

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



Prüfung – Beratung – Revision

RECHNUNGSPRÜFUNGSAMT

BERICHT

DES

RECHNUNGSPRÜFUNGSAMTES

**Evaluierungsbericht
„Prüfung des ZEW Eschweiler“**

2020 - 2021

Prüfungen – Erfahrungen – Empfehlungen

Drs. Nr. 397/21

Kreis Düren

Rechnungsprüfungsamt

BERICHT

Evaluierungsbericht „Prüfung des ZEW Eschweiler“

Bismarckstraße 16

52351 Düren, Haus A, Zimmer 192

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

www.kreis-dueren.de

E-Mail: amt14@kreis-dueren.de

Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	4
Rechnungsprüfung	5
Rechnungsprüfungsordnung ZEW.....	5
Tätigkeit des Rechnungsprüfungsamtes Kreis Düren	6
Erfahrungen, Bewertungen und Empfehlungen der Rechnungsprüfung.....	7
Personelle Komponente.....	9
Zeitliche Komponente.....	9
Auswirkungen auf die Prüfung	10
Empfehlungen für eine künftige Evaluierung	10
Behandlung dieses Berichts	12

Einleitung

Die Verbandsmitglieder **StädteRegion Aachen, Stadt Aachen** sowie **Kreis Düren** bilden einen Zweckverband, der in seiner Rechtsform eine Körperschaft des öffentlichen Rechts ist. Der Zweckverband führt den Namen „**Zweckverband Entsorgungsregion West**“ (ZEW). Er hat seinen Sitz in Eschweiler.

Der Zweckverband ist öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger, soweit ihm Aufgaben von den Mitgliedern übertragen wurden. Der Umfang der übertragenen Aufgaben ergibt sich aus der Anlage 1 für die StädteRegion Aachen, aus der Anlage 2 für die Stadt Aachen und aus der Anlage 3 für den Kreis Düren. Die Anlagen sind Bestandteil dieser Satzung.

Der Zweckverband nimmt insoweit im Entsorgungsgebiet die Aufgaben eines öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers gem. §§ 20 Abs. 1 Satz 1, 17 Abs. 1 Satz 1 KrWG, § 5 LAbfG NRW wahr.

Organe des Zweckverbandes sind gem. § 14 GkG NRW die Verbandsversammlung sowie die Verbandsvorsteherin oder der Verbandsvorsteher.

Die Verbandsvorsteherin oder der Verbandsvorsteher wird für die Dauer von 2 Jahren gem. § 16 Abs. 1 GkG NRW gewählt. Sie oder er wird von ihrer oder seiner Vertretung im Hauptamt (stellv. Verbandsvorsteher/-in) vertreten.

Die Hauptverwaltungsbeamten/-innen der Mitglieder des Zweckverbandes wechseln sich als Verbandsvorsteher/-in im 2-Jahres-Rhythmus ab.

Rechnungsprüfung

Der Zweckverband Entsorgungsregion West bedient sich zur Rechnungsprüfung der Rechnungsprüfungsämter der StädteRegion Aachen, der Stadt Aachen oder des Kreises Düren.

Den Rechnungsprüfungsämtern stehen die Befugnisse und Rechte gem. § 103 GO NRW zu. Dabei wird die Prüfung der Jahresrechnung der Prüfung des Jahresabschlusses gleichgesetzt.

Die Rechnungsprüfungsämter stimmen sich untereinander über die Aufgabenwahrnehmung und -durchführung ab. Federführend ist jeweils das Rechnungsprüfungsamt der Mitgliedskörperschaft, das die Verbandsvorsteherin oder den Verbandsvorsteher stellt. Das federführende Rechnungsprüfungsamt kann sich bei der Aufgabenwahrnehmung der Amtshilfe der anderen Rechnungsprüfungsämter bedienen.

Zum Zwecke der Wahrnehmung der Befugnisse und Rechte hat das jeweils zuständige Rechnungsprüfungsamt ein unmittelbares Unterrichtsrecht, ein Betretungsrecht der Büro- und Betriebsräume des Zweckverbandes sowie das Recht auf Einsichtnahme in die Bücher und sonstigen Unterlagen des Zweckverbandes.

Der Zweckverband kann weitergehende Prüfaufträge bei den unter § 9 Abs. 3 genannten Hauptverwaltungsbeamten stellen oder Aufträge an unabhängige Wirtschaftsprüfer erteilen.

Näheres regelt die Rechnungsprüfungsordnung (RPO) für den ZEW.

