



# Praxis der Rechnungsprüfung

---

Mandatsträgerseminar

***Örtliche Rechnungsprüfung***

***Pfaffenhofen***

*26.06.2020*

Theo Abenstein





# Praxis der Rechnungsprüfung

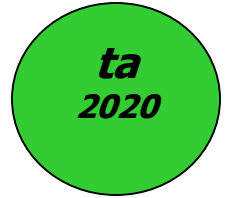
---

Rechtsstellung, Aufgaben,  
Geschäftsgang des  
Rechnungsprüfungsausschusses

Florian Erdle



# Praxis der Rechnungsprüfung



Allgemeine Überprüfung des Verwaltungshandelns – ... Kontrolle ist besser

Art. 29 GO:

Verwaltung der Gemeinde durch den Gemeinderat, soweit nicht der erste Bürgermeister selbständig entscheidet.

Gemeinderat und Bürgermeister als die beiden Hauptorgane der Gemeinde.  
Der Gemeinderat als „Gemeindebehörde“.

Vollzug der Gemeinderatsbeschlüsse durch den Bürgermeister und „die Verwaltung“

nach den gesetzlichen Vorgaben und mit fachlicher Kompetenz.

Wiederum Überwachung des Vollzugs der Beschlüsse durch den Gemeinderat

Art. 30 Abs. 3: „Der Gemeinderat überwacht die gesamte Gemeindeverwaltung, insbesondere auch die Ausführung seiner Beschlüsse.“

- **Art. 103 Gemeindeordnung Bayern**

- **Örtliche Prüfungen**

- (1) <sup>1</sup> Der Jahresabschluss und der konsolidierte Jahresabschluss beziehungsweise die Jahresrechnung sowie die Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe und der Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen werden entweder vom Gemeinderat oder von einem Rechnungsprüfungsausschuss geprüft (örtliche Rechnungsprüfung). <sup>2</sup> Über die Beratungen sind Niederschriften aufzunehmen.
- (2) In Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern bildet der Gemeinderat aus seiner Mitte einen Rechnungsprüfungsausschuss mit mindestens 3 und höchstens 7 Mitgliedern und bestimmt ein Ausschußmitglied zum Vorsitzenden; Art. 33 Abs. 2 findet keine Anwendung.
- (3) <sup>1</sup> Zur Prüfung der Jahresabschlüsse und des konsolidierten Jahresabschlusses sowie der Jahresrechnung können Sachverständige zugezogen werden. <sup>2</sup> In Gemeinden, in denen ein Rechnungsprüfungsamt eingerichtet ist (Art. 104), ist das Rechnungsprüfungsamt umfassend als Sachverständiger heranzuziehen.
- (4) Die örtliche Prüfung der Jahresrechnung und der Jahresabschlüsse ist innerhalb von zwölf Monaten, die des konsolidierten Jahresabschlusses innerhalb von 18 Monaten nach Abschluß des Haushaltsjahres durchzuführen.
- (5) <sup>1</sup> Die örtliche Kassenprüfung obliegt dem ersten Bürgermeister. <sup>2</sup> Er bedient sich in Gemeinden, in denen ein Rechnungsprüfungsamt eingerichtet ist, dieses Amts.

Örtliche Prüfung besagt, dass die Prüfung innerhalb der Gemeindeverwaltung durchgeführt wird (GR oder RPrA). Ein Verzicht auf eine örtliche Rechnungsprüfung z.B. mit der Begründung die GR-Mitglieder könnten diese Aufgaben nicht bewerkstelligen ist nicht möglich. Grundsätzlich gibt es die Möglichkeit der Hinzuziehung von Sachverständigen (relevant eher bei größeren Behörden, die dann ohnehin ein Rechnungsprüfungsamt haben). Ist ein Rechnungsprüfungsausschuss eingerichtet, so führt dieser die Prüfungstätigkeit eigenverantwortlich durch. Dieses Recht kann vom Gemeinderat nicht eingeschränkt werden. Das bedeutet andererseits jedoch keinesfalls, dass der Gemeinderat die Feststellungen des RPrA uneingeschränkt als zutreffend oder ausreichend ansehen muss. Im Rahmen der Feststellung der Jahresrechnung sowie bei der Erteilung der Entlastung kann der Gemeinderat von Feststellungen des RPrA abweichen bzw. diese ergänzen.

