

**RECHNUNGSPRÜFUNGSAMT**

*Dieser Prüfbericht wird gem. § 5 Abs. 8 der Rechnungsprüfungsordnung des Kreises Düren nach der Sitzung des Kreistags am 19.09.2023 veröffentlicht.*

# **PRÜFBERICHT**

DER

## **ÖRTLICHEN RECHNUNGSPRÜFUNG**

### **Jahresabschlussprüfung 2021**

Bericht gem. § 102 GO NRW

**Drs. Nr. 278/23**

**Inhaltsverzeichnis**

Prüfauftrag und -gegenstand.....	3
Art, Umfang und Systematik der Prüfung .....	3
Prüfungsfragen .....	3
Haushaltssatzung und -plan 2021 .....	3
Bestandteile des Jahresabschlusses .....	3
Buchführung und buchungsbegründende Unterlagen.....	4
Zahlungsabwicklung.....	4
Inventur, Inventar, Vermögenserfassung .....	4
Forderungsmanagement.....	6
Bewertungsgrundlagen .....	7
Ergebnisrechnung .....	7
Finanzrechnung .....	7
Bilanz .....	7
Abschreibungen.....	7
Ermächtigungsübertragungen .....	8
Überplanmäßige Aufwendungen und Ausgaben .....	9
Kredite.....	9
Instandsetzungsrückstellungen .....	9
Sicherheitsstandards.....	10
Unternehmen und Einrichtungen .....	10
Lagebericht, Chancen und Risiken .....	10
Eigenkapital.....	11
Anhänge und Spiegel .....	11
Prüfungen im Sozialbereich .....	11
Internes Kontrollsystem .....	11
Jahresabschluss 2021.....	12
Prüfung durch den Rechnungsprüfungsausschuss.....	12
Bestätigungsvermerk.....	13

## **Prüfauftrag und -gegenstand**

Der Jahresabschluss des Kreises Düren für 2021 ist gem. § 102 GO NRW von der örtlichen Rechnungsprüfung zu prüfen. Prüfgegenstand war der von Landrat und Kreiskämmerer am 03.03.2023 unterzeichnete Jahresabschlussentwurf inkl. Lagebericht (Drs. Nr. 86/23), der der Rechnungsprüfung in der 11. Kalenderwoche 2023 zuzuging.

## **Art, Umfang und Systematik der Prüfung**

Art, Umfang und Inhalt der Prüfung ergeben sich aus den §§ 102 GO sowie 321 und 322 HGB unter Zuhilfenahme anerkannter Prüfungsstandards (z.B. des IDW und IDR<sup>1</sup>). Zur Vermeidung von Wiederholungen wird auf ausführliche Ausführungen in früheren Prüfberichten hingewiesen.<sup>2</sup> Die Jahresabschlussprüfung wurde auf Grundlage eines risikoorientierten Prüfungsansatzes und unter Einbezug von Schwerpunkten, Stichproben und Plausibilitätsbetrachtungen im Rahmen der eingeschränkten Personalressourcen durchgeführt.<sup>3</sup>

## **Prüfungsfragen**

Die Rechnungsprüfung erstellte am 22.03.2023 einen umfassenden Fragenkatalog mit Prüfungsfragen, der von der Verwaltung mit Schriftsatz vom 19.04.2023 (Eingang 24.04.2023) entsprechend beantwortet wurde. Die Kämmererei stellte der Rechnungsprüfung darüber hinaus umfangreiche elektronische Dokumente, Tabellen, Listen oder Vermerke insb. zu den Themen *Inventur*, *Forderungsmanagement*, *überplanmäßige Ausgaben* oder *Finanzcontrolling* zur Verfügung. Der Umfang der darin enthaltenen Informationen konnte aufgrund der eingeschränkten Personalressourcen in einem vertretbaren Zeitrahmen auch nur in eingeschränktem Maße auf Plausibilität geprüft werden (s.o.). In weiteren Schriftsätzen (u.a. vom 05.05.2023) mussten Zusatzfragen zu den von der Verwaltung zur Verfügung gestellten Unterlagen, Tabellen oder Vermerken gestellt werden.

## **Haushaltssatzung und -plan 2021**

Haushaltssatzung und -plan 2021 enthalten die gesetzlich geforderten Angaben. Sie wurden am 23.03.2021 beschlossen und mit Bescheid vom 08.07.2021 von der Aufsichtsbehörde genehmigt. Die Bezirksregierung hielt den Verzicht auf eine den Aufwand deckende Kreisumlage sowie die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage für vertretbar.

## **Bestandteile des Jahresabschlusses**

Die in den §§ 95 GO, 38 KomHVO normierten Bestandteile des Jahresabschlusses (inkl. Anhang und Spiegel) liegen für 2021 vor (vgl. Drs. Nr. 86/23 neben 2 Bänden).

<sup>1</sup> Hierzu bereits Prüfberichte zum Jahresabschluss 2008 (Drs. Nr. 279/10) oder 2009 (Drs. Nr. 141/11). Die Rechnungsprüfung berücksichtigt aktuelle Prüfungsstandards des IDW und des IDR, soweit diese auf Gebietskörperschaften bzw. das kommunale Haushaltsrecht übertragen werden können und für die kommunale Jahresabschlussprüfung hilfreich erscheinen.

