



... prüfen ... beraten ... optimieren
Rechnungshof Rheinland-Pfalz



Die überörtliche Prüfung in Rheinland-Pfalz

Johannes Herrmann

Die überörtliche Prüfung in Rheinland-Pfalz¹⁾

- Johannes Herrmann -

1. Organisation und Zuständigkeiten

Die Kontrolle der kommunalen Finanzen ist im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland unterschiedlich geregelt. Sie vollzieht sich nach dem rheinland-pfälzischen Kommunalverfassungsrecht auf zwei Ebenen:

- (1) auf der örtlichen Ebene in einem jährlichen Turnus durch interne Prüfungsorgane, wie das Rechnungsprüfungsamt der jeweiligen Kommunalverwaltung, der Rechnungsprüfungsausschuss oder der Gemeinderat selbst, und
- (2) auf der überörtlichen Ebene im mehrjährigen Prüfungsturnus durch eine externe, von der geprüften Körperschaft unabhängige Stelle.

Gegenstand der überörtlichen Prüfung ist die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung der kommunalen Gebietskörperschaften und - von bestimmten Ausnahmen abgesehen - der kommunalen Unternehmen in den Rechtsformen des privaten und öffentlichen Rechts.

In Rheinland-Pfalz obliegt die überörtliche Prüfung dem Rechnungshof seit seiner Errichtung im Jahr 1947. Sein Zuständigkeitsbereich umfasst annähernd 2.500 (2.493) kommunale Gebietskörperschaften, im Einzelnen

- 12 kreisfreie Städte,
- 24 Landkreise,
- 37 verbandsfreie Städte und Gemeinden,
- 163 Verbandsgemeinden und
- 2.257 Ortsgemeinden.

Das jährliche Gesamtvolumen der Kernhaushalte dieser Gebietskörperschaften beträgt rd. 8,5 Mrd. € (Stand 2003), dazu kommt ein Umsatzvolumen von

¹⁾ Vortrag am 8. September 2005 anlässlich des Besuchs einer Delegation der Rechnungskammer der polnischen Wojwodschaft Oppeln.

Ltd. Ministerialrat Herrmann ist Mitglied des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz.

- geschätzt - etwa 20 Mrd. €, das auf die kommunalen Beteiligungsunternehmen und Sondervermögen entfällt, zu denen z.B. Abfallentsorgungs- und Abwasserbeseitigungseinrichtungen gehören. Darüber hinaus unterliegen 350 Zweckverbände, der Bezirksverband Pfalz sowie Jagd- und Fischereigenossenschaften der überörtlichen Prüfung.

Für die überörtliche Prüfung ist im Rechnungshof ein eigenes Prüfungsgebiet mit zurzeit zwölf Prüfern und drei Referenten eingerichtet. Baumaßnahmen sowie die Ausgaben für Soziales, Jugendhilfe, Kultur und kommunale Krankenhäuser werden von anderen Prüfungsgebieten geprüft. Da die Personalausstattung nicht ausreicht, alle kommunalen Körperschaften angemessen und zeitnah zu prüfen, hat der Rechnungshof die Prüfung kleinerer Gemeinden bis ca. 8.000 Einwohnern sowie eines Großteils der Zweckverbände und der sonstigen Körperschaften des öffentlichen Rechts an die Gemeindeprüfungsämter delegiert. Diese Ämter unterstehen der Fachaufsicht des Rechnungshofs. Sie sind bei den 24 Kreisverwaltungen angesiedelt und dort organisatorisch mit den Rechnungsprüfungsämtern der Landkreise verbunden. Etwa die Hälfte der insgesamt rd. 90 Bediensteten in den Rechnungs- und Gemeindeprüfungsämtern nehmen Aufgaben im Bereich der überörtlichen Prüfung wahr.

