

ORH-Bericht 2010 TNr. 16

Überörtliche Rechnungsprüfung der kleinen Gemeinden neu organisieren

Jahresbericht des ORH

Die überörtliche Rechnungsprüfung der kleinen Gemeinden durch die 71 Staatlichen Rechnungsprüfungsstellen weist zahlreiche Mängel auf. Es bestehen erhebliche Rückstände und Prüfungsdefizite, in Einzelfällen bleiben Gemeinden über zehn Jahre ungeprüft. Die Aufsicht durch die Regierungen ist unzureichend.

Die zersplitterte Aufbauorganisation erschwert einen effizienten Personaleinsatz. Die Prüfungsansätze sind unzureichend.

Der ORH fordert, die überörtliche Rechnungsprüfung beim Kommunalen Prüfungsverband zusammenzufassen. Sie würde dadurch deutlich effektiver und effizienter.

Beschluss des Landtags

vom 9. Juni 2011
(Drs. 16/8905 Nr. 2 e)

Die Staatsregierung wird gemäß Art. 114 Abs. 3 und 4 der BayHO ersucht, die überörtliche Rechnungsprüfung der Kommunen und der Zweckverbände beim Kommunalen Prüfungsverband zu konzentrieren und dafür einen Gesetzesentwurf vorzulegen. Dem Landtag ist bis zum 30.11.2011 ein Zwischenbericht zu geben und bis zum 30.11.2012 endgültig zu berichten.

Stellungnahme des Staatsministeriums des Innern

vom 14. Dezember 2011
(IB4-1517.32-22)

Das Staatsministerium berichtet, mit dem Bayerischen Gemeindetag, dem Bayerischen Städtetag, dem Bayerischen Landkreistag sowie dem Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband (BKPV) sei folgendes Vorgehen vereinbart worden:

- Gemeinden mit einer doppelten kommunalen Buchführung, die keine Einwände gegen eine Zuweisung an den BKPV erhoben haben, werden dem BKPV sofort zugewiesen.
- Gemeinden über 5.000 Einwohner werden mit Wirkung vom 1. Januar 2013 dem BKPV zugewiesen, sofern sie nicht bis zum 30.06.2012 von der Möglichkeit einer Mitgliedschaftsbeantragung beim BKPV Gebrauch machen (sog. Freiwilligkeitsphase).

Inzwischen seien insgesamt 27 Gemeinden und 5 Verwaltungsgemeinschaften sowie 7 von diesen Körperschaften mitverwaltete Zweckverbände bzw. eine Stiftung dem BKPV zugewiesen worden, darunter 10 Gemeinden über 5.000 Einwohner (von insgesamt 130), die gegen die Zuweisung keine Einwände erhoben hätten sowie 16 Gemeinden und 3 Verwaltungsgemeinschaften, die die doppelte kommunale Buchführung eingeführt hätten.

Zum Gesetzesentwurf, der die überörtliche Rechnungsprüfung sämtlicher Kommunen beim BKPV konzentrierte, werde erst in dem zum 30.11.2012 vorzulegenden abschließenden Bericht Näheres ausgeführt.

Anmerkung des ORH

Der ORH hält das stufenweise Vorgehen des Staatsministeriums im grundsätzlichen Konsens mit den kommunalen Spitzenverbänden und dem BKPV für richtig. Leider konnten sich in der „Freiwilligenphase“ nur wenige Gemeinden über 5.000 Einwohner entscheiden, Mitglied im BKPV zu werden (10 von 130). Der Gesetzesentwurf, der die überörtliche Rechnungsprüfung sämtlicher Kommunen beim BKPV konzentriert, bleibt abzuwarten.

Entsprechend dem ursprünglichen Beschluss des Bayerischen Landtags vom 9. Juni 2011 sollte im Laufe des Jahres 2012 ein Gesetzgebungsverfahren eingeleitet werden. Nur so kann allen Beteiligten ausreichend Planungssicherheit gegeben werden. Insbesondere der BKPV benötigt ausreichend Vorlaufzeit (Einstellung und Qualifizierung des Personals), um seine Aufgaben erfüllen zu können.

Beschluss des Ausschusses für Staatshaushalt und Finanzfragen

vom 1. Februar 2012

Die Staatsregierung wird gemäß Art. 114 Abs. 3 und 4 der BayHO ersucht, die überörtliche Rechnungsprüfung der Kommunen und der Zweckverbände beim Kommunalen Prüfungsverband zu konzentrieren und bis zum 30.11.2012 einen mit den Kommunalen Spitzenverbänden abgestimmten Gesetzesentwurf vorzulegen, der einen Stufenplan vorsieht.

