

Digitales Brandenburg

hosted by **Universitätsbibliothek Potsdam**

Die kommunale Rechnungsprüfung als interne Revision?

Richter, Martin

Potsdam, 1997

3. Grundmodell der kommunalen Prüfungen in einem Bundesland (Beispiel Brandenburg)

urn:nbn:de:kobv:517-vlib-4772

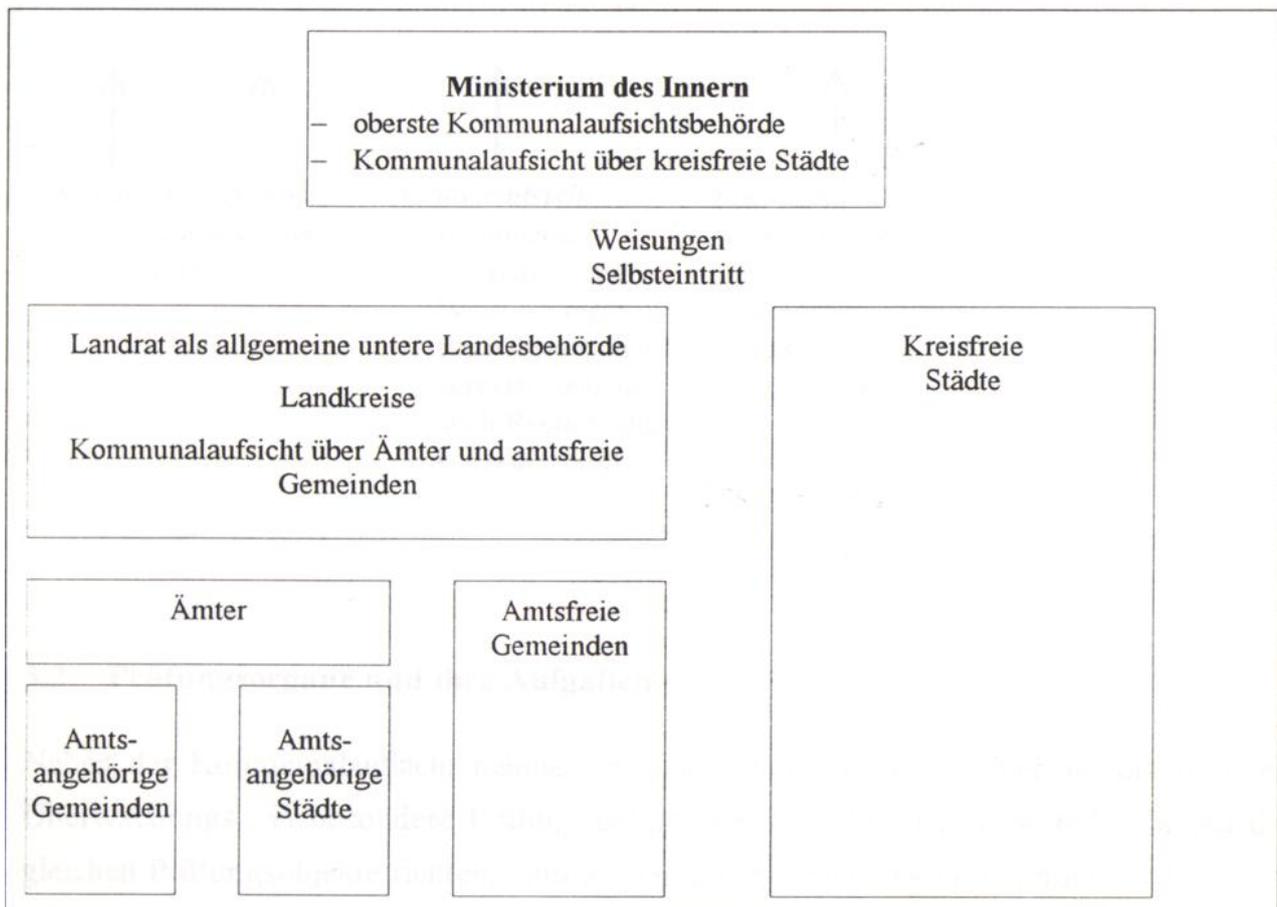
Auch das Grünbuch der EU-Kommission läßt eine Aufwertung der Funktion der Internen Revision erkennen.²⁸

