

1. Allgemeine Einleitung und Abgrenzung des Themas

Die örtliche und überörtliche Finanzkontrolle – die kommunale Rechnungsprüfung – ist in den Ländern der unterschiedlichen Kommunalverfassungen wegen verschiedenartig organisiert. Ungeachtet dessen ist die wesentliche Frage, ob die zahlreichen Festsetzungen eines Haushaltsplans ordnungsgemäß durchgeführt worden sind, nicht von der ausführenden Verwaltung, sondern nur von einer fachkundigen und „un“abhängigen Prüfungsinstanz – dem örtlichen Rechnungsprüfungsamt – zu beantworten. Dies gilt nicht nur für Groß- und Mittelstädte, sondern auch für kleinere Gemeinden. In Nordrhein-Westfalen haben Landkreise, kreisfreie Städte, große und mittlere kreisangehörige Städte die Pflicht ein Rechnungsprüfungsamt als besonderes Amt einzurichten. In Baden-Württemberg gilt dies für Landkreise, Stadtkreise und große Kreisstädte, in Rheinland-Pfalz für die Landkreise, kreisfreien Städte und große kreisangehörige Städte. Die übrigen Gemeinden sollen (so NRW) bzw. können (so BW und RhPf) ein Rechnungsprüfungsamt einrichten. Auf die besonderen Vorschriften in den übrigen Bundesländern ist zu verweisen. Die den örtlichen Rechnungsprüfungsämtern obliegenden Aufgaben unterteilen sich in „Pflicht“aufgaben und „Kann“aufgaben.

Hervorzuheben ist, dass das Rechnungsprüfungsamt bei der Erfüllung der ihm zugewiesenen Prüfungsaufgaben unabhängig und an Weisungen nicht gebunden ist. Es untersteht im Übrigen dem Bürgermeister unmittelbar.

Aus der Sicht des hier gestellten Themas beschränkt sich die Darstellung der örtlichen und überörtlichen Finanzkontrolle auf

1.1 die örtliche Prüfung der Jahresrechnung

1.2 die des Jahresabschlusses der Eigenbetriebe, Sondervermögen und Treuhandvermögen (beispielsweise in Baden-Württemberg)

1.3 die überörtliche Prüfung, bei der die Ergebnisse der örtlichen Prüfung der Jahresrechnung und des Jahresabschlusses zu berücksichtigen sind.

Schrifttum: Außer der Kommentarliteratur zu den Gemeindeordnungen siehe insbesondere: Adolphs „Das kommunale Prüfungswesen in den Bundesländern“, KKZ 1989 S. 22 ff., 42 ff.; ders. „Das kommunale Prüfungswesen“, KKZ 1992 S. 125 ff., 145 ff. und 185 ff.; ders. „Neue Regelungen im kommunalen Prüfungswesen“, KKZ 1993 S. 6 ff.; ders. „Das kommunale Prüfungswesen in den neuen Bundesländern“ (1993); Dahm „Grenzen der überörtlichen Prüfung in der Gemeindeverwaltung“, der gemeindehaushalt 1989 S. 28 ff.; Eichelhard „Kommunale Rechnungsprüfung heute und morgen“, KKZ 1991 S. 1 ff.; Götz „Grenzen der überörtlichen Prüfung in Kommunalverwaltungen?“, der gemeindehaushalt 1989 S. 153 ff.; Klappstein „Kommunale Selbstverwaltung und Finanzkontrolle“, Festschrift für Christoph von Unruh (1983) S. 479 ff.; Siedentopf „Die Rechnungsprüfung“, Püttners Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, (2. Auflage) Band 6 S. 529 ff. und Walker „Die örtliche Finanzkontrolle“, Saarländische Kommunalzeitung 1990 S. 126 ff. jeweils mwN.

