

# Die kommunale Finanzkontrolle Eine Darstellung und Analyse des Systems zur finanziellen Kontrolle von Kommunen

Andreas Glöckner · Holger Mühlenkamp

Published online: 30 January 2009  
© Springer-Verlag 2009

**Zusammenfassung** Im vorliegenden Beitrag wird das System der kommunalen Haushalts- und Finanzkontrolle in Deutschland, bestehend aus örtlicher und überörtlicher Prüfung sowie der staatlichen Kommunalaufsicht, synoptisch dargestellt und analysiert. Dabei werden verschiedene Schwächen identifiziert und entsprechende Verbesserungsmöglichkeiten aufgezeigt. Vieles spricht im Ergebnis für die Schaffung einer mit ausreichendem Sachverstand und Sanktionsmöglichkeiten versehenen, politisch unabhängigen Instanz.

**Schlüsselwörter** Kommunale Haushalte · Kommunale Haushalts- und Finanzkontrolle · Örtliche und überörtliche Prüfung · Kommunalaufsicht

## 1 Einleitung

Nach den von den Innenministern der (Bundes-)Länder erlassenen allgemeinen Haushaltsgrundsätzen für die Kommunen<sup>1</sup> haben letztere sicherzustellen, dass sie ihre Aufgaben stetig wahrnehmen können. Ihre Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich zu führen.<sup>2</sup> Damit diesen Anforderungen Genüge getan wird, sind in

---

A. Glöckner

Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung (FÖV) Speyer, Speyer, Deutschland  
E-Mail: gloeckner@foev-speyer.de

H. Mühlenkamp (✉)

Lehrstuhl für Öffentliche Betriebswirtschaftslehre, Deutsche Hochschule für  
Verwaltungswissenschaften (DHV) Speyer, Speyer, Deutschland  
E-Mail: muehlenkamp@dhv-speyer.de

<sup>1</sup> Der Terminus „Kommune“ umfasst sowohl Gemeinden, Städte und Kreise. Aus Platzgründen umfasst der vorliegende Beitrag nur die Finanzkontrolle der beiden Erstgenannten.

<sup>2</sup> Vgl. z. B. § 77 Abs. 1 und 2 Gemeindeordnung (GO) f. Baden-Württemberg (BW), Art. 91 Abs. 1 und 2 bayrische GO (GO BY), § 92 Abs. 1 und 2 hessische GO (GO HE), § 82 Abs. 1 und 2 niedersächsische GO (NGO), § 75 Abs. 1 GO für Nordrhein-Westfalen (NRW). Die in diesem Beitrag verwendeten Rechtsnormen sind nach dem Stand Mitte November 2008 zitiert.

den Ländern teilweise voneinander abweichende Systeme der Kontrolle, Prüfung und Aufsicht installiert – im Folgenden zusammengefasst unter dem Begriff „finanzielle Kontrolle“.<sup>3</sup>

Diese Systeme konnten jedoch nicht verhindern, dass viele Kommunen ihren Aufgaben nur noch mit Mühe und auf Kosten einer überhöhten Kreditaufnahme nachkommen können. Eine beträchtliche Zahl von Kommunen operiert inzwischen sogar mit von der Kommunalaufsicht nicht genehmigten Haushalten. Im vorliegenden Beitrag werden die in den Bundesländern existierenden Kontrollstrukturen vergleichend dargestellt und in Hinblick auf ihre Schwächen analysiert. Darüber hinaus werden Überlegungen zur Verbesserung/Weiterentwicklung des Kontrollsystems angestellt.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Im zweiten Abschnitt wird die Notwendigkeit einer institutionalisierten Finanzkontrolle der Kommunen begründet. Der dritte Abschnitt richtet sich auf das Wesen und den Gegenstand der kommunalen Finanzkontrolle. Danach wird im vierten Abschnitt die institutionalisierte Finanzkontrolle zunächst bundesländerübergreifend dargestellt und anschließend analysiert. Gegenstand des fünften Abschnitts sind weiterführende bzw. ergänzende Vorschläge zur Finanzkontrolle. Der sechste Abschnitt schließt den Beitrag mit einem Fazit ab.

## **2 Zur Notwendigkeit einer institutionalisierten finanziellen Kontrolle der Kommunen**

Warum bedarf es eines institutionalisierten Systems der finanziellen Kontrolle von Kommunen? Eine typisch ökonomische Antwort auf diese Frage lautet, dass ansonsten keine ausreichend wirksamen Mechanismen vorhanden sind, die die Bürger bzw. Steuerzahler vor den Eigeninteressen von Politikern und Angehörigen der öffentlichen Verwaltung mit der Folge einer unwirtschaftlichen bzw. ineffizienten Haushalts- und Verwaltungsführung schützen. Darüber hinaus implizieren die föderalen Strukturen in Deutschland eine Aufsicht der Kommunen durch das entsprechende Bundesland.

### **2.1 Mangelnde marktliche Kontrolle**

Kommunen unterliegen grundsätzlich keinen oder bestenfalls sehr eingeschränkten marktlichen Steuerungsmechanismen. Weder existiert ein Eigenkapitalmarkt, noch ein wirklich disziplinierender Fremdkapital- oder Absatzmarkt.<sup>4</sup>

Die (wahlberechtigten) Einwohner(innen) als von uns so bezeichnete „Pseudo-Anteilseigner“ einer Kommune verfügen – anders als Eigentümer/Anteilseigner privater Unternehmen – nicht über die Möglichkeit zur Veräußerung ihrer (Pseudo-)

---

<sup>3</sup> Der in der Literatur vorzufindende Sprachgebrauch ist uneinheitlich. Im betriebswirtschaftlichen Jargon müsste man am ehesten von „Überwachung“ sprechen, welche (abhängige) Kontrolle und (unabhängige) Prüfung, aber nicht unbedingt Aufsicht umfasst. Juristen sprechen von „Kontrolle“, die Rechnungshöfe sehen sich in der Funktion der Wahrnehmung der („Haushalts-“ und) „Finanzkontrolle“. Wir müssen dieser Begriffsverwirrung Tribut zollen und verstehen den Terminus „finanzielle Kontrolle“ hier in einem weiten Sinne, der alle Regeln und Mechanismen zur Gewährleistung der Einhaltung haushaltsrechtlicher Bestimmungen einschließlich des Wirtschaftlichkeitsgebotes umfasst.

<sup>4</sup> Zum Teil als „Eigentumssurrogate“ für Verfügungsrechte bezeichnet, vgl. Picot u. Kaulmann (1985) sowie Kaulmann (1987).

Anteile, so dass sich erstens kein Marktwert als Signal für die Solidität des Wirtschaftens einer Gebietskörperschaft herausbilden kann und zweitens nicht die Drohung einer (feindlichen) Übernahme bei sinkenden Unternehmenswerten besteht.<sup>5</sup> Da sich Gebietskörperschaften in einem erheblichen Ausmaß fremdfinanzieren, könnte wiederum analog zur Privatwirtschaft, der Fremdkapitalmarkt eine Kontrollfunktion übernehmen. Die gegenwärtig faktisch nicht bestehende Insolvenzgefahr setzt diesen Steuerungshebel jedoch zumindest weitestgehend außer Kraft (vgl. dazu Abschn. 5.3). Ein regulärer Absatzmarkt existiert für die meisten Produkte/Dienstleistungen der kommunalen Verwaltung nicht, lediglich bei kommunalen Unternehmen kann man von Absatzmärkten – allerdings mit regelmäßig monopolistischen Preissetzungsspielräumen – sprechen.

## 2.2 Mangelnde und fehlgelenkte politische Kontrolle

Wähler(innen) können Einfluss auf die Besetzung kommunaler Organe nehmen. Sie wählen in regelmäßigen Abständen die Gemeindevertretung und den (Ober-) Bürgermeister. Allerdings ist demokratische Kontrolle – analog zu privaten Publikumsgesellschaften mit breit gestreuten Anteilen – ein Gut mit der Eigenschaft der Nichtausschließbarkeit (Berle u. Means 1932). Das heißt, vom (positiven) Einfluss einzelner Personen auf die Belange einer Gebietskörperschaft (eines Unternehmens) können die anderen Bürger (Anteilseigner) nicht ausgeschlossen werden und profitieren demzufolge davon in Form eines (positiven) externen Effektes. Eine in der Privatwirtschaft mögliche Bündelung von Anteilsscheinen und Stimmrechten, die dieses Problem mildern oder lösen könnte, ist im politischen System nicht vorgesehen. Der faktische Einfluss des einzelnen Wählers und der daraus resultierende Nutzen dürfte damit so gering sein,<sup>6</sup> dass die mit der Teilnahme an der Wahl verbundenen Kosten überwiegen und eine Wahlteilnahme vor dem Hintergrund allein dieser Überlegungen irrational ist.<sup>7</sup> Die Wahlbeteiligung muss also (auch) auf andere Gründe – intrinsische Motive, den Erlebnisnutzen einer Wahl etc. – zurückgeführt werden.

Zudem lassen sich Wählerinteressen – betriebswirtschaftlich gesprochen – nicht mit wenigen, im Zeitablauf weitgehend stabilen Formalzielen (wie Unternehmenswert oder Gewinn) abbilden. Vielmehr sind Kommunen mit einem Bündel zum Teil widerstreitender Sach- und Formalziele konfrontiert, deren Zusammensetzung und Bedeutung sich schnell ändern kann. Insbesondere sind Wähler nicht unbedingt an einer wirtschaftlich agierenden Gebietskörperschaft interessiert. Wähler sind nämlich sowohl Financiers als auch Empfänger öffentlicher Leistungen. Als Financiers müssten sie Interesse an Wirtschaftlichkeit und geringen Ausgaben ha-

---

<sup>5</sup> Allerdings kann im Gefolge von Wahlen eine Übernahme bestimmter Organe einer Gebietskörperschaft durch eine andere politische Partei bzw. Parteienkoalition erfolgen (siehe Abschn. 2.2). Zudem kann wenigstens bei nichthoheitlichen Aufgaben eine implizite Privatisierungsdrohung bei (zu) offensichtlicher Ineffizienz existieren.

<sup>6</sup> Das Stimmengewicht des Einzelnen beträgt  $1/n$ , wobei  $n$  die Zahl derjenigen widerspiegelt, die an einer Wahl tatsächlich teilnehmen. Je größer also eine Gebietskörperschaft bzw. die Zahl der Wahlteilnehmer, desto geringer ist der individuelle Einfluss.

<sup>7</sup> In der politischen Ökonomie ist dies als „Wahlparadoxon“ bekannt, vgl. z. B. Mueller (2003, S. 303ff.).

ben, in ihrer Rolle als Empfänger jedoch nicht, jedenfalls dann nicht, wenn es ihnen gelingt, einen Teil der Kosten der von ihnen empfangenen Leistungen anderen Wählergruppen anzulasten. Hier bestehen also Anreize zur Bildung von politisch einflussreichen Interessengruppen, um Kosten zu externalisieren. In diesem Sinne kann man von politischer Fehlsteuerung sprechen.

### 2.3 Aufgabenübertragung und Haftung der Länder

Die bisherigen Ausführungen gelten für alle Gebietskörperschaften einschließlich der Kommunen. Speziell für die Beziehungen zwischen Kommunen und Bundesländern ist zu beachten, dass letztere aufgrund der föderalen Strukturen in Deutschland Auftraggeber und Financier sowie u. U. – dies ist in der Literatur umstritten (Nierhaus u. Gebhardt 1999, S. 13ff.; Engelsing 1999, S. 196ff.; Frielinghaus 2007b, S. 51ff.)<sup>8</sup> – (zumindest faktisch) einstandspflichtig sind. Das in den meisten Landesverfassungen mittlerweile (in unterschiedlicher Ausprägung) verankerte Konnexitätsprinzip zielt allgemein auf eine Verknüpfung von Aufgabenverantwortung und Finanzausstattung (Ammermann 2008, S. 8f.). Herkömmlich wird darunter verstanden, dass die übergeordnete Gebietskörperschaft, auf deren Entscheidung eine kommunale Aufgabenwahrnehmung zurückgeht, auch die entsprechenden Finanzmittel zur Verfügung stellen muss (Schoch u. Wieland 1995, S. 160ff.). Dies erlaubt jedoch auch den Gegenschluss, dass eine Kommune zur Rechenschaftslegung über den wirtschaftlichen Einsatz bereitgestellter Mittel und der damit erzielten Erfüllung übertragenen Aufgaben verpflichtet ist. Vor diesem Hintergrund besteht seitens der Länder ein berechtigtes Interesse an einer inhaltlichen Kontrolle der Aufgaben sowie eines damit verbundenen soliden Finanzgebarens der Kommunen.

