

Entwicklung der Kommunalprüfung

Die Personalausstattung für die örtliche Rechnungsprüfung bei kreisangehörigen Gemeinden ist ungenügend.

Die konzentrierte Einführung der kommunalen Doppik im Jahr 2013 stellt an die Rechnungsprüfung enorme Anforderungen.

Die Prüfungsqualität auf örtlicher Ebene sollte durch Arbeitshilfen und gezielte Fortbildung befördert werden.

1 Örtliche Rechnungsprüfung

- 1 Der SRH hat in den Jahren 2012 und 2013 bei den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen Untersuchungen zu den Themenkomplexen Sicherstellung und Aufgabenspektrum der örtlichen Rechnungsprüfung durchgeführt.

1.1 Sicherstellung der örtlichen Rechnungsprüfung

1.1.1 Organisatorische Umsetzung

- 2 Die organisatorische Umsetzung der örtlichen Rechnungsprüfung ist je nach Gebietskörperschaftsgruppe unterschiedlich gesetzlich geregelt. Landkreise haben nach § 64 Satz 1 SächsLKrO ein RPA zwingend einzurichten. Gemeinden ab 20.000 EW haben nach § 103 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO ein RPA einzurichten, sofern sie sich nicht eines anderen kommunalen RPA bedienen. Gemeinden mit weniger als 20.000 EW haben nach § 103 Abs. 1 Satz 2 SächsGemO daneben noch weitere Möglichkeiten die örtliche Rechnungsprüfung sicherzustellen, indem sie

- einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüfer bestellen oder
- sich eines anderen kommunalen Rechnungsprüfers,
- eines Wirtschaftsprüfers oder
- einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bedienen.

- 3 Alle 10 Landkreise hatten ein eigenes RPA eingerichtet.

- 4 Von den 22 Städten über 20.000 EW hatte eine Stadt mit 21.375 EW¹ die Aufgabenerledigung auf ein anderes kommunales RPA übertragen. Eine mit den lokalen Verhältnissen vertraute örtliche Prüfung kann damit nur eingeschränkt stattfinden. Die Wahrnehmung von fakultativen Aufgaben sowie die Möglichkeit des Stadtrates zur Übertragung von weiteren Aufgaben nach § 106 Abs. 2 SächsGemO kann damit kaum noch erfolgen.

Eigenes RPA bei Gemeinden mit über 20.000 EW erforderlich

- 5 Alle kreisangehörigen Städte mit mehr als 20.000 EW sind Große Kreisstädte mit entsprechend großem Aufgabenumfang und Haushaltsvolumen.

- 6 Der SRH hält es nach wie vor für geboten, die Regelung des § 103 Abs. 1 Satz 1 SächsGemO dahingehend einzugrenzen, dass Gemeinden ab 20.000 EW eine eigene Rechnungsprüfung einzurichten haben.

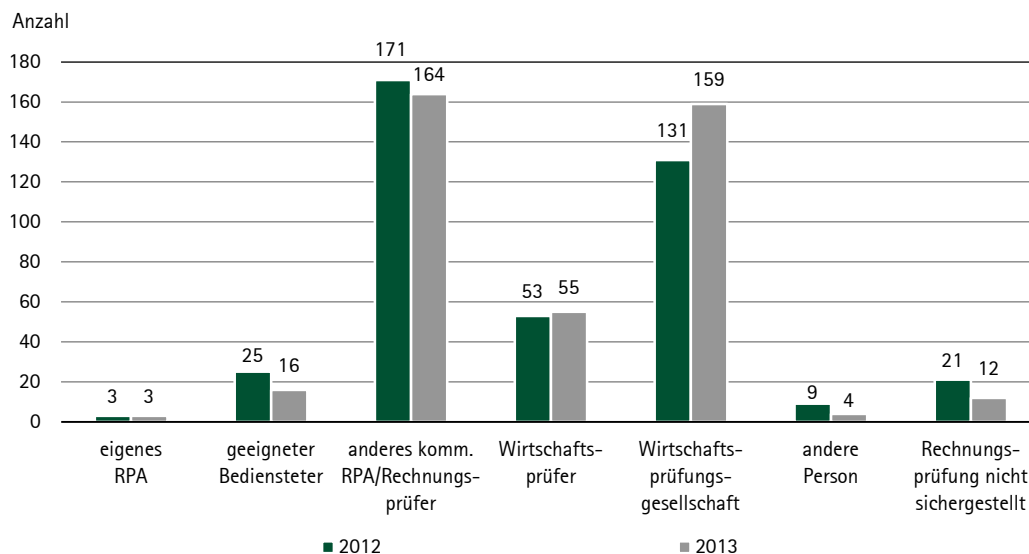
- 7 Immer mehr Gemeinden unter 20.000 EW verzichten auf eigene örtliche Prüfungseinrichtungen bzw. heben bestehende Verträge mit anderen kommunalen Rechnungsprüfungseinrichtungen auf. Die folgende Darstellung (vgl. Übersicht 1) zeigt, wie die Möglichkeiten zur Sicherstellung

