

1. Einleitung

Die Entlastung stellt das Gegenstück zur Haushaltsbewilligung dar. Während die **Jahresrechnung** die ordnungsgemäße Haushaltsführung unter Beweis stellen soll und die Rechnungsprüfung diesen Rechenschaftsbericht kritisch zu durchleuchten hat, handelt es sich bei der Entlastung um die abschließende Bewertung der Haushaltsführung auf der Grundlage der Ergebnisse der örtlichen **Rechnungsprüfung**. In der Entlastung, die der Gemeinderat durch Mehrheitsbeschluss erteilt, liegt zugleich die Billigung der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Sie bedeutet jedoch keinen Verzicht auf etwaige Schadensersatzansprüche, die sich aus der Haushalts- und Wirtschaftsführung ergeben können. Ferner enthält sie keinen Verzicht auf die disziplinarische Verfolgung von Pflichtwidrigkeiten bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Auch das Strafantragsrecht der Gemeinde bleibt unberührt. Die Entlastung kann

- vorbehaltlos,
- mit Vorbehalt erteilt oder
- ganz versagt werden.

Letzteres hat für den betroffenen (Ober) Bürgermeister noch keine unmittelbaren Rechtsfolgen, kann jedoch Ausgangspunkt für haftungs-, disziplinar- oder strafrechtliche Maßnahmen sein. Derartige Maßnahmen sind der Vollständigkeit wegen zu erwähnen, stellen aber den Ausnahmefall dar. Im Regelfall wird die Entlastung vorbehaltlos erteilt. Siehe aber auch die Darstellungen zu Ziffern 6.3, 6.4 und 8.

Schrifttum: Bonse „Die Entlastung der leitenden Gemeindebeamten“ (1972); Korte „Die Entlastung im Gemeinderecht“ (1965).

2. Die Rechtsgrundlagen

Nach den Gemeindeordnungen der Bundesländer beschließt die Gemeindevertretung (Gemeinderat) über die Entlastung. Dadurch ist die Beschlussfassung ausschließlich Aufgabe des Rates. Er kann die Aufgabe nicht einem Ausschuss übertragen. An den Inhalt des Beschlusses werden keine Anforderungen gestellt.

Weder die Gemeindeordnungen noch die Gemeindehaushaltsverordnungen enthalten Bestimmungen über den Inhalt und die rechtliche Bedeutung der Entlastung. Es ist allerdings davon auszugehen, dass die Entlastung in erster Linie zum Gebiet des öffentlichen Rechts gehört und dass deshalb ihre Bedeutung auch unter den besonderen öffentlich-rechtlichen Gesichtspunkten zu sehen ist. Sie ist deshalb ihrer Natur nach als eine abschließende Entscheidung des Rates über die Art und die Form der Ausführung des Haushaltsplans und der Haushaltssatzung zu sehen. Ein vorbehaltloser Entlastungsbeschluss bringt zum Ausdruck, dass sich der Rat bzw. die Ratsmitglieder mit der Haushaltswirtschaft, wie sie sich aus der Prüfung der Jahresrechnung, ihrer Anlagen und den Rechnungsunterlagen darstellt, einverstanden erklären und das Ergebnis der Haushaltswirtschaft billigen. Mit der Erteilung der Entlastung verzichten die Ratsmitglieder auch darauf, die bei der Prüfung festgestellten und nicht weiter ausgeräumten Mängel weiter zu beanstanden. Das bedeutet allerdings nicht, dass diese Mängel, soweit sie sich im Bericht über die Prüfung der Rechnung niederschlagen, als beseitigt angesehen werden. Soweit nachträglich eine Behebung möglich ist, muss für die Ausräumung solcher Beanstandungen Sorge getragen werden. Mit der Erteilung der Entlastung können auch nicht automatisch etwa fehlende Genehmigungen oder Zustimmungen des Rates, z. B. Zustimmung zu über- oder außerplanmäßigen Ausgaben, als erteilt angesehen werden. Der Rat muss sich entscheiden, ob er diese Zustimmungen nachträglich erteilen will, ob er ihr Fehlen in Einzelfällen als unwichtig und deshalb nicht entscheidend für die Art der Entlastung ansehen will, oder ob er deshalb die Entlastung einschränken will.

