

- ☐ **Beschluss**
- ☐ **Wahl**
- ☒ **Kenntnisnahme**

Vorlagen Nr. 14/010/2020

öffentlich

Fachbereich: Prüfungsamt Bearbeiter/in: Frindt-Poldauf, Susanne	Datum: 14.09.2020 Az.: 14
--	------------------------------

Beratungsfolge	Termine	Art der Entscheidung
Rechnungsprüfungsausschuss	03.12.2020	Kenntnisnahme

Stellung, Auftrag und Weiterentwicklung der örtlichen Rechnungsprüfung

Finanzielle Auswirkung	☐ ja	☒ nein	☐ noch nicht zu übersehen
Personelle Auswirkung	☐ ja	☒ nein	☐ noch nicht zu übersehen
Organisatorische Auswirkung	☐ ja	☒ nein	☐ noch nicht zu übersehen
Auswirkung auf Kennzahlen	☐ ja	☒ nein	☐ noch nicht zu übersehen
Klimarelevanz	☐ ja	☒ nein	☐ noch nicht zu übersehen

Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt die Ausführungen zur Kenntnis.

Fachbereich: Prüfungsamt	Datum: 14.09.2020
Bearbeiter/in: Frindt-Poldauf, Susanne	Az.: 14

Stellung, Auftrag und Weiterentwicklung der örtlichen Rechnungsprüfung

Anlass der Vorlage

Aufgrund vielfältiger Entwicklung im kommunalen Umfeld hat sich im letzten Jahrzehnt ein neues, modernisiertes Leitbild der örtlichen Rechnungsprüfung entwickelt. Die aufgrund von Gesetzesänderungen notwendige Neufassung der Rechnungsprüfung des Kreises bietet die Gelegenheit, Aspekte dieses Leitbildes dort einfließen zu lassen.

Zum besseren allgemeinen Verständnis werden daher nachfolgend die Eckpunkte des Leitbildes der Rechnungsprüfung als Führungsunterstützung für Politik und Verwaltungsführung und das hiermit verbundene moderne Prüfungsverständnis dargestellt.

Gerade die Erfahrungen in den aktuellen COVID-19-Krisenzeiten, die von Veränderungen geprägt sind und wiederum Veränderungen erfordern, bekräftigen die Bedeutung der weiteren Ausrichtung im Sinne des zukunftsorientierten Leitbildes und Selbstverständnisses der örtlichen Rechnungsprüfung.

1 Sonderstellung, Einbindung und Auftrag der örtlichen Rechnungsprüfung

Die örtliche Rechnungsprüfung leitet sich in ihren Ursprüngen aus der Haushalts- und Finanzkontrolle ab. Als Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltung ist die Haushalts- und Finanzkontrolle Aufgabe des Kreistages. Er wird hierbei vom Rechnungsprüfungsausschuss unterstützt. Beide, Kreistag und Rechnungsprüfungsausschuss, bedienen sich bei der Ausübung der demokratischen Kontrolle der Verwaltung der örtlichen Rechnungsprüfung.

Die Kreis- und Gemeindeordnungen regeln die Einrichtung der örtlichen Rechnungsprüfung. Die von Kreisen gemäß § 53 Abs. 3 Kreisordnung NRW (KrO NRW) verpflichtend einzurichtende örtliche Rechnungsprüfung ist als interne Dienststelle der Verwaltung konzipiert.

Die örtliche Rechnungsprüfung nimmt jedoch innerhalb der Verwaltung eine Sonderstellung ein, da sie dem Kreistag unmittelbar verantwortlich und diesem auch in ihrer sachlichen Tätigkeit unmittelbar unterstellt ist. Hinsichtlich der sachlichen Tätigkeit der Rechnungsprüfung ist der Landrat ist nur befugt, dieser unter gleichzeitiger Mitteilung an den Rechnungsprüfungsausschuss Prüfungsaufträge zu erteilen. Der Landrat bleibt allerdings Dienstvorgesetzter der Leitung und der Prüferinnen und Prüfer.