Immer weniger kommunale Prüfungseinrichtungen

¹ EW-Zahl am 30.06.2012, Bevölkerungsfortschreibung auf Basis der Zensusdaten.

der örtlichen Prüfung von den 413² Gemeinden in den Jahren 2012³ und 2013 genutzt wurden.

Übersicht 1: Sicherstellung der örtlichen Rechnungsprüfung bei 413 Gemeinden unter 20.000 EW – vergleichend dargestellt in den Jahren 2012 und 2013



- 8 Während im Jahr 2012 noch 199 Gemeinden die örtliche Rechnungsprüfung durch eigene oder andere kommunale Prüfungseinrichtungen sicherstellten, sind es im Jahr 2013 nur noch 183 Gemeinden (vgl. Übersicht 1). Demgegenüber erhöhte sich die Anzahl der Gemeinden, die Wirtschaftsprüfer/Wirtschaftsprüfungsgesellschaften für die örtliche Rechnungsprüfung beauftragen, von 184 im Jahr 2012 auf 214 im Jahr 2013.
- 9 Der SRH sieht die fortschreitende Reduzierung von kommunalen Prüfungseinrichtungen als kritisch an. Kommunale Rechnungsprüfer haben i. d. R. langjährige Kommunal- und Prüfungserfahrungen, die insbesondere für das neue kommunale Rechnungswesen unverzichtbar sind.
- 10 Nach Einschätzung des SSG sollte der Weg der interkommunalen Zusammenarbeit gerade bei der Rechnungsprüfung stärker genutzt werden, da sich daraus sowohl finanzielle als auch personelle Synergien ergeben können.
- 11 Auch im Jahr 2013 ließen immer noch 4 Gemeinden die örtliche Rechnungsprüfung durch „andere Personen“ durchführen, wie z. B. pensionierte kommunale Rechnungsprüfer oder Bedienstete anderer kommunaler Körperschaften. Der genannte Personenkreis ist nicht zur Aufgabewahrnehmung im Sinne von § 103 Abs. 1 Satz 2 SächsGemO befugt.
- 12 Zum Erhebungszeitpunkt, im April 2013, hatten 12 Gemeinden unter 20.000 EW (rd. 3 %) die örtliche Prüfung nicht sichergestellt.

