

Kommunale Rechnungsprüfung

Grundlagen – Aufgaben – Organisation

Von

Helmut Fiebig

Leiter des Rechnungsprüfungsamtes
der Stadt Meerbusch

3., überarbeitete und erweiterte Auflage

ERICH SCHMIDT VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

- 1. Auflage 1994
- 2. Auflage 1998
- 3. Auflage 2003

ISBN 3 503 06696 9

Alle Rechte vorbehalten
© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co., Berlin 2003

Dieses Buch erfüllt die Frankfurter Forderungen der Deutschen Bibliothek und der Gesellschaft für das Buch bezüglich der Alterungsbeständigkeit und entspricht sowohl den strengen Bestimmungen der US Norm Ansi/Niso Z 39.48-1992 als auch der ISO Norm 9706

Satz: multitext, Berlin
Druck: Hubert, Göttingen

Vorwort zur 3. Auflage

Vier Jahre nach der Herausgabe der 2. Auflage ist es an der Zeit, das mittlerweile in der Praxis der kommunalen Rechnungsprüfung erfolgreich eingeführte Buch einer weiteren Überarbeitung zu unterziehen. Das kommunale Haushaltsrecht ist in vielen Bereichen grundlegend geändert worden, teilweise in einen Zustand versetzt, der die Errungenschaften der Französischen Revolution von 1789 erheblich in Frage stellt.

Neben den idealistischen Zielen von Freiheit, Gleichheit, und Brüderlichkeit beabsichtigten die Bürger Paris, dem König das Recht zum Erlaß des Staatshaushalt zu nehmen. Der König hatte seinerzeit durch seine Steuergesetzgebung seine eigene Haushaltsgesetzgebung so beeinflußt, daß er stets genügend Mittel hatte, um seine Interessen finanzieren zu können. Erstmals war nach der französischen Revolution sichergestellt, daß die Nationalversammlung über die Ausgaben des Staates und somit auch über die durch Steuern zu finanzierenden Einnahmen des Staates entscheiden konnte. Wesentlich war also nicht nur die Festlegung der Höhe der Steuern durch die Nationalversammlung, sondern auch die Entscheidung des Volkes, welche Aufgaben mit den erzielten Einnahmen erledigt werden sollten.

Diese Entscheidung über die Art und Weise und den Gegenstand der Ausgabenverwendung läßt sich heute im kommunalen Haushalt als Grundsatz der sachlichen Bindung bezeichnen. Durch Reformen der Gemeindehaushaltsverordnungen in den einzelnen Bundesländern und der Möglichkeit, einseitige, gegenseitige Deckungsfähigkeit im sowie die Übertragbarkeit von Haushaltsmitteln und Verpflichtungsermächtigungen sowie die Übertragbarkeit von außer- oder über planmäßigen Ausgaben getrennt voneinander oder miteinander verbunden durch die Verwaltung erledigen zu lassen, reduziert das Etatrecht des Rates auf einen Stand, wie er im Staatsbereich vor der französischen Revolution durchaus üblich war.

Damit werden die kommunalen Rechnungsprüfungsämter sich neuen Herausforderungen stellen müssen. In einer Zeit, in der es bei Ausschöpfen aller haushaltsrechtlichen Optionen möglich ist, den gesamten Haushaltsplan auf § 1 der Haushaltssatzung zu reduzieren, kann eine Diskussion über das Einhalten haushaltsrechtlicher Vorschriften für die Rechnungsprüfungsämter wenig erfolgreich sein. Hier gilt es, sich verstärkt der Prüfung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu widmen. Da die Wirtschaftlichkeit ihre Grenzen an der Rechtmäßigkeit findet, ist es für die geprüfte Verwaltung auch nicht ohne weiteres möglich, auf die Einhaltung der Rechtmäßigkeit zu verzichten, wenn das Handeln angeblich wirtschaftlich ist.

