



zu Drs. Nr. 199/14

**Zur
Veröffentlichung
freigegebener Prüfbericht**

Der Kreistag des Kreises Düren hat mit Beschluss vom 24.06.2015 (Drs. Nr. 241/15, TOP 29) festgelegt, dass die Einzelprüfberichte des Rechnungsprüfungsamtes *nach* ihrer Beratung im Rechnungsprüfungsausschuss der Öffentlichkeit (unter Wahrung personen- oder unternehmensbezogener Daten) zugänglich gemacht werden können.

Beratung im Rechnungsprüfungsausschuss des Kreises Düren: 16.12.2014

Nachdruck oder Verwendung dieses Prüfberichts oder einzelner Teile hieraus
nur mit Genehmigung des Kreises Düren.

Jahresabschlussprüfung
Allgemeine Verwaltungsprüfung
Prüfbericht

**Vorläufige Haushaltswirtschaft
nach § 82 GO NRW**

Jahresabschlussprüfung
Allgemeine Verwaltungsprüfung
Prüfbericht

Vorläufige Haushaltswirtschaft nach § 82 GO NRW

Kreis Düren Rechnungsprüfungsamt

Bismarckstraße 16
52351 Düren

Haus A, Zimmer 192

Tel. 02421 – 22 2260
Fax. 02421 - 22 182258

www.kreis-dueren.de
E-Mail: amt14@kreis-dueren.de

Prüfungsauftrag

Das Rechnungsprüfungsamt hat im Rahmen der *Jahresabschlussprüfungen* auch zu prüfen, ob die gesetzlichen Vorschriften, Satzungen und sonstigen ortsrechtlichen Bestimmungen beachtet worden sind (§ 101 Abs. 1 GO). Dies umfasst insbesondere die Vorschriften über die Haushaltswirtschaft.

Die Prüfung ist somit vorgezogener Bestandteil der Jahresabschlussprüfung für das Haushaltsjahr 2014 bzw. dient zur *Vorbereitung der Prüfung des Jahresabschlusses* (§ 103 Abs. 1 Nr. 4 GO).

Gleichzeitig sind im Rahmen der *Allgemeinen Verwaltungsprüfungen* auch die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Effizienz zu überprüfen (§§ 4 Abs. 3 RPO, 75 GO).

Die Prüfung wird als unverzichtbares Instrument für eine zeitnahe Kontrolle der Gesetz- und Ordnungsmäßigkeit des wirtschaftlichen Handelns der Verwaltung sowie der haushaltswirtschaftlichen Geschäftsvorfälle angesehen. Hierzu ist eine entsprechende Transparenz des kommunalen Haushalts und des Verwaltungshandelns erforderlich¹.

Die Rechnungsprüfung hat daher die Einhaltung der gesetzlichen und verwaltungsseitigen *Vorgaben zur vorläufigen Haushaltsführung* nach § 82 GO, die im Jahre 2014 bis zur Genehmigung des beschlossenen Haushalts (Verfg. der BR Köln vom 11.04.2014) zu beachten waren, prüfungsseitig betrachtet.

Vorläufige Haushaltsführung

Rechtliche Vorgaben

Ist die Haushaltssatzung bei Beginn des Haushaltsjahres noch nicht bekannt gemacht, so darf der Kreis nach § 82 GO i.V.m. § 53 KrO ausschließlich

1. Aufwendungen entstehen lassen und Auszahlungen leisten, zu denen er *rechtlich verpflichtet* ist oder die für die *Weiterführung notwendiger Aufgaben* unaufschiebbar sind.

Er darf insbesondere Bauten, Beschaffungen und sonstige Investitionsleistungen, für die *im Haushaltsplan des Vorjahres* Finanzpositionen oder Verpflichtungsermächtigungen vorgesehen waren, fortsetzen,

2. Realsteuern nach den Sätzen des Vorjahres erheben,

3. Kredite umschulden.

¹ MIK NRW, Handreichung NKF, 5. Auflage, zum 10. Teil der GO NRW, Erl. 1.1

Das Gesetz differenziert insbesondere die Tatbestände "*rechtliche Verpflichtung*" sowie zur "*Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar*". Bei letzterem handelt es sich nicht um einen Ermessenstatbestand, sondern um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der einer Konkretisierung bedarf.