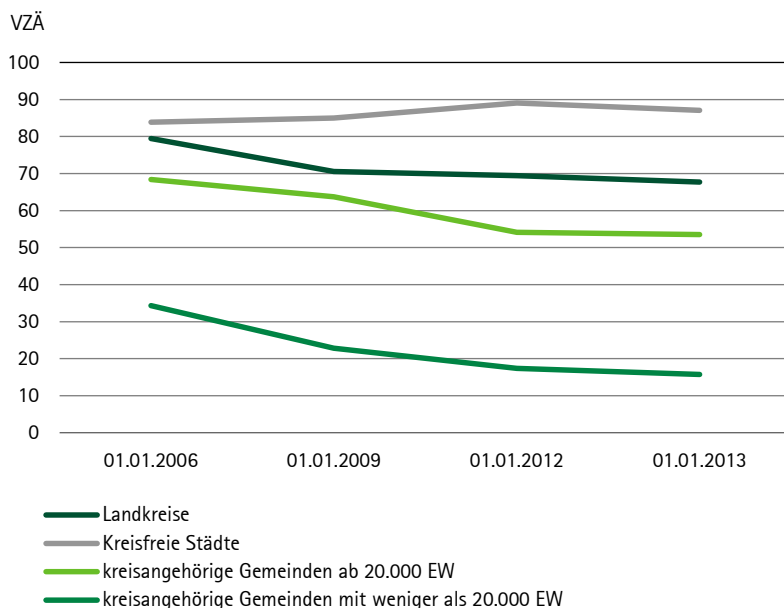
12 Gemeinden ohne örtliche Prüfung

² Bestehende Gemeinden bis zu 20.000 EW zum Gebietsstand 01.01.2013.
³ Erhebung im April 2012.

1.1.2 Personalbestand für die örtliche Rechnungsprüfung

13 Der Personalbestand für die örtliche Rechnungsprüfung entwickelte sich seit dem Jahr 2006⁴ wie folgt:

Übersicht 2: Entwicklung der Stellenbesetzung bei den örtlichen Rechnungsprüfungseinrichtungen



14 Die folgende Übersicht 3 stellt die Stellenbesetzung bei den kommunalen Prüfungseinrichtungen zum Stand 01.01.2012 und 01.01.2013 gegenüber:

Übersicht 3: Entwicklung der Stellenbesetzung im Vorjahresvergleich

Gebietskörperschaft	Stellenbesetzung (in VZÄ)			Kommunen mit RPA/Rechnungsprüfern am 01.01.2013 Anzahl	Ø Stellenbesetzung (in VZÄ) je Kommune am 01.01.2013	
	01.01.2012	01.01.2013	Veränderung		RPA	Rechnungsprüfer
Landkreise	69,39	67,70	-1,69	10 von 10	6,77	
Kreisfreie Städte	89,10	87,05	-2,05	3 von 3	29,02	
kreisangehörige Gemeinden ab 20.000 EW	54,10	53,50	-0,60	21 von 22	2,55	
kreisangehörige Gemeinden unter 20.000 EW	17,34	15,75	-1,59	19 von 413	1,55	0,69
gesamt	229,93	224,00	-5,93			

15 Bei den **Landkreisen** erfolgten bereits unmittelbar nach der Kreisgebietsreform im Jahr 2008 Stellenreduzierungen, die sich bis zum Jahr 2013 in geringerem Maße fortsetzten. So war die Stellenbesetzung im Jahr 2013 um 1,69 VZÄ gegenüber dem Jahr 2012 zurückgegangen.

16 Bedingt durch die Kreisgebietsreform und die damit verbundene unterschiedliche Anzahl der Ämterverschmelzungen in den neuen Landkreisen, ist die Stellenausstattung der RPÄ der Landkreise nach wie vor differenziert. Die Spannweite reichte von 2,75 bis 11,65 VZÄ.

⁴ Die Darstellung ab dem Jahr 2006 wurde deshalb gewählt, weil die Personalausstattung der RPÄ der kreisangehörigen Gemeinden seitdem fortlaufend zurückgegangen ist. Darstellung bezogen auf den Gebietsstand 01.08.2008.

