

6. Kommunalprüfung - Verbesserungen sind möglich

Für eine sachgerechte und qualifizierte Wahrnehmung der Kommunalprüfung ist eine angemessene Personalausstattung der Prüfungsbehörden der Kreise und Städte unabdingbar.

Die Qualität der örtlichen und überörtlichen Prüfung kann zusätzlich durch Kooperation der Prüfungsbehörden sowie intensivere Fortbildung und Spezialisierung der Prüfer verbessert werden. Darüber hinaus sollten Wirtschaftlichkeits- und Organisationsprüfungen durchgeführt werden. Die Kommunen sollten zudem verstärkt beraten werden.

Es besteht derzeit keine Notwendigkeit, die Kommunalprüfung grundlegend neu zu organisieren. Für ein Flächenland wie Schleswig-Holstein ist die jetzige Organisation der überörtlichen Kommunalprüfung eine geeignete und wirtschaftliche Lösung.

6.1 Die Kommunalprüfung in der Diskussion

Von kommunaler Seite wurde immer wieder angeregt, eine weitreichende Neuordnung der Kommunalprüfung mit der Errichtung einer kommunal getragenen Prüfungseinrichtung zu diskutieren. Gefordert wird, die Kommunalprüfung von der klassischen Rechtmäßigkeitsprüfung zu einer beratenden und vergleichenden Prüfungstätigkeit weiterzuentwickeln.

Die Rechnungsprüfungsämter haben wiederholt vorgetragen, dass ihre Personalausstattung qualitativ und quantitativ nicht mehr ausreicht, die vielfältigen Aufgaben hinreichend wahrzunehmen.

Der Landesrechnungshof hat diese Entwicklung zum Anlass genommen, die Situation der kommunalen Prüfungsbehörden zu untersuchen. Die Schwerpunkte lagen dabei in der Prüfung der Stellenausstattung und Aufgabenwahrnehmung der Rechnungs- und Gemeindeprüfungsämter (RuG-PÄ) der Kreise. Er ist zudem der Frage nachgegangen, welche Vor- und Nachteile die Errichtung einer kommunal getragenen Prüfungseinrichtung in Schleswig-Holstein mit sich bringen würde.

6.2 Die Personalausstattung in den kommunalen Prüfungsbehörden wurde teilweise erheblich reduziert

Die Kommunalprüfung unterscheidet die überörtliche und örtliche Prüfung: Die überörtliche Kommunalprüfung in Schleswig-Holstein ist - im Gegensatz zu den meisten anderen Ländern - in der Landesverfassung (LV) ver-

ankert und dort dem Landesrechnungshof zugewiesen.¹ Das Kommunalprüfungsgesetz (KPG) sieht als Prüfungsbehörden neben dem LRH auch die Landräte vor. Der LRH ist zuständig für die überörtliche Prüfung der Kreise, der kreisfreien Städte und der Städte über 20.000 Einwohner; der Landrat für die überörtliche Prüfung derjenigen kommunalen Körperschaften, über die er die Kommunalaufsicht führt.

Für die örtliche Prüfung haben die Städte über 20.000 Einwohner ein selbstständiges Rechnungsprüfungsamt (RPA) einzurichten². Die Aufgaben des RPA des Kreises³ werden in Personalunion mit dem Gemeindeprüfungsamt wahrgenommen.

Die Anzahl der Planstellen⁴ für den Aufgabenbereich der kommunalen Prüfung wurde 1995 bis 2008 in den Kreisen, kreisfreien Städten und Mittelstädten um 20 bzw. 11 % reduziert:

**Entwicklung der Planstellen für Prüfungspersonal
in der kommunalen Prüfung**

Kommunale Gruppe	1995	2008	Veränderung
1. Kreise	93,5	80,3	- 13,2 (= 14 %)
2. Kreisfreie Städte	46,5	41,5	- 5,0 (= 11 %)
3. Mittelstädte	38,3	36,3	- 2,0 (= 5 %)
Zusammen	178,3	158,1	- 20,2 (= 11 %)

Insgesamt waren in der Kommunalprüfung 2008 von den zur Verfügung stehenden 158 Planstellen fast 14 Stellen nicht besetzt. In den Mittelstädten fielen die Einsparungen deshalb so gering aus, weil die Prüfungsämter überwiegend nur mit einer Planstelle ausgestattet sind.

