

**IDR**

Institut der  
Rechnungsprüfer

IDR Prüfungshilfe 2200  
"Einheitliche Normen für  
die Rechnungsprüfung"  
Empfehlung des IDR  
an die Landesparlamente

# IDR Prüfungshilfe H 2200 "Einheitliche Normen für die Rechnungsprüfung"

Empfehlung des Instituts der Rechnungsprüfer  
an die Landesparlamente

Stand 29.11.2018

## Inhaltsverzeichnis

|   |    |
|---|----|
| 1. Vorbemerkungen .....                                     | 3  |
| 2. Einheitliche Normen – Empfehlung zum Gesetzestext .....  | 3  |
| 3. Begründung – Einheitliche Normen (Stand: 16.11.2016) ... | 10 |

## 1. Vorbemerkungen

- (1) Das Institut der Rechnungsprüfer (IDR) hat in seiner Mitgliederversammlung am 16.11.2016 diese Empfehlungen an die bundesdeutschen Landesparlamente beschlossen. Danach sollen die Gemeindeordnungen wie folgt geändert werden:

## 2. Einheitliche Normen – Empfehlung zum Gesetzestext

### § 1 Ziele der Rechnungsprüfung

(1) Die Rechnungsprüfung ist ein unabhängiges Organ der öffentlichen Finanzkontrolle. Sie ist dem Wohl der Allgemeinheit verpflichtet, überparteilich und unparteiisch.

(2) Ziele der Prüfungen und Beratungen sind,

- die Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des gesamten

Verwaltungshandelns zu fördern und

- die Gemeindevertretung und den Bürgermeister/die Bürgermeisterin bei der

Führung der Gemeinde zu unterstützen, insbesondere bei der Wahrnehmung

ihrer jeweiligen Überwachungsverpflichtungen.

(3) Die Prüfungen und Beratungen erfolgen chancen-, nutzen- und risikoorientiert.

### § 2 Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes

(1) Die Prüfung und Beratung erstrecken sich auf alle Zuständigkeitsbereiche der Gemeinde.

(2) Zu den Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes gehören unter anderem:

1. die Prüfung des Verwaltungshandelns auf Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit
2. die Prüfung des Jahresabschlusses und des Gesamtabchlusses der Gemeinde und ihrer Sondervermögen
3. die Prüfung des Haushalts- und Rechnungswesens
4. die Prüfung von finanzwirksamen Maßnahmen und Vergaben
5. die Prüfung der Informationstechnologien
6. die Prüfung der Betätigung der Gemeinde als Gesellschafter, Aktionär oder Mitglied in Gesellschaften und anderen Vereinigungen des öffentlichen und privaten Rechts
7. die Prüfung der Wirtschaftsführung der unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen, Sondervermögen und anderer Vereinigungen des öffentlichen und privaten Rechts sowie der Erfüllung ihres öffentlichen Auftrags
8. die Wahrnehmung der Prüfungsrechte, die sich die Gemeinde bei der Gewährung von Darlehen, bei Zuschüssen und Beihilfen und in sonstigen Fällen hat einräumen lassen
9. die Beratung der Gemeindevertretung und des Bürgermeisters/der Bürgermeisterin

(3) Die Gemeindevertretung kann dem Rechnungsprüfungsamt Prüfungsaufträge erteilen. Die Erteilung von Prüfungsaufträgen darf keinen Umfang annehmen, der die Wahrnehmung der übrigen Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes gefährdet.

(4) Prüfungen für Dritte können nur aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen sowie aufgrund eines Beschlusses der Gemeindevertretung durchgeführt werden.

### § 3 Einrichtung einer Rechnungsprüfung

- (1) Jede Gemeinde muss über eine Rechnungsprüfung verfügen. Das Rechnungsprüfungsamt ist personell und sachlich angemessen auszustatten.
- (2) Kreisfreie Städte sowie kreisangehörige Städte und Gemeinden ab 20.000 Einwohnern haben ein eigenes Rechnungsprüfungsamt einzurichten.
- (3) Sonstige kreisangehörige Städte und Gemeinden können ein Rechnungsprüfungsamt einrichten.
- (4) Im Übrigen stehen die Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit offen.
- (5) Sofern kein Rechnungsprüfungsamt vorhanden ist, werden diese Aufgaben gegen Kostenerstattung durch das Rechnungsprüfungsamt des Kreises wahrgenommen.

### § 4 Rechtsstellung des Rechnungsprüfungsamtes

- (1) Das Rechnungsprüfungsamt ist bei seinen Prüfungen und Beratungen unabhängig und keinen fachlichen Weisungen unterworfen. Dennoch erteilte Weisungen sind nichtig.
- (2) Das Rechnungsprüfungsamt kann sich im Rahmen seiner Aufgabenwahrnehmung direkt an die überörtliche Prüfung und an die allgemeine Aufsichtsbehörde wenden.

### § 5 Rechtsstellung der Leitung des Rechnungsprüfungsamtes und der Prüferinnen und Prüfer

(1) Die Gemeindevertretung bestellt die Leitung des Rechnungsprüfungsamtes mit der Mehrheit ihrer gesetzlichen Mitgliederzahl. Die Bestellung der stellvertretenden Leitung setzt das Einvernehmen mit dem Leiter/der Leiterin des Rechnungsprüfungsamtes voraus.

(2) Als Leitung des Rechnungsprüfungsamtes darf nur bestellt werden, wer über die für das Amt erforderlichen Fach-, Sozial- und Führungskompetenzen verfügt.

(3) Prüferinnen und Prüfer müssen über die erforderlichen Fach- und Sozialkompetenzen verfügen. Die Prüfungsfunktionen dürfen nur mit Zustimmung des Leiters/der Leiterin des Rechnungsprüfungsamtes übertragen oder entzogen werden.

