anlass besteht darüber hinaus nicht.

Datenschutz

Im Hinblick auf die besondere Stellung und den Prüfauftrag der Rechnungsprüfung werden oftmals auch *Belange des Datenschutzes* tangiert, verbunden mit der Frage, ob und inwieweit die Prüfkompetenzen des RPA mit den Vorgaben des Datenschutzes vereinbar sind[130]. Gleichzeitig ist die Aufgabe des Datenschutzes organisatorisch beim RPA angesiedelt, dessen Leiter behördlicher Datenschutzbeauftragter nach dem DSG NRW ist.

Im Rahmen dieser Beauftragung ist der Datenschutzbeauftragte regelmäßig mit datenschutzrechtlichen Problemlagen betraut.

- **Verfahrensverzeichnis**

Nach § 8 DSG NRW hat jede datenverarbeitende Stelle, die für den Einsatz eines Verfahrens zur automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten verantwortlich ist, in einem für den behördlichen Datenschutzbeauftragten bestimmten Verzeichnis bestimmte Angaben festzulegen. Die Angaben des Verfahrensverzeichnisses können bei der datenverarbeitenden Stelle eingesehen werden. Das Rechnungsprüfungsamt hat mit Schreiben vom 24.08.2009 die Aktualisierung von Verfahrensangaben bei den Fachämtern angefordert.

Die Fachämter mussten an die Erledigung ihrer Obliegenheiten mehrfach erinnert werden. Die Erstellung und Aktualisierung des Verfahrensverzeichnisses dauert daher noch an.

- **Vorabkontrolle**

Die Vorschrift des § 10 DSG NRW schreibt vor, dass der Datenschutz durch technische und organisatorische Maßnahmen sicherzustellen ist. Hierbei sind Maßnahmen zu treffen, die Aspekte der Vertraulichkeit, Integrität, Verfügbarkeit, Authentizität, Revisionsfähigkeit und Transparenz sicherstellen bzw. erreichen. Die genannten technischen und organisatorischen Maßnahmen sind auf Grundlage eines zu dokumentierenden Sicherheitskonzeptes zu ermitteln, zu denen auch eine Vorabkontrolle hinsichtlich möglicher Gefahren gehört.

Die genannte Vorschrift betrifft sowohl Aspekte der Datensicherheit wie auch des Datenschutzes. Die Verpflichtung, ausreichende Datensicherungsmaßnahmen zu treffen, obliegt hierbei jeder öffentlichen Stelle, mithin jeder Organisationseinheit im Hause. Damit hat jede datenverarbeitende Stelle nach Art der zu schützenden Daten die jeweils notwendigen Sicherungsmaßnahmen in eigener Verantwortung zu treffen. Die datenverarbeitende Stelle hat vor jeder Entscheidung über die Einführung oder wesentlichen Änderung eines DV-Verfahrens, mit dem personenbezogene Daten verarbeitet werden, eine Risikoanalyse durchzuführen. Eine Vorabkontrolle durch den behördlichen Datenschutzbeauftragten findet im Anschluss an die Risikoanalyse immer dann statt, wenn die Risikoanalyse ergibt, dass von dem DV-Verfahren eine besondere Gefährdung für die Rechte der Betroffenen ausgeht.

Mit Schreiben vom 25.05.2010 wurden die Führungskräfte der Organisationseinheiten nochmals für die Belange des Datenschutzes sensibilisiert und darauf hingewiesen, dass der Datenschutzbeauftragte auf die Unterrichtung und Informationsweitergabe durch die Organisationseinheiten angewiesen ist bzw. seinen Aufgaben nur dann gerecht werden kann, wenn die datenverarbeitenden Stellen im Hause ihn über den Einsatz, die Einführung oder Überarbeitung datenverarbeitender Systeme/Verfahren bzw. deren Umfang und Inhalt rechtzeitig informieren bzw. bei Pla-

[130] So hat das Bundesverfassungsgericht bereits 1996 entschieden, dass der Prüfungsauftrag eines Rechnungshofes gleichrangig neben dem ebenfalls verfassungsrechtlich verbürgten Datenschutz stünde (B. v. 29.4.1996, 1 BvR 1226/89).

nungen zur Einrichtung neuer Verfahren einbinden. Damit der Datenschutzbeauftragte eine Vorabkontrolle durchführen kann, muss er zunächst wissen, ob ein automatisiertes Verfahren zum Einsatz kommen soll, das einer solchen Vorabkontrolle unterliegt. Hierzu dienen vor allem auch die im Rahmen des Verfahrensverzeichnisses notwendigen, vollständigen und aktuellen Angaben der Fachämter, die dem Datenschutzbeauftragten nach § 32a Abs. 3 DSG NRW vorzulegen sind.

- **Datenschutz und BAFöG**

Das Amt für Ausbildungsförderung (Sozialamt) schilderte in einem Vermerk vom 07.12.2009 datenschutzrechtliche Aspekte im Zusammenhang mit der Vorlage von Leistungs- und Probebescheiden an den Landschaftsverband und beabsichtigte, dem Landschaftsverband keine (Original)Bescheide mehr zukommen zu lassen, was dieser im Hinblick auf die von ihm angeführte Rechtslage ablehne.