Wenn auch ihr gesetzlicher Auftrag zunächst einmal der Kommunalvertretung (Kreistag bzw. Rat in Kooperationsstädten) zuzuordnen ist, nimmt die Rechnungsprüfung doch aufgrund ihrer Einbindung als Dienststelle der Verwaltung, neben Aufgaben der externen Prüfung wie Jahres- und Gesamtabschlussprüfung auch Aufgaben vergleichbar einer internen Revision wahr. Die örtliche Rechnungsprüfung ist folglich eine Hybridorganisation. Unabhängige Prüfung und prüfungsnahe Beratung schließen sich gegenseitig nicht aus.

Durch Prüfung und Beratung erfüllt die örtliche Rechnungsprüfung die Aufgabe, Politik und Verwaltungsführung bei ihren Führungsaufgaben zu unterstützen. Ihr Aufgabengebiet umfasst

dabei das gesamte Spektrum der Kommunalverwaltung. Es deckt sich mit dem Aufgabenbereich von Politik und Verwaltung.

2 Örtliche Rechnungsprüfung im ständigen Wandel

Seit nunmehr 74 Jahren stellt sich das (Rechnungs-) Prüfungsamt des Kreises kontinuierlich den Herausforderungen des stetigen Wandels. Im letzten Jahrzehnt hat sich aufgrund der Entwicklungen im kommunalen Umfeld (z.B. Neues Steuerungsmodell, NKF/Doppik, E-Government, Public Governance, Open Government, Verwaltung 4.0, Smart Government, Smart City-Konzept etc.) und der wachsenden Komplexität, Dynamik und Unsicherheit ein modernes Prüfungsverständnis auf der Grundlage eines Leitbildes der örtlichen Rechnungsprüfung als Führungsunterstützung für Politik und Verwaltungsführung entwickelt. Dies war auch zwingend geboten, da die traditionelle Rechnungsprüfung dem tiefgreifenden Wandel der letzten Jahrzehnte nicht mehr gerecht werden konnte.

Die Anforderungen an eine erfolgreiche Führung von Kommunen steigen deutlich an. Vor diesem Hintergrund ist es eine wichtige Aufgabe der örtlichen Rechnungsprüfung, kritische Hinweise und Anstöße zu geben, die zu einer Verbesserung von Prozessen/Verfahren, Strukturen/Systemen und Instrumenten/Werkzeugen und somit zu einer verbesserten Zielerreichung beitragen.

3 Weiterentwicklung der örtlichen Rechnungsprüfung

3.1 Nutzen- und Zukunftsorientierung

Die Prüfungen müssen darauf ausgerichtet sein, Mehrwerte und Nutzen für die Kommunen zu schaffen. Unter Mehrwerten sind dabei nicht quantifizierbare, insbesondere nicht nur finanzielle Aspekte zu fassen, sondern alle Mehrwerte, die der kommunalen Aufgabenerfüllung dienen. Die Nutzungsorientierung beinhaltet immer auch Zukunftsorientierung.

3.2 Präventive und nachhaltige Wirkung

Die Rechnungsprüfung soll zur Beseitigung von Fehlern und ihren Ursachen und somit zur Lösung von Problemen beitragen. Prüfungsfeststellungen sind eine notwendige Bedingung, aber noch nicht ausreichend. Neben dem bloßen Vorhandensein einer Rechnungsprüfung entfalten Prüfungen Nutzen (Mehrwert) erst dann, wenn sie zu Veränderungen anregen oder führen. Entscheidend ist die Akzeptanz, d.h. die Prüfungsfeststellungen müssen überzeugend sein. Dies erfordert die Glaubwürdigkeit der Prüferinnen und Prüfer in fachlicher und persönlicher Hinsicht (Integrität, Objektivität, Vertraulichkeit, Fachkompetenz) und eine persönliche und gezielte Kommunikation.

3.3 Qualitätssicherung

Die hohe Verantwortung eines so umfangreichen Tätigkeitsfeldes stellt hohe Anforderungen an die Arbeitsqualität. Die Qualität der Rechnungsprüfung sicherzustellen, ist unverzichtbar. Die Adressaten der Prüfungen müssen den Prüfungsergebnissen bzw. der Qualität der durchgeführten Prüfungen weitestgehend vertrauen können.

3.4 Neue Aufgabenschwerpunkte

Die Prüfungskapazitäten (Personal, Zeit) werden angesichts der Leistungsbreite und Themenfülle einer Kommunalverwaltung immer begrenzt sein. Somit wird die Herausforderung immer darin bestehen, vorhandene Potenziale und Ressourcen sinnvoll einzusetzen und Prüfungsschwerpunkte und –themen auszuwählen, die den größten Nutzen für die Verwaltung haben.