<sup>2</sup> Vgl. Jahresabschlussberichte Drs. Nrn. 351/22 (für 2020), 217/20 (für 2019), 463/19 (für 2018) und bereits 279/10 (für 2008). Zu Prüfungsgrundsätzen, risikoorientiertem Prüfungsgrundsatz, Wirtschaftlichkeit und Wesentlichkeit vgl. u.a. Leitfaden Rechnungsprüfung (Drs. Nr. 331/20). *Kämmerling*: Wirtschaftlichkeit und Wesentlichkeit in der kommunalen Rechnungsprüfung, in: der gemeindehaushalt 2020, S. 176 ff.

<sup>3</sup> Vgl. hierzu bereits RPA-Bericht für 2021 (Drs. Nr. 22/22, S. 8), RPA-Bericht *Aufgabenumfang und Personalausstattung in der örtlichen Rechnungsprüfung* (Drs. Nr. 304/22 m.w.N.); Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses am 29.06.2021 (Drs. Nr. 242/21, TOP 1.1).

### **Buchführung und buchungsbegründende Unterlagen**

Die Buchführung (§§ 93 GO, 28 KomHVO) ist in die Prüfung mit einzubeziehen. Der Kontenplan der Verwaltung gewährleistet hierzu eine übersichtliche Ordnung. Die Zahlen der Vorjahresbilanz wurden richtig ins Berichtsjahr übertragen. Seit 2012 ist die Finanzsoftware „*newsystem Kommunal*“ der „*INFOMA Software Consulting GmbH*“ im Einsatz. Die Finanzbuchhaltung des Kreises (Geschäftsbuchführung, Zahlungsabwicklung und Vollstreckung) ist weitestgehend zentral organisiert mit den Besonderheiten des papierlosen Workflowsystems „*Dokumenten-Managementsystem*“ (DMS). Nach Mitteilung der Verwaltung seien für 2021 keine Updates oder Neuerungen bekannt.

Aus unterjährigen Verwaltungsprüfungen ist bekannt, dass im Buchungswesen die den Buchungen zugrunde liegenden Belege als *buchungsbegründende Unterlagen* (§ 28 KomHVO) oftmals nicht hinreichend aussagefähig sind. Dies ist aber im Rahmen der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung bzw. der gemeindlichen Dokumentationspflichten in der Rechnungslegung sowie zur Überprüfbarkeit seitens Dritter erforderlich.<sup>4</sup> Die *Dienstanweisung über die Finanzbuchhaltung* enthält darüber hinaus Verweisungsregelungen auf das HGB. Die Rechnungsprüfung empfiehlt, die Organisationseinheiten verwaltungsweit nochmals für die Aussage- und Prüffähigkeit der buchungsbegründenden Unterlagen zu sensibilisieren.

### **Zahlungsabwicklung**

Im Bereich der Zahlungsabwicklung (§§ 93 GO, 31 KomHVO) führte die Rechnungsprüfung unterjährig unvermutete Prüfungen durch.

### **Inventur, Inventar, Vermögenserfassung**

Zur Aufstellung von Inventar und Inventur sind die Vorgaben der §§ 91 GO, 29 ff. KomHVO zu beachten. Die Inventur ist hierbei ein von der Buchführung unabhängiger Vorgang.<sup>5</sup> Verwaltungsintern wurde das Nähere in einer Dienstanweisung geregelt. Nach § 29 Abs. 1 Nr. 1 KomHVO ist i.d.R. alle fünf Jahre eine *körperliche* Bestandsaufnahme durchzuführen. Erfolgt keine körperliche Bestandsaufnahme, muss gleichwohl eine Inventur (z.B. Beleginventur, Buchinventurverfahren o.ä.) durchgeführt werden.<sup>6</sup> Vereinfachungsverfahren sind in § 30 KomHVO beschrieben. Die dort in Abs. 4 genannten Vereinfachungen (Wertgrenze von 800 € o.USt.) wurden in der Kreisverwaltung auf 250 € abgesenkt.

Das Verfahren und die Ergebnisse der Inventur sind zu dokumentieren (§ 29 Abs. 3 KomHVO). Dies gebietet der Grundsatz der Dokumentation und Nachprüfbarkeit der Bestandsaufnahme.<sup>7</sup> Auch die Inventurrichtlinie des Kreises regelt, dass Vermögensgegenstände (mit den erforderlichen Angaben) so zu verzeichnen sind, dass ein sachverständiger Dritter das Verfahren mittels der aufzubewahrenden Unterlagen nachvollziehen kann.

<sup>4</sup> Vgl. auch MIK NRW, Handreichung NKF, 7. Auflage, zu § 27 GemHVO, Erl. 3

<sup>5</sup> Dietlein/Heusch: Kommunalrecht NRW, Kommentar, München 2020, zu § 92 GO NRW, Erl. 3.

<sup>6</sup> Siehe bereits Prüfungsfeststellungen zum Jahresabschluss 2010 (Drs. Nr. 227/12, S. 12, Anmerkung A 1).

<sup>7</sup> Dietlein/Heusch: a.a.O., Erl. 6.

Die Verwaltung verwies beim Prüfungsauftritt auf interne Inventurrichtlinien. Eine körperliche Inventur sei nicht durchgeführt worden. Im Rahmen der Jahresabschlussstellung finde ein Abgleich der Bücher statt. Die Kämmerei stellte der Rechnungsprüfung auf elektronischem Wege Übersichten, excelbasierte Listen und Vermerke zur Verfügung.

