Beschlussvorlage

EG Stadt Tangerhütte
Bürgermeister

Vorlage Nr.: BV 435/2020

öffentlich

Amt/Geschäftszeichen: Amt für Verwaltungssteuerung	Datum: 04.11.2020
Bearbeiter: Kathleen Altmann	Wahlperiode 2019 - 2024

Beratungsfolge	Termin	Abstimmung	Ja Nein Enthaltung
Haupt-, Finanz- und Vergabeausschuss	07.12.2020	-----	-----
	09.12.2020	empfohlen	6 4 0
Stadtrat	16.12.2020	vertagt, s. Seite 2	-----
	17.02.2021	beschlossen	16 1 5

Betreff: Beschluss über die Stellungnahme zur überörtlichen Prüfung

Beschlussvorschlag:

Der Stadtrat der Einheitsgemeinde Stadt Tangerhütte beschließt die beigefügte Stellungnahme zum Bericht zum Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Einheitsgemeinde Stadt Tangerhütte.

Finanzielle Auswirkungen

Kosten des Vorhabens	Mittel bereits veranschlagt		Deckungsvorschlag (wenn nicht veranschlagt)
	Ja	Nein	
keine			
	Jahr 2020		
EUR	Produkt-Konto:		
ggf. Stellungnahme Kämmerei			

Anlagen: Bericht zum Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Einheitsgemeinde Stadt Tangerhütte; Stellungnahme zum Bericht zum Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Einheitsgemeinde Stadt Tangerhütte

Andreas Brohm
Bürgermeister

Siegel

Abstimmung SR: vertagt => Wiederaufnahme in Beratungsfolge im öffentlichen Teil

Begründung:

§ 137 Überörtliche Prüfung

(1) Die überörtliche Prüfung der kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden obliegt dem Rechnungsprüfungsamt des Landkreises als Gemeindeprüfungsamt. Die überörtliche Prüfung der Kommunen mit mehr als 25 000 Einwohnern sowie der Zweckverbände obliegt dem Landesrechnungshof. Darüber hinaus kann der Landesrechnungshof auf Ersuchen der Kommunalaufsichtsbehörde oder der oberen Kommunalaufsichtsbehörde auch andere kreisangehörige Gemeinden und Verbandsgemeinden überörtlich prüfen.

(2) Der Landesrechnungshof legt im Benehmen mit dem für Kommunalangelegenheiten zuständigen Ministerium im Rahmen der Gesetze die allgemeinen Grundsätze zum Prüfungsverfahren, die zu prüfenden Kommunen sowie die Zusammenarbeit mit den Kommunalaufsichtsbehörden fest. Der Landesrechnungshof leitet die Prüfungsberichte den Kommunalaufsichtsbehörden zu. Diese veranlassen die geprüften Kommunen zur Erledigung von Beanstandungen.

(3) Die Rechnungsprüfungsämter der Kommunen und die mit der Durchführung überörtlicher Prüfungen beauftragten Prüfer sind bei der sachlichen Beurteilung der Prüfungsvorgänge unabhängig und insoweit an Weisungen nicht gebunden.

(4) Die überörtliche Prüfung stellt fest, ob

- 1. die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kommunen den Gesetzen und den zur Erfüllung von Aufgaben ergangenen Weisungen entspricht und die zweckgebundenen Zuschüsse Dritter bestimmungsgemäß verwendet sind (Ordnungsprüfung),
- 2. das Kassenwesen zuverlässig eingerichtet ist (Kassenprüfung),
- 3. die Verwaltung der Kommune wirtschaftlich und zweckmäßig durchgeführt wird (Wirtschaftlichkeits- und Organisationsprüfung).

(5) Das Ergebnis der überörtlichen Prüfung wird in Form eines Prüfungsberichtes

- 1. der geprüften Kommune,
- 2. der Kommunalaufsichtsbehörde,
- 3. den Fachaufsichtsbehörden, soweit ihre Zuständigkeit berührt ist,
- 4. dem Landesrechnungshof, soweit dieser nicht selbst geprüft hat,

zugeleitet.