Im Jahr 2005 wird nach bestehender Beschlußlage in vielen Bundesländern das NKF, das Neue Kommunale Finanzwesen, eingeführt werden. Damit wird die Kameralistik abgeschafft und durch ein Buchführungssystem ersetzt werden, das auf der doppelten kaufmännischen Buchführung basiert. Die kommunalen Rechnungsprüfungsämter werden sich bereits im Laufe des Jahres 2004 auf die Aufgabe, die Eröffnungsbilanz zu prüfen, einstellen müssen. Daher wurde in dieser Auflage ein eigenes Kapitel der geplanten Rechtslage gewidmet. Die Bearbeitung hat Herr Ralf Cugaly, Brühl übernommen.

Nach Herausgabe der 2. Auflage habe ich wiederum sehr viele Reaktionen von Kolleginnen und Kollegen erfahren dürfen. Ihre Anregungen und Fragen sind fast alle in diese Neuauflage eingeflossen. Es ist zu wünschen, daß auch weiterhin dieses Buch dem interkommunalen Erfahrungsaustausch dient.

Abschließend eine persönliche Anmerkung: Dieses Buch ist nach den Regeln geschrieben, wie sie vor der Rechtschreibreform gültig waren und entspricht somit dem FAZ-Standard. Die Rechtschreibreform war nach meiner Überzeugung eine gigantische Geldbeschaffungsmaßnahme. Wenn ich erlebe, daß die Mathematik- oder Lateinbücher meiner Kinder neu beschafft wurden, halte ich das im Interesse gesunder Finanzen für unverantwortlich. In diesem Zusammenhang wage ich eine Prognose. Wenn in zwei Jahren überprüft wird, ob sich alle Regeln durchgesetzt haben, wird festgestellt werden, daß ein überwiegender Teil der Reform von der Bevölkerung akzeptiert wurde, ein kleinerer Teil jedoch nicht. Also wird es auch erforderlich sein, alle (Schul-)Bücher neu aufzulegen. Da ich davon überzeugt bin, daß die neuen Regeln nicht unverändert bleiben, macht es wenig Sinn, bereits jetzt nach den neuen Regeln zu schreiben.

Meerbusch, im Oktober 2002

Der Verfasser

Vorwort zur 1. Auflage

Kommunale Rechnungsprüfung – was verbirgt sich hinter diesem Begriff? In einer Kommunalverwaltung hat fast jeder Mitarbeiter schon einmal mit dem Rechnungsprüfungsamt zu tun gehabt, oftmals mit unangenehmen Beigeschmack. „Die rechnen nach, ob die Preise stimmen und ob Skonto ordnungsgemäß abgezogen worden ist.“ Dies wird auch heute oftmals den Auszubildenden in Kommunalverwaltungen vermittelt. Und dies ist heute ebenso falsch wie es vor Jahren falsch war.

Rechnungsprüfung hat nur bedingt mit dem Nachrechnen von Rechnungen – seien es Lieferanten- oder Baurechnungen zu tun. Rechnungsprüfung ist die Prüfung der Rechnung. Unter Rechnung wird hierbei die Jahresrechnung, also die Bilanz der kommunalen Haushaltswirtschaft verstanden. Damit nimmt das Rechnungsprüfungsamt Aufgaben wahr, die – auf Belange der Privatwirtschaft übertragen – eher dem Wirtschaftsprüfer als der Innenrevision eines Unternehmens zuzuordnen sind.

Während für die Prüfung der Privatwirtschaft umfangreiche Literatur zur Verfügung steht, gilt das für die kommunale oder staatliche Rechnungsprüfung nicht.

Mit dem vorliegenden Werk soll systematisch das gesamte kommunale Prüfungswesen dargestellt werden. Dabei werden die unterschiedlichen Bestimmungen in den einzelnen Bundesländern für die Rechnungsprüfung berücksichtigt; wobei das nordrhein-westfälische Prüfungsrecht den Leitfaden bildet. Vereinfacht wird die Darstellung dadurch, daß das Prüfungsobjekt in allen Bundesländern seit der Reform 1974 – noch – fast identisch ist: Das kommunale Haushaltsrecht.

