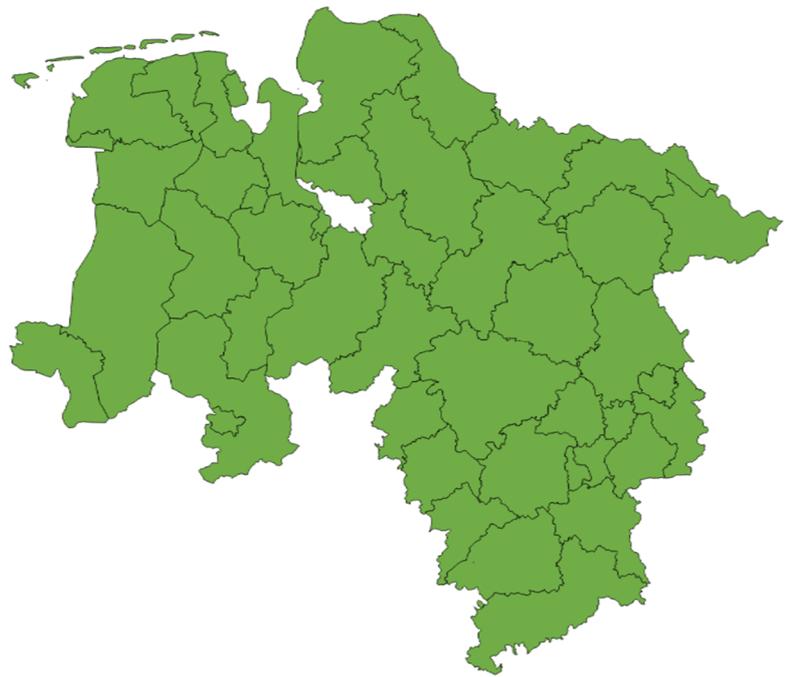


**Die Präsidentin des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs
- Überörtliche Kommunalprüfung -**



Kommunalbericht 2018



Niedersachsen

Kommunalbericht
der
Präsidentin
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs
- Überörtliche Kommunalprüfung -

2018

Übersandt an

- Nds. Landtag
- Nds. Landesregierung
- Nds. Landkreistag
- Nds. Städtetag
- Nds. Städte- und Gemeindebund

Herausgeberin:

Die Präsidentin des Nds. Landesrechnungshofs
Justus-Jonas-Str. 4
31137 Hildesheim
<http://www.lrh.niedersachsen.de>



Copyright

Die in diesem Bericht enthaltenen Texte, Grafiken und Tabellen unterliegen urheberrechtlichem Schutz und dürfen nur mit Einverständnis weiterverwendet werden. Die von mir erstellten Karten basieren auf den Geobasisdaten der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung 2016 und 2018.

5.5 Fehlende Kassensicherheit kann teuer werden

Trotz ausdrücklicher Hinweise der überörtlichen Kommunalprüfung gelang es dem Bezirksverband Oldenburg (BVO) über einen Zeitraum von acht Jahren nicht, in seinem Bereich für eine rechtskonforme „Kassensicherheit“ zu sorgen.

Weiterhin gelang es dem BVO allenfalls ansatzweise, Maßnahmen und Regelungen umzusetzen, die der Korruptionsprävention dienen.

Hintergrund und Ziel der Prüfung

Der BVO ist ein historisch gewachsener, auf die Erledigung sozialer Aufgaben ausgerichteter Kommunalverband.¹⁷ Seine wesentlichen Aufgaben sind die Verwaltung von Stiftungen und die Trägerschaft von Heimen. Der BVO ist treuhänderischer Verwalter von Stiftungsvermögen und verfügte 2016 über bilanzielle Vermögenswerte von ca. 39 Mio. €. ¹⁸ Der BVO hat seit 2004 die für Zweckverbände geltenden Vorschriften anzuwenden, zu denen auch das NKomVG gehört. Wie für Zweckverbände gelten für den BVO die Regelungen des kommunalen Haushalts- und Kassenrechts und der örtlichen sowie der überörtlichen Prüfung.¹⁹

Bereits im Jahr 2009 stellte die Niedersächsische Kommunalprüfungsanstalt (NKPA) bei einer überörtlichen Prüfung des BVO Mängel bei der Haushalts- und Kassenführung sowie der Korruptionsprävention fest.²⁰ In den Jahren 2013 und 2014 überprüfte die überörtliche Kommunalprüfung, inwieweit der BVO die mit dem Bericht der NKPA vom 19.04.2010 dargelegten Mängel zwischenzeitlich beseitigt hatte.²¹ Sie wies den BVO in der Folge nachdrücklich darauf hin, dass der Bereich der Kassenaufsicht weiterhin risikorelevante Mängel aufweise.

Seit 2016 geht die überörtliche Prüfung in einer erweiterten Prüfung erneut der Frage der Mängelbeseitigung beim BVO nach.