§ 82 GO unterwirft die Kommune in der vorläufigen Haushaltsführung besonderen Restriktionen, die sich in erster Linie an der sachlichen Notwendigkeit der Aufwendungen orientieren².

An der materiellen Rechtslage hat sich seit dem letzten prüfungsseitigen Aufgreifen anlässlich der Jahresrechnung 2006 nichts geändert³. Danach legt die vorläufige Haushaltswirtschaft dem Kreis besondere Einschränkungen auf. Der Umfang der durch § 82 GO für die Haushaltswirtschaft ausgelösten Restriktionen ist mit dem Schutzzweck der Norm, das Budgetrecht des Kreistags zu sichern, zu erklären⁴. Daraus folgt, dass sich der Kreis, der einer vorläufigen Haushaltsführung unterliegt, aufgrund der Finanzsituation derjenigen Aufgaben zu entledigen hat, die als solche nicht fortgeführt werden können und sollen⁵.

Der Zweck des § 82 GO liegt hierbei darin, den Kreis einerseits in die Lage zu versetzen, seine Aufgaben weiterzuführen und andererseits eine Ausweitung der Haushaltswirtschaft und eine freiwillige Übernahme neuer Selbstverwaltungsaufgaben während der Zeit bis zur Bekanntmachung einer neuen (genehmigten) Haushaltssatzung zu verhindern. Die bis zum Erlass der neuen Haushaltssatzung geltenden Regelungen der vorläufigen Haushaltsführung in § 82 GO sollen das Budgetrecht des Kreistags schützen. Der Kreistag soll seine Entscheidung über die Haushaltssatzung möglichst nicht unter dem Druck bereits von der Verwaltung geschaffener Fakten treffen müssen⁶.

Da die Übernahme neuer Aufgaben nicht nur durch die Verwaltung, sondern auch durch eine entsprechende Beschlussfassung des Kreistags erfolgen kann, bezieht sich § 82 GO nicht erst auf die - zu einem unbestimmten späteren Zeitpunkt erfolgende - Ausführung gefasster Beschlüsse, sondern bereits auf die Beschlussfassung selbst⁷.

Die in § 82 GO geforderte "*rechtliche Verpflichtung*" muss zu Beginn des Haushaltsjahres bestanden haben oder dem Kreis kraft Gesetzes aufgegeben werden. Der Kreis darf hingegen während der haushaltslosen Zeit *keine neuen rechtlichen Verpflichtungen* eingehen.

Auch bei freiwilligen Zahlungen und Zuschüssen, die nicht zu den Pflichtaufgaben des Kreises gehören, ist der strenge Maßstab der Vorschrift sowie die allgemeine Haushaltslage zu beachten⁸.

² OVG NRW, B. v. 04.04.2007, 15 B 266/07

³ vgl. Prüfbericht Jahresrechnung 2006 (Drs. Nr. 287/07, S. 61 ff.)

⁴ OVG NRW, U. v. 18.09.2013, 3 A 1168/13; VG Düsseldorf, B. v. 30.11.2005, 1 L 2045/05

⁵ VG Düsseldorf, U. v. 02.12.2005, 1 K 4332/04

⁶ OVG NRW, U. v. 18.09.2013, 3 A 1168/13, B. v. 17.12.2008, 15 B 1755/08

⁷ VG Arnsberg, U. v. 16.05.2003, 12 K 2590/02

⁸ VG Düsseldorf, B. v. 30.11.2005, 1 L 2045/05

Das OVG NRW hat zum Umfang und zur Reichweite des § 82 GO weitere Ausführungen gemacht:

Hiernach lässt § 82 GO entsprechend seiner Funktion als Interimsvorschrift während der vorläufigen Haushaltsführung zunächst solche haushaltswirtschaftlichen Maßnahmen zu, die rechtlichen Verpflichtungen der Kommune entsprechen.

Daneben dürfen nach § 82 GO haushaltswirtschaftliche Maßnahmen aber auch zur "Weiterführung notwendiger Aufgaben" getroffen werden. Insoweit setzt § 82 GO nicht etwa voraus, dass die Kommune zur Weiterführung der Aufgabe rechtlich verpflichtet ist. Diese Fallgruppe erfasst notwendige Aufgaben der Kommune, die nicht erstmalig wahrgenommen, sondern weitergeführt werden sollen.