## 3 Zum Wesen und zum Gegenstand der finanziellen Kontrolle

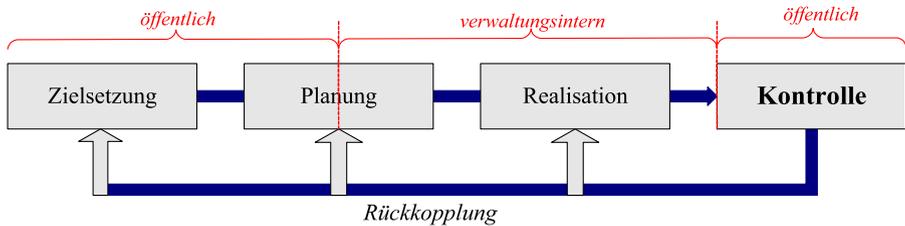
Bevor in den nachfolgenden Kapiteln näher auf die institutionalisierte Kontrolle und weitere Kontrollmechanismen eingegangen wird, erscheint es angebracht, in diesem Kapitel zunächst die Wirkungsweise und den Gegenstand der Kontrolle zu betrachten.

### 3.1 Wesen und Aufgabe der Kontrolle

Kontrolle bedeutet einen Abgleich zwischen einem oder mehreren Referenzwerten (Zielvorgaben, Soll-Zuständen etc.) und tatsächlich eingetretenen Werten (Ergebnissen, Wirkungen, Ist-Zuständen etc.). In der Betriebswirtschaftslehre wird Kontrolle als Teil des Managementkreislaufs beschrieben, welcher neben der Kontrolle die Phasen Zielfindung, Planung und Durchführung beinhaltet (vgl. Abb. 1).

---

<sup>8</sup> Bei Nierhaus und Gebhardt wird eine (interne) Einstandspflicht (i. S. einer beschränkt individuellen Finanzausstattungsgarantie der Kommunen) aus den Kernprinzipien der Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) abgeleitet. Auch Engelsing leitet aus diesen einen Anspruch der Gemeinden auf angemessene und aufgabengerechte Finanzausstattung ab. Nach Frielinghaus lässt sich hingegen weder aus dem Grundgesetz noch aus den Landesverfassungen eine rechtlich verbindliche umfassende Einstandsverpflichtung herleiten.



**Abb. 1** Einordnung der Kontrolle in den Managementkreislauf einer Kommune. Quelle: Eigene Darstellung

Bei Überschreitung definierter Abweichungstoleranzen zwischen Referenz- und Ist-Werten löst Kontrolle bestimmte Korrekturmechanismen (Rückkopplungen) mit dem Ziel aus, die festgestellten Abweichungen wieder auf ein akzeptables Maß zurückzuführen. Zur Beseitigung/Verringerung von Abweichungen bedarf es einer Ursachenanalyse. Ursachen von Abweichungen können in allen Phasen einschließlich der Kontrolle selbst angesiedelt sein. Aus diesem Grunde können sich Korrekturen oder Rückkopplungen auf die Realisation (hier Haushaltsvollzug), die Maßnahmenplanung und/oder die politische Zielfindung erstrecken.

Neben der reinen Korrekturwirkung (in Form einer Beseitigung bestehender Fehler bzw. Abweichungen) hat Kontrolle weitere Aufgaben/Wirkungen (Baetge 1990). Hier sind insbesondere die Präventiv- und Lernwirkung anzuführen. Das Wissen überwacht zu werden, hält die Beteiligten zu mehr Anstrengung, Sorgfalt und Korrektheit an und verringert bzw. verhindert auf diese Weise Abweichungen/Fehler (Präventivwirkung). Die Lernwirkung resultiert aus der Analyse von Abweichungsursachen, ebenfalls mit dem Ziel, Abweichungen/Fehler zu vermeiden. Im Gegensatz zum Controlling löst Kontrolle die Beseitigung von Abweichungen/Mängeln nur aus, sie ist jedoch nicht Bestandteil der entsprechenden Korrekturen.

Anders als in Privatunternehmen, bei denen alle Phasen des Managementkreislaufes – vielleicht abgesehen von der Diskussion auf Hauptversammlungen von Aktiengesellschaften – unternehmensintern verlaufen, sind im öffentlichen Sektor einzelne Phasen von Außenstehenden beobachtbar. So erfolgt die Diskussion über kommunale Ziele und Maßnahmen im Gemeinde-/Stadtrat grundsätzlich öffentlich. In manchen Bundesländern ist der Entwurf der Haushaltssatzung öffentlich auszulegen. In Nordrhein-Westfalen können die Bürger Einwendungen gegen den Entwurf der Haushaltssatzung erheben. Die beschlossenen Satzungen sind in allen Bundesländern zu veröffentlichen. Ebenso sind die Ergebnisse der Kontrolle partiell öffentlich, da z. B. die Schlussberichte der örtlichen Rechnungsprüfungsämter in den meisten Bundesländern (in Rheinland-Pfalz auch die der überörtlichen Prüfung) öffentlich ausliegen (Fiebig 2007, S. 30ff.) oder Kommunalberichte von Landesrechnungshöfen der Öffentlichkeit zugänglich sind.

### 3.2 Gegenstand der finanziellen Kontrolle von Kommunen

Gegenstand demokratischer Kontrolle müsste die Erreichung der im politischen Zielfindungsprozess formulierten Ziele/Aufgaben der Kommune (betriebswirtschaftlich

würde man von „Sachzielen“ sprechen) bzw. der zur Zielerreichung vorgegebenen Indikatorenwerte sein.<sup>9</sup> In einer Welt knapper Ressourcen kann jedoch nicht ohne die Gefahr erheblicher Wohlfahrtsverluste vom Ressourceneinsatz bzw. Ressourcenverbrauch abstrahiert werden. Deshalb ist grundsätzlich jeder Zielerreichung der damit verbundene Ressourcenverbrauch gegenüberzustellen, was in die Kontrolle der Wirtschaftlichkeit kommunalen Handelns (betriebswirtschaftlich wäre von einem „Formalziel“ zu sprechen) mündet.

De facto sieht das Gemeinde(haushalts- und Wirtschafts-)recht eine Kontrolle (Prüfung) der Recht- und Ordnungsmäßigkeit sowie zum Teil der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit durch die Rechnungsprüfungsinstanzen vor (Fiebig 2007, S. 27; Binus 2005, S. 101ff.).<sup>10</sup> Die Rechtmäßigkeitsprüfung zielt auf die Frage, inwieweit eine Kommune gesetzliche/rechtliche Rahmenbedingungen einhält bzw. ihre Aufgaben sach- und zeitgerecht unter Beachtung der materiellen und formellen Vorschriften und Grundsätze erfüllt (Schneider 1998, S. 9; Eibelshäuser 2004, S. 134). Ordnungsmäßigkeit zielt auf Vollständigkeit und Richtigkeit sowie auf Klarheit und Übersichtlichkeit der Aufzeichnungen. Unter Zweckmäßigkeit wollen wir die Eignung von Instrumenten/Maßnahmen zur Erreichung vorgegebener Zwecke/Ziele verstehen. Dies entspricht dem in den Wirtschaftswissenschaften verbreiteten Begriff der Effektivität bzw. Wirksamkeit. Wirtschaftlichkeit ist als Verhältnis von Einsatz (Input) zum Ergebnis (Output) – formuliert entweder als Minimalprinzip oder als Maximalprinzip – zu verstehen. In den einschlägigen Rechtsnormen wird zusätzlich das Postulat nach Sparsamkeit erhoben. Sparsamkeit – in Form des Minimalprinzips – ist jedoch lediglich ein Unterprinzip des Wirtschaftlichkeitsprinzips.

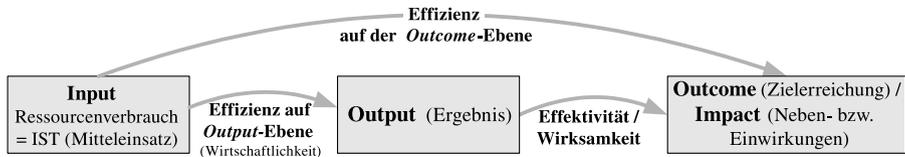
Konzentrierte sich die Prüfungstätigkeit in früheren Jahren mehr auf die Recht- und Ordnungsmäßigkeit, scheint in jüngerer Zeit die Zweck- und Wirtschaftlichkeitsprüfung an Bedeutung zu gewinnen (von Arnim 1989, S. 260ff.; Harms 2005, S. 164) (siehe weiterführend auch Eibelshäuser (2004, S. 134f.); Göke u. Thörmer (2005, S. 405ff.); Färber (2006, S. 117)). Diese Tendenz dürfte durch die gegenwärtig stattfindende Einführung der Doppik verbunden mit einer outputorientierten Darstellung des Verwaltungshandelns verstärkt werden.

Eine Kontrolle der Zielerreichung und deren Effizienz erfordert allerdings eine Betrachtung, die über die Outputebene hinausgeht, wobei wir „Output“ mit dem heute verbreiteten Produktbegriff der öffentlichen Hand gleich setzen wollen. Die Bereitstellung von Output bzw. Produkten dient der Erreichung politischer Ziele. Beispielsweise werden mit der Bereitstellung des Produktes „Kindertagesstättenplatz“ familien-, bildungs- und integrationspolitische Ziele (hier als „Outcome“ bezeichnet) verfolgt. Für die Zielerreichung ist also die Effektivität (Wirksamkeit) der Pro-

<sup>9</sup> Die kommunalen Aufgaben sind in Pflicht-/Weisungsaufgaben und freiwillige Aufgaben zu unterteilen. Auf kommunaler Ebene können nur die freiwilligen Aufgaben Gegenstand der Zielfindung sein. Auch die Pflicht- respektive Weisungsaufgaben sind das Ergebnis demokratischer Zielfindungsprozesse – allerdings auf höherer staatlicher Ebene.

<sup>10</sup> Die Einführung des mit dem doppischen Rechnungsstil und einer outputorientierten Haushaltsführung verbundenen so oder ähnlich genannten Neuen Haushalts- und Rechnungswesens (NÖHR) ändert nichts an der Existenz dieser vier Prüfungsmaßstäbe. Allerdings soll das NÖHR dadurch, dass es per Kameralistik nicht verfügbare Informationen über den Ressourcenverbrauch liefert, eine Verschiebung der Gewichte zugunsten von Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit bewirken.

dukte ausschlaggebend. Deshalb muss eine zielorientierte Finanzkontrolle neben der Wirtschaftlichkeit, die sich nach traditionellem Verständnis auf die Output-Ebene bezieht, auch die Wirksamkeitsebene und damit zusammenfassend die Effizienz der Outcome-Ebene analysieren (vgl. Abb. 2).<sup>11</sup> So gesehen fügen sich die traditionelle Wirtschaftlichkeitsprüfung und die als Wirksamkeitsprüfung verstandene Zweckmäßigkeitprüfung zu einer ziel- bzw. outcome-bezogenen Effizienzprüfung zusammen.<sup>12</sup> Inwieweit dies in der Praxis geschieht bzw. angesichts der damit verbundenen Outcome-Messprobleme geschehen kann, ist an dieser Stelle nicht zu diskutieren.



**Abb. 2** Das Objekt der öffentlichen (Finanz-)Kontrolle. Quelle: Eigene Darstellung

## 4 Institutionalisierte finanzielle Kontrolle

Die institutionalisierte finanzielle Kontrolle der Kommunen erfolgt auf drei Ebenen: Erstens durch die örtlichen Rechnungsprüfungsausschüsse bzw. Rechnungsprüfungsämter, zweitens durch die überörtlichen Rechnungsprüfungsbehörden und drittens durch die Kommunalaufsichtsbehörden (vgl. Abb. 3).