Ziel des Buches ist es, praxisorientiertes Prüfen darzustellen. Nicht die Diskussion zwischen den Kameralisten und den Prüfern über die Richtigkeit der Anwendung des kommunalen Haushaltsrechts soll im Vordergrund stehen, sondern die methodische Darstellung, wie Prüfungsaufgaben angepackt und gelöst werden. Es ist auch nicht beabsichtigt, eine wissenschaftliche Abhandlung über das Prüfungsrecht vorzulegen; im Vordergrund steht die Prüfungspraxis und die damit verbundenen Probleme. Infolgedessen war es erforderlich, einen umfangreichen Anhang beizufügen, der die Umsetzung der Prüfungsaufgabe ermöglicht.

Ein Buch über kommunale Rechnungsprüfung kann sich aber nicht nur auf die Methoden der Formalienprüfung beschränken, sondern muß auch Anmerkungen zur Haushalts- und Finanzpolitik der Gemeinde enthalten. Gerade in Zeiten wirtschaftlicher Probleme muß auch die Rechnungsprüfung ihren Beitrag dazu leisten, Gemeindefinanzen auf gesunde Beine zu stellen. Somit war es erforderlich, den Bereich der Wirtschaftlichkeitsprüfung des Verwaltungshandelns besonders herauszustellen. Daß dabei auch einige kritische Töne enthal-

ten sind, ergibt sich aus der Stellung eines Rechnungsprüfungsamtes. Kritische Töne sollen zum Nachdenken anregen, auch bei Politikern, die sich durch Formulierungen, teilweise auch zwischen den Zeilen, angesprochen fühlen könnten. Gleichzeitig soll es Kommunalpolitiker anregen zu überlegen, ob das Schwergewicht der finanzpolitischen Betrachtungen weiterhin bei der Haushaltssatzung liegen soll oder ob nicht auch die Jahresrechnung Gegenstand politischer Erörterungen sein muß.

Soweit erforderlich, werden auch Aussagen zum kommunalen Haushaltsrecht getroffen, die nicht unbedingt mit den Auffassungen der Kämmerer übereinstimmen müssen, sicherlich dann nicht, wenn die Möglichkeiten der Rechnungslegungspolitik aufgezeigt werden. Von daher bietet auch diesem Leserkreis das vorliegende Werk einiges Neues.

Meerbusch, im November 1993

Der Verfasser

Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randziffer
Vorwort zur 3. Auflage	5	
Abkürzungsverzeichnis	15	
Kapitel I		
Haushalts- und Finanzkontrolle in Deutschland	17	1–17
1. Einleitung	17	1– 5
2. Rechnungsprüfung und Controlling	22	6–14
3. Öffentlichkeit kommunaler Finanzkontrolle	29	15–17
Kapitel II		
Vergleich der Aufgaben der Rechnungsprüfungsämter in den einzelnen Bundesländern	33	18–24
Kapitel III		
Stellung der Rechnungsprüfungsämter	41	25–55
1. Pflicht zur Einrichtung eines Rechnungsprüfungsamtes .	41	25
1.1. Organ	42	26–28
1.2. Stellung des Rechnungsprüfungsamtes in Nordrhein-Westfalen	44	29–30
1.2.1. Rechte	45	31–33
1.2.2. Prüfung besonders sensibler Verwaltungs- vorgänge	48	34–36
1.2.3. Rechnungsprüfung und Datenschutz.	50	37–38
1.2.4. Prüfung von politischen Entscheidungen . . .	51	39–45
1.2.5. Pflichten	56	46
1.3. Personelle Besetzung	57	47–50
2. Rechnungsprüfungsordnung und Dienstanweisung	59	51–52
3. Prüfaufträge des Bürgermeisters.	60	53–55
Kapitel IV		
Prüfung durch den Rechnungsprüfungsausschuß	63	56–75
1. Gesetzliche Grundlagen für die Arbeit des Rechnungs- prüfungsausschusses	63	57–61
2. Prüfungsaufgaben	68	62–63
2.1. Haushaltskontrolle	69	64–67
2.2. Begründetheit der einzelnen Rechnungsbelege . . .	72	68–69
2.3. Beachtung der geltenden Vorschriften bei den Einnahmen und Ausgaben	73	70–72

