

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**

# **PRÜFBERICHT**

DES

**RECHNUNGSPRÜFUNGSAMTES**

**Vorläufige Haushaltsführung 2021**

**Drs. Nr. 307/21**

Kreis Düren

Rechnungsprüfungsamt

**PRÜFBERICHT**

**Vorläufige Haushaltsführung 2021**

Verfasser: Guido Kämmerling, Leiter des Rechnungsprüfungsamtes

Bismarckstraße 16

52351 Düren, Haus A, Zimmer 192

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

[www.kreis-dueren.de](http://www.kreis-dueren.de)

E-Mail: [amt14@kreis-dueren.de](mailto:amt14@kreis-dueren.de)

---

## Inhaltsverzeichnis

Prüfungsauftrag.....	4
Vorläufige Haushaltsführung .....	5
Haushaltssatzung und Verfügungslage .....	8
Haushaltswirtschaftliche Empfehlungen .....	8
Vorbereitung der Prüfung .....	10
Durchführung der Prüfung.....	12
Besondere Einzelfälle .....	13
Telekommunikation im Mobilfunk .....	13
Umbau Ortseingang Barmen, K 6 .....	15
Geschwindigkeitsüberwachung.....	18
Abschließende Bewertung.....	19
Veröffentlichung.....	19

## Prüfungsauftrag

Das Rechnungsprüfungsamt hat im Rahmen der *Jahresabschlussprüfungen* auch zu prüfen, ob die gesetzlichen Vorschriften, Satzungen und sonstigen ortsrechtlichen Bestimmungen beachtet worden sind (§ 102 Abs. 3 GO). Dies umfasst insbesondere die Vorschriften über die Haushaltswirtschaft.

Die Prüfung ist somit vorgezogener Bestandteil der Jahresabschlussprüfung für das Haushaltsjahr 2021 bzw. dient zur *Vorbereitung der Prüfung des Jahresabschlusses* (§§ 102, 104 GO).

Gleichzeitig sind im Rahmen der *Allgemeinen Verwaltungsprüfungen* auch die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu überprüfen (§§ 4 104 Abs. 2 GO, 75 GO). Ebenso ist die Rechnungsprüfung für die Prüfung der *Wirksamkeit interner Kontrollen* im Rahmen des internen Kontrollsystems (IKS) zuständig (§ 104 Abs. 1 Nr. 6 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 erforderlich<sup>1</sup>.

Die Rechnungsprüfung hat daher die Einhaltung der gesetzlichen und verwaltungsseitigen *Vorgaben zur vorläufigen Haushaltsführung* nach § 82 GO, die im Jahre 2021 bis zur Genehmigung des beschlossenen Haushalts (Verfg. der BR Köln vom 08.07.2021) zu beachten waren, prüfungsseitig betrachtet.

Die Rechnungsprüfung setzt mit der diesjährigen Prüfung die Prüfungen aus dem Jahre **2014** fort (vgl. Prüfbericht Drs. Nr. 199/14).

---

<sup>1</sup> So bereits MIK NRW, Handreichung NKF, 5. Auflage, zum 10. Teil der GO NRW, Erl. 1.1

## 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.

§ 82 GO normiert somit verschiedene Tatbestände, die als Ausnahme von den Restriktionen der vorläufigen Haushaltswirtschaft angesehen werden können. Hierbei differenziert das Gesetz 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.

Bei **Baumaßnahmen** gilt die Besonderheit, dass sie begonnen/fortgesetzt werden können, wenn im Haushaltsplan des Vorjahres Finanzpositionen oder Verpflichtungsermächtigungen (§ 85 GO) vorgesehen **waren**.

§ 82 GO unterwirft die Kommune in der vorläufigen Haushaltsführung besonderen Restriktionen, die sich in erster Linie an der sachlichen Notwendigkeit der Aufwendungen orientieren<sup>2</sup>.