(4) Die Leitung sowie die Prüferinnen und Prüfer dürfen nicht Mitglied der Gemeindevertretung sein und nicht Angehörige des Bürgermeisters/der Bürgermeisterin, des Kämmerers/der Kämmerin, des/der für das Finanzwesen und die Zahlungsabwicklung zuständigen Bediensteten oder deren Stellvertretung.

(5) Die Leitung sowie die Prüferinnen und Prüfer dürfen weitere Aufgaben in der Gemeinde nur wahrnehmen, wenn dies mit ihren Prüfungsaufgaben vereinbar ist.

Sie dürfen sich nicht an einer Prüfung beteiligen, wenn sie am Prüfungsgegenstand mitgewirkt haben und die Unabhängigkeit gefährdet erscheint.

(6) Die Gemeindevertretung kann die Leitung gegen deren Willen nur mit Zweidrittelmehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl abberufen. Voraussetzung ist, dass die Leitung ihre Aufgaben nicht ordnungsgemäß erfüllt. Die Abberufung der Leitung gegen deren Willen bedarf der Zustimmung der Aufsichtsbehörde.

## § 6 Befugnisse des Rechnungsprüfungsamtes

(1) Der Leiter/die Leiterin des Rechnungsprüfungsamtes legt die Prüfungsplanung, die Prüfungsaufträge und die Grundsätze ihrer Durchführung nach pflichtgemäßem Ermessen fest.

(2) Das Rechnungsprüfungsamt kann für die Wahrnehmung seiner Aufgaben alle Aufklärungen und Nachweise verlangen, die es nach seinem pflichtgemäßen Ermessen für eine sorgfältige Prüfung für erforderlich hält.

(3) In diesem Rahmen darf es alle Grundstücke, Baustellen und Räume der Gemeinde betreten sowie Behälter, Bücher, Pläne, Belege, Dateien und sonstige Unterlagen einsehen und erforderlichenfalls Gegenstände und Unterlagen sicherstellen. Auf Verlangen sind ihm Leserechte zur Nutzung von DV-Programmen einzuräumen.

(4) Der Leiter/die Leiterin oder ein von ihm/ihr benannter Prüfer des Rechnungsprüfungsamtes ist berechtigt, an den Sitzungen der Gemeindevertretung und aller Ausschüsse teilzunehmen.

(5) Der Leiter/die Leiterin oder ein von ihm/ihr benannter Prüfer des Rechnungsprüfungsamtes hat in der Gemeindevertretung und den Ausschüssen Rederecht.

(6) Die Leitung des Rechnungsprüfungsamtes kann für die Prüfungstätigkeit Sachverständige hinzuziehen. Die Finanzierung ist durch die Gemeinde sicherzustellen.

(7) Die Bediensteten können sich direkt an das Rechnungsprüfungsamt wenden.

## § 7 Pflichten des Rechnungsprüfungsamtes

(1) Das Rechnungsprüfungsamt prüft nach anerkannten Prüfungsgrundsätzen unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgebots und berichtet zeitnah über die relevanten Prüfungsergebnisse.

(2) Dem Bürgermeister/der Bürgermeisterin ist Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen.

(3) Das Rechnungsprüfungsamt leitet der Gemeindevertretung die wesentlichen Prüfungsergebnisse zu. Die Stellungnahme des Bürgermeisters/der Bürgermeisterin ist beizufügen.

## § 8 Rechnungsprüfungsausschuss

(1) Die Gemeindevertretung kann einen Rechnungsprüfungsausschuss bilden oder beauftragt einen anderen Ausschuss mit der Aufgabenwahrnehmung.

(2) Der Rechnungsprüfungsausschuss berät die Berichte des Rechnungsprüfungsamtes und empfiehlt der Gemeindevertretung entsprechende Maßnahmen. Der Leiter/die Leiterin oder ein von ihm/ihr benannter Prüfer des Rechnungsprüfungsamtes nimmt an den Sitzungen mit Rederecht teil.

## § 9 Verordnungsermächtigung

(1) Das Innenministerium wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung (Kommunalprüfungsverordnung) die Ressourcenausstattung des Rechnungsprüfungsamtes (Personal, Finanzen, Sachmittel), das bei der Prüfung des Jahresabschlusses und des Gesamtabchlusses zu beachtende Verfahren sowie die Berichterstattung durch Rechnungsprüfungsamt und Rechnungsprüfungsausschuss näher zu regeln.

(2) Die Kommunalprüfungsverordnung ergeht mit Zustimmung des Innenausschusses des Landtags nach vorheriger Anhörung der Kommunalen Spitzenverbände und der auf Landesebene bestehenden Organisationen der Rechnungsprüfung.

#### § 10 Satzungsermächtigung

Die Gemeindevertretung soll durch Satzung (Rechnungsprüfungsordnung) die Rechtsstellung, Aufgaben sowie Rechte und Pflichten des Rechnungsprüfungsamtes konkretisieren.

#### § 11 Rechtsweg

Für Klagen des Rechnungsprüfungsamtes gegen die Gemeindevertretung, den Rechnungsprüfungsausschuss oder den Bürgermeister/die Bürgermeisterin wegen der Behauptung, in seiner Rechtsstellung verletzt zu sein, ist der Verwaltungsrechtsweg gegeben. Die Kosten des Verfahrens trägt die Gemeinde.

### 3. Begründung – Einheitliche Normen (Stand: 16.11.2016)

#### A. Allgemeiner Teil

Die Einrichtung einer örtlichen Rechnungsprüfung hat sich seit ihrer Einführung bewährt. Durch die Prüfung der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns leistet die örtliche Rechnungsprüfung einen erheblichen Beitrag dazu, dass die Kommunen die ihnen obliegenden Aufgaben im Interesse der Bürgerinnen und Bürger ordnungsgemäß erfüllen.