(6) Der Hauptverwaltungsbeamte leitet den Prüfungsbericht mit seiner Stellungnahme an die Vertretung weiter.

In der Kommentierung zum § 137 KVG werden Prüfgründe benannt und Rechtsfolgen beleuchtet:

Die **überörtliche Prüfung hat die nachträgliche Kontrolle** des Haushaltsvollzuges durch die Kommunen und anderen kommunalen Rechtsträger zum Gegenstand und ist damit im weiteren Sinne auch ein Instrument der staatlichen Aufsicht. Sie selbst stellt allerdings **keine Rechtsaufsicht** i. S. d. Kommunalaufsicht nach § 138 Abs. 2 KVG LSA dar (vgl. zur BayGO: BGH, NVwZ-RR 2008 S. 671, 672 m. w. N.; a. M.: Klang/Gundlach/Kirchmer, Gemeindeordnung und Landkreisordnung Sachsen-Anhalt, 3. Aufl. 2011, § 126 GO Rdnr. 1).

Die überörtliche Prüfung besteht nach § 137 Abs. 4 KVG LSA aus **drei Teilen**.

Die **Ordnungsprüfung** des § 137 Abs. 4 Nr. 1 KVG LSA ist eine **umfassende Rechtskontrolle der Haushalts- und Wirtschaftsführung** der Kommune und knüpft an jede Art finanzwirksamen Gebarens an (vgl. BVerwG, NVwZ 1995 S. 889, 891 zur Prüfung von Handwerkskammern). Dazu gehört die Prüfung, ob die Vorgaben des Haushaltsplans eingehalten wurden, Rechnungsbeträge ordnungsgemäß belegt sind und ob die Haushalts- und Wirtschaftsführung nicht gegen erhaltene Weisungen im übertragenen Wirkungskreis verstößt. Außerdem wird geprüft, ob zweckgebundene Zuschüsse Dritter, vor allem

zweckgebundene Landes- und Bundesmittel, bestimmungsgemäß verwendet worden sind. In § 114 Abs. 6 KVG LSA ist ausdrücklich vorgesehen, dass auch die in § 114 Abs. 1 bis 3 KVG LSA geregelte **Eröffnungsbilanz**, die zu Beginn des Haushaltsjahres, in dem erstmals die Geschäftsvorfälle nach dem System der doppelten Buchführung erfasst werden, aufgestellt wird, der überörtlichen Prüfung unterliegt.

Die **Kassenprüfung** des § 137 Abs. 4 Nr. 2 KVG LSA ist keine Kontrolle des Kassenbestandes und der ordnungsgemäßen Buchführung. Sie stellt vielmehr fest, ob die getroffenen Organisations- und Verfahrensregelungen mit den gesetzlichen Vorschriften über die Kassenführung, insbesondere der GemKVO Doppik, in Einklang stehen und dem Erfordernis der Kassensicherheit genügen.

Die **Wirtschaftlichkeits- und Organisationsprüfung** kontrolliert, ob die Verwaltung der Kommune wirtschaftlich und zweckmäßig durchgeführt wird. Sie erstreckt sich also auch auf die Frage der Zweckmäßigkeit der Gemeindeverwaltung und ist nicht nur eine reine Gesetzmäßigkeitsprüfung (so auch *Klang/Gundlach/Kirchmer*, a. a. O., § 126 GO Rdnr. 3; anders: *Gern*, Deutsches Kommunalrecht, 3. Aufl. 2003, Rdnr. 710).

