

## Die überörtliche Kommunalprüfung in Niedersachsen: gestern und heute

Von Dr. Sandra von Klaeden, Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Hildesheim\*

*„Wie auf Bundes- und Länderebene ist eine externe Finanzkontrolle auch auf kommunaler Ebene ein wichtiges Instrument der Prüfung und Reflexion. Sie hat den geprüften Verwaltungen, den Parlamenten und nicht zuletzt dem Steuerzahler zu dienen, indem sie Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Effektivität und Effizienz des öffentlichen Handelns prüft und bewertet.“<sup>1</sup>*

*In den zurückliegenden zwei Jahrzehnten hat die überörtliche Kommunalprüfung in Niedersachsen vielfache Änderungen erfahren, die insbesondere den organisatorischen Rahmen, aber auch die strategische Zielsetzung betrafen. Seit dem 01.01.2011 obliegt die überörtliche Kommunalprüfung der Präsidentin bzw. dem Präsidenten des Niedersächsischen Landesrechnungshofs (LRH). Heute – zehn Jahre danach – ist ein guter Zeitpunkt zurückzublicken und eine Zwischenbilanz zu ziehen.*

*Bereits in den NdsVBl. 7/2019<sup>2</sup> stellte die Autorin die Aufgaben und die Entwicklung des LRH vor, der unter seinem Dach die externe Finanzkontrolle des Landes Niedersachsen und die überörtliche Kommunalprüfung vereint. Doch was bedeutet überörtliche (Kommunal-)Prüfung? Wo kommt sie her, und wie hat sie sich entwickelt? Und vor allem die Frage: Wie arbeitet sie heute und was bewirkt sie? Diesen und weiteren Fragen wird im nachfolgenden Beitrag nachgegangen.*

### I. Kommunales Prüfungswesen

Den Gemeinden und Gemeindeverbänden ist nach Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz – und in Niedersachsen ergänzend nach Art. 57 Abs. 1 Niedersächsische Verfassung – das Recht auf kommunale Selbstverwaltung garantiert. Diese Garantie umfasst das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Verfassungsrechtlich sind die Gemeinden und Gemeindeverbände jedoch Teil der Länder und insofern Teil der staatlichen Verwaltungsorganisation. Sie tragen damit auf der einen Seite Verantwortung für ihre eigenen Aufgaben (eigener Wirkungskreis) und auf der anderen Seite Verantwortung für die staatlichen Aufgaben (übertragener Wirkungskreis). Dementsprechend sind auch die Finanzmittel von Kommunen und Land eng miteinander verbunden und vielfach ineinander verflochten. Die Bewirtschaftung öffentlicher Finanzmittel erfordert – wie auch auf Bundes- und Landesebene – Kontrolle und Prüfung.

Das kommunale Prüfungswesen ist zweigeteilt und umfasst die örtliche und überörtliche Prüfung. Obwohl die landesrechtlichen Vorschriften jeweils unterschiedlich ausgestaltet sind, gelten bundeseinheitliche Grundsätze, nach denen beide Prüfungen Gemeinsamkeiten aufweisen, die sich aber in der Zielrichtung, den Prüfungsarten sowie der Methodik unterscheiden.

#### Was ist eine örtliche Prüfung?

Die örtliche Prüfung ist eine Selbstprüfung der Kommune, d. h., ein eigenes Organ oder eine hierzu bestellte Prüfungsstelle kontrolliert das Verwaltungshandeln. Aufgrund der Organisationshoheit als Bestandteil des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung handelt es sich um eine Aufgabe des eigenen Wirkungskreises der Kommunen. Die örtliche Prüfung umfasst im Wesentlichen die Prüfung der Jahresrechnung, des Jahres- und Gesamtabschlusses sowie die Rechnungsprüfung von Kassenvorgängen. Im Vordergrund steht die kritische Betrachtung von Einzelvorgängen.

In Niedersachsen obliegt die örtliche Prüfung den Rechnungsprüfungsämtern der Kommunen auf der Grundlage der §§ 153 ff. Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG). Ihre gesetzliche Pflichtaufgabe umfasst in erster

Linie die Rechnungsprüfung der Jahresabschlüsse, der konsolidierten Gesamtabschlüsse und der Kassenvorgänge. Darüber hinaus kann die Vertretung der Kommune weitere Aufgaben übertragen.

#### Was ist eine überörtliche Prüfung?

Die überörtliche Prüfung ist eine Fremdprüfung, die durch eine außerhalb der kommunalen Körperschaft stehende staatliche Stelle erfolgt. Sie ist gegenüber der örtlichen Prüfung nicht höherrangig, sondern ergänzt diese. Wie auch die örtliche Prüfung dient sie sowohl der Kontrolle als auch der Verbesserung des Verwaltungshandelns. Ihre wesentliche Aufgabe ist die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Haushalts- und Kassenwesens auf der Grundlage vergleichender und breit angelegter Prüfungen. Sie weist nach, ob die Kommunen ihre Aufgaben rechtmäßig wahrnehmen und wirtschaftlich erfüllen. Durch die Prüfung einer Vielzahl vergleichbarer Kommunen sowie interkommunaler Vergleiche liefert sie Informationen und Impulse, um die Effektivität und die Effizienz des kommunalen Handelns zu verbessern.

In Niedersachsen ist die überörtliche Prüfung im Niedersächsischen Kommunalprüfungsgesetz (NKPG) geregelt und obliegt der Präsidentin bzw. dem Präsidenten des LRH. Sie ist Teil der Aufsicht des Landes über die Kommunen nach Art. 57 Abs. 5 Niedersächsische Verfassung und als Korrelat zur kommunalen Selbstverwaltung staatliche Aufgabe.<sup>3</sup> Ihr gesetzlicher Prüfungsauftrag wird im Teil III des Beitrags dargestellt.

In Niedersachsen hat sich zudem im allgemeinen Sprachgebrauch die Bezeichnung überörtliche Kommunalprüfung entwickelt. Daher wird im Nachfolgenden diese Bezeichnung verwendet.

\* Ich danke Frau Kerstin Ege, Referentin in der Abteilung 6 des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, für die Vorbereitung und Recherche zu diesem Beitrag.

1 Höptner, Präsident Niedersächsischer Landesrechnungshof von 2008 bis 2016, in: KVR Nds, NKomVG Anhang, November 2011, S. 1.