- Personalausstattung der RPÄ der Landkreise ist anzupassen
- 17 Die Landkreise sollten die Stellenausstattung für ihre RPÄ unter Berücksichtigung der für Dritte erbrachten Leistungen an den „Organisationsempfehlungen für sächsische Landkreise zur mittelfristigen Umsetzung bis zum Jahr 2020“⁵ ausrichten.
- 18 Während die Kreisfreien Städte seit dem Jahr 2006 Personal aufstocken konnten, ist im Jahr 2013 ein Rückgang zu verzeichnen. Im Jahr 2013 waren insgesamt 2,05 VZÄ weniger besetzt.
- Fortschreitender Personalabbau gefährdet die Existenz der kommunalen Prüfungseinrichtungen
- 19 Die Stellenbesetzung bei den kreisangehörigen Gemeinden ist im Vergleich zum Vorjahr mit 0,60 und 1,59 VZÄ (vgl. Übersicht 3) nur geringfügig zurückgegangen. Die obige Darstellung (vgl. Übersicht 2) verdeutlicht aber den seit dem Jahr 2006 fortschreitenden Personalabbau. Ein weiterer Stellenabbau kann zu einer Existenzgefährdung der kommunalen Prüfungseinrichtungen führen.
- 20 Die kreisangehörigen Gemeinden über 20.000 EW haben ihren Personalbestand seit dem Jahr 2006 um rd. 22 % von 68,36 auf 53,50 VZÄ verringert. Die kreisangehörigen Gemeinden mit weniger als 20.000 EW haben im gleichen Zeitraum ihr Personal um mehr als die Hälfte, von 34,31 auf 15,75 VZÄ, reduziert. Das entspricht einem Personalabbau von rd. 54 %.
- 6 RPÄ existieren als 1-Mann-Amt
- 21 Allein bei 6 Städten, darunter eine Stadt mit 28.970 EW⁶, lag die Personalausstattung der RPÄ zwischen 0,75 und 1,0 VZÄ. Der Ämterstatus ist damit nicht gerechtfertigt.
- 22 Der SRH verkennt nicht, dass örtliche Verhältnisse und wirtschaftliche Erwägungen zu der Überlegung führen können, dass mehrere Stellen im RPA nicht zu gewährleisten sind. Ein RPA muss aber schon begriffsnotwendig mit mindestens 2 Bediensteten besetzt sein.⁷ Die Einrichtung eines RPA beinhaltet insofern die Installation einer eigenständigen Organisationseinheit in der Verwaltung, die sachnotwendig neben dem Amtsleiter über zumindest einen weiteren Rechnungsprüfer verfügen muss.⁸
- 23 Stellenreduzierungen werden bei vielen Prüfungseinrichtungen der kreisangehörigen Gemeinden künftig nicht mehr möglich sein bzw. führen zur Abschaffung der Prüfungseinrichtung. Die ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung bedingt einen adäquaten Personalbestand.
- 24 Mit der Verwaltungsreform im Jahr 2008 sind auf kreisangehörige Gemeinden Aufgaben übergegangen. Das gestiegene Aufgabenpotenzial berührt auch die örtliche Rechnungsprüfung.
- 25 Der SRH empfiehlt den kreisangehörigen Gemeinden, den Fortbestand ihrer Prüfungseinrichtungen mit einer angemessenen Personalausstattung zu sichern.
- 1.2 Aufgabenspektrum der örtlichen Rechnungsprüfung**
- 26 Die örtliche Rechnungsprüfung hat einen hohen Stellenwert. Es sind sowohl Pflichtaufgaben nach §§ 104 bis 106 Abs. 1 SächsGemO zu erfüllen als auch fakultative Aufgaben nach § 106 Abs. 2 Satz 1 SächsGemO anheimgestellt. Der Gemeinderat kann der örtlichen Prüfungseinrichtung

⁵ Abrufbar unter: <http://www.rechnungshof.sachsen.de/files/BA1204.pdf>.

⁶ EW-Zahl am 30.06.2012, Bevölkerungsfortschreibung auf Basis der Zensusdaten.