So wie sich die Aufgabenwahrnehmung der Kommunen veränderten Rahmenbedingungen anpasst, muss sich spiegelbildlich auch die örtliche Rechnungsprüfung weiterentwickeln.

Wesentliche neue Rahmenbedingungen sind u. a. die Herausforderungen des

demografischen Wandels, der Finanzkrise oder der verstärkten Durchdringung aller Lebensbereiche durch die Informationstechnologie.

Die örtliche Rechnungsprüfung muss in die Lage versetzt werden, durch ihre

Prüfungstätigkeit einen gesteigerten Beitrag zur Bewältigung dieser Herausforderungen zu leisten.

Dem will der vorliegende Gesetzentwurf Rechnung tragen und die Funktion der örtlichen Rechnungsprüfung stärken und in ihren Strukturen weiterentwickeln.

#### B. Besonderer Teil

Zu § 1: Ziele der Rechnungsprüfung

Überschrift

§ 1 konkretisiert die Ziele und Zwecke der Rechnungsprüfung.

#### Absatz 1 Satz 1

Die örtliche Rechnungsprüfung ist Teil der öffentlichen Finanzkontrolle. Sie nimmt die Aufgabe der Rechnungsprüfung auf der kommunalen

Ebene wahr (Selbstkontrolle der Verwaltung). Sie unterscheidet sich insoweit von der überörtlichen Prüfung der Kommunen als Teil der Staatsaufsicht sowie von der Prüfung des Bundes und der Länder durch den Bundesrechnungshof und die Landesrechnungshöfe.

Die Rechnungsprüfung hat Organstellung. Sie hat eigene Rechte und Pflichten. Diese kann sie notfalls im Klagewege geltend machen (vgl. § 11).

Die Rechnungsprüfung erfolgt unabhängig. Sie entscheidet also grundsätzlich selbst, was/wann/wo/wie sie prüft und über ihre Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen.

#### Absatz 1 Satz 2

Die Rechnungsprüfung ist dem Wohl der Allgemeinheit und nicht Einzelinteressen verpflichtet. Eine wie auch immer geartete Bindung an eine Partei oder Bevorzugung einer Interessengruppe ist unzulässig. Die Rechnungsprüfung ist unparteiisch im Spannungsfeld Gemeindevertretung/Bürgermeister(in).

Das Prüfungsergebnis muss sich nachvollziehbar aus einer unvoreingenommenen Prüfung ergeben.

#### Absatz 2

Die Rechnungsprüfung erfolgt im Kern durch Prüfungen und Beratungen. Prüfungen sind Soll-/Ist-Vergleiche. Bei Beratungen werden darüber hinaus Empfehlungen zum weiteren Vorgehen gemacht.

Bezweckt wird zunächst die Förderung der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und

Wirtschaftlichkeit des gesamten Verwaltungshandelns.

Der Grundsatz der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns ergibt sich aus Art. 20 Abs. 3 GG. Danach ist die vollziehende Gewalt an Gesetz und Recht gebunden. Zu beachten sind also neben dem Grundgesetz alle sonstigen Rechtsakte wie Gesetze, Rechtsverordnungen, Satzungen, Verwaltungsvorschriften, Verwaltungsakte, öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Verträge, Einzelweisungen etc. Der Grundsatz der

Zweckmäßigkeit bzw. Effektivität verlangt, „die richtigen Dinge zu tun“, also einen hohen Zielbeitrag zu leisten (Wirkungsorientierung). Die Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns ist gegeben, wenn es der Erfüllung der kommunalen Aufgaben auf bestmögliche Art und Weise dient.

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit bzw. Effizienz verlangt, „die Dinge richtig zu tun“, also ein möglichst günstiges Verhältnis von Mitteleinsatz und Ergebnis zu erreichen. Ziel der Prüfungen und Beratungen ist aber auch die Unterstützung der Gemeindevertretung und des Bürgermeisters/der Bürgermeisterin bei der Führung der Gemeinde. Die Ergebnisse der Prüfungen und die aus Beratungen resultierenden Empfehlungen der Rechnungsprüfung helfen ihnen, die ihnen in der Gemeinde obliegenden Aufgaben, insbesondere ihre Überwachungsverpflichtungen, wahrzunehmen.

### Absatz 3

Die Prüfungen und Beratungen unterstützen die Gemeinde bei der Steuerung der Verwaltung. Sie sollen die Chancen und Risiken des Verwaltungshandelns berücksichtigen. Die örtliche Rechnungsprüfung ist zum Mehrwert verpflichtet (wobei unter Mehrwert sowohl finanzielle als auch nicht-monetäre Nutzen zu verstehen sind).

### Zu § 2: Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes

#### Überschrift

Die Vorschrift leitet in den Aufgabenkatalog des Rechnungsprüfungsamtes ein.

Gleichzeitig wird die rechtliche Bezeichnung der Organisationseinheit, die die Aufgabe der Rechnungsprüfung wahrnimmt, festgelegt: Rechnungsprüfungsamt.

### Absatz 1

Absatz 1 stellt klar, dass sich die Prüfungen und Beratungen auf alle

Zuständigkeitsbereiche der Gemeinde erstrecken. Damit werden prüfungsfreie Räume vermieden.

Absatz 2 Einleitungssatz

Die Formulierung „unter anderem“ verdeutlicht, dass die nachfolgende Aufgabenbeschreibung nicht abschließend ist. Es werden aber besonders wichtige Aufgabenbereiche ausdrücklich erwähnt.

Abs. 2 Nr. 1

Nr. 1 enthält eine Generalklausel und normiert die für alle Prüfungen relevanten Prüfmaßstäbe.