2. Die örtliche Prüfung der Jahresrechnung

2.1 Das örtliche und das gemeinsame Rechnungsprüfungsamt sowie die Bestellung eines Rechnungsprüfers

Die Anzahl der Gemeinden und Städte, die ein Rechnungsprüfungsamt einzurichten haben (müssen) bzw. die es einrichten können, ist aus der Sicht der Gesamtzahl der Gemeinden der einzelnen Bundesländer gering. Das aber heißt, dass die überwiegende Anzahl der Gemeinden ihrer geringen **Verwaltungskraft** wegen nicht in der Lage ist, ein örtliches Rechnungsprüfungsamt einzurichten. In derartigen Fällen können kleinere Gemeinden – um ein Beispiel zu nennen – im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit ein **gemeinsames Rechnungsprüfungsamt** einrichten und unterhalten. Träger eines solchen gemeinsamen Rechnungsprüfungsamtes kann ein **Zweckverband** oder ein anderes Rechtsinstitut interkommunaler Zusammenarbeit sein.

Schrifttum: Rothe „Selbsthilfe der Gemeinden durch interkommunale Zusammenarbeit“, Stadt und Gemeinde 1993 S. 420-429 mwN.

Ungeachtet des jeweiligen Trägers ist das Rechnungsprüfungsamt bei der Erfüllung der ihm zugewiesenen Prüfungsaufgaben **unabhängig** und an Weisungen **nicht gebunden**.

Die Gemeinden sind, wenn sie zur eigenen Prüfung nicht gewillt oder in der Lage sind, grundsätzlich nicht verpflichtet, sich durch gemeindefremde Unternehmen prüfen zu lassen. In solchen Fällen ist es Aufgabe des überörtlichen Gemeindeprüfungsamtes, die Prüfung vorzunehmen. So VG Düsseldorf, Urt. vom 22.8.1968, EzKommR 4100.16.

2.2 Die Bediensteten des Rechnungsprüfungsamtes

Der Leiter des Rechnungsprüfungsamts muss hauptamtlicher Beamter sein. Er muss die für dieses Amt erforderliche Erfahrung und Eignung besitzen; muss also neben besonderen Fähigkeiten auf dem Gebiet des Gemeindefinanzrechts auch über Takt und Einfühlungsvermögen verfügen.

Die Unabhängigkeit des Leiters und der Prüfer des Rechnungsprüfungsamts soll auch dadurch gewährleistet sein, dass sie zum Bürgermeister, zu den Beigeordneten, zum Fachbeamten für das Finanzwesen, zum Kassenverwalter, zu dessen Stellvertreter und zu anderen Bediensteten der Gemeindekasse nicht in einem Befangenheitsverhältnis – Ehegatte, Verwandtschaft, Schwägerschaft – stehen dürfen.

Die besonders starke Stellung des Leiters des Rechnungsprüfungsamts kommt darin zum Ausdruck, dass ihm sein Amt nicht ohne weiteres entzogen werden kann. Gegen unsachliche Versetzung, Zwangsbeurlaubung oder Entlassung des Beamten sind Sicherungen eingebaut:

Die Entziehung der Amtsleitung ist in Baden-Württemberg (vgl. § 109 Abs. 4 GemO-BW) und Rheinland-Pfalz (vgl. § 111 Abs. 3 GemO-RhPf) nur zulässig, wenn

- die ordnungsmäßige Erfüllung der Aufgaben nicht mehr gewährleistet ist,
- dies vom Gemeinderat mit der Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen aller Mitglieder beschlossen wird, und
- der Beschluss der Rechtsaufsichtsbehörde vorgelegt wird. In RhPf ist die Abberufung genehmigungspflichtig.

Auf die entsprechenden Regelungen in den übrigen Bundesländern wird verwiesen.

Mit dem seltenen Fall des **Entzugs** der Leitung des Rechnungsprüfungsamts hatte sich der VGH Mannheim in seinem Beschluss vom 11.10.1991, EKBW 109 E1 = BWGZ 1992, 185 zu befassen, auf den hier namentlich zu verweisen ist.