Die zunächst vorgelegten Unterlagen und Angaben der Verwaltung entsprachen *nicht* den Anforderungen an eine nachvollziehbare Dokumentation i.S.d. § 29 Abs. 3 KomHVO sowie den Handlungsempfehlungen der GPA NRW zur Inventur.<sup>8</sup> Es bedurfte daher prüfungsseitiger Nachfragen.

Prüfungsseitig problematisch war bereits die Nachvollziehbarkeit der Ermittlung, Erfassung, Prüfung, Eintragung, Übertragung und Kontrolle der (aggregierten) Zahlwerke in das Gesamtwerk des Jahresabschlusses bzw. seiner Bestandteile.

Die zur Verfügung gestellten excelbasierten Gesamtlisten wären nur dann prüfungsseitig bewertbar, wenn entsprechende Vergleichsgrößen (als Prüfungsnachweise) bestünden, mit denen Erstere abgeglichen werden könnten. Andernfalls hätten derartige Listen mangels weiterer Prüfungsnachweise keinen signifikanten Aussagewert und könnten nicht Grundlage tragfähiger Prüfungsaussagen sein. Im Übrigen machte der Umfang der mitgeteilten Zahlen/Daten eine fachlich-sachliche und materiell-rechtliche Prüfung insbesondere von Einzelfällen in einem angemessenen Zeitrahmen unmöglich. Die Rechnungsprüfung musste daher den Prüfungsansatz in eine System- und Plausibilitätsprüfung umwandeln.

Hierzu wurden u.a. exakte Verfahrensbeschreibungen der Vermögenserfassung i.S.e. eines „Buchungsworkflows“ (Anschaffung, Rechnungswesen, Buchungen in den Fachämtern, Finanzbuchhaltung in der Kämmerei, Erfassung der Vermögens- oder Anlagegüter, Festlegung der Nutzungsdauern, Berechnung der Abschreibungen, Einsatz von Software, Darstellung in Excel- oder anderen Listenformaten etc.) angefordert.

Im Rahmen der Vermögenserfassung und -bewertung des Kreises stellen die Durchführung einer ordnungsmäßigen Inventur, die Erfassung der Anschaffungs- und Herstellungskosten, die Entscheidung über Aktivierungs- oder Passivierungspflichten (mit ggf. Ermittlung von Nutzungsdauern und Abschreibungswerten) und die damit einhergehende Berücksichtigung der sog. Abgrenzungsthematik (vgl. auch Drs. Nrn. 133/21, 443/21), nach wie vor wesentliche Aspekte im Rahmen eines ordnungsgemäßen Jahresabschlusses dar.

Entscheidungen über die Aktivierungs- und Passivierungspflichten sind als Aufgaben der Anlagenbuchhaltung aufgeführt (Nr. 2 DA Anlagenbuchhaltung). Diese ist wiederum Teil der Finanzbuchhaltung (Nr. 4 DA Finanzbuchhaltung).

Nach Mitteilung der Verwaltung seien Erkenntnisse aus den vorangegangenen Prüfungen berücksichtigt und Korrekturen durchgeführt worden. Einzelheiten oder Zahlen wurden zunächst nicht mitgeteilt.

<sup>8</sup> Etwa [https://gpanrw.de/sites/default/files/media/1537173480\\_allgemeine\\_hinweise\\_zur\\_inventur.pdf](https://gpanrw.de/sites/default/files/media/1537173480_allgemeine_hinweise_zur_inventur.pdf)

Aus eigenen Belegrecherchen und Stichprobenprüfungen ergaben sich jedoch Beispiele, wo Vermögensanschaffungen (über 250 €) erneut *nicht* investiv gebucht und damit nicht inventarisiert wurden. Bei anderen Maßnahmen wurden Abschlagszahlungen zunächst investiv, Folgerechnungen dann wieder konsumtiv gebucht. Der Verwaltung wurden Beispielrechnungen zugeleitet, die nach Ansicht der Rechnungsprüfung nicht konsumtiv, sondern investiv hätten gebucht werden müssen. Offensichtlich fielen unzutreffende Verbuchungen im Wege eines *internen Kontrollsystems* nicht auf.

Die Rechnungsprüfung beabsichtigte allerdings *nicht*, die in Stichproben aufgezeigten Einzelfälle nochmals erneut detailliert erörtern zu wollen. Vielmehr bleibt die Gesamthematik verwaltungsweit aktuell und hat, wie bereits zuvor, Auswirkungen auf mehrere Komponenten des Jahresabschlusses, wie die Inventur, Vermögenserfassung, Bilanz sowie die Ergebnis- und Finanzrechnung oder die Berechnungen des Jahresüberschusses, seiner Behandlung (Zuführung zu Rücklagen) und des Eigenkapitals. Sie greift zudem bereits in der Phase der Haushaltsaufstellung bei der Veranschlagung der Haushaltsmittel.

Im Rahmen der sog. Abgrenzungsthematik begrüßt die Rechnungsprüfung die (im Juni 2023 erstmals dokumentierte) Initiative der Verwaltung, die Thematik in einer umfassenden *Aktivierungsrichtlinie* des Kreises aufzuarbeiten und darzustellen. Nach Mitteilung der Verwaltung soll diese *Aktivierungsrichtlinie* künftig als alleiniges Werk existieren und die „Dienstanweisung Anlagenbuchhaltung“ sowie den „Leitfaden zur Abgrenzung von konsumtiven und investiven Maßnahmen im Rahmen von Haushaltsplanung, -ausführung und Jahresabschluss“ ablösen.