Durch die Fachaufsicht ist sichergestellt, dass die Prüfungen der Gemeindeprüfungsämter und des Rechnungshofs nach einheitlichen Grundsätzen und Verfahren durchgeführt werden. Der Rechnungshof richtet regelmäßig Arbeitstagen aus und stellt den Gemeindeprüfungsämtern praktische Arbeitshilfen sowie statistische Auswertungen zur Verfügung.

2. Rechtliche Rahmenbedingungen der überörtlichen Prüfung

Die Rechtsgrundlagen für die überörtliche Prüfung finden sich in der Gemeindeordnung (§ 110, § 87 Abs. 1), die ihrerseits auf die Prüfungsvorschriften der Landeshaushaltsordnung verweist. Damit gelten für die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes und der kommunalen Gebietskörperschaften einheitliche Grundsätze (und Prüfungsmaßstäbe).

Dieser Umstand und die Bündelung der Prüfungskompetenz für den staatlichen und kommunalen Bereich haben sich als Vorteil für die externe Finanzkontrolle erwiesen. Der ständige Einblick in die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes und der Gemeinden ermöglicht dem Rechnungshof eine vergleichende, konsistente Urteilsbildung über die öffentliche Finanzwirtschaft im Ganzen und

deren Wechselwirkungen. Das ist besonders wichtig, wenn man sich die Vielfalt und den Umfang der haushalts- und finanzwirtschaftlichen Beziehungen zwischen Land und Kommunen vor Augen führt, z.B. im Bereich des kommunalen Finanzausgleichs oder der staatlichen Zuwendungen.

Die Organisations- und Selbstverwaltungshoheit der Kommunen wird durch die überörtliche Prüfung nicht eingeschränkt. Aufgaben und Kompetenzen der überörtlichen Prüfung und der staatlichen Kommunalaufsicht sind klar voneinander abgegrenzt. Dies ergibt sich allein schon aus der Stellung des Rechnungshofs als einer gegenüber der Landesregierung unabhängigen, nur dem Gesetz unterworfenen obersten Landesbehörde.

Der Rechnungshof selbst hat keine rechtlichen Möglichkeiten, den Vollzug der von ihm für notwendig erachteten Maßnahmen anzuordnen oder gegen den Willen einer Kommune zu erzwingen. Das obliegt der Kommunalaufsicht, die im Rahmen der Rechtsaufsicht (Art. 48 LV, § 117 GemO) verpflichtet ist, die notwendigen Folgerungen aus den Prüfungsergebnissen zu ziehen (§ 111 Abs. 1 LHO).

In Angelegenheiten, in denen die Gemeinden keinen rechtlichen Bindungen unterliegen, ist es Sache der zuständigen Gemeindeorgane, darüber zu entscheiden, ob die Gemeinde den Anregungen des Rechnungshofs folgt oder nicht. Wesentlich für die Wirksamkeit einer Prüfung sind damit die Qualität der Feststellungen und die Überzeugungskraft der Argumente. Eine heilsame Wirkung übt in diesem Zusammenhang auch die nach der Gemeindeordnung vorgeschriebene öffentliche Auslegung der Prüfungsmitteilungen aus. Eine der Öffentlichkeit zugängliche Kritik der Haushalts- und Wirtschaftsführung kann den Gemeindeorganen im Hinblick auf das Wählerverhalten oder die Resonanz in der Presse nicht gleichgültig sein.

Eine wesentliche Komponente der überörtlichen Prüfung ist die Beratung. Dies betrifft insbesondere Anregungen und Empfehlungen des Rechnungshofs für ein wirtschaftlicheres Verwaltungshandeln. Die Beratung wird von den Gemeindeorganen auch nachgefragt und findet i.d.R. eine hohe Akzeptanz. Das gilt vor allem auch für die ehrenamtlichen Mitglieder der Vertretungskörperschaften. Diese können aus den Prüfungsergebnissen vielfach wertvolle Erkenntnisse gewinnen, die ihnen bessere Entscheidungsgrundlagen bieten und dabei helfen, ihre Kontrollfunktionen wirksamer auszuüben.