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

An der materiellen Rechtslage hat sich seit dem letzten prüfungsseitigen Aufgreifen anlässlich der Jahresrechnungen 2006 bzw. 2014 nichts Wesentliches geändert.<sup>3</sup> 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 erklären.<sup>4</sup> 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 sollen.<sup>5</sup>

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 müssen.<sup>6</sup>

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 selbst.<sup>7</sup>

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 beachten.<sup>8</sup>

<sup>3</sup> vgl. Prüfbericht Jahresrechnung 2006 (Drs. Nr. 287/07, S. 61 ff.) und Prüfbericht 2014 (Drs. Nr. 199/14)

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

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

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

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

<sup>8</sup> 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 Folge<sup>9</sup>.*

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 ergeben<sup>10</sup>.*

*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 Maßnahmen<sup>11</sup>.*

Die zitierte Rechtsprechung ist im Wesentlichen nicht geändert worden. Im Gegenteil hat, soweit erkennbar, das Bundesverwaltungsgericht die Annahmen des OVG NRW nochmals bestätigt.<sup>12</sup>

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

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

<sup>11</sup> OVG NRW, U. v. 18.09.2013, 3 A 1168/13. Vgl. auch OVG NRW, U. v. 12.12.2013, 3 A 840/13

<sup>12</sup> vgl. BVerwG, B. v. 30.12.2014, 2 B 18.14 (Zu OVG NRW 3 A 840/13)

## Haushaltssatzung und Verfügungslage

Die Haushaltssatzung des Kreises für 2021 wurde vom Kreistag beschlossen und sodann der Bezirksregierung Köln angezeigt bzw. zur Genehmigung vorgelegt.

Zu Beginn des Hj. 2021 lag damit *kein* genehmigter Haushalt vor, sodass die Verwaltung die restriktiven Vorgaben und Beschränkungen einer vorläufigen Haushaltsführung nach § 82 GO zu beachten hatte.

Die Genehmigungsverfügung der BR Köln datierte sodann vom **08.07.2021** und beendete damit die Zeit der vorläufigen Haushaltsführung. Ab diesem Zeitpunkt konnten die Fachämter die vom Kreistag ausgesprochenen Haushaltsermächtigungen uneingeschränkt ausschöpfen und bewirtschaften.

## 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 werden<sup>13</sup>.

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

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

<sup>13</sup> 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*



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 aktualisieren<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> MIK NRW, Handreichung NKF, a.a.O.

## Vorbereitung der Prüfung

Mit Rundschreiben vom 20.01.2021 informierte die Rechnungsprüfung die Fachämter darüber, dass mit Beginn des Haushaltsjahres 2021 noch keine Haushaltssatzung beschlossen, genehmigt bzw. bekannt gemacht worden sei. Daher gelten die besonderen Vorschriften der Gemeindeordnung über die **vorläufige Haushaltsführung** (§ 82 GO).

Hiernach seien Aufwendungen bzw. Auszahlungen nur zulässig, zu denen der Kreis *rechtlich verpflichtet* ist (z.B. Personalausgaben, Sozialleistungen, bestehende Mietverträge, Umlagen etc.) oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben *unaufschiebbar* wären. Besondere Regelungen bestünden u.a. für Bauten, Beschaffungen, Investitionsleistungen oder Kreditumschuldungen.

Im Zuge der Prüfung zur Einhaltung der Vorschriften über die vorläufige Haushaltsführung würden Rechnungsprüfungsamt bzw. Innenrevision durch verstärkte **Auswertungen in INFOMA** einzelne Buchungen/Auszahlungen *stichprobenhaft* aussuchen und sodann die hierfür zuständigen Fachämter kontaktieren bzw. um Erläuterung der jeweiligen Zahlungsgründe bzw. um Zuleitung der buchungsbegründenden Unterlagen ersuchen.

Mit einem weiteren Rundschreiben vom 03.03.2021 machte die Rechnungsprüfung sodann auf die besondere **Vergabepfung in der vorläufigen Haushaltswirtschaft** aufmerksam. Hierbei habe das RPA bereits mit Rundschreiben vom 16.09.2020 die Organisationseinheiten im Hause nochmals ausführlich über die *Grundsätze der Vergabepfungen* informiert.

Sei die Haushaltssatzung des Kreises bei Beginn des Haushaltsjahres noch nicht bekannt gemacht, gelten die besonderen Vorschriften über die *vorläufige Haushaltswirtschaft* (§§ 82 GO, 53 KrO), die besondere Restriktionen für den Kreis beinhalteten. Diese Beschränkungen gelten auch für zahlreiche **Auftragsvergaben**, die in der vorläufigen Haushaltswirtschaft (noch) nicht begonnen werden dürften.