Im Zuge nachgeforderter Unterlagen wurden seitens der Verwaltung (Kämmerei) sodann weitere Unterlagen und Dokumente zur Verfügung gestellt und Erläuterungen gemacht. So wurden u.a. Workflows im Rahmen der Inventur (z.B. für Zu- und Abgänge von Wirtschaftsgütern) umfassender erläutert und die Tätigkeiten im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten dargestellt. Auf Anfrage wurde ein Lesezugriff auf die Software "KAI" (Kann alles inventarisieren) eingerichtet.

Das nunmehr und insgesamt vorliegende Zahlen- und Datenmaterial konnte im Hinblick auf die zur Verfügung stehenden Personalkapazitäten und im Rahmen eines angemessenen Prüfungszeitraums weder detailliert noch rechnerisch geprüft werden, sondern wurde lediglich einer Plausibilitätsprüfung unterzogen. Durch die ergänzenden Erläuterungen der Verwaltung wurden die der Inventur zu Grunde liegenden Verwaltungsprozesse allerdings deutlicher.

### **Forderungsmanagement**

Die Kämmerei erläuterte die Ermittlung der im Forderungsspiegel aufgeführten Forderungen und ging auf Einzelaspekte zum Debitorenbuch, aber auch zu Niederschlagungen, Einzel- oder Pauschalwertberichtigungen sowie Erlass von Forderungen ein. Hierzu wurden elektronische Unterlagen und Vermerke zugänglich gemacht. Im Übrigen entscheiden die Fachbereiche eigenständig über Erlassanträge.

Die Prüfung auf notwendige Berichtigung von Forderungen (EWB, PWB) wurde in einer Größenordnung von 10,7 (7,5) Mio € durchgeführt bzw. dargestellt. Die bilanzielle Gesamtsumme der Forderungen beträgt allerdings 62 Mio €.

Auf Nachfrage spezifizierte die Verwaltung ihre Angaben. Danach betragen die Bundesforderungen ca. 6,5 Mio €. Der übrige Teil seien u.a. Forderungen gegen Beteiligungen von ca. 16,5 Mio €, antizipative Rechnungsabgrenzungen von ca. 13,3 Mio €, Forderungen gegen andere Dienstherren aus dem Wechsel von Beamten von ca. 7,4 Mio €, Forderungen gegen das Land aus dem Förderprogramm Gute Schule von ca. 5,3 Mio € und Forderungen aus der Abrechnung der Jugendamtsumlage von ca. 5 Mio €. Diese würden verwaltungsseitig zu 100% als werthaltig eingestuft und daher nicht bereinigt.

Bei sog. Erlassen von Forderungen wurde verwaltungsseitig darauf hingewiesen, dass von den Fachämtern die Regelungen der DA Forderungsmanagement und die gesetzlichen Vorgaben zu beachten seien. Ein Kontrollmechanismus (IKS) im Sinne einer Qualitätssicherung durch die Kämmerei existiere bisher nicht.

### **Bewertungsgrundlagen**

Zu den Bewertungsanforderungen (§§ 91 GO, 33 ff. KomHVO) enthält der Jahresabschluss entsprechende Erläuterungen.

### **Ergebnisrechnung**

Der Jahresabschluss enthält eine Gesamtergebnisrechnung (§§ 95 Abs. 2 GO, 39 KomHVO) mit den Erträgen und Aufwendungen. Entsprechende Teilrechnungen liegen vor. Die Jahresergebnisse der vergangenen Jahre stellen sich wie folgt dar:

#### **Jahresergebnisse (Überschüsse)**

2016	2017	2018	2019	2020	2021
6,94 Mio €	12,86 Mio €	12,18 Mio €	4,82 Mio €	14,79 Mio €	9,78 Mio €

Der Kreis Düren erwirtschaftet kontinuierlich Ergebnisüberschüsse und hat sein Eigenkapital erneut gesteigert. Zu den möglichen Ursachen in der Haushaltsplanung oder den ggf. zu hohen Aufwandsplanungen etc. hat die Rechnungsprüfung in der Vergangenheit mehrfach ausgeführt.

### **Finanzrechnung**

Der Jahresabschluss enthält eine Gesamtfinanzrechnung (§§ 95 Abs. 2 GO, 40 KomHVO) mit den entsprechenden Einzahlungen und Auszahlungen. Entsprechende Teilrechnungen liegen vor.

### **Bilanz**

Die Bilanz und ihre Gliederung entsprechen den Vorgaben des § 42 KomHVO und weist ein Bilanzvolumen von **423.368.821 €** aus.

### **Abschreibungen**

Der kommunale Werteverzehr ist durch Abschreibungen zu berücksichtigen (§ 36 KomHVO). Der Jahresabschluss enthält eine Abschreibungstabelle (JA, Band 1, S. 154

ff.). Auf die Abschreibungstabelle gem. 1.5.1 VV GO/KomHVO und Anlage 16 wird hingewiesen. Außerplanmäßige Abschreibungen im Bereich des Verbands kommunaler RWE Aktionäre bzw. der vogelsang ip wurden erwähnt. Hierzu nahm die Verwaltung Stellung. Die Durchführung und Darstellung einer außerplanmäßigen Minimalabschreibung von 11,06 € (Verband RWE) erschließt sich der Rechnungsprüfung allerdings nicht.

