

2. Kommunalprüfung

2.1 Grundlagen der Kommunalprüfung

Neben der umfangreichen Prüfungstätigkeit im staatlichen Bereich der Landesverwaltung hat der LRH auch im kommunalen Bereich einen umfassenden Prüfungsauftrag gem. Art. 56 Abs. 2 LV¹ i. V. m. § 2 Abs. 2 LRH-G. Diese **Verankerung der Kommunalprüfung in der Verfassung** gibt es außer in Schleswig-Holstein nur in den Ländern Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen.

Gesetzliche Grundlage für die Kommunalprüfung ist das **Kommunalprüfungsgesetz (KPG)**².

Die Prüfung der kommunalen Körperschaften in Schleswig-Holstein gliedert sich in die örtliche Prüfung - in den größeren Städten durch eigenständige Rechnungsprüfungsämter wahrgenommen -, die überörtliche Prüfung und die Jahresabschlussprüfung der kommunalen Wirtschaftsbetriebe. Alle diese Prüfungen haben das Ziel, Sachvorgänge und Verfahrensabläufe im Hinblick auf Ordnungsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu untersuchen.

2.2 Zuständigkeiten für die Kommunalprüfung

Nach § 2 KPG ist der **LRH** zuständig für die überörtliche Prüfung der kreisfreien Städte, Kreise und kreisangehörigen Städte über 20.000 Einwohner (Ew) sowie der Zweckverbände, die der Aufsicht des Innenministeriums unterstehen. Er ist auch zuständig für die Jahresabschlussprüfung der nach KPG prüfungspflichtigen Einrichtungen (Eigenbetriebe, kleine Kapitalgesellschaften) dieser kommunalen Körperschaften; d. h. er beauftragt die Wirtschaftsprüfer bzw. Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, nimmt an Schlussbesprechungen teil und wertet die Prüfungsberichte aus (§§ 8 ff. KPG). Bei der überörtlichen Prüfung der Kommunen wird auch die Verwaltung der Beteiligungen untersucht (Betätigungsprüfung); in diese Prüfung werden gem. § 54 HGrG³ auch die Gesellschaften einbezogen, deren Jahresabschlüsse nicht nach dem KPG, sondern aufgrund ihrer Größe nach dem Handelsgesetzbuch (HGB) geprüft werden. Der LRH ist prüfungsmä-

¹ Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (Landesverfassung - LV) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 13.05.2008, GVOBl. Schl.-H. S. 223.

² Gesetz über die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften und die Jahresabschlussprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe (Kommunalprüfungsgesetz - KPG -) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 28.02.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 129, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 30.06.2008, GVOBl. Schl.-H. S. 310.

³ Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz - HGrG) vom 19.08.1969, BGBl. I S. 1273, zuletzt geändert durch Art. 123 der Verordnung vom 31.10.2006, BGBl. I S. 2407.

ßig damit insgesamt für den Bereich zuständig, in dem das Innenministerium als Kommunalaufsichtsbehörde tätig ist.

Die **Landräte** führen die überörtliche Prüfung der kommunalen Körperschaften durch, die ihrer Aufsicht unterstehen. Diese Aufgabe nehmen die Rechnungsprüfungsämter der Kreise als Gemeindeprüfungsämter (GPÄ) wahr.

Unabhängig von dieser kommunalaufsichtlichen Zuordnung kann der LRH auch die Haushalts- und Wirtschaftsführung aller kommunalen Körperschaften im Rahmen von Querschnittsprüfungen überwachen (§ 5 a KPG). Dabei werden vergleichende Prüfungen mehrerer kommunaler Körperschaften zu einem Aufgabenbereich oder sachlichen Schwerpunkten vorgenommen.¹

2.3 **Zukunftsgerichtete Prüfungstätigkeit des LRH**

Der LRH stellt zunehmend den **zukunftsgerichteten Beratungsaspekt** in den Vordergrund seiner Arbeit. Dies zeigt die immer größer werdende Zahl von Vorschlägen zur Veränderung der Arbeit in den Kommunen auch im Rahmen der regelmäßigen überörtlichen Prüfungen. Hierbei werden den Kommunen schon während der örtlichen Erhebungen Hinweise und Anregungen zu Verbesserungen im Verwaltungshandeln gegeben.