Traditionelle Schwerpunkte wie Einzelfallprüfung, die Prüfung auf Ordnungsmäßigkeit und die vergangenheitsorientierte Prüfung nehmen immer weiter ab. Die Zukunft liegt vielmehr in Systemprüfungen, Prüfungen von Geschäftsprozessen und Führungsprozessen, Wirtschaftlich-

keits- und Zweckmäßigkeitsprüfungen, (projekt-) begleitenden Prüfungen und nicht zuletzt in der in weiteren und intensiveren Nutzung IT-gestützter Prüfungsroutinen (Big Data, Data Mining, Blockchain). Dadurch können Fehlentwicklungen so zeitnah erkannt und aufgezeigt werden, dass die Verwaltung noch entgegensteuern kann.

Die Entwicklung des Aufgabengebietes der örtlichen Rechnungsprüfung von einer ursprünglich reinen Zahlen- und Finanzkontrolle zu einer umfangreichen Systemprüfung ist im vollen Gang. Der Gesetzgeber hat dies auch mit dem 2. NKFWG unterstrichen, indem er die Prüfung der Wirksamkeit interner Kontrollen im Rahmen des internen Kontrollsystems ausdrücklich in den Katalog der Pflichtaufgaben der Rechnungsprüfung aufgenommen hat.

Die geänderten Fragestellungen der Rechnungsprüfung sowie die Änderung der Prüfungslandkarte müssen dabei jeweils im Einklang mit der Ausrichtung der Verwaltung stehen.

3.5 Berücksichtigung von Zukunftsfähigkeit und Veränderungsbereitschaft der Kommunen

Aufgrund äußerst dynamischer Entwicklungen und teils disruptiver Innovationen im kommunalen Umfeld rücken Aspekte der Zukunftsfähigkeit und der Veränderungsbereitschaft von Kommunen verstärkt in den Fokus der Rechnungsprüfung.

Im Rahmen ihrer Führungsunterstützungsfunktion muss sich die örtliche Rechnungsprüfung verstärkt mit verbindlichen, in die Zukunft gerichteten Entscheidungen von Politik und Verwaltung oder mit Megatrends (z.B. auf dem Gebiet der Mobilität und der Konnektivität) befassen. Hierbei steht insbesondere die Effektivität des Chancen- und Risikomanagements im Fokus und damit die Frage, ob die Verwaltung über das benötigte Wissen, die geeigneten Prozesse und die erforderlichen Werkzeuge verfügt, um künftigen Entwicklungen (Risiken, Chancen) vorausschauend und nachhaltig begegnen zu können.

Die Prüfung der Veränderungsbereitschaft bezieht sich auf die Umsetzung politischer und strategischer Vorgaben bei Investitions- und Veränderungsprojekten und Projektmanagementprozessen. Auch die Kommunen werden in ihrem Handeln zunehmend durch Projektarbeit beeinflusst. In diesen Fällen steht die örtliche Rechnungsprüfung der Verwaltung mit begleitender Beratung und Prüfung zur Seite.

3.6 Steigende Compliance-Anforderungen

Die Anforderungen an ein Compliance-Management und damit auch die Haftungsrisiken werden gleichfalls für öffentliche Leitungsverantwortliche in den kommenden Jahren weiter steigen. Dies gilt nicht nur in Bezug auf die Umsatzsteuer und den Datenschutz nach der Datenschutz-Grundverordnung. Auch hier wird die örtliche Rechnungsprüfung verstärkt mit Beratung und Prüfung gefordert sein.

4 Rahmenbedingungen

Damit die örtliche Rechnungsprüfung der immensen Themenbreite und Komplexität mit begrenzten Personalkapazitäten und einem hohen Qualitätsanspruch an ihre Produkte weiterhin gerecht werden kann, sind folgende Rahmenbedingungen notwendig:

- Personalausstattung und Qualifikation der Prüferinnen und Prüfer
- flexibler, fordernder und fördernder Personaleinsatz und entsprechende Team- und Führungsmodelle
- Digitalisierung der Prüfungsarbeit und Prüfungshandlungen
- interkommunale Zusammenarbeit und fachliche Vernetzung