2 Von Klaeden, in: NdsVBl. 7/2019, S. 204, Der Niedersächsische Landesrechnungshof (LRH): überraschend modern.

3 LT Drs. 15/1290, S. 7 f. (Gesetzesbegründung NKPG).

## II. Gestern: Historischer Rückblick

### Ursprünge in Deutschland

Die Wurzeln der überörtlichen Kommunalprüfung in Deutschland reichen bis an den Beginn des 19. Jahrhunderts zurück.<sup>4</sup> Anfangs war das Verhältnis zwischen Staat und Kommunen durch obrigkeitliche Aufsicht geprägt. So gewährte bspw. die Preussische Städteordnung von 1808 dem Staat ein umfassendes Aufsichts- und Einsichtsrecht in die gemeindlichen Jahresrechnungen. Da die finanziellen Verhältnisse der Gemeinden zu dieser Zeit noch überschaubar waren und sie ihre Ausgaben im Wesentlichen aus den Einnahmen des Gemeindevermögens decken konnten, entwickelten sich nur vereinzelt landesrechtliche Regelungen.

Im Zuge der Änderung der politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse nach dem Ersten Weltkrieg wurden detaillierte gesetzliche Vorschriften für die gemeindliche Finanzwirtschaft geschaffen. Die in deren Folge entstandenen Prüfungsverbände in Bayern, Sachsen, Thüringen und Baden prägten die überörtliche Kommunalprüfung in der Zeit der Weimarer Republik. Im Jahr 1935 wurde mit der Deutschen Gemeindeordnung (DGO)<sup>5</sup> erstmals eine einheitliche gesamtdeutsche Gemeindeordnung geschaffen. Nach § 103 DGO sollte für die Durchführung der überörtlichen Kommunalprüfung des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens, der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Verwaltung sowie der wirtschaftlichen Unternehmen der Gemeinden eine Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet werden, die dem Reichsminister des Inneren unterstehen sollte. Zur Gründung der Anstalt kam es allerdings nicht mehr.

Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs entwickelten sich in den Ländern nach und nach eigene landesrechtliche Vorschriften. Dies galt auch für das Land Niedersachsen.

### Bis 2004: Bezirksregierungen und Landkreise

Zunächst war die überörtliche Kommunalprüfung über viele Jahrzehnte durch die Kommunalprüfungsämter beim Land und bei den Landkreisen organisiert und fand ihre Rechtsgrundlage in der Niedersächsischen Gemeindeordnung (NGO). Für die kreisfreien Städte und die großen selbstständigen Städte<sup>6</sup> sowie für die Landkreise<sup>7</sup> und die Region Hannover<sup>8</sup> war das bei den vier Bezirksregierungen (in Hannover, Braunschweig, Oldenburg und Lüneburg) ansässige Kommunalprüfungsamt des Landes zuständig. Die Prüfung der übrigen Gemeinden oblag dem Rechnungsprüfungsämtern der jeweiligen Landkreise in der Funktion als Kommunalprüfungsamt.

### 2005 bis 2010: Kommunalprüfungsanstalt

Im Rahmen einer grundlegenden Strukturreform der niedersächsischen Verwaltung (sog. Verwaltungsmodernisierung Phase 2) wurden die Bezirksregierungen zum Ablauf des 31.12.2004 aufgelöst und infolgedessen die überörtliche Kommunalprüfung neu organisiert. Im Zuge dieser Reform griff der niedersächsische Gesetzgeber die langjährigen Forderungen der kommunalen Spitzenverbände u. a. nach einheitlichen Prüfungsverfahren auf<sup>9</sup> und errichtete zum 01.01.2005 die Niedersächsische Kommunalprüfungsanstalt (NKPA) als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts mit Sitz in Braunschweig.<sup>10</sup> Um den Aufbau der Anstalt zu erleichtern, wurden ihr zunächst die Prüfung der Landkreise, kreisfreien Städte und großen selbstständigen Städte übertragen. Zum 01.01.2008 folgten die übrigen Gemeinden.

Mit der Errichtung der NKPA wurde erstmals eine landesweit zentrale Prüfinstanz geschaffen.

Der Gesetzgeber stellte die überörtliche Kommunalprüfung aber nicht nur organisatorisch neu auf, sondern richtete auch deren Prüfungsphilosophie neu aus und erließ mit dem Niedersächsischen Kommunalprüfungsgesetz (NKPG) eine eigene gesetzliche Grundlage. Nach den Bestimmungen des NKPG sollte

die Arbeitsweise der NKPA zukünftig durch ein stärkeres partnerschaftliches Verhältnis zwischen Land und Kommunen geprägt sein. Hierfür wurde der gesetzliche Auftrag um beratende Elemente erweitert. Einerseits wurde die Möglichkeit separater Beratungsaufträge geschaffen. Andererseits wurde die Prüfungstätigkeit um einen beratend-begleitenden Ansatz ergänzt. Zur Verwirklichung des neuen Prüfungsansatzes sollten künftig vergleichende Querschnittsprüfungen mit Schwerpunktprüfung und kommunalem Benchmarking im Vordergrund stehen. Dies sollte die Kommunen in selbstverwaltungsgerechter Weise fördern und die kommunale Selbstverwaltung insgesamt stärken.

Das angestrebte partnerschaftliche Verhältnis zwischen Land und Kommunen zeigte sich auch in dem neu eingerichteten Verwaltungsrat. Als Steuerungsorgan der NKPA beschloss er u. a. über die Satzungen der NKPA und die Ausrichtung der Prüfungstätigkeit. Der Verwaltungsrat bestand aus acht Mitgliedern – je zwei Vertretern der obersten Kommunalaufsicht des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport sowie des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes (NSGB), des Niedersächsischen Städtetags (NST) und des Niedersächsischen Landkreistags (NLT). Über die mehrheitliche Besetzung erlangten die Kommunen über ihre jeweiligen Spitzenverbände Einfluss auf die Steuerung der Prüfungstätigkeit im Allgemeinen; nicht jedoch auf die Prüfungen im Einzelnen.

Das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport übte die Rechtsaufsicht aus und konnte in Einzelfällen die Durchführung von Prüfungen beauftragen.

### Seit 2011: Präsidentin/Präsident des LRH

Die NKPA wurde sechs Jahre nach ihrer Errichtung zum Ablauf des 31.12.2010 wieder aufgelöst und ihre Aufgaben zum 01.01.2011 auf die Präsidentin bzw. den Präsidenten des LRH übertragen.<sup>11</sup> Was war der Hintergrund?