Nach Angaben der Kommunen erfolgten die Reduzierung der Planstellen sowie deren unterlassene Besetzung nicht nur aus Gründen der Haushaltskonsolidierung. Sie war auch auf die Verringerung der Prüfungsaufgaben bzw. -felder zurückzuführen. So hatte sich u. a. die Anzahl der zu prüfenden Körperschaften durch Kooperationen bzw. Zusammenlegungen von kommunalen Verwaltungen verringert. Darüber hinaus fiel mit der Zusammenführung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe 2005 und Übertra-

¹ Art. 56 Abs. 2 LV: „Der Landesrechnungshof überwacht die Haushalts- und Wirtschaftsführung der kommunalen Körperschaften. Das Nähere regelt ein Kommunalprüfungsgesetz.“ Vgl. auch § 2 Abs. 2 des Gesetzes über den Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (LRH-G - Gesetzesänderung beschlossen jedoch bei Redaktionsschluss noch nicht in Kraft gesetzt).

² §§ 114 und 116 Gemeindeordnung (GO).

³ § 57 Kreisordnung (KrO).

⁴ Teilzeitstellen wurden in Vollzeitäquivalente umgerechnet.

gung der Aufgaben auf die Arbeitsgemeinschaften ein Großteil der Prüfungsaufgaben in diesen Bereichen weg.

Demgegenüber sind aber auch zusätzliche Belastungen entstanden:

- Einbindung der Prüfungsbehörden in die Einführung der Doppik,
- Bestellung zum Datenschutz- oder Korruptionsbeauftragten,
- verstärkte Prüfung von Vergaben,
- Mitarbeit in Vergabepflichten bzw. Stellenbewertungskommissionen.

Bei den RuGPÄ der Kreise wurden die Planstellen im Vergleich aller kommunalen Prüfungsbehörden am stärksten gekürzt. Hier reduzierte sich die Zahl der Prüferstellen von 1995 bis 2008 von 93,5 auf 80,3. Dies entspricht einem Rückgang von 14 %. Dabei lag die durchschnittliche Zahl der Planstellen eines RuGPA 1995 bei 8,5 und sank auf 7,3 im Jahr 2008. Besonders deutlich zurückgegangen sind in diesem Zeitraum die Planstellen für den Prüfungsdienst in den folgenden Kreisen:

- Rendsburg-Eckernförde -30 %,
- Ostholstein -27 %,
- Dithmarschen -25 % und
- Pinneberg -20 %.

Auch der Vergleich der ausgewiesenen Planstellen mit den tatsächlich besetzten zeigt eine immer größer werdende Diskrepanz:

- 1995 waren von durchschnittlich 93,5 Planstellen 92,5 besetzt, das heißt, lediglich eine Planstelle war nicht besetzt.
- Von 1995 bis 2005 waren jährlich durchschnittlich 2,5 Planstellen nicht besetzt.
- Ende 2008 waren die zugewiesenen 80,3 Planstellen nur mit 72,4 Vollzeitkräften besetzt.

Insgesamt wurde das Personal von 1995 bis 2008 um 20,1 Vollzeitkräfte reduziert.

Die Minderbesetzungen von insgesamt 7,9 Stellen im Jahr 2008 fanden sich in den folgenden Kreisverwaltungen:

- Dithmarschen und Herzogtum Lauenburg (jeweils eine Stelle von 6,0 bzw. 6,5 Planstellen),
- Ostholstein (2,1 Stellen von 8,0 Planstellen),
- Rendsburg-Eckernförde (2 Stellen von 7,6 Planstellen) und
- Schleswig-Flensburg (1,8 Stellen von 8,0 Planstellen).

Die durchschnittliche Ist-Besetzung der RuGPÄ lag 1995 noch bei 8,4 und sank bis zum Jahr 2008 auf 6,6. Dies entspricht einem Rückgang von 21,4 %.

6.3 **Rechnungs- und Gemeindeprüfungsämter der Kreise haben ihre Prüfungsaufgaben nicht immer fristgerecht wahrgenommen**

Im Bereich der örtlichen Prüfung, für den das RPA der Kreise tätig wird, wurden keine messbaren Rückstände festgestellt. Die gesetzliche Aufgabe wird grundsätzlich erfüllt. Der LRH empfiehlt, auch die Aufgabe der Prüfung der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit mehr als bisher in die Prüfungstätigkeit einzubeziehen.

Im Bereich der überörtlichen Prüfung sollen kommunale Körperschaften, die kein eigenes RPA eingerichtet haben, innerhalb eines Zeitraums von 5 Jahren einmal geprüft werden.¹ Die Auswertung der Prüfpläne und der erfolgten Prüfungen hat gezeigt, dass die RuGPÄ der Kreise Dithmarschen, Herzogtum Lauenburg, Ostholstein, Rendsburg-Eckernförde und Schleswig-Flensburg die Haushalts- und Wirtschaftsführung von Gemeinden und weiteren Körperschaften bis zu 10 Jahre nicht mehr geprüft hatten. Dabei handelt es sich um dieselben Kreise, die die geringsten personellen Ressourcen für die Prüfung bereitstellten.