Trotz der vorläufigen Haushaltswirtschaft würde es aber Auftragsvergaben geben, die einen (oder mehrere) Tatbestände des § 82 GO erfüllten und deshalb auch in der vorläufigen Haushaltsführung begonnen und erteilt werden könnten.

Soweit die Fachämter dem RPA Vergaben vorzulegen hätten (§ 7 RPO), sei es dessen Aufgabe, im Rahmen der Vergabeprüfung nicht nur die Einhaltung der formellen und materiellen *Vergabevorschriften* zu überprüfen, sondern auch zu prüfen, ob die *haushaltsrechtlichen* Voraussetzungen vorlägen oder eben die besonderen Vorschriften der GO (hier § 82) beachtet würden.

Um Rückfragen der Rechnungsprüfung bei den Fachämtern zu vermeiden, die den Prüfungsprozess unnötig verlängern würden, wurden die Fachämter gebeten, dass **während der Dauer der vorläufigen Haushaltsführung** in den eingereichten Unterlagen (Anschreiben, Vermerke, Vergabevermerk o.ä.) bereits besondere **Ausführungen** darüber enthalten seien, ob und in welcher Art und Weise die Voraussetzungen des § 82 GO erfüllt wären. Hierzu zählten z.B. die Darlegung etwaiger (bereits vorhandener gesetzlicher oder) *rechtlicher* Verpflichtungen oder Aspekte zur *Dringlichkeit, Eilbedürftigkeit, Weiterführung notwendiger Aufgaben, Gefahr im Verzug* usw. sowie – bei Baumaßnahmen, Beschaffungen oder Investitionsleistungen – Ausführungen darüber, ob und wo im Haushaltsplan des *Vorjahres* bereits Finanzpositionen oder Verpflichtungsermächtigungen (§ 85 GO) vorgesehen waren.

## Durchführung der Prüfung

Rechnungsprüfungsamt bzw. Innenrevision haben im Rahmen von Stichprobenprüfungen Auszahlungen aus den Systemen **Infoma/DMS** herangezogen und diese den Fachämtern mit der Bitte um Erläuterungen zu den Zahlungsgründen bzw. den Voraussetzungen des § 82 GO zugeleitet.

Die Auswahl erfolgte auf Grundlage von **ca. 50 Stichproben**. 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*<sup>15</sup> auszugehen.

Die von der Rechnungsprüfung ausgewählten, verschiedenen Auszahlungen betrafen nachstehende Sachverhalte und bezogen sich auf Summen zwischen 400 € und 20.000 €.

Amt	Grund
02	Aufwandentschädigung, Mitgliedsbeiträge, Abonnementrechnungen
38	Servicebereitstellung, Material (Akkus), Technik
63	Tankrechnung, Wartung Anlage, Reparatur, Ersatzteil
32	Ärztliche Rechnung, Abonnements, Gebühren Bundesdruckerei
62	Wartungsarbeiten sowie Seminar
39	Verfahrenskosten, Trichinen-Support
10	Leasingvertrag aus 2019, SMS-Guthaben (Corona), Fördermittel, Personalkosten RD, Gripeschutzimpfung
36	Verarbeitung Bilder Blitzanlage, Aufkleber zur Fahrzeugentstempelung, Fahrerkarten
18	Installateur, Siedlungsabfälle, Objektbewirtschaftung, Reinigung
53	Einstellungsuntersuchung Beamte, Medizinisches Werkzeug, Medizinische Untersuchung
40	Modellprojekt Inklusionskräfte, FFP-2 Masken, Förderung psychologische Beratung von Flüchtlingen
61	Vertrag Wasserstoffoffensive (2020), Projekt Breitbandausbau, Technische Durchführung f. Veranstaltung von 2020

Die Fachämter erläuterten auf Anfrage die Zahlungsgründe für die einzelnen Auszahlungen. Hierbei ergaben sich *keine* Prüfungsbeanstandungen.

<sup>15</sup> 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)

## Besondere Einzelfälle

### Telekommunikation im Mobilfunk

Die Verwaltung legte dem RPA zu dem Sachverhalt ein **Vergabeverfahren** zur Prüfung vor (Kostenumfang ca. 300.000 €). Das RPA hat hieraufhin mit Schreiben vom 15.04.2021 das Ergebnis der Vergabeprüfung mitgeteilt.