Das Land befand sich 2010 u. a. wegen der Auswirkungen der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise in einer schwierigen Haushaltslage. Um den Landeshaushalt zu entlasten, beschloss die Landesregierung umfangreiche Konsolidierungsmaßnahmen und weitere Strukturreformen in einzelnen Verwaltungsbereichen (sog. Verwaltungsmodernisierung Phase 3). In diesem Zusammenhang und in der Erwartung einer Kostensenkung wurden sowohl eine strukturelle Reorganisation der NKPA als auch eine Eingliederung in den LRH politisch diskutiert.<sup>12</sup>

Aus Sicht des Landesgesetzgebers war – und ist – der LRH eine kompetente Institution für eine unabhängige öffentliche Finanzkontrolle in Niedersachsen. Die Anbindung an den LRH eröffnete dem Gesetzgeber einerseits die Chance, die Fachkenntnisse der NKPA und die Prüfungsqualitäten des LRH zusammenzuführen, und versprach dadurch andererseits eine

<sup>4</sup> Zum historischen Rückblick insgesamt Stöhr, in: Engels/Eibelhäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, Bd. 3 V. Teil 2, 2013, Rn. 111 ff.; Mattulat, Die überörtliche Prüfung der Gemeindefinanzwirtschaft, Dissertation 1970, S. 13 ff.

<sup>5</sup> DGO vom 30.01.1935, RGBl. Teil I, S. 49.

<sup>6</sup> § 126 und ab 1996 § 121 NGO; ursprüngliche Fassung: NGO vom 04.03.1955, Nds. GVBl. Sb. I S. 126.

<sup>7</sup> § 65 NLO i. V. m. § 121 NGO; ursprüngliche Fassung: NLO vom 31.03.1958, Nds. GVBl. Sb. I S. 146.

<sup>8</sup> § 78 RegG i. V. m. § 121 NGO; ursprüngliche Fassung: RegG vom 05.06.2001, Nds. GVBl. S. 348.

<sup>9</sup> Ausführlich zum Diskussionsverlauf seit Ende der 70er Albers, in: NdsVBl. 11/2005, S. 281.

<sup>10</sup> Art. 1 des Gesetzes zur Neuordnung der überörtlichen Kommunalprüfung vom 16.12.2004, Nds. GVBl. S. 638 (Gesetzesbegründung LT-Drs. 15/1290).

<sup>11</sup> Art. 1 und 2 des Gesetzes zur Neuordnung der überörtlichen Kommunalprüfung vom 17.12.2010, Nds. GVBl. S. 629 (Gesetzesbegründung LT-Drs. 16/2925).

<sup>12</sup> Ausführlich zum Diskussions- und Gesetzgebungsverlauf Meyer/Mehlich, in: GK 4/2011, S. 97.

weitere qualitative Verbesserung der Prüfungstätigkeit bei gleichzeitig verringerten Kosten. Insbesondere die gemeinsame Nutzung personeller, fachlicher und organisatorischer Strukturen ließ Synergieeffekte erwarten. Zudem bot sich die Möglichkeit, die Aufgabenerledigung sowohl auf Landesebene als auch auf kommunaler Ebene übergreifend zu prüfen, sodass die Erkenntnisse für beide Seiten hilfreich sind.

Aufgrund der besonderen verfassungsrechtlichen Stellung des LRH nach Art. 70 Niedersächsische Verfassung und seiner durch das Senatsprinzip bestimmten Organisationsstruktur bestanden allerdings rechtliche Bedenken gegen eine „Vollintegration“. Daher entschied der niedersächsische Gesetzgeber, die Aufgaben unmittelbar auf die Präsidentin bzw. den Präsidenten zu übertragen. Prüfbehörde ist seitdem nicht der LRH in seiner regulären Organisationsstruktur, sondern eine besonders organisierte und unmittelbar der Behördenleitung unterstellte Teileinheit. Damit ist die überörtliche Kommunalprüfung integraler Bestandteil des LRH mit dem NKPG als eigene gesetzliche Grundlage.

Im Zuge der organisatorischen Änderungen wurden die Leitgedanken und Zielvorstellungen der 2004 neu ausgerichteten Prüfungsphilosophie im Wesentlichen bestätigt und beibehalten. Infolgedessen wurde das NKPG in erster Linie redaktionell überarbeitet und dessen Regelungen an die geänderten Zuständigkeiten angepasst.<sup>13</sup>

## III. Heute: Überörtliche Kommunalprüfung durch die Präsidentin des LRH

### Wie ist die überörtliche Kommunalprüfung organisiert?

Die überörtliche Kommunalprüfung ist als Abteilung 6 in die Organisation des LRH eingegliedert. Diese ist jedoch unmittelbar der Präsidentin unterstellt und unterliegt nicht den Vorgaben der Senatsverfassung, die für die anderen Abteilungen bestimmend sind. Die Präsidentin nimmt die Aufgabe gemeinsam mit der Abteilungsleiterin 6 wahr.

Die Abteilung 6 ist in vier Referate untergliedert. Einem Grundsatzreferat und drei Prüfreferaten. In zwei Prüfreferaten sind Referatsteile eingerichtet, um die Spezialisierung besonderer Prüfungsschwerpunkte zu ermöglichen. Die Organisation der Abteilung orientiert sich an den Zuständigkeitsbereichen der zu prüfenden Einrichtungen und ist in der *Abbildung 1* dargestellt. Diese Aufteilung hat sich in der Prüfungspraxis der letzten Jahre bewährt.

Zum 01.06.2021 gehören der Abteilung 56 Beschäftigte mit unterschiedlichen Berufsausbildungen an. Die Prüfbeamtinnen und -beamten haben in der Regel eine Universitäts- oder Fachhochschulausbildung und mehrjährige praktische Berufserfahrungen. Sie kommen in erster Linie aus den Kommunalverwaltungen und verfügen insofern über langjährige kommunale Erfahrungen.

### Was wird geprüft?

Der überörtlichen Kommunalprüfung obliegt die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Kassenführung der zu prüfenden Einrichtungen. Insoweit hat sie rechtswidriges Handeln aufzuzeigen. Ermessensspielräume stehen ihr dabei nicht zu. Gleichzeitig soll sie die Haushaltswirtschaft und Organisation der zu prüfenden Einrichtung durch Beratung in selbstverwaltungsgerechter Weise fördern. Hierfür sollen Verbesserungsvorschläge unterbreitet und Vergleichsmöglichkeiten genutzt werden. Der vergleichende Prüfungsansatz ermöglicht in diesem Zusammenhang nicht nur den Zugriff auf ein breites Spektrum an Kenntnissen und Erfahrungen aus der kommunalen Praxis, auch Erfolgsfaktoren kommunalen Handelns sowie Schwachstellen und Einsparpotenziale lassen sich nachweisen und belegen.

