

9 Wer kontrolliert den kommunalen Haushalt?

Grundsätzlich ist es Sache des Rates, den Vollzug des Haushalts zu kontrollieren. Dazu dienen auch die allgemeinen Informationsrechte des Rates. Zusätzlich gibt es dann aber noch die örtliche Prüfung und die überörtliche Prüfung sowie die Kommunalaufsicht.

Müssen alle Städte und Gemeinden eine örtliche Rechnungsprüfung haben?

Ja, nur die Kleinen kreisangehörigen Gemeinden können darauf verzichten. Kreisangehörige Gemeinden können mit dem Kreis eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit dem Inhalt abschließen, dass die Rechnungsprüfung des Kreises die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung gegen Kostenerstattung wahrnimmt.

Während im Übrigen die innere Organisation der Gemeindeverwaltung weitestgehend in der Hand der örtlichen Verwaltungsführung (Organisationsgewalt) liegt, gilt dies nicht für die Rechnungsprüfung. Der laufenden Prüfung der Rechtmäßigkeit der Zahlungsabwicklung durch die Rechnungsprüfung wird dadurch eine besondere Bedeutung zugemessen.

Welche Aufgaben hat die Rechnungsprüfung im Einzelnen?

Die Rechnungsprüfung hat folgende gesetzlich vorgeschriebene Aufgaben:

1. die Prüfung des Jahresabschlusses und die Prüfung des Gesamtabchlusses in Vorbereitung für den Rechnungsprüfungsausschuss,
2. die laufende Prüfung der Vorgänge und Belege zur Vorbereitung der Prüfung des Jahresabschlusses in der Finanzbuchhaltung und die Überwachung der Zahlungsabwicklung der Gemeinde,
3. die Prüfung des Sondervermögens,
4. die Prüfung der EDV-Programme, die im Bereich der Haushaltswirtschaft der Gemeinde eingesetzt werden,
5. die Prüfung von Vorgängen, die die Gemeinde für eine andere Gebietskörperschaft erledigt (§ 56 Abs. 3 Haushaltsgrundsätzegesetz des Bundes und § 100 Landeshaushaltsordnung),
6. die Prüfung von Vergaben.

Unter den Voraussetzungen der §§ 53 und 54 Haushaltsgrundsätzegesetz hat die Rechnungsprüfung auch gegenüber privatrechtlich organisierten Eigengesellschaften der Gemeinde ein Prüfungsrecht.

Im Zuge der Tendenz, bestimmte Aufgaben aus der Kernverwaltung heraus zu verlagern, hat die Prüfung der Gemeinde als Träger einer Anstalt, als Gesellschafter, Aktionär oder Mitglied in Gesellschaften und anderen Vereinigungen des Privatrechts sowie die Kassen-, Buch- und Betriebsprüfung, die sich die Gemeinde bei einer Beteiligung, bei der Hingabe eines Darlehens oder sonst vorbehalten hat, eine besondere Bedeutung.

Was sind denn die Aufgaben des erwähnten Rechnungsprüfungsausschusses?

Die Hauptaufgabe des *Rechnungsprüfungsausschuss* ist die *Prüfung des Jahresabschlusses* dahingehend, ob er ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild

- der Vermögens-,
- Schulden-,
- Ertrags- und
- Finanzlage der Gemeinde

unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ergibt.

Die Prüfung des Jahresabschlusses erstreckt sich darauf, ob die gesetzlichen Vorschriften und die sie ergänzenden Satzungen und sonstigen ortsrechtlichen Bestimmungen beachtet worden sind.

In die Prüfung sind die Buchführung, die Inventur, das Inventar und die Übersicht über örtlich festgelegte Nutzungsdauern der Vermögensgegenstände einzubeziehen. Der Lagebericht ist darauf zu prüfen, ob er mit dem Jahresabschluss in Einklang steht und ob seine sonstigen Angaben nicht eine falsche Vorstellung von der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Gemeinde erwecken. (vgl. Bild 1)

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat über Art und Umfang der Prüfung sowie über das Ergebnis der Prüfung einen Prüfungsbericht zu erstellen. Der Bestätigungsvermerk oder der Vermerk über seine Versagung ist in den Prüfungsbericht aufzunehmen.