### 4.1 Örtliche Prüfung

Die örtliche Prüfung dient der direkten oder indirekten Kontrolle der Verwaltung durch die Gemeindevertretung, da in allen Bundesländern die Ergebnisse der Prüfung (z. T. über den Bürgermeister oder auf direktem Wege) dem Gemeinde-/Stadtrat vorzulegen sind. Insofern handelt es sich um eine „gemeindeinterne“ Prüfung. Zu den Pflichtaufgaben der örtlichen Prüfung zählt bundeslandübergreifend die Prüfung der

<sup>11</sup> Einen Schritt in diese Richtung scheint § 75 Abs. 1 Satz 2 der GO für NRW zu gehen, wonach die Haushaltswirtschaft nicht nur wirtschaftlich und sparsam, sondern auch *effizient* zu führen ist. In den Handreichungen des nordrhein-westfälischen Innenministeriums zur Gemeindeordnung (IM NRW, 2006, S. 61) heißt es hierzu: „Der Haushaltsgrundsatz der Effizienz soll das Erfordernis einer Leistungswirksamkeit in die gemeindliche Haushaltswirtschaft einführen. Er soll außerdem dazu beitragen, die neue Steuerung mit zeitbezogenen Ziel- und Finanzvorgaben in der Praxis tatsächlich umzusetzen.“

<sup>12</sup> In abstrakt-analytischer Form lässt sich der Zusammenhang zwischen Input, Output und Outcome folgendermaßen darstellen:

$$\frac{\text{Output}}{\text{Input}} \times \frac{\text{Outcome}}{\text{Output}} = \frac{\text{Outcome}}{\text{Input}}$$

Wir folgen hier bewusst nicht dem in Teilen der Literatur verbreiteten sog. 3-E-Modell, weil dieses Modell zumindest in der üblichen Darstellung logisch inkonsistent und in terminologischer Hinsicht nicht kompatibel mit dem gängigen wirtschaftswissenschaftlichen und haushaltsrechtlichen Sprachgebrauch bzw. Begriffsverständnis ist.

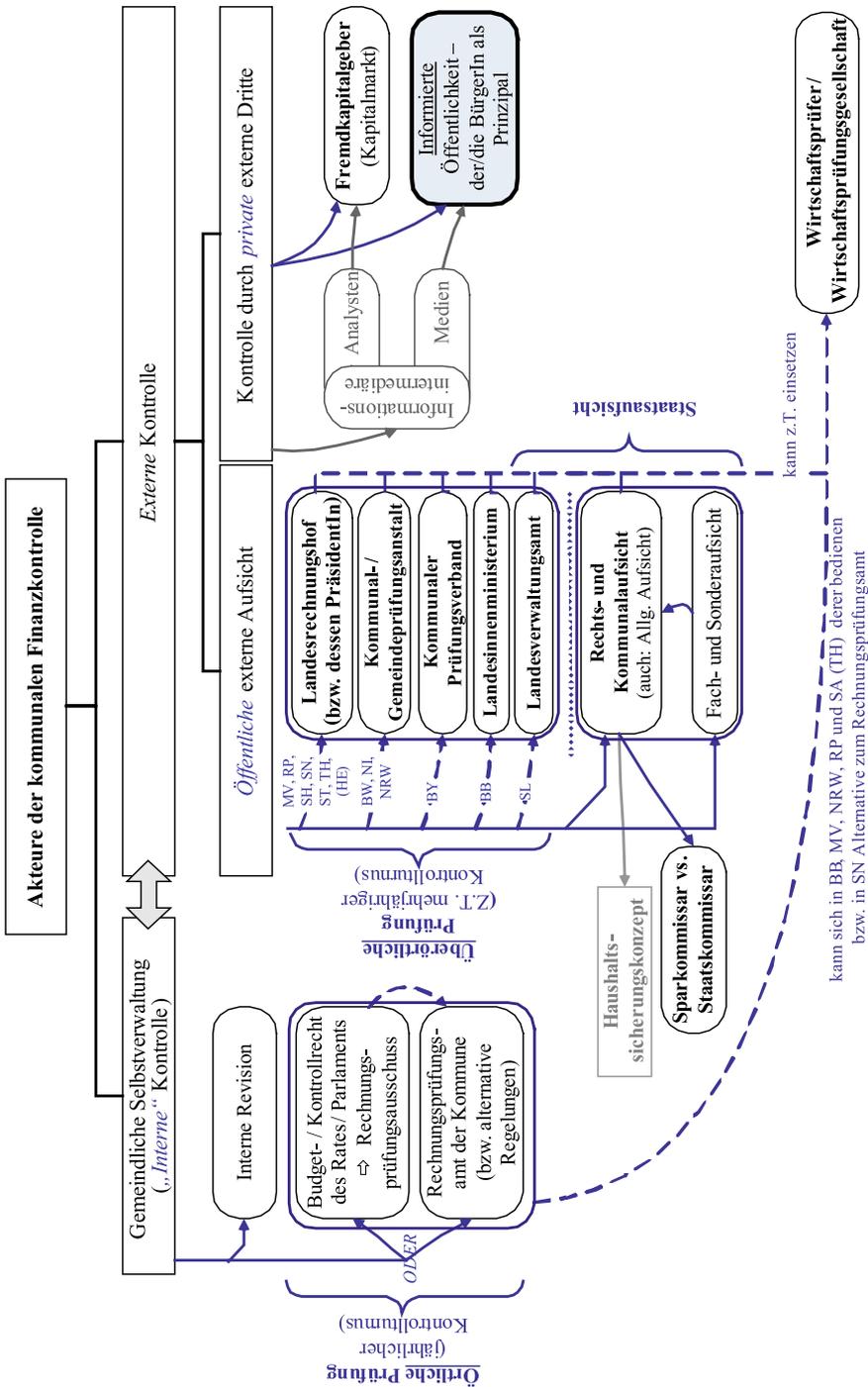


Abb. 3 System der kommunalen Finanzkontrolle Quelle: Eigene Darstellung

Jahresabschlüsse und die laufende Prüfung der Kassenvorgänge des Kernhaushalts sowie der Eigenbetriebe (Finanzbuchhaltung), z. T. auch die Kassenüberwachung (Zahlungsabwicklung) sowie die Prüfung von Vergabeverfahren, des Gesamtabchlusses („kommunaler Konzern“), der Finanzsoftware und der Sonder- und Treuhandvermögen (KGSt 2007, S. 63f.). Darüber hinaus kann der Gemeinde-/Stadtrat der örtlichen Prüfungsinstanz weitere Aufgaben übertragen. Dazu zählen u. a. die Prüfung der Organisation, der Wirtschaftlichkeit und der Zweckmäßigkeit der Verwaltung, die Prüfung der Betätigung der Gemeinde/der Stadt als Gesellschafter/Aktionär in Unternehmen sowie die Prüfung der Wirtschaftsführung der Sondervermögen (Lübking u. Vogelgesang 1998, S. 57f.).

Bei der örtlichen Prüfung lassen sich zwei Modelle herausarbeiten: Einerseits die institutionalisierte Lösung, in der die Verantwortung der örtlichen Prüfung einer zu schaffenden Einrichtung – dem Rechnungsprüfungsamt – übertragen wird<sup>13</sup> oder andererseits die direkte Gremienlösung, bei der die örtliche Prüfung (zunächst) vom Gemeinde-/Stadtrat oder einem Ausschuss des Rats – dem Rechnungsprüfungsausschuss – wahrgenommen wird. Dieser Ausschuss muss für den Fall eines existierenden Rechnungsprüfungsamtes auf dieses zurückgreifen.<sup>14</sup>

Die Pflicht zur Einrichtung eines Rechnungsprüfungsamtes ist mit einer Ausnahme<sup>15</sup> in sämtlichen Bundesländern als Muss- oder Kann-Bedingung geregelt: Je nach Bundesland ist in kreisfreien Kommunen<sup>16</sup> oder alternativ in Kommunen ab einer bestimmten (unterschiedlich festgelegten) Einwohnerzahl<sup>17</sup> zwingend ein Rechnungsprüfungsamt einzurichten; die verbleibenden „anderen Gemeinden“ können ein Rechnungsprüfungsamt einrichten.<sup>18</sup>

<sup>13</sup> Dieses Modell findet sich in acht Bundesländern. Vgl. §§ 109 ff. GO BW, §§ 101 ff. Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (KVerfBB), §§ 128 ff. GO HE, §§ 117 ff. NGO, § 94 sowie §§ 114 ff. GO Schleswig-Holstein (SH), §§ 103 ff. Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGO), § 125 und §§ 127 ff. GO Sachsen-Anhalt (ST) sowie §§ 81 ff. Thüringer Kommunalordnung (KO TH).

<sup>14</sup> Eine Zuordnung der örtlichen Prüfungsverantwortung zunächst auf ein Gremium der Gemeindevertretung findet sich in fünf Bundesländern. Vgl. Art. 103 Abs. 1 ff. GO BY, § 36 und § 58 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (KV MV) i. V. m. §§ 1 ff. Kommunalprüfungsgesetz (KPG) MV, § 59 und §§ 101 ff. GO NRW, §§ 110 ff. GO Rheinland-Pfalz (RP) sowie § 48 und §§ 119 ff. Kommunalselbstverwaltungsgesetz Saarland (KSVG SL). In MV/NRW können sich „amtsangehörige“/„kreisangehörige“ Gemeinden stattdessen auch des Rechnungsprüfungsausschusses des Amtes/Kreises bedienen.

<sup>15</sup> Als einziges Bundesland gibt NRW in § 102 Abs. 1 GO NRW eine Muss/Soll-Option vor: Kleinere Gemeinden sollen hier die Einrichtung eines Rechnungsprüfungsamtes prüfen. Zudem ist das Rechnungsprüfungsamt dort als „örtliche Rechnungsprüfung“ bezeichnet – dies ist irreführend, da die eigentliche „örtliche Prüfung“ doch durch den Rechnungsprüfungsausschuss durchgeführt wird, der sich lediglich des Rechnungsprüfungsamtes bedient.

<sup>16</sup> Vgl. Art. 104 GO BY, § 101 Abs. 1 KVerfBB und § 81 Abs. 1 KO TH. In BW sind es merkwürdigerweise gerade eben „Stadtkreise und große Kreisstädte“, die ein Amt einrichten müssen; kreisfreie und alle übrigen Kommunen fallen unter die Kann-Option – vgl. § 109 Abs. 1 GO BW. In NRW und RP fallen auch große (in NRW auch mittelgroße) kreisangehörige Städte darunter – vgl. § 102 Abs. 1 GO NRW und § 111 Abs. 1 GO RP.

<sup>17</sup> In der Mehrzahl der Bundesländer, die die Einwohnerzahl als Kriterium vorgibt, wird 20.000 Einwohner als kritische Größe gewählt, oberhalb derer zwingend ein Rechnungsprüfungsamt einzurichten ist – vgl. § 1 Abs. 3 KPG MV, § 114 GO SH, § 119 KSVG SL und § 103 Abs. 1 SächsGO. Darüber hinaus finden sich auch andere Grenzen: 25.000 EW lt. § 127 Abs. 1 GO ST sowie 50.000 EW lt. § 129 GO HE.

<sup>18</sup> Hier sind in BY, BB, Niedersachsen (NI), NRW, RP, SH, SL, ST und TH ein „angemessener Umfang“/„ein angemessenes Verhältnis“ zur Verwaltungsgröße als Kriterium genannt.