⁷ Vgl.: Beratende Äußerung „Empfehlungen zur Durchführung der örtlichen Prüfung in Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern“, Seite 13, abrufbar unter <http://www.rechnungshof.sachsen.de/pages/214.htm>

⁸ Vgl. Quecke/Schmid, SächsGemO, § 103 Rdnr. 40, Schlepp/Seeger u. a., Kommunalverfassungsrecht Sachsen, § 103 SächsGemO, Nr. 3.

weitere Aufgaben übertragen. Des Weiteren sind ihr bei Eigengesellschaften und kommunal bestimmten Unternehmen Prüfungsbefugnisse gem. § 96 Abs. 2 Nr. 2a SächsGemO einzuräumen bzw. es besteht unter den Voraussetzungen des § 96 Abs. 3 SächsGemO eine Hinwirkungspflicht.

1.2.1 Örtliche Prüfungen im Bereich der kommunalen Doppik

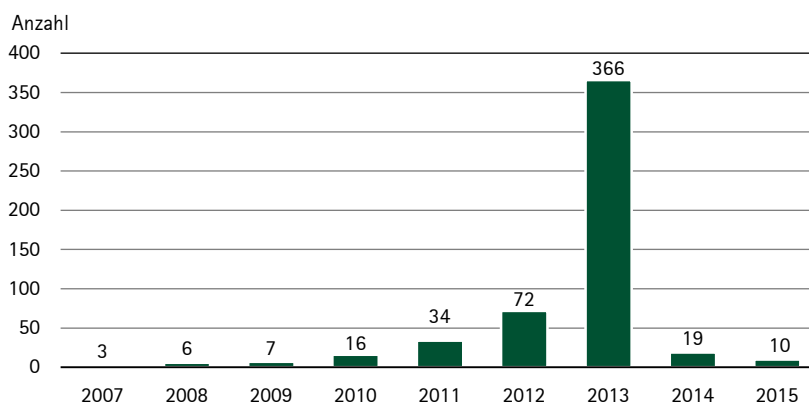
27 Die Einführung der kommunalen Doppik ist seit dem Hj. 2013 für alle kommunalen Körperschaften verpflichtend. Mit Genehmigung des SMI nach § 131 Abs. 1 SächsGemO a. F. stellten bereits sog. Frühstarterkommunen seit dem 01.01.2007 auf das neue Rechnungswesen um.

28 Nach Art. 2 des Gesetzes zur Erleichterung freiwilliger Gebietsänderungen vom 18.10.2012⁹ können sich Gemeinden wegen Gemeindeeingliederungen/-fusionen von der Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltes nach neuem Recht für die Hj. 2013 und 2014 freistellen lassen. Gleiches gilt für Verwaltungs- und Zweckverbände. Insgesamt 28 Gemeinden und ein Zweckverband wollen von diesem Recht Gebrauch machen und die Eröffnungsbilanz zum 01.01.2014 bzw. 01.01.2015 erstellen.

29 Die Erstellung der Eröffnungsbilanz bei den bestehenden 533 kommunalen Körperschaften ist zu folgenden Terminen erfolgt bzw. geplant.¹⁰

Konzentrierte Einführung der kommunalen Doppik im Jahr 2013

Übersicht 4: Erfolgte/geplante Erstellung der Eröffnungsbilanzen bei den kommunalen Körperschaften jeweils zum 01.01.



30 Vor dem Hintergrund der Vielzahl von bevorstehenden örtlichen Prüfungen im Bereich der kommunalen Doppik bedarf es einer zielgerichteten Unterstützung der Prüfungseinrichtungen. Mit der SächsKomPrüfVO-Doppik vom 25.10.2011 liegen die wesentlichen Grundlagen für systematische örtliche Prüfungen der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse vor. Die Regelung lässt eine größere inhaltliche Tiefe bei der örtlichen Rechnungsprüfung erwarten. Die damit einhergehende Prüfungskompetenz muss noch mit doppischen Prüfungserfahrungen, Methodensicherheit sowie Fachkompetenz unteretzt werden.

31 Insbesondere die kreisangehörigen Gemeinden sollten sich hinsichtlich der örtlichen Rechnungsprüfung den doppischen Herausforderungen stellen und entsprechendes Personal dafür aufstocken. Zweifellos wird sich auch im neuen Rechnungswesen die bisherige fachkompetente örtliche Rechnungsprüfung fortsetzen.