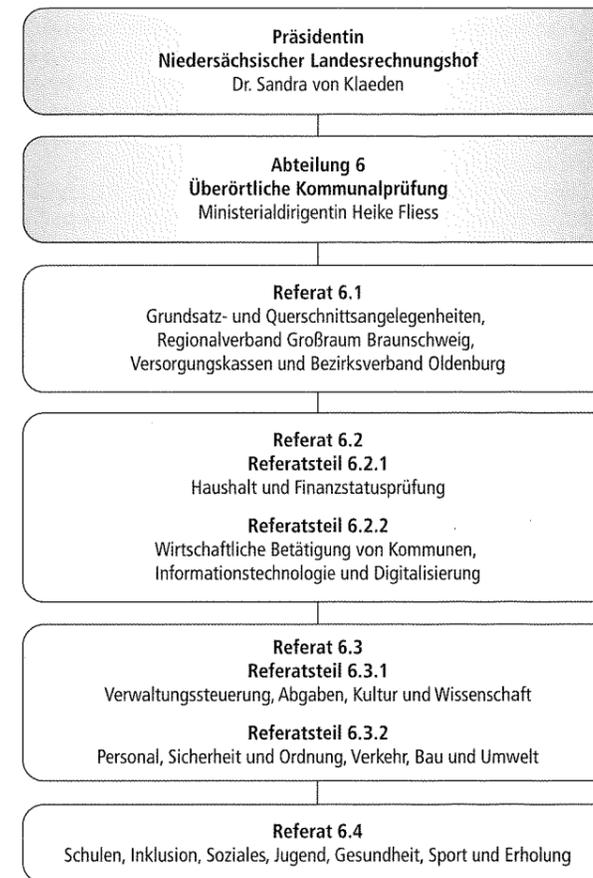


Abb. 1: Organisation der Abteilung 6 beim LRH

Zudem soll die überörtliche Kommunalprüfung auf den Ergebnissen der Prüfung der Rechnungsprüfungsämter aufbauen und auf Schwerpunkte begrenzt sein. Soweit die allgemeine Finanzkraft und der Stand der Schulden dazu Anlass bieten, soll die Prüfungsbehörde auch Empfehlungen zur Änderung der Haushaltswirtschaft geben.

### Wer wird geprüft?

Als zu prüfende Einrichtungen unterliegen der überörtlichen Prüfung zum 01.01.2021:

- Region Hannover
- 36 Landkreise
- acht kreisfreie Städte
- sieben große selbstständige Städte
- zwei Städte mit Sonderstatus (Landeshauptstadt Hannover, Stadt Göttingen)
- 59 selbstständige Gemeinden
- 213 Einheitsgemeinden
- 116 Samtgemeinden (davon drei selbstständige Samtgemeinden)
- 653 Mitgliedsgemeinden
- kommunale Anstalten
- gemeinsame kommunale Anstalten
- Zweckverbände
- Regionalverband „Großraum Braunschweig“
- Niedersächsische Versorgungskasse
- Versorgungskasse für die Beamten der Gemeinden und Gemeindeverbände des ehemaligen Landes Oldenburg

<sup>13</sup> Ausführlich zur Rechtsentwicklung von 2004 bis 2009 Hundertmark, in: NdsVBl. 9/2009, S. 244.

Darüber hinaus können selbstständige privatrechtliche Unternehmen geprüft werden, an denen zu prüfende Einrichtungen in einem gesetzlich definierten Umfang beteiligt sind, wenn dem Land im Gesellschaftsvertrag oder in der Unternehmenssatzung ein Prüfungsrecht unter Hinweis auf das NKPG eingeräumt worden ist.

Die große Anzahl von Ausgliederungen aus den Kernhaushalten stellt nicht allein die Kommunen bei deren Steuerung vor Herausforderungen. Sie hat zugleich Auswirkungen für die überörtliche Kommunalprüfung bei der Erfüllung ihrer Aufgabe, sich ein umfassendes Bild über die Haushalts- und Finanzlage der zu prüfenden Kommunen zu verschaffen.

Insgesamt erstreckt sich die Prüfung auf mehr als eintausend kommunale Einrichtungen und Unternehmen und räumt der Prüfungsbehörde insofern ein umfangreiches Prüfungsrecht ein. Eine hierzu korrespondierende regelmäßige flächendeckende und vollständige Prüfungspflicht ist den Regelungen des NKPG nicht zu entnehmen. Die Prüfungsbehörde trifft auf der Grundlage der ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen eine Auswahlentscheidung.

### Wie erfolgt die Prüfungsplanung?

Die überörtliche Kommunalprüfung bestimmt den Zeitpunkt, die Art und den Umfang der Prüfung selbst. Ein hoher Praxisbezug ihrer Prüfungen und Prüfungsergebnisse ist ihr wichtig. Daher ist sie bestrebt, die Prüfungsplanung möglichst praxisorientiert auszurichten und gleichzeitig der Breite und der Komplexität der kommunalen Aufgaben gerecht zu werden.

Ideen für neue Prüfungen ergeben sich häufig aus den eigenen Prüfungserfahrungen. Zudem wird das Geschehen in den kommunalen Verwaltungen und Unternehmen sowie die Entwicklung der Rechtsvorschriften und der Rechtsprechung beobachtet. Die Presseberichterstattung wird ebenso verfolgt. Prüfungsideen können sich außerdem aus Hinweisen und Anregungen von den Kommunen selbst oder von Bürgerinnen und Bürgern ergeben, die allerdings nicht bindend sind.

Möglich ist ferner ein Ersuchen der Landesregierung zur Durchführung einer bestimmten Prüfung. Auf ihr Ersuchen hat die überörtliche Kommunalprüfung dann eine Prüfung durchzuführen, soweit die Tätigkeit des LRH nach Art. 70 Abs. 1 Niedersächsische Verfassung durch die Prüfung nicht beeinträchtigt wird. Hierdurch wird der Landesregierung ermöglicht, auf unvorhersehbare Entwicklungen mit einer unabhängigen Prüfung kurzfristig reagieren zu können.

