

2. Kommunalprüfung in Schleswig-Holstein

2.1 Rechtliche Grundlagen der Kommunalprüfung

Neben seiner Zuständigkeit für die Landesverwaltung hat der LRH nach Art. 56 Abs. 2 Landesverfassung¹ i. V. m. § 2 Abs. 2 Gesetz über den Landesrechnungshof Schleswig-Holstein² auch im kommunalen Bereich einen umfassenden Prüfungsauftrag.

- Gesetzliche Grundlage für die Kommunalprüfung ist das Kommunalprüfungsgesetz (KPG)³. Bei der Prüfung der kommunalen Körperschaften in Schleswig-Holstein unterscheidet man
- eine **örtliche Prüfung** - sie ist in den größeren Städten und den Kreisen Aufgabe der kommunalen Rechnungsprüfungsämter -,
- die **überörtliche Prüfung** und
- die **Jahresabschlussprüfung** der kommunalen Wirtschaftsbetriebe.
- Alle Prüfungen haben das Ziel, Sachvorgänge und Verfahrensabläufe auf Ordnungsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu untersuchen.

2.2 Wer prüft was in den Kommunen?

Nach § 2 KPG ist der LRH zuständig für die überörtliche Prüfung der kreisfreien Städte, Kreise und kreisangehörigen Städte über 20.000 Einwohner sowie der Zweckverbände, die der Aufsicht des Innenministeriums unterstehen. Er ist auch zuständig für die Jahresabschlussprüfung der nach KPG prüfungspflichtigen Einrichtungen. Das sind die Eigenbetriebe und kleinen Kapitalgesellschaften dieser kommunalen Körperschaften. Der LRH 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. In diese Betätigungsprüfung werden gem. § 54 HGrG⁴ auch die Gesellschaften einbezogen,

¹ Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (Landesverfassung - LV) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 13.05.2008, GVOBl. Schl.-H. S. 223, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.07.2010, GVOBl. Schl.-H. S. 550.

² Gesetz über den Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (LRH-G) vom 02.01.1991, GVOBl. Schl.-H. S. 3, zuletzt geändert durch Gesetz vom 04.05.2004, GVOBl. Schl.-H. S. 128. *)

³ 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. *)

⁴ 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. 1 des Gesetzes vom 27.05.2010, BGBl. I S. 671.

*) Anmerkung: Gesetzesänderungen sind beschlossen, jedoch bei Redaktionsschluss noch nicht in Kraft gesetzt.

deren Jahresabschlüsse nicht nach dem KPG, sondern aufgrund ihrer Größe nach dem Handelsgesetzbuch geprüft werden.

Die Landräte führen die überörtliche Prüfung der kommunalen Körperschaften durch, die ihrer Aufsicht unterstehen. Diese Aufgabe nehmen die Rechnungsprüfungsämter der Kreise als Gemeindeprüfungsämter wahr. Um ihre Prüfungskompetenz zu stärken und Synergieeffekte zu nutzen haben die Kreise Ostholstein und Plön, Dithmarschen und Steinburg sowie Nordfriesland und Schleswig-Flensburg in den Jahren 2009 bzw. 2010 ihre Rechnungs- und Gemeindeprüfungsämter jeweils zusammengelegt.

Unabhängig von seiner o. a. Grundzuständigkeit überwacht der LRH die Haushalts- und Wirtschaftsführung aller kommunalen Körperschaften durch Querschnittsprüfungen (§ 5 a KPG). Dabei wird in mehreren kommunalen Körperschaften ein Aufgabenbereich oder sachlicher Schwerpunkt vergleichend geprüft.¹

2.3 Prüfungen des Landesrechnungshofs sind in die Zukunft gerichtet

Der LRH stellt zunehmend den zukunftsgerichteten Beratungsaspekt in den Vordergrund seiner Arbeit. So werden den Kommunen bei den überörtlichen Prüfungen möglichst schon während der Gespräche vor Ort Hinweise und Anregungen gegeben. Sie können schnell umgesetzt werden und das Verwaltungshandeln verbessern.

Auch die Querschnittsprüfungen des LRH beschränken sich nicht darauf, Fehlentwicklungen aufzudecken. Vielmehr werden regelmäßig Vorschläge gemacht, mit denen die Kommunen ihre Aufgaben besser und wirtschaftlicher erledigen können.