## Art. 105 Gemeindeordnung Bayern Überörtliche Rechnungsprüfung

- (1) Die überörtlichen Rechnungs- und Kassenprüfungen werden bei den Mitgliedern des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbands durch diesen Verband, bei den übrigen Gemeinden durch die staatlichen Rechnungsprüfungsstellen der Landratsämter durchgeführt (überörtliche Prüfungsorgane).
- (2) Die überörtliche Rechnungsprüfung findet alsbald nach der Feststellung des Jahresabschlusses und des konsolidierten Jahresabschlusses beziehungsweise der Jahresrechnung sowie der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe, der Krankenhäuser und der Pflegeeinrichtungen mit kaufmännischem Rechnungswesen statt.

## Überörtliche Rechnungsprüfung Bayerischer Kommunalen Prüfungsverband

Mitglieder des BKPV aus der Gruppe der:	Anzahl
Kommunale Spitzenverbände	4
Bezirke	7
Landkreise	71
Kreisfreie Städte	25
Große Kreisstädte	29
Kreisangehörige Gemeinden (ab etwa 5.000 Einwohner)	743
Verwaltungsgemeinschaften	73
Von Mitgliedern verwaltete kommunale Stiftungen	376
Schul- und Zweckverbände	755
Sonstige Körperschaften	20
<b>insgesamt</b>	<b>2.103</b>

## Art. 106 Gemeindeordnung Bayern (auszugsweise) Inhalt der Rechnungs- und Kassenprüfungen

- (1) Die Rechnungsprüfung erstreckt sich auf die Einhaltung der für die Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze, insbesondere darauf, ob
  - 1. die Haushaltssatzung und der Haushaltsplan eingehalten worden sind,
  - 2. die Einzahlungen und Auszahlungen sowie Erträge und Aufwendungen beziehungsweise die Einnahmen und Ausgaben begründet und belegt sind sowie der Jahresabschluss und der konsolidierte Jahresabschluss beziehungsweise die Jahresrechnung sowie die Vermögensnachweise ordnungsgemäß aufgestellt sind,
  - 3. wirtschaftlich und sparsam verfahren wird,
  - 4. die Aufgaben mit geringerem Personal- oder Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer erfüllt werden können.
- (2) <sup>1</sup> .....
- (3) <sup>1</sup> Die Rechnungsprüfung umfaßt auch die Wirtschaftsführung der Eigenbetriebe unter entsprechender Anwendung des Absatzes 1. <sup>2</sup> Dabei ist auf das Ergebnis der Abschlußprüfung (Art. 107) mit abzustellen.



## Art. 106 Gemeindeordnung Bayern (auszugsweise) Inhalt der Rechnungs- und Kassenprüfungen

(4) <sup>1</sup> Im Rahmen der Rechnungsprüfung wird die Betätigung der Gemeinde bei Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen die Gemeinde unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, unter Beachtung kaufmännischer Grundsätze mitgeprüft. <sup>2</sup> Entsprechendes gilt bei Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften, in denen die Gemeinde Mitglied ist, sowie bei Kommunalunternehmen. ....

■ (5) .....

■ (6) <sup>1</sup> Die Organe der Rechnungsprüfung der Gemeinde und das für sie zuständige überörtliche Prüfungsorgan können verlangen, dass ihnen oder ihren beauftragten Prüfern Unterlagen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben für erforderlich halten, vorgelegt oder ihnen innerhalb einer bestimmten Frist übersandt werden. <sup>2</sup> Auskünfte sind ihnen oder ihren beauftragten Prüfern zu erteilen. <sup>3</sup> Die Auskunftspflicht nach den Sätzen 1 und 2 besteht auch, soweit hierfür in anderen Bestimmungen eine besondere Rechtsvorschrift gefordert wird, und umfasst auch elektronisch gespeicherte Daten sowie deren automatisierten Abruf.