Im Rahmen der Vergabeprüfungen wird grds. die Einhaltung des formellen und materiellen Vergaberechts geprüft. Aspekte des **Haushaltsrechts**, insbesondere der vorläufigen Haushaltsführung, können in Anbetracht der engen Zeitvorgaben nicht in der gleichen Art und Weise vertieft geprüft werden.

Aspekte der **vorläufigen Haushaltswirtschaft** sollten daher im Nachgang zur vg. Vergabeprüfung betrachtet werden.

Soweit das Vergabeverfahren über die Telekommunikationsleistungen im Mobilfunk im Jahre 2021 begonnen wurde, greifen die **Regelungen des § 82 GO**, da noch kein genehmigter Haushalt vorliegt.

Hiernach sind Aufwendungen bzw. Auszahlungen nur zulässig, zu denen der Kreis *rechtlich verpflichtet* ist (z.B. Personalausgaben, Sozialleistungen, bestehende Mietverträge, Umlagen etc.) oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben *unaufschiebbar* sind. Besondere Regelungen bestehen u.a. für Bauten, Beschaffungen, Investitionsleistungen oder Kreditumschuldungen, wenn für diese Finanzpositionen im Haushaltsplan des Vorjahres vorgesehen waren.

Die Verwaltung wurde um Mitteilung gebeten, welcher Tatbestand bzw. welche **Tatbestände des § 82 GO** vorgelegen haben, insbesondere, ob

- rechtliche Verpflichtungen (vor dem Jahre 2021) vorgelegen haben
- eine Unaufschiebbarkeit für die Weiterführung notwendiger Aufgaben vorgelegen hat oder
- ob Finanzpositionen des Vorjahres vorgesehen waren.

Soweit die *Unaufschiebbarkeit für die Weiterführung notwendiger Aufgaben* angeführt wird, bitte ich um Mitteilung, worin die **Unaufschiebbarkeit** begründet liegt und warum mit dem

Vergabeverfahren *nicht* bis zum Vorliegen eines genehmigten Haushalts zugewartet werden konnte.

Die **Verwaltung** entgegnete mit Stellungnahme vom 26.04.2021:

*„Im Rahmen einer allgemeinen Verwaltungsprüfung hat das Rechnungsprüfungsamt im Kalenderjahr 2017 bei der "Prüfung des Telefoniewesens" erhebliche Defizite im Vertragsmanagement aufgezeigt.*

*Im Prüfbericht wurde u.a. darauf hingewiesen, dass der Aufgabenbereich des Telefoniewesens mit Blick auf die Bereiche Festnetz sowie Mobilfunk vergaberechtliche Aspekte berührt. Zur Aufarbeitung der im Prüfbericht geschilderten Defizite und Entwicklung eines modernen und zukunftsfähigen Konzeptes im Bereich der Telefonie wurde die vorhandene Situation im Vertragsmanagement *umfänglich* aufbereitet und analysiert.*

*Zur Schaffung kosteneffizienter Vertragsstrukturen sollten u.a. öffentliche Ausschreibungsverfahren durchgeführt werden. Hierzu war die vorherige Ausschreibung der Dienstleistung eines externen Beraters erforderlich, der die anschließenden Vergabeverfahren begleiten und Vergabevorschläge vorbereiten sollte.*

*Die Auftragsvergabe an den externen Berater (Firma degetel) hat nach der Verhandlungsvergabe für freiberufliche Leistungen für die Bereiche Festnetz und Mobilfunk im April 2020 stattgefunden. Unterjährig wurde zunächst die Festnetzvergabe vorbereitet und durchgeführt. Die Vorbereitungen der Ausschreibung für den Mobilfunkbereich haben im Herbst 2020 begonnen.*

*Aufgrund diverser interner sowie externer Abstimmungen haben sich die Vorbereitungen länger hingezogen, sodass die Veröffentlichung der Ausschreibung u.a. wegen der Mitte Dezember anstehenden Feiertage erst mit Beginn des Jahres 2021 durchgeführt wurde.*

*Gemäß § 82 GO ist es zulässig, Aufwendungen entstehen zu lassen, die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind.*

