

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, 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 überprüfen.

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

¹ Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (Landesverfassung - LV -) i. d. F. vom 13.06.1990, GVOBl. Schl.-H. S. 391, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 14.02.2004, GVOBl. Schl.-H. S. 54.

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. 7 des Gesetzes vom 01.02.2005, GVOBl. Schl.-H. S. 57.

³ Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegezet - HGrG) vom 19.08.1969, BGBl. I S. 1273, zuletzt geändert durch Art. 63 des Gesetzes vom 23.12.2003, BGBl. I S. 2848.

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

In der neuen Legislaturperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages sind erneut Forderungen aus dem kommunalen Bereich laut geworden, die überörtliche Kommunalprüfung neu zu ordnen. Nach den Vorstellungen der Befürworter soll dazu ein kommunaler **Prüfungsverband** bzw. eine kommunale **Prüfungsanstalt** geschaffen werden. Der LRH weist hierzu auf folgende Gesichtspunkte hin:

Eine **Organisationsform** ist stets nur Mittel zum Zweck. Sie hat sich im Wesentlichen an den Funktionsanforderungen zu orientieren, im vorliegenden Fall an der Frage, was die überörtliche Kommunalprüfung leisten soll und muss. Neben dieser Zielsetzung sind die verfassungsmäßigen Grundlagen der Finanzkontrolle, die Größe unseres Landes sowie die vorhandene Gemeindestruktur weitere wichtige Aspekte bei der Entscheidung der geeigneten Organisationsform für die überörtliche Kommunalprüfung. Vor diesem Hintergrund stellen der gewählte Aufbau und die langjährig praktizierte Organisationsform der überörtlichen Kommunalprüfung in Schleswig-Holstein ohne Zweifel gute Lösungen dar, die sich aus Sicht des LRH aus folgenden Gründen insgesamt bewährt haben.

Insbesondere die **Rechnungshofslösung** stellt gerade 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. Bei diesem Modell ist insbesondere gewährleistet, dass Landes- und Kommunalfinanzen nach einheitlichen Grundsätzen und Prüfungsmaßstäben beurteilt werden und die Belange der kommunalen Seite dabei nicht zu kurz kommen. Der ständige Einblick in die Haushalts- und Wirtschaftsführung **des Landes und der kommunalen Körperschaften** ermöglichen dem LRH eine vergleichende und abgewogene Urteilsbildung

¹ Vgl. im Übrigen die ausführliche Darstellung zur Kommunalprüfung im Kommunalbericht 1999 des LRH, S. 8 ff.

über die Aufgabenerfüllung und die finanzwirtschaftlichen Verflechtungen zwischen Land und Kommunen. Daraus lassen sich Gesamtbewertungen ableiten, die wiederum unterstützende Entscheidungsgrundlagen für den Gesetzgeber sein können. Von diesem Wissen macht der LRH bei seinen Stellungnahmen zu Gesetz- und Verordnungsentwürfen Gebrauch. Ebenso wie er stets die Erfüllung der Landesaufgaben im Blick hat, versteht er sich auch als „Sachwalter“ der Kommunen, wie u. a. Stellungnahmen zu den Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes (FAG)¹ oder viele Beiträge in den Kommunalberichten, z. B. zum Quotalen System, belegen.

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.

Ein weiterer Vorteil des jetzigen Systems ist die - richtigerweise bestehende - **Kostenfreiheit** der überörtlichen Kommunalprüfung für die geprüften Kommunen. Ein kommunaler Prüfungsverband oder eine Prüfungsanstalt finanziert sich über Gebühren, wie die bestehenden Beispiele in anderen Bundesländern zeigen.

Die Praxis der Kommunalprüfung beim LRH stellt auch eine **wirtschaftliche Lösung** dar, da für diese umfassende Aufgabe lediglich 12 Prüferinnen und Prüfer eingesetzt werden. Zusätzlicher Fachverstand für Spezialgebiete, wie z. B. Hochbau, Tiefbau oder Informationstechnik, wird für die Kommunalprüfung flexibel aus den anderen Prüfungsabteilungen des LRH herangezogen.