Abs. 2 Nr. 2

Durch die Prüfung des Jahresabschlusses und des Gesamtabchlusses der Gemeinde und der Jahresabschlüsse ihrer Sondervermögen wird die Gemeinde „wie ein Konzern“ geprüft. Der Nutzen dieser Prüfung besteht darin, dass die Gemeinde ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage erhält.

Abs. 2 Nr. 3

Durch die Prüfung des Haushalts- und Rechnungswesens wird sichergestellt, dass die Steuerung zielorientiert erfolgt, den Entscheidungsträgern die für ihre Aufgaben erforderlichen Informationen zur Verfügung gestellt werden und die Aufstellung und Bewirtschaftung des Haushalts ordnungsgemäß erfolgen.

Abs. 2 Nr. 4

Angesichts der angespannten Haushaltslage hat die Prüfung finanzwirksamer

Maßnahmen eine besondere Bedeutung. Finanzwirksame Maßnahmen (z.B. Investitionen und Vergaben) sind solche, die sowohl in der Finanzplanung/Finanzrechnung als auch in der Ergebnisplanung/Ergebnisrechnung ihren Niederschlag finden.

Die Bedeutung der Prüfung von materiellen und immateriellen Investitionen ergibt sich aus der Höhe der Mittelbindung, den Langfristwirkun-

gen und den Folgekosten. Die Prüfung soll sich auch darauf erstrecken, ob notwendige Investitionen und Instandhaltungen unterlassen werden.

Die Prüfung von Vergaben soll gewährleisten, dass Beschaffungsvorgänge korrekt, d.h. transparent und diskriminierungsfrei abgewickelt werden. Hierdurch kann z. B. der Gefahr von Korruption begegnet werden.

#### Abs. 2 Nr. 5

Die Prüfung der Informationstechnologien ist in einer modernen Kommunalverwaltung unverzichtbar. Eine nicht oder nicht ordnungsgemäß funktionierende

Informationstechnologie kann zu schwerwiegenden Beeinträchtigungen des

Verwaltungshandelns führen. Die Prüfung der Informationstechnologien umfasst

insbesondere die IT-Organisation, IT-Sicherheit, Berechtigungskonzepte, Customizing, Schnittstellen und Qualität der Ein- und Ausgabedaten. Sie umfasst nicht die Programmlogik; diese Aufgabe sollte zentral erfolgen, z.B. durch Zertifizierung oder durch eine zentrale Stelle des Landes.

#### Abs. 2 Nr. 6

Die sogenannte Betätigungsprüfung soll gewährleisten, dass die Gemeinde die ihr obliegenden Aufgaben bei Beteiligungen ordnungsgemäß und wirkungsvoll wahrnimmt.

Prüfungsobjekt ist insoweit die Gemeinde, nicht die Organisation, an der die Beteiligung besteht.

#### Abs. 2 Nr. 7

Die sogenannte Beteiligungsprüfung beinhaltet die direkte Prüfung aller unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen der Gemeinde, wobei die jeweilige Rechtsform unerheblich ist. Prüfungsgegenstand ist ausdrücklich auch die Erfüllung des öffentlichen Auftrags durch die Beteiligung.

Mit dieser Aufgabe sollen prüfungsfreie Räume vermieden werden, da die übliche Jahresabschlussprüfung nur einen Teilbereich der Aktivitäten der mittelbaren und unmittelbaren Beteiligungen abdeckt.

Die Bedeutung der Beteiligungsprüfung nimmt in dem Maße zu, in dem kommunale Aufgaben durch organisatorisch/rechtlich verselbständigte Aufgabenträger wahrgenommen werden.

#### Abs. 2 Nr. 8

Die Kompetenz zur Prüfung Dritter bei der Gewährung von Darlehen, bei Zuschüssen und Beihilfen und in sonstigen Fällen besteht nur, wenn sie dem Rechnungsprüfungsamt ausdrücklich eingeräumt ist. Die Prüfungen durch das Rechnungsprüfungsamt ersetzen nicht die Prüfungen durch die Verwaltung selbst, wie z. B. die Prüfung der Verwendungsnachweise.

#### Abs. 2 Nr. 9

Durch die Beratung der Gemeindevertretung und des Bürgermeisters/der

Bürgermeisterin kann das Rechnungsprüfungsamt diese Gemeindeorgane bei der Führung der Gemeinde unterstützen. Das Rechnungsprüfungsamt darf aber nicht selbst Führungsaufgaben in der Gemeinde wahrnehmen, also nicht in das Verwaltungshandeln eingreifen.

#### Abs. 3 S. 1

Hierdurch wird der Gemeindevertretung die Möglichkeit eröffnet, dem Rechnungsprüfungsamt konkrete Prüfungsaufträge zu erteilen. Die Kompetenz

beschränkt sich darauf zu bestimmen, was geprüft werden soll. Sie erstreckt sich aber nicht darauf zu bestimmen, wie und (bis) wann geprüft werden soll und zu welchem Ergebnis das Rechnungsprüfungsamt kommen soll. Eine entsprechende Beauftragungskompetenz steht dem Bürgermeister/der Bürgermeisterin nicht zu. Dadurch soll die Unabhängigkeit der Rechnungsprüfung gewahrt bleiben.

Abs. 3 S. 2

Satz 2 schränkt die Beauftragungskompetenz der Gemeindevertretung insoweit ein, als dass Anzahl und Umfang der Prüfungsaufträge nicht dazu führen dürfen, dass die Wahrnehmung der übrigen Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes gefährdet wird.