*Der Bereich des Mobilfunks und die hierdurch gegebene Erreichbarkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zählt unstrittig zu den notwendigen Aufgaben des Kreises Düren. Entsprechende Haushaltsmittel standen bisher und stehen auch in 2021 zur Verfügung.*

*Durch die Ausschreibung und Vergabe werden bisherige formale Defizite beseitigt und eine ordnungsgemäße Aufgabenweiterführung erreicht.*

*Ferner wird infolge der Vergabe auch eine wirtschaftlichere Aufgabenweiterführung erreicht, da dem Kreis Düren zu unveränderten Gesamtkosten deutlich höhere Vertragsvolumina sowohl im Bereich der Telefonie als auch der Mobilfunkdaten zur Verfügung stehen.*

*Eine Verschiebung der Veröffentlichung der in 2020 vorbereiteten Vergabeunterlagen von Januar 2021 auf einen Zeitpunkt nach der Haushaltsgenehmigung 2021 hätte insoweit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit widersprochen.*

Demnach war es angezeigt, das Vergabeverfahren unter Beachtung der Vorschriften des § 82 GO auch bereits vor der Haushaltsgenehmigung durchzuführen.“

Die Ausführungen der Verwaltung sind umfangreich und im Grunde nachvollziehbar. Ob die Auftragsvergabe für die Weiterführung notwendiger Aufgaben tatsächlich *unaufschiebbar* war, mag dahingestellt bleiben, bedarf aber dann keiner eingehenden Prüfung, wenn und soweit bereits Haushaltsmittel im Vorjahr vorhanden waren und es sich demnach um eine Folge/Fortsetzungsmaßnahme gehandelt hat, die ohnehin von den Vorgaben des § 82 GO gedeckt wäre.

### **Umbau Ortseingang Barmen, K 6**

Im Februar 2021 trat die Verwaltung an die Rechnungsprüfung heran und teilte mit, dass

*auf Initiative der Stadt Jülich zwischen den Verwaltungen abgestimmt worden sei, den Ortseingang Barmen aus Verkehrssicherheitsgründen umzugestalten (Drs. Nr.86/15, 147/17). Es solle vor allem die Sicherheit für Fußgänger und Radfahrer erhöht werden, denen im unmittelbaren Einzugsgebiet des Gymnasiums Haus Overbach eine vorrangige Bedeutung zukomme. Zur Umsetzung der geplanten Maßnahme unter Federführung des Kreises sei Grunderwerb erforderlich. Diesen Part habe die Stadt Jülich übernommen und in 2020 positiv abschließen können. Wegen der zähen Verhandlungen sei in den Haushalt 19/ 20 kein Ansatz eingebracht worden, sondern erst in 2021, nachdem die Voraussetzungen zum Bau geklärt worden wären.*

*In einer ersten Abstimmung mit der Stadt zur Umsetzung habe sich ergeben, dass aufgrund der beengten örtlichen Verhältnisse eine Durchführung nur in den Sommerferien in Betracht komme, weil die Verkehrsbeeinträchtigungen sich dann minimal auswirkten. Um dieses Ziel zu verwirklichen, wolle das Fachamt Ende März 2021 die öffentliche Ausschreibung starten.*

*Nun läge die Situation vor, dass der Kreis bis zu Haushaltsgenehmigung nur eingeschränkt handlungsfähig sei. Die Rechtslage stelle sich in der vorläufigen Haushaltsführung gem. § 82 GO NRW wie folgt dar:*

*"Die Gemeinde darf ausschließlich Aufwendungen entstehen lassen und Auszahlungen leisten, zu denen sie rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind; sie darf insbesondere Bauten, Beschaffungen und sonstige Investitionsleistungen, für die im Haushaltsplan des Vorjahres Finanzpositionen oder Verpflichtungsermächtigungen vorgesehen waren, fortsetzen."*

*Da der Umbau aus Verkehrssicherheitsgründen politisch beschlossen und die Gelder dementsprechend in den 2021 Haushalt eingestellt sind, komme das Fachamt zu der Einschätzung, dass diese Maßnahme unter die Ausnahme "Weiterführung notwendiger Aufgaben" im Sinne der GO falle. Eine Ausschreibung nach Haushaltsgenehmigung würde faktisch bedeuten, dass aufgrund der Probleme mit der Verkehrssperrung eine Umsetzung in 2021 nicht möglich sei.*

Das Fachamt bat um kurzfristig Prüfung.