3. Grundmodell der kommunalen Prüfungen in einem Bundesland (Beispiel Brandenburg)

3.1 Aufgaben und Struktur der Kommunalverwaltung im Land Brandenburg

Die Struktur der Kommunalverwaltung im Land Brandenburg gibt Abbildung 1 wieder. Abbildung 1 enthält auch die Zuständigkeiten für die Kommunalaufsicht. Die Kommunalaufsicht über die Ämter und amtsfreien Gemeinden ist Aufgabe des Landrats (im Wege der Organleihe). Die Kommunalaufsicht über die vier kreisfreien Städte²⁹ liegt beim Innenministerium. Dieses ist zugleich oberste Kommunalaufsichtsbehörde.

Abbildung 1: Behördenaufbau und -struktur der Kommunalaufsicht³⁰



Die Kommunalverwaltung ist durch die Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung...

Die Intensität der Aufsicht ist abhängig von der Art der kommunalen Aufgaben (siehe Abb.2). Die Aufsicht bei den Selbstverwaltungsaufgaben beinhaltet eine reine Recht-

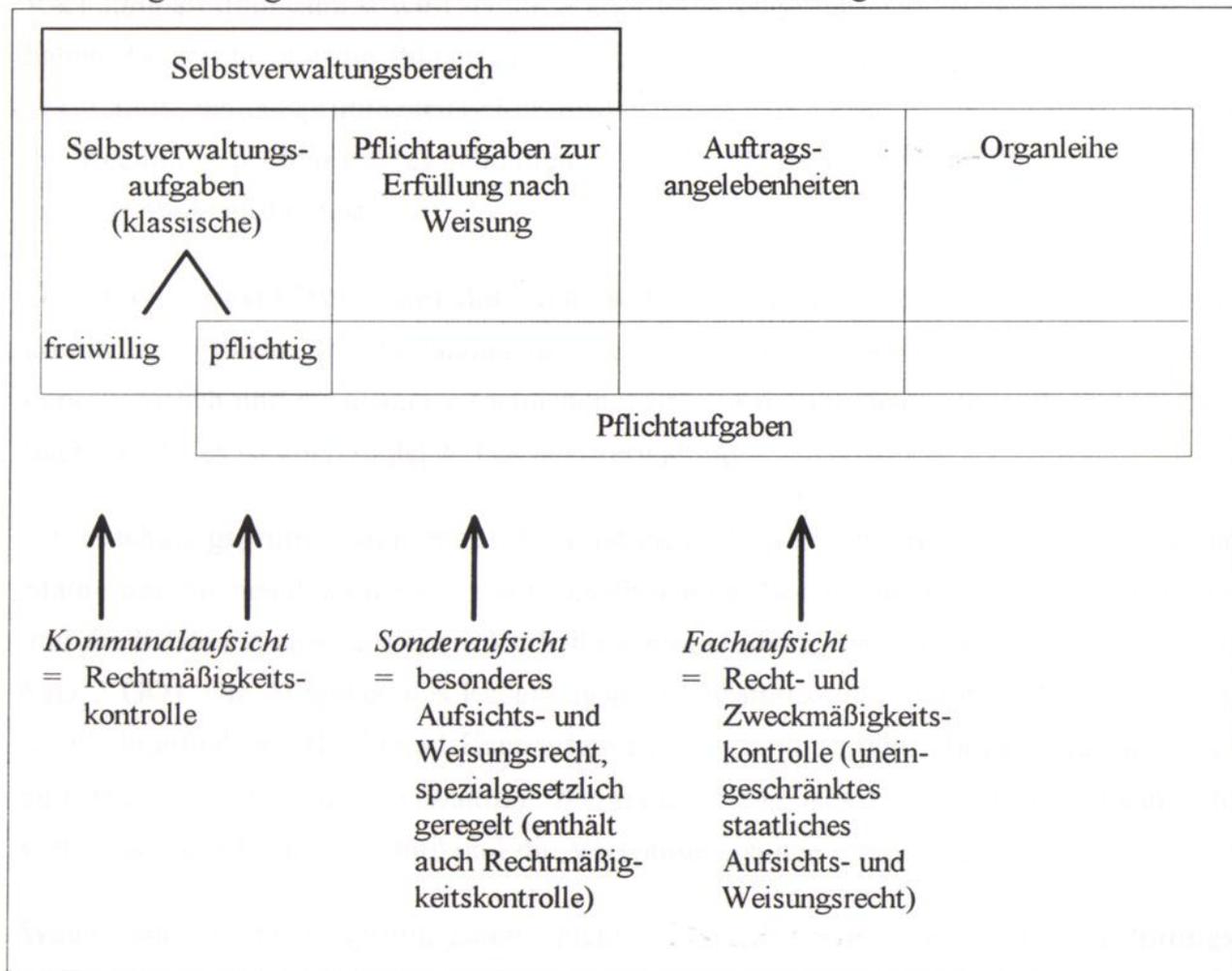
²⁸ Vgl. *Europäische Kommission* 1996.