### **Haushaltsplanung, Soll-Ist-Vergleich und Finanzcontrolling**

Diesjährig nutzte die Rechnungsprüfung eine verwaltungsseitig aufgestellte "Jahresentwicklung Ergebnisrechnung" (Excel-Tabelle) für eine Betrachtung im Rahmen eines Soll-Ist-Vergleichs, der Abweichungen zwischen (fortg.) Ansatz und dem endgültigen IST-Ergebnis aufzeigt.

Die Haushaltsplanung 2021 sah ein Defizit von 12 Mio € vor. Das zum Controlling Stichtag 30.09.2021 noch prognostizierte Defizit von 6,11 Mio € (JA, Band 1, S. 87) weicht (wie bereits in Vorjahren) vom endgültigen Jahresergebnis i.H.v. 9,78 Mio € signifikant ab. Die Verwaltung verwies auf ihre Darstellungen im Jahresabschluss (S. 86 ff.) sowie die Vorlage Drs. Nr. 371/21.

Auf Nachfrage wurde verwaltungsseitig zudem auf die Zuständigkeiten der Fachämter zu den Planwerten und Controllingmeldungen verwiesen, die vielfältige Gründe für die Abweichungen enthielten.

Insgesamt bleiben die Abweichungen von der Haushaltsplanung bzw. den Controllingwerten zum endgültigen Jahresergebnis nach wie vor bemerkenswert. In beiden Bereichen (Haushaltsplanung und Controlling) sieht die Rechnungsprüfung weiteren Optimierungsbedarf.

### **Ermächtigungsübertragungen**

Von der Möglichkeit der Ermächtigungsübertragungen (§ 22 KomHVO) wurde in folgendem Umfang Gebrauch gemacht:

- in das Jahr 2021: ca. 8,4 Mio €
- in das Jahr 2022: ca. 11,3 Mio €

Ermächtigungen, die in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden, entlasten das laufende und belasten das kommende Rechnungsjahr (§ 22 Abs. 2 KomHVO). Das Rechnungsprüfungsamt hat hierzu die in 2021 zur Übertragung nach 2022 eingereichten Anträge der Fachämter angefordert. Die Kämmerei stellte hierzu einen entsprechenden Ordner zur Verfügung. Darüber hinaus wurde auf die entsprechende Dienstanweisung verwiesen. Über eine Übertragung zweckgebundener (konsumtiver) Einzahlungen in das Folgejahr wurde berichtet.

Einzelanträge aus dem vorgelegten Aktenmaterial wurden gesichtet. Nicht in allen Fällen war eine Übertragung der Ermächtigungen in das kommende Jahr für die Rechnungsprüfung nachvollziehbar. Soweit darüber hinaus Mittel (nach Begründung durch die Fachämter) in das kommende Haushaltsjahr transferiert wurden, sollten die über-

tragenen Mittel sodann auch der *Begründung entsprechend* und nicht für *andere Zwecke* in Anspruch genommen werden. Zudem wurden Ermächtigungsübertragungen vorgenommen, die im folgenden Jahr dann von *anderen* Organisationseinheiten in Anspruch genommen wurden, als von jenen, die sie beantragt hatten.

Ermächtigungsübertragungen sollten insgesamt lediglich Ausnahmecharakter haben (vgl. DA zur Übertragung von Ermächtigungen im Rahmen der Jahresabschlüsse), restriktiv behandelt werden und keinen Automatismus darstellen, wenn beim Ablauf des Haushaltsjahres noch nicht in Anspruch genommene Ermächtigungen (Aufwendungen) zur Verfügung stehen. Dies widerspräche – trotz der Möglichkeiten der KomHVO – dem Jährlichkeitsprinzip des Haushaltswesens, was verwaltungsseitig nicht aus dem Blick geraten sollte.

### **Überplanmäßige Aufwendungen und Ausgaben**

Überplanmäßige Aufwendungen (§ 83 GO) wurden im Hj. 2021 in Höhe von 856 T€ (Ergebnisrechnung) und 4,8 Mio € (Finanzrechnung) getätigt (JA, Band 1, S. 127). Die Rechnungsprüfung hat hierzu die Anträge der Fachämter angefordert. Die Kämmerei stellte elektronische Dokumente zur Verfügung. Weiterhin teilte die Verwaltung mit, dass für das Rj. 2021 ausschließlich üpl./apl. Aufwendungen/Auszahlungen oberhalb der Wertgrenze von 100.000 € vorlagen. Hierüber seien Sitzungsvorlagen erstellt worden. Die Verfahrensweise werde in § 7 der Haushaltssatzung geregelt.

### **Kredite**

Nach Mitteilung der Verwaltung seien in 2021 keine Kredite nach § 86 GO aufgenommen worden.

### **Instandsetzungsrückstellungen**

Bei den in Band 1 aufgeführten Rückstellungen fällt der stetige Rückgang von 2018 (2 Mio €) zu 2021 (0 €) auf. Die Verwaltung teilte hierzu lediglich mit, dass Instandhaltungsmaßnahmen als unterlassen zu bewerten wären und die Nachholung konkret geplant sein. Dies ergibt sich allerdings bereits aus den gesetzlichen Bestimmungen des § 37 Abs. 4 KomHVO und erklärt nicht den hinterfragten Rückgang der sonst anfallenden Werte. Die Prüfung obliege nach Mitteilung der Kämmerei im Übrigen den Fachämtern.