Der Datenschutzbeauftragte teilte in seiner Stellungnahme vom 17.12.2009 mit, der Landschaftsverband verfüge im sozialrechtlichen Gefüge über besondere, gesetzlich begründete Zuständigkeiten. Der Landschaftsverband verweist hierzu in seinem Schreiben vom 16.11.2009 auf sondergesetzliche Normen des SGB XII und führt aus, hiernach sei er berechtigt, die Feststellung der Sozialleistung zu betreiben und Rechtsmittel einzulegen. Der Sozialleistungsträger tritt damit an die Stelle des Antragstellers bzw. erhält damit die Befugnis ein fremdes Recht in eigenem Namen geltend zu machen (BSGE 70, 72 ff.). Nach den Ausführungen des Landschaftsverbands erscheint es nachvollziehbar, wenn der Sozialhilfeträger die ihm gesetzlich eröffneten Möglichkeiten dann nicht ausüben kann, soweit ihm der entspr. Bescheid nicht vorgelegt wird. In diesem Rahmen ist es nicht sachfremd, dass der Landschaftsverband im Hinblick auf die Nachrangigkeit der Sozialhilfe (§ 2 SGB XII) seine Leistungsgewährung nach den §§ 53 ff. SGB XII (vgl. § 2 AV-SGB XII NRW) nur dann adäquat prüfen kann, wenn ihm weitere Informationen über die Gewährung oder Nichtgewährung anderer (vorrangiger) Sozialleistungen bekannt sind. Da der überörtliche Träger allerdings auf Grundlage des § 95 SGB XII selbst über ein Antragsrecht verfügt, mithin an die Stelle des Antragstellers tritt und ggf. auch Klagebefugnis (gegenüber dem Kreis) hat, erscheint es gerechtfertigt, die ihm aus diesen Gegebenheiten erwachsenen "Informationsrechte" bereits bei den hier geschilderten Sachverhalten einzuräumen.

Aus Sicht des Datenschutzes wurde es daher als vertretbar angesehen, dass der Landschaftsverband als überörtlicher Sozialleistungsträger – auch im Verhältnis zum Kreis Düren - eine besondere Funktion ausübt, die ihn grds. nicht zum "Dritten" iSd. allgemeinen datenschutzrechtlichen Bestimmungen qualifizieren. In diesem Rahmen wäre eine Datenübermittlung ggf. nach Maßgabe der §§ 67d, 69 SGB X (oder unmittelbar aus § 95 SGB XII) zulässig, da der Landschaftsverband diese Angaben zur Prüfung und Durchführung seiner eigenen sozialrechtlichen Aufgaben benötigt.

Obwohl die Aufgaben der Sozialhilfeträger als Selbstverwaltungsangelegenheit durchgeführt werden (§ 1 AG-SGB XII NRW), wurde dem Sozialamt empfohlen, das für das Sozialhilferecht zuständige Ministerium einzuschalten und dort um eine fachaufsichtsrechtliche Weisung zu ersuchen, soweit nicht die allgemeine Kommunalaufsicht der Bezirksregierung hierfür zuständig ist.

- **Videoüberwachung Geschwindigkeitsmessanlage**

Mit Drs. Nr. 299/09 wurde eine Vorlage zur Genehmigung einer überplanmäßigen Auszahlung sowie Zustimmung zur Erteilung eines Auftrages zur Beschaffung einer Geschwindigkeitsmessanlage für das Straßenverkehrsamt sowie der freihändigen

Vergabe an die politischen Gremien erstellt. Das Rechnungsprüfungsamt hat hierzu am 13.11.2009 eine prüfungsseitige Stellungnahme abgegeben.

Wie der Vorlage sowie der zwischenzeitlichen Presseberichtserstattung zu entnehmen ist, führt der Kreis Düren am Einsatzort der Anlage eine Videoüberwachung durch. Der Datenschutzbeauftragte des Kreises hat hierzu mit Schreiben vom 09.12.2009 auf folgende Zusammenhänge hingewiesen:

Sachfragen zur Videoüberwachung in und an öffentlichen Gebäuden etc. sind häufig Gegenstand gerichtlicher Verfahren und wird auch von den Landesdatenschutzbeauftragten verstärkt aufgegriffen. Rechtsgrundlage für optisch-elektronische Überwachungen ist § 29b DSG NRW. Hiernach ist u.a. eine *nicht* mit Speicherung verbundene **Beobachtung** [...] zulässig, soweit dies zur Wahrnehmung des Hausrechts dient und keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass schutzwürdige Interessen betroffener Personen überwiegen. Eine **Speicherung** von Daten ist hingegen nur bei einer konkreten Gefahr zu Beweiszwecken zulässig. Vorgenannter unbestimmter Rechtsbegriff des Polizei- und Ordnungsrechts ist seit langem definiert und geklärt. Unter Hinweis auf die zuletzt ergangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts[131] entschied das OVG NRW in einem Urteil vom 08.05.2009 (16 A 3375/07), dass eine Videoüberwachung der Wahrnehmung des Hausrechts dienen, das Eigentum schützen sowie Entwendungen, Beschädigungen oder Übergriffe verhindern soll. Ferner ermögliche eine Überwachung, dass Übergriffe ggf. beweiskräftig zuzuordnen wären. Darüber hinaus bestehe eine abschreckende Wirkung, wenn die Videoüberwachung bekannt ist. Ausdrücklich **nicht** zulässig ist jedoch eine *generelle* Speicherung der Aufnahmen. Aus der Zulässigkeit der Überwachung folge nicht automatisch die Rechtmäßigkeit der Speicherung. Hierzu bedarf es neben der konkreten Gefahr auch der Vorgabe der "Unverzichtbarkeit" iSd. § 29b Abs. 2 DSG NRW.

Die Verwaltung wurde um Abgleich der Ausführungen des OVG NRW mit der Praxis der Kreisverwaltung im Rahmen der Videoüberwachung am Ort der Geschwindigkeitsmessanlage sowie um Mitteilung gebeten, ob und inwieweit nach diesen Grundsätzen verfahren wird. Die Verwaltung teilte mit Schriftsatz vom 22.12.2009 mit, dass, soweit eine Videoüberwachung in Betrieb genommen werden solle, dies nur im Rahmen der gesetzlichen und rechtlichen Bestimmungen erfolge.