Unter den spezifisch haushaltsrechtlichen Begriff der "Weiterführung notwendiger Aufgaben" fällt insbesondere die Fortführung der bestehenden Einrichtungen der Kommune.

Allerdings hat die haushaltsrechtliche Befugnis zur Finanzierung der Weiterführung notwendiger Aufgaben nicht automatisch eine Fortschreibung des status quo hinsichtlich des Bestandes der öffentlichen Einrichtungen der Kommune zur Folge⁹.

In einer weiteren Entscheidung hat das OVG NRW ausgeführt:

Die Kommune ist gehindert, in der Zeit der vorläufigen Haushaltsführung neue rechtliche Verpflichtungen einzugehen, darf aber bestehende Verpflichtungen erfüllen. Rechtliche Verpflichtungen in diesem Sinne können sich aus dem Gesetz, einem Vertrag oder Gewohnheitsrecht ergeben¹⁰.

Zu den Ausgaben, die aufgrund gesetzlicher Verpflichtung zu tätigen sind, gehören vor allem auch Personalausgaben einschließlich der Beamtenbesoldung, auf welche die Beamten gesetzliche Ansprüche haben. Beförderungen gehören dagegen – grundsätzlich – nicht zu den durch § 82 Abs. 1 Nr. 1 GO NRW gedeckten Maßnahmen¹¹.

⁹ OVG NRW, B. v. 17.12.2008, 15 B 1755/08

¹⁰ so auch VG Aachen, U. v. 18.03.2014, 1 K 2136/11

¹¹ OVG NRW, U. v. 18.09.2013, 3 A 1168/13. Zur "Weitergeltung des Stellenplans" siehe vgl. Urteil, Rn. 50

Haushaltssatzung und Verfügungslage

Die Haushaltssatzung des Kreises für 2014/2015 wurde vom Kreistag am 10.12.2013 beschlossen (vgl. Drs. Nr. 460/13) und sodann der Bezirksregierung Köln angezeigt bzw. zur Genehmigung vorgelegt.

Zu Beginn des Hj. 2014 lag *kein* genehmigter Haushalt vor, sodass die Verwaltung die restriktiven Vorgaben und Beschränkungen einer vorläufigen Haushaltsführung nach § 82 GO zu beachten hatte.

Mit Verfügung vom 16.12.2013 hatte der Landrat bzw. der Kämmerer weitere Hinweise gegeben und hierbei ausgeführt:

"Mit Beginn des neuen Jahres treten bis zur Haushaltsgenehmigung die Regelungen der sogenannten Übergangswirtschaft gem. § 82 GO in Kraft.

*Auf Grund des voraussichtlich in diesem Jahr (Anm. 2013) entstehenden hohen Defizits im Rahmen der Haushaltsausführung ist diese Regelung **ab sofort** anzuwenden."*

Mit dieser Verfügung wurde damit die Anwendung des § 82 GO nicht erst ab dem 01.01.2014, sondern bereits mit Wirkung vom 16.12.2013 als verbindlich erklärt bzw. vorgezogen.

Die Genehmigungsverfügung der BR Köln datierte sodann vom 11.04.2014 und ging am 17.04.2014 beim Kreis Düren ein (vgl. Drs. Nr. 163/14).

Haushaltswirtschaftliche Empfehlungen

Sowohl das Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK), als auch die Kommentarmeinung empfehlen, dass für die Zeit der vorläufigen Haushaltsführung die notwendigen und einschränkenden Bewirtschaftungsregelungen in schriftlicher Form als *örtliche Dienstanweisung* erlassen werden¹².

Hierbei wird ausgeführt, dass die örtlichen Regelungen so ausgestaltet sein müssen, dass die vorläufige Bewirtschaftung der Haushaltsmittel den Zielen und Zwecken einer *vorläufigen Haushaltsführung* entspricht und den gesetzlichen Vorschriften Genüge getan wird.

Unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse ist die Haushaltswirtschaft so auszugestalten, dass diese und damit auch die laufende Aufgabenerfüllung der Kommune auf ein *sachlich und wirtschaftlich vertretbares Mindestmaß zurückgeführt* wird.