2007 wurden die kreisfreien Städte erstmals parallel geprüft. Auch hier wurden praktikable Empfehlungen insbesondere zur Haushaltskonsolidierung vorgelegt.

Außerdem hat sich aufgrund der persönlichen Kontakte auch ein reger Gedankenaustausch außerhalb der eigentlichen Prüfungsverfahren entwickelt. Darüber hinaus 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.

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

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

2.4 Übersicht über Kommunalprüfungen

2007 hat der LRH zunächst bei den Städten Reinbek und Bad Schwartau geprüft.

Im Anschluss wurden ab Mitte 2007 erstmals alle 4 kreisfreien Städte gemeinsam geprüft. Ziel dieser Prüfung war es, das Verwaltungshandeln der Städte zu vergleichen. Einerseits sollte hierdurch Transparenz erzeugt werden. Andererseits sollten bestmögliche Handlungsalternativen als „Benchmark“ ausfindig gemacht werden, um sie den jeweils anderen Städten weiterempfehlen zu können. Um die Städte bei ihren Bemühungen zur Haushaltskonsolidierung zu unterstützen, wurden die Prüfungsfelder vorrangig unter dem Gesichtspunkt der Konsolidierungsrelevanz ausgewählt.

Die kreisfreien Städte wurden von Prüferinnen und Prüfern verschiedener Abteilungen des LRH geprüft. Auf diese Weise konnte ein breites Spektrum aus den vielfältigen kommunalen Aufgabenbereichen geprüft werden:

- Finanzen und Haushalt,
- Personalbewirtschaftung,
- Soziales,
- Jugendhilfe,
- Kultur,
- Gesundheitswesen,
- Teile der Bauverwaltung.

Zwar war der Aufwand der kreisfreien Städte für diese neue Art der Prüfung des LRH hoch. Trotzdem waren die Rückmeldungen der Städte meist positiv. Hervorgehoben wurden vor allem die vergleichenden Betrachtungen und die vielfältigen hieraus abgeleiteten konkreten Empfehlungen und Hinweise.

Einige wichtige Ergebnisse der Prüfung der kreisfreien Städte sind in Nr. 10 dieses Kommunalberichts zusammengefasst.

Aufgrund der positiven Erfahrungen kommt der neue Prüfungsansatz auch bei der 2009 bis 2011 laufenden parallelen Prüfung aller 11 Kreise zum Einsatz.

Neben den zeitintensiven parallelen Prüfungsvorhaben bei den kreisfreien Städten und den Kreisen legte der LRH auch 2008 bis 2010 Wert darauf, Querschnittsprüfungen durchzuführen. Folgende Themen wurden behandelt:

- Kommunale Wasserversorgungsnetze,
- Kommunales Büchereiwesen,
- Kommunale Leistungen nach Sozialgesetzbuch II,
- Eröffnungsbilanzen kommunaler Gebietskörperschaften,
- Personalausstattung und Aufgabenerfüllung der kommunalen Prüfungsbehörden.

Erkenntnisse aus Prüfungen mit kommunalem Bezug sind auch in folgenden Bemerkungsbeiträgen des LRH zu finden:

2009

- Flugplatz Kiel: Kaum Flugverkehr trotz hoher Zuschüsse (Nr. 23),
- Kommunalisierung der Eingliederungshilfe ein Erfolg? (Nr. 26).

2010

- Lebensmittelüberwachung entspricht nicht den rechtlichen Vorgaben (Nr. 12),
- Erfolg von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für den Naturschutz sichern (Nr. 14),
- Betriebskostenfinanzierung der Krankenhäuser muss verbessert werden - nur dann können die Krankenhäuser noch sparen (Nr. 26).
-

Darüber hinaus enthält der Schulbericht 2009 des LRH zu vielen Themen Analysen und Vorschläge, die auch für die kommunalen Schulträger wichtig sind.

-
- Schließlich lässt der LRH jährlich knapp 200 Jahresabschlussprüfungen kommunaler Wirtschaftsbetriebe von Wirtschaftsprüfern oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften durchführen, wertet die Prüfungsberichte aus und ergreift ggf. weitere Maßnahmen. Außerdem beobachtet er mehr als 60 kommunale Gesellschaften, die nach Handelsgesetzbuch bzw. Energiewirtschaftsgesetz geprüft werden.