➢ Datenschutz in der Kreisverwaltung

Die Anfrage der GRÜNE-Fraktion im Kreistag vom 26.11.2009 befasste sich mit der Stellung des Datenschutzbeauftragten und der Handhabung des Datenschutzes in des Verwaltung bzw. in der Außendarstellung im Internet.

Hierzu teilte der Datenschutzbeauftragte des Kreises mit, es bestünden keine Bedenken, Informationen zum Datenschutz und zum Datenschutzbeauftragten auf der Homepage des Kreises Düren bereitzustellen. Hierbei ist aber der Eindruck zu vermeiden, der Behördliche Datenschutzbeauftragte sei für Belange der Bürgerinnen und Bürger zuständig, da es sich um einen internen Beauftragten handelt (§ 32a Abs. 1 DSG NRW).

Anmerkung A 22

Die in der derzeit gültigen Dienstanweisung der Behördenleitung über Datenschutz und Datensicherheit aufgeführte Beschreibung, der DSB sei auch Ansprechpartner für alle Bürgerinnen und Bürger (Ziffer 4.2, 3. Spiegelstrich) ist demgegenüber unrichtig und bedarf der verwaltungsseitigen Korrektur.

[131] vgl. u.a. Beschluss v. 23.2.2007, 1 BvR, 2368/06 oder Beschluss v. 11.8.2009, 2 BvR 941/08

Weiterhin führte der Datenschutzbeauftragte aus, zunächst obliege es der Verwaltung des Kreises, die Ausführung des Datenschutzgesetzes und anderer Rechtsvorschriften über den Datenschutz sicherzustellen (§ 7 DSG NRW). Dies gilt unabhängig von der Beratungspflicht des Behördlichen Datenschutzbeauftragten nach § 32a DSG NRW. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden durch die Dienstanweisung zu Datenschutz und Datensicherheit beim Kreis Düren auf die weiteren datenschutzrechtlichen Bestimmungen, Verpflichtungen und Rechte hingewiesen. Sie sind vor Aufnahme ihrer Tätigkeit über die zu beachtenden Vorschriften zu unterrichten (Ziffer 3.3.1). Dies ist nach Auffassung des Datenschutzbeauftragten Aufgabe der Führungskräfte. Darüber hinaus hat der Datenschutzbeauftragte umfassende Informationen über den Datenschutz im behördeninternen Intranet abgelegt. Neben der generellen Beratungsfunktion wird der Datenschutzbeauftragte auch aus eigener Initiative bei konkreten datenschutzrechtlichen Fällen tätig. Beispielfälle wurden hierzu im Verwaltungsprüfbericht 2008/2009 aufgenommen. Die Erfahrungen des Datenschutzbeauftragten zeigen, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über ihr "Beratungsrecht" informiert sind und sich in Einzelfällen auch unmittelbar an den Datenschutzbeauftragten wenden.

Nach Mitteilung des Datenschutzbeauftragten erfolgen regelmäßige Anfragen aus der Bevölkerung zu (privaten) datenschutzrechtlichen Problemen. Den Bürgerinnen und Bürgern kann in diesem Rahmen keine Rechtsberatung erteilt werden; es erfolgt vielmehr eine allgemeine Beratung und der Hinweis, dass für derartige Problemfälle die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (Düsseldorf) Ansprechpartner ist (§ 25 DSG NRW). Anfragen, die sich auf Datenschutzangelegenheiten der Kreisverwaltung Düren beziehen, sind in der jüngeren Vergangenheit nicht angefallen.

➢ Internetauftritt von Behörden

Zahlreiche Behörden sind dazu übergegangen, im Rahmen verstärkter Bürgerfreundlichkeit ihr Webangebot im Internet zu erweitern und umfangreichere Informationen über die Aufgabenerledigung sowie die hierfür zuständigen Mitarbeiter/innen online zu veröffentlichen. Damit geht die Angabe von Name und ggf. auch Portraitfoto der Bediensteten einher.

Die Vorgehensweise vieler Behörden tangiert bildschutz- und datenschutzrechtliche Belange. Hierüber sollten die Mitarbeiter/innen im Vorfeld informiert werden, da es sich sowohl bei dem Bildnisschutz als auch bei dem Datenschutz (Recht auf informationelle Selbstbestimmung) um besondere Ausprägungen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts handelt (Art. 2 Abs. 1 GG).

Bei Name und Portraitfoto von Bediensteten handelt es sich um "*personenbezogene Daten*" im Sinne des Datenschutzgesetzes NRW (DSG). Darin, dass Portraitfotos in Verbindung mit den Mitarbeiterdaten zum Abruf bereitgehalten werden, liegt eine Verarbeitung personenbezogener Daten. Die Begriffe "*Erheben*", "*Speichern*" und "*Übermitteln*" sind beim Fotografieren, Speichern auf dem Server und "zur Schau stellen" im Internet zu bejahen.

Die Verarbeitung personenbezogener Daten ist nach § 4 DSG nur zulässig, wenn das DSG oder eine andere Rechtsvorschrift sie erlaubt oder die betroffene Person eingewilligt hat.

Soweit eine Datenverarbeitung bei Dienst- und Arbeitsverhältnissen vorliegt, ist darauf hinzuweisen, dass eine Übermittlung von Daten außerhalb des öffentlichen Bereichs nur zulässig ist, wenn der Empfänger ein rechtliches Interesse darlegt, der Dienstverkehr es erfordert oder die betroffene Person eingewilligt hat (§ 29 Abs. 1 DSG).