¹² vgl. MIK NRW, Handreichung NKF, 5. Auflage, zu § 82 GO, Erl. 4 sowie Held/Winkel/Wansleben: Kommunalverfassungsrecht NRW, Kommentar, zu § 82 GO, Erl. 1.2

Es ist dazu vom Kreis festzustellen, welche rechtlichen Verpflichtungen in welcher Form bestehen, deren Erfüllung unaufschiebbar ist und welche Aufgaben sofort zu erledigen sind¹³.

Diese Vorgaben erfordern ein besonderes, der vorläufigen Haushaltsführung angepasstes und angemessenes *Berichtswesen* über die Ausführung der gemeindlichen Haushaltswirtschaft.

Das MIK NRW empfiehlt daher, dass dem Hauptverwaltungsbeamten als Verantwortlichen im Kreis über den Stand der *vorläufigen* Haushaltswirtschaft regelmäßig berichtet wird.

Dadurch werde die notwendige Überwachung und Kontrolle der Ausführung der Haushaltswirtschaft gewährleistet.

Andererseits werde es dem Behördenleiter ermöglicht, die erlassene Dienstanweisung zu überprüfen und ggf. angemessen und sachgerecht zu aktualisieren¹⁴.

Durchführung der Prüfung

Das Rechnungsprüfungsamt hat im Rahmen einer *Stichprobenprüfung* Informationen aus den Systemen *Infoma/DMS* sowie dem Sitzungsdienstprogramm *SDNet* ausgewertet und hierbei *Vorlagen* sowie *Rechnungsdokumente* herangezogen, anhand derer die Einhaltung der gesetzlichen und verwaltungsseitigen Vorgaben beispielhaft nachvollzogen werden sollte. Hierbei ging es im Wesentlichen um

- Beschlussvorlagen für politische Gremien
 - z.B. Vertrags- oder Zuschussangelegenheiten (ohne Vorbehalt der Haushaltsgenehmigung¹⁵)
- Materialbeschaffungen und Sachausgaben der Fachämter
- Dienstreisen
- Fortbildungsmaßnahmen
- Seminare, Workshops, Coaching etc.

Die Auswahl erfolgte auf Grundlage von Stichproben bzw. Zufallsproben. Sie erhebt daher keinen Anspruch auf Vollständigkeit und lässt insbesondere keine Rückschlüsse auf weitere relevante Sachverhalte oder den Gesamtumfang zu hinterfragender Zahlungsvorgänge zu. Insoweit ist von bestehenden *Fehler- und Entdeckungsrisiken*¹⁶ auszugehen. Gleichwohl zeigten bereits die stichprobenweise ermittelten Sachverhalte einen notwendigen Handlungs- und Optimierungsbedarf auf.

¹³ Die Empfehlung des Ministeriums zeigt einmal mehr die Notwendigkeit auf, das prüfungsseitig mehrjährig eingeforderte **Vertragsmanagement** verwaltungsseitig nunmehr zu installieren.

¹⁴ MIK NRW, Handreichung NKF, a.a.O.

¹⁵ so im SportA, SGA und JHA. Anders hingegen (mit Vorbehalt) im KulturA.

¹⁶ vgl. auch IDW WP Handbuch 2012, Band I, 14. Auflage, Kap. R, Rn. 32, 75 ff.,

IDW PS 261 (Feststellung und Beurteilung von Fehlerrisiken und Reaktionen des Abschlussprüfers auf die beurteilten Fehlerrisiken)

Im Rahmen dieser Stichproben- und Zufallserhebungen hat die Rechnungsprüfung u.a. nachstehende Angelegenheiten als *kritisch* oder *erläuterungsbedürftig* angesehen (beispielhaft):