Bei den Prüfungsaufgaben handelt es sich um *übertragene* Aufgaben i.S.d. §§ 104 Abs. 3 GO und § e Abs. 4 der RPO des Kreises Düren.

Rechnungsprüfungsordnung ZEW

Die Rechnungsprüfungsordnung für den ZEW stammt aus dem Jahre 2003 und wurde, soweit erkennbar, seit diesem Zeitpunkt *nicht* mehr angepasst oder aktualisiert.

Die RPO regelt, dass das jeweilige Rechnungsprüfungsamt befugt sei, alle für die Prüfung notwendigen Auskünfte, Zutritt zu allen Räumen sowie Zugang zu sämtlichen Akten und Unterlagen zu erhalten. Das Rechnungsprüfungsamt ist jeweils über wichtige Änderungen zu

unterrichten und so *rechtzeitig* in Kenntnis zu setzen, dass es sich vor Entscheidungen gutachtlich äußern kann (§ 2 Nr. 2 RPO). Vorlagen für die Verbandsversammlung oder Kalkulationen etc. sind ebenfalls so *rechtzeitig* vorzulegen, dass es Gelegenheit zur Stellungnahme hat. Das gleiche gilt für Entwürfe von Satzungen, Gesellschaftsverträgen oder ö.r. Vereinbarungen (§ 2 Nrn. 10 und 11 RPO).

Tätigkeit des Rechnungsprüfungsamtes Kreis Düren

Die Zuständigkeit des Rechnungsprüfungsamtes des Kreises Düren für den ZEW begann am Anfang 2020 und endet mit Ablauf des Jahres 2021. Bisher wurden (bis zur Fertigstellung dieses Berichts Ender November 2021) nachstehende Prüfaufträge abgearbeitet:

Zeitpunkt	Gegenstand
16.01.2020	Honorarvereinbarung WPG Neumann & Partner, Jahresabschluss 2019 ZEW
29.01.2020	Honorarvereinbarung WPG Neumann & Partner, Jahresabschluss 2019 ZEW
03.02.2020	Änderungsvereinbarung Betriebsübertragungsvertrag Alsdorf-Warden ZEW, AWA
06.02.2020	Geschäftsbesorgungsvertrag Materis GmbH, ZEW
10.02.2020	Öffentlich-rechtliche Vereinbarung Alttextilien ZEW, ZRE
01.06.2020	Nachkalkulation ZEW 2019
09.06.2020	2. Änderungssatzung Abfallsatzung ZEW
10.06.2020	1. Änderungssatzung Gebührensatzung ZEW / Kalkulation Mineralfaserabfälle
10.06.2020	Wirtschaftsplanung Nachtrag 2020
02.09.2020	Vertragswerke, Stellungnahmen, Berechnungen etc. Neuorganisation u. Errichtung Anlage Rostascheentsorgung
15.09.2020	Benennung Abschlussprüfer 2020 ZEW
21.09.2020	Wirtschaftsplanung, Gebührenbedarfsberechnung 2021 / Gebührensatzung ZEW 2020
26.10.2020	Örtliche Prüfung Einnahmekassen
28.10.2020	Dienstleistungsauftrag ZEW, Materis GmbH
14.01.2021	Abschluss von Verträgen im Zusammenhang mit der Entsorgung von Verpackungspapier
12.02.2021	Ergänzende Vereinbarung vom 22.03.2003 für die Nutzung von Büros und Informationstechnik der AWA
17.02.2021	Neuregelung für die Jahresabschlussprüfung der Eigenbetriebe ab dem Jahresabschluss 2021
27.04.2021	Gebührenansatzfähigkeit von Pensionsleistungen und Gewinnausweis beim ZEW
27.04.2021	Vertrag ZEW-AWA im Zusammenhang mit der Verwertung von Verpackungspapier
28.04.2021	Dringlichkeit der Gebührensatzung für Altholz der Klassen I bis III
18.05.2021	Nachkalkulation 2020
23.08.2021	Rechtsanwaltschaftliche Beratung i. S. Beitritt des Kreises Euskirchen zum ZEW
21.09.2021	Dringlichkeitsentscheidung zu Entgelten der AWA für Hochwasser-Sperrmüll
24.09.2021	Wirtschaftsplanung und Gebührenbedarfsberechnung 2022 / Gebührenbedarfsberechnung ZEW vom 08.10.2021
12.11.2021	Fortführung mandatierende Aufgabenübertragung [...] Deponie Maria-Theresia (z.K.)