Nach Auffassung des *Bremer Landesdatenschutzbeauftragten* darf der Arbeitgeber Daten über seine Mitarbeiter ohne deren Einwilligung nur dann im Internet veröffentlichen, soweit es zur Wahrung der berechtigten Interessen der Firma (z. B. Präsentation der Firma) erforderlich ist und kein Grund zu der Annahme besteht, dass das schutzwürdige Interesse des Arbeitnehmers an dem Ausschluss dieser Verarbeitung überwiegt. Dies ergebe sich u.a. aus § 28 Abs. 1 Nr. 2 Bundesdatenschutzgesetz[132]. Auch der *Landesdatenschutzbeauftragte des Saarlandes* hat sich kritisch zur Veröffentlichung personenbezogener Daten im Internet geäußert und neben dem erforderlichen dienstlichen Erfordernis auf die notwendige Einwilligung der Betroffenen hingewiesen[133].

Die Abwägung zwischen Betroffenenrechten und dem dienstlichen Erfordernis führt dazu, die Nutzung gerade dieses Mediums grundsätzlich nur mit Einwilligung als zulässig anzusehen[134].

Die vorstehenden Darlegungen gelten grundsätzlich nicht für behördeninterne Intranetportale. Gleichwohl vertreten Landesdatenschutzbeauftragte die Auffassung, selbst dort sei die Erforderlichkeit der Einstellung von Lichtbildern der Mitarbeiter nicht nachvollziehbar[135].

Der LDA Brandenburg vertritt im Hinblick auf eine Rechtsprechung des OVG Rheinland-Pfalz die Auffassung, das dortige Landesbeamtengesetz ermächtige den Dienstherrn zur Erhebung personenbezogener Daten, soweit dies zur Durchführung organisatorischer Maßnahmen erforderlich ist. Die Veröffentlichung **des Namens und der dienstlichen Kontaktdaten** könnten zur Durchführung einer organisatorischen Maßnahme - nämlich der Außendarstellung einer Behörde - erforderlich sein[136].

Die Lichtbilder der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dürfen – im Gegensatz zu reinen Namens- und Kontaktdaten - nur mit deren **Einverständnis** auf den Internetseiten der Behörde veröffentlicht werden.

Ein solches Zustimmungserfordernis ergibt sich nicht nur aus § 4 DSG, sondern kann sich auch aus dem Gesetz betreffend das Urheberrecht an Werken der bildenden Künste und der Photographie vom 09. Januar 1907 ergeben (KUG). Dieses (wenig bekannte) Gesetz regelt in seinem § 22, dass Bildnisse grundsätzlich nur mit Einwilligung des Abgebildeten verbreitet oder öffentlich zur Schau gestellt werden dürfen.

Hinzuweisen ist aber auch darauf, dass den Bediensteten zwar das Recht am eigenen Bild nach dem o.g. § 22 KUG zusteht, das *Urheberrecht* am Lichtbildwerk selbst (dem Foto) aber (auch) beim Fotografen, mithin bei der Behörde liegt, wenn diese die Fotografie gefertigt hat. Dies ergibt sich aus den §§ 2 Abs. 1 Nr. 5 und 72 Urheberrechtsgesetz[137].

[132] www.datenschutz-bremen.de
[133] 17. Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für Datenschutz Saarland, S. 105 ff.
[134] Europäische EDV-Akademie des Rechts gGmbH, www.remus.de
[135] 20. Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragen für Datenschutz Saarland, S. 86
[136] LDA Brandenburg, 15. Tätigkeitsbericht 2008/2009 (OVG R-P, v. 10.9.2007, 2 A 10413/07)
[137] hierzu auch LG Köln, Urteil v. 20.12.2006, 28 O 468/06

➢ Datenschutz beim Notärztlichen Einsatz

Mit einer schriftlichen Eingabe wandte sich eine Bürgerin an den Datenschutzbeauftragten der Kreisverwaltung Düren und teilte mit, dass Ihre "*Daten bei einen notärztlichen Einsatz am [...] 2010 gespeichert worden*" seien. Gleichzeitig untersage sie "*grundsätzlich jedwede Nutzung gleich welcher Art der der Behörde bekannt gewordenen Daten*" und bat um Angabe, "*wie sich die Rechtsgrundlage für Ihre Behörde darstellt und wann Ihre Daten grundsätzlich gelöscht werden können*".

Die zuständige Fachdienststelle des Kreises, das Amt für Feuerschutz und Rettungswesen, wurde um Stellungnahme ersucht und hat den Sachverhalt aufgeklärt. Hiernach wurde die Bürgerin am [...] 2010 nach notärztlicher Behandlung in ein Krankenhaus transportiert. Da sie privat versichert war, wurden zwei Gebührenbescheide (Einsatz des Notarztes und Transport mit dem Rettungswagen) erstellt.

Aufgabe des DSG NRW ist es, den Einzelnen davor zu schützen, dass er durch die Verarbeitung personenbezogener Arbeiten durch öffentliche Stellen in unzulässiger Weise beeinträchtigt wird (§ 1 DSG). Die Erhebung und Verarbeitung von Daten ist zulässig, wenn eine gesetzliche Vorschrift dies erlaubt oder die betroffene Person eingewilligt hat (§ 4 DSG). Das Erheben, Speichern und Nutzen personenbezogener Daten ist zulässig, als ihre Kenntnis zur rechtmäßigen Erfüllung der Aufgaben der erhebenden Stelle erforderlich ist (§§ 12, 13 DSG). Weitere gesetzliche Grundlagen für die Datenerhebung enthält § 37 FSHG. Die Voraussetzungen für eine Datenerhebung lagen hier vor. Die Regelungen über die Notfallrettung und den Rettungsdienst sind im RettG eindeutig geregelt und beschrieben. Die Sicherstellung dieser Aufgabe ist für die Kreise eine gesetzliche Pflichtaufgabe (§ 6 RettG).