In einer ersten Stellungnahme wies die Rechnungsprüfung darauf hin, dass die Bewertung, ob die Voraussetzungen des § 82 GO erfüllt seien, der Entscheidung durch die Fachämter, ggf. im Benehmen mit der Kämmerei unterlägen.

Ob die vom Fachamt beschriebene Maßnahme tatsächlich unter den Begriff "*Weiterführung notwendiger Maßnahmen*" subsumiert werden könne, konnte seitens des RPA nicht kurzfristig bewertet werden. Für Bauten und Investitionsleistungen habe § 82 Abs. 1 Nr. 1, 2. Halbsatz GO allerdings eine Sonderregelung, wenn im Haushaltsplan des Vorjahres Finanzpositionen oder VE vorgesehen wären. Wenn dem so sei, können Maßnahmen "fortgesetzt" werden.

Würden allerdings *alle* Bauten, Sanierungen etc. unter den Tatbestand der "*Weiterführung notwendiger Aufgaben*" subsumiert werden, wäre die besondere Bestimmung in § 82 Abs. 1, 2. Halbsatz GO letztlich überflüssig.

Soweit es sich also um eine Fortsetzungsmaßnahme handele, wenn Vorjahrespositionen vorhanden seien, wäre eine Investition auch ohne Haushalt und Haushaltsgenehmigung zulässig.

Soweit dies nicht der Fall sei, könnten "*notwendige Aufgaben*" nur denkbar sein, um z.B. bei Schadens- oder Notfällen oder bei Gefahr im Verzug Maßnahmen durchführen zu können, ohne dass es eines genehmigten Haushalts bedürfe. Ob diese Voraussetzungen vorlägen, obliege der Entscheidung durch die Verwaltung.

In der erforderlichen restriktiven Auslegung des § 82 GO, der eine Schutzfunktion für den Kreistag normiere, sei im Zweifel davon auszugehen, dass die Maßnahme eben *nicht* unter die Tatbestände dieser Norm falle.



Die Verwaltung ergänzte sodann ihre Begründung und legte der Rechnungsprüfung nunmehr weitere Begründungen zu der Maßnahme vor, die auch im Rahmen eines Ortstermins mit mehreren Beteiligten erörtert worden wäre. Nunmehr wurde angeführt, der bestehende Istzustand bedeute *nicht unerhebliche Gefahren* für Fußgänger und Radfahrer. Zur Verbesserung der Situation sei eine (sofortige) bauliche Änderung der Verkehrsanlage unumgänglich. Eine zeitnahe und prioritäre Umsetzung dränge sich auf. Daher beabsichtige das Fachamt 63/3 die vorzeitige Ausschreibung der Maßnahme.

Auch die ergänzenden Ausführungen hielten einer rechtlichen Überprüfung nicht stand. Die Voraussetzungen des § 82 GO waren nach wie vor *nicht* gegeben. Nach den prüfungsseitigen Recherchen war diese (vermeintlich) dringliche Umgestaltung vielmehr bereits im Jahre **2015** in der Planung und wurde im Jahre **2017** nochmals wiederholend den politischen Gremien dargestellt.<sup>16</sup> Die Ausführungen der Verwaltung zur jetzigen Lage, die nicht unerhebliche Gefahren müssten nunmehr dringlich zu einem (sofortigen) Maßnahmenbeginn führen, waren vor diesem Hintergrund nicht überzeugend. Bereits aufgrund der haushaltsrechtlichen Sperrwirkung bedurfte es prüfungsseitig keiner (besonderen) Vergabepfung mehr.

---

<sup>16</sup> Vorlagen Drs. Nrn. 86/15 und 147/17 jeweils an den Bauausschuss und den Kreisausschuss.

## Geschwindigkeitsüberwachung

Das Straßenverkehrsamt legte die Beschaffung von *drei* PoliScan-Säulen und vier Messgeräten für die Geschwindigkeitsüberwachung zur *Vergabeprüfung* vor. Hierbei sollte ein Benehmen hergestellt werden, weil von der öffentlichen Ausschreibung abgewichen werden sollte.