Abs. 4

Das Rechnungsprüfungsamt ist ein Organ der Gemeinde. Deshalb soll es grundsätzlich auch nur Prüfungen für die Gemeinde durchführen. Prüfungen für Dritte (z. B. EU, Bund, Land, sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts oder des Privatrechts) sind nur zulässig, wenn eine ausdrückliche gesetzliche Verpflichtung besteht oder die Gemeindevertretung dieses aufgrund eigener Interessen beschlossen hat. Die Regelung trägt der Überlegung Rechnung, dass derjenige, der eigene Prüfungsinteressen hat, diese auch durch eigene Prüfungsinstitutionen wahrnehmen sollte. Sofern also die tatbestandlichen Voraussetzungen des Absatzes 4 nicht vorliegen, muss das Rechnungsprüfungsamt beispielsweise kein Testat für fremde Fördermittelgeber erteilen.

Zu § 3: Einrichtung einer Rechnungsprüfung

Überschrift

Die Überschrift stellt klar, dass nachfolgend die Organisation der Rechnungsprüfung bestimmt wird.

Abs. 1 S. 1

Satz 1 legt fest, dass jede Gemeinde – funktional – über eine Rechnungsprüfung verfügen muss, die den Anforderungen der §§ 1 und 2 gerecht wird. Die Aufgabe der Rechnungsprüfung muss also in jeder Gemeinde durchgeführt werden, um prüfungsfreie Räume zu vermeiden. Die Organisationsform richtet sich nach den folgenden Absätzen.

Abs. 1 S. 2

Damit die Funktion und Aufgaben der Rechnungsprüfung effektiv wahrgenommen werden können, muss das hierfür verantwortliche Organ der Gemeinde, nämlich das Rechnungsprüfungsamt, personell und sachlich angemessen ausgestattet werden. Soweit nicht die Ressourcenausstattung des Rechnungsprüfungsamtes durch eine Kommunalprüfungsverordnung gem. § 9 näher bestimmt ist, hat die Gemeindevertretung einen Beurteilungsspielraum.

#### Abs. 2

Die Vorschrift stellt klar, dass kreisfreie Städte sowie kreisangehörige Städte und Gemeinden ab 20.000 Einwohnern zwingend ein eigenes Rechnungsprüfungsamt

einzurichten haben. Für die Aufgaben nach §§ 1 und 2 ist im Regelfall eine Mindestgröße von fünf Prüfern erforderlich. Städte und Gemeinden, die diese Mindestgröße nicht erreichen, sollten ein gemeinsames Rechnungsprüfungsamt einrichten oder andere Formen der interkommunalen Zusammenarbeit nutzen.

#### Abs. 3

Bei den sonstigen Kommunen, die die in Abs. 2 genannte Einwohnerzahl nicht erreichen, wird die Mindestgröße für ein Rechnungsprüfungsamt in der Regel nicht erreicht werden.

Deshalb besteht hier in besonderem Maße die Notwendigkeit, die Alternativen

gemeinsames Rechnungsprüfungsamt oder andere Formen der interkommunalen

Zusammenarbeit zu prüfen.

#### Abs. 4

Absatz 4 verweist ausdrücklich auf die verschiedene in Formen der interkommunalen Zusammenarbeit.

Abs. 5

Soweit nach den vorstehenden Absätzen kein Rechnungsprüfungsamt eingerichtet ist, wird die Aufgabe der Rechnungsprüfung gegen Kostenerstattung durch das Rechnungsprüfungsamt des Kreises wahrgenommen. Durch diese Auffanglösung wird sichergestellt, dass für jede Kommune ein Rechnungsprüfungsamt zuständig ist und es somit keine prüfungsfreien Kommunen gibt.

Zu § 4: Rechtsstellung des Rechnungsprüfungsamtes

Überschrift

In § 4 wird die Rechtsstellung des Rechnungsprüfungsamtes näher geregelt.

Abs. 1 S. 1

Die fachliche Weisungsfreiheit ist uneingeschränkt und besteht deshalb nicht nur gegenüber dem Bürgermeister/der Bürgermeisterin, sondern auch gegenüber der Gemeindevertretung sowie gegenüber Dritten. Das Rechnungsprüfungsamt entscheidet also nach fachlichem Ermessen selbständig darüber, was wann wie und in welchem Umfang geprüft wird und zu welchen Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen es kommt. Dasselbe gilt für die Beratung.

Abs. 1 S. 2

Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Weisungsfreiheit führt zur Nichtigkeit (Unbeachtlichkeit) der entsprechenden Weisung.

Abs. 2

Absatz 2 ermöglicht die Einschaltung der überörtlichen Prüfung und der allgemeinen Aufsichtsbehörde, wenn Meinungsverschiedenheiten von grundsätzlicher Bedeutung (z.B. bei Verstößen gegen geltendes Recht oder erheblichen wirtschaftlichen Nachteilen für die Gemeinde) mit dem Bürgermeister/der Bürgermeisterin nicht ausgeräumt werden können.

Dieses Informationsrecht bietet die Möglichkeit, Meinungsverschiedenheiten bereits im Vorfeld der politischen Beratung einer Klärung zuzuführen.

Die Feststellungen des Rechnungsprüfungsamtes können auf diese Weise von einem unabhängigen Dritten einer gesonderten Bewertung unterzogen werden.

Zu § 5: Rechtsstellung der Leitung des Rechnungsprüfungsamtes und der

Prüferinnen und Prüfer

Überschrift

Zur Gewährleistung einer unabhängigen und kompetenten Wahrnehmung der Aufgaben der Rechnungsprüfung enthält § 5 besondere Anforderungen an die Leitung und die Prüferinnen und Prüfer des Rechnungsprüfungsamtes.

Abs. 1 S. 1

Die Wahrnehmung der Aufgabe der Leitung des Rechnungsprüfungsamtes erfolgt

aufgrund einer Entscheidung der Gemeindevertretung.