4.1 Personalausstattung, Qualifikation, Aus- und Fortbildung

Der gesetzliche Aufgabenkatalog der Rechnungsprüfung ist umfangreich und vielschichtig. Die ihr obliegenden Aufgaben kann die örtliche Rechnungsprüfung weiterhin nur mit einer ausreichenden quantitativen und qualitativen Personalausstattung wahrnehmen. Faktoren wie Prüfbereiche, Prüffelder, Prüfungszeiten und –frequenzen, Prüfungsmethodik sowie ein steigender Aufwand für Sonderprüfungen beeinflussen die Personalausstattung der örtlichen Rechnungsprüfung. Neben der zwingenden Erledigung der Pflichtaufgaben (§§ 102, 103 und 104 Abs. 1 GO NRW) sollten noch genügend Spielräume für die Erledigung von Prüfungsaufgaben nach § 104 Abs. 2 GO NRW (Ermessensaufgaben), der übertragenen Aufgaben nach § 104 Abs. 3 GO NRW und besondere Prüfungsaufträge nach § 104 Abs. 4 GO NRW verbleiben.

Besonders bedeutsam ist die Qualität der Personalausstattung. Um über das Gesamtpotenzial an Wissensbreite auch künftig das weite Aufgabenspektrum der Rechnungsprüfung qualifiziert abdecken zu können, bedarf es weiterhin einer ausgewogenen Mischung aus

- Verwaltungsgeneralistinnen/-generalisten (Schwerpunkte: Rechts- bzw. Wirtschaftswissenschaften),
- Fachspezialistinnen/-spezialisten (insbesondere Bauwesen/Verkehr/sonstige Technik, Vergaben/Beschaffung, IT) sowie
- eines kurzfristig aufzubauenden bzw. zu qualifizierenden Teams von Datenanalytistinnen/-analysten.

Die Qualität der Personalausstattung ist daneben von Bedeutung für die Innovationsfähigkeit der Rechnungsprüfung.

Um ihre Prüfungen im Sinne der gesetzlichen Ziele effektiv durchführen zu können, müssen die Prüferinnen und Prüfer sich außerdem regelmäßig und umfassend fortbilden. Ziel ist es, orientiert an der Berufssatzung der Wirtschaftsprüferkammer, den Prüferinnen und Prüfern einen jährlichen Fortbildungsumfang von 40 Stunden im Jahr zeitlich und finanziell zu ermöglichen. Einer der Fortbildungsschwerpunkte wird in den nächsten Jahren die Vermittlung von speziellen IT-Kenntnissen für alle Prüferinnen/Prüfer sein. Hinzukommen – personenbezogen – spezielle (Zertifizierungs-) Lehrgänge wie z.B. Basisqualifikationen für Prüferinnen/Prüfer beim Einstieg in die Tätigkeit.

4.2 Organisation, Team- und Führungsstrukturen

Das Prüfungsamt besteht derzeit neben der Datenschutzorganisation (Stabsfunktion) aus zwei Sachgebieten, die zusammen den Aufgabenbereich der örtlichen Rechnungsprüfung und Korruptionsprävention abbilden. Es ist vorgesehen, die Aufbauorganisation des Prüfungsamtes im Jahr 2021 in Zusammenarbeit mit der Organisationsabteilung an aktuelle und künftige Erfordernisse anzupassen.

In der Aufbauorganisation spiegeln sich Prüfbereiche, Fachbereiche und Querschnittsthemen wider:

- Prüfbereiche können der Kreis und die Kooperationsstädte (Kernverwaltung bzw. Teilbereiche), kommunale Betriebe, Beteiligungen und sonstige privatrechtliche Institutionen (z.B. Vereine) sein. Die Prüfbereiche sind Ansatzpunkt für risiko-/chancenorientierte Prüfungsplanungen. Prüfseitig werden Kenntnisse über die Kommunen (einschließlich ihres jeweiligen internen Kontrollsystems) und ihrer Einrichtungen sowie deren Tätigkeiten vorausgesetzt.
- Fachbereiche spiegeln demgegenüber Prüfungsansätze und –methoden wider und setzen prüfseitig bestimmte Qualifikationen und Methodenkompetenzen voraus. Die

Fachbereiche können grob in drei Kategorien unterteilt werden: Verwaltungsprüfung, betriebswirtschaftliche Prüfung und Ingenieurwissenschaftliche/technische Prüfung (inklusive IT-Prüfung), beinhalten jedoch eine breitgefächerte Palette von Prüfungsarten.