Auch die vom LRH vermehrt durchgeführten Querschnittsprüfungen beschränken sich nicht allein auf die Aufdeckung von Fehlentwicklungen im Rahmen einer Ordnungsprüfung. Vielmehr sind sie in vielen Fällen als Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung auf Vorschläge zur Veränderung der Aufgabenerledigung durch die Kommunalverwaltung ausgerichtet.

Außerdem hat sich aufgrund der während der Prüfungen vor Ort geknüpften persönlichen Kontakte auch ein reger Gedankenaustausch außerhalb der eigentlichen Prüfungsverfahren entwickelt. Weiterhin gibt es vielfältige Kontakte zu den kommunalen Landesverbänden sowie zum Innenministerium als oberste Kommunalaufsichtsbehörde. Auch steht der LRH in ständiger Verbindung mit den Prüfungsämtern der Kreise und Städte.

Diesen beratenden Tätigkeiten misst der LRH besondere Bedeutung zu, da deren Wirkung z. T. höher einzuschätzen ist, als dies bei Anregungen und auch konstruktiver Kritik im Zuge der gesetzlichen Prüfungsverfahren der Fall ist.

¹ Vgl. im Übrigen die ausführliche Darstellung zur Kommunalprüfung im Kommunalbericht 1999 des LRH, Nr. 2.

2.4 Übersicht über Kommunalprüfungen

In den Jahren 2005 und 2006 hat der LRH im Einzelnen bei folgenden kommunalen Körperschaften **überörtliche Prüfungen** durchgeführt:

- Kreis Pinneberg,
- Städte Elmshorn, Pinneberg, Quickborn, Bad Oldesloe und Heide.

Im Jahr 2007 wurden erstmals alle 4 kreisfreien Städte im Rahmen einer gemeinsamen überörtlichen Prüfung parallel geprüft; vgl. hierzu im Einzelnen Tz. 2.5.

Einen Schwerpunkt legte der LRH auch in den Jahren 2005 und 2006 auf die Durchführung von **Querschnittsprüfungen**; folgende Themenbereiche wurden dabei behandelt:

- Sachausstattung allgemein bildender kommunaler Schulen mit Lehr- und Lernmitteln (ohne IT),
- Kommunale Sportförderung,
- Organisation und Wirtschaftlichkeit ausgewählter Sportboothäfen in kommunaler Trägerschaft oder kommunaler Beteiligung,
- Kommunale Kindertagespflege,
- Sozialstaffelregelungen in Kindertageseinrichtungen,
- Vermögenserfassung und -bewertung bei der Einführung eines neuen kommunalen Rechnungswesens,
- Aufsichtsräte kommunaler Beteiligungsgesellschaften.

Zusammengefasste Erkenntnisse aus Prüfungen mit kommunalem Bezug fanden ihren Niederschlag auch in folgenden **Bemerkungsbeiträgen 2006**:

- Aus- und Fortbildung in der Feuerwehr,
- Schuldnerberatungsstellen,
- Ausübung der Fachaufsicht durch das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft,
- Grundwasserentnahmeabgabe.

2007:

- Neuorganisation in der Katasterverwaltung,
- Krankenhausfinanzierung nach dem KHG,
- Oberflächenwasserabgabe.

2008:

Radwegebau.

Weiterhin lässt der LRH jährlich über 170 **Jahresabschlussprüfungen** kommunaler Wirtschaftsbetriebe von Wirtschaftsprüfern oder Wirtschafts-

prüfungsgesellschaften durchführen, wertet die Prüfungsberichte aus und ergreift - falls erforderlich - weitere Maßnahmen. Hinzu kommt die Beobachtung und Überwachung von mehr als 60 kommunalen Gesellschaften, die nach Handelsgesetzbuch bzw. Energiewirtschaftsgesetz geprüft werden.

Die Beiträge dieses Kommunalberichts geben die Prüfungserfahrungen des LRH wieder, die für den kommunalen Bereich von allgemeiner oder übergeordneter Bedeutung sind.