Wird die Entlastung ohne Vorbehalt erteilt, muss damit die Haushaltswirtschaft des abgerechneten Jahres als durch den Rat endgültig abgeschlossen angesehen werden. Insoweit findet mit der Entlastung der Haushaltskreislauf seinen Abschluss. Eine Einschränkung der Entlastung wird in der Regel dann geboten sein, wenn festgestellte Mängel bis zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über die Entlastung noch nicht ausgeräumt werden konnten, das Gewicht der Verstöße aber doch so groß ist, dass eine uneingeschränkte Entlastung nicht geboten ist. Eine Verweigerung der Entlastung müsste sich auf die Fälle beschränken, in denen schwerwiegende Verstöße vorliegen, die dienstrechtliche Maßnahmen und Schadensersatzansprüche notwendig machen. Dabei kommt es auch darauf an, welches Gewicht die Summe dieser Verstöße im Rahmen der gesamten Haushaltswirtschaft hat und ob die Verweigerung der Entlastung nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Mittel vertretbar

und geboten erscheint. Der Bürgermeister hat einen Anspruch darauf, dass die Ratsmitglieder die Einschränkung oder Verweigerung der Entlastung begründen. Sie müssen dabei darlegen, welche Verstöße zu der Entscheidung geführt haben und aus welchem Grunde sie in der beanstandeten Maßnahme einen Verstoß sehen. Mit dieser Begründung muss sowohl dem Entlastungsempfänger als auch der Aufsichtsbehörde Gelegenheit gegeben werden, sich mit dem Beschluss des Rates auseinanderzusetzen und ggf. Gegenvorstellungen zu erheben.

3. Wer ist für die Entlastungserteilung zuständig?

In allen Bundesländern ist für die Entlastungserteilung oder -versagung allein der **Gemeinderat** als das Hauptorgan der Gemeinde zuständig (vgl. Ziffer 2.). Eine Entlastungserteilung durch einen beschließenden Ausschuss ist „unzulässig und deshalb auch ohne rechtliche Wirkung.

Der Bürgermeister, dem die **Entlastung** zu erteilen ist, darf an der Beratung und Beschlussfassung des Gemeinderates nicht teilnehmen. Zur Beantwortung von Fragen der Gemeinderatsmitglieder, die die Jahresrechnung oder die Entlastung betreffen, steht gegebenenfalls der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes zur Verfügung.

4. Wie ist die Entlastung durch den Gemeinderat rechtlich zu beurteilen?

Die haushaltsrechtliche Entlastung stellt keine Maßnahme dar, die auf unmittelbare Rechtswirkung „nach außen“ gerichtet ist, wie es der Begriff des **Verwaltungsaktes** gemäß § 35 Satz 1 VwVfG des Bundes und der Länder voraussetzt. Es handelt sich vielmehr um eine Maßnahme, die sich im **Innenbereich** der Gemeinde vollzieht, bei dem das eine Organ, der Gemeinderat, dem anderen Organ, dem Bürgermeister, Entlastung erteilt bzw. verweigert.

Die Entlastung bezieht sich ausschließlich auf die **Jahresrechnung**, in der das Ergebnis der Haushaltswirtschaft des vergangenen Jahres nachzuweisen ist. Sie bedeutet nicht mehr und nicht weniger, als dass das Ergebnis der Haushaltswirtschaft vom Gemeinderat **gebilligt** wird und haushaltswirtschaftliche und haushaltsrechtliche Beanstandungen nicht erhoben werden können.

Zur Rechtsnatur der Entlastung des ersten Bürgermeisters als kommunalverfassungsrechtliche Maßnahme siehe VGH München, Urt. vom 11.1.1984, EzKommR 3321.16 = BayVBl. 1984, 401 mwN.