Die **Abberufung** eines Gemeindebeamten als Leiter des gemeindlichen Rechnungsprüfungsamtes durch den Rat der Gemeinde ist ein **anfechtbarer Verwaltungsakt**. So OVG Münster, Beschluss vom 2.7.1983, EzKommR 3640.6 = RiA 1983, 198 = DÖD 1974, 31. Siehe auch OVG Münster, Beschluss vom 7.9.1978, OVG 29, 83 = RiA 1979 = EzKommR 3640.10.

Zu den Voraussetzungen für die **Abberufung** des Vorsitzenden des Rechnungsprüfungsausschusses in Bayern siehe VGH München, Beschluss vom 26.2.1990, Kommunalpraxis 1990, 175 = EzKommR 3113.89.

Die **Abberufung** eines Prüfers des Rechnungsprüfungsamts einer Gemeinde ist ein im Verwaltungsrechtsweg anfechtbarer Verwaltungsakt, gegen dessen Vollziehung vorläufiger Rechtsschutz nur im Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO gewährt wird. So OVG Münster, Beschluss vom 7.9.1978, RiA 1979, 77 = EzKommR 3640.10.

Die **Abberufung** eines im Angestelltenverhältnis tätigen Prüfers des Rechnungsprüfungsamtes durch den Gemeinderat ist – ebenso wie die vorausgegangene Bestellung zum Prüfer – dem bürgerlichen Recht (Arbeitsrecht) zuzuordnen; sie stellt schon deshalb keinen Verwaltungsakt dar. So OVG Münster, Urt. vom 26.8.1983, EzKommR 3640.12. Siehe hierzu auch BVerwG, Beschluss vom 9.11.1984, NVwZ 1985, 264 = EzKommR 3640.14.

2.3 Die Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes

Die Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes gliedern sich in Pflichtaufgaben und „Kann“aufgaben. Zu den Pflichtaufgaben gehört in allen Bundesländern die örtliche Prüfung der Jahresrechnung. Diese Prüfung erstreckt sich insbesondere darauf zu prüfen, ob der Haushaltsplan eingehalten ist, die einzelnen Rechnungsbeträge sachlich und rechnerisch vorschriftsmäßig begründet und belegt sind, die Jahresrechnung ordnungsgemäß erstellt ist, bei den Einnahmen und Ausgaben nach dem Gesetz und sonstigen Vorschriften verfahren und die Verwaltung sparsam und wirtschaftlich geführt worden ist (so der in § 112 Abs. 1 GemO-RhPf umschriebene Prüfkatalog).

Zu den Pflichtaufgaben gehören in Nordrhein-Westfalen noch die laufende Prüfung der Kassenvorgänge bei der Gemeinde, die Überwachung der Kasse der Gemeinde und ihrer Sondervermögen, die Vornahme der Kassenprüfungen, die Prüfung der Programme bei der Automation im Bereich der Haushaltswirtschaft sowie die Prüfung der Finanzvorfälle gemäß § 56 Abs. 3 des Haushaltsgrundsätzegesetzes und des § 100 Abs. 4 der Landeshaushaltsordnung sowie die Prüfung von Vergaben (vgl. § 103 Abs. 1 GO-NW).

In Baden-Württemberg gehören zu den Pflichtaufgaben neben der Prüfung der Jahresrechnung und der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe, der Sonder- und Treuhandvermögen die laufende Prüfung der Kassenvorgänge bei der Gemeinde und bei den Eigenbetrieben, die Kassenüberwachung, insbesondere die Vornahme der Kassenprüfung bei den Kassen der Gemeinde und Eigenbetriebe und die Prüfung des Nachweises der Vorräte und Vermögensbestände der Gemeinde und ihrer Eigenbetriebe.