Die Prüfungsgegenstände der gemeindlichen Jahresabschlussprüfung

PRÜFUNGSGEGENSTAND	PRÜFUNGSRAHMEN
Jahresabschluss	§ 95 GO NRW und §§ 37 ff. GemHVO NRW - Ergebnisrechnung (§ 38 GemHVO NRW) - Finanzrechnung (§ 39 GemHVO NRW) - Teilrechnungen (§ 40 GemHVO NRW) - Bilanz (§ 41 GemHVO NRW) - Anhang mit Anlagen (§§ 44 ff. GemHVO NRW) unter Einbeziehung der gesetzlichen Vorschriften, Satzungen, z.B. die Haushaltssatzung) und sonstigen ortsrechtlichen Bestimmungen, z. B. die örtlichen Regelungen nach § 31 GemHVO NRW, einschließlich der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsausführung im Haushaltsjahr.
Buchführung	§ 93 GO NRW und § 27 GemHVO NRW - gemeindliche Finanzbuchhaltung einschließlich der Nebenbuchhaltungen, z.B. Anlagenbuchhaltung
Inventur, Inventar	§ 91 GO NRW und §§ 28 und 29 GemHVO NRW - Durchführung der Erfassung der Vermögensgegenstände und Schulden - Aufstellung des Inventars
Übersicht über örtlich festgelegten Nutzungsdauern	§ 35 Absatz 3 GemHVO NRW - Örtliche Festlegungen über die Nutzungsdauern abnutzbarer Vermögensgegenstände
Lagebericht	§ 95 GO NRW und § 48 GemHVO NRW - Der Lagebericht soll im Einklang mit dem Jahresabschluss stehen. - Seine sonstigen Angaben sollen keine falsche Vorstellung von der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Gemeinde erwecken. - Der Lagebericht hat am Schluss Angaben zu den Verantwortlichen in der Gemeinde zu enthalten.

Bild 1: die Prüfungsgegenstände; Quelle: NKF-Handreichung des Innenministeriums, 5. Auflage, S. 947

Wer ist Adressat des Prüfungsberichts?

Adressat des Berichts ist der Rat. Aber auch die Öffentlichkeit. Deshalb ist der Prüfbericht auch öffentlich.

Vor Abgabe des Prüfungsberichtes durch den Rechnungsprüfungsausschuss an den Rat ist dem Bürgermeister Gelegenheit zur Stellungnahme zum Prüfungsergebnis zu geben. Soweit der Kämmerer von seinem Recht Gebrauch gemacht hat, ist ihm ebenfalls Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Der Rechnungsprüfungsausschuss hat das Ergebnis der Prüfung in einem Bestätigungsvermerk zusammenzufassen.

Gibt es zeitliche Vorgaben für die Prüfung?

Ja. Innerhalb des ersten Quartals des jeweils neuen Haushaltsjahres muss der Bürgermeister den Jahresabschluss für das abgelaufene Haushaltsjahr dem Rat zur Beschlussfassung zuleiten. Der Rat verweist den Jahresabschluss an den Rechnungsprüfungsausschuss, der unter Zuhilfenahme der Rechnungsprüfung, so eine solche besteht, den Jahresabschluss prüft. Bis zum 31. Dezember muss der Rat über den geprüften Abschluss beschließen.

Ist Rechnungsprüfungsausschuss also in erster Linie etwas für Pfennigfuchser?

Da die Diskussion und Analyse der Bilanz unentbehrlich für eine politische Strategiediskussion ist, sollte man die Arbeit des Rechnungsprüfungsausschusses auch politisch entsprechend gewichten.

Die Prüfung ist zwar in erster Linie eine nachträgliche Rechtmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitskontrolle. Es steht nicht im Vordergrund, ob die mit den Ausgaben erwünschten Wirkungen auch tatsächlich eingetreten sind. Insoweit ersetzt die Rechnungsprüfung nicht ein wirksames Controlling.

