Gelsenkirchen

Die Oberbürgermeisterin

Mitteilungsvorlage			
X	öffentlich		nichtöffentlich
Drucksache Nr.			
20-25/308			

Referat, Auskunft erteilt, Telefon-Durchwahl
14 - Rechnungsprüfung - Frau Schmalenstroer - 169-2092

Datum
05.01.2021

Beratungsfolge	Sitzungstermine	Top
Rechnungsprüfungsausschuss	**02.02.2021**	

Betreff

Stellung und Bedeutung des Rechnungsprüfungsausschusses und der örtlichen Rechnungsprüfung

Inhalt der Mitteilung

Jede kreisfreie Stadt ist verpflichtet, gem. § 101 Abs. 1 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) eine örtliche Rechnungsprüfung einzurichten und einen Rechnungsprüfungsausschuss (§ 57 Abs. 2 GO NRW) zu bilden.

Zu Beginn der neuen Wahlperiode des Rates der Stadt wird ein Überblick über die Stellung und Bedeutung der örtlichen Rechnungsprüfung, deren Aufgaben und Organisation sowie das Zusammenwirken von Rechnungsprüfungsausschuss und örtlicher Rechnungsprüfung gegeben.

1. Begriff der Rechnungsprüfung

Die Prüfung der Gemeinden erfolgt im Rahmen der überörtlichen Prüfung – die in Nordrhein-Westfalen durch die Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (gpaNRW) durchgeführt wird – und der internen Prüfung. Letztere erfolgt durch den Rechnungsprüfungsausschuss und das Referat Rechnungsprüfung/Rechnungsprüfungsamt, nach der Diktion des Gesetzes auch „örtliche Rechnungsprüfung“ genannt.

Während die überörtliche Prüfung in der Regel in einem mehrjährigen Rhythmus erfolgt und die periodisch vorgeschriebene allgemeine Finanzprüfung, die Prüfung der Bauausgaben sowie die Beratung der Kommunen auf Anfrage durch eine außerhalb der Verwaltung stehende selbstständige öffentlich-rechtliche Einrichtung beinhaltet, sind Kernfunktionen der örtlichen Rechnungsprüfung die Kontrolle der (eigenen) Verwaltung und die Führungsunterstützung für Gemeinderat und Verwaltungsspitze. Im Rahmen dieser Funktionen hat die kommunale Rechnungsprüfung zu prüfen, ob das Handeln der Kommune gesetzmäßig, ordnungsmäßig, wirtschaftlich und zweckmäßig ist.

Das Erfordernis einer solchen Prüfung ergibt sich bereits aus der finanziell kritischen Situation kommunaler Haushalte, die in den vergangenen Jahren zu immer größeren Einschränkungen der Handlungsfreiheit vieler Kommunen geführt hat. Die durch die Corona-Pandemie zu erwartenden finanziellen Auswirkungen werden diese Problematik voraussichtlich noch erheblich verschärfen. Damit die Kommunen die ihnen obliegenden Aufgaben trotz dieser Situation auf Dauer erledigen und die finanziellen Ressourcen optimal nutzen können, bedarf es eines effektiven Systems der Finanzkontrolle; Teil dieser ist die Rechnungsprüfung der Gemeinde.

Die Prüfung des Verwaltungshandelns war in der Vergangenheit – und ist es auch heute vielfach noch – geprägt von einer Prüfung abgeschlossener Sachverhalte und einer Prüfung von Einzelvorgängen mit einem Prüfungsschwerpunkt im Haushaltswesen. Die demographische Entwicklung, die fortschreitende Digitalisierung der Verwaltung und die bereits erwähnte schwierige finanzielle Situation der Kommunen führen neben einer Vielzahl weiterer Aspekte zu einer zunehmenden Komplexität des Verwaltungshandelns. Bedingt durch diese Entwicklungen steigt daher der Anteil prozessbegleitender Prüfungen, bei denen der Schwerpunkt in der Realisierung neuer oder verändernder Maßnahmen liegt, stetig an. Die Zukunftsorientierung von Prüfungen und die Verstärkung der projektbegleitenden Prüfungen als Mittel, einen möglichst hohen Mehrwert für die Kommune zu schaffen, gewinnen somit immer mehr an Bedeutung.

2. Zusammensetzung und Rechtsstellung der örtlichen Rechnungsprüfung

Die örtliche Rechnungsprüfung besteht aus der Leitung und den Prüferinnen und Prüfern, die ausschließlich vom Rat bestellt und abberufen werden können, sowie allen weiteren Dienstkräften der Rechnungsprüfung. Sie sind bei der Erfüllung der ihnen zugewiesenen Prüfungsaufgaben unabhängig und an Weisungen nicht gebunden und müssen sich nur an die gesetzlichen Vorgaben halten. Sie sind dem Rat unmittelbar verantwortlich und in ihrer sachlichen Tätigkeit ihm unterstellt. Organisatorisch ist das Referat Rechnungsprüfung (14) als Dienststelle in die Organisation der Gemeindeverwaltung integriert. Der Leiter der örtlichen Rechnungsprüfung ist Vorgesetzter der Dienstkräfte der Rechnungsprüfung und ihnen gegenüber weisungsbefugt. Dienstvorgesetzte der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der örtlichen Rechnungsprüfung ist die Oberbürgermeisterin.