Inhaltsverzeichnis

2.4. Vermögenskontrolle	75	73
3. Form und Inhalt des Schlußberichts	75	74– 75
Kapitel V		
Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt	79	76–245
1. Pflichtaufgaben des Rechnungsprüfungsamtes.	79	76
1.1. Prüfung der Jahresrechnung.	80	77– 78
1.1.1. Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung	82	79– 83
1.1.2. Form und Inhalt	85	84–123
1.2. Laufende Prüfung der Kassenvorgänge und Belege	117	124
1.3. Dauernde Überwachung der Kasse, Kassen- prüfungen	117	125–127
1.4. Programm- und Verfahrensprüfung	119	128
1.4.1. Rechtsgrundlagen	119	128–131
1.4.2. Gegenstand der Prüfung.	122	132
1.4.3. Ausgangssituation für die kommunale ADV-Prüfung	123	133–134
1.4.4. Begleitende Prüfung	125	135–137
1.4.5. Nachgängige Prüfung	128	138
1.4.6. Prüfung bei Programmänderungen	128	139
1.4.7. Dokumentation von Programmen und Verfahren.	129	140–141
1.4.8. Erteilen der Unbedenklichkeitsbescheinigung	131	142
1.4.9. Prüfung der Sicherheit des Rechenzentrums .	132	143–146
1.5. Vorprüfung für den Landesrechnungshof.	136	147–150
1.6. Prüfung von Vergaben nach VOB, VOL und VOF .	138	151
1.6.1. Unterlagen nach § 10 GemHVO.	139	152–158
1.6.2. Vorschlag für die Einführung eines Controlling-Systems im Hochbaubereich	146	159–160
1.6.3. Formulierung des Ausschreibungstextes.	150	161–172
1.6.4. Prüfung des Vergabevorschlages.	159	173–181
1.6.5. Prüfung der Schlußrechnung	165	182–183
1.6.6. Architekten- und Ingenieurverträge	167	184–186
2. Übertragene Aufgaben	169	187
3. Einzelne wichtige Prüfungsbereiche	170	188
3.1. Prüfung der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns	170	188–200
3.2. Kameralistik versus Doppik	180	201
3.3. Kostenrechnende Einrichtungen, Selbstkosten rechnungen und Gebührenbedarfsberechnungen ..	181	202–213
3.3.1. Unternehmerische Aktivitäten der Gemeinden.	191	214
3.3.2. Regiebetriebe	192	215–216
3.3.3. Kostenrechnende Einrichtungen	193	217–218
3.4. Zuordnung von Ausgaben zum Verwaltungs- und Vermögenshaushalt	194	219

Inhaltsverzeichnis

3.4.1. Größere bauliche Instandhaltungen und Sanierungsmaßnahmen	195	220–221
3.4.2. Bewegliche Sachen des Anlagevermögens . . .	196	222–223
3.5. Kreditfinanzierung des Vermögenshaushalts	198	224
3.5.1. Grundsätzliche Darstellung zur Kreditfinanzierung	198	225–228
3.5.2. Ausgleich des Verwaltungshaushalts durch Zuführung vom Vermögenshaushalt	202	229
3.5.3. Wirtschaftliche Nutzungsdauer von Anlagegütern und ihre Finanzierung	203	230–233
3.6. Betätigungsprüfung	207	234–241
3.7. Prüfung des Haushaltssicherungskonzepts	213	242–244
4. Kontrolle der Tätigkeit des Rechnungsprüfungsamtes . .	216	245

Kapitel VI

Arbeitsweisen und Methoden der Rechnungsprüfungsämter

	219	246–270
1. Grundsätzlich unterschiedliche Prüfmethoden	219	246
1.1. Prüfung in die Breite	219	247–248
1.2. Prüfung in die Tiefe	221	249
1.3. Stichprobenprüfung	222	250–253
2. Jahresarbeitsplan	225	254–255
3. Visakontrolle	226	256–261
4. Vorprüfung, insbesondere bei Vergaben	232	262–263
5. Prüfberichte	233	264–270