Erfahrungen, Bewertungen und Empfehlungen der Rechnungsprüfung

Das Rechnungsprüfungsamt des Kreises Düren ist zum wiederholten Male turnusmäßig für die Rechnungsprüfung innerhalb des ZEW nach § 14 der dortigen Rechnungsprüfungsordnung zuständig.

Im Rahmen der nach jeweils **4 Jahren** wiederkehrenden Zuständigkeit ist es angezeigt, Besonderheiten dieses Prüfgebiets aufzuzeigen, kritisch zu hinterfragen und Möglichkeiten der Optimierung zu eruieren.

Das Rechnungsprüfungsamt des Kreises Düren hat mit dem Prüfbericht Drs. Nr. 357/13 die organisatorischen Grundlagen im Bereich der Abfallwirtschaft eingehend aufgezeigt.

Das Abfallgebührenrecht ist als Teil des (kommunalen) Abgabenrechts ein vielfältiges, umfangreiches und schwieriges Rechtsgebiet. Es wird nicht nur durch bestehende Rechtsvorschriften, sondern vor allem durch eine nahezu unüberschaubare Flut verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung geprägt.

Die turnusmäßige Zuständigkeit der Rechnungsprüfungsämter vollzieht sich regelmäßig nach einem Zeitraum von 4 Jahren. Nach diesem Zeitraum ist das jeweils zuständige RPA *wieder* mit abfallgebührenrechtlichen Sachverhalten befasst. Dies erfordert stets eine neue Einarbeitung in die Rechtsmaterie sowie eine Aufarbeitung möglicher (rechtlicher) Änderungen, die in dem Zeitraum von 4 Jahren eingetreten sein können. Auch die Aufarbeitung der in diesem Zeitraum möglichen Rechtsprechung ist ein arbeitsintensiver Vorgang. Hierfür sind die **Personalressourcen** des Kreisrechnungsprüfungsamtes Düren zu eng bemessen.

Eine ernsthafte, sachgerechte und stets auf aktuellem Rechtsstand befindliche Prüfungsarbeit im Bereich des Abfallgebührenrechts setzt denklogisch eine regelmäßige und permanente Befassung mit dieser Rechtsmaterie voraus – und zwar auch in jenen Zeiten, in denen ein Rechnungsprüfungsamt *nicht* federführend für den ZEW ist.

Andernfalls bedarf es nach Ablauf der 4jährigen Interimszeit stets einer neuen, umfassenden Einarbeitung in die Materie des Abfallgebührenrechts und der übrigen Sachverhalte, die vom ZEW an das Rechnungsprüfungsamt herangetragen werden.

Mit der derzeitigen Personalausstattung des Rechnungsprüfungsamtes ist eine permanente Fortführung des Kenntnisstands im Abfallgebührenrecht nicht abbildbar und letztlich illusorisch.

Das Rechnungsprüfungsamt hat bereits im Prüfbericht über die **Jahresrechnung 2006** (Drs. Nr. 287/07) über die Prüfung des ZEW berichtet und die Mindestausstattung mit einer ganzen Prüferstelle gefordert.

Im Hinblick auf die im Jahre 2012 forcierte *Reduzierung* der Personalressourcen nach dem damaligen PWC-Gutachten hatte die Rechnungsprüfung im **Verwaltungsprüfungsbericht 2001/2012** (Drs. Nr. 284/12) die Thematik sowie die Auswirkungen von Personalreduzierungen auf die Aufgabenerfüllung erneut thematisiert.

Zwar übersenden die *jeweils zuständigen* Rechnungsprüfungsämter den jeweils anderen RPÄ die Durchschriften ihrer Prüfungsergebnisse nachrichtlich zur Kenntnisnahme. Es läge allerdings außerhalb einer Prüfungspraxis, wenn angenommen würde, dass sich die übrigen Rechnungsprüfungsämter, die turnusmäßig *nicht* zuständig sind, gleichwohl umfassend und in intensiver Weise mit den Prüfungssachverhalten, den Planungen, Änderungen, Maßnahmen, Entscheidungen und Prüfungen auseinandersetzen könnten – so, als wenn sie *selbst* federführend zuständig wären. Für das Rechnungsprüfungsamt des Kreises Düren ist dies jedenfalls mit den vorhandenen Personalressourcen nicht abbildbar.