Im Rahmen der Wahrnehmung ihrer Tätigkeiten sind die Prüferinnen und Prüfer befugt, von der Verwaltung, den städtischen Betrieben und sonstigen Einrichtungen sowie von den Geschäftsführungen oder Vorständen der ihrer Prüfung unterliegenden Gesellschaften, Anstalten, Stiftungen, Zweckverbände und anderen Vereinigungen und Einrichtungen alle für die Prüfung notwendigen Auskünfte und Nachweise zu erhalten, soweit nicht gesetzliche Bestimmungen oder allgemeine Rechtsgrundsätze entgegenstehen. Außerdem ist ihnen der Zutritt zu allen Diensträumen, das Öffnen von Behältern usw. zu gewähren. Akten, Schriftstücke, Dateien und sonstige Unterlagen sind auf Verlangen auszuhändigen oder zu übersenden.

3. Der Rechnungsprüfungsausschuss

Der Rechnungsprüfungsausschuss ist ein von der Gemeinde einzurichtender Pflichtausschuss, der nach den Vorschriften der GO NRW gebildet wird und dem nach § 58 Abs. 3 GO NRW Ratsmitglieder und sachkundige Bürger angehören können. Der Ausschuss kann Vertreter derjenigen Bevölkerungsgruppen, die von seiner Entscheidung überwiegend betroffen werden und Sachverständige zu den Beratungen hinzuziehen. Die Arbeit im Ausschuss wird durch die „Geschäftsordnung für den Rat der Stadt Gelsenkirchen, seine Ausschüsse und die Bezirksvertretungen“, die der Rat der Stadt aufgrund der Vorschriften der GO NRW erlassen hat, geregelt. Gem. § 9 Abs. 2 Buchstabe l der Geschäftsordnung wird die Öffentlichkeit für die Angelegenheiten der Rechnungsprüfung – mit Ausnahme der Beratung und Feststellung des Jahresabschlusses – ausgeschlossen. Insoweit finden die für den Rat geltenden Vorschriften, nach denen die Sitzungen des Rates grundsätzlich öffentlich sind, keine Anwendung. Der Rechnungsprüfungsausschuss bedient sich der örtlichen Rechnungsprüfung.

4. Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung

Die örtliche Rechnungsprüfung nimmt Aufgaben wahr, deren Übernahme gesetzlich vorgeschrieben ist und die ihr darüber hinaus übertragen werden.

Als zentrale Aufgaben weisen §§ 59 Abs. 3 und 116 Abs. 4 GO NRW dem Rechnungsprüfungsausschuss die Prüfung des Jahresabschlusses und – sofern die Gemeinde nicht gem. § 116a GO NRW von der Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses und eines Gesamtlageberichtes befreit ist – auch die Prüfung des Gesamtabschlusses der Gemeinde zu. Zur Wahrnehmung dieser Tätigkeiten bedient sich der Rechnungsprüfungsausschuss der örtlichen Rechnungsprüfung. Die Prüfung des Abschlusses/des Lageberichtes erfolgt unter Einbezug des Prüfungsberichtes und informiert, inwieweit der kommunale Abschluss ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Kommune vermittelt. Hinzu treten ergänzend Informationen zur Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsführung.

Hinsichtlich der Prüfung des Jahresabschlusses (und ggf. des Gesamtabschlusses) hat der Ausschuss Organfunktion, da seine Befugnisse unmittelbar auf dem Gesetz beruhen, ihm also nicht von der Gemeindevertretung übertragen werden. Die Abfolge der Aufstellung und Prüfung des Jahresabschlusses ergibt sich im Einzelnen aus den Vorschriften der GO NRW und ist in der Anlage 1 schematisch dargestellt.

Über die Prüfung des Jahresabschlusses und des Gesamtabschlusses hinaus beinhalten die Vorschriften der GO NRW weitere Aufgaben, zu deren Erledigung die örtliche Rechnungsprüfung verpflichtet ist oder deren Erledigung der Rechnungsprüfung übertragen werden kann. Eine Übersicht über die entsprechenden Aufgaben ist in der Anlage 2 beigefügt.