Sollten Kommunen kein Rechnungsprüfungsamt einrichten, finden sich im Kommunalverfassungsrecht der Länder fünf Fälle, die je nach Bundesland zum Teil alternativ möglich sind: 1. Kreisprüfung: die örtliche Prüfung obliegt dem Rechnungsprüfungsamt des Landkreises (auf Kosten der Kommune)<sup>19</sup>; 2. Prüfung durch eine interne Person: ein geeigneter Bediensteter wird als Rechnungsprüfer bestellt<sup>20</sup>; 3. Prüfung durch eine externe Person im öffentlichen Dienst oder ein Amt einer anderen Kommune: man bedient sich eines anderen kommunalen Rechnungsprüfers/Amtes<sup>21</sup>; 4. Prüfung durch einen sachverständigen privaten Dritten: Bestellung eines Wirtschaftsprüfers/einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft als Prüfer<sup>22</sup> oder 5. die indirekte Gremienlösung, d.h. dass letztlich der Rechnungsprüfungsausschuss des Gemeinde-/Stadtrats diese Funktion übernimmt.<sup>23</sup>

Darüber hinaus existiert in Bayern und Thüringen die Besonderheit, dass das örtliche Kassenwesen aus der örtlichen Prüfung herausgenommen ist und dieses direkt dem Bürgermeister untersteht, welcher sich allerdings des Rechnungsprüfungsamtes bedienen muss.<sup>24</sup>

#### 4.2 Überörtliche Prüfung

Die überörtliche Prüfung ist eine von der Kommune und von der staatlichen Aufsicht (bisher<sup>25</sup>) unabhängige Fremdprüfung der Gebietskörperschaft und ihrer Sondervermögen (Wieland 2001, S. 42). Sie dient der Kontrolle der örtlichen Prüfung („Kontrolle der Kontrolle“; von Arnim 1989, S. 270f.) und wird im Gegensatz zu dieser lediglich in einem mehrjährigen Prüfturnus durchgeführt. Die Aufgaben der überörtlichen Prüfung divergieren zwischen den Bundesländern. In einigen Ländern beschränkt sich die Prüfung auf die Recht- und Ordnungsmäßigkeit. Darüber hinaus können die Rechnungsprüfungsbehörden nur auf Antrag der zu prüfenden Einrichtungen in Wirtschaftlichkeits- und Organisationsfragen beratend tätig werden. In anderen Bundesländern umfasst die überörtliche Prüfung auch eine Zweckmäßigkeit- bzw. Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfung.

Die überörtliche Prüfung ist (bzw. war bislang) von der Kommunalaufsicht (Staatsaufsicht) dadurch zu trennen, dass sie keine verbindlichen Weisungen er-

<sup>19</sup> Vgl. § 101 Abs. 2 KVerfBB, § 129 GO HE, § 120 Abs. 2 NGO, § 127 Abs. 2 GO ST und § 82 Abs. 1 KO TH.

<sup>20</sup> Vgl. § 109 Abs. 1 GO BW und § 103 Abs. 1 SächsGO.

<sup>21</sup> Vgl. § 109 Abs. 1 GO BW, § 101 Abs. 1 f. KVerfBB, § 103 Abs. 1 SächsGO sowie § 127 Abs. 1 GO ST.

<sup>22</sup> Vgl. § 103 Abs. 1 SächsGO. In manchen Bundesländern kann auch ein bestehendes Rechnungsprüfungsamt und/oder der Rechnungsprüfungsausschuss einen solchen sachverständigen (i. d. R. privaten) Dritten einschalten, vgl. § 102 Abs. 2 KVerfBB, § 1 Abs. 5 KPG MV, § 103 Abs. 5 GO NRW, § 112 Abs. 5 GO RP, § 131 Abs. 2 GO ST. In TH ist ein Wirtschaftsprüfer/eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bei der Prüfung von Eigenbetrieben generell zuständig – vgl. § 85 KO TH. Das Verhältnis von Wirtschaftsprüfung und Finanzkontrolle kann dabei durch rechtliches Nebeneinander, punktuelle Kooperation, systematische Kooperation sowie Leistungswettbewerb geprägt sein. Vgl. Harms (2007, S. 690ff.).

<sup>23</sup> Vgl. § 94 Abs. 5 GO SH.

<sup>24</sup> Vgl. Art. 103 Abs. 5 GO BY und § 82 Abs. 3 KO TH.

<sup>25</sup> Eine Ausnahme bildet hier das Landesverwaltungsamt im Saarland, in dem Kommunalaufsicht und überörtliche Prüfung zum Jahreswechsel 2007/2008 zusammengeführt wurden.

teilen darf (durfte) und über keinerlei Sanktionsmöglichkeiten verfügt(e) (Lübking u. Vogelgesang 1998, S. 58f.; Binus 2006, S. 143). Sie wird in den Bundesländern von unterschiedlichen Institutionen wahrgenommen (Schneider 1998, S. 3f.; Eibelshäuser 2004, S. 133): In Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Sachsen und in Sachsen-Anhalt durch die jeweiligen Landesrechnungshöfe,<sup>26</sup> wobei diese die überörtliche Prüfung kleinerer Gemeinden z. T. an die Gemeindeprüfungsämter der Landkreise delegiert haben (Herrmann 2005, S. 3).<sup>27</sup> In Hessen und Thüringen ist die überörtliche Prüfung personalisiert dem Präsidenten/der Präsidentin des Rechnungshofs zugeordnet.<sup>28</sup>

In Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen bestehen (seit 1972 bzw. seit 2003) für die überörtliche Prüfung selbständige, rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts – die Gemeindeprüfungsanstalten.<sup>29</sup> Vergleichbar mit diesen ist die 2005 geschaffene Kommunalprüfungsanstalt in Niedersachsen.<sup>30</sup> In Bayern wurde dagegen 1978 eine rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts eingerichtet, der Bayerische Kommunale Prüfungsverband.<sup>31</sup> Diese vier kommunal-spezifischen Institutionen führen neben der überörtlichen Prüfung der kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsführung auch Beratungen durch (prüfungsbegleitende Beratung, prüfungsnaher Fachberatung sowie Organisations- und Wirtschaftlichkeitsberatung). Bei Jahresabschlussprüfungen und Beratung von Eigenbetrieben und bei „kleinen“ kommunalen Unternehmen und Einrichtungen in Privatrechtsform kooperieren die genannten Institutionen (z. T. auf Antrag) mit Wirtschaftsprüfern. Dies ermöglicht eine Einschätzung der Prüfungsergebnisse „durch die kommunale Brille“ sowie eine ganzheitliche wirtschaftliche Gesamtbetrachtung des „Konzerns Kommune“.

<sup>26</sup> Vgl. § 5 Abs. 1 KPG MV, § 110 GO RP i. V. m. § 14 Landesgesetz über den Rechnungshof RP (RHG RP), § 2 Abs. 1 Gesetz über die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften und die Jahresabschlussprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe SH (KPG SH), § 108 SächsGO und § 126 Abs. 1 Satz 2 GO ST.

<sup>27</sup> Das Gros der Rechnungshöfe kann im Einvernehmen mit dem jeweiligen Landesinnenminister den Landkreis bzw. den Landrat mit der Wahrnehmung der überörtlichen Prüfung beauftragen. Diese bedienen sich dann hierfür (meist unter fachlicher Weisung des Rechnungshofs) der Rechnungsprüfungsämter der Kreisverwaltungen als „Gemeindeprüfungsämter“ – vgl. § 5 Abs. 2 KPG MV, § 110 Abs. 5 GO RP, § 1 Abs. 3 i. V. m. § 3 KPG SH und § 126 Abs. 1 Satz 1 GO ST.

<sup>28</sup> Für HE vgl. § 132 GO HE i. V. m. § 1 Abs. 1 Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften HE (ÜPKKG). Für TH vgl. § 83 KO TH i. V. m. § 1 Abs. 1 Thüringer Gesetz zur überörtlichen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und zur Beratung der Gemeinden und Landkreise (ThürPrBG). Die beiden Präsidenten können neben dem Personal der Rechnungshöfe auch öffentlich bestellte Wirtschaftsprüfer, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften oder andere geeignete Dritte mit der überörtlichen Rechnungsprüfung beauftragen (für HE vgl. § 5 Abs. 1 Satz 4 i. V. m. § 2 Satz 2 ÜPKKG; für TH vgl. § 1 Abs. 3 ThürPrBG).

<sup>29</sup> Vgl. § 105 GO NRW. Zuvor wurde in NRW die überörtliche Prüfung von den Bezirksregierungen und Kreisen durchgeführt. In BW nimmt lt. § 113 GO BW die Rechtsaufsichtsbehörde bei Gemeinden bis 4.000 Einwohner zugleich die Rolle der Prüfungsbehörde für die überörtliche Prüfung wahr.

<sup>30</sup> Im Zuge der Auflösung der Bezirksregierungen wurde zum 01. Januar 2005 die Niedersächsische Kommunalprüfungsanstalt errichtet. Diese besitzt landesweite Zuständigkeit für die überörtliche Prüfung sämtlicher Kommunen, Zweckverbände und kommunalen Anstalten – vgl. § 121 NGO i. V. m. § 2 Niedersächsisches Gesetz über die überörtliche Kommunalprüfung (NKPG).

<sup>31</sup> Die überörtliche Prüfung wird in BY nur durch den Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband durchgeführt, sofern die Kommune Mitglied in diesem Verband ist; ansonsten obliegt die überörtliche Prüfung lt. Art. 105 GO BY den staatlichen Rechnungsprüfungsstellen der Landratsämter.

Das Saarland nimmt eine Sonderstellung ein.<sup>32</sup> Es hat jüngst die überörtliche Prüfung einer neu eingerichteten Landesbehörde (Landesverwaltungsamt) zugeordnet, die gleichzeitig als Kommunalaufsicht fungiert.<sup>33</sup> In Brandenburg wird ferner die überörtliche Prüfung z. T. durch das Innenministerium selbst wahrgenommen.<sup>34</sup>

Zusammenfassend finden sich in den deutschen Bundesländern auf der Grundlage besonderer Landesgesetze folglich fünf Organisationsformen für die überörtliche Prüfung: Das Körperschafts-, das Anstalts-, das Behörden-, das integrierte Ministeriums- sowie das Rechnungshofmodell.

#### 4.3 Rechts-/Kommunalaufsicht (Staatsaufsicht)

Die Rechts- bzw. Kommunalaufsicht (auch allgemeine Aufsicht genannt) ist Teil der Staatsaufsicht (Lübking u. Vogelgesang 1998, S. 33f. und S. 74). Bei Selbstverwaltungsaufgaben der Kommunen beschränkt sich die Aufsicht auf die Rechtmäßigkeit der Aufgabenerfüllung. Bei Pflicht- respektive Weisungsaufgaben greifen Rechts- und Fachaufsicht und damit sowohl Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit (Binus 2005, S. 76f.). Darüber hinaus haben die Kommunen je nach Bundesland der Kommunalaufsicht Haushaltssatzungen vorzulegen bzw. von ihr genehmigen zu lassen. Kreditaufnahmen für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen sind grundsätzlich von der Kommunalaufsicht zu genehmigen.

Die Kommunalaufsicht verfügt als einziger „Kontrollakteur“ über repressive Mittel in Form von Anordnungen, Ersatzvornahmen, der Bestellung eines Beauftragten (sog. Staatskommissar) oder in einigen Bundesländern sogar durch Auflösung der Gemeindevertretung. Neben der „Kontrollfunktion“ kommt der Kommunalaufsicht aber auch die Rolle zu, die Kommunen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu beraten, zu fördern und zu schützen („Schutzfunktion“). Daher verfügt sie neben repressiven auch über präventive Instrumente, nämlich Beratung, Zulassung von Ausnahmen, Anzeige- und Vorlagepflichten, den Genehmigungsvorbehalt sowie umfassende Informationsrechte.

Die Regelung des Aufbaus und der Organisation der Rechts-/Kommunalaufsicht fällt in die Zuständigkeit der Landesgesetzgeber. Demzufolge ist diese in den Bundesländern wiederum unterschiedlich verortet und geregelt (vgl. Tabelle 1).

<sup>32</sup> Im SL wurden zum 1. Januar 2008 die Zuständigkeiten von Kommunal- und Landesbehörden neu geordnet. Mit den sog. Hesse-Reformen wurde ein zentrales Landesverwaltungsamt geschaffen, das in einer in der Bundesrepublik einmaligen Abteilung sowohl die allgemeine Kommunalaufsicht, die kommunale Finanzaufsicht als auch die überörtliche Prüfung vereint. Vgl. Wochenspiegel des Saarlandes vom 22. Januar 2008: Schmelztiegel an Behördenstruktur. Zuvor war die überörtliche Prüfung beim Gemeindeprüfungsamt unmittelbar im Ministerium für Inneres angesiedelt.

<sup>33</sup> Vgl. § 123 Abs. 2 Satz 1 KSVG SL.

<sup>34</sup> Dies gilt nur für die überörtliche Prüfung von kreisfreien Städten. Durch das brandenburgische „Gesetz zur Zusammenführung von überörtlicher Prüfung und allgemeiner Kommunalaufsicht sowie zur Änderung des Landesrechnungshofgesetzes und anderer Gesetze“ vom 22. Juni 2005 wurde die für die überörtliche Prüfung in Brandenburg zuständige Kommunalabteilung aus dem Landesrechnungshof herausgelöst und (für die kreisfreien Städte) als kommunales Prüfungsamt im Innenministerium angesiedelt. Vgl. hierzu Donle u. Richter (2006, S. 208). Prüfungsbehörde für die überörtliche Prüfung der anderen Städte und Gemeinden ist lt. § 105 Abs. 3 KVerfBB jedoch der Landrat als allgemeine untere Landesbehörde, der damit das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises beauftragt.