Im Rahmen eines Rettungs- oder Notfalleinsatzes, welcher dem Schutz von Leben und Gesundheit betroffener Dritter, Verletzter oder Verunfallter dient, ist es denknotwenig, dass die Behörde Kenntnis von der Identität der betroffenen Person erlangt und somit die hierfür notwendigen Daten erhebt. Das gleiche gilt für die Frage nach der Kostenerstattungspflicht, dem krankenversicherungsrechtlichen Status der betroffenen Person sowie die sich hieraus ergebende Pflicht zur Erstellung eines Gebührenbescheides, der sachlogisch die Daten der Betroffenen und erforderliche Angaben über den Notfalleinsatz haben muss. Auch die Einlieferung in ein weiterbehandelndes Krankenhaus kann denknotwendig nicht ohne Erhebung weiterer Personendaten erfolgen[138]. Hierbei wäre es praxisfremd, Personen anonym und ohne jede weitere Angaben dem Krankenhaus zur Weiterbehandlung zuzuführen.

Die Behörde ist verpflichtet, die Daten rechtskonform zu verwenden. Das in § 6 DSG normierte Datengeheimnis ist hierbei zu wahren. Daten, die von der Leitstelle erhoben werden sind grundsätzlich nach 6 Monaten zu löschen; die Daten sind frühestmöglich zu anonymisieren (§ 37 Abs. 2 FSHG). Nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben sind Bücher und Unterlagen 10 Jahre, die sonstigen Unterlagen 6 Jahre aufzubewahren (§ 58 GemHVO). Im Übrigen sind Daten zu löschen, wenn ihre Kenntnis für die speichernde Stelle zur Aufgabenerfüllung nicht mehr erforderlich ist (§ 19 Abs. 3 DSG).

Aus Sicht des Datenschutzbeauftragten ergaben sich keine Anhaltspunkte dafür, dass personenbezogenen Daten der Bürgerin rechtswidrig erhoben, gespeichert oder weiterverarbeitet wurden. Die Eingabe der Bürgerin wurde unter Darlegung der vorstehenden Aspekte beantwortet. Gleichzeitig wurde auf das Recht hingewiesen, gemäß § 25 DSG den Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit einzuschalten.

[138] Dies regelt bereits § 28 Abs. 2 des Meldegesetzes NRW. Besondere Vorgaben enthält das GDSG NRW.

Vorprüfung Landeshaushalt

Die Vorprüfung des Landeshaushalts für das Haushaltsjahr 2009 gem. § 100 Landeshaushaltsordnung erfolgte mit Unterbrechungen im Zeitraum vom 10.01.2010 bis 25.01.2010. Die Vorprüfung umfasste folgende Bereiche:

- Übereinstimmung der Beträge gem. Rechnungsnachweisungen der Zahlungsabwicklung für das Haushaltsjahr 2009 mit den Abschlussergebnissen der Titelbücher,
- Abwicklung und Verwendung der Jagdabgabe, Kapitel/Titel 10 261 / 099.00 Konto Nr. 333 122 300 - 10000 6050000,
- Sonstige Zuwendungen an Gemeinden und Gemeindeverbände
  hier: Erstattungen für Teilnahme von ehrenamtlichen Mitgliedern öffentlicher Feuerwehren an Lehrgängen des Instituts der Feuerwehr Münster, Kapitel/Titel 03 710 / 633.13, Konto 333 126 380 - 10000 7056000.

Während die Prüfung der Jagdabgaben ohne Beanstandung blieb, wurde bei der Prüfung der Erstattungen an die ehrenamtlichen Mitglieder öffentlicher Feuerwehren folgende Feststellung getroffen:

Anmerkung A 23

Einige der von der Prüfung erfassten Abrechnungen der ka. Kommunen enthielten keine Nachweise zu den geltend gemachten Aufwendungen. Die diesbezüglichen Unterlagen für das Jahr 2009 sind nachzufordern. Künftig ist darauf zu achten, dass sämtliche Aufwendungen durch begründende Unterlagen belegt werden**.**

Im Zuge des Ausräumungsverfahrens legte das für die Sachbearbeitung zuständige Amt 38 einen Runderlass des Innenministeriums NRW vom 12.08.2002 – 37.3 – 0842 – vor. Dieser enthält u.a. die Regelung, die Forderungen seien unter Verwendung eines Formblattes geltend zu machen; die Beifügung von Einzelbelegen sei nicht erforderlich.

Das Amt 38 gibt an, aufgrund dieses Erlasses keine Nachweise der Aufwendungen von den Kommunen verlangt zu haben. Dabei wurde jedoch verkannt, dass sich der Runderlass lediglich auf das Rechtsverhältnis Kreis Düren zum Land NRW, nicht aber auf das Verhältnis des Kreises Düren zu den ka. Kommunen bezieht.

Zur Vermeidung eines erheblichen Arbeitsaufwandes wurde im Zuge des Ausräumungsverfahrens letztlich vereinbart, dass das Fachamt die Abrechnungen der Vergangenheit nur stichprobenweise prüft. Für künftige Abrechnungen wurde zugesagt, sämtliche Nachweise der geltend gemachten Aufwendungen von den ka. Kommunen zu fordern und diese vorzuhalten.

Betätigungsprüfung

Allgemeines

Der Kreistag hat der örtlichen Rechnungsprüfung gemäß § 103 Abs. 2 Nr. 2 GO die Aufgabe der *Betätigungsprüfung* bei den Kreisbeteiligungen (als Gesellschafter, Mitglied in Gesellschaften etc.) übertragen (§ 4 Abs. 3 RPO).

Die Betätigungsprüfung ist im eigentlichen Sinne keine Prüfung des wirtschaftlichen Unternehmens, sondern des Kreises[139]. Das RPA hat u.a. zu prüfen, ob die Kommune durch ihre Vertreter von den gegebenen Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Gesellschaft Gebrauch gemacht hat oder ob die gemeindlichen Vertreter in den entspr. Organen den Weisungen des Kreistags entsprochen haben[140].

Die Weisungsgebundenheit der Vertreter nach § 113 GO besteht aber nicht uneingeschränkt. Sie wird überlagert durch die bundesrechtlichen Bestimmungen des Gesellschaftsrechts[141].