- Sportausschuss am 25.03.2014 (Drs. Nr. 132/14)
 - TOP 2 Zuschuss Badminton Club (Drs. Nr. 331/13)
 - TOP 3 Zuschuss FC Düren-Niederau (Drs. Nr. 114/14)
 - TOP 4 Zuschuss TTC Indeland (Drs. Nr. 115/14)
- Sportausschusses am 08.05.2014 (Drs. Nr. 171/14)
 - TOP 2 Zuschuss Ringerclub (Drs. Nr. 151/14)
- Jugendhilfeausschuss am 11.03.2014 (Drs. Nr. 121/14)
 - TOP 2 Zuschuss Overbach (Drs. Nr. 71/14)
 - TOP 4 Investive Zuwendung Fatima (Drs. Nr. 69/14)
 - TOP 5 Investiver Zuschuss Wichteltreff (Drs. Nr. 93/14)
- Sozial- und Gesundheitsausschuss am 02.04.2014 (Drs. Nr. 135/14)
 - TOP 4 Fortführung Vertrag Frauenhaus (Drs. Nr. 74/14)
 - TOP 5 Fortführung Vertrag Beratungsstelle (Drs. Nr. 75/14)
- Material- und Sachausgaben der Fachämter
- Inanspruchnahme von Dienstleistungen
- Durchführung von Dienstreisen
- Fortbildungsveranstaltungen
- Seminare, Workshops
- Coachingmaßnahmen

Die Rechnungsprüfung hat der Verwaltung den Entwurf dieses Prüfberichts zur Stellungnahme zugeleitet.

Gleichzeitig wurden der Verwaltung stichprobenweise ermittelte Rechnungsdokumente und Beschlussvorlagen/Niederschriften zur Kenntnisnahme und mit der Möglichkeit zugeleitet, zu einzelnen Sachverhalten hinsichtlich vorliegender *rechtlicher Verpflichtungen* oder *Unaufschiebbarkeit* i.S.d. § 82 GO Stellung zu nehmen oder die prüfungsseitigen Bedenken vor Abfertigung des endgültigen Berichts auszuräumen.

Die der Verwaltung vorgelegten Unterlagen stellten hingegen nur eine *Auswahl* aus weiteren, der Rechnungsprüfung vorliegenden Dokumenten dar, die dem Prüfbericht zu Grunde lagen.

Die Prüfungsausrichtung lag hierbei hingegen weniger in der Beanstandung jeweiliger Einzelfälle, sondern im Aufzeigen eines notwendigen Handlungsbedarfes, in der Schaffung eines nachhaltigeren Haushaltsbewusstseins und in einer Optimierung der künftigen Verwaltungspraxis, z.B. durch den verwaltungsseitigen Erlass klarstellender Regelungen.

Prüfungsergebnis

Die Rechnungsprüfung hat das Ergebnis ihrer Prüfungen unter Darstellung mehrerer Aspekte in nachstehender (*sprachlich zutreffenderen*) **Prüfbemerkung ("B")** zusammengefasst, die an Stelle der bisherigen begrifflichen Differenzierung in "Feststellung" und "Anmerkung" tritt und sowohl *Feststellungen*, als auch *Anmerkungen*, *Bedenken*, *Hinweise* oder *Empfehlungen* umfasst.

Prüfbemerkung B 1

Die Rechnungsprüfung hat die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorgaben für die vorläufige Haushaltsführung 2014 betrachtet. Hierbei wurde festgestellt, dass die Vorgaben über die vorläufige Haushaltsführung nicht durchgehend eingehalten wurden bzw. die gesetzlichen Voraussetzungen der "*rechtlichen Verpflichtung*" oder der "*Unabweisbarkeit*" entweder nicht vorlagen oder kritisch hinterfragt werden müssen.

In der Verwaltung sollte das Bewusstsein gestärkt werden, dass die vorläufige Haushaltsführung ohne genehmigten Haushalt mit wesentlichen *Beschränkungen* verbunden und gerade nicht mit dem Rechtszustand gleichzusetzen ist, der nach Eingang der Haushaltsgenehmigung gilt. Der Haushaltsplan mit den darin veranschlagten Ermächtigungen darf in dieser Zeit nämlich nicht in vollem Umfang bewirtschaftet bzw. ausgeführt werden¹⁷. Dies entspricht nicht nur den gesetzlichen Vorschriften, sondern auch den kreiseigenen Vorgaben, die durch die Verwaltung erlassen worden sind¹⁸.