Anzumerken ist, dass das Rechtsinstitut der **Entlastung** auch für andere juristische Personen, die über Organe verfügen, normiert ist wie beispielsweise durch § 120 AktG, § 47 Abs. 4 GmbHG und § 43 Abs. 6 GenG.

5. Wer ist/sind Entlastungsempfänger?

Die Entlastung bildet den förmlichen Abschluss des Rechnungslegungsverfahrens. Adressat der Entlastung, der Entlastungsempfänger, ist der, der für die Durchführung des Haushaltsplans und der Haushaltssatzung verantwortlich war. Entlastungsempfänger ist demnach der Bürgermeister als der Leiter der Gemeindeverwaltung.

6. Die Rechtswirkung und die Arten der Entlastung

6.1 Die Rechtswirkung der Entlastung

Vorschriften über den Inhalt und die rechtliche Bedeutung der Entlastung sind weder in der jeweiligen Gemeindeordnung noch in der Gemeindehaushaltsverordnung enthalten. Im Schrifttum werden deshalb unterschiedliche Auffassungen vertreten, auf die hier nicht näher einzugehen ist. Überwiegend wird die Auffassung vertreten, dass es sich bei der Entlastung des Bürgermeisters um ein Verfahren handelt, das allein nach den Grundsätzen des öffentlichen Rechts zu beurteilen ist. Hiernach ist die Entlastung als abschließende Entscheidung des Gemeinderats über die Art und Form der Ausführung des Haushaltsplans und der Haushaltssatzung zu verstehen. Ein vorbehaltloser Entlastungsbeschluss bringt zum Ausdruck, dass sich der Gemeinderat mit der Haushaltswirtschaft, wie sie sich aus der Prüfung der Jahresrechnung, ihren Anlagen und Rechnungsunterlagen darstellt, einverstanden erklärt und das Ergebnis der Haushaltswirtschaft billigt. Mit der Erteilung der Entlastung verzichtet der Gemeinderat auch darauf, die vom Rechnungsprüfungsamt festgestellten und, falls nicht völlig ausgeräumt, Mängel weiter zu beanstanden. Das bedeutet allerdings nicht, dass diese Mängel, soweit sie sich im Bericht über die Prüfung der Rechnung niederschlagen, als beseitigt angesehen werden. Soweit nachträglich eine Behebung möglich ist, muss für die Ausräumung solcher Beanstandungen Sorge getragen werden.

6.2 Die Entlastung ohne Vorbehalt

Wird die Entlastung ohne Vorbehalt erteilt, muss damit die Haushaltswirtschaft des abgerechneten Jahres als endgültig durch den Gemeinderat abgeschlossen angesehen werden. Eine Wiederaufnahme des Entlastungsverfahrens ist nur möglich, wenn sich später neue Erkenntnisse ergeben, die eine Überprüfung des Entlastungsbeschlusses erforderlich machen, wie beispielsweise durch Prüfungsergebnisse des Gemeindeprüfungsamtes.

6.3 Die Entlastung unter Vorbehalt

Eine Entlastungserteilung unter Vorbehalt ist in der Regel dann notwendig, wenn die festgestellten Mängel bis zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über die Entlastung nicht ausgeräumt werden konnten und die Verstöße derart sind, dass eine uneingeschränkte Entlastung nicht geboten ist. Eine Einschränkung wird insbesondere dann auszusprechen sein, wenn der Gemeinderat wegen fehlerhafter Haushaltsführung Haftungsansprüche geltend machen will, wie **beispielsweise** wegen erheblicher Haushaltsüberschreitungen ohne Zustimmung des Gemeinderats, Zahlung überhöhter Preise, nicht zu billigen Vergünstigungen von Abgabepflichtigen und anderem mehr.