Schließlich werden Prüfungsthemen auch im fachlichen Austausch der Abteilungen des LRH entwickelt. Die Auswahl der einzelnen Prüfungsthemen erfolgt im Dialog mit dem Prüfungsbeirat.

### Was ist der Prüfungsbeirat?

Der Prüfungsbeirat wurde im Zuge der Neuorganisation im Jahr 2011 gebildet und ist seitdem Ausdruck des besonderen Interesses des Landes und der Kommunen an einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit. Mit dessen Einrichtung wurde die geübte Praxis des Verwaltungsrates der NKPA weiterentwickelt.

Der Prüfungsbeirat besteht – wie schon der Verwaltungsrat der NKPA – aus acht Mitgliedern: je zwei Vertretern der obersten Kommunalaufsicht des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport, des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes (NSGB), des Niedersächsischen Städtetags (NST) und des Niedersächsischen Landkreistags (NLT). Er beschließt Empfehlungen für die Ausrichtung und die Durchführung der Prüfungstätigkeit und wirkt bei der Prüfungsplanung beratend mit.

Die Prüfungsplanung des jeweils kommenden Jahres wird dem Prüfungsbeirat jährlich im Herbst vorgestellt. Der Beirat gibt daraufhin Empfehlungen und Hinweise zu den einzelnen

Prüfungen. Der gemeinsame Dialog im Sinne einer kooperativen Zusammenarbeit ist der überörtlichen Kommunalprüfung ein wichtiges Anliegen.

### Wie wird geprüft?

Die Prüfungen werden in der Regel vergleichend, d. h. unter Einbeziehung von mindestens zehn Kommunen, als Querschnittsprüfungen durchgeführt, um einen interkommunalen Vergleich und damit ein Benchmarking zu ermöglichen. Dabei wird im Wesentlichen unterschieden in

- Wirtschaftlichkeits- und Organisationsprüfungen, mit denen die Effektivität und Effizienz kommunaler Aufgabenerledigung bewertet werden und
- Finanzstatusprüfungen, mit denen die Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Kassenführung und die Finanzkraft der Kommunen in den Blick genommen werden.

Während Finanzstatusprüfungen regelmäßig gleichförmig und weitgehend flächendeckend erfolgen sollen, werden die Wirtschaftlichkeits- und Organisationsprüfungen als Fachprüfungen angelegt. Ihnen liegt jeweils ein individuelles, an den fachlichen Besonderheiten des Prüfungsbereichs ausgerichtetes Prüfungskonzept zugrunde. Die einzubeziehenden Kommunen bzw. Einrichtungen werden unter fachlichen Gesichtspunkten zu Vergleichsringen zusammengefasst.

Den schematischen Ablauf des Prüfungsverfahrens stellt die *Abbildung 2* dar. Zunächst wird die Prüfung der zu prüfenden Einrichtung angekündigt. Die örtlichen Erhebungen dienen den Feststellungen vor Ort. Hierbei obliegen den geprüften Einrichtungen erhebliche gesetzliche Mitwirkungspflichten. Anschließend erfolgt die Auswertung der Unterlagen, die Bewertung der Sachverhalte und die Erstellung der vorläufigen Prüfungsmitteilung. Im Rahmen eines Stellungnahmeverfahrens erhält die geprüfte Einrichtung die Gelegenheit, sich innerhalb einer angemessenen Frist zu den Prüfungsfeststellungen zu äußern, bevor mit der Versendung der endgültigen Prüfungsmitteilung das Prüfungsverfahren beendet wird.

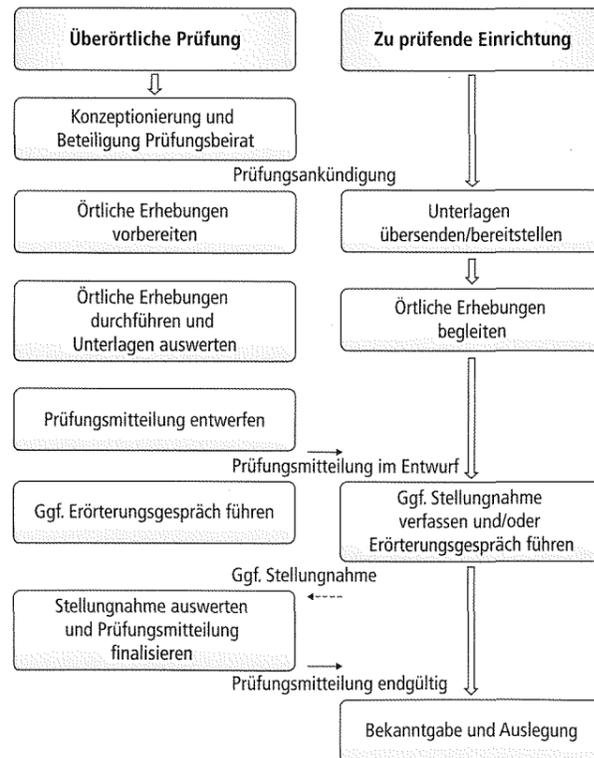


Abb. 2: Ablauf des Prüfungsverfahrens

### Was ist eine Prüfungsmitteilung?

Die Prüfungsmitteilung besteht aus einem Schlussbericht über die Prüfung und einer Zusammenfassung über dessen wesentlichen Inhalt. Neben den Prüfungsfeststellungen beinhaltet sie auch Informationen und Impulse für eine eventuelle Korrektur des Verwaltungshandelns. Insbesondere durch die Formulierung praxisgerechter und handlungsorientierter Empfehlungen möchte die überörtliche Kommunalprüfung die kommunalen Entscheidungsträger unterstützen.

Die Prüfungsmitteilung wird den geprüften Einrichtungen übersandt. Diese sind verpflichtet, die Zusammenfassung über den wesentlichen Inhalt des Schlussberichts dem Hauptorgan der kommunalen Körperschaft (z. B. Rat der Gemeinde) bekannt zu geben und jedem Mitglied des Organs auf Verlangen Einsicht in den Schlussbericht zu gewähren. Darüber hinaus ist die geprüfte Einrichtung verpflichtet, die Prüfungsmitteilung öffentlich auszulegen.

Die Prüfungsmitteilung wird außerdem der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde übersandt. Dadurch unterstützt die überörtliche Kommunalprüfung die Kommunalaufsicht bei ihrer Aufgabe zur Überwachung der Einhaltung der Gesetze und zweckmäßigen Erfüllung der staatlichen Aufgaben.