**Tabelle 1** Gesamtübersicht Kommunalaufsichtsbehörden. Quelle: Eigene Darstellung

Bundesland	Land-kreis	Land-rais-amt	Land-rat/rätin	Bezirks-regierung	Regierungs-präsident/in	Landesver-waltungsamt	Landesmin-isterium	Landesmin-ister/in	Rechtsnormen (Stand/letzte Änderung)
<b>BW</b>		U		O <sup>1</sup> U <sup>1</sup> , O <sup>1</sup>			Ø		§ 119 GO BW (14. Februar 2006)
<b>BY</b>		U		O <sup>2</sup> U <sup>2</sup>			Ø		Art. 110 GO BY (20. Dezember 2007)
<b>BB</b>			U				Ø		§ 110 KVerfBB (18. Dezember 2007)
<b>HE</b>			U		O U <sup>3</sup>		Ø	Ø	§ 136 Abs. 1-4 GO HE (15. November 2007)
<b>MV</b>			U				Ø		§ 79 KV MV (28. Dezember 2007)
<b>NI</b>			U				Ø		§ 128 Abs. 1 NGO (7. Dezember 2006)
<b>NRW</b>			U	O U			Ø		§ 120 Abs. 1-4 GONRW (24. Juni 2008)
<b>RP</b>		U <sup>5</sup>		O		(U) <sup>6</sup>	Ø <sup>7</sup> O <sup>7</sup> , Ø <sup>7</sup>		§ 118 Abs. 1-3 GO RP (28. Mai 2008)
<b>SH</b>			U				Ø		§ 121 Abs. 1-3 GO SH (30. Juni 2008)
<b>SL</b>							(O) <sup>11</sup> , Ø		§ 123 Abs. 3 i.V.m. § 128 Abs. 1-2 KSVGSL (21. November 2007)
<b>SN</b>		U		O <sup>1</sup> U <sup>1</sup> , O <sup>1</sup>			Ø		§ 112 Abs. 1 SächsGO (29. Januar 2008)
<b>ST</b>			U				Ø		§ 134 Abs. 1 GO ST (14. Februar 2008)
<b>TH</b>		U					Ø <sup>7</sup> O, Ø <sup>7</sup>		§ 118 Abs. 1-3 KO TH (24. Juni 2008)

<sup>1</sup> Hier als „Regierungspräsidium“ (BW)/„Landesdirektion“ (SN) bezeichnet.  
<sup>2</sup> Die Rechtsaufsicht „obliegt der Regierung“.  
<sup>3</sup> Aufsichtsbehörde der Landeshauptstadt Wiesbaden und der Stadt Frankfurt (am Main) ist der Minister des Innern.  
<sup>4</sup> Der Minister des Innern kann seine Befugnisse als obere Aufsichtsbehörde auf nachgeordnete Behörden übertragen.  
<sup>5</sup> Hier als „Kreisverwaltung“ bezeichnet.  
<sup>6</sup> Hier ist die „Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion“ als zentrale Landesverwaltungsbehörde (insofern ähnlich dem Landesverwaltungsamt) zuständig.  
<sup>7</sup> Hier ist das fachlich „zuständige Ministerium“ die Aufsichtsbehörde.  
<sup>8</sup> Ferner sind hier auch kreisfreie Städte bis 20.000 Einwohner einzubeziehen.  
<sup>9</sup> Das Innenministerium kann in Angelegenheiten der Kommunalaufsicht dem Landrat Weisungen erteilen; es kann zur Kommunalaufsicht über die kreisangehörigen Städte über 20.000 Einwohner den Landrat heranziehen.  
<sup>10</sup> Kommunalaufsichtsbehörde ist mit Inkrafttreten der „Hesse-Reformen“ (Umstrukturierung des saarländ. Verwaltungsapparates) am 1. Januar 2008 das neu geschaffene Landesverwaltungsamt.  
<sup>11</sup> Soweit die Zuständigkeit der oberen Kommunalaufsichtsbehörde gesetzlich bestimmt ist, tritt an ihre Stelle die oberste Kommunalaufsichtsbehörde.

Bundesländerübergreifend lässt sich folgende grundlegende Organisationsstruktur feststellen: Die Kommunalaufsicht ist entweder zwei- oder dreistufig<sup>35</sup> in eine untere, obere und oberste (bei Zweistufigkeit fallen letztere beiden Stufen zusammen) Aufsichtsbehörde geteilt, wobei die Person des Innenministers bzw. das Innenministerium immer die oberste Rechtsaufsicht über die Kommunen ausübt (Franz 2004, S. 942). Für kreisangehörige Kommunen ist in der Regel das Landratsamt bzw. der Landrat zuständig. Einige Länder haben die unterste staatliche Aufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden den Landkreisen bzw. der Kreisverwaltung übertragen. Im Saarland übt der Stadtverbandspräsident die Kommunalaufsicht aus. Für kreisfreie Städte oder große kreisangehörige Städte ist in der Regel die Landesmittelbehörde (Bezirksregierung/Regierungspräsidium/Landesdirektion) zuständig. Dort, wo es keine Mittelbehörden gibt, stehen unmittelbar die Innenministerien in der Verantwortung. In Thüringen und Sachsen-Anhalt dient das Landesverwaltungsamt, in Rheinland-Pfalz die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion als entsprechende Behörde. Die Kommunalaufsicht über die Städte Bremerhaven, Frankfurt (Main) und Wiesbaden hat der jeweilige Innenminister bzw. -senator.

#### 4.4 Schwächen der institutionalisierten finanziellen Kontrolle

Angesichts des Umfangs der gegenwärtig zu beobachtenden kommunalen Verschuldung und der Haushaltsnöte der Kommunen stellt sich die Frage, inwieweit das beschriebene System überhaupt in der Lage war oder ist, eine wirksame Finanzkontrolle auszuüben.<sup>36</sup> Eine wirksame Kontrolle setzt u. E. mindestens Folgendes voraus: Die mit der Kontrolle beauftragten Akteure müssen a) über entsprechende Prüfungsbefugnisse und Fachkompetenzen verfügen. Sie müssen b) in der Lage sein, geeignete Sanktionen entweder selbst auszuüben oder zu veranlassen und sie müssen c) unabhängig sein. Deshalb bilden diese drei Kriterien die Maßstäbe für die folgende Bewertung (Analyse) der örtlichen und überörtlichen Prüfung sowie der Kommunalaufsicht.

- 1) **Örtliche Prüfung:** Ein erstes Manko der örtlichen Prüfung ist die in vielen Bundesländern anzutreffende Regel, wonach die Zweckmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitsprüfung der Verwaltung keine Pflichtaufgabe, sondern nur eine vom Rat fakultativ übertragbare Aufgabe der örtlichen Prüfung darstellt. Damit ist zu erwarten, dass Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit von vielen Akteuren als nachrangig angesehen und entsprechende Prüfungen vor allem gerade dann

<sup>35</sup> In den Ländern gibt es hier zwei diametrale Wege, was Auswirkung auf die Finanzkontrolle der Kommunen hat. Auf der einen Seite steht das niedersächsische Modell eines devianten, zweistufigen Landesaufbaus durch Abschaffung der Mittelinstanzen im Jahr 2005; mit der gleichen „Radikalität“ und einem hohen Reformtempo wurden in Baden-Württemberg hingegen mit der dortigen Verwaltungsreform (ebenfalls im Jahr 2005) in den Mittelinstanzen Kompetenzen gebündelt und dadurch der dreistufige Landesaufbau sogar gestärkt. Die anderen Bundesländer liegen zwischen diesen beiden widerstreitenden „Reformpolen“. Vgl. Reiners (2008, S. 14f.).

<sup>36</sup> Den Verfassern ist bewusst, dass die Ursachen für die finanziellen Probleme der Kommunen vielfältig und nicht allein auf Mängel des finanziellen Kontrollsystems zurückzuführen sind. Die finanzielle Kontrolle ist jedoch ein Präventions- und Therapieinstrument von herausragender Bedeutung.

nicht durchgeführt werden, wenn es derer besonders bedürfte. Im Falle einer Prüfung durch den Gemeinde-/Stadtratsausschuss sind ehrenamtliche Ratsmitglieder Prüfer, die eher in Ausnahmefällen als in der Regel über die notwendige Zeit und Professionalität verfügen.<sup>37</sup>

Über Sanktionsinstrumente verfügt die örtliche Prüfung nicht. Auch der Grad der Öffentlichkeit ist eingeschränkt. In den meisten Bundesländern sind die Prüf-/Schlussberichte o. ä. des Rechnungsprüfungsamtes bzw. der anderen möglichen örtlichen Prüfer lediglich Organen (Bürgermeister, Gemeinde-/Stadtrat) der Gemeinde/der Stadt vorzulegen.<sup>38</sup>

Ein Rechnungsprüfungsausschuss des Gemeinde-/Stadtrats ist wohl kaum als unabhängiges, neutrales Gremium einzustufen (z. T. Selbstprüfung). Das Rechnungsprüfungsamt ist im Gegensatz dazu bei der sachlichen Beurteilung unabhängig, allerdings ist es dem Rat unterstellt. Dienstvorgesetzter ist nicht selten der Hauptverwaltungsbeamte. Dies gilt im Übrigen auch für einen mit der örtlichen Prüfung alternativ beauftragten Bediensteten der Kommune. Die Leitung des Rechnungsprüfungsamtes und u. U. auch die Prüfer werden in einigen Bundesländern durch den Rat berufen und ggf. auch abberufen. In anderen Ländern ist bei der (Ab-)Berufung die Zustimmung des Rates notwendig; in einigen wenigen Ländern ist hierüber die Kommunalaufsicht zu informieren oder sogar deren Genehmigung einzuholen. Sieht man die örtliche Prüfung als Kontrollinstrument des Rates gegenüber der Verwaltung an, wäre sie ausschließlich dem Rat zu unterstellen. Sofern jedoch die (zu prüfende) Verwaltung Einfluss auf die Karriere der Prüfer hat, kann kaum von einer unabhängigen Prüfung ausgegangen werden. Auch der Einsatz von Wirtschaftsprüfern bei der Kontrolle von „Kernkommunen“ ist umstritten, da die Rechnungsprüfung unabhängig und weisungsfrei sowie frei von wirtschaftlichen Zwängen (insb. Folgeaufträgen) durchgeführt werden sollte.<sup>39</sup> Gleiches gilt u. U. für sachverständige Dritte.

- 2) Überörtliche Prüfung: Ein Vorteil der überörtlichen Prüfung gegenüber der örtlichen Prüfung besteht darin, dass erstere angesichts einer größeren Zahl von Prüfungsobjekten auch vergleichende Prüfungen durchführen (Zavelberg 1989, S. 27) und unabhängig von den Kommunen agieren kann. Wie bei der örtlichen Prüfung besteht hier jedoch das Manko, dass die Wirtschaftlichkeits- und Zweckmäßigkeitprüfung nicht in allen Bundesländern zum Prüfungspflichtprogramm zählt und die Prüfungsinstanzen diesbezüglich teilweise nur auf Nachfrage beratend tätig sein dürfen.

Mit Ausnahme der Behördenoption haben alle überörtlichen Prüfungsbehörden keine rechtlichen Möglichkeiten, den Vollzug der als notwendig erachteten Maßnahmen anzuordnen oder gegen den Willen der verantwortlichen Leitungskräfte

---

<sup>37</sup> „Angesichts der Komplexität der heute von den Kommunen anzuwendenden Rechtsvorschriften und der Höhe des Finanzvolumens (...) kommt eine solche Lösung einem Prüfungsvakuum nahe“, Zavelberg (1989, S. 26). Vgl. hierzu auch Fiebig (2007, S. 70f.).

<sup>38</sup> Eine andere Regel findet sich z. B. in NI. Dort ist nach § 120 Abs. 4 NGO der Schlussbericht an sieben Tagen öffentlich auszulegen.