## Gegenstand/Aufgabe der örtlichen Rechnungsprüfung

Prüfung des „Jahresabschlusses und des konsolidierten Jahresabschlusses beziehungsweise der Jahresrechnung sowie der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe und der Krankenhäuser“

- **Jahresrechnung:** das Gegenstück zum Haushaltsplan  
Sie umfasst nach Art. 102 Abs. 1 Satz 3 GO den kassenmäßigen Abschluss und die sog. Haushaltsrechnung, mit der durch eine Gegenüberstellung der Soll-Einnahmen und Soll-Ausgaben einerseits und der entsprechenden Haushaltsansätze andererseits nachgewiesen wird, inwieweit der Haushaltsplan eingehalten ist.
- **Jahresabschluss** = Jahresrechnung bei Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung („Doppik“); besteht aus der Ergebnisrechnung, der Finanzrechnung, der Vermögensrechnung (Bilanz) und dem Anhang (Art. 102 Abs. 1 Satz 2 GO).

Die Rechnungsprüfung nach den Kriterien des Art. 106 Abs. 1 hat also über die Kontrolle der Wirtschaftsführung des abgelaufenen Jahres hinaus auch eine wichtige Funktion für die künftige Haushalts- und Finanzpolitik.

## Rechtsnatur des Rechnungsprüfungsausschusses

- Gemeindlicher Ausschuss
- In Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern obligatorisch („Muß“), bei kleineren Gemeinden auf freiwilliger Basis möglich; Einwohnerzahl gemäß Art. 122
- Ausschüsse nach Art. 32 der Gemeindeordnung:  
vorberatende (Art. 32 Abs. 1) und beschließende (Art. 32 Abs. 2)
- „Erledigung übertragener Aufgaben anstelle des Gemeinderats“?  
wohl nein: damit kein beschließender Ausschuss (diese mit öffentlichen Sitzungen)
- Zurechnung zu den vorberatenden Ausschüssen  
Konsequenz u. a.: Anwendung des Art. 55 („Den Geschäftsgang der vorbereitenden Ausschüsse regelt der Gemeinderat in seiner Geschäftsordnung.“)
- Wohl herrschende Meinung:  
Rechnungsprüfungsausschuss ist ein **Ausschuss eigener Art** („sui generis“),  
der sich zumindest ergänzend auch eine eigene Geschäftsordnung geben kann.
- Wesentlichste Besonderheiten: Gesetzliche Festlegung der Mindest-/Höchstzahl an Mitgliedern und die Nichtanwendbarkeit von Art. 33 Abs. 2

## Bildung des Rechnungsprüfungsausschusses

- **Ausschuss-Größe:** Festlegung der Mitgliederzahl: Art. 103 Abs. 2: zwischen drei und sieben Mitglieder (Hauptsatzung oder Geschäftsordnung)
- Zusammensetzung/Verteilung der Ausschuss-Sitze auf die Fraktionen, Art. 33 Abs. 1 entsprechend dem Stärkeverhältnis im Gemeinderat  
Sind Abweichungen von Art. 33 Abs. 1 Satz 2 zugunsten kleinerer Fraktionen möglich?
- **Benennung der Mitglieder:** Bestellung durch Beschluss nach Art. 51 Abs. 1 in öffentlicher Gemeinderatssitzung  
Kann der Gemeinderat dabei von den Vorschlägen abweichen? – Art. 33 Abs. 1 Satz 4 (nein)
- **Mitglieder:** der Gemeinderat bildet den Ausschuss „aus seiner Mitte“  
Bürgermeister als Mitglied? Sitzverteilung erfolgt zwar dem nach Ergebnis der Gemeinderats-Wahl, nicht der Bürgermeister-Wahl; aber: Bürgermeister ist stets stimmberechtigtes Mitglied des Gemeinderats
- **Berufsmäßiges** Gemeinderatsmitglied als Ausschussmitglied? Wegen Art. 33 Abs. 1 nicht möglich (prinzipiell zwar denkbar, dass von einer Fraktion vorgeschlagen, aber kein Stimmrecht, sondern nur Antragsrecht; damit nach h. M. nicht möglich)