Zudem werden auf der Grundlage der Prüfungsmitteilungen die Beiträge des Kommunalberichts erstellt.

### Was ist der Kommunalbericht?

Seit 2012 veröffentlicht die überörtliche Kommunalprüfung jährlich einen Kommunalbericht. Dieser ist unabhängig vom Jahresbericht des LRH.

Der Kommunalbericht fasst die Prüfungstätigkeit zusammen und stellt die wesentlichen Prüfungsfeststellungen und -erkenntnisse dar. Zudem gibt er einen Überblick über die Finanzlage der niedersächsischen Kommunen und zeigt die Chancen und Risiken der kommunalen Haushaltslage auf.

Der überörtlichen Kommunalprüfung geht es im Kommunalbericht aber nicht darum, Fehler einzelner Kommunen aufzuzeigen. Vielmehr sollen die im Rahmen der Prüfungstätigkeit identifizierten Verbesserungspotenziale und besonders positiven Handlungsweisen einzelner Kommunen (Good-Practice-Beispiele) als Anregung für andere Kommunen veröffentlicht werden. Daher ist der Kommunalbericht Angebot und Anregung für alle Kommunen – auch für die nicht geprüften –, die eigene Situation anhand der vorgestellten Prüfungserkenntnisse zu reflektieren und ggf. neue Handlungsspielräume zu erkennen.

Der Kommunalbericht wird zunächst dem Ausschuss für Inneres und Sport sowie dem Ausschuss für Haushalt und Finanzen des Landtags und der Öffentlichkeit im Rahmen einer Pressekonferenz vorgestellt. Er ist auf der Internetseite des Landtags als Landtagsdrucksache und auf der Internetseite des LRH für jedermann zugänglich.

### Weitere Kommunikationswege?

Die überörtliche Kommunalprüfung berichtet aber nicht nur im Kommunalbericht über ihre Prüfungstätigkeit und -erfahrungen. Auf der Internetseite des LRH veröffentlicht sie die Ergebnisse vergangener Prüfungen, die Themenvorplanung, Good-Practice-Beispiele und Arbeitshilfen. Zudem lädt die überörtliche Kommunalprüfung in geeigneten Fällen zu Informationsveranstaltungen ein, um interessierten Kommunen ihre Prüfungserkenntnisse vorzustellen und daraus abgeleitete Handlungsempfehlungen gemeinsam zu diskutieren. Bei Wunsch stellt sie die Prüfungserkenntnisse in den Kommunen vor.

Darüber hinaus wird die überörtliche Kommunalprüfung regelmäßig im Vorfeld von finanzwirksamen Rechtsvorschriften, Maßnahmen oder Erlassen mit kommunalem Bezug beteiligt.

Hierdurch kann sie mit frühzeitigen Hinweisen dazu beitragen, dass öffentliche Haushaltsmittel von Beginn an wirtschaftlich verplant, sparsam eingesetzt und dadurch finanzielle Nachteile für die Kommunen aber auch für das Land vermieden werden.

Schließlich besteht nach den Vorschriften des NKPG die besondere Möglichkeit, kommunale Einrichtungen auf deren Verlangen in Fragen der Wirtschaftlichkeit und Organisation gegen Erstattung der Kosten zu beraten. Beide Seiten schließen einen Beratungsvertrag. Bislang wurde diese Möglichkeit erst wenige Male in Anspruch genommen.

### Wie wirkt die überörtliche Kommunalprüfung?

Die überörtliche Kommunalprüfung übt weder Fach- noch Rechtsaufsicht aus. Dementsprechend verfügt sie auch nicht über Eingriffsmöglichkeiten und kann nicht selbst über die Konsequenzen aus ihren Prüfungen entscheiden. Sie hat mit Argumenten zu überzeugen und unterstützt mit praxisgerechten, handlungsorientierten Empfehlungen und Beratungsansätzen die kommunalen Entscheidungsträger und die Kommunalaufsichtsbehörden.

Für die vergangenen zehn Jahre beim LRH kann die überörtliche Kommunalprüfung auf ein umfangreiches und vielfältiges Prüfungsspektrum zurückblicken. Sie führte in diesem Zeitraum Prüfungen zu 140 unterschiedlichen Themenkomplexen in mehr als 1400 geprüften Einrichtungen durch. In zahlreichen Fällen griffen die geprüften Einrichtungen die Prüfungsfeststellungen und die daraus abgeleiteten Empfehlungen bzw. Arbeitshilfen auf und setzten diese um. In einigen Fällen stellte die überörtliche Kommunalprüfung im Rahmen von Wiederholungsprüfungen und Prüfungsreihen (d. h. Prüfungen zu gleichgelagerten Themenbereichen über mehrere Jahre bei verschiedenen Kommunen) allerdings fest, dass ihre Erkenntnisse bzw. Empfehlungen aus der vorherigen Prüfung nicht berücksichtigt wurden.

### Wie entwickelt sich die überörtliche Kommunalprüfung weiter?

Die überörtliche Kommunalprüfung verfolgt die stetige Weiterentwicklung ihrer Arbeit. Vor diesem Hintergrund hat sie sich im vergangenen Jahr im Rahmen einer Wirkungsbetrachtung mit ihrer bisherigen Prüfungstätigkeit befasst und sich mit der Frage auseinandergesetzt, inwieweit die Prüfungsergebnisse die Praxis überzeugen und welche inhaltlichen Wirkungen sie zeigen.<sup>14</sup> Die Auswertung lässt den Schluss zu, dass die überörtliche Kommunalprüfung als verlässliche und unterstützende Partnerin der Kommunen wahrgenommen wird.

Die überörtliche Kommunalprüfung selbst kann die Umsetzung ihrer Prüfungsfeststellungen und -empfehlungen sowie die Berücksichtigung der Good-Practice-Beispiele und Arbeitshilfen allerdings nur eingeschränkt nachvollziehen. Daher sind ihr Rückmeldungen von den geprüften – aber auch den ungeprüften – Kommunen und ein gemeinsamer Dialog mit dem Ziel einer weiteren Verbesserung ihrer Tätigkeit ein wichtiges Anliegen.