²⁹ In Brandenburg betrifft dies die Städte Potsdam, Brandenburg, Frankfurt/Oder und Cottbus.

³⁰ Quelle (geringfügig ergänzt): *Potsdamer Kommentar* 1995, § 121 GO (S.569).

mäßigkeitskontrolle. Die Fachaufsicht (über Auftragsangelegenheiten und Organleihe) umfaßt zusätzlich die Zweckmäßigkeitskontrolle, während die Sonderaufsicht einzelfallabhängig ist und sich in Umfang und Intensität nach den spezialgesetzlichen Regelungen richtet.

Abbildung 2: Aufgaben im Bereich der Kommunalverwaltung³¹



3.2 Prüfungsorgane und ihre Aufgaben

Neben der Kommunalaufsicht nehmen in einem Bundesland verschiedene Institutionen Überwachungs-, insbesondere Prüfungsbefugnisse wahr. Da sich diese teilweise auf die gleichen Prüfungsobjekte richten, muß das Gesamtsystem betrachtet werden:

Die **Gemeindevertretung** überwacht die Verwaltung, insbesondere die Durchführung ihrer Beschlüsse. Als wichtige Überwachungsinstrumente nennt § 36 GO die Unterrichtsverpflichtung und die Auskunftspflicht der Verwaltungsspitze sowie das Akteneinsichtsrecht der Gemeindevertreter, das eine Untersuchung der Verwaltungstätigkeit vor Ort ermöglicht.

³¹ Quelle: *Potsdamer Kommentar* 1995, vor § 3 GO (S.24).

Die Gemeindevertretung kann gemäß § 115 GO einen **Rechnungsprüfungsausschuß** einrichten. Eine Pflicht dazu besteht jedoch - im Unterschied z.B. zu Nordrhein-Westfalen - nicht. Der Rechnungsprüfungsausschuß hat die gleichen Aufgaben wie das Rechnungsprüfungsamt. Der Rechnungsprüfungsausschuß muß sich zur Durchführung seiner Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes bedienen.³² Das Eigenprüfungsrecht des Rechnungsprüfungsamtes wird dadurch aber nicht eingeschränkt. Beide Prüfungsorgane haben das Recht und die Pflicht zur Prüfung. Das Rechnungsprüfungsamt muß zeitlich vor dem Rechnungsprüfungsausschuß prüfen, ohne daß dieser an die Prüfungsergebnisse des Rechnungsprüfungsamtes gebunden ist, d.h. § 115 GO legt keine Rangfolge, sondern nur eine Reihenfolge fest.³³

Das **Rechnungsprüfungsamt der Gemeinde** ist das wichtigste Prüfungsorgan auf der kommunalen Ebene. Das Rechnungsprüfungsamt ist der Gemeindevertretung unmittelbar verantwortlich und ihr in seiner sachlichen Tätigkeit unmittelbar unterstellt (§ 112 Abs.1 Satz 1 GO); es ist aber zugleich Teil der Verwaltung.