Kommunale Prüfungseinrichtungen im neuen Rechnungswesen unverzichtbar

⁹ Vgl. SächsGVBl. 15/2012 Seite 562 ff.

¹⁰ Geplante Erstellung der Eröffnungsbilanzen, lt. Angaben des SMI fortgeschrieben.

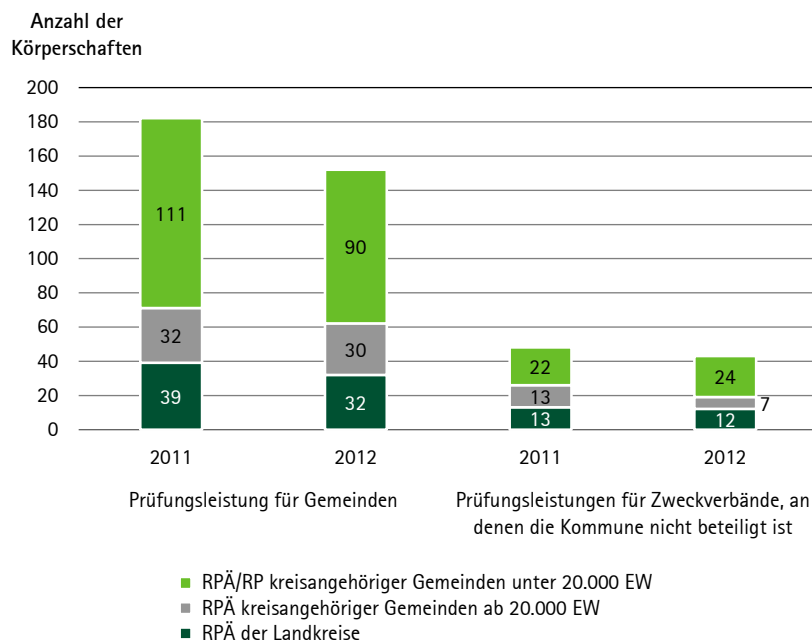
- 32 Dem SMI wird empfohlen, in Anlehnung an die SächsKomPrüfVO-Doppik den kommunalen Rechnungsprüfern Hinweise und Arbeitshilfen an die Hand zu geben. Die sächsischen Bildungseinrichtungen sollten vom SMI auf den Fortbildungsbedarf für kommunale Rechnungsprüfer hingewiesen werden.
- 33 Das SMI hat gemäß Stellungnahme signalisiert, zu prüfen, welche Maßnahmen zielführend und realisierbar für kommunale Rechnungsprüfer sind.

1.2.2 Prüfungsleistungen für Dritte auf der Basis von Zweckvereinbarungen

Übernahme von Prüfungsleistungen für Dritte erwünscht

- 34 Nach wie vor erledigten im Jahr 2012 die meisten kommunalen Prüfungseinrichtungen der Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden örtliche Rechnungsprüfung für andere Gemeinden und Zweckverbände. Allerdings werden zunehmend bestehende Zweckvereinbarungen aufgehoben. Die folgende Grafik zeigt vergleichend die Anzahl der geprüften Gemeinden und Zweckverbände durch kommunale Prüfungseinrichtungen in den Jahren 2011 und 2012.

Übersicht 5: Prüfungsleistungen für Dritte in den Jahren 2011 und 2012



- 35 Gegenüber dem Jahr 2011 wurden im Jahr 2012 insgesamt 30 Gemeinden und 5 Zweckverbände weniger durch andere kommunale Prüfungseinrichtungen vereinbarungsgemäß geprüft. Dies ist u. a. mit der Abschaffung kommunaler Prüfungseinrichtungen zu begründen.
- 36 Das zeigt auch die Umfrage im Jahr 2012, wo noch 171 Gemeinden angaben, die örtliche Prüfung durch eine andere Prüfungseinrichtung sicherzustellen (vgl. Übersicht 1). Tatsächlich wurden aber nur 152 Gemeinden durch diese geprüft (vgl. Übersicht 5).