6.4 Die Verweigerung der Entlastung

Eine Verweigerung der Entlastung sollte sich auf solche Fälle beschränken, in denen schwerwiegende Verstöße vorliegen wie beispielsweise die wiederholte Missachtung der Zuständigkeit des Gemeinderates beim Eingehen von Verpflichtungen erheblichen Ausmaßes, Abschluss von Rechtsgeschäften, die erhebliche finanzielle Schäden für die Gemeinde zur Folge haben und andere mehr. Die schwerwiegenden Verstöße müssen im **Abschlussbericht** des Rechnungsprüfungsamtes enthalten und ausreichend belegt sein.

7. Besteht Anspruch auf Entlastung?

Der Bürgermeister hat einen Rechtsanspruch auf Entlastung, wenn sachliche Gründe für eine Verweigerung oder eine einschränkende Erteilung **nicht gegeben sind**. Will der Gemeinderat dem Bürgermeister die Entlastung nur unter Vorbehalt aussprechen oder gänzlich verweigern, muss er **eingehend begründen**, welche Verstöße zu einer solchen Entscheidung geführt haben. Mit dieser Begründung muss sowohl dem **Entlastungsempfänger** als auch der **Aufsichtsbehörde** Gelegenheit gegeben werden, sich mit dem Beschluss des Gemeinderates auseinander zu setzen und gegebenenfalls **Gegenvorstellungen** erheben zu können.

Als Begründung, die der Gemeinderat für eine Entlastungsversagung anführen kann, können nur festgestellte Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung gelten, **nicht** aber auch außerhalb dieses Bereichs liegende, allgemeine politische Gründe.

Nach der Auffassung des VGH München aaO ist die Verweigerung oder Einschränkung der Entlastung nur bei schwerwiegenden, die Vertrauensgrundlage zwischen den kommunalen Hauptorganen erschütternden Verstößen zulässig.

8. Rechtsschutz bei ungerechtfertigter Versagung der Entlastung

Verweigert der Gemeinderat dem Bürgermeister die Entlastung ohne Vorliegen nachweisbarer, sich aus dem Bericht des Rechnungsprüfungsamtes ergebender Gründe, steht dem Bürgermeister der Rechtsweg offen.

Im Hinblick darauf, dass es sich bei der Entlastungserteilung oder -versagung durch den Gemeinderat um keinen **Verwaltungsakt** im Sinne des § 35 Satz 1 VwVfG handelt, kann der betroffene Bürgermeister **keinen Rechtsschutz** durch Widerspruch und Leistungsklage im Sinne des § 42 VwGO erhalten. Im vorliegenden Fall handelt es sich um ein Kommunalverfassungsverfahren. Einzelheiten hierzu siehe unter der **Wegbeschreibung RF 12: „Das Kommunalverfassungsverfahren“**, auf deren Inhalt namentlich zu verweisen ist.

Zutreffende Klageart in einem solchen **Kommunalverfassungsverfahren** ist die **Leistungsklage** nach § 40 VwGO, die der Bürgermeister bei der Versagung der Entlastung erheben kann.

9. Entlastungsbeschluss: Frist, Mitteilung an die Aufsichtsbehörde, öffentliche Bekanntmachung und Auslegung

Über die Entlastung ist bis spätestens 31. Dezember des folgenden Haushaltsjahres zu entscheiden. Der Beschluss über die Entlastung ist der Aufsichtsbehörde unverzüglich mitzuteilen und öffentlich bekannt zu machen. Im Anschluss an die öffentliche Bekanntmachung ist die Jahresrechnung öffentlich auszulegen. Abweichend zu den Gemeindeordnungen anderer Bundesländer besteht in Rheinland-Pfalz keine Verpflichtung, den Beschluss über die Entlastung der Aufsichtsbehörde vorzulegen.

Das Verwaltungsverfahren ist im Übrigen das Gleiche wie bei der Jahresrechnung, so dass – um Wiederholungen zu vermeiden – auf die **Wegbeschreibung Fi 17 „Die Jahresrechnung“** verwiesen werden kann.