- Als relevante Querschnittsthemen sind vor allem Prüfungscontrolling, Wissensmanagement und Qualitätsmanagement zu berücksichtigen.

Prüfungen können als Einzelperson- oder als Teamprüfung (z.B. im Rahmen der mobilen Prüfgruppe zur Korruptionsprävention oder von Jahresabschlussprüfungen etc.) durchgeführt werden. Daneben werden Beratungen/gutachterliche Stellungnahmen sowie Mitwirkung in Projekten und Arbeitskreisen erbracht.

Die v. g. Aufzählungen verdeutlichen, dass ein äußerst flexibler Einsatz der Prüferinnen und Prüfer und entsprechend anpassungsfähige Team- und Führungsstrukturen erforderlich sind.

4.3 Digitalisierung der Prüfungshandlungen und der Prüfungsarbeit

In den nächsten Jahren wird sich die Rechnungsprüfung aus verschiedenen Perspektiven mit dem Thema Digitalisierung intensiv befassen. Zum einen gilt es, Verständnis für die Digitalisierung beim Kreis und in den Kooperationsstädten zu erlangen, um Prüfungen in einem digitalisierten Umfeld weiterhin ordnungsgemäß durchführen und angemessen beraten zu können. Zum anderen geht es darum, das eigene Leistungsangebot um IT-Prüfungen und prüfungsnahe IT-Beratung zu erweitern. Hierfür müssen die jeweiligen Voraussetzungen geschaffen werden. Dies schließt auch die IT-Qualifizierung der Prüferinnen und Prüfer ein.

Schließlich kann die Digitalisierung der eigenen Geschäftsprozesse im Prüfungsamt dafür genutzt werden, um mögliche und zugleich notwendige Effizienzvorteile zu erzielen. Dies ist auch zwingend erforderlich, da immer mehr Risiken und Themenbereiche jenseits bisheriger Schwerpunkte behandelt werden müssen (z.B. Informationssicherheit, demografischer Wandel, Klimawandel, Artensterben u.v.m.). Perspektivisch werden durch die größere Flexibilität im Prüfungsverlauf und die direkte Verfügbarkeit des Prüfungsstoffes kurzfristigere Bewertungen und Stellungnahmen möglich sein.

Der Aufbau der IT-Prüfungen und der Einsatz von Datenanalysen wird allerdings etwas Geduld erfordern.

4.4 Interkommunale Zusammenarbeit und fachliche Vernetzung

Die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises nimmt diese Funktion zugleich schon seit vielen Jahren auch für mehrere kreisangehörige Städte (Erkrath, Haan, Mettmann, Wülfrath und - im Sozialbereich - Heiligenhaus) wahr.

Der Gesetzgeber sieht die Möglichkeit einer interkommunalen Zusammenarbeit in der Rechnungsprüfung ausdrücklich vor (vgl. § 101 Abs. 1 GO NRW). In der Rechnungsprüfung hat sich dieses Instrument zur Bewältigung der vielfältigen Aufgaben und der sich stetig verändernden Herausforderungen in der Praxis bewährt. Anlässe für interkommunale Zusammenarbeit können sein: personelle Situation der örtlichen Rechnungsprüfung, Finanzsituation der Kommunen/Kostenersparnis, Leistungsfähigkeit/Know-how der Prüferinnen und Prüfer, Qualitätssteigerungen der Prüfungstätigkeiten, Schaffung von Synergien und gegenseitige Lerneffekte. Um dem gesetzlichen Pflichtkatalog gerecht werden zu können, wird heutzutage - unabhängig von der Größe der Verwaltung - grundsätzlich eine Mindestausstattung von fünf Vollzeitäquivalenten (Prüferinnen/Prüfer inklusive Leitung) als erforderlich angesehen.

Die örtliche Rechnungsprüfung lebt von einer ständigen Bewegung. Ein fachlicher Austausch der örtlichen Rechnungsprüfungen/Prüfungseinrichtungen findet regelmäßig auf allen Ebenen (Bund, Land, Kreis) statt. Kleinere örtliche Rechnungsprüfungen werden künftig noch stärker

als bisher in Wissensnetzwerke integriert werden müssen, um die durch knappere Ressourcen strukturell schwierige Position ausgleichen zu können.