Hierfür ist die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl erforderlich. Unter den

Begriff der Leitung fällt hier auch die stellvertretende Leitung.

Abs. 1 S. 2

Satz 2 stellt sicher, dass die Bestellung der stellvertretenden Leitung nur im

Einvernehmen mit dem Leiter/der Leiterin des Rechnungsprüfungsamtes möglich ist. Hierdurch soll eine konstruktive Zusammenarbeit erleichtert werden.

Abs. 2

Die Bestellung als Leitung (gilt hier auch für die stellvertretende Leitung) darf nur bei Vorliegen der erforderlichen Fach-, Sozial- und Füh-

rungskompetenzen erfolgen. Das Vorliegen dieser Kompetenzen ist im Rahmen der Auswahlverfahren festzustellen.

Zu den Fachkompetenzen gehören neben vertieften Prüfungskennnissen auch

umfangreiche Grundkenntnisse aus den zu prüfenden Aufgabenbereichen. Zu den Sozialkompetenzen zählen beispielsweise Kommunikationsfähigkeit sowie

Durchsetzungsfähigkeit. Zu den Führungskompetenzen gehört u. a. die Fähigkeit,

Prüfungen und Beratungen chancen-, nutzen- und risikoorientiert auszurichten, das Rechnungsprüfungsamt strategisch aufzustellen und die Mitarbeiter so zu führen, dass den spezifischen Anforderungen von effektiven Prüfungen Rechnung getragen wird.

Abs. 3 S. 1

Auch Prüferinnen und Prüfer müssen über die für ihre Tätigkeit erforderlichen Fach- und Sozialkompetenzen verfügen. Im Gegensatz zur Leitung müssen sie über vertiefte Fachkenntnisse ihres konkreten Prüfungsbereichs verfügen oder über die Fähigkeit, sich in unbekannte Sachverhalte schnell einzuarbeiten. Auch

Sozialkompetenz, z. B. in Form von Kommunikationsfähigkeit, ist unverzichtbar.

Abs. 3 S. 2

Eine förmliche Bestellung von Prüferinnen und Prüfern durch die Gemeindevertretung ist nicht vorgesehen. Sie ist weder erforderlich noch in großen Kommunen praktikabel.

Allerdings dürfen die Prüfungsfunktionen/Zuordnung von Prüferinnen und Prüfern zum Rechnungsprüfungsamt durch den Bürgermeister/die Bürgermeisterin nur mit Zustimmung des Leiters/der Leiterin des Rechnungsprüfungsamtes übertragen oder entzogen werden. Das zugrundeliegende Arbeits- oder Beamtenverhältnis wird hierdurch nicht berührt.

Abs. 4

Diese Regelung soll die persönliche Unabhängigkeit der Leitung sowie der Prüferinnen und Prüfer sichern und das Vertrauen in die Sachgerechtigkeit und Unvoreingenommenheit der Prüfungsergebnisse schützen.

Abs. 5 S. 1

Die Vorschrift sichert die sachliche Unabhängigkeit der Leitung sowie der Prüferinnen und Prüfer. Sie dürfen also keine Aufgaben wahrnehmen, die selbst Gegenstand einer Prüfung sein könnten.

Abs. 5 S. 2

Satz 2 enthält das Verbot der Selbstprüfung. Voraussetzung ist aber, dass die Unabhängigkeit wegen der früheren Mitwirkung am Prüfungsgegenstand gefährdet erscheint.

Abs. 6 S. 1

Die Abberufung der Leitung (umfasst auch die stellvertretende Leitung) kann gegen deren Willen nur durch die Gemeindevertretung mit Zweidrittelmehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl erfolgen. Hierdurch und durch die folgenden Regelungen der Sätze 2 und 3 soll die Unabhängigkeit der Leitung abgesichert werden.

Abs. 6 S. 2

Materielle Voraussetzung für die Abberufung ist, dass die Leitung ihre Aufgaben nicht ordnungsgemäß erfüllt. Die Aufgabenerfüllung ist nicht ordnungsgemäß, wenn sie für einen längeren Zeitraum oder in einem besonders schwerwiegenden Einzelfall rechtswidrig, zweckwidrig oder unwirtschaftlich erfolgt.

Abs. 6 S. 3

Formale Voraussetzung für eine Abberufung der Leitung gegen deren Willen ist weiterhin die Zustimmung der Aufsichtsbehörde. Die Aufsichtsbehörde hat vor Erteilung der Zustimmung zu prüfen, ob die Tatbestandsmerkmale des Absatzes 6 Sätze 1 und 2 vorliegen.

## Zu § 6: Befugnisse des Rechnungsprüfungsamtes Überschrift

In § 6 werden die Befugnisse des Rechnungsprüfungsamtes geregelt.

### Abs. 1

Die Unabhängigkeit der Rechnungsprüfung wird in Absatz 1 dahingehend konkretisiert, dass der Leiter/die Leiterin des Rechnungsprüfungsamtes die Prüfungsplanung, die Prüfungsaufträge und die Grundsätze ihrer Durchführung nach pflichtgemäßem Ermessen festlegt.

Die Prüfungsplanung darf also nicht willkürlich erfolgen, sondern muss, wie sich auch bereits aus § 1 Abs. 3 ergibt, chancen-, nutzen- und risikoorientiert erfolgen. Sie kann beispielsweise so gestaltet sein, dass alle Prüfungsbereiche mindestens alle fünf Jahre einmal geprüft werden. Eine häufigere Prüfung kann sich aber aus einer Chancen-, Nutzen- und Risikoanalyse ergeben.

Auf Basis der Prüfungsplanung werden die konkreten Prüfungsaufträge festgelegt. Hierzu gehören z. B. das genaue Prüfungsobjekt, das Ziel der Prüfung, die beteiligten Prüferinnen und Prüfer oder der Prüfungszeitraum.