### **Coronabedingte Aufwendungen**

Der Jahresabschluss enthält Darstellungen über die Covid-19-bedingten Kosten i.H.v. ca. 734.237 € (JA, Band 1, S. 146). Die sachliche und rechnerische Richtigkeit dieser Kosten sowie die haushaltsrechtskonforme Ausweisung dieser Aufwendungen waren (noch) nicht Gegenstand der Prüfung.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Zu der aktuell weiterbestehenden Gesamthematik (bzw. zur Erweiterung der Bilanzierungshilfe NKF-CIG) hat der IDR allerdings eine kritische Stellungnahme vom 12.12.2022 an das zuständige Landesministerium NRW verfasst. [https://www.idr.de/news/aktuelles?tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=403&chash=b9d294a6d97b0f3d7a3ea3aa4d7229d1](https://www.idr.de/news/aktuelles?tx_ttnews%5Btt_news%5D=403&chash=b9d294a6d97b0f3d7a3ea3aa4d7229d1). Hiernach werden die Bilanzierungshilfen unter Bezug auf die Anforderungen des § 95 GO als bedenklich erachtet. Hierbei sei schon das Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-CIG) in den Kreisen der Rechnungs- und Wirtschaftsprüfung kritisch betrachtet worden.

### Sicherheitsstandards

Für den Einsatz von automatisierter Datenverarbeitung in der Finanzbuchhaltung schreibt § 32 Abs. 2 Nr. 2 KomHVO vor, dass Festlegungen zu treffen sind. Zu den Sicherheitsstandards (§ 32 Abs. 2 KomHVO) verwies die Verwaltung u.a. auf die Dienst-anweisung für die Finanzbuchhaltung sowie Zuständigkeiten der regio iT. Eine Prüfung der Zahlungsabwicklung durch den Kämmerer (§ 32 Abs. 4 KomHVO) habe im Januar 2021 stattgefunden. Weitere Prüfungen seien (im Zusammenhang mit Covid-19) aber *nicht* dokumentiert worden. Die verwaltungsseitige Prüfung der Zahlungsabwicklung sollte nachvollziehbarer dokumentiert werden.

### Unternehmen und Einrichtungen

Nach § 109 GO sollen Beteiligungen einen Ertrag für den Kreishaushalt abwerfen. Die Verwaltung verwies auf Anfrage auf (üblicherweise) Gewinnausschüttungen der Sparkasse oder Dividenden der Dürener Wohnungsbaugesellschaft eG hin. Pandemiebedingt habe die Sparkasse Düren in 2021 keine Gewinnausschüttung vorgenommen. Die Verwaltung verwies zudem darauf, dass die Vielzahl der Beteiligungen des Kreises Düren zwischenzeitlich im Konzern der BTG verortet seien und die Gewinnausschüttungen *dort* verbucht würden.

Aus weiteren Verwaltungsprüfungen ist bekannt, dass der Kreis Düren auf Mieteinnahmen bei kreiseigenen Gesellschaften verzichtet. Hierüber hat die örtliche Rechnungsprüfung im einem *separaten* Prüfbericht (Drs. Nr. 286/23) berichtet.

Auf Nachfrage wurde verwaltungsseitig nachstehende Dokumentation zu Ausschüttungen, Gewinnabführung und Dividenden im Unternehmensbereich des Konzerns Kreis Düren zur Verfügung gestellt (Gewinnausschüttungen BTG 2021).

Beteiligung	Ausschüttung
EWV Energie- und Wasserversorgung GmbH	95.719,63 €
Verbandswasserwerk Aldenhoven GmbH (VWA)	2.480,00 €
regio iT gesellschaft für informationstechnologie mbH	17.200,00 €
Dürener Bauverein AG	2.302,85 €
Rurtalbahn GmbH	312.725,80 €
Rurtalbus GmbH	229.263,23 €
Wasserwerk Concordia Kreuzau GmbH	27.170,48 €
Beteiligung	Gewinnabführung
Gesellschaft für Infrastrukturvermögen Kreis Düren mbH (GIS)	608.565,57 €
Aktie	Dividende
RWE AG	1.022.437,80 €

### Lagebericht, Chancen und Risiken

Im Lagebericht (§§ 95 Abs. 2 GO, 38 Abs. 2 KomHVO) stellen Landrat und Kreiskämmerer die aus ihrer Sicht beurteilte Haushaltslage des Kreises dar (JA, Band 1 S. 66 ff.). Die gesetzlichen Vorschriften zur Aufstellung des Lageberichts wurden beachtet (§ 102 Abs. 5 GO).

Der Lagebericht vermittelt ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden, Ertrags- und Finanzlage des Kreises (§ 49 KomHVO) und steht im Einklang mit dem Jahresabschluss.

Die *Chancen und Risiken* für die künftige Entwicklung des Kreises wurden verwaltungsseitig aufgezeigt (JA, Band 1, S. 136 ff.). Den dort (und in vorangegangenen Jahresabschlüssen) dargestellten *Risiken*, hohen (und weiter steigenden) Sozialaufwendungen, Entwicklungen der Landschaftsumlage oder sonst vermittelten *Verschärfungen* stehen allerdings die jahrelang erzielten Ergebnisüberschüsse signifikant gegenüber. Das Verhältnis der Haushaltsplanung für das Jahr 2021 (mit geplantem Defizit von 12 Mio €) sowie das Controlling im 3. Quartal 2021 (prognostizierter Fehlbetrag i.H.v. 6,11 Mio €)<sup>10</sup> sollten angesichts des tatsächlich entstandenen Jahresüberschusses von 9,78 Mio € hinterfragt werden.