## Bildung des Rechnungsprüfungsausschusses

- Benennung von **Stellvertretern** (bei Bürgermeister nicht automatisch der weitere Bürgermeister über Art. 39 [1], weil Bürgermeister im Ausschuss als „einfacher Gemeinderat“); muss auch stellvertretender Vorsitzende Ausschussmitglied sein?
- **Vorsitzender des Ausschusses**  
Bürgermeister als Mitglied? Ja, durch ausdrücklichen Gemeinderatsbeschluss (s.o.)  
Regelung in der Geschäftsordnung genügt nicht (früher [1978] aber in den Empfehlungen zur Zusammensetzung enthalten)  
StMI seit 1979: Art. 103 Abs. 2 trifft weder eine Vorabentscheidung noch eine Ausnahme von Art. 33 Abs. 1 Satz 2: Entsendung nur aufgrund des Vorschlags einer Partei durch Gemeinderatsbeschluss möglich
- Nichtanwendbarkeit von Art. 33 Abs. 2 (Vorsitzender der Ausschüsse = der erste Bürgermeister); Ausschuss ist in der Entscheidung über Vorsitzenden frei  
Die Lösung empfiehlt sich aber nicht, da u. U. ja vom Bürgermeister Entscheidungen zu verantworten sind, um deren Rechtmäßigkeit es in der Prüfung gerade geht
- Weitere Bürgermeister als Rechnungsprüfungsausschuss-Vorsitzende? („Fall Riedenburg“ 2020: „massive rechtsaufsichtliche Bedenken“)

## Rechte (und Pflichten) des Rechnungsprüfungsausschusses

- Pflichten: Allgemeine Pflichten der Gemeinderäte insbesondere die allgemeinen Sorgfalts-/Verschwiegenheitspflichten aus Art. 20 Gleichfalls Wahrung allgemeiner Prinzipien wie Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit
- Rechte:
- Eigenständigkeit hinsichtlich der Festlegung der Prüfungsbereiche (im Rahmen der Zuständigkeit)
- Auch Teilprüfungen sind möglich:  
Nach Art. 103 Abs. 4 GO ist die Rechnungsprüfung zwar in zwölf Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres durchzuführen, Prüfungen sind aber schon während des Haushaltsjahres/vor Aufstellung der Jahresrechnung möglich (§ 2 Abs. 2 KommPrV); zeitgerechter Abschluss der örtlichen Rechnungsprüfung u.a. dadurch zu gewährleisten, dass schon während des laufenden Haushaltsjahres durch Teilprüfungen eingeleitet. Ausnahmsweise können auch laufende Verfahren prüfend begleitet werden

## Rechte (und Pflichten) des Rechnungsprüfungsausschusses

- Der Rechnungsprüfungsausschuss genießt als Prüforgang – als Ganzes – Akteneinsichts- und Auskunftsrecht. (Aufgabe der umfassenden Kontrolle aus Art. 30 Abs. 3 sonst nicht erfüllbar.) Das Akteneinsichtsrecht besteht uneingeschränkt (auch elektronische Daten), aber nur soweit die Vorlage für die Zwecke der Rechnungsprüfung erforderlich ist – der Schutz mancher personenbezogener Daten kann hier aber eine Grenze ziehen. Bürgermeister/Verwaltung sind verpflichtet, unverzüglich, erschöpfend und wahrheitsgemäß Auskunft zu erteilen.
- Das einzelne Mitglied kann dieses Recht selbständig nur wahrnehmen, wenn es vom Gremium zur Durchführung von Einzelprüfungsmaßnahmen legitimiert ist. Die Gewährung der Akteneinsicht erfolgt dabei durch den Bürgermeister.
- Der Rechnungsprüfungsausschuss kann innerhalb des Gremiums einzelnen Mitgliedern bestimmte Aufgaben zur vorbereitenden Bearbeitung zuteilen (Sachreferenten).
- Der Ausschuss hat keine Befugnisse eines Untersuchungsausschusses: Aussagen sind nur von Dienstkräften der Gemeinde, nicht aber von Dritten herbeiführbar.