Zu den Grundsätzen der Durchführung der Prüfung gehört z. B. die Entscheidung, ob ex ante, projektbegleitend oder ex post geprüft werden soll.

### Abs. 2

Absatz 2 gibt dem Rechnungsprüfungsamt das Recht, Aufklärung (Information) und Nachweise (Unterlagen, Belege) zu verlangen.

### Abs. 3 S. 1

Absatz 3 Satz 1 konkretisiert und erweitert die für eine sorgfältige Prüfung notwendigen Befugnisse.

### Abs. 3 S. 2

Leserechte zur Nutzung von DV-Programmen sind auf Verlangen von der Verwaltung einzuräumen. Diese sind unverzichtbar, da das Verwaltungshandeln sehr stark unter Verwendung der Informationstechnologien erfolgt.

Abs. 4

Abs. 4 regelt das Teilnahmerecht an den Sitzungen der Gemeindevertretung und aller Ausschüsse. Dieses Teilnahmerecht steht originär dem Leiter/der Leiterin und mit deren Benennung auch sonstigen Prüferinnen und Prüfern zu. Die Ausübung dieses Teilnahmerechts sichert die erforderliche Informationsgewinnung durch das Rechnungsprüfungsamt. Das Teilnahmerecht erstreckt sich auch auf den nichtöffentlichen Teil der Sitzungen.

Abs. 5

Absatz 5 räumt der Leiterin/dem Leiter oder einer benannten Vertretung ein Rederecht in der Gemeindevertretung und den Ausschüssen ein. Durch die Ausübung dieses Rederechts kann die Gemeindevertretung durch das Rechnungsprüfungsamt wirkungsvoll bei der Führung der Gemeinde unterstützt werden (vgl. § 1 Abs. 2, 2. Spiegelstrich).

Abs. 6 S. 1

Absatz 6 Satz 1 trägt der Tatsache Rechnung, dass kein Rechnungsprüfungsamt in der Lage sein wird, allen fachlichen Prüfungsanforderungen nachzukommen. Dies gilt auch für sehr große Rechnungsprüfungsämter. Deshalb muss für die Leitung die Möglichkeit bestehen, für die Prüfungstätigkeit Sachverständige hinzuzuziehen. Dies wird bei Spezialfragen regelmäßig auch erforderlich sein. Diese Sachverständigen unterstützen das Rechnungsprüfungsamt mit ihrem Sachverstand, treten aber nicht an deren Stelle.

Die Letztverantwortung für eine ordnungsgemäße Prüfung verbleibt also beim

Rechnungsprüfungsamt.

Abs. 6 S. 2

Die Gemeinde hat die Finanzierung der Beauftragung von Sachverständigen im Haushaltsplan sicherzustellen. Über die Höhe der Finanzmittel entscheidet die Gemeindevertretung nach pflichtgemäßem Ermessen. Hierbei ist der Unterstützungsbedarf des Rechnungsprüfungsamtes zu berücksichtigen.

Abs. 7

Absatz 7 ermöglicht es den Bediensteten der Gemeinde, sich mit Fragen, Hinweisen oder Beschwerden direkt, also ohne Einhaltung des Dienstweges, an das Rechnungsprüfungsamt zu wenden. Hierdurch soll insbesondere das sog. Whistleblowing (Hinweisgebersystem) ermöglicht werden, damit rechtswidrige, zweckwidrige oder unwirtschaftliche Handlungen/Unterlassungen und Zustände aufgedeckt werden können. Diese Möglichkeit hat sich z. B. im Rahmen der Korruptionsprävention und –bekämpfung als hilfreiches Mittel erwiesen.

Zu § 7: Pflichten des Rechnungsprüfungsamtes

Überschrift

In § 7 werden die Pflichten des Rechnungsprüfungsamtes geregelt.

Abs. 1

Absatz 1 beinhaltet die Verpflichtung des Rechnungsprüfungsamtes, nach anerkannten Prüfungsgrundsätzen zu prüfen. Hierzu gehören etwa Standards des Instituts der Rechnungsprüfer, des Deutschen Instituts für Interne Revision sowie der öffentlichen Finanzkontrolle (INTOSAI). Diese Standards beschreiben Vorgehensweisen, um grundsätzlich eine rechtmäßige, zweckmäßige und wirtschaftliche Prüfung zu gewährleisten. Die Bedeutung des Wirtschaftlichkeitsgebots wird im Gesetzestext besonders erwähnt. Im Einzelfall kann von den jeweiligen Standards abgewichen werden,

wenn das Prüfungsziel auf anderem Weg besser erreicht werden kann. Das Rechnungsprüfungsamt muss weiterhin zeitnah über die relevanten

Prüfungsergebnisse berichten. Nur dann dient es dem Wohl der Allgemeinheit (vgl. § 1 Abs. 1 S. 2). Zeitnah ist eine Berichterstattung nur dann, wenn sie so zügig erfolgt, dass aus ihr noch die notwendigen Konsequenzen gezogen werden können. Die Berichterstattung muss sich auf die relevanten Prüfungsergebnisse konzentrieren.

Das Rechnungsprüfungsamt muss dem Bürgermeister/der Bürgermeisterin Gelegenheit zur Stellungnahme einräumen. Die Stellungnahme dient einerseits der Überprüfung und Qualitätssicherung des Prüfungsergebnisses und ermöglicht dem Bürgermeister/der Bürgermeisterin andererseits, die aus der Prüfung gezogenen Konsequenzen für die Verwaltungsarbeit darzulegen.

