

Handreichung zur Bewertung von Unterlagen der kommunalen Rechnungsprüfung

erarbeitet vom Arbeitskreis Bewertung kommunalen Schriftguts NRW

Rechtsgrundlagen

Die Existenz der kommunalen Rechnungsprüfungsämter geht auf die Bestimmungen der Deutschen Gemeindeordnung von 1935 zurück. Hier wurde erstmals für Stadtkreise die Einrichtung von Rechnungsprüfungsämtern zwingend vorgeschrieben und für andere Gemeinden die Möglichkeit gegeben, diese einzurichten (§ 100). Seitdem finden sich in allen Fassungen der Deutschen Gemeindeordnung bzw. der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) Bestimmungen zu Rechnungsprüfungsämtern und Rechnungsprüfungsausschüssen.

Die kommunalen Rechnungsprüfungsämter (RPA) werden seit der Neufassung der GO NRW und damit quasi einhergehend mit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) „örtliche Rechnungsprüfung“ genannt.¹ Innerhalb des Verwaltungsaufbaus genießen die RPA eine Sonderstellung, da sie fachlich nicht der kommunalen Verwaltungsspitze unterstehen, sondern dem Gemeindevertretungsorgan unterstellt sind, um so ihre Unabhängigkeit gegenüber der zu prüfenden Verwaltung zu wahren.

Rechtliche Grundlage der Rechnungsprüfungsausschüsse und Rechnungsprüfungsämter sind vor allem die einschlägigen Paragraphen der GO NRW (§§ 57, 59, 101–106) sowie die jeweilige Rechnungsprüfungsordnung der einzelnen Kommune.

Aufgaben

Die gesetzlichen Aufgaben der RPA umfassen im Wesentlichen die Prüfung:

- des Jahresabschlusses/der Jahresrechnung der Gemeinde und ihrer Sondervermögen,
- des Gesamtabchlusses²,
- der Finanzbuchhaltung,
- der Datenverarbeitungsprogramme für die Zahlungsabwicklung,
- die dauernde Überwachung der Zahlungsabwicklung der Gemeinde und ihrer Sondervermögen,
- der Vergaben und
- delegierter Aufgaben.

Zudem können bzw. konnten die Leiter der kommunalen Verwaltungen³ innerhalb ihres Amtsbereiches weitere einzelne Prüfaufträge unter Mitteilung an den Rechnungsprüfungsausschuss erteilen. RPA sollen bei allen ihren Prüfungshandlungen die Ordnungsmäßigkeit und Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns überprüfen. Ferner werden je nach Aufgabenstellung durch die Gemeindevertretung u. a. Wirtschaftlichkeitspotentiale und Effizienzdefizite aufgezeigt und ggf. Fälle von nicht haushaltskon-

formem Finanzgebaren und Korruption aufgedeckt bzw. präventive Maßnahmen in diesem Bereich vorgeschlagen.

Wesentlich für die kommunale Rechnungsprüfung ist ferner der Rechnungsprüfungsausschuss, der in jeder nordrhein-westfälischen Kommune einzurichten ist. Er hat den Jahresabschluss und den Gesamtabchluss der Gemeinde auf die Ordnungsmäßigkeit der Rechnungslegung hin zu überprüfen, wobei er sich des jeweiligen RPA bedient. Anschließend hat er das Prüfungsergebnis in einem Bestätigungsvermerk zusammenzufassen, der Grundlage der Entscheidung des Rates über die Entlastung der Verwaltungsspitze ist. Im Rahmen seiner Aufgaben kann der Rechnungsprüfungsausschuss dem RPA auch Prüfaufträge erteilen. Im Hinblick auf diese Konstellation ist jeweils die einschlägige Überlieferung der Rechnungsprüfungsausschüsse und der RPA auf Redundanz zu überprüfen und diese ggf. durch das bewertende Archiv zu beseitigen.

Oberhalb der kommunalen Verwaltungsebene agiert als Instanz der Kommunalaufsicht seit 2003 auf Grundlage des Gemeindeprüfungsanstaltsgesetzes die staatliche Gemeindeprüfungsanstalt in Herne, deren Aufgaben in der Prüfung und Beratung der kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsführung bestehen. Vor 2003 lag diese Zuständigkeit bei den Gemeindeprüfungsämtern der Bezirksregierungen (Kommunalaufsicht). Einzelne Prüfergebnisse der Gemeindeprüfungsämter bzw. der Gemeindeprüfungsanstalt befinden sich so auch regelmäßig in den Unterlagen der kommunalen RPA.

Bewertungsempfehlungen

1) Folgende Unterlagen der RPA erscheinen archiwwürdig:

- Angelegenheiten des internen Dienstbetriebs, also vor allem Unterlagen, die Aufschluss geben über die Aufgaben und Gliederungen des RPA (Rechnungsprüfungsordnung, Dienstanweisungen für das RPA, Dienstverteilungspläne, Dienstbesprechungsprotokolle, Prüfpläne, Aktenordnungen und -pläne des RPA etc.),
- Presseveröffentlichungen des RPA,
- Prüfung der Jahresrechnung: Schlussbericht und Entlastung,
- Prüfung der Jahres- und Gesamtabchlüsse: Berichte, Bestätigungsvermerke und dazugehörige Beschlüsse,

¹ Im Folgenden wird grundsätzlich von RPA gesprochen, worunter Rechnungsprüfungsämter und örtliche Rechnungsprüfungen zu verstehen sind.