## Rechte (und Pflichten) des Rechnungsprüfungsausschusses

- Einsatz von Sachverständigen
- Gesetzliche **Verpflichtung aus Art. 103 Abs. 3**, ein bestehendes Rechnungsprüfungsamt als Sachverständigen heranzuziehen, und zwar „umfassend“ (kein geprüfter Vorgang ohne Stellungnahme des Rechnungsprüfungsamtes)
- Demgegenüber besteht ein **Weisungsrecht** gegenüber einem Rechnungsprüfungsamt (innerhalb des Aufgabenbereichs der örtlichen Rechnungsprüfung)  
aber nicht bezogen auf die Art der Behandlung und das Ergebnis (Art. 104 Abs. 2)
- Zunächst wird die **Beziehung gemeindlicher Fachkräfte** in Frage kommen, der Ausschuss kann aber auch – wie Art. 103 Abs. 3 Satz 1 klarstellt – die Zuziehung von Sachverständigen anordnen. Diese sind zur Verschwiegenheit verpflichtet.



- Der Geschäftsgang im GR bzw. im RPrA bestimmt sich nach der Geschäftsordnung. Hieraus ergeben sich Regelungen für die Form und Frist der Einladung sowie zur Abhaltung der jeweiligen Sitzungen. Wurde ein Rechnungsprüfungsausschuss eingerichtet, so ist die Einberufung, Terminierung und Festsetzung der Tagesordnung Aufgabe des Ausschussvorsitzenden. Außerdem übt dieser die Sitzungsleitung aus.
- Sitzungen des Rechnungsprüfungsausschusses finden in der Regel nichtöffentlich statt.

## Geschäftsgang des Rechnungsprüfungsausschuss

- Einberufung: keine Anwendung der allgemeinen Normen des Art. 36 (1) und Art. 46 Abs. 2 auf den „speziellen“ Rechnungsprüfungsausschuss
- fristgemäße Ladung, Aufstellung der Tagesordnung nach den maßgeblichen Vorschriften ausschließlich durch den Vorsitzenden keine Einflussnahme/Weisung durch den Bürgermeister möglich (etwa zur Anzahl erforderlicher Sitzungen o. ä.); dies ist auch nicht durch Regelungen in einer Geschäftsordnung möglich.
- Protokollführung: Beiziehung eines geeigneten Gemeindebediensteten durch den Vorsitzenden
- Öffentlichkeit der Sitzungen? Kein beschließender Ausschuss!  
Bei Annahme vorberatender Ausschuss könnten alle Sitzungen nichtöffentlich sein.
- Bei einer Regelung zur allgemeinen Öffentlichkeit der Sitzungen: häufige Einzelfallprüfungen durch den Vorsitzenden, ob etwa berechtigte Ansprüche einzelner den Ausschluss der Öffentlichkeit verlangen. (Die Weitergabe von Rechnungsprüfungsberichten an die Presse ist unzulässig, soweit schützenswerte personenbezogene Daten betroffen sind.)

## Geschäftsgang des Rechnungsprüfungsausschuss

### Teilnahme Dritter an Rechnungsprüfungsausschuss-Sitzungen

- Recht auf Teilnahme für Bürgermeister und berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder?  
Auch hier Beratungsfunktion aus Art. 40 wie bei anderen Ausschüssen?  
Aber: Sonderstellung der Rechnungsprüfung, bei der schon für den ersten Bürgermeister kein originäres Recht auf Teilnahme besteht  
Natürlich ist die ausdrückliche Zulassung als Zuhörer/Sachkundiger möglich.

### Frage der persönlichen Beteiligung, Art. 49 GO

- Art. 49 – Ausschluss wegen „Befangenheit“ auch auf Rechnungsprüfungsausschuss anwendbar. Unmittelbarer Vor-/Nachteil durch Beschluss für das Mitglied? Es sind nach der GO nicht ausschließlich unparteiische Personen mit der Rechnungsprüfung betraut – Teilnahme an Prüfung nicht allein dadurch ausgeschlossen, dass ein Gemeinderat an der beanstandeten Maßnahme selbst mitgewirkt hat (vgl. Gemeinden unter 5.000 Einwohnern, wo nach Art. 103 Abs. 2 der gesamte Gemeinderat die Aufgabe der Rechnungsprüfung übernimmt).