3. Prüfungsmaßstäbe und Prüfungsfelder

Prüfungsmaßstäbe für die überörtliche Prüfung sind nicht nur die Ordnungsmäßigkeit des Gesetzesvollzugs und des Verwaltungshandelns allgemein, sondern insbesondere die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit erstreckt sich darauf, ob die Verwaltung ihre Aufgaben sach- und zeitgerecht unter Beachtung der materiellen und formellen Vorschriften und Grundsätze (Rechtmäßigkeit) erfüllt hat. Vorrang vor formalen Gesichtspunkten hat dabei die Prüfung der materiellen Richtigkeit des Verwaltungshandelns, soweit damit maßgebliche finanzielle Konsequenzen verbunden sind.

Bei der Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist das Verwaltungshandeln danach zu beurteilen, ob das günstigste Verhältnis zwischen dem verfolgten Zweck und den eingesetzten Mitteln (Ressourcen) angestrebt und erreicht wurde. In diesem Bereich sind zunehmend betriebswirtschaftliche Grundsätze anzuwenden und die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsorganisationen zu untersuchen. Hierzu gehört auch die Prüfung, ob bestimmte Aufgaben mit geringerem Personal- oder Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer und kostengünstiger erfüllt werden können, also z.B. durch Übertragung auf private Dienstleister. Des Weiteren zählen dazu u.a. Nutzen-Kosten-Untersuchungen und die Prüfung von Wirtschaftlichkeitsvergleichen zwischen verschiedenen Realisierungsformen und Finanzierungsarten (Kauf, Miete, Leasing) bei Verträgen über Lieferungen und Leistungen.

Nach der Art der Prüfung sind im Wesentlichen Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung, Querschnittsprüfungen und Prüfungen der Wirtschaftsführung der kommunalen Eigenbetriebe und der Eigen- und Beteiligungsgesellschaften zu nennen.

- Bei den Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung gibt es Prüfungsfelder, die stets einbezogen sind. Dazu gehören die systematische Beurteilung des Gesamthaushalts und der finanziellen Leistungsfähigkeit sowie der Stellenplan der Gemeinde. Daneben werden in jedem Einzelfall Schwerpunkte festgelegt, wie z.B. die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde bei ihren Eigen- und Beteiligungsgesellschaften, Organisation einzelner Abteilungen sowie die Erhebung von Gebühren und Beiträgen oder die Ausschreibung und Vergabe von Lieferungen und Leistungen.

- Die Querschnittsprüfungen betreffen begrenzte Aufgabenbereiche bei mehreren - nach festgelegten Kriterien ausgewählten - Kommunen oder kommunalen Einrichtungen. Die Ergebnisse werden in der Regel in einem Gutachten zusammengefasst. Sie werden allen Kommunalverwaltungen als Orientierungshilfe und als Grundlage für Vergleiche mit dem eigenen Verwaltungshandeln zur Verfügung gestellt.
- Die Prüfung der Wirtschaftsführung der kommunalen Eigenbetriebe und Unternehmen betrifft schwerpunktmäßig Abfallentsorgungs-, Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsbetriebe. Sie werden in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Rechtsform mit kaufmännischem Rechnungswesen geführt. Ihre Jahresabschlüsse unterliegen der Pflichtprüfung durch Wirtschaftsprüfer. Die überörtliche Prüfung beschränkt sich deshalb auf Geschäftsfelder, die bei der Abschlussprüfung nicht oder nur mit Einschränkung geprüft werden können.
- Einen hohen Stellenwert haben Organisationsprüfungen, die sich auf die institutionelle und die funktionelle Verwaltungsorganisation erstrecken und darüber hinaus die Ermittlung des Personalbedarfs und die Bewertung der Dienstposten mit einbeziehen. Bei den Organisationsprüfungen wirkt sich die Sachkunde der Mitarbeiter und das breite Erfahrungswissen aus den Prüfungen vieler kommunaler Verwaltungen und Einrichtungen mit gleichen oder vergleichbaren Aufgabenstellungen in besonderem Maße aus. Der Rechnungshof kann damit den Entscheidungsträgern in der Verwaltung Hilfe bieten, um Aufgaben wirksamer und mit weniger Aufwand zu erfüllen. Außerdem vermag er einer zu einseitigen und engen Betrachtungsweise entgegenzuwirken, die sich aus dem örtlichen und gelegentlich auch personenbezogenen Blickwinkel der geprüften Stelle ergibt.