Kassen- sicherheit: Formale Aspekte

Dem BVO gelang es trotz der Hinweise und Empfehlungen im Prüfungsbericht der NKPA zunächst nicht, eine gemäß § 43 KomHKVO erforderliche Dienstanweisung zu erlassen, um die ordnungsgemäße Aufgabenerledigung der Zahlungsanweisung, der Buchführung und der Zahlungsabwicklung, insbesondere den Umgang mit Zahlungsmitteln,

¹⁷ Verbandsmitglieder sind die Städte Delmenhorst, Oldenburg, Wilhelmshaven sowie die Landkreise Ammerland, Cloppenburg, Friesland, Oldenburg, Vechta und Wesermarsch.

¹⁸ Haushalt des Bezirksverbands Oldenburg und seiner Einrichtungen 2016, S. 52, 104, 139, 182, 208, 231, 258, 278 und 302.

¹⁹ Siehe §§ 19 und 16 Abs. 2 NKomZG.

²⁰ Bericht der NKPA über die überörtliche Prüfung des Bezirksverbands Oldenburg - Haushaltsjahre 2006 bis 2008 - vom 19.04.2010, Az.: 10711-403200.

²¹ Der Präsident des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2014, Kapitel 5.8 „Stiftungen und Kommunen – Fluch oder Segen“, S. 50 ff.

sicherzustellen. Die „Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung und die Kasse des Bezirksverbandes Oldenburg“ erließ der BVO erst mit Wirkung vom 13.05.2016. Diese hätte mit Wegfall der Gemeindegeldverordnung bereits zum 01.01.2006 erlassen werden müssen.

Die Kassenaufsicht umfasst die Überwachung der Zahlungsabwicklung, unvermutete Kassenprüfungen sowie mindestens stichprobenweise die Kontrolle des Geschäftsgangs einer Kasse, Unterrichtung über Zustand und Führung einer Kasse, Rechtevergabe in der elektronischen Datenverarbeitung, Klärung und Festlegung von Zuständigkeiten oder Kontrolle und Festlegung von Verfahrensweisen.

Von der in § 126 Abs. 5 S. 2 NKomVG eröffneten Möglichkeit, die Kassenaufsicht einer oder einem Beschäftigten zu übertragen, machte der BVO fehlerhaft Gebrauch: Die Bestellung einer Kassenaufsichtsbeamtin erfolgte am 04.08.2009, die Bestimmung einer weiteren Person am 27.12.2010, jedoch ohne Rücknahme der ersten Bestellung, sodass zeitgleich zwei Personen die Kassenaufsicht innehatten. Hierin lag ein Verstoß gegen die Regelung des § 126 Abs. 5 S. 2 NKomVG.

Darüber hinaus übertrug der Verbandsgeschäftsführer die Kassenaufsicht nur für die Verbandskasse des BVO. Die Kassenaufsicht für die übrigen Kassengeschäfte außerhalb der Verbandskasse oblag somit durchgängig dem Verbandsgeschäftsführer (§ 18 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 NKomZG i. V. m. § 126 Abs. 5 S. 1 NKomVG).

Beides führte dazu, dass die Kassenaufsicht insgesamt beim Verbandsgeschäftsführer verblieb. Nach den Feststellungen der überörtlichen Kommunalprüfung nahm dieser die Aufgaben jedoch nicht wahr.

Dies führte dazu, dass lediglich die Überwachung der Zahlungsabwicklung²² bei der Verbandskasse des BVO durch das Wirken des Rechnungsprüfungsamts des Landkreises Ammerland seit 2006 durchgehend erfolgte. Alle anderen Aufgaben der Kassenaufsicht über die Verbandskasse des BVO wurden jedoch nicht erledigt.

*Kassen-
sicherheit:
Inhaltliche
Aspekte*

Die Sonderkassen prüfte der für die Kassenaufsicht Verantwortliche nicht, lediglich in den als „Sonderkassen“ betrachteten Einrichtungen und Heimen wurden kassenaufsichtliche Tätigkeiten eingeschränkt durchgeführt. Dort wurden zumindest die Handvorschüsse durch das Rechnungsprüfungsamt geprüft.

²² Wird die Zahlungsabwicklung gemäß § 155 Abs. 1 Nr. 4 Alt. 2 NKomVG regelmäßig durch ein Rechnungsprüfungsamt überwacht, kann nach § 42 Abs. 7 S. 2 KomHKVO von einer unvermuteten Prüfung abgesehen werden.