## Behandlung des Prüfungsergebnisses

---

- Die Tätigkeit des Rechnungsprüfungsausschusses ist mit der Erstellung der Niederschrift über die örtliche Prüfung beendet.
- Der Rechnungsprüfungsausschuss fertigt seine abschließende Feststellung vor deren Behandlung im Gemeinderat (nicht auf einen beschließenden Ausschuss übertragbare Aufgabe nach Art. 32 Abs. 2 Satz 2 Nr. 6).
- Kein Reklamationsrecht des Gemeinderats aus Art. 32 Abs. 3 (da Rechnungsprüfungsausschuss schon kein beschließender Ausschuss), und auch kein Beanstandungsrecht durch den Bürgermeister aus Art. 59 Abs. 2 wegen vermuteter Rechtswidrigkeit einer Feststellung
- Daneben bestehen keine Weisungs- und Entscheidungsbefugnisse gegenüber dem ersten Bürgermeister oder der Gemeindeverwaltung.

## Behandlung des Prüfungsergebnisses

---

Feststellung von Fehlern und Empfehlung an den Gemeinderat (bloßes Vorschlagsrecht):

Der Gemeinderat beschließt dann, wie mit den Feststellungen umzugehen ist, ob Ansprüche zu verfolgen, organisatorische Änderung zu veranlassen sind usw.

Er ist an die Feststellungen und Rechtsauffassungen des Rechnungsprüfungsausschuss nicht gebunden.

(Die Verwaltung wird in der Regel aber bestrebt sein, festgestellte Fehler zeitnah zu beseitigen.)

- Aber es wäre auch denkbar, dass der Gemeinderat zu einem Bericht des Rechnungsprüfungsausschusses (bzw. zu Teilen davon) eine andere Auffassung vertritt oder den Bericht dem Rechnungsprüfungsausschuss zur Ergänzung zurückgibt.

- Angemessenes Verhältnis zwischen erkennbarem Prüfungsaufwand und dem möglichen Prüfungserfolg herstellen
- Einhaltung der Jahresfrist
- Ordnungsgemäße, richtige und umfassende Prüfungstätigkeit
- Beschränkung auf das Wesentliche
- Stichprobenmäßige Prüfung
- „Mitbringen“ von gesundem Misstrauen
- Kennzeichnung geprüfter Unterlagen
- Einhaltung der Sorgfalts- und Verschwiegenheitspflicht
- Darstellung der Prüfungsergebnisse (Prüfungsfeststellungen, Anregungen und Beanstandungen)
- --Prüfungsfeststellungen dienen lediglich der Befundfeststellung (Bestätigung der Richtigkeit z.B. im Hinblick auf das Rechnungsergebnis oder Hinweis auf Sachlage)
- --Beanstandungen sind Feststellungen, die einer Bereinigung bedürfen (notfalls über die Rechtsaufsicht, falls die Verwaltung die Sache nicht selbst bereinigt)
- --Anregungen geben über die reine Prüfungsfeststellungen noch Ratschläge für eine künftig bessere Handhabung

## Prüfungsunterlagen

---

- Die Effizienz einer Prüfung ist stark abhängig von den vorliegenden Unterlagen. Wichtige allgemeine Unterlagen sind:
  - Haushaltssatzung mit Haushaltsplan, evtl. Wirtschaftsplan und Stellenplan
  - Jahresrechnung
  - Vermögensnachweis
  - Übersicht über die Schulden und Rücklagen
  - Verzeichnis der unerledigten Vorschüsse und Verwahrgelder
  - Rechenschaftsbericht
  - Zeitbuch, Sachbuch, Tagesabschlussbuch und Kontogegenbuch
  - Belege
  - Niederschriften über Sitzungen
  
- Bei der Prüfung sollen auch Vorgänge aus früheren Jahren miteinbezogen werden, wenn dies zur Klärung des Sachverhalts erforderlich ist.