Eine intensive, rechts- und prüfungssichere Begleitung des ZEW in *allen* Angelegenheiten des Abfallwirtschaftsverbands, einschließlich der Abfallgebühren, der Jahresabschlüsse, des Vergaberechts oder anderer Organisations- oder Rechtsfragen erfordert die Bereitstellung von Personalressourcen, die in dieser Weise – im Hinblick auf die vorrangigen *gesetzlichen* Zuständigkeiten des Kreis-RPA – nicht in ausreichendem Umfang vorgehalten werden können.

Es bleibt daran zu erinnern, dass die Prüfaufgabe für den ZEW eine durch den Kreistag *übertragene* Aufgabe darstellt (vgl. nun § 104 Abs. 3 GO). Damit unterliegt sie einer Prüfungshierarchie, nach der vorrangig zunächst die **gesetzlichen**, sodann die „**Kann-Aufgaben**“¹ und anschließend erst die **übertragenen** Aufgaben zu erledigen sind. Dem folgen noch Prüfaufträge des Hauptverwaltungsbeamten. Vorrang genießen damit ausschließlich die gesetzlichen Pflichtaufgaben, was unter Kapazitäts Gesichtspunkten zu beachten ist.²

¹ Vgl. § 104 Abs. 2 GO in der Fassung des 2. NKFWG NRW.

² Oebbecke, Desens: Die Rechtsstellung der Leitungen der örtlichen Rechnungsprüfung in Nordrhein-Westfalen, Wiesbaden 2012, Erl. 4.3.1.

Personelle Komponente

Gerade das Jahr 2021 war für das Rechnungsprüfungsamt durch gravierende **Personalengpässe** (Pensionierungen, Stellenwechsel, Krankheitsfälle, Dauererkrankungen, Einarbeitung neuer Mitarbeiter) geprägt, die zu einer starken Beeinträchtigung des Prüfgeschäfts geführt haben. Hierüber hat der Leiter des Rechnungsprüfungsamt sowohl die Verwaltung als auch den Rechnungsprüfungsausschuss des Kreises Düren informiert.³

Zeitliche Komponente

In der Prüfungspraxis zeigt sich zudem, dass die prüfungsrelevanten Sachverhalte, die vom ZEW an das Rechnungsprüfungsamt herangetragen werden, nicht nur **rechtlich schwierig** sind und einen hohen *Spezialisierungsgrad* aufweisen, sondern vor allem stets **kurzfristig** zur Prüfung eingereicht werden.

Alleine die sachgerechte Durchsicht und Erfassung der z.T. umfangreich zur Verfügung gestellten Unterlagen, Berichte, Schriftverkehre, Gutachten, Kalkulationen oder Vorlagen würde eine Zeitspanne umfassen, die seitens des ZEW – zum Beispiel im Vorfeld geplanter Verbandsversammlungen – **nicht** eingeräumt wird oder werden kann.

Nach Wahrnehmung des Rechnungsprüfungsamtes ist hierbei eine Verwaltungspraxis erkennbar, Sachverhalte an die Rechnungsprüfung mit der Erwartungshaltung heranzutragen, wonach angenommen wird, sie sei ohne Weiteres in der Lage, die in dieser Weise eingereichten Prüfsachverhalte stets *unmittelbar* und *sofort* prüfungsseitig zu bearbeiten, andere Prüfungsaufgaben zurückzustellen, über die notwendigen Personalressourcen zu verfügen sowie *kurzfristig* und *zeitnah* die vorgelegten Sachverhalte, Informationen und Unterlagen zum Abfallgebührenrecht, zu Grundsatzfragen, zu Vergaberechtsfragen, Jahresabschluss u.v.m. zu erfassen, zu bewerten, juristisch zu prüfen und sodann *kurzfristig* und *zeitnah* ein abschließendes, fundiertes, ausgewogenes, rechtssicheres und begründetes Prüfungsurteil in Form von kurzfristigen Rückmeldungen, Stellungnahmen, Berichten oder Testaten abgeben zu können, die

³ Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses am 29.06.2021 (Drs. Nr. 242/21, TOP 1.1).

dann wiederum (auch) der Verbandsversammlung des ZEW als Entscheidungsunterstützung vorgelegt werden.

Auswirkungen auf die Prüfung

Prüfungstiefe und Prüfungsmaßstäbe sind im Rahmen solcher Rahmenbedingungen allerdings wesentlich reduziert und können *nicht* den gleichen Umfang einnehmen, den sie in ordnungsgemäßen Prüfungsverfahren erfordern, denen ein Mindestmaß an Prüfungszeit zu Grunde liegen muss.