Die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements hat jedoch auch die Aufgabenstellung der Rechnungsprüfung gravierend verändert. Für den nach der Gemeindeordnung vorgeschriebenen Bestätigungsvermerk ist der Rechnungsprüfungsausschuss verantwortlich. Der Bestätigungsvermerk ist die Grundlage für die abschließende Entscheidung des Rates, die in Form der sog. *Entlastung* erfolgt.

Der vom Rat festgestellte Jahresabschluss ist der Aufsichtsbehörde unverzüglich anzuzeigen. Der Jahresabschluss ist öffentlich bekannt zu machen und bis zur Feststellung des folgenden Jahresabschlusses zur Einsichtnahme für jedermann verfügbar zu halten.

Welche Bedeutung hat es, wenn der Rat die Entlastung verweigert.

Im Zuge der Feststellung des Jahresabschlusses durch den Rat entscheidet dieser über die Entlastung des Bürgermeisters. Der Bürgermeister ist bei dieser Entscheidung nicht stimmberechtigt.

In der Entlastung liegt die Aussage, dass die Haushaltsführung des Bürgermeisters insgesamt das Vertrauen des Rates verdient. Mit der Entlastungsentscheidung verzichtet der Rat auf die Nachholung aller bisher nicht gefassten Mitwirkungshandlungen des Rates, insbesondere solcher außer- und überplanmäßiger Aufwendungen und Auszahlungen, zu denen der Bürgermeister die Zustimmung des Rates nicht eingeholt hat.

Verweigern die Ratsmitglieder die *Entlastung* oder sprechen sie diese nur *mit Einschränkungen* aus, so haben sie dafür die Gründe anzugeben.

Wird die *Entlastung verweigert*, so hat der Bürgermeister die Möglichkeit, im Rahmen eines Kommunalverfassungsstreitverfahrens auf uneingeschränkte Entlastung vor dem Verwaltungsgericht zu klagen.

Welche Bedeutung hat die allgemeine Kommunalaufsicht für die gemeindliche Haushaltswirtschaft?

Wenn und solange die Gemeinde einen ausgeglichenen Haushalt hat, besteht nur eine Informationspflicht. Sobald jedoch Eigenkapitalverzehr eintritt, ist die Kommunalaufsicht im Spiel. Sobald die allgemeine Rücklage vermindert wird, besteht Genehmigungspflicht. (vgl. Frage 8)

Eigenkapitalverzehr oberhalb der gesetzlichen Schwellenwerte führt zur genehmigungspflichtigen Haushaltskonsolidierung. Führt das alles es nicht zum Ziel, können weitere Maßnahmen ergriffen werden (vgl. Bild 1). Das kann im extremen Fall bis zur Einsetzung eines Beauftragten (Staatskommissars) und der Auflösung des Rates gehen.

Den Fall der Auflösung des Rates aus Gründen der verfehlten gemeindlichen Haushaltswirtschaft hat es in Nordrhein-Westfalen allerdings noch nicht gegeben, wohl aber die vorübergehende Einsetzung eines Beauftragten.

Allerdings gilt, dass im Rahmen der Haushaltskonsolidierung die Rechte der Gemeindeorgane auch von der Kommunalaufsicht zu beachten sind.

Die gesetzlichen Aufsichtsmittel	
AUFSICHTSMITTEL	RECHTSQUELLE GEMEINDEORDNUNG
Unterrichtungsrecht	§ 121
Beanstandungsrecht	§ 122 Absatz 1
Aufhebungsrecht	§ 122 Absatz 2
Anordnungsrecht	§ 123 Absatz 1
Ersatzvornahme	§ 123 Absatz 2
Bestellung eines Beauftragten	§ 124
Auflösung des Rates der Gemeinde	§ 125

Bild 1: Die möglichen Aufsichtsmittel der Kommunalaufsicht, Quelle: NKF-Handreichung des Innenministeriums, 5. Auflage, S. 360