Kapitel VII

Prüfungspsychologie

	239	271–281
1. Psychologische Grundsachverhalte	239	271–276
2. Techniken der Gesprächsführung	244	277–281

Kapitel VIII

Anforderungen an die Rechnungsprüfungsämter im Rahmen des Neuen

Kommunalen Finanzmanagements (NKF)

	251	282–296
1. Ausgangsbasis für das NKF	251	282
2. Eckpunkte des NKF	251	283–284
3. Die Messung des Ressourcenverbrauchs in der Ergebnisrechnung	253	285–287
4. Aufbau und Inhalt der Ergebnisrechnung	255	288
5. Die Teilergebnisrechnung	256	289
6. Der Ergebnisplan	257	290
7. Die Kommunalbilanz	257	291–294
8. Aufgabe der Finanzrechnung	260	295
9. Neue Aufgaben für die Rechnungsprüfungsämter	261	296

Anhänge

Anhang 1:	Muster einer Rechnungsprüfungsordnung	265
Anhang 2:	Muster einer Dienstanweisung für das Rechnungsprüfungsamt	270
Anhang 3:	Prüfplan für Vergaben im VOL-,VOB- und VOF-Bereich	279
Anhang 4:	Schematische Darstellung der Prüfung der Zulässigkeit der Kreditfinanzierung des Vermögenshaushalts	286
Anhang 5:	Prüfungsschema für die Zulässigkeit der Aufnahme von Krediten aus HER.	289
Anhang 6:	Prüfungsschema für die Zulässigkeit der Aufnahme von Krediten aus der Ermächtigung des laufenden Haushaltsjahres.	290
Anhang 7:	Inhalt der Kassenprüfungen gem. § 40 GemKVO	291
Anhang 8:	Vergleich unterschiedlicher Kredit- finanzierungen	299
Anhang 9:	Wirtschaftlichkeitsvergleich von Festbetrags- und Annuitätendarlehen bei mittelfristiger Laufzeit	300
Anhang 10:	Vergleich der unterschiedlichen Stellung der Rechnungsprüfungsämter in den einzelnen Bundesländern	301
Anhang 11:	Aufgabenvergleich der Rechnungsprüfungs- ämter in den einzelnen Bundesländer	306
Anhang 12:	Aufbau eines Betriebsabrechnungsbogens	308
Anhang 13:	Erfassungsbeleg für Arbeitsstunden auf Kostenstellen	309
Anhang 14:	Muster für einen Kostenartenplan.	310
Anhang 15:	Kontrollblatt für die Abwicklung einer Baumaßnahme	311
Anhang 16:	Berichtsvorblatt	312
Anhang 17:	Bericht über eine Kassenbestandsaufnahme . .	313
Anhang 18:	Muster eines Arbeitsplanes über einen Zeitraum von 6 Jahren	315
Anhang 19:	Muster eines Arbeitsplanes, Prüfung in die Tiefe	317
Anhang 20:	Muster eines Arbeitsplanes, Prüfung in die Breite	318
Anhang 21:	Schema zur Analyse der Bilanz einer kommu- nalen Eigengesellschaft oder eines Eigen- betriebes	319
Anhang 22:	Bericht über die Prüfung der Gemeindekasse .	324

Inhaltsverzeichnis

Anhang 23: Grundsätze für die Prüfung von Unternehmen nach § 53 Haushaltsgrundsätzegesetz, Ver- waltungsvorschriften zu § 68 Landeshaushalts- ordnung Nordrhein-Westfalen	337
Anhang 24: Beispiel für die Manipulation von Ausschrei- bungsergebnissen	345
Anhang 25: Einkommensteuerrichtlinien 1996, Abschnitt 157	347
Anhang 26: Abgrenzung von Herstellungs- und Erhaltungs- aufwendungen bei Instandsetzung und Modernisierung von Gebäuden	349
Literaturverzeichnis	357
Stichwortverzeichnis	361