2 Überörtliche Kommunalprüfung

Eröffnungsbilanzprüfungen erfordern erhebliche Prüfungskapazitäten

- 37 Der SRH ist für die turnusmäßigen überörtlichen Prüfungen nach §§ 108 und 109 SächsGemO und für die Prüfung der Eröffnungsbilanzen nach § 131 Abs. 4 SächsGemO zuständig. Bis zum Jahr 2012 galt für die ersten beiden doppischen Jahresabschlüsse eine separate überörtliche Prüfung. Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Erleichterung freiwilliger Gebietsänderungen, am 18.11.2012, ist diese Regelung entfallen. Die Prü-

fung der Jahresabschlüsse hat im Rahmen der turnusmäßigen überörtlichen Prüfungen zu erfolgen.

- 38 In den Jahren 2011 und 2012 wurden vom SRH und seinen StRPrÄ folgende Einrichtungen geprüft, davon einige in Teilbereichen mehrfach:

Übersicht 6: Prüfungen des SRH und der StRPrÄ

	Anzahl der zu Prüfenden ¹¹ (Stand 01.01.2013)	Prüfungen in den Jahren		
		2011	2012	davon Prüfungen Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse (2011 und 2012)
Landkreise	10	8	13 ¹²	
Kreisfreie Städte	3	3	-	
Gemeinden	435	131	92	27
Verwaltungsverbände	6	3	3	
kommunale Stiftungen	36	-	-	
Eigenbetriebe	115	7	3	
Zweckverbände	169	27	47	11
regionale Planungsverbände	4	2	1	2
sonstige Verwaltungen	4	-	4	1
kommunale Unternehmen	395 ¹³	11	5	
Summe	1.177	192	168	41

- 39 Darüber hinaus erfolgten im Jahr 2012 Querschnittsprüfungen zu den Themen:

- Sicherstellung der örtlichen Rechnungsprüfung,
- Einsatz von Zinsderivaten bei Zweckverbänden.

- 40 Der SRH hat im Dezember 2012 die Beratende Äußerung „VOB-Vergaben im Unterschwellenbereich – Hinweise und Empfehlungen an Kommunen“ veröffentlicht.¹⁴ Der SSG beabsichtigt, gemeinsam mit der Auftragsberatungsstelle Veranstaltungen zur praktischen Umsetzung des Vergaberechts im Unterschwellenbereich anzubieten, insbesondere für kleine Kommunen.

Beratende Äußerung Vergaben im Unterschwellenbereich

- 41 Die konzentrierte Einführung der kommunalen Doppik im Jahr 2013 und die damit einhergehenden Eröffnungsbilanzprüfungen als zusätzliche Prüfungsaufgaben binden enorme Prüfungskapazitäten. Mit einer Personalausstattung von derzeit 100 Stellen steht die überörtliche Kommunalprüfung vor enormen Herausforderungen. Die turnusmäßigen überörtlichen Prüfungen wird der SRH parallel hierzu nur mit kritischer Überprüfung der Schwerpunktsetzung erfüllen können.

3 Stellungnahmen

- 42 Die Empfehlungen des SMI und des SSG wurden in den vorliegenden Beitrag eingearbeitet, soweit es der SRH für erforderlich hielt.

¹¹ Laut Angaben des Statistischen Landesamtes. Sofern Angaben fehlten, hat der SRH diese aus eigenen Statistiken/Aufstellungen ermittelt.

¹² Unter anderem Altkreise, die zum 01.08.2008 aufgelöst wurden.

¹³ Es handelt sich hier um Unternehmen des privaten Rechts mit unmittelbarer kommunaler Beteiligung von mindestens 75 % nach letztem bekannt gemachten Stand vom 31.12.2012.

¹⁴ Vgl. LT-DS 5/10650 vom 04.12.2012, abrufbar unter www.rechnungshof.sachsen.de, Rubrik: Veröffentlichungen/Beratende Äußerungen.