² Gesamtabchlüsse mussten im Rahmen der NKF-Einführung in NRW erstmals zum Stichtag 31.12.2010 aufgestellt werden. Im Unterschied zum Jahresabschluss werden auch verselbständigte Aufgabenbereiche und Beteiligungen einbezogen. Jahresabschluss und Gesamtabchluss geben zusammen einen vollständigen Überblick über Vermögen, Schulden und Ressourcenverbrauch einer Kommune.

³ (Ober-)Bürgermeister bzw. (Ober-)Stadtdirektor, Landrat bzw. Oberkreisdirektor.

- Übertragene Aufgaben, wie Prüfung und Betätigung der als Gesellschafter oder Aktionär auftretenden Gemeinde (bei der Existenz von kommunalen Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit),
- Überörtliche Prüfungen, vor allem durch die Gemeindeprüfungsämter bei den Bezirksregierungen bzw. durch die Gemeindeprüfungsanstalt. Achtung: Diese Unterlagen werden vom Landesarchiv NRW nicht aufbewahrt, weswegen die Aufbewahrung jeweils bei den Kommunen geschehen sollte. Allerdings erscheint hier das Aufbewahren des abschließenden Prüfvermerks in der Regel ausreichend.

2) Einladungen, Vorlagen und Protokolle des Rechnungsprüfungsausschusses sind inklusive ihrer Anlagen als archivwürdig einzustufen. Etwaige Redundanzen im Hinblick auf die Unterlagen der RPA können bei der Überlieferung der RPA durch Kassation beseitigt werden. Den Ausschussunterlagen ist bei der Archivierung der Vorzug zu geben.

3) Eine Einzelfallprüfung hinsichtlich der Archivwürdigkeit sollte bei folgenden Unterlagen der RPA vorgenommen werden:

- Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der Verwaltung: Hier ist darauf zu achten, bei welcher Organisationseinheit die Federführung liegt. Ist diese beim RPA angesiedelt, sollten die Unterlagen desselben aufbewahrt werden.
- Einzelprüfungen: Hier sollten besonders herausragende Fälle dokumentiert werden; diese können in Gesprächen mit RPA-Mitarbeitern und anhand der RPA-Jahresberichte ermittelt werden. Von der Dokumentation anderer Fälle ist abzusehen, da alle Prüfungsergebnisse in den Protokollen des Rechnungsprüfungsausschusses dokumentiert sind.

4) In Absprache mit anderen Archiven sollten überliefert werden:

- Unterlagen, die bei überörtlichen Arbeitskreisen der RPA, deren Fachvereinigungen etc. entstanden sind.
- Kassen-, Buch- und Betriebsprüfungen, die sich die Gemeinde bei Beteiligungen an Unternehmen oder in anderen Fällen, bei denen eine gleichrangige Beteiligung mehrerer Kommunen oder staatlicher Behörden gegeben ist, vorbehält. Hier sollte das Kriterium der Federführung bzw. der stärksten Beteiligung bei der Beantwortung der Frage, welches Archiv die Unterlagen aufbewahren sollte, entscheidend sein.

5) Kassabel erscheinen folgende Unterlagen:

- Allgemeine Verwaltungsangelegenheiten, vor allem bundes-, landesrechtliche und sonstige überörtliche Bestimmungen.
- Unterlagen zu Gemeindeorganen und ihrer Tätigkeit, Aufgaben und Gliederung der Verwaltung, Geschäftsordnung und Geschäftsgang, Personalangelegenheiten, Diensträume, Einrichtungen und sonstiger Sachbedarf, Haushaltsangelegenheiten des RPA.⁴
- Prüfung der Rechnung bzgl. Haushaltsabwicklung, Vermögen, Schulden, Stiftungen, Sondervermögen, d. h. Rechnungsbelege, Anordnungen u. ä., mit Ausnahme des abschließenden Prüfungsergebnisses.
- Prüfung delegierter Sozialhilfaufgaben, laufende Prüfung der Kassenvorgänge und Belege zur Vorbereitung der Prüfung der Jahresrechnung.
- Dauernde Kassenüberwachung sowie Vornahme der unvermuteten Kassenprüfung, Prüfung der ADV-Programme im Bereich der Haushaltswirtschaft, Prüfung der Finanzvorfälle gemäß Haushaltsgrundsätzegesetz und Landeshaushaltsordnung (Vorprüfung).
- Prüfung von Vergaben: Rechtliche Grundlagen, Prüfungen von Vergaben im Einzelfall (sofern nichts Besonderes vorgefallen ist).
- Sonstige übertragene Aufgaben: Prüfung der Vorräte und Vermögensbestände (ab Einführung des NKF sind diese Prüfungen ohnehin Bestandteil des Jahres- bzw. Gesamtabschlusses). ■

⁴ Diese Unterlagen sind ggf. bei den zuständigen Fachämtern (v. a. Hauptamt, Personalamt, Kämmerei) zu überliefern.