Die Betätigungsprüfung erstreckt sich auf die Betätigung des Kreises in Unternehmen in privater Rechtsform, an denen die Gemeinde allein oder teilweise, unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist.

Prüfungsgegenstand ist damit nicht die Tätigkeit der geprüften Gesellschaft als solche (s.o.), sondern die **Beteiligungsverwaltung** des Kreises. Diese wird daraufhin untersucht, ob sie ihre Prüfungs-, Überwachungs- und Steuerungsfunktionen hinreichend erfüllt hat[142]. Dies umfasst u.a. :

- Beachtung kommunalrechtlicher Zulässigkeitsvoraussetzungen für die Beteiligung an oder Unterhaltung von Unternehmen in privater Rechtsform
- Ausgestaltung der Gesellschaftsverträge im Hinblick auf die Sicherung kommunaler Steuerungs- und Überwachungsmöglichkeiten
- Steuerung und Überwachung der Beteiligungsunternehmen
- Organisation der Beteiligungsverwaltung
- sorgfältige Wahrnehmung der den Vertretern des Kreises obliegenden Pflichten in den Unternehmensorganen unter Beachtung der Gemeindeinteressen
- Beteiligungsbericht

Bereits zur überörtlichen Prüfung des Kreises Düren (2006) kam die GPA NRW zu dem Ergebnis, dass das Rechnungsprüfungsamt die Aufgaben der Betätigungsprüfung strukturiert wahrnimmt und zur Qualitätssteigerung des Beteiligungsmanagements beiträgt[143].

Diese prüfungsseitige Ausrichtung soll (im Rahmen der personellen Möglichkeiten) strukturell, aber auch einzelfallbezogen fortgesetzt werden.

[139] *Held/Becker/Decker* u.a.: Kommunalverfassungsrecht NRW, Rn. 3 zu § 103 GO
[140] *Held/Becker/Decker* u.a. Kommunalverfassungsrecht NRW, a.a.O.
[141] OVG NRW, B. v. 12.12.2006, 15 B 2625/06
[142] *Schmid*: Beteiligungsmanagement und Beteiligungscontrolling, in: Die Kommunalverwaltung Sachsen, 5/2002
[143] GPA-Bericht für den Kreis Düren vom 19.2.2007; S. 15, S. Be-10 - 21

Beteiligungsbericht

Nach § 117 GO hat die Kommune einen Beteiligungsbericht zu erstellen, in dem ihre wirtschaftliche und nicht wirtschaftliche Betätigung zu erläutern ist.

Die Beteiligungsberichte der vergangenen Jahre waren stets auch Beratungsinhalt im Rechnungsprüfungsausschuss.

Mit Drs. Nr. 303/10 vom 09.09.2010 legt die Verwaltung den Beteiligungsbericht 2008 vor und führt aus, mit diesem Bericht einen umfassenden Überblick über die wirtschaftlichen Beteiligungen des Kreises Düren wiederzugeben.

Um die Steuerungs- und Kontrollaufgaben zwischen Kreistag, Verwaltung und Beteiligungen zu koordinieren und die Öffentlichkeit zu unterrichten, sei der Beteiligungsbericht als Informationsquelle das geeignete Mittel, ein Mindestmaß an entscheidungsrelevanten Daten zur Verfügung zu stellen.

Das Beteiligungsmanagement unterliegt im Rahmen des § 103 Abs. 2 GO auch der Betätigungsprüfung durch das Rechnungsprüfungsamt.

Um allerdings annähernd steuerungs- und prüfungsrelevante Daten erhalten zu können, bedürfen diese eines aktuelleren Bezugs, damit den darin dargestellten Fakten noch Aussagekraft zukommen kann.

Dem im September 2010 vorgelegten Beteiligungsbericht 2008 kann nach Auffassung der Rechnungsprüfung kein nennenswerter Erkenntniswert mehr zukommen.

Anmerkung A 24
Künftige Beteiligungsberichte sollten zeitnaher nach Abschluss der jeweiligen Geschäftsjahre erstellt werden, um dem Kreistag Steuerungsmöglichkeiten und der Rechnungsprüfung Prüfmöglichkeiten eröffnen zu können.

Gesellschaft

Der Kreistag hat der örtlichen Rechnungsprüfung gemäß § 103 Abs. 2 Nr. 2 GO die Aufgabe der Betätigungsprüfung bei den Kreisbeteiligungen (als Gesellschafter, Mitglied in Gesellschaften etc.) übertragen (§ 4 Abs. 3 RPO).

Nach Kenntnissen der Rechnungsprüfung weist in ihrer Bilanzstruktur (Jahresabschluss 2009, Bilanzsumme 52,7 Mio €) einen Fehlbetrag von **3,3 Mio €** aus. Von den Gesellschaftern wird eine Verlustübernahme gefordert. Gleichzeitig haben die Gesellschafter offenbar eine grundlegende Neuausrichtung der beschlossen. Der Aufsichtsrat hat beschlossen, sämtliche mit Wirkung vom 01.01.2011 einzustellen und den Gesellschaftszweck entsprechend anzupassen. Gleichzeitig soll die künftige Gesellschaft den Namen erhalten[144].

Bereits im Jahresprüfbericht 2006 hat das Rechnungsprüfungsamt zur Erfüllung seiner übertragenen Aufgaben eine zeitnahe und rechtzeitige Einbindung gefordert. Dies gilt für alle relevanten Angelegenheiten, Planungen im Zusammenhang mit den kreisdürener Gesellschaften und wurde von der Rechnungsprüfung seinerzeit gerade im Hinblick auf thematisiert[145]. Im Jahresprüfbericht 2007 wurde der Fokus auf ebenfalls beibehalten[146].