<sup>39</sup> Zum Einsatz von Wirtschaftsprüfern im Rahmen der kommunalen Finanzkontrolle vgl. Honermann (2005, S. 18f.).

einer Kommune zu erzwingen bzw. Verstöße zu sanktionieren (Schneider 1998, S. 5; Eibelshäuser 2004, S. 141; Herrmann 2005, S. 4).<sup>40</sup> Es liegt im Ermessen der Kommunalorgane, ob sie den Anregungen aus der Prüfung folgen.<sup>41</sup> Der überörtlichen Prüfung kommt (bislang) allein durch die Qualität der Feststellungen bzw. der Überzeugungskraft der Argumente („Legitimation durch Richtigkeit“; von Arnim 1989, S. 276f.) und durch die Öffentlichkeitswirksamkeit (Mutius 1989, S. 314ff.) Bedeutung zu. Letztere ist allerdings in den Ländern eingeschränkt, in denen die Gemeindeordnungen zulassen, nicht nur die Prüfberichte der örtlichen, sondern auch der überörtlichen Prüfung als Verschlusssache zu behandeln (Zavelberg 1989, S. 28).

In Hinblick auf eine wirklich unabhängige Prüfung ist die – von den Prüfern offenbar zunehmend präferierte<sup>42</sup> – Praxis vieler Prüfungsbehörden nicht unproblematisch, die zu prüfenden Gebietskörperschaften und Einrichtungen gleichzeitig zu beraten. Einerseits kann Beratung die Entscheidungen und Aktivitäten der Kommunen verbessern (Präventivwirkung), andererseits werden Prüf- oder Kontrollinstanzen, die zugleich beratend tätig sind, bei der Prüfung bzw. Kontrolle leicht von ihrer eigenen Beratung gefangen genommen; sie verlieren ihre prüferische Unabhängigkeit. Nicht zufällig sind in der Privatwirtschaft Prüfungs- und Beratungsmandate voneinander zu trennen.<sup>43</sup>

Bei einer vergleichenden Betrachtung der in Abschn. 4.2 vorgestellten Organisationsformen dürfte die überörtliche Prüfung durch die Landesrechnungshöfe der Prüfung durch Gemeinde- bzw. Kommunalprüfungsanstalten und -verbände überlegen sein, weil die Rechnungshöfe im Rahmen ihrer Berichts- und Beratungsfunktion gegenüber den Landesparlamenten auf finanzwirksame Maßnahmen zugunsten oder zulasten der Kommunen eingehen. Mängel im kommunalen Bereich, insbesondere wenn sie auf Schwächen der Kommunalaufsicht zurückzuführen sind, können leichter Gegenstand parlamentarischer Debatten und öffentlicher Aufmerksamkeit werden. Dadurch dürften die Landesrechnungshöfe über ein größeres Durchsetzungsvermögen gegenüber der Kommunalaufsicht verfügen als die anderen Einrichtungen der überörtlichen Prüfung (Zavelberg 1989, S. 27). Darüber hinaus sind die von den Landesrechnungshöfen als Ergebnis der überörtlichen Prüfung zu erstellenden Kommunalberichte der Öffentlichkeit zugänglich.

- 3) Kommunalaufsicht: Die Kommunalaufsicht verfügt – wie oben dargestellt – sowohl über umfassende Informationsrechte als auch über erhebliche Eingriffsrechte. Trotzdem erweist sich die Kommunalaufsicht in der Praxis zumindest bezüglich der Haushaltsdisziplin eher als stumpfes Schwert. Diese Einschätzung ergibt sich u. a. aus der Tatsache, dass die in den meisten Bundesländern

<sup>40</sup> Eine Ausnahme bildet hier das Saarland. Es ist bislang unklar, wie die dort überörtlichen Prüfer von ihren Möglichkeiten als Rechtsaufsicht Gebrauch machen werden und können.

<sup>41</sup> Allerdings können die Prüfberichte über den Umweg der Kommunalaufsicht Wirkungen entfalten. Letztere kann nämlich die Prüfberichte als Anlass für Interventionen nehmen.

<sup>42</sup> Vgl. z. B. Gemeindeprüfungsanstalt NRW, [www.kiwigpa.de/leistungen.html](http://www.kiwigpa.de/leistungen.html) (Stand: 3. Januar 2008).

<sup>43</sup> Vgl. die Wirtschaftsprüferordnung, die Berufssatzung der Wirtschaftsprüfer sowie die IDW-Prüfungsstandards.

bei unausgeglichem Haushalt geforderten „Haushaltssicherungskonzepte“<sup>44</sup> kaum durchsetzbar sind bzw. durchgesetzt werden. Es existieren viele Kommunen, die schon jahrelang unter einem Haushaltssicherungskonzept wirtschaften bzw. ein solches nicht einmal mehr genehmigt bekommen. Allein in Nordrhein-Westfalen muss rund die Hälfte der Kommunen ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen; ein Viertel hat darüber hinaus keinen genehmigten Haushalt (Holtkamp 2006, S. 41). Vom Instrument des in den letztgenannten Fällen naheliegenden „Staatskommissars“ wird vergleichsweise selten Gebrauch gemacht.<sup>45</sup>

Dies wirft die Frage nach den Ursachen auf: Die Kommunalaufsicht ist Teil der Landesverwaltung und scheint damit auf den ersten Blick gegenüber den Kommunen frei und unabhängig. Auf den zweiten Blick ist sie jedoch – abgesehen von der mangelnden Möglichkeit frühzeitiger Eingriffe – einem Zielkonflikt ausgesetzt. Das jeweilige Bundesland, vertreten durch die Kommunalaufsicht, ist nämlich nicht neutraler Wächter über das Finanzgebaren der Kommunen, sondern in der Rolle als (Mit-)Verursacher der kommunalen Haushaltslage auch Kontrolleur des eigenen Verhaltens. Die Kommunalaufsicht hat weder Befugnis noch Instrumente gegenüber dem eigenen Land (dem kommunalen Pflichtenveranlasser). Das Land selbst läuft bei einer harten Linie gegenüber den Kommunen Gefahr, als Mitverursacher von Problemlagen identifiziert zu werden und (weiteren) finanziellen Forderungen bzw. Rufen nach Rücknahme finanzwirksamer Rechtsnormen ausgesetzt zu sein (Junkernheinrich 2007, S. 11f. und S. 17f.). Weitere Ursache mangelnder Reaktionen der Kommunalaufsicht könnten die Anfechtungs- bzw. Klagemöglichkeiten der Kommunen und politische Einwirkungen von kommunaler Seite auf die Landesebene sein.

## 5 Instrumente einer wirkungsvolleren Finanzkontrolle?

Die vorangehend beschriebenen Schwächen der derzeitigen institutionalisierten kommunalen Finanzkontrolle werfen die Frage auf, welche Möglichkeiten zur Verbesserung und Ergänzung derselben bestehen. Im Folgenden werden vier Vorschläge diskutiert, von denen zwei unmittelbar auf eine Verbesserung der institutionellen Kontrolle und zwei auf die Einführung/Verbesserung der marktlichen/politischen Kontrolle zielen.

### 5.1 Der „beratende Sparkommissar“

Vor dem Hintergrund der offensichtlich bestehenden Hilflosigkeit der Kommunalaufsicht bei ungenehmigten Haushalten wurde 2006 in der hochverschuldeten Stadt Wal-

---

<sup>44</sup> Dieser Begriff wird in den Ländern BB, HE, MV, NI und NRW verwendet. In BW und Sachsen (SN) findet sich der Terminus „Haushaltsstrukturkonzept“, im SL als „Haushaltssicherungsplan“ bezeichnet. In TH heißt es „Haushaltskonsolidierungskonzept“.

<sup>45</sup> Laut Frielinghaus (2007a) werden für den Zeitraum von 1990 bis 2005 in ganz Deutschland insgesamt 198 Fälle der Bestellung eines Beauftragten genannt, davon 53 zur „Wiederherstellung einer ordnungsgemäßen Haushaltsführung“. Fast alle Nennungen beziehen sich auf die neuen Bundesländer.

trop deutschlandweit erstmals ein – rechtlich durchaus umstrittener (Effer-Uhe 2008, S. 28) – sog. beratender Sparkommissar<sup>46</sup> eingesetzt, der als weisungsgebundener Berater mit Berichterstattungspflicht u. a. gegenüber der Bezirksregierung fungiert und den kommunal Agierenden kontinuierliche Konsolidierungsimpulse geben soll (Holtkamp 2006, S. 41ff.). Der Sparkommissar ersetzt nicht die kommunalen Entscheidungsgremien vor Ort, sondern berät diese lediglich in ihrem Bemühen um Erreichung eines ausgeglichenen Haushalts. Der Sparkommissar nimmt eine ambivalente Rolle ein: Einerseits ist er kein gewöhnlicher Berater, andererseits auch (noch) kein von der staatlichen Aufsicht Beauftragter (nur „formale Kompetenzen“), der die Geschäfte der kommunalen Organe gänzlich übernimmt.<sup>47</sup> Es wird von den Aufsichtsbehörden stets ausgeführt, dass bereits heute alle rechtlichen Tatbestandsvoraussetzungen zur Bestellung eines „richtigen“, mit umfassenden Kompetenzen ausgestatteten Staatskommissars in vielen deutschen Kommunen vorliegen. Allein mangelt es am Entschlusswillen, die grundgesetzlich legitimierte kommunale Selbstverwaltungsgarantie aufzuheben und zugleich auch an Personen, die ein solches Amt staatlicher Hoheitsgewalt übernehmen möchten und (durch ihre Erfahrungen und Ideen) sinnvoll ausüben könnten. Der Sparkommissar stellt hier einen Mittelweg dar, der auf Kooperation mit den gewählten kommunalen Gremien vor Ort setzt.

Der Einsatz eines Beraters scheint gegenüber dem Beauftragten einige Vorteile zu versprechen (Duve 2008). So kann sich der Berater, anders als der Beauftragte, welcher noch weitere Aufgaben zu übernehmen hat, vollständig auf die Haushaltskonsolidierung konzentrieren. Zudem wirkt ein Berater vermutlich weniger eskalierend, ermöglicht den Akteuren eher Gesichtswahrung und dürfte demzufolge eher kooperatives Verhalten fördern. Schließlich könnte sich die Kommunalaufsicht frühzeitiger zum Einsatz eines Beraters als zur Einsetzung eines Beauftragten durchringen, weil letzteres nur als ultimatives Mittel angesehen wird und – wenn überhaupt – mutmaßlich regelmäßig zu spät erfolgt. Es bleibt abzuwarten, inwieweit sich Kommunen bzw. Gemeindevertretungen, die sich gegenüber Nichtgenehmigungen ihrer Haushalte und Haushaltssicherungskonzepte resistent verhalten, von diesem neuen Instrument beeindruckt lassen.

## 5.2 Einführung eines neuen institutionellen „Spielers“ oder Aufwertung bestehender Institutionen

Oben wurde verdeutlicht, dass die grundsätzlich unabhängige überörtliche Prüfung keine Durchsetzungsmacht hat und die mit Durchsetzungsmöglichkeiten versehene (abhängige) Kommunalaufsicht diese augenscheinlich häufig nicht nutzt. Dieser Umstand legt nahe, über Möglichkeiten zur Verbesserung der Kommunalaufsicht, die Zusammenführung von Prüfung und Aufsicht oder die Einführung einer mit Sanktionsmöglichkeiten ausgestatteten unabhängigen Institution nachzudenken.

Ein wesentliches Element zur Verbesserung der Kommunalaufsicht dürfte die Beseitigung des oben erläuterten Zielkonfliktes sein. Dies setzt entweder voraus, dass

<sup>46</sup> Im Juni 2007 wurde auch ein Sparkommissar für die Stadt Marl in NRW eingesetzt. Im Januar 2008 folgte (auf Drängen des Regierungspräsidenten) ein beratender Sparkommissar in der ersten kreisfreien Großstadt in NRW, der Stadt Hagen.

<sup>47</sup> Vgl. Sparkommissar Waltrop, [www.sparkommissar-waltrop.de](http://www.sparkommissar-waltrop.de) (Stand: 7. Januar 2008).

die Kommunen konsequent mit einer bezüglich der übertragenen Aufgaben angemessenen Finanzausstattung versehen werden oder eine Aufgabenteilung stattfinden. In beiden Fällen liefe das Land nicht mehr Gefahr, bei konsequenten Eingriffen „an den Pranger gestellt“ zu werden, wodurch sich der Spielraum der Kommunalaufsicht deutlich erhöhen dürfte. Die politische Durchsetzbarkeit insbesondere des zweiten Punktes ist angesichts der dazu notwendigen tiefgreifenden Änderung der föderalen Strukturen allerdings zweifelhaft.