Soweit während der vorläufigen Haushaltswirtschaft *Verwaltungsvorlagen* zu politischen Beschlüssen (über Zuschussgewährungen oder Vertragsangelegenheiten) gefertigt werden, sollte im Beschlusstext der *Vorbehalt der Haushaltsgenehmigung* ausgesprochen werden.

Für die Zeit der vorläufigen Haushaltsführung sollten darüber hinaus einschränkende Bewirtschaftungsregelungen in schriftlicher Form als *örtliche Dienstanweisung*¹⁹ erlassen werden, in der Einzelheiten insbesondere zu Sach- und Materialbeschaffungen, Dienstleistungen, zu Vertrags- und Zuschussangelegenheiten, aber auch zu Dienstreisen und Fortbildungsmaßnahmen so eindeutig festgelegt werden, dass die Anwendung eines einheitlichen Rechtsmaßstabs in allen Fachämtern gewährleistet ist und der Grundsatz der Sparsamkeit (§ 75 GO) Beachtung findet.

Gleichzeitig sollten weitere Instrumente²⁰ eines funktionsfähigen *Internen Kontrollsystems* (IKS)²¹ implementiert sowie ein *Berichtswesen* eingeführt werden

¹⁷ MIK NRW, Handreichung NKF, 5. Auflage, zu § 82 GO, Erl. 1

¹⁸ Beispielhaft: Hausverfügungen vom 16.12.2013 und 17.04.2014

¹⁹ vgl. Empfehlungen des MIK NRW, Handreichung NKF, 5. Auflage, zu § 82 GO, Erl. 4 sowie *Held/Winkel/Wansleben*: Kommunalverfassungsrecht NRW, Kommentar, zu § 82 GO, Erl. 1.2

²⁰ z.B. Festlegung von Ausnahmetatbeständen, Genehmigungsvorbehalten, Vier-Augen-Prinzip, Gegenzeichnung, Beteiligung der Kämmererei etc. Möglich ist auch eine durch das RPA angeordnete "**Visa-Kontrolle**" nach § 4 Abs. 3 Nr. 6 RPO. Diese sollte allerdings nach Möglichkeit vermieden werden.

²¹ vgl. *Rechnungsprüfungsamt*: Prüfberichte JA 2008 (Drs. Nr. 279/10, S. 38 ff.), JA 2009 (Drs. Nr. 141/11, S. 95) und zur EB 2008 (Drs. Nr. 181/09, S. 28 ff.), Einzelprüfbericht "*Interne Kontrollsysteme in der Leistungsverwaltung*" (Drs. Nr. 53/14)

IDW WP Handbuch 2012, Band I, 14. Auflage, Kap. R, Rn.264 ff.

IDW PS 260 Das interne Kontrollsystem im Rahmen der Abschlussprüfung

IDW PS 261 Feststellung und Beurteilung von Fehlerrisiken [...]

Stellungnahme der Verwaltung (vom 17.06.2014, Eingang 24.06.2014):

Das von der Rechnungsprüfung aufgegriffene Thema ist auch aus Sicht der Verwaltung wichtig. Insbesondere die Dokumentation, warum eine Ausgabe trotz vorläufiger Haushaltswirtschaft dennoch erforderlich ist, ist in diesem Zusammenhang von großer Bedeutung.

Es ist deshalb beabsichtigt, die Bediensteten / Führungskräfte vor der nächsten zu erwartenden vorläufigen Haushaltswirtschaft nach § 82 GO noch einmal in geeigneter Art und Weise auf die zu beachtenden Rahmenbedingungen / Aspekte und insbesondere auf die Erfordernisse der inhaltlichen Prüfung und deren Dokumentation hinzuweisen. Diesbezüglich ist neben entsprechender schriftlicher Verfügungen auch eine Thematisierung im Rahmen der turnusmäßigen Amtsleiterbesprechungen angedacht.

Abschließende Bewertung der Rechnungsprüfung

Die Prüfbemerkung des Rechnungsprüfungsamtes ist nach Maßgabe der verwaltungsseitig angekündigten Umsetzung und des Aufbaues eines Dokumentationssystems ausgeräumt. Die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften und der verwaltungsseitig angekündigten Regelungen bleibt sodann erneut, frühestens mit Beginn des Haushaltsjahres 2016, prüfungsseitig zu beobachten.