Die RPO verpflichtet die Verwaltung in § 7 Abs. 6 dazu, das Rechnungsprüfungsamt über alle wichtigen organisatorischen, haushaltsrechtlichen [...] Angelegenheiten einschließlich der Beteiligungen zu unterrichten. Wie die Rechnungsprüfung in diesem Bericht bereits festgestellt hat, kommt die Verwaltung dieser Vorgabe nur unzureichend nach. Trotz der gravierenden Sachlage und der geplanten einschneidenden Veränderungen wurde das RPA in keiner Phase bei den Beratungen, Planungen und Vorgehensweisen zur beteiligt. Dadurch wird sowohl eine effektive Betätigungsprüfung wie auch eine (von der Verwaltung selbst geforderte) Beratung durch das RPA erschwert.

Die BR Köln war bereits zum Haushaltsjahr 2007 der Auffassung, dass Potenziale im Hinblick auf die Beteiligungsverwaltung derzeit noch nicht ausgeschöpft sind. Das Beteiligungsmanagement müsse weg vom reinen Verwalten und hin zu einem aktiven Gestalten. Hierzu hat die BR Köln den Kreisen u.a. eine regelmäßige Berichtspflicht auferlegt[147]. Die GPA NRW ist in ihrem überörtlichen Prüfbericht über den Kreis Düren weiterhin zu dem Ergebnis gelangt, dass der Kreis Düren überwiegend verlustbringende Aufgabenbereiche in privatrechtliche Rechtsformen überführt hat, was dazu führe, dass der Kreishaushalt regelmäßig durch die Beteiligungen belastet werde[148]. Nach § 109 GO sollen Unternehmen aber grundsätzlich Erträge für den Haushalt der Kommune abwerfen. Dies ist im vorliegenden Fall nicht gegeben.

Die bereits im Jahresprüfbericht 2006 getroffene Feststellung (**Anmerkung 32/2006**), wonach eine ertragsorientierte wirtschaftliche Betätigung im Wesentlichen nicht vorliegt und der Verwaltung angeraten wird, nach strengen Maßstäben zu prüfen, ob verlustbringende Beteiligungen beibehalten werden müssen, war daher anlassbezogen zu wiederholen.

Voraussichtlich trägt aber gerade die Planung, dieser Forderung nunmehr in besonderer Weise Rechnung. Hierzu hat der **Kreistag** am 26.10.2010 aus Sicht der Rechnungsprüfung einen richtungsweisenden Beschluss gefasst.

[144] Niederschrift über die Aufsichtsratssitzung am 13.9.2010
[145] Jahresprüfbericht 2006 (Drs. Nr. 287/07), S. 211 ff.
[146] Jahresprüfbericht 2007 (Drs. Nr. 322/08), S. 188 ff.
[147] Verfügung der BR Köln vom 8.12.2006 (Haushalt 2007 – Meldepflichten nach dem KorruptionsbG)
[148] GPA Prüfbericht vom 19.2.2007, S. Be - 25

Optimierung der Betätigungsprüfung

Der Kreistag hat der örtlichen Rechnungsprüfung gemäß § 103 Abs. 2 Nr. 2 GO die Aufgabe der *Betätigungsprüfung* bei den Kreisbeteiligungen (als Gesellschafter, Mitglied in Gesellschaften etc.) übertragen (§ 4 Abs. 3 RPO).

Das Rechnungsprüfungsamt hatte bereits in den **Jahresprüfberichten 2006 und 2007** die Grundlagen für die wirtschaftliche Betätigung des Kreises, die Rechte des Kreises als Gesellschafter sowie den Umfang der Prüfungstätigkeiten des RPA dargestellt[149]. Im **Verwaltungsprüfbericht 2008/2009** wurde sodann die (suboptimale) Information und Transparenz in den Gesellschaften kritisch beleuchtet[150].

Im Hinblick auf die gesetzlichen Regelungen der

- wirtschaftlichen Betätigung nach § 107 GO
- Unternehmen und Einrichtungen des privaten Rechts nach § 108 GO
- Wirtschaftsgrundsätze nach § 109 GO
- Informations- und Prüfungsrechte nach § 112 GO
- Vertretung des Kreises in Gesellschaften nach § 113 GO
- Prüfungsrechte nach den §§ 53, 54 HGrG[151]

wurde bereits dargestellt, dass die Prüfungs- und Informationsrechte der Rechnungsprüfung bei den Kreisgesellschaften im Vergleich zur klassischen ("kreisinternen") Rechnungsprüfung nach den §§ 101 und 103 GO (Jahresabschluss, Verwaltungsprüfung etc.) weitaus geringer einzustufen sind. Fraglich ist insbesondere auch, ob und in welchem Umfang der Rechnungsprüfung Durchgriffsrechte bei "Enkelgesellschaften" des Kreises zustehen.

Die Prüfungsliteratur kommt vorwiegend zu dem Ergebnis, dass die Regelungen bei der Betätigungsprüfung nur solche Prüfungsmöglichkeiten eröffnen, die zu einem wesentlich geringeren Teil denen entsprechen, die dem Kreistag (und dem RPA) gegenüber den Vorgängen zur Verfügung stehen, die von der "Kernverwaltung" in eigener Regie erfüllt werden. Kreistag und Rechnungsprüfung erhalten damit nur eingeschränkt ausgeformte Kontrollmöglichkeiten über die Geschäftstätigkeiten der mit Kreisaufgaben beauftragten Gesellschaften/Unternehmen[152].

Gleichzeitig ist das Land aber bestrebt, weitere Transparenzregelungen durch gesetzliche Normen festzuschreiben[153].

Auch die Rechtsprechung befasst sich zunehmend mit Fragen von Kontroll- und Aufsichtsrechten im Rahmen der ausgegliederten Verwaltungsbereiche. So hat das OVG Lüneburg einem Ratsmitglied Auskunftsrechte (bei einer stadteigenen GmbH) zugesprochen, die die dortige Verwaltung zuvor abgelehnt hatte[154].