Dem Landtag ist bis zum 30.11.2012 endgültig zu berichten.

Stellungnahme des Staatsministeriums des Innern
vom 7. Dezember 2012
(IB4-1517.32-22)

Das Staatsministerium stellt die bislang erfolgte Umsetzung des vereinbarten Vorgehens dar und teilt u. a. mit, dass von der Möglichkeit, einen Antrag auf Mitgliedschaft im BKPV („Freiwilligkeitsphase“) nur vereinzelt Gebrauch gemacht worden sei.

Dem BKPV seien sodann 340 kommunale Körperschaften jeweils mit Bescheid vom 02.11.2012 zugewiesen worden. Im Rahmen der zuvor erfolgten Anhörung hätten sich davon 241 Körperschaften gegen eine Zuweisung ausgesprochen.

Bei 40 Körperschaften habe man die Zuweisung aus unterschiedlichen Gründen (z. B. Einwohnerrückgang unter 5.000) zunächst zurückgestellt und diese mit Schreiben vom 02.11.2012 entsprechend informiert.

Zur beauftragten Vorlage eines Gesetzesentwurfs, Grundlage für die beabsichtigte Zuweisung aller kommunaler Körperschaften an den BKPV, führt das Staatsministerium aus, dass der Bayerische Gemeindetag, der Bayerische Städtetag und Bayerischer Landkreistag in einem gemeinsamen Schreiben mitgeteilt hätten, dass diese „eine auch über ein Stufenmodell umzusetzende Zwangsmitgliedschaft aller Gemeinden beim BKPV ablehnen“ und nur eine Zuweisung der Gemeinden über 5.000 Einwohner mittragen würden. Ferner sei von den Spitzenverbänden auf die Möglichkeit des geltenden Rechts hinsichtlich einer Zuweisung weiterer kommunaler Körperschaften im Einzelfall verwiesen worden. Die vom Landtag gewünschte Konzentration der überörtlichen Rechnungsprüfung beim BKPV im Wege einer mit den Kommunalen Spitzenverbänden abgestimmten gesetzlichen Lösung sei somit nicht erzielbar.

Abschließend regt das Staatsministerium in seiner Stellungnahme an, im weiteren Verlauf der Beratungen den Kommunalen Spitzenverbänden unmittelbar Gelegenheit zur Äußerung gegenüber dem Landtag einzuräumen.

Anmerkung des ORH

Gemäß Art. 3 Abs. 3 Satz 2 des Gesetzes über den Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband sind Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohner in der Regel dem BKPV zur überörtlichen Rechnungsprüfung zuzuweisen. Ab 01.01.2013 kann

von einer weitgehenden Umsetzung der geltenden Regelung ausgegangen werden.

Aufgrund der festgestellten erheblichen Mängel und Prüfungsdefizite ist darüber hinaus eine Konzentration der überörtlichen Rechnungsprüfung aller kommunalen Körperschaften unerlässlich. Diese Konzentration erfordert eine gesetzliche Änderung.

Trotz entsprechender Beschlussfassungen des Landtags vom 09.06.2011 und 01.02.2012 ist ein Gesetzesentwurf bisher nicht vorgelegt worden.

Bezüglich der Argumente und Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung wird auf die vorherige Anmerkung des ORH auf Seite 2 verwiesen. Neue Gesichtspunkte wurden nicht vorgetragen, auch nicht von den kommunalen Spitzenverbänden.

Eine Anhörung der kommunalen Spitzenverbände durch den Landtag erscheint daher nicht erforderlich.

**Beschluss des Ausschusses
für Staatshaushalt und Finanz-
fragen**

vom 20. Februar 2013

Die Staatsregierung wird gemäß Art. 114 Abs. 3 und 4 der BayHO ersucht, einen mit den kommunalen Spitzenverbänden abgestimmten Gesetzesentwurf für eine weitere Konzentration der überörtlichen Rechnungsprüfung beim Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband bis zum 30.11.2015 vorzulegen.

Protokollnotiz:

Die Staatsregierung soll zu den in der Beratung aufgeworfenen Fragen („Poollösung“, Zweckverbände, Verwaltungsgemeinschaften, Prüfer) berichten.

**Stellungnahme des Staatsmi-
nisteriums des Innern, für Bau
und Verkehr**

vom 29. April 2019
(B4-1517-9-3)

Das Innenministerium berichtet über die Entwicklung seit der letzten Berichterstattung im Landtag.