Ein Rechnungsprüfungsamt muß in kreisfreien Städten eingerichtet werden. Kleinere Städte und Gemeinden dürfen ein solches einrichten, "wenn ein Bedürfnis hierfür besteht und die Kosten in angemessenem Verhältnis zum Umfang der Verwaltung stehen" (§ 111 Satz 2 GO). Die Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes umschreibt § 113 GO; sie sind in Pflichtaufgaben (Abs.1) und Kannaufgaben (Abs.2) unterteilt. Hinzu kommen Einzelaufträge zur Prüfung der Verwaltung, die gemäß § 112 Abs.1 Satz 2 GO die Gemeindevertretung, der Hauptausschuß und die Verwaltungsspitze erteilen kann.

Wenn ein Rechnungsprüfungsamt nicht eingerichtet ist, sind die **Rechnungsprüfungsämter der Landkreise** zuständig. Allerdings beschränkt sich im Rahmen der örtlichen Prüfung ihre Funktion auf die Pflichtprüfungen gemäß § 113 Abs.1 Nr.1 und 2 GO, wobei die geprüfte Gemeinde die Kosten zu tragen hat (§ 114 Abs.3 GO).³⁴

Neben die örtliche Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt der Gemeinde bzw. das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises tritt die überörtliche kommunale Prüfung. Sie ist in Brandenburg Aufgabe des **Landesrechnungshofes** (§ 116 Abs.2 Satz 1 GO). Der Landesrechnungshof prüft die kreisfreien Städte und ihre Sondervermögen unmittelbar. Die kleineren Städte und Ämter mit ihren Sondervermögen werden von den **Rechnungsprüfungsämtern der Landkreise** "im Auftrag des Landesrechnungshofs" geprüft. Was

³² Hat die Gemeinde kein eigenes Rechnungsprüfungsamt, tritt an seine Stelle das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises, vgl. Potsdamer Kommentar 1995, § 115 (S.549). Allerdings sind die Prüfungsaufgaben des Rechnungsprüfungsamtes des Landkreises enger als die des gemeindlichen Rechnungsprüfungsamtes.

³³ Vgl. Potsdamer Kommentar 1995, § 115 (S.549).

³⁴ Allerdings ist der Umfang der Prüfungsaufgaben des Rechnungsprüfungsamtes des Landkreises unklar; vgl. hierzu Potsdamer Kommentar 1995, § 114 (S.546 ff.).

damit konkret gemeint ist, versucht eine Verordnung zu klären, die im Entwurf vorliegt.³⁵ Neben seiner Zuständigkeit für die überörtliche Prüfung hat der Landesrechnungshof eine außerordentlich umfassende Prüfungszuständigkeit. Er ist insbesondere zuständig für die Prüfung aller Einrichtungen des Landes und aller landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts.³⁶

Schließlich werden Prüfungen durchgeführt:

- von **übergeordneten Behörden im Rahmen ihrer Fach- und Rechtsaufsicht** (z.B. von Ministerien);
- von **Subventionsgebern**; diese führen die Prüfungen teilweise selbst durch bzw. beauftragen Dritte, z.B. zwischengeschaltete Banken, externe Prüfer oder den Landesrechnungshof, mit der Prüfung, sowie
- von **externen Prüfern**, die die Jahresabschlüsse von Eigenbetrieben, Zweckverbänden und privatrechtlich geführten Gesellschaften in öffentlicher Hand prüfen.³⁷

3.3 Bewertung des Grundmodells

Das Grundmodell weist eine beachtliche Vielfalt von Prüfungen und Prüfungsorganen in der öffentlichen Verwaltung aus. Eine klare Struktur ist jedoch nicht erkennbar. Auch bestehen erhebliche Zweifel, ob diese Vielfalt sowie die konkrete Aufgabenzuordnung effizient ist. Ich möchte mich auf einige Beispiele beschränken:

- (1) Prüfungen sind (definitionsgemäß) Soll-Ist-Vergleiche mit anschließender Urteilsbildung und ggf. Urteilsmitteilung.³⁸ In Abhängigkeit von der Art der Soll-Objekte haben sie die Funktion, Ziele wie Ordnungsmäßigkeit, Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit usw. durchzusetzen. Allerdings ist das Instrument "Prüfung" in aller Regel überfordert, wenn es für die Erreichung dieser Ziele allein oder auch nur primär verantwortlich sein sollte. Zumindest dürfte eine solche Zuständigkeit fast immer ineffizient sein. Die Primärverantwortlichkeit sollte stets bei den Personen liegen, die für die Realisation von Entscheidungen verantwortlich

³⁵ Verordnung über die überörtliche Prüfung bei den kommunalen Körperschaften - Kommunalprüfungsverordnung (KompV), Entwurf vom 12.1.1996. Rechtsgrundlage ist § 116 Abs.2 Satz 5 GO.

³⁶ Vgl. §§ 88 ff. der Landeshaushaltsordnung vom 7.5.1991.

³⁷ Vgl. § 117 Abs.3 und § 118 GO sowie die Verordnung über die Jahresabschlußprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe vom 13. August 1996, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg Teil II - Nr. 33 vom 19.9.1996, S.680-686.

³⁸ Vgl. von Wysocki 1988, S.1 f.

sind. Und damit diese Primärverantwortlichkeit den Handlungsträgern auch hinreichend bewußt ist, sollte sie im Pflichtenkatalog ausdrücklich enthalten und nach Möglichkeit auch mit geeigneten Sanktionen verknüpft sein.

- (2) Wenn eine Gemeinde kein eigenes Rechnungsprüfungsamt hat, liegt die örtliche Prüfung beim Rechnungsprüfungsamt des Landkreises. Allerdings ist dann der Prüfungsumfang geringer; das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises ist nur zuständig für die Pflichtaufgaben gemäß § 113 Abs.1 Nr.1 und 2 GO. Ein sachlich gerechtfertigter Grund für diese Differenzierung, das heißt für einen geringeren Prüfungsumfang bei kleineren Kommunen, ist nicht ersichtlich.
- (3) Die überörtliche Prüfung auf Gemeindeebene obliegt den Rechnungsprüfungsämtern der Landkreise "im Auftrag des Landesrechnungshofs". Eine Rechtsverordnung soll klären, was darunter konkret zu verstehen ist. Der vorliegende Entwurf ist nicht weniger als 7 DIN-A4-Seiten lang, sehr schwer zu verstehen und kündigt in seinem vorletzten § 17 an: "Der Minister des Innern erläßt zur Regelung näherer Einzelheiten Verwaltungsvorschriften zu dieser Verordnung."³⁹ Allein die Tatsache, daß eine umfangreiche Verordnung für nötig gehalten wird, sollte genügend Anlaß sein, die gesetzliche Zuständigkeitsregelung zu überdenken.
- (4) Die Rechnungsprüfungsämter der Landkreise sind auch dann für die überörtliche Prüfung der Kommunen zuständig, wenn eine Gemeinde kein eigenes Rechnungsprüfungsamt hat. In diesem praktisch sehr häufigen Fall müßte das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises seine eigenen örtlichen Prüfungen prüfen. Wie soll das funktionieren? Ist es überhaupt sinnvoll? Liegt es außerdem nicht nahe, daß das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises die Prüfungen in der Landkreisverwaltung in den Vordergrund stellt und die Prüfungen für die Gemeinden ohne eigenes Rechnungsprüfungsamt vernachlässigt? Erfahrungen aus privatwirtschaftlichen Unternehmen, in denen die Abteilung Rechnungswesen zugleich - im Wege der Geschäftsbesorgung - das Rechnungswesen von Tochtergesellschaften übernimmt, legen diese Vermutung nahe.

³⁹ Vgl. Verordnung über die überörtliche Prüfung bei den kommunalen Körperschaften - Kommunalprüfungsverordnung (KompV), Entwurf vom 12.1.1996, § 17.