2.5 **Überörtliche Prüfung der kreisfreien Städte im Jahr 2007**

Angesichts der in den Jahren 2002 bis 2005 besonders schwierigen Finanzsituation der kreisfreien Städte entschied sich der LRH im Jahr 2006, die nach dem Zeitablauf erst später anstehende Prüfung der kreisfreien Städte auf das Jahr 2007 vorzuziehen. Mit Blick auf den bereits erwähnten zukunftsgerichteten Prüfungs- bzw. Beratungsansatz (vgl. Tz. 2.3) war es wesentliches Ziel der Prüfung, die Städte bei ihren Bemühungen zur Haushaltskonsolidierung zu unterstützen. Demzufolge wurden die Prüfungsfelder vorrangig unter dem Gesichtspunkt der Konsolidierungsrelevanz ausgewählt.

Neben der zielorientierten Auswahl der Prüfgebiete wurden im Gegensatz zu der bisherigen Form der überörtlichen Prüfung die einzelnen Prüfungsgegenstände im Rahmen eines **vergleichenden Querschnittsprüfungsansatzes** bei allen 4 kreisfreien Städten gleichzeitig untersucht. Ziel dieser parallelen Prüfung war es, durch eine auf Vergleichen basierende Betrachtung einerseits Transparenz zu erzeugen und andererseits bestmögliche Handlungsalternativen ausfindig zu machen, um sie den jeweils anderen Städten als „Benchmark“ weiterempfehlen zu können.

Die Prüfung der kreisfreien Städte wurde durch ein relativ großes Prüfungsteam durchgeführt. Dieses setzte sich aus Prüferinnen und Prüfern verschiedener Abteilungen des LRH zusammen. Auf diese Weise konnte ein breites Spektrum an Fragestellungen aus den vielfältigen kommunalen Aufgabenbereichen geprüft werden, beginnend bei der Finanz- und Haushaltswirtschaft sowie der Personalwirtschaft über den Sozial- und Jugendhilfebereich, den Kulturbereich und das Gesundheitswesen bis hin zu Themen aus der Bauverwaltung.

Aufgrund des umfassenden Prüfungsansatzes und nicht zuletzt der zahlreichen vergleichenden (Sachverhalts-)Darstellungen in Form von Tabellen und Grafiken schwankte der Umfang der einzelnen Prüfungsberichte, deren umfassende Ausführungen sich hauptsächlich an die fachlich zu-

ständigen Verwaltungseinheiten richtet, zwischen 800 und 900 Seiten. Um die Bearbeitung der Prüfungserkenntnisse des LRH auch für die Mitglieder der städtischen Organe bzw. Gremien und die Verwaltungsspitze handhabbar zu gestalten, wurden zusätzlich „Kurzfassungen“ von jeweils 120 bis 130 Seiten erarbeitet. Schließlich wurden zur weiteren Arbeitserleichterung alle Vorschläge, Empfehlungen und Prüfbitten des LRH nach der Berichtsgliederung geordnet in einer „Vorschlagsliste“ zusammengefasst. Diese bietet einen noch kompakteren Überblick und kann bei der weiteren Bearbeitung auch als Checkliste für die abschließende Beschlussfassung genutzt werden.

Der mit der Prüfung des LRH verbundene Aufwand aufseiten der kreisfreien Städte sowie der Umfang der 4 eigenständigen Prüfungsmitteilungen wurde z. T. durchaus kritisch gesehen. Gleichwohl waren die Rückäußerungen während bzw. nach den im Dezember 2007 durchgeführten 4 Schlussbesprechungen im Wesentlichen positiv. Hervorgehoben wurden vor allem der beratende Ansatz auf Basis vergleichender Betrachtungen und die vielfältigen hieraus abgeleiteten konkreten Empfehlungen und Hinweise.

Abzuwarten bleiben die Stellungnahmen der kreisfreien Städte, die - leicht verzögert durch die Kommunalwahl im Mai 2008 - voraussichtlich etwa Ende September/Anfang Oktober 2008 abgegeben werden. Derzeit wird geprüft, ob der vergleichende Ansatz auf die überörtliche Prüfung der Kreise und der Städte über 20.000 Einwohner übertragen werden sollte.

Auch wenn sie lediglich in einer begrenzten Zahl von Prüffeldern gewonnen werden konnten, stellen die im Rahmen der überörtlichen Prüfung der kreisfreien Städte erarbeiteten Empfehlungen gute Vorschläge dazu dar, wie ein Sanierungskonzept mit konkreten Einspar-Maßnahmen unterlegt und dadurch umsetzbar gestaltet werden kann.