Abs. 3 S. 1

Das Rechnungsprüfungsamt leitet der Gemeindevertretung die wesentlichen

Prüfungsergebnisse zu, damit die Gemeindevertretung diese insbesondere bei der Wahrnehmung ihrer jeweiligen Überwachungsverpflichtungen (vgl. § 1 Abs. 2, 2. Spiegelstrich) berücksichtigen kann.

Abs. 3 S. 2

Die Stellungnahme des Bürgermeisters/der Bürgermeisterin ist beizufügen, damit die Gemeindevertretung ein vollständiges Bild von der Prüfung erhält und sich eine eigenständige Meinung bilden kann.

Zu § 8: Rechnungsprüfungsausschuss

Überschrift

§ 8 regelt die Rechtsstellung des Rechnungsprüfungsausschusses.

Abs. 1

Absatz 1 eröffnet der Gemeindevertretung die Möglichkeit, einen Rechnungsprüfungsausschuss zu bilden oder einen anderen Ausschuss mit der

Aufgabenwahrnehmung zu beauftragen.

Abs. 2 S. 1

Der Rechnungsprüfungsausschuss bzw. ein beauftragter Ausschuss hat die Aufgabe, die Berichte des Rechnungsprüfungsamtes zu beraten. In diesem Zusammenhang wird er sich eine eigene Meinung bilden, inwieweit die Verwaltung in den geprüften Bereichen rechtmäßig, zweckmäßig und wirtschaftlich gehandelt hat. Aufgrund des Beratungsergebnisses empfiehlt der Rechnungsprüfungsausschuss der Gemeindevertretung entsprechende Maßnahmen.

Abs. 2 S. 2

Absatz 2 Satz 2 ist eine Sonderregelung zu § 6 Absatz 4 und beinhaltet die Verpflichtung für den Leiter/die Leiterin oder eine benannte Vertretung, an den Sitzungen des Rechnungsprüfungsausschusses teilzunehmen, wobei ein Rederecht besteht.

Zu § 9: Verordnungsermächtigung

Überschrift

§ 9 ermächtigt das Innenministerium zum Erlass einer Kommunalprüfungsverordnung.

Abs. 1

Mit der Verordnungsermächtigung für das Innenministerium wird es möglich, nähere Regelungen zu wichtigen Aspekten der Prüfung zu erlassen.

Durch Rechtsverordnung kann zunächst die Ressourcenausstattung des Rechnungsprüfungsamtes konkretisiert werden. Denn ohne ausreichend qualifiziertes Personal und ohne hinreichende Finanz- und Sachmittel wird eine effektive Finanzkontrolle nicht möglich sein.

Durch Kommunalprüfungsverordnung kann desweiteren das bei der Prüfung des

Jahresabschlusses und des Gesamtabschlusses zu beachtende Verfahren geregelt werden.

Auch die Berichterstattung durch das Rechnungsprüfungsamt und den Rechnungsprüfungsausschuss kann detaillierter bestimmt werden. Hierzu gehört z. B. die Frage, ob die Berichte des Rechnungsprüfungsamtes im Internet veröffentlicht werden dürfen/müssen.

#### Abs. 2

Wegen ihrer Bedeutung für eine effektive Finanzkontrolle im kommunalen Bereich kann die Kommunalprüfungsverordnung nur mit Zustimmung des Innenausschusses des Landtags nach vorheriger Anhörung der Kommunalen Spitzenverbände und der auf Landesebene bestehenden Organisationen der Rechnungsprüfung ergehen. Die Organisationen der Rechnungsprüfung können so ihr spezifisches Prüfungswissen einbringen. Da die Vorschriften über die Rechnungsprüfung das Verhältnis der Organe innerhalb der Gemeinde tangieren, ist eine Anhörung der Kommunalen Spitzenverbände ebenso unverzichtbar wie die Zustimmung des Innenausschusses des Landtags.

#### Zu § 10: Satzungsermächtigung

##### Überschrift

§ 10 enthält eine Satzungsermächtigung für die Gemeindevertretung. Damit ihren Informationsbedürfnissen angemessen Rechnung getragen wird, soll die Gemeindevertretung die Rechtsstellung, Aufgaben sowie Rechte und Pflichten des Rechnungsprüfungsamtes näher bestimmen. Wegen ihrer Bedeutung muss die Rechnungsprüfungsordnung formal als Satzung ergehen. Der Erlass dieser Satzung ist, wenn nicht ein besonderer Ausnahmefall vorliegt, eine Pflichtaufgabe der Gemeindevertretung.

Die Satzung muss sich im Rahmen höherrangigen Rechts, insbesondere der Gemeindeordnung und der Kommunalprüfungsverordnung, halten.

#### Zu § 11: Rechtsweg

##### Überschrift

§ 11 enthält eine besondere Rechtswegbestimmung für das Rechnungsprüfungsamt.

S. 1

Das Rechnungsprüfungsamt kann sich gegen unzulässige Eingriffe in seine Rechtsstellung im Klagewege vor den Verwaltungsgerichten zur Wehr setzen. Die Klage kann sich gegen die Gemeindevertretung, den Rechnungsprüfungsausschuss oder den Bürgermeister/die Bürgermeisterin richten. Voraussetzung für die Zulässigkeit einer entsprechenden Klage ist die schlüssige Behauptung, in seiner Rechtsstellung verletzt zu sein. Aus dem Klagevortrag des Rechnungsprüfungsamtes muss sich also die Möglichkeit der Verletzung eigener Rechte ergeben. Nicht ausreichend ist hingegen der Vortrag, dass die Prüfungsergebnisse nicht akzeptiert oder nicht umgesetzt worden sind.

S. 2

Satz 2 regelt die Kostentragung durch die Gemeinde.  
Dies ist sachgerecht, da es sich um ein kommunales Organstreitverfahren handelt und nicht die persönliche Sphäre der Bediensteten des Rechnungsprüfungsamtes tangiert ist.