Solche Prüfungen sind vielmehr mit vorläufigen Rechtsschutzverfahren vergleichbar, bei denen Gerichte aus Gründen der Eile nur *summarische Plausibilitätsprüfungen* vornehmen können, die aber nicht sämtliche tatsächlichen oder rechtlichen Aspekte berücksichtigen können, sondern erst in sog. Hauptsachverfahren eingehend bewertet werden können.

Auch die Beteiligung/Einschaltung von Wirtschaftsprüfungsgesellschaften oder Anwaltskanzleien etc. durch den ZEW führt gleichwohl zur Beteiligung des Rechnungsprüfungsamtes in einer Art und Weise, die den Eindruck hinterlässt, die dortigen Ergebnisse seien *nochmals* – wiederum kurzfristig – vom zuständigen RPA „*gegenzuprüfen*“ und zu bestätigen.

Empfehlungen für eine künftige Evaluierung

Die aufgezeigten Rahmenbedingungen entsprechen *nicht* der Bedeutung, die das Abfallgebührenrecht bzw. die gesamte Abfallwirtschaft und sämtliche erforderlichen Sachentscheidungen im Zweckverband ZEW einnehmen muss.

Das Rechnungsprüfungsamt des Kreises Düren empfiehlt daher, das gesamte Prüfungswesen des ZEW nach § 14 der Verbandssatzung und der geltenden Rechnungsprüfungsordnung zu überdenken und zu evaluieren.

Hierbei sollte erwogen werden, ob der **turnusmäßige Wechsel** der Prüfungsämter mit der Folge einer ständig neuen Einarbeitung alle 4 Jahre, noch der zeitgemäßen Auffassung von einer effektiven Rechnungsprüfung entspricht.

Gleichzeitig sollten die bestehenden **Personalkapazitäten** in den Rechnungsprüfungsämtern näher in den Blick genommen werden, verbunden mit der Frage, ob damit – alle 4 Jahre und für einen Zeitraum von 2 Jahren – die Anforderungen an eine rechtssichere Prüfungstätigkeit (insbesondere) im Abfallgebührenrecht überhaupt erfüllt werden können.

Ebenso sollten Überlegungen angestellt werden, ob es nicht *wirtschaftlicher* und *zweckmäßiger* wäre, für die Prüfung des ZEW

- a. entweder künftig ausschließlich **Wirtschaftsprüfungsgesellschaften** oder **Anwaltsbüros** zu beauftragen oder
- b. nur noch ein Rechnungsprüfungsamt für die **dauerhafte Prüfung** des ZEW auszuwählen, dieses sodann mit jenen erforderlichen **Personalressourcen** auszustatten, sodass eine sachgerechte und rechtssichere Prüfung sämtlicher Angelegenheiten des ZEW auch tatsächlich möglich ist und nicht fiktiv einfach nur angenommen werden kann. Die dort anfallenden Personalkosten könnten von den übrigen Mitgliedskommunen anteilig getragen werden und wären auch voraussichtlich über die Gebühren „refinanzierbar.“⁴

Mit den Erkenntnissen des hiesigen Rechnungsprüfungsamtes und den vorstehenden Überlegungen und Empfehlungen möchte das Kreis-RPA einen Reformprozess und insgesamt eine Evaluierung des Prüfungsgeschäfts für den ZEW anstoßen. Diese Empfehlungen werden sowohl an den Rechnungsprüfungsausschuss des Kreises Düren als auch den ZEW herangetragen.

Ob und inwieweit eine solche Evaluierung vom ZEW, der dortigen Verbandsversammlung oder den politischen Gremien der Mitgliedskörperschaften aufgegriffen werden soll, obliegt diesen in eigenem Ermessen.

⁴ Es bleibt zudem daran zu erinnern, dass sich Rechnungsprüfungsämter nach § 104 Abs. 6 GO auch *Dritter als Prüfer* bedienen könnten. Würde von dieser Möglichkeit – im Falle einer Prüfung für den ZEW – Gebrauch gemacht, träfe den ZEW hierfür nach der hier vertretenen Ansicht eine Kostenpflicht. Dies käme inhaltsgleich aber ohnehin der oben aufgeführten Alternative a) gleich.

Behandlung dieses Berichts

Dieser Bericht wird zunächst im Rechnungsprüfungsausschuss des Kreises Düren beraten. Er enthält hingegen *keine* Sachverhalte nichtöffentlicher Art. Anschließend wird er auch dem ZEW Eschweiler und den übrigen Prüfungsämtern zur Kenntnis zugeleitet.