In diesem Zusammenhang spricht das RPA nachstehende **Empfehlung** aus:

Anmerkung A 25
Kreistag und Verwaltung sollten erwägen, ob künftig (oder noch nachträglich) in Gesellschafterverträgen die bisherigen Befugnisse nach § 112 GO um weitergehende Auskunfts-, Informations- und Prüfungsrechte der örtlichen Rechnungsprüfung erweitert werden, welche denen der "*kreisinternen*" Prüfung nach **§ 103 GO** iVm. der Rechnungsprüfungsordnung entsprechen[155].

[149] Jahresprüfbericht 2006 (Drs. Nr. 287/07), S. 211 ff. und Jahresprüfbericht 2007 (Drs. Nr. 322/08), S. 179 ff.
[150] Verwaltungsprüfbericht 2008/2009, Drs. Nr. 267/09, S. 148
[151] hierzu u.a. *Grundsätze für die Prüfung von Unternehmen nach § 53 HGrG* des FiMi NRW als Anlage Nr. 2 zu § 68 LHO
[152] vgl. *Voringer*: Rechnungsprüfung der Kommunen, 2. Auflage 2009, S. 72
[153] vgl. Transparenzgesetz NRW vom 17.12.2009, GV. NRW. S. 949. Hierdurch wurde u.a. der § 108 GO geändert.
[154] OVG Lüneburg v. 3.6.2009, 10 LC 217/07
[155] vgl. *Voringer*: Rechnungsprüfung der Kommunen, a.a.O.

Schlussbemerkungen

Das Rechnungsprüfungsamt hat im Rahmen seiner gesetzlichen und übertragenen Aufgaben allgemeine Verwaltungsbereiche unter verschiedenen Themenstellungen geprüft und die Ergebnisse der vorwiegenden Rechtsprüfung in diesem Verwaltungsprüfbericht 2009/2010 zusammengefasst.

Dem Prüfverfahren schließt sich nunmehr das **Ausräumverfahren** an, in dem eine verwaltungsseitige Stellungnahme zu den Anmerkungen und Feststellungen erfolgt (§§ 6 Abs. 3, 8 Abs. 3 RPO). Die abschließende Bewertung der Verwaltungsstellungnahme erfolgt durch das RPA in einer separaten Vorlage.

Die Beratung dieses Verwaltungsprüfberichts erfolgt im Rechnungsprüfungsausschuss. Durch die weitgehende Loslösung der allgemeinen Verwaltungsprüfung von der Prüfung des *Jahresabschlusses* nach § 103 Abs. 1 GO **entfällt** für den hier vorliegenden Bericht die Abgabe eines Bestätigungsvermerks (§ 101 GO) sowie ein Verfahren entsprechend § 96 GO. Die Ergebnisse der Verwaltungsprüfung werden gleichwohl bei der Feststellung des Prüfergebnisses beim kommenden Jahresabschluss Berücksichtigung finden[156].

Dem Rechnungsprüfungsausschuss wird empfohlen, den Verwaltungsprüfbericht des RPA, die Stellungnahmen der Verwaltung im Ausräumverfahren sowie die abschließende Bewertung der Rechnungsprüfung zur Kenntnis zu nehmen. Soweit Anmerkungen oder Feststellungen nicht ausgeräumt werden konnten oder Prüfangelegenheiten weiter zu verfolgen sind, erfolgt dies durch das Rechnungsprüfungsamt, das den Rechnungsprüfungsausschuss hierüber weiter unterrichten wird. Soweit der *Ausschuss* darüber hinaus weitere Prüfnotwendigkeiten sieht, kann dies ggf. im Rahmen des Verfahrens nach § 5 Abs. 2 RPO (oder durch den *Kreistag* nach den §§ 103 Abs. 2 GO, 5 Abs. 1 RPO) aufgegriffen werden.

Der Verwaltungsprüfbericht sowie das Ergebnis der Beratungen im Rechnungsprüfungsausschuss werden dem Kreistag zur Kenntnis gegeben. Hierzu erstellt das Rechnungsprüfungsamt eine Sitzungsvorlage.

Nach Maßgabe verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung erstreckt sich die Nichtöffentlichkeit von Prüfberichten (nur) auf die Beratung, nicht aber auf das Beratungsergebnis und die Beratungsunterlagen. Demnach können die Prüfberichte (unter Wahrung datenschutzrechtlicher Aspekte) **veröffentlicht** werden[157]. Entsprechende Beschlüsse wurden bereits durch den Kreistag zum Prüfbericht über die Eröffnungsbilanz 2008 und zur Verwaltungsprüfung 2008/2009 getroffen.

Düren, den 15.11.2010
Für die örtliche Rechnungsprüfung

gez.

(Guido Kämmerling)
Leiter des Rechnungsprüfungsamtes

[156] So stellen Verstöße gegen das Vergaberecht auch Verstöße gegen das kommunale Haushaltsrecht dar, da die Beachtung der Vergabebestimmungen gerade in der GemHVO (§ 25) implementiert wurde und somit ggf. Auswirkungen auf den Bestätigungsvermerk nach § 101 GO haben kann.

[157] Das OVG NRW hat in seinem Urteil vom 17.5.2006 (8 A 1642/05) im Rahmen des **IFG NRW** ausführlich hierzu Stellung genommen und Einsichtsrechte im Rahmen dieser Norm bejaht. Diese Rechtsprechung wurde vom Bundesverwaltungsgericht nicht angetastet (Beschluss vom 22.5.2007, 7 B 1.07). Das Verfahren zur Veröffentlichung von Jahresprüfberichten (z.B. im Internet) ist bundesweit bei vielen Kommunen, wie auch den Landesrechnungshöfen gängige Praxis.