5. Zusammenwirken von Rechnungsprüfungsausschuss und örtlicher Rechnungsprüfung

Für das Zusammenwirken des Rechnungsprüfungsausschusses mit der örtlichen Rechnungsprüfung sind insbesondere die in der Fassung vom 14.01.2020 vom Rat der Stadt beschlossene Rechnungsprüfungsordnung und die Dienstanweisung für das Referat Rechnungsprüfung vom 01.01.2006 maßgeblich.

Die Prüfungen und Beratungen erstrecken sich auf alle Zuständigkeitsbereiche des / der zu Prüfenden. Die Berichte und/oder Vermerke, die über die Prüfung zu fertigen sind, tangieren daher unterschiedliche Arbeitsfelder der Verwaltung. Da im Laufe eines Jahres eine Prüfung sämtlicher Verwaltungsbereiche und eine vollständige Prüfung der zu prüfenden Bereiche weder möglich noch wirtschaftlich vertretbar erscheint, erfolgen die Setzung von Prüfungsschwerpunkten und Priorisierungen durch Differenzierung und Bewertung der mit den Prüffeldern verbundenen Risiken (risikoorientierter Prüfansatz). Hierbei ist es den Prüferinnen und Prüfern überlassen, die Anzahl und Auswahl von Stichproben so vorzunehmen, dass eine zutreffende Beurteilung des geprüften Sachverhaltes möglich ist und wesentliche Fehler oder Verstöße mit hoher Wahrscheinlichkeit aufgedeckt werden können.

In den Prüfungsberichten können unterschiedliche Prüfungsbemerkungen ausgesprochen werden. Unterschieden werden:

- H – Hinweis, dessen Beachtung im Ermessen der Dienststelle steht,
- E – Empfehlung, die Impulse gibt, auf einen grundsätzlichen Sachverhalt einzugehen, der aktuell differenziert beurteilt werden kann,
- F – Feststellung, zu der keine Stellungnahme erwartet wird, wenn sie anerkannt und zukünftig beachtet wird,
- B – Beanstandung, die einer Stellungnahme und Korrektur bedarf und
- W – Wiederholung einer früheren Beanstandung oder Feststellung.

Dienststellen und Betriebe, denen Berichte oder Prüfungsbemerkungen der Rechnungsprüfung mit der Bitte um Stellungnahme zugehen, haben sich hierzu in angemessener Frist zu äußern.

Der Rechnungsprüfungsausschuss wird über erfolgte Prüfungen, durchgeführte Vergaben sowie über die Ergebnisse der Prüfungen der Gemeindeprüfungsanstalt und anderer Prüfungsinstanzen informiert; die Prüfungsberichte werden in Abstimmung mit der/dem Ausschussvorsitzenden auf die Tagesordnung genommen. Über den Stand von Prüfungen ist der Rechnungsprüfungsausschuss auf Verlangen zu unterrichten.

Darüber hinaus ist der Rechnungsprüfungsausschuss von organisatorischen Änderungen der Rechnungsprüfung zu unterrichten. Entsprechende Vorlagen der Oberbürgermeisterin sind vor der Beschlussfassung im Rat oder den Ausschüssen dem Rechnungsprüfungsausschuss zur Kenntnisnahme und Beratung zuzuleiten.

6. Schlussbetrachtung

Es ist allgemein anerkannt, dass die örtliche Rechnungsprüfung ein Element der gemeindlichen Ordnung ist. Da sie nicht in das „Tagesgeschäft“ der Kommune eingebunden ist und an der Realisation der zu prüfenden Sachverhalte weder direkt noch indirekt mitwirken darf, hat sie die nötige Distanz, um Sachverhalte unvoreingenommen überprüfen zu können. Diese sowohl institutionell als auch personell weitgehend abgesicherte Unabhängigkeit der örtlichen Rechnungsprüfung ermöglicht es ihr, die Verfolgung von Partikularinteressen zu identifizieren, Schnittstellenprobleme zwischen Organisationseinheiten und in Leistungsprozessen zu erkennen und ihre Aktivitäten so auszurichten, dass die kommunale Führungsebene bestmöglich unterstützt wird.

Neben dem Controlling in den unterschiedlichen Verwaltungsbereichen, das überwiegend prozessbegleitend durch einen regelmäßigen Vergleich der Ziele mit dem derzeitigen Erreichungsgrad erfolgt und darauf ausgerichtet ist, dass hinter der Erwartung zurückbleibende Ergebnisse sowie Fehlentwicklungen zeitnah erkannt werden, steht der Kommune mit der Rechnungsprüfung eine unabhängige Organisationseinheit zur Verfügung, deren wesentliche Funktion in der neutralen und globalen Kontrolle der Verwaltung hinsichtlich der ordnungsgemäßen, sparsamen und wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung liegt.

Klimarelevanz: nein

Anlagen:

Anlage 1: Ablauf Jahresabschluss (JA)
Anlage 2: Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung

Jorck