Neben der unzureichenden Personalausstattung ergaben sich auch durch die unter Tz. 6.2 dargestellten Sonderaufgaben Verzögerungen bei der Durchführung von überörtlichen Prüfungen. Der Personalaufwand dafür betrug bis zu einer halben Planstelle je RuGPA.

Der Personalabbau bei den Kreisen hat teilweise zu Arbeitsrückständen und zu einer insbesondere vom Schleswig-Holsteinischen Gemeindetag (SHGT) beklagten unzureichenden Qualität der überörtlichen Prüfung geführt.

6.4 **Personalausstattung und Aufgabenwahrnehmung in den Prüfungsbehörden der Kreise sollten optimiert werden**

Zur Verbesserung der Kommunalprüfung gibt der LRH die folgenden Hinweise und Empfehlungen:

- Die RuGPÄ der Kreise sind personell so auszustatten, dass sie ihre Aufgaben in vollem Umfang sachgerecht und umfassend durchführen können. Genehmigte Planstellen sind auch tatsächlich zu besetzen. Ein weiterer Personalabbau der ohnehin schon niedrigen Personalausstattung des Jahres 2008 ist nicht zu vertreten.
- Um die festgestellten Defizite insbesondere in der überörtlichen Prüfung zukünftig zu vermeiden, sollte die Anzahl der Planstellen in den Prüfungsbehörden der Kreise Herzogtum Lauenburg, Rendsburg-

¹ § 3 Abs. 3 KPG.

Eckernförde sowie Steinburg/Dithmarschen maßvoll angehoben werden.

- Zu einer verlässlichen Beurteilung und Steuerung des erforderlichen Personals bei den RuGPÄ ist eine getrennte Erfassung und Bewertung des Personaleinsatzes bei der örtlichen und überörtlichen Prüfung erforderlich.
- Die Prüfer sollten intensiv fortgebildet werden. Für bestimmte Bereiche wie z. B. Informationstechnik oder Bau sollten spezialisierte Prüfer eingesetzt werden.
- Die Prüfung der Jahresrechnung und die Berichtsabfassung können dadurch optimiert werden, dass Schwerpunkte gesetzt werden.
- Die RuGPÄ sollten auch im kreisangehörigen Bereich Querschnittsprüfungen nach § 5 a KPG mit vergleichendem Ansatz durchführen.
- Es sind vermehrt Wirtschaftlichkeits- und Organisationsprüfungen durchzuführen.
- Die Schlussbesprechungen im Rahmen der überörtlichen Prüfungen sollten grundsätzlich unter der Leitung der Landrätin oder des Landrats stattfinden.

Insgesamt sollten die Rechnungsprüfungsbehörden das Ziel verfolgen, mit einer zukunftsorientierten Finanzkontrolle durch Beratung den Nutzen der Prüfung zu erhöhen und die Wirkung zu verstärken.

6.5 **Interkommunale Zusammenarbeit auch in der Rechnungsprüfung**

Um die Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit in der Kommunalprüfung zu verbessern, besteht auch die Möglichkeit der Zusammenarbeit der RPÄ der Städte und der Kreise. Inzwischen gibt es zahlreiche Kooperationen im Bereich Rechnungs- und Gemeindeprüfung, wie z. B. der Kreise Plön und Ostholstein, Steinburg und Dithmarschen sowie Nordfriesland und Schleswig-Flensburg.

Der LRH bewertet die Situation wie folgt:

- Kooperationen sind rechtlich zulässig und vom Gesetzgeber erwünscht.
- Sie müssen zu Qualitätsverbesserungen und Einsparungen führen.
- Mehraufwendungen bei Reise- und anderen Sachkosten können durch organisatorische Maßnahmen minimiert werden.

6.6 **Die derzeitige Organisation der Kommunalprüfung hat sich bewährt**

Im Rahmen der Beratungen zur Funktionalreform hat der SHGT die Forderung erhoben, die Gemeindeprüfungsämter aufzulösen und die Aufgaben der überörtlichen Prüfung in eine landesweite kommunal getragene Prüfungseinrichtung zu überführen. Nach seiner Auffassung ist die bisherige

Gemeindeprüfung in Schleswig-Holstein in ihrer Struktur überholt. Die Prüfung sollte sich von überkommenen Prüfungsfeldern und -methoden wie vergangenheitsbezogenen Rechtsmäßigkeitprüfungen lösen und zu einer auf die Zukunft gerichteten, beratenden und vergleichenden Prüfungstätigkeit weiterentwickelt werden.