Da der Aufgabenkatalog in den einzelnen Bundesländern nicht einheitlich ist, wird auf die entsprechenden Bestimmungen der jeweiligen Gemeindeordnung verwiesen.

Dies gilt auch für die sogenannten „Kann“aufgaben, die dem Rechnungsprüfungsamt neben den Pflichtaufgaben übertragen werden können. In Rheinland-Pfalz gehören hierzu beispielsweise die laufende Überwachung der Kassen der Gemeinde und ihrer Unternehmen (in NRW und BW Pflichtaufgaben), die laufende Prüfung der Wirtschaftsführung der wirtschaftlichen Unternehmen und die Prüfung der Vergabe von Aufträgen (in NRW Pflichtaufgabe). In Baden-Württemberg wird u.a. auch die Prüfung der Organisation und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung als „Kann“aufgabe genannt. Auch hier ist insofern auf die landesrechtlichen Vorschriften zu verweisen.

3. Der Rechnungsprüfungsausschuss

Einen Rechnungsprüfungsausschuss haben u. a. die Gemeinden in **Bayern** (vgl. Art. 103 Abs. 1 und 2 BayGO), **Nordrhein-Westfalen** (vgl. § 101 GO-NW) und **Rheinland-Pfalz** (vgl. § 110 Abs. 1 Satz 2 GemO-RhPf) einzurichten. Er begleitet die Haushaltsführung der Gemeinde und prüft die jährliche Haushaltsrechnung.

Nach § 94 Abs. 5 Satz 1 GO-Schleswig-Holstein ist ein Rechnungsprüfungsausschuss zu bilden, wenn kein Rechnungsprüfungsamt besteht. Im Übrigen soll ein Ausschuss die Beschlussfassung im Rat vorberaten. In Brandenburg kann (§ 115 GO) die Gemeindevertretung einen Rechnungsprüfungsausschuss bilden, dem die Aufgaben des § 113 GO-Brandenburg obliegen. Der Rechnungsprüfungsausschuss bedient sich zur Durchführung seiner Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes.

Der Rat ist berechtigt, durch die Geschäftsordnung die Öffentlichkeit von den Sitzungen des Rechnungsprüfungsausschusses generell auszuschließen, soweit dort Angelegenheiten der Rechnungsprüfung auf der Tagesordnung stehen. So VG Gelsenkirchen, Urt. vom 15.12.1982, VR 1983, 393 = EzKommR 3630.33.

4. Über das Prüfungsverfahren und den Bericht des örtlichen Prüfungsamtes

4.1 Über das Prüfungsverfahren

Für die Prüfung der Jahresrechnung ist dem Rechnungsprüfungsamt häufig durch Gesetz eine Frist nach Aufstellung der Jahresrechnung gestellt. Die Frist beginnt mit dem Tage nach der Aufstellung der Jahresrechnung. Aus der Sicht der Praxis empfiehlt es sich, dass der Kämmerer oder der Bürgermeister das Rechnungsprüfungsamt **schriftlich** unterrichtet, dass die Jahresrechnung tatsächlich aufgestellt worden ist.

Der jährliche Prüfungsturnus bedeutet, dass der Inhalt der Jahresrechnung innerhalb der gesetzten Frist jeweils abschließend zu prüfen ist. Dies ist erforderlich, weil auch die Beschlussfassung des Gemeinderates über die Feststellung der Jahresrechnung an eine Frist gebunden ist.

4.2 Das Rechnungsprüfungsamt legt Prüfungsbericht vor

Das Rechnungsprüfungsamt legt dem Bürgermeister einen Bericht über das Prüfungsergebnis vor. Dieser veranlasst die Aufklärung von Beanstandungen.

Art und Umfang dieses Prüfungsberichtes werden in der Gemeindeordnung nicht vorgeschrieben. Zu verweisen ist aber auf § 17 der baden-württembergischen Gemeindeprüfungsordnung in dem Art und Umfang des Prüfungsberichts beschrieben wird.