### **Eigenkapital**

Nach den dramatischen Verschlechterungen in den Rechnungsjahren bis 2013 (Eigenkapital von **7 Mio €**)<sup>11</sup> hat sich das Eigenkapital des Kreises Düren in 9 Rechnungsjahren auf **92,07 Mio €** gesteigert und damit in dieser Zeit um **1.380 %** vervielfacht. Gefährdungen für den Bestand und die Haushaltslage des Kreises Düren werden angesichts dieser Entwicklungen prüfungsseitig nicht gesehen. Die Bezirksregierung Köln sieht in ihrer ursprünglichen Haushaltsgenehmigung darin allerdings eine *"überwiegend positive Entwicklung hinsichtlich des Eigenkapitals"*. Die GPA NRW bewertet die Haushaltsentwicklung ebenfalls positiv.

### **Anhänge und Spiegel**

Der Jahresabschluss 2021 enthält die in den §§ 45 ff. KomHVO aufgeführten Anhänge bzw. Anlagen-, Forderungs- und Verbindlichkeitspiegel.

### **Prüfungen im Sozialbereich**

Der in der Jahresabschlussprüfung einzubeziehende *delegierte* Bereich (§ 102 Abs. 4 GO) wird prüfungsseitig u.a. durch die Prüfungen nach dem AG SGB XII NRW im Bereich des Kreissozialamtes berücksichtigt. Dieser umfasst ein Leistungsvolumen von ca. 29 Mio €. Auch im Bereich des SGB II (nicht delegiert), der ein Leistungsvolumen von ca. 141 Mio € aufweist (JA, Band 1, S. 112), finden jährliche Prüfungen statt.

### **Internes Kontrollsystem**

Zum internen Kontrollsystem liegen zahlreiche Prüfungsdokumentationen der örtlichen Rechnungsprüfung vor.<sup>12</sup> Das IKS ist regelmäßig Gegenstand der Rechnungsprüfung (vgl. § 104 Abs. 1 Nr. 6 GO) und wird auch im Rahmen der Jahresabschlussprüfung betrachtet (vgl. auch § 59 Abs. 3 Satz 3 GO).

Bezogen auf die nach wie vor existierende *Abgrenzungsproblematik* (konsumtiv – investiv), die neben dem Buchungswesen auch auf den Inventarisierungsprozess durchgreift, zeigte sich im Rahmen der Inventurprüfung, dass in diesem Bereich nicht nur weiterhin fehlerhafte Verbuchungen erfolgen und buchungsbe gründende Unterlagen

<sup>10</sup> Jahresabschluss, Band 1, S. 86/87.

<sup>11</sup> Vgl. Jahresabschlussberichte 2012 (Drs. Nr. 108/14) und 2013 (197/15).

<sup>12</sup> Beispielfhaft RPA-Berichte *IKS in der Leistungsverwaltung* (Drs. Nr. 53/14), *Das interne Kontrollsystem* (Drs. Nr. 131/21), Berichte 141/11, 279/10 oder 181/09 sowie Bericht der örtlichen Rechnungsprüfung zum Prüfauftrag des Landrats vom 14.03.2019 für den Bereich der Job-Com. RPA-Leitfaden *Die örtliche Rechnungsprüfung* (Drs. Nr. 331/20, S. 22). Insgesamt fortlaufend seit der Jahresabschlussprüfung 2008 (Drs. Nr. 279/10, S. 38 ff.).

nicht ausreichend erläutert oder begründet wurden (Dokumentationsfunktion), sondern dass diese im Buchungs- oder Workflow auch *nicht* durch interne Kontrollmaßnahmen auffällig wurden und dadurch korrigiert werden konnten.

Im Zuge weiterer Nachfragen verwies die Kämmererei auf die Verantwortung der jeweiligen Fachämter für richtige Zuordnungen, führte hierbei aber auch aus, dass entsprechende Schulungsmaßnahmen (der Kämmererei) aufgrund dortiger personeller Engpässe auf ein Minimum reduziert werden müssen. Beim Erlass von Forderungen (in Verantwortung der Fachämter) existiere ein Kontrollmechanismus (IKS) im Sinne einer Qualitätssicherung derzeit *nicht*. Andere Defizite wurden von betroffenen Organisationseinheiten im Rahmen der *Ermächtigungsübertragungen* eingeräumt. Wiederum andere Fachämter teilten im Rahmen *Allgemeiner Verwaltungsprüfungen* mit, dass es in bestimmten Bereichen (bisher noch) keine internen Kontrollsysteme gebe.

Die Rechnungsprüfung empfiehlt, bestehende Regularien zum IKS insgesamt auf ihre Funktionalität und Wirksamkeit zur Vermeidung von Fehlbuchungen oder anderer haushaltswirksamer Maßnahmen und damit im Hinblick auf eine Risikominimierung nochmals zu prüfen und ggf. zu evaluieren.

### **Jahresabschluss 2021**

Buchführung, die geprüften Unterlagen, der Jahresabschluss sowie der Lagebericht entsprechen den gesetzlichen Vorschriften und den ergänzenden Vorschriften. Sie geben im Wesentlichen ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Kreises wieder.