Eine Herauslösung der Aufgaben der GPÄ 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.

Unabhängig von diesen für die grundsätzliche Beibehaltung des jetzigen Systems sprechenden Aspekte ist der LRH bereit, sich an einer konstruktiven Diskussion zu beteiligen und zu weiterführenden Lösungen i. S. einer **Verbesserung der überörtlichen Kommunalprüfung** in Schleswig-Holstein beizutragen.

¹ Gesetz über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz - FAG -) vom 04.02.1999, GVOBl. Schl.-H. S. 47, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 14.12.2004, GVOBl. Schl.-H. S. 484.

2.3 **Zukunftsgerichtete Prüfungstätigkeit des LRH**

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

Auch die vom LRH vermehrt durchgeführten Querschnittsprüfungen im kommunalen Bereich beschränken sich nicht allein auf die Aufdeckung von Fehlentwicklungen im Rahmen einer Ordnungsprüfung, sondern sind 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 und insbesondere zum Innenministerium als oberster 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.

2.4 **Übersicht über Kommunalprüfungen**

In den Jahren 2003 und 2004 hat der LRH im Einzelnen bei folgenden kommunalen Körperschaften **überörtliche Prüfungen** durchgeführt:

- Kreise Nordfriesland und Segeberg,
- Städte Norderstedt, Schleswig, Wedel, Itzehoe, Ahrensburg und Husum,
- Zweckverband Ostholstein.

Einen besonderen Schwerpunkt legte der LRH in den Jahren 2003 und 2004 auf die Durchführung von **Querschnittsprüfungen**; folgende Themenbereiche wurden dabei behandelt:

- Verwaltungsstrukturen und Zusammenarbeit im kreisangehörigen Bereich,
- Kommunale Einflussicherung in GmbH,
- Schulkostenbeiträge,

- Verwendung von Pauschalzuweisungen für den ÖPNV durch die Kommunen,
- Entwicklung und Steuerung der Hilfen nach § 35 a SGB VIII,
- Kommunale Bauhöfe,
- Kommunale Schwimmbäder,
- Umsetzung und Auswirkungen des Grundsicherungsgesetzes,
- Gewährleistung von Jahresabschlussprüfungen nach KPG und von Prüfungsrechten nach HGrG bei Gesellschaften mit kommunaler Beteiligung,
- Organisation und Kosten der Schülerbeförderung.

Insbesondere der Sonderbericht vom 28.11.2003 über die Querschnittsprüfung „Verwaltungsstrukturen und Zusammenarbeit im kreisangehörigen Bereich“ hat eine große Resonanz gefunden und die breite landes- und kommunalpolitische Diskussion zur Größenordnung leistungsfähiger Kommunalverwaltungen beflügelt.

Zusammengefasste Erkenntnisse aus Prüfungen mit kommunalem Bezug fanden ihren Niederschlag auch in folgenden **Bemerkungsbeiträgen 2004**:

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

Darüber hinaus ist der Sonderbericht „Prüfung der Unterrichtsversorgung, des Lehrerberarfs sowie der Schulentwicklung der öffentlichen allgemein bildenden Schulen des Landes Schleswig-Holstein bis zum Schuljahr 2009/10“ für die Kommunen von Bedeutung.

Auch die folgenden Beiträge in den **Bemerkungen 2005** weisen einen kommunalen Bezug auf:

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

Weiterhin lässt der LRH jährlich rd. 150 **Jahresabschlussprüfungen** kommunaler Wirtschaftsbetriebe von Wirtschaftsprüfern oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften durchführen, wertet die Prüfungsberichte aus und ergreift - falls erforderlich - weitere Maßnahmen. Hinzu kommt die Beobachtung und Überwachung von mehr als 40 kommunalen Gesellschaften, die nach HGB geprüft werden.

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