Zudem strebt die überörtliche Kommunalprüfung an, durch häufigere Kontroll- und Wiederholungsprüfungen weitere Erkenntnisse zu gewinnen. Zeigen diese vermehrt, dass Prüfungsfeststellungen und -empfehlungen nur wenig Berücksichtigung finden, wird zu klären sein, ob die Empfehlungen praxisgerecht waren oder die Argumente nicht überzeugten, ob sich die Rahmenbedingungen für die Kommunen nachträglich änderten oder die Kommunen aus anderen Gründen unabhängig von der Qualität der Aussagen diese nicht berücksichtigt haben. Auf dieser Basis will die überörtliche Kommunalprüfung ihre Prüfungen weiterhin optimieren, um die ordnungsgemäße und

Bundesland	Prüfungsbehörde/n	Rechtsgrundlagen
Baden-Württemberg	<b>Rechtsaufsichtsbehörde:</b> grundsätzliche Zuständigkeit <b>Gemeindeprüfungsanstalt (GPA):</b> Gemeinden über 4.000 Einw. i.A.d. Rechtsaufsichtsbehörde unter eigener Verantwortung; Rechtsaufsicht Innenministerium	§§ 113 f. GemO, §§ 14 ff. GemPrO, GPAG
Bayern	<b>Bayrischer Kommunaler Prüfungsverband (BKPV):</b> für seine Mitglieder; Rechtsaufsicht Staatsministerium <b>Staatliche Rechnungsprüfungsstellen der Landratsämter:</b> für alle Nicht-Mitglieder des BKPV (i.d.R. Gemeinden unter 5.000 Einw.)	Art. 105 ff. GO, PrVbG, KommPrV
Brandenburg	<b>Ministerium für Inneres und Kommunales:</b> sofern Kommunalaufsichtsbehörde das Ministerium; Kommunales Prüfungsamt im Ministerium <b>Rechnungsprüfungsamt beim Landrat/Landrätin:</b> sofern Kommunalaufsichtsbehörde der Landrat/Landrätin; als allgemeine untere Landesbehörde	§§ 105 f. u. § 110 BbgKVerf
Hessen	<b>Präsident/in Landesrechnungshof</b>	§ 132 HGO, ÜPKKG
Mecklenburg-Vorpommern	<b>Landesrechnungshof:</b> komm. Körperschaften, die der unmittelbaren Rechtsaufsicht des Ministeriums für Inneres u. Europa unterliegen <b>Rechnungsprüfungsamt als Gemeindeprüfungsamt beim Landrat/Landrätin:</b> komm. Körperschaften, die nicht der unmittelbaren Rechtsaufsicht des Ministeriums für Inneres u. Europa unterliegen; als untere staatliche Verwaltungsbehörde	§ 14 LRHG, §§ 4 ff. KPG M-V, §§ 79 und 124 KV M-V
Niedersachsen	<b>Präsident/in Landesrechnungshof</b>	NKPG
Nordrhein-Westfalen	<b>Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (gpaNRW):</b> Rechtsaufsicht Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau u. Gleichstellung	GPAG, § 105 GO NRW, § 53 KrO NRW
Rheinland-Pfalz	<b>Landesrechnungshof:</b> Rechnungshof kann überörtliche Prüfung (ganz o. teilweise) widerruflich den Gemeindeprüfungsämtern übertragen; Einrichtung Gemeindeprüfungsamt bei der Kreisverwaltung als untere Behörde der allg. Landesverwaltung; Gemeindeprüfungsamt unterliegt fachlicher Weisung Rechnungshofs	§ 110 GemO, § 14 RHG, § 55 LKO, § 1 GemPrÄmterV
Saarland	<b>Landesverwaltungsamt (LaVA):</b> Rechtsaufsicht Innenministerium	§ 123 KSVG
Sachsen	<b>Landesrechnungshof:</b> Unterstützung durch drei nachgeordnete Staatliche Rechnungsprüfungsämter	§§ 13 f. RHG, §§ 108f. SächsGemO, § 64 SächsLKrO
Sachsen-Anhalt	<b>Landesrechnungshof:</b> Kommunen über 25.000 Einw. u. Zweckverbände Rechnungsprüfungsamt als Gemeindeprüfungsamt beim Landrat/Landrätin: kreisangehörigen Gemeinden u. Verbandsgemeinschaften	§ 137 KVG LSA
Schleswig-Holstein	<b>Landesrechnungshof:</b> Kreise u. Städte über 20.000 Einw. unbeschadet des Rechts, die Haushalts- u. Wirtschaftsführung anderer komm. Körperschaften durch eigene Prüfungen zu überwachen; andere Körperschaften öff. Rechts, rechtsfähige Anstalten, Stiftungen öff. Rechts u. Zweckverbände, soweit Aufsicht oberste Landesbehörde <b>Rechnungsprüfungsamt als Gemeindeprüfungsamt beim Landrat/Landrätin:</b> komm. Körperschaften, wenn Kommunalaufsicht unterstehen u. andere Körperschaften öff. Rechts, Anstalten u. Stiftungen öff. Rechts, soweit nicht Rechnungshof zuständig ist	§§ 1 ff. KPG, §§ 2 u. 12 LRH-G, § 3 AULBERG
Thüringen	<b>Landesrechnungshof</b>	§ 83 ThürKO, § 23 ThürKDG, ThürPrBG

Abb. 3: Übersicht zur Organisation der überörtlichen Kommunalprüfung in den Flächenländern

wirtschaftliche Aufgabenerledigung der Kommunen adäquat zu unterstützen.

In diesem Zusammenhang wird auch die strategische Ausrichtung der Prüfungsbehörde weiterentwickelt. Schon heute nutzt die überörtliche Kommunalprüfung die Möglichkeiten, die das gemeinsame Dach mit der externen Finanzkontrolle des Landes bietet. Dazu gehören der Austausch über geplante und durchgeführte Prüfungen sowie die gegenseitige Unterstützung bei einzelnen Prüfungsvorhaben. Gerade bei Prüfungsinhalten,

die sowohl für die Landesverwaltung als auch für die Kommunen von Bedeutung sind, hat sich diese Zusammenarbeit bewährt. Im Jahr 2022 werden sich der LRH und die überörtliche Kommunalprüfung schwerpunktmäßig mit dem Thema Digitalisierung auseinandersetzen.

Ferner ist die überörtliche Kommunalprüfung bestrebt, auch den Kommunalbericht weiterzuentwickeln. Bspw. kam sie bereits dem seitens der Mitglieder des Ausschusses für Haushalt und Finanzen des Landtags vorgetragenen Wunsch nach, die

Kommunal Finanzen im Kommunalbericht 2020 stärker regionalisiert aufzubereiten. Dies soll nach Möglichkeit künftig fortgeführt werden.