Der saarländische Weg einer Zusammenführung von überörtlicher Prüfung und Rechtsaufsicht „in einer Hand“ zu einer weisungsgebundenen Landesbehörde eröffnet zwar einerseits die Möglichkeit einer sanktionsbewehrten Prüfung sowie der Nutzung von Synergien zwischen Prüfung und Aufsicht. Der bei dieser Konstruktion andererseits zu zahlende Preis besteht jedoch in einem Verlust an unabhängiger Prüfung. Die bisher bei der Kommunalaufsicht meist geltende parteipolitische Handlungslogik sowie der oben beschriebene Interessenkonflikt drohen dann auch auf die überörtliche Prüfung überzugreifen.<sup>48</sup> Da die Landesaufsicht über die Kommunen politisch steuerbar sein muss, scheint die Beibehaltung einer Trennung von Aufsicht und überörtlicher Prüfung angebracht, wenngleich angesichts der damit verbundenen Opferung von Verbundvorteilen nicht ideal.

Bezüglich der Einrichtung eines von parteipolitischen Handlungskalkülen befreiten Organs existieren in der Literatur zwei Varianten. Zum einen wird die Einsetzung eines indirekt legitimierten (durch Berufung seiner weisungsfreien, politikexternen Mitglieder durch die jeweiligen Länderparlamente auf Zeit), unabhängigen Kontrollgremiums mit weit reichenden Entscheidungs- und Eingriffskompetenzen („unabhängige Schuldenkontrollorgane“) genannt (Seitz 2007, S. 80ff. sowie Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2005). Ein zweiter Vorschlag besteht darin, die Rechnungshöfe zu „Verfassungsorganen sui generis“<sup>49</sup> weiterzuentwickeln. Dazu bräuchte es der Zuweisung von gestaltenden Machtbefugnissen an diese Institutionen und deren Beteiligung an der staatlichen Willensbildung (Schneider 1998, S. 3). Den beiden letztgenannten, neu zu schaffenden bzw. aufgewerteten Institutionen wäre dann gestattet, unmittelbar und unabhängig in die Haushaltsrechte der Kommunen bzw. ins Selbstverwaltungsrecht einzugreifen. Von juristischer Seite wird gegen beide Lösungen die Unantastbarkeit des kommunalen Selbstverwaltungsrechts und der Mangel an demokratischer Legitimation (Verstoß gegen das Demokratieprinzip) angeführt. Hier muss man sich zum einen überlegen, welchen Preis man für die Reinheit juristischer Dogmen im Alltag zu zahlen bereit ist. Zum Zweiten kann man durchaus argumentieren, dass die freiwillige (und reversible) Übertragung von Aufgaben durch ein Parlament an eine

<sup>48</sup> Ein weiteres Argument gegen die Verknüpfung von überörtlicher Prüfung und Kommunalaufsicht bringt Zavelberg vor. Vgl. Zavelberg (1989, S. 26): Da die Kommunalaufsicht im Bereich des eigenen Wirkungskreises der Kommunen lediglich die Rechtsaufsicht hat und Beanstandungen nur diesbezüglich mit aufsichtsrechtlichen Mitteln durchgesetzt werden können, besteht die Gefahr, dass die Ordnungsmäßigkeitsprüfung gegenüber der Wirtschaftlichkeitsprüfung die Oberhand gewinnt.

<sup>49</sup> Im Rahmen der Abwägung, ob die Rechnungshöfe bereits Verfassungsorgane sind, findet sich eine Bandbreite an Meinungen (von Ablehnung bis Zuerkennung „unmittelbarer Verfassungsorganqualitäten“). Vgl. Umbach u. Dollinger (2007). Umbach und Dollinger bezeichnen die Rechnungshöfe als „Quasi-Verfassungsorgane“ auf dem Weg zu einem „Verfassungsorgan sui generis“. Vgl. Umbach u. Dollinger (2007, S. 18ff.).

unabhängige Institution ein durchaus demokratischer Akt ist. Drittens würde eine wirkungsvollere Disziplinierung im Falle von Unwirtschaftlichkeit den Kommunen langfristig sogar Handlungsspielräume eröffnen, denn unwirtschaftliches Handeln bindet die Kommunen z. B. durch Zins- und Tilgungszahlungen – wie derzeit zu beobachten – in einem Ausmaß, welches die politischen Gestaltungsräume schwinden lässt.

### 5.3 Kapitalmarktkontrolle

Derzeit genießen die Gebietskörperschaften in Deutschland günstigere Kreditkonditionen als andere Kreditnehmer, weil aufgrund des Haftungsverbundes zwischen den Gebietskörperschaften (sog. Bail-out) davon ausgegangen wird, dass kein Ausfallrisiko besteht. Auch die seit dem 1. Januar 2007 geltende „Rahmenvereinbarung zur internationalen Konvergenz der Kapitalmessung“ („Basel II“) hat daran bisher nichts geändert. Gemäß „Basel II“ hat sich die Eigenkapitalunterlegung von Krediten am Ausfallrisiko zu orientieren. Aufgrund der sog. Solvabilitätsverordnung<sup>50</sup>, die einen Nullansatz des Risikos für bestimmte Forderungen (so auch für Kredite an sämtliche deutsche Gebietskörperschaften) zulässt, ist der deutsche kommunale Kreditmarkt weitgehend von diesen Neuerungen nicht betroffen (sog. Partial Use<sup>51</sup>). Nach derzeitigem Stand haben zudem die Spitzenverbände der öffentlichen Kreditinstitute (Sparkassen und Landesbanken), durch welche die Vergabe mehr als der Hälfte aller Kommunalkredite erfolgt, gegenüber den kommunalen Spitzenverbänden weiterhin eine Nullgewichtung der Ausfallrisiken bei Kommunen freiwillig zugesagt (Frischmuth u. Richter 2008, S. 25). Begründet wird dies mit eben jenen (rechtlichen) Sicherungsmechanismen bei den kommunalen Kreditnehmern (gebietskörperschaftliche Solidarität im deutschen Finanzierungssystem, „bündisches Prinzip“/Bundestreuekonzept, kommunaler Finanzausgleich, Finanzausstattungsanspruch der Kommunen und Institut des kommunalaufsichtlichen Genehmigungsvorbehalts kommunaler Kredite; Strasser 2007, S. 28f.). So existiert auch nach Umsetzung von Basel II derzeit keine rechtliche Verpflichtung zum Rating<sup>52</sup> von Kommunen (Walter 2004, S. 1ff.).

Fakt ist allerdings auch, dass interne Kommunal-Ratings bereits freiwillig, insbesondere von den Großbanken, durchgeführt werden und sich die Kreditgeber derzeit intensiv mit den finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnissen ihrer kommunalen Klientel beschäftigen.<sup>53</sup>

<sup>50</sup> Vgl. Solvabilitätsverordnung (SolvV) vom 14. Dezember 2006 (BGBl. I 2006, S. 2926ff.).

<sup>51</sup> Die dauerhafte Anwendung des „Partial Use“ ist – mit Zustimmung der Bankenaufsicht (in Deutschland: Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht BaFin) für einzelne Geschäftseinheitssegmente, sowie in Forderungsklassen, die in Bezug auf ihre Größe und ihr inhärentes Risiko als unwesentlich bezeichnet werden können, möglich. Daher wird derzeit der „Partial Use“ auf alle Forderungen gegenüber öffentlichen Kreditnehmern (in den EU-Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG werden explizit nur „Staaten“ erwähnt, wobei Kommunen nach h.M. als deren Untereinheiten zählen und somit ebenfalls erfasst werden) angewandt.

<sup>52</sup> Unter „Rating“ versteht man eine subjektive Einschätzung zur zukünftigen Fähigkeit und den Willen eines Schuldners sämtliche Verbindlichkeiten auf dem Kapitalmarkt (Kreditbetrag inklusive Zinsen) zum vereinbarten Zeitpunkt zurückzuzahlen.

<sup>53</sup> Alle deutschen Bundesländer sind bereits von den Ratingagenturen bezüglich ihrer Kreditwürdigkeit eingestuft. Vgl. Strasser (2007, S. 26).

Sofern in Zukunft rechtliche Regeln oder die Einschätzung der Kreditgeber ein Kreditausfallrisiko auch bei Kommunalkrediten implizieren, wird der Kapitalmarkt eine Kontrollfunktion auf die Kommunen ausüben. Der Vorteil der Kapitalmarktkontrolle liegt in ihrer „politischen Unbestechlichkeit“, d. h. Politiker werden keinen unmittelbaren Einfluss auf die Bewertung ausüben können, so dass hier eine „echte“ unabhängige und unvermeidbare Kontrolle erfolgen könnte. Als Gegenargument wird häufig angeführt, dass sich dadurch Kommunalkredite (im Durchschnitt) verteuern würden. Selbst wenn dieser Fall einträte, wären diese höheren Kosten gegen die Vorteile abzuwägen, die im Idealfall aus einer sorgfältigeren Verwendung des nun teureren, respektive knapperen Kapitals entstünden.

Allerdings sollte man sich darüber im Klaren sein, dass Kapitalmärkte – wie u. a. die gegenwärtige Hypotheken- und Finanzmarktkrise zeigt – zu Fehleinschätzungen kommen können. Insbesondere deshalb befindet sich auch die Arbeit der Rating-Agenturen derzeit auf dem Prüfstand. So legte die EU Kommission jüngst den Entwurf einer Verordnung zur Regulation der selbsternannten „Bonitätswächter“ vor.<sup>54</sup> An dieser Stelle müssen wir uns aus Platzgründen mit der Schlussfolgerung bescheiden, dass die Kapitalmarktkontrolle ein potentielles Instrument zur Verbesserung der kommunalen Finanzkontrolle darstellt, welches die bisherigen Kontrollinstrumente unter bestimmten Voraussetzungen ergänzen könnte.

#### 5.4 Verbesserung der politischen Kontrolle

In Abschn. 4 wurde dargelegt, dass die Gemeindeordnungen in einigen Bundesländern keine Veröffentlichung der Ergebnisse der örtlichen und überörtlichen Prüfung vorsehen, so dass möglicherweise keine Diskussion im Gemeinde-/Stadtrat und schon gar nicht in der Öffentlichkeit erreicht wird. Hält man die Publizität der Prüfungsinformationen in Hinblick auf deren Wirksamkeit für immanently wichtig (Binus 2006, S. 146), sollten die Prüfergebnisse dem Gemeinde-/Stadtrat und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. In diesem Zusammenhang wäre auch die Zweckmäßigkeit- und Wirtschaftlichkeitsprüfung dem Katalog der Pflichtaufgaben in allen Bundesländern hinzuzufügen. Auf der Ebene der überörtlichen Prüfung scheint – wie bereits in Abschn. 4.4 dargelegt – die Prüfung durch die Rechnungshöfe auch vor dem Hintergrund der Öffentlichkeitswirksamkeit die günstigste Lösung zu sein.

Unter Berücksichtigung der in Abschn. 2 skizzierten polit-ökonomischen Überlegungen, muss man jedoch von einer sehr begrenzten Wirkung dieser Maßnahmen ausgehen. Praktische Erfahrungen bestätigen die theoretischen Überlegungen im Grundsatz. So schreibt Fiebig, dass die Bürger von der Einsichtnahmemöglichkeit in den Schlussbericht der örtlichen Rechnungsprüfung so gut wie keinen Gebrauch machen (Fiebig 2007, S. 32). Eher darf man eine intensivere Auseinandersetzung in den Gemeinde-/Stadträten und gelegentliche Presseberichte erwarten. Selbst wenn die Herstellung von mehr Öffentlichkeit – wie zu vermuten ist – insgesamt nur eingeschränkt Wirkungen entfaltet, scheint sie angesichts der damit verbundenen sehr geringen Kosten gleichwohl gerechtfertigt.

<sup>54</sup> Vgl. beispielsweise Reuters.com, EU will Rating-Agenturen gesetzliche Zügel anlegen, <http://de.reuters.com/article/topNews/idDEBEE4AB0MD20081112> (Stand: 12. November 2008).