Das Selbstverwaltungsrecht der Kommune und ihre daraus resultierende Organisationshoheit werden durch die Prüfung an sich in der Regel nicht verletzt. Allerdings sollte die Prüfung von vornherein auf strukturelle Fragen und auf offensichtliche oder erhebliche Verstöße gegen allgemeine Haushaltsgrundsätze beschränkt werden (vgl. dazu umfassend *Henneke/Pünder/Waldhoff*, a. a. O., § 37 Rdnr. 42 ff. m. w. N.). Durch die Ergänzung des § 126 Abs. 4 Nr. 3 GO (jetzt § 137 Abs. 4 Nr. 3 KVG LSA) mit dem durch das Zweite Gesetz zur Fortentwicklung des Kommunalverfassungsrechts vom 26.5.2009 (GVBl. S. 238, 242) hinzugefügten Begriff „der Gemeinde“ sollte nach der Gesetzesbegründung die Abgrenzung der Zuständigkeiten des Landesrechnungshofes und der Kommunalaufsicht verdeutlicht werden.

Die Prüfung der Kommunalaufsicht sei zweifelsfrei eine Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises, die der Fachaufsicht (§ 134 Abs. 1 GO) obliege. In den allgemeinen Grundsätzen des Landesrechnungshofes ist dazu aufgenommen worden, dass die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde erforderlichenfalls mit den Mitteln der Kommunalaufsicht nach den §§ 135 bis 139 GO (jetzt §§ 145 bis 149 KVG LSA) unterstützend tätig wird.

Die Rechnungsprüfungsämter der Landkreise und nach ihrer Beauftragung die einzelnen Prüfer – diese auch gegenüber dem Leiter der Prüfbehörde – sind gem. § 137 Abs. 3 KVG LSA bei der sachlichen Beurteilung der Prüfungsvorgänge **(weisungs)unabhängig**. Dies bezieht sich nicht nur auf die Ergebnisse der Prüfung, sondern die Prüfer legen auch schon Art und Umfang der Prüfung nach pflichtgemäßem Ermessen fest. Sie können dazu in alle Unterlagen der Kommune Einsicht nehmen und sind von der Kommune mit Sachmitteln und Personal zu unterstützen. Eine stichprobenartige Prüfung ist möglich; die Prüfer dürfen sich zudem auf Ergebnisse der örtlichen Prüfung stützen. Die Prüfer fassen ihre Feststellungen in Form eines **Prüfungsberichts** schriftlich zusammen, sollten aber vorher die Ergebnisse der Prüfung in einer Schlussbesprechung mit dem Hauptverwaltungsbeamten erörtert haben. Der Prüfungsbericht wird der Kommune und den sonst in § 137 Abs. 5 KVG LSA genannten Behörden zugeleitet; allerdings hat der Landesrechnungshof allgemein darauf verzichtet und lässt die Übersendung einer jährlichen Übersicht der vorgenommenen Prüfungen ausreichen. Der Hauptverwaltungsbeamte leitet den Prüfungsbericht zusammen mit einer eigenen Stellungnahme an die Vertretung weiter (§ 137 Abs. 6 KVG LSA). Die überörtlichen Prüfungen sollten regelmäßig erfolgen und bei kreisangehörigen Gemeinden mit weniger als 25 000 Einwohnern nicht länger als zwei Jahre auseinander liegen. Nach den allgemeinen Grundsätzen des Landesrechnungshofes wird eine Prüfung einmal alle vier Jahre angestrebt, wobei die jeweilige Prüfungsdauer drei Monate nicht überschreiten soll.

Über seine Feststellungen hinaus hat der Prüfungsbericht **keine unmittelbaren Rechtsfolgen**, die Prüfbehörden oder die Prüfer haben insbesondere keine

Weisungsbefugnis gegenüber der Kommune (zur Frage der Einschaltung der Staatsanwaltschaft bei dem Verdacht strafbarer Handlungen vgl. *Henneke/Pünder/Waldhoff*, a. a. O., § 37 Rdnr. 96, *KVG LSA / 8.2018 3* | *KVG LSA / 8.2018 497* m. w. N.). Die zuständige Kommunalaufsichtsbehörde hat gem. § 137 Abs. 2 Satz 3 KVG LSA in den Fällen, in denen ihr vom Landesrechnungshof Prüfberichte zugeleitet werden, darauf hinzuwirken, dass die geprüften Kommunen zur Erledigung der Beanstandungen veranlasst werden. Insoweit steht der Kommunalaufsichtsbehörde ausnahmsweise kein Ermessen dahingehend zu, ob sie tätig werden will. Allerdings wird auch in den Fällen, in denen Beanstandungen durch die Rechnungsprüfungsämter der Landkreise erhoben werden, das Ermessen der Kommunalaufsichtsbehörde zum Einschreiten in der Regel auf Null gesetzt sein.