Der LRH vertritt dagegen die Auffassung, dass eine Änderung der Zuständigkeiten in der Kommunalprüfung in Schleswig-Holstein derzeit nicht erforderlich ist.

Hierfür sprechen im Wesentlichen die folgenden Gründe:

- Die Rechnungshofslösung stellt für ein kleines Flächenland wie Schleswig-Holstein eine zweckmäßige Form dar, die überörtliche Finanzkontrolle sicherzustellen. Die in der LV enthaltene grundsätzliche Verankerung auch der kommunalen Finanzkontrolle beim LRH sichert eine neutrale, außerhalb der politischen Gewalten stehende und von Einflussnahmen der geprüften kommunalen Körperschaften freie Prüfungstätigkeit. Landes- und Kommunalfinanzen werden nach einheitlichen Prüfungsmaßstäben unter Berücksichtigung der finanzwirtschaftlichen Verflechtungen zwischen Land und Kommunen beurteilt.
- Aus der umfassenden Zuständigkeit des LRH für die Prüfung von Land und Kommunen lassen sich Synergien und Wirtschaftlichkeitsvorteile erzielen. Zusätzlicher Fachverstand für Spezialgebiete wie z. B. Hochbau, Tiefbau oder Informationstechnik wird für die Kommunalprüfung flexibel aus den anderen Prüfungsabteilungen des LRH herangezogen. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Verantwortung für den Verwaltungsvollzug bei Land und Kommunen in Schleswig-Holstein - ein Land ohne staatlichen Mittelbau - stark miteinander verwoben ist.
- Positiv wirkt sich im derzeitigen System auch die Nähe zwischen überörtlicher Kommunalprüfung und Kommunalaufsicht aus, die eine Zusammenarbeit „Hand in Hand“ ermöglicht. Dies gilt in erster Linie für die gemeinsame Zuständigkeit der Landräte für beide Aufgabenbereiche, aber auch für die Zusammenarbeit zwischen LRH und Kommunalaufsicht des Innenministeriums.
- Eine Herauslösung der Aufgaben der Gemeindeprüfungsämter aus den Kreisen würde im Übrigen die in Personalunion wahrgenommenen Aufgaben der Rechnungsprüfung der Kreise erheblich berühren und nicht ohne Auswirkungen auf deren Leistungsfähigkeit als örtliche Prüfungsinstanz bleiben.

Nach alledem bedarf es derzeit keiner Änderungen der Organisation der Kommunalprüfung. Gleichwohl sind Verbesserungen möglich. Hierzu haben sich der LRH und die kommunalen Prüfungsbehörden zusammen mit dem Innenministerium und den kommunalen Landesverbänden darauf

verständnis, einen Dialog über die Fortentwicklung der Kommunalprüfung zu führen. In diesem Rahmen sollen der Informationsaustausch intensiviert und der Prüfungs- und Beratungsbedarf konkretisiert werden.

6.7 **Stellungnahmen**

Die **kommunalen Landesverbände** haben die Untersuchung der Organisation der Kommunalprüfung durch den LRH begrüßt. Die darin enthaltenen Feststellungen zeigten einen Handlungsbedarf auf, für den es unterschiedliche Lösungsmöglichkeiten gebe. Ebenso seien der verstärkte Beratungsansatz des LRH und die Bereitschaft zum weiteren Dialog über die Fortentwicklung der überörtlichen Kommunalprüfung zu begrüßen. Für eine abschließende Bewertung fehle jedoch der Vergleich zu Organisationsformen anderer Bundesländer. Zu bezweifeln sei darüber hinaus, ob durch Kooperationen der Prüfungsbehörden der gleiche Wirkungsgrad erzielt werden könne wie mit einem landesweiten Prüfungsverband. Die Forderung nach mehr Personal bei den Prüfungsbehörden sei zwar nachvollziehbar; sie widerspreche jedoch anderen Aussagen des LRH, Personal einzusparen.

Der **LRH** weist darauf hin, dass Schwerpunkt der Prüfung die Personalausstattung und Aufgabenerfüllung der kommunalen Prüfungseinrichtungen in Schleswig-Holstein war. Er ist dabei auch auf die Vorteile eingegangen und hat die zu erwartenden Nachteile einer Änderung der jetzigen Organisationsform dargestellt.