Grundsätzlich enthält der (Vor-) Bericht **Beanstandungen**, die nach Ansicht des Rechnungsprüfungsamtes kurzfristig ausgeräumt oder aber klargestellt werden können, so dass sie gegebenenfalls im Schlussbericht nicht mehr erscheinen müssen.

4.3 Rechnungsprüfungsamt legt Schlussbericht vor

Das Rechnungsprüfungsamt fasst seine Bemerkungen in einem Schlussbericht zusammen, der dem Gemeinderat vorzulegen und auf dessen Verlangen vom Leiter des Rechnungsprüfungsamtes zu erläutern ist.

Der Schlussbericht dient dem Gemeinderat als **Beratungsvorlage** bei seiner Beratung und Entscheidung über die Jahresrechnung und enthält eine Zusammenfassung der Prüfungsergebnisse. Damit handelt es sich beim Schlussbericht um eine verwaltungsinterne Stellungnahme, die von der Natur der Sache her nicht zur Veröffentlichung bestimmt ist.

Grundsätzlich können dem Schlussbericht auch Vorschläge und Anregungen beigelegt werden, die der Bürgermeister auch dem Gemeinderat vortragen sollte.

Der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes sollte sowohl bei den Vorberatungen als auch bei der Beratung und Beschlussfassung im Gemeinderat anwesend sein, um nicht nur zu den Beanstandungen sachgemäß Stellung nehmen zu können.

5. Die örtliche Prüfung der Jahresabschlüsse

Diese Vorschrift betrifft naturgemäß nur solche Gemeinden, die einen **Eigenbetrieb, Sonder- oder Treuhandvermögen** führen und die Prüfung der Jahresabschlüsse zu den Pflichtaufgaben (so beispielsweise in Baden-Württemberg) oder „Kann“aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes gehört.

Der Bürgermeister leitet den Jahresabschluss und den Lagebericht samt den Berichten über die örtliche Prüfung und die Jahresabschlussprüfung – nach Vorberatung im Werksausschuss – dem Gemeinderat zu. Dieser stellt den Jahresabschluss innerhalb eines Jahres nach Ende des Wirtschaftsjahres fest. Zugleich beschließt er über die Entlastung der Werkleitung. Falls der Gemeinderat die Entlastung versagt, hat er dafür Gründe anzugeben. Der Beschluss über die Feststellung des Jahresabschlusses ist ortsüblich bekannt zu geben.

Die Kosten der Prüfung tragen die geprüften Eigenbetriebe, Sonder- oder Treuhandvermögen.

6. Die überörtliche Finanzkontrolle

6.1 Die Rechtsgrundlage

Als „überörtliche Prüfung“ ist die Prüfung zu verstehen, die durch eine externe, von der geprüften kommunalen Selbstverwaltungskörperschaft unabhängige Stelle vorgenommen wird. In den Bundesländern ist die überörtliche Prüfung unterschiedlich geregelt. Beispiele:

- In Rheinland-Pfalz obliegt diese Prüfung dem Rechnungshof seit dessen Errichtung im Jahr 1947. Der Rechnungshof ist eine selbstständige, nur dem Gesetz unterworfenen oberste Landesbehörde. Seine Mitglieder besitzen richterliche Unabhängigkeit (Art. 120 Verfassung für Rheinland-Pfalz). Damit ist sichergestellt, dass die Prüfungen in völliger Objektivität vorgenommen werden. Der Rechnungshof ist weder der Beauftragte der kommunalen Vertretungsorgane, noch ist er der verlängerte Arm der staatlichen Aufsichtsbehörden. Sie haben keinen Einfluss auf die Prüfung. Die überörtliche Prüfung ist nicht Ausfluss oder Bestandteil der Staatsaufsicht, sondern eigenständige staatliche Aufgabe. Der Rechnungshof kann die Prüfung ganz oder teilweise widerrufen den bei den Kreisverwaltungen eingerichteten Gemeindeprüfungsämtern, die der fachlichen Weisung des Rechnungshofs unterliegen, übertragen.
- In Baden-Württemberg ist Prüfungsbehörde für die überörtliche Prüfung die Rechtsaufsichtsbehörde. Bei Gemeinden mit mehr als 4000 Einwohnern ist die Gemeindeprüfungsanstalt Prüfungsbehörde. Sie handelt im Auftrag der Rechtsaufsichtsbehörde unter eigener Verantwortung. Bei den Landratsämtern verbleibt nur noch die überörtliche Prüfung der Gemeinden bis zu 4000 Einwohnern, der Verwaltungsgemeinschaften und Zweckverbände, die nur Gemeinden mit bis zu 4000 Einwohnern als Mitglieder haben, und der Stiftungen des öffentlichen Rechts, die von Gemeinden oder Zweckverbänden mit bis zu 400 Einwohnern verwaltet werden.

Die Gemeindeprüfungsanstalt führt somit die überörtliche Prüfung durch bei

- a) Landkreisen,
- b) Stadtkreisen, großen Kreisstädten und den übrigen Gemeinden mit mehr als 4000 Einwohnern,
- c) Verwaltungsgemeinschaften und Zweckverbänden, die Gemeinden mit mehr als 4000 Einwohnern oder Landkreise als Mitglieder haben,
- d) Zweckverbänden, die der Aufsicht der Regierungspräsidenten oder des Innenministeriums unterstehen,
- e) kommunalen Stiftungen, die von einer Körperschaft oder Anstalt verwaltet werden, bei der die Gemeindeprüfungsanstalt die überörtliche Prüfung durchführt,
- f) weiteren Anstalten und Verbänden (z. B. beim kommunalen Versorgungsverband, Landeswohlfahrtsverbänden, Regionalverbänden, Nachbarschaftsverbänden, Wasser- und Bodenverbänden).

6.2 Inhalt und Umfang der überörtlichen Finanzkontrolle

Die überörtliche Prüfung umfasst die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinden und Gemeindeverbände einschließlich der Sondervermögen und der Betätigung bei privatrechtlichen Unternehmen. Zur Haushalts- und Wirtschaftsführung gehört dabei jedes Verwaltungshandeln, das sich finanziell auswirkt oder auswirken kann.

Die überörtliche Prüfung erstreckt sich auf die Einhaltung der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze, insbesondere darauf, ob die Haushaltssatzung und der Haushaltsplan eingehalten worden sind, die Einnahmen und Ausgaben begründet und belegt sind und die Haushaltsrechnung ordnungsgemäß aufgestellt ist, ob wirtschaftlich und sparsam verfahren wird und die Aufgabe mit geringerem Personal- oder Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer erfüllt werden kann. Schwerpunkte der Prüfung sind Fragen der Wirtschaftlichkeit.

Kommunalpolitische Entscheidungen im Rahmen des geltenden Rechts unterliegen, soweit die stetige Aufgabenerfüllung gesichert ist, nicht der Beurteilung durch die überörtliche Prüfung. Die Prüfung kann deshalb z. B. nicht die grundlegende Entscheidung bewerten, ob es richtig war, die Renovierung der Stadthalle zugunsten des Neubaus einer Schulturnhalle zurückzustellen oder eine Anwohnerstraße für den Durchgangsverkehr auszubauen. Zu prüfen ist aber, ob vor Durchführung der Baumaßnahme z. B. die wirtschaftlichste Lösung ermittelt wurde, ob Mängel bei der Ausschreibung, der Vergabe und der Abrechnung vorliegen, bei der Durchführung der Maßnahme die allgemeinen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet wurden und ob die Folgekosten im Rahmen der dauernden Leistungsfähigkeit liegen. Ebenso können die finanziellen Folgen kommunalpolitischer Entscheidungen aufgezeigt werden.