Verletzungen ihres **Selbstverwaltungsrechts** können die Kommunen – außer in Extremfällen – weder gegenüber der Prüfung selbst noch gegenüber dem Prüfungsbericht geltend machen, da dieser mit seiner Feststellungsfunktion grundsätzlich keine unmittelbar belastende Wirkung hat. Das Selbstverwaltungsrecht kann aber durch später folgende Maßnahmen der Kommunalaufsicht verletzt werden, insbesondere wenn die Organisationshoheit der Kommune (vgl. BVerfG, NVwZ 1987 S. 123 f.; VerfG LSA, LKV 2000 S. 32, 33) nicht ausreichend beachtet wird.

Nachdem der Hauptverwaltungsbeamte den Prüfungsbericht an die Vertretung weitergeleitet hat, ist nur diese gem. § 45 Abs. 2 Nr. 5 KVG LSA befugt, im Namen der Kommune eine **Stellungnahme** zum Prüfungsergebnis zu beschließen. Die Vertretung ist nicht zu einer solchen Beschlussfassung verpflichtet, außer der Bericht enthält konkrete Beanstandungen oder die Kommune wird von der Kommunalaufsichtsbehörde oder der Fachaufsichtsbehörde dazu aufgefordert.

Auch eine **Veröffentlichung** des Prüfungsberichts steht unter Beachtung der Vorgaben des Datenschutzes und der Geheimhaltungsregelungen in der Entscheidungsbefugnis der Vertretung (vgl. zu dem Unterlassungsanspruch einer Eigengesellschaft: VG Magdeburg, Beschl. vom 15.11.2007 – 9 B 208/07 –).

Ein Anspruch auf Zugang zu dem Prüfungsbericht nach dem **Informationszugangsgesetz Sachsen-Anhalt** – IZG LSA – dürfte nur in Ausnahmefällen ausgeschlossen sein (vgl. auch BVerwG, NVwZ 2013 S. 431 ff. zum IFG des Bundes; OVG Nordrhein-Westfalen, NWVBI 2006 S. 292 zum IFG NRW sowie VG Weimar, ThürVBI 2009 S. 92 f. zum ThürIFG). Rechnungsprüfungsämter oder der Landesrechnungshof sind vom Anwendungsbereich des IZG LSA nicht ausgenommen, sondern werden von § 1 Abs. 1 IZG LSA erfasst. Nur in besonderen Konstellationen könnte i. S. d. § 3 Abs. 2 IZG LSA durch einen Zugang die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der öffentlichen Stellen erheblich beeinträchtigt sein, wobei weiter zu prüfen wäre, ob das Interesse an der Einsichtnahme das entgegenstehende öffentliche Interesse im Einzelfall überwiegt. Dass das Bekanntwerden des Prüfungsberichts i. S. d. § 3 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. d IZG LSA nachteilige Auswirkungen auf Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle haben könnte, ist nicht ersichtlich. In dem Informationszugang an sich liegt auch keine Verletzung der kommunalen Selbstverwaltung (vgl. dazu BVerwG, Beschl. vom 22.5.2007 – 7 B 1.07 –). Unter Berufung auf § 3 Abs. 2 IZG LSA oder § 1 Abs. 1 Nr. 3 IZG LSA („... wenn und solange die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden.“) kann ein Zugang jedoch solange verweigert werden, bis sich die zuständigen Gremien der Kommune, insbesondere die Vertretung, mit dem Prüfungsbericht beschäftigt haben.