4. Prüfungsverfahren

Das Verfahren bei den Prüfungen orientiert sich an der Art und der spezifischen Aufgabenstellung der jeweiligen Prüfung. Eine Besonderheit bei den Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung liegt darin, dass die Prüfungsmittelungen keinen verwaltungsinternen Vorgang darstellen, sondern nach den Bestimmungen der Gemeindeordnung den Ratsmitgliedern auf Verlangen ausgehändigt und nach der Unterrichtung der Vertretungskörperschaft an sieben Werktagen öffentlich ausgelegt werden müssen. Dies erklärt, warum der Ablauf

einer überörtlichen Prüfung etwas aufwändiger ist als bei rein verwaltungsinternen Prüfungen, z.B. im Bereich der Landesverwaltung.

Eröffnet wird die Prüfung durch eine einführende Besprechung mit dem Bürgermeister und den leitenden Bediensteten der Verwaltung, in der die Prüfungsgegenstände, der vorgesehene Ablauf der Prüfung und die gegenseitige Zusammenarbeit erörtert werden. Die Verwaltungsspitze kann bei dieser Gelegenheit Wünsche zu bestimmten, aus ihrer Sicht notwendigen, Prüfungsgegenständen vorbringen. Soweit dies möglich ist, bezieht der Rechnungshof diese Vorschläge in sein Prüfungskonzept ein. Während und bei Abschluss der örtlichen Erhebungen wird die Verwaltungsspitze über wesentliche Prüfungsergebnisse informiert. Anschließend wird ihr ein Entwurf der Prüfungsmitteilungen zur Stellungnahme übersandt. Diese Stellungnahme wird in Kurzform in die Prüfungsmitteilungen eingearbeitet. Bevor die endgültige Fassung der Prüfungsmitteilungen erstellt wird und der Präsident und Prüfungsgebietsleiter diese beschließen, werden die bis dahin noch offenen und strittigen Fragen mit der Verwaltung in einer Schlussbesprechung erörtert.

So ist gewährleistet, dass alle Sachverhalte in der endgültigen Fassung der Prüfungsmitteilungen zutreffend dargestellt sind. Außerdem hat diese Vorgehensweise weitere Vorteile: I.d.R. können viele Punkte schon vor der Veröffentlichung der Prüfungsmitteilungen ausgeräumt werden. Das mindert den Arbeitsaufwand im anschließenden Beantwortungsverfahren, so dass dieses, wenn die Verwaltung die zur Stellungnahme gesetzten Fristen einhält, verhältnismäßig zügig zum Abschluss gebracht werden kann.

5. Kommunalbericht

Seit 1997 fasst der Rechnungshof Erkenntnisse aus Querschnittsprüfungen und aus den Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinden in dem jährlich als Landtagsdrucksache erscheinenden Kommunalbericht zusammen. Neben der beratenden Unterrichtung von Landtag und Landesregierung verfolgt er damit das Ziel, die Kommunalverwaltungen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und die kommunalen Organe bei der Wahrnehmung ihrer Steuerungs- und Kontrollfunktionen zu unterstützen. Die Prüfungserkenntnisse sollen dazu beitragen, dass die Kommunalverwaltungen ihr Verwaltungshandeln selbst überprüfen und optimieren, um so ihre Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit zu erhöhen. Regelmäßiger Bestandteil des Kommunalberichts ist ein Beitrag über die Haushaltslage der Gemeinden und Gemeindeverbände.