## 6 Fazit

Das derzeitige aus örtlicher und überörtlicher Prüfung sowie der Kommunalaufsicht bestehende institutionelle System der kommunalen Finanzkontrolle erscheint mit Blick auf die Haushaltsnöte der meisten Kommunen verbesserungsbedürftig und in Hinsicht auf die unterschiedlichen Regeln in den einzelnen Bundesländern auch verbesserungsfähig. Wegen der von Land zu Land unterschiedlichen Regelungen betreffen die im Folgenden zuerst genannten drei grundlegenden Verbesserungsvorschläge jeweils nur einen Teil der Bundesländer: Erstens sollte die Zweckmäßigungs- und Wirtschaftlichkeitsprüfung der Verwaltung eine Pflichtaufgabe der örtlichen und überörtlichen Prüfung darstellen. Zweitens sollte der Grad der Öffentlichkeit der Prüfungsergebnisse verbessert werden. Drittens ist angesichts der prinzipiellen Vorteile einer Übertragung der überörtlichen Prüfung an die Landesrechnungshöfe diese Lösung zumindest ernsthaft zu prüfen. Darüber hinaus ist die Schaffung neuer Akteure bzw. die Stärkung der Stellung bereits existierender Akteure ins Auge zu fassen.

Ein solcher in der Realität zunehmend in Erscheinung tretender relativ neuer Akteur ist der sog. beratende Sparkommissar. Dieser ohne Sanktionsmöglichkeiten ausgestattete und damit auf den ersten Blick schwache Spieler weist bei genauerer Betrachtung auch einige Vorzüge auf. So kann er sich ganz auf die Konsolidierung des kommunalen Haushalts konzentrieren und dürfte weniger eskalierend sowie kooperationsfördernder als ein Beauftragter („Staatskommissar“) wirken.

Vor allem aber ist an die Schaffung einer unabhängigen Instanz zu denken, die bei Nichteinhaltung haushaltsrechtlicher Vorschriften und grober Unwirtschaftlichkeit über echte Sanktionsmechanismen verfügt und sich – anders als die derzeitige Kommunalaufsicht – nicht in einem Interessenkonflikt befindet. Dazu könnte man versuchen, die Kommunalaufsicht durch die Einführung einer strikten Konnexität oder durch Aufgabenentflechtung unter den gebietskörperschaftlichen Ebenen von dem beschriebenen Interessenkonflikt zu befreien. Insbesondere letzteres würde tief in die bestehenden föderalen Strukturen eingreifen und ist wohl allein deshalb wenig wahrscheinlich. Alternativ könnte daher – einhergehend mit einer entsprechenden Ressourcenausstattung – die Schaffung eines indirekt demokratisch legitimierten, durchgriffsstarken und unabhängigen Kontrollorgans oder eine Kompetenzerweiterung der Rechnungshöfe ins Auge gefasst werden. Letztere Lösung hätte den Charme der Nutzung bereits bestehender Ressourcen und der Vermeidung eventuell noch komplizierterer institutionalisierter Kontrollstrukturen. Die jetzt in einem Bundesland zu beobachtende Zusammenführung von Kommunalaufsicht und überörtlicher Prüfung läuft dagegen Gefahr, die bisher unabhängige Wirtschaftlichkeitskontrolle in den Hintergrund zu rücken.

Schließlich würde im Falle einer Stärkung der Eigenverantwortung der Kommunen durch Aufhebung der Einstandspflichten übergeordneter staatlicher Ebenen eine sog. Kapitalmarktkontrolle greifen. Diese hätte den Vorteil, frei von parteipolitischen Einflüssen zu sein und damit eine absolut bindende Wirkung zu entfalten. Ein damit zwangsläufig verbundenes de facto-Insolvenzregime wäre allerdings auch mit nicht unerheblichen Nachteilen verbunden, die einer genaueren Analyse bedürfen und sorgfältig gegen einen etwaigen Disziplinierungseffekt abzuwägen sind.

**Danksagung** Die Verfasser danken zwei anonymen Gutachtern für die nützlichen Hinweise.

## Literatur

- Ammermann, T. (2008). Das Konnexitätsprinzip zum Schutz der Kommunen. *Der Städtetag*, 61(2), 7–10.
- Baetge, J. (1990). Überwachung. In M. Bitz, K. Dellmann, M. Domsch, H. Egner (Hrsg.), *Vahle's Kompendium der Betriebswirtschaftslehre*, Bd. 2 (S. 167–208). München: Vahlen.
- Berle, A.A., & Means, G.C. (1932). *The Modern Corporation and Private Property*. New York: Hein (reprint 1982).
- Binus, K.-H. (2005). *Überörtliche Kommunalprüfung*. Wiesbaden: Dt. Universitäts-Verlag.
- Binus, K.-H. (2006). Prüfung auf dem Prüfstand – Überlegungen zum Innovationsbedarf für überörtliche Prüfung und Anmerkungen zu einer empirischen Untersuchung der Effektivität der überörtlichen Kommunalprüfung in Sachsen. *Verwaltung und Management*, 12(3), 141–148.
- Donle, M., & Richter, M. (2006). Neuordnung der Überwachung und der Finanzkontrolle in der öffentlichen Verwaltung. In W. Jann, M. Röber, H. Wollmann (Hrsg.), *Public Management* (S. 205–220). Berlin: Edition Sigma.
- Duve, T. (2008). Staatskommissare als Manager kommunaler Haushaltskonsolidierungsprozesse. *Verwaltung und Management*, 14(6), 283–293.
- Effer-Uhe, D. (2008). „Echter“ und beratender Sparkommissar im Kommunalrecht der Länder. *Zeitschrift für Kommunal Finanzen*, 58(2), 25–29.
- Eibelshäuser, M. (2004). Bundesrechnungshof und Landesrechnungshöfe. In G. Förstle, V.H. Peemöller (Hrsg.), *Wirtschaftsprüfung und interne Revision* (S. 132–150). Heidelberg: Recht und Wirtschaft.
- Engelsing, F. (1999). Zahlungsunfähigkeit von Kommunen und anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts – Vollstreckung und finanzielle Einstandspflicht. Stuttgart: Boorberg.
- Färber, G. (2006). Finanzkontrolle. In R. Voigt, R. Walkenhaus (Hrsg.), *Handwörterbuch zur Verwaltungsreform* (S. 112–117). Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Fiebig, H. (2007). *Kommunale Rechnungsprüfung*. Berlin: Schmidt.
- Franz, T. (2004). Die Staatsaufsicht über die Kommunen. *Juristische Schulung*, 44(11), 937–942.
- Frielinghaus, S.N. (2007a). Die Bestellung eines Beauftragten aufgrund von Zahlungsschwierigkeiten der Gemeinden. *Der Gemeindehaushalt*, 108(5), 102–111.
- Frielinghaus, S.N. (2007b). *Die kommunale Insolvenz als Sanierungsansatz für die öffentlichen Finanzen*. Stuttgart: Boorberg.
- Frischmuth, B., & Richter, P. (2008). Externes Rating – entbehrlich für Städte. *Der Städtetag*, 61(2), 25–28.
- Göke, W., & Thörmer, H. (2005). Öffentliche Finanzkontrolle durch Rechnungshöfe. In B. Blanke et al. (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 3. Aufl. (S. 402–409). Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Harms, J. (2005). Perspektiven des Haushalts- und Finanzmanagements aus der Sicht des Rechnungshofs Berlin. In H. Hill (Hrsg.), *Bestandsaufnahme und Perspektiven des Haushalts- und Finanzmanagements* (S. 157–165). Baden-Baden: Nomos.
- Harms, J. (2007). Finanzkontrolle und Wirtschaftsprüfung als Kontrolleure öffentlicher Unternehmen. In D. Bräunig, D. Greiling (Hrsg.), *Stand und Perspektiven der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre II* (S. 685–693). Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Herrmann, J. (2005). Die überörtliche Prüfung in Rheinland-Pfalz. Vortrag anlässlich des Besuchs einer Delegation der Rechnungskammer der polnischen Wojwodschaft Oppeln am 8. September 2005. [http://www.rechnungshof-rlp.de/Downloads/Download\\_Vortrage\\_und\\_Aufsätze/32.pdf](http://www.rechnungshof-rlp.de/Downloads/Download_Vortrage_und_Aufsätze/32.pdf). Letzter Zugriff 3. November 2008.
- Holtkamp, L. (2006). Der beratende Sparkommissar gemäß § 124 GO NRW. *Der Gemeindehaushalt*, 107(2), 41–43.
- Honermann, M. (2005). Herausforderungen für die örtliche Rechnungsprüfung. *Der Städtetag*, 58(6), 18–19.
- Junkernheinrich, M. (2007). Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen am 22. Juni 2007, Kommissionsdrucksache 034. <http://www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus2/drucksachen/kdrs034.pdf>. Letzter Zugriff 31. Oktober 2008.
- Kaulmann, T. (1987). *Property rights und Unternehmenstheorie*. München: Florentz.

- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) (2007). *Rechnungsprüfung im neuen Haushalts- und Rechnungswesen*, Bd. 1, verfasst von Adam, B., KGSt-Bericht 7/2007. Köln: Lübbing, U., & Vogelgesang, K. (1998). *Die Kommunalaufsicht – Aufgaben, Rechtsgrundlagen, Organisation*. Berlin: Erich Schmidt.
- Mueller, D.C. (2003). *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nierhaus, M., & Gebhardt, I. (1999). *Zur Ausfallhaftung des Staates für zahlungsunfähige Kommunen*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Picot, A., & Kaulmann, T. (1985). Industrielle Großunternehmen in Staatseigentum aus verfassungsrechtlicher Sicht. *Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung*, 37, 956–979.
- Reiners, M. (2008). Chancen der staatlichen Zweistufigkeit in Hessen – Staatliche Mittelinstanzen auf dem Prüfstand – mittelfristig keine Veränderungen. *Innovative Verwaltung*, 30(4), 14–16.
- Schoch, F., & Wieland, J. (1995). *Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlasste kommunale Aufgaben*. Baden-Baden: Nomos.
- Schneider, G.P. (1998). Externe Finanzkontrolle in Deutschland. Vortrag anlässlich des III. EURORAI-Kongresses in Straßburg 1998. [http://www.rechnungshof-rlp.de/Downloads/Download\\_Vortrage\\_und\\_Aufsätze/12.pdf](http://www.rechnungshof-rlp.de/Downloads/Download_Vortrage_und_Aufsätze/12.pdf). Letzter Zugriff 28. Juli 2008.
- Seitz, H. (2007). Konzeption eines Haushaltsnotlagenpräventionssystems. In K.A. Konrad, B. Jochimsen (Hrsg.), *Der Föderalstaat nach dem Berlin-Urteil* (S. 71–88). Frankfurt (Main): Peter Lang.
- Strasser, A. (2007). Systemtest durch Berlin – Herausforderung für Länderratings. In K.A. Konrad, B. Jochimsen (Hrsg.), *Der Föderalstaat nach dem Berlin Urteil* (S. 25–32). Frankfurt (Main): Peter Lang.
- Umbach, D.C., & Dollinger, F.-W. (2007). *Zwischen Bestenauslese und Demokratieprinzip*. Berlin: Frank & Timme.
- von Arnim, H.H. (1989). Wirtschaftlichkeit als Kontrollmaßstab des Rechnungshofs – Zugleich ein Beitrag zur Frage der demokratischen Legitimation der Rechnungshöfe. In H.G. Zavelberg (Hrsg.), *Die Kontrolle der Staatsfinanzen: Geschichte und Gegenwart 1714–1989* (S. 259–278). Berlin: Duncker & Humblot.
- von Mutius, A. (1989). Finanzkontrolle und Öffentlichkeit. In H.G. Zavelberg (Hrsg.), *Die Kontrolle der Staatsfinanzen: Geschichte und Gegenwart, 1714–1989* (S. 305–323). Berlin: Duncker & Humblot.
- Walter, J. (2004). Banken-Rating für Kommunen. *Der Gemeindehaushalt*, 105(1), 1–4.
- Wieland, J. (2001). Was soll Gemeindeprüfung leisten? *Eildienst Landkreistag Nordrhein-Westfalen*, 2001, 42–43.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2005). *Haushaltskrisen im Bundesstaat*, Bd. 87. Berlin: Stollfuss.
- Zavelberg, H.G. (1989). Von der Rechnungsprüfung zur Finanzkontrolle. In H.H. von Arnim (Hrsg.), *Finanzkontrolle im Wandel* (S. 17–37). Berlin: Duncker & Humblot.