Demnach seien inzwischen alle nach geltendem Recht zuzuweisenden kommunalen Körperschaften dem BKPV zugewiesen. Von insgesamt 4.237 kommunalen Körperschaften würden damit zum Stichtag 31.12.2018 insgesamt 2.062 kommunale Körperschaften vom BKPV und 2.175 (davon 1.260 Gemeinden und 915 Verwaltungsgemeinschaften, Schul-/Zweckverbände, kommunale Stiftungen) von den staatlichen Rechnungsprüfungs-

stellen geprüft.

Das Innenministerium habe - ausgehend von den Erkenntnissen der Evaluierung - weitere Maßnahmen ergriffen. So sei u. a. die jährliche Fortbildung (Hofer Rechnungsprüfertage) neu konzipiert und eine Prüfer-Information- und Austauschplattform aufgebaut worden. Das Innenministerium berichtet ferner zur Situation an den staatlichen Rechnungsprüfungsstellen. Diese habe sich im Wesentlichen wie folgt entwickelt:

- Die - landesdurchschnittliche rechnerische - Auslastung der staatlichen Rechnungsprüfungsstellen mit Prüfungstätigkeit habe sich leicht auf 63 % verringert. Die Bandbreite je nach staatlicher Rechnungsprüfungsstelle liege zwischen 24 und 220 %.
- Der landesweite Umfang an Prüfungsrückständen liege bei 2.792 Jahresrechnungen bzw. 1,3 Rechnungsjahren. Im Jahr 2008 (ORH-Prüfung) hätten die Rückstände 2.025 Jahresrechnungen bzw. 0,9 Rechnungsjahre betragen. Die Bandbreite betrage je nach Rechnungsprüfungsstelle zwischen 0 und 7,2 Rechnungsjahren. 16 staatliche Rechnungsprüfungsstellen wiesen Rückstände von mehr als zwei Rechnungsjahren auf.
- Die Belastung mit Prüfungsgebühren betrage im Landesdurchschnitt 50 % des Orientierungswerts. Die Bandbreite betrage je nach Rechnungsprüfungsstelle zwischen 9 und 234 %. 23 von 71 staatlichen Rechnungsprüfungsstellen bewegten sich in einer Bandbreite +/- 10 Prozentpunkte um den Durchschnitt.

Das Innenministerium werde die weitere Entwicklung verfolgen.

Das Innenministerium sei bestrebt, dem Haushaltsausschuss in den kommenden Monaten einen mit den kommunalen Spitzenverbänden abgestimmten Handlungsvorschlag zu unterbreiten. Allerdings weist das Innenministerium auch darauf hin, dass die in zehn Monaten anstehenden Kommunalwahlen eine Lösung, die sich von der Aufrechterhaltung des status quo unterscheide, erheblich erschweren würden.

Anmerkung des ORH

Der ORH befürwortet die bisher ergriffenen Maßnahmen. Da zwischenzeitlich alle kommunalen Körperschaften, die die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllten, dem BKPV zugewiesen wurden, kann inzwischen von einer weitgehenden Umsetzung des geltenden Rechts ausgegangen werden.

Allerdings steht die für eine Konzentration der überörtlichen Rechnungsprüfung aller kommunalen Körperschaften erforderliche gesetzliche Änderung noch immer aus. Der ORH empfiehlt, an dieser grundsätzlichen Position aufgrund der vom Innenministerium aufgezeigten, weiterhin bestehenden erheblichen Mängel und Prüfungsdefizite festzuhalten.

Laut eines Zwischenberichts des Innenministeriums vom 02.10.2015 war diesem die Abstimmung eines entsprechenden Gesetzesentwurfs mit den kommunalen Spitzenverbänden bisher nicht möglich, da Bayerischer Landkreistag und Bayerischer Gemeindetag zunächst die Auswirkungen der bisherigen Zuweisungen an den BKPV abwarten wollten.

Nachdem entsprechende Erkenntnisse inzwischen vorliegen dürften (die letzten Zuweisungen an den BKPV erfolgten im Jahr 2013), sollte nun eine Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden, ggf. auch erst nach den anstehenden Kommunalwahlen, möglich sein.

Beschluss des Ausschusses für Staatshaushalt und Finanz- fragen

vom 22. Mai 2019

Die Staatsregierung wird gemäß Art. 114 Abs. 3 und 4 BayHO ersucht, nunmehr einen mit den kommunalen Spitzenverbänden abgestimmten Gesetzentwurf für eine weitere Konzentration der überörtlichen Rechnungsprüfung beim BKPV vorzulegen.

Dem Landtag ist bis zum 30. November 2020 erneut zu berichten.