Im Rahmen der reinen Vergabeprüfung wurde zwar die Problematik der gesamten Messtechnikbeschaffung thematisiert, diese umfasste allerdings zunächst nicht der haushaltsrechtlichen Betrachtung.

Hinsichtlich der Voraussetzungen des § 82 GO NRW sprachen im vorliegenden Fall allerdings mehr Aspekte **gegen** als für eine Zulässigkeit nach dieser Norm. Der verwaltungsseitigen Ansicht, ohne die Säulen und Messgeräte sei eine *effektive Geschwindigkeitskontrolle* nicht möglich, konnte prüfungsseitig **nicht** gefolgt werden. Ohne die jetzige Beschaffung entfielen eine Geschwindigkeitsüberwachung ja *nicht gänzlich* oder könnte gar nicht durchgeführt werden. Vielmehr stehe lediglich die Beschaffung *dreier* Säulen an bestimmten Standorten in Rede. In der haushaltsrechtlichen Bewertung, ob die Vergabe zum *jetzigen* Zeitpunkt tatsächlich unabweisbar ist oder ob die Verwaltung bis zur (in Kürze zu erwartenden) Haushaltsgenehmigung zuwarten könne, ging die Rechnungsprüfung davon aus, dass zum *jetzigen* Zeitpunkt (Mai 2021) eine solche Vergabe *nicht zwingend* durchgeführt werden müsse, sondern abgewartet werden könne, bis die Haushaltsgenehmigung der Aufsichtsbehörde erteilt werde und damit eine fundierte Ermächtigung zur Durchführung der Vergabe, zum Eingehen rechtlicher Verpflichtungen und zur Leistung entsprechender Aufwendungen/Auszahlungen vorläge.

Hinsichtlich des gewählten Verfahrens (Abweichung von der öffentlichen Ausschreibung) könne das Benehmen zwar hergestellt werden, daneben konnte das Vorliegen der haushaltsrechtlichen Voraussetzungen nach § 82 GO allerdings prüfungsseitig *nicht* bejaht werden.

## Abschließende Bewertung

Das Rechnungsprüfungsamt hat die Einhaltung der restriktiven Vorgaben des § 82 GO zur vorläufigen Haushaltsführung anhand von *Stichproben* überprüft und die Prüfergebnisse anhand von Beispielen in diesem Prüfbericht dokumentiert.

Im Rahmen dieser *Stichproben* konnte die Verwaltung in den überwiegenden Fällen überzeugend darlegen, dass die betreffenden Auszahlungen die gesetzlichen Voraussetzungen und Tatbestände des § 82 GO erfüllen. In anderen Beispielfällen konnten die Argumentationen der Verwaltung hingegen prüfungsseitig nicht überzeugen bzw. die Voraussetzungen des § 82 GO nicht belegen.

Die Vorgaben der vorläufigen Haushaltswirtschaft bleiben in all jenen Jahren zu beachten, in denen zu Beginn des Haushaltsjahres *kein* beschlossener und genehmigter Haushalt vorliegt. Die aus der Gemeindeordnung abzuleitenden Restriktionen sollten verwaltungsseitig im Bewusstsein bleiben, auch wenn (und gerade weil) sich die Problematik im Rahmen von (sonst üblichen) Doppelhaushalten nicht jährlich stellt. Insbesondere bei *Vergaben* sollte regelmäßig ein strenger Maßstab angelegt werden, ob eine (im Übrigen wünschenswert zeitnahe) Auftragsvergabe gleichzeitig auch mit den Vorgaben des Gemeindehaushaltsrechts vereinbar ist

Der Prüfberichtsentswurf wurde der Verwaltung vorab zur Kenntnisnahme zugeleitet. Eines prüfungsseitigen Ausräumverfahrens bzw. einer Stellungnahme der Verwaltung bedurfte es nicht.

## Veröffentlichung

Dieser Prüfbericht wird zunächst in **nichtöffentlicher** Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses beraten. Die Einzelprüfberichte können sodann **nach** ihrer Beratung im Rechnungsprüfungsausschuss vom Rechnungsprüfungsamt der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Hierbei sind personen- oder unternehmensbezogene Daten zu anonymisieren (§ 6 Abs. 3 RPO).