### **Prüfung durch den Rechnungsprüfungsausschuss**

Der nach § 102 GO durch die örtliche Rechnungsprüfung zu prüfende Jahresabschluss ist nach § 59 Abs. 3 GO auch durch den Rechnungsprüfungsausschuss zu prüfen. Der Prüfbericht der örtlichen Rechnungsprüfung dient hierbei lediglich als Grundlage und Unterstützung für dessen *eigene* Prüfung. Der Rechnungsprüfungsausschuss kann weitere Prüfungsfelder betrachten oder aufgezeigte Problemfelder nach eigenem Ermessen vertiefen. Auf Grundlage *seiner* Prüfung hat der Rechnungsprüfungsausschuss sodann dem Kreistag zu berichten und zu erklären, ob Einwendungen zu erheben sind und ob er den vom Landrat aufgestellten Jahresabschluss und Lagebericht billigt.

### **Bestätigungsvermerk**

Das Rechnungsprüfungsamt hat den Jahresabschluss und den Lagebericht des Kreises Düren für das Jahr 2021 (Drs. Nr. 86/23) einschließlich *Inventur, Buchführung, Ergebnis- und Finanzrechnung, Bilanz, Anhang und Anlagen* geprüft und seine Prüfungsergebnisse im voranstehenden Prüfbericht (Drs. Nr. 278/23) dokumentiert.

Die Prüfung wurde auf der Grundlage der §§ 53 KrO, 102 GO i.V.m. den §§ 321, 322 HGB sowie eines *risikoorientierten Prüfungsansatzes* auf der Basis von Stichproben vorgenommen. Auf die eingeschränkten Personalkapazitäten im Rechnungsprüfungsamt und die Auswirkungen auf die Prüfung wurde mehrfach hingewiesen.

Die beteiligten Abschlussprüfer erklären ihre prüfungsseitige Unabhängigkeit und haben nicht an der Führung der Bücher und an der Aufstellung des Jahresabschlusses mitgewirkt. Während der Prüfung übte die Rechnungsprüfung pflichtgemäßes Ermessen aus und bewahrte im Rahmen ihrer fachlichen Unabhängigkeit eine kritische Grundhaltung (IDW PS 400). Die Beurteilung des Prüfungsergebnisses erfolgte problemorientiert unter Berücksichtigung des Umstandes, dass die gesetzlichen Vertreter den Abschluss zu verantworten haben.

Nach den §§ 53 KrO, 95 Abs. 5 GO wird der Entwurf des Jahresabschlusses und des Lageberichtes vom Kämmerer aufgestellt und dem Landrat zur Bestätigung vorgelegt. Damit sind die genannten Personen verantwortlich für die Aufstellung des Jahresabschlusses und dafür, dass der Jahresabschluss unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gesellschaft vermittelt. Außerdem sind die gesetzlichen Vertreter verantwortlich für die Aufstellung des *Lageberichts*, der insgesamt ein zutreffendes Bild von der Lage des Kreises vermittelt sowie in allen wesentlichen Belangen mit dem Jahresabschluss in Einklang steht, den gesetzlichen Vorschriften entspricht und die Chancen und Risiken der zukünftigen Entwicklung zutreffend darstellt.

Zielsetzung der Prüfung war es, unter Anwendung der gesetzlichen Vorgaben sowie anerkannter Prüfungsgrundsätze und der im Rahmen der zur Verfügung stehenden, eingeschränkten Personalressourcen, eine Sicherheit darüber zu erlangen, ob der *Jahresabschluss* frei von wesentlichen falschen Darstellungen ist und ob der *Lagebericht* insgesamt ein zutreffendes Bild von der Lage des Kreises Düren vermittelt, mit dem Jahresabschluss in Einklang steht, den gesetzlichen Vorschriften entspricht und die *Chancen und Risiken* der zukünftigen Entwicklung zutreffend darstellt.

Hinreichende *Prüfungssicherheit* ist aber keine Garantie dafür, dass eine in Übereinstimmung mit § 102 GO und unter Beachtung anerkannter Prüfungsgrundsätze durchgeführte Prüfung Fehler oder fehlerhafte Darstellungen stets aufdeckt. Insofern sind auch bei sorgfältiger Prüfung verbleibende *Fehler- und Entdeckungsrisiken* anzunehmen.

Aspekte zur Inventur, zur Inventarisierung und Vermögenserfassung, zur weiterhin bestehenden Abgrenzungsthematik, zum Forderungsmanagement, zu Ermächtigungsübertragungen sowie zum Internen Kontrollsystem wurden in diesem Prüfbericht dargestellt.

Die im *Lagebericht* dargestellten Chancen und Risiken begegnen keinen durchgreifenden Bedenken. Risiken, die den Fortbestand des Kreises gefährdeten, sind, insbesondere aufgrund der langjährigen Überschuss- und Eigenkapitalentwicklung des Kreises Düren, nicht erkennbar.

Der Jahresabschluss sowie der Lagebericht und die sonstigen Bestandteile und Anlagen wurden vorschriftsgemäß aufgestellt, entsprechen den gesetzlichen Vorschriften, Satzungen und sonstigen ortsrechtlichen Bestimmungen und vermitteln im Wesentlichen ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage des Kreises Düren.

Düren, den 11. August 2023

Für die örtliche Rechnungsprüfung

**gez.**

**Guido Kämmerling**

Leiter des Rechnungsprüfungsamtes