*Korruptions-
prävention:
Formale
Aspekte*

In Niedersachsen fasst die Richtlinie zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung in der Landesverwaltung (Antikorruptionsrichtlinie – AKR²³) alle notwendigen Maßnahmen und Regelungen zur Korruptionsprävention und -bekämpfung zusammen. Sie gilt unmittelbar für alle Behörden und Einrichtungen des Landes sowie für Landesbetriebe. Den der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts – und damit auch dem BVO – wird empfohlen, die Richtlinie entsprechend anzuwenden.²⁴

Erst im Jahr 2011 ernannte der BVO eine Person seines Hauses zum Korruptionsbeauftragten des BVO. Diese Person war 2010 bereits zum Kassenaufsichtsbeamten benannt worden. Im März 2014 erfolgte eine hausinterne Information, welche Aufgaben ein Korruptionsbeauftragter habe. Erst durch die örtlichen Erhebungen der überörtlichen Kommunalprüfung 2016 erkannte der BVO, dass diese Doppelfunktion Interessenkonflikte hätte auslösen können. Er benannte im Juli 2016 eine andere Person als Korruptionsbeauftragte. In seiner Stellungnahme vom 25.08.2017 – und damit über ein Jahr später – wies der BVO darauf hin, dass diese Person nunmehr beginnen würde, einen Gefährdungsatlas zu erstellen.

*Korruptions-
prävention:
Inhaltliche
Aspekte*

Bis zu diesem Zeitpunkt nahm der BVO somit weitestgehend keine inhaltliche Präventionsarbeit zur Korruptionsbekämpfung vor. Den Beschäftigten des BVO standen keine konkreten unterstützenden Instrumente wie ein Gefährdungsatlas oder Verfahrensregeln bei Korruptionsverdacht zur Verfügung.

Vorfälle

Der BVO arbeitet bis heute die Folgen einer dolosen Handlung auf: Ein Mitarbeiter des BVO wurde 2014 wegen Unterschlagung von einer Summe von mehr als 700.000 € verurteilt. Die technischen und kaufmännischen Manipulationen des Mitarbeiters, die dafür notwendig waren, sind bis heute noch nicht abschließend aufgearbeitet.

Einer anderen Person wurde 2013 korruptionsbedingt durch den BVO gekündigt.

*Fazit für den
BVO*

Der BVO muss grundsätzlich, insbesondere aber vor dem Hintergrund der Geschehnisse von Geldunterschlagungen und einer korruptionsbedingten Kündigung, hohe Ansprüche an seine Kassensicherheit haben sowie sein Bewusstsein für den Sinn und Zweck von sicherheitsrelevanten Vorschriften schärfen. Bis Ende 2017 gab es hierfür keine konkreten Anhaltspunkte.

²³ Aktuell Beschluss der Landesregierung vom 01.04.2014 - MI-11.31-03019/2.4.1.3, Nds. MBl., S. 330; zuvor Beschluss der Landesregierung vom 16.12.2008 – MI-15.3-03019/2.4.1.3., Nds. MBl. 2009 S. 66.

²⁴ Siehe Ziffer 1.2 AKR.

Darüber hinaus hatten sowohl die Kommunalaufsicht als auch die Verbandsversammlung die Prüfungsergebnisse der NKPA bzw. der überörtlichen Kommunalprüfung erhalten. Das Ministerium für Inneres und Sport (MI) als Kommunalaufsichtsbehörde und der BVO standen in den letzten Jahren verstärkt im ständigen schriftlichen und persönlichen Austausch, auch um die früheren Empfehlungen der überörtlichen Kommunalprüfung durch Erlasse und Berichtsanforderungen umzusetzen. Aufsichtsbehördliche Maßnahmen nach den §§ 173 ff. NKomVG gab es bisher nicht.

In einem Sachstandsbericht aus März 2018 legte der BVO dar, dass die Prüfungsfeststellung zur nicht ordnungsgemäßen Kassenaufsicht grundsätzlich richtig sei. Allerdings hätte die als zweite zur Kassenaufsicht bestellte Person bei allen durch das Rechnungsprüfungsamt vorgefundenen Differenzen in den Kassen der Einrichtungen bei der Aufklärung mitgewirkt. Diese Vorgänge seien aber der überörtlichen Kommunalprüfung nicht vorgelegt worden. Außerdem befasse sich jetzt eine Arbeitsgruppe mit den EDV-Berechtigungen. Zudem würde es jetzt eine Dienstanweisung für den Kassenaufsichtsbeamten geben. Zusätzlich solle durch personelle Verstärkung im Bereich Kassenaufsicht Abhilfe geschaffen werden. Hinsichtlich der Korruptionsprävention seien umfangreiche Fortbildungen erfolgt und es bestünde die Dienstanweisung, bis Ende 2018 einen Gefährdungsatlas zu erlassen.

Stellungnahme

Ob und inwieweit diese Maßnahmen greifen werden, kann die überörtliche Kommunalprüfung zum heutigen Zeitpunkt nicht beurteilen. Werden diese Wege konsequent beschritten, könnte der BVO seine Defizite im Bereich der Kassenaufsicht und der Korruptionsprävention beheben.