#### IV. Blick über die Landesgrenzen

Die überörtliche Kommunalprüfung ist in den 13 Flächenländern der Bundesrepublik Deutschland organisatorisch sehr unterschiedlich ausgestaltet (*Abbildung 3, siehe vorangegangene Seite*) und lässt sich im Wesentlichen in vier Grundmodelle einteilen:

- Verbandsmodell
- Anstaltsmodell
- Behördenmodell
- Rechnungshofmodell

In acht von 13 Ländern obliegt die überörtliche Kommunalprüfung den Rechnungshöfen bzw. deren Präsidentinnen oder Präsidenten. Aber nicht nur die Organisationsstrukturen in den Ländern, sondern auch der jeweilige landesgesetzliche Rahmen sowie infolgedessen die Prüfungsausrichtung, -tätigkeit und -strategien unterscheiden sich deutlich voneinander und spiegeln damit die föderale Vielfalt in der Bundesrepublik Deutschland wider.

## RECHTSPRECHUNG

Soweit nicht anders vermerkt ist, sind die abgedruckten Entscheidungen rechtskräftig.

### Bundesverwaltungsgericht

#### Rechtsbehelfsbelehrung ohne Hinweis auf die Möglichkeit der elektronischen Übermittlung der Klage

VwGO §§ 55 a Abs. 1, 58 Abs. 1 und 2, 60 Abs. 1, 70 Abs. 1 Satz 1, 74 Abs. 1 Satz 2, 81 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2; Nds. RVVO-Justiz § 1; SGG §§ 65 a Abs. 1, 66 Abs. 1, 158 Abs. 1 (Rechtsbehelfsbelehrung; Belehrung; Unrichtigkeit; Irreführung; Rechtsbehelf; Schriftlichkeit; Schriftformerfordernis; elektronische Übermittlung; elektronisches Dokument; Klage; Klageschrift; Monatsfrist; Jahresfrist; Klageerhebung; Klagefrist; Gerichtssitz; Ausland; Wiedereinsetzung in den vorigen Stand; Widerspruchsverfahren)

**1. Die Belehrung nach § 58 Abs. 1 VwGO über den Sitz des Gerichts, bei dem der Rechtsbehelf anzubringen ist, erfordert auch bei einer Bekanntgabe des Verwaltungsakts im Ausland nicht die Angabe des Staates, in dem das Gericht seinen Sitz hat.**

**2. Eine Rechtsbehelfsbelehrung, nach der im Einklang mit dem Wortlaut von § 81 Abs. 1 VwGO in der Fassung des Justizkommunikationsgesetzes vom 22.03.2005 (BGBl. I S. 837) die Klage schriftlich oder zur Niederschrift beim Verwaltungsgericht erhoben werden kann, ist nicht deshalb i. S. v. § 58 Abs. 2 VwGO unrichtig erteilt, weil sie nicht auf die Möglichkeit einer Übermittlung der Klage als elektronisches Dokument hinweist.**

**3. § 55 a Abs. 1 VwGO in der Fassung des Justizkommunikationsgesetzes vom 22.03.2005 (BGBl. I S. 837) schafft keine eigenständige elektronische Form der Klageerhebung. Die Übermittlung eines elektronischen Dokuments, die den Anforderungen von § 55 a Abs. 1 VwGO entspricht, genügt vielmehr dem Schriftformerfordernis. Wird die Klageschrift gemäß § 55 a**

#### V. Fazit

In den zurückliegenden zwei Jahrzehnten hat die überörtliche Kommunalprüfung in Niedersachsen drei verschiedene Organisationsmodelle durchlebt. Heute und damit nach zehn Jahren beim LRH sieht sie sich als unabhängige, aber gleichzeitig als verlässliche und unterstützende Partnerin der niedersächsischen Kommunen.

In den nächsten Jahren stehen die Kommunen vor vielfältigen Herausforderungen: Digitalisierung der Verwaltung, demografischer Wandel, finanzielle Ausstattung sowie die Bewältigung der Folgen der COVID-19-Pandemie, um nur einige Themenfelder zu nennen. Die Kommunen gestalten diesen Weg unterschiedlich. Die überörtliche Kommunalprüfung möchte dabei auch weiterhin im Rahmen ihrer Prüfungstätigkeit mit ihren Möglichkeiten der vergleichenden Analyse unterstützen und umsetzbare Hinweise geben.

Beide Seiten, die Kommunen und die überörtliche Kommunalprüfung, haben den Anspruch, bestmöglich die neuen Herausforderungen mit all ihren Chancen und Risiken anzunehmen. Sicherlich aus unterschiedlichen Blickwinkeln, aber mit dem gemeinsamen Ziel, Niedersachsens Kommunen zukunftsfest zu halten und zu gestalten.

#### Abs. 1 VwGO als elektronisches Dokument übermittelt, ist die Klage i. S. v. § 81 Abs. 1 Satz 1 VwGO schriftlich erhoben.

BVerwG, Urt. v. 25.01.2021 – 9 C 8.19

I. VG Göttingen, Urt. v. 21.12.2016 – 3 A 302/15

II. NdsOVG, Beschl. v. 30.09.2019 – 9 LB 59/17 (NdsVBl. 2020, 81)

#### Zum Sachverhalt:

Im Streit stand die Zulässigkeit einer Klage gegen die Heranziehung zu Straßenausbaubeiträgen.

Mit Bescheid vom 28.11.2014 setzte die Beklagte gegenüber dem Kläger für die Erneuerung einer Straße in ihrem Gebiet einen Straßenausbaubeitrag in Höhe von 5425,02 € fest und forderte ihn auf, diesen Betrag bis zum 15.02.2015 zu zahlen. Der Bescheid wurde an die Anschrift des Klägers in den USA versandt. Er wurde am 08.12.2014 zur Post gegeben und ging dem Kläger am 23.12.2014 zu. Er enthielt folgende Rechtsbehelfsbelehrung: „Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats schriftlich oder zur Niederschrift Klage beim Verwaltungsgericht Göttingen, Berliner Straße 5, 37073 Göttingen, erhoben werden.“

Nach Ablauf der Zahlungsfrist wies die Beklagte den Kläger mit Schreiben vom 26.03.2015 darauf hin, dass der Bescheid inzwischen „rechtskräftig“ sei, und setzte ihm eine neue Zahlungsfrist bis zum 15.04.2015. Am 15.04.2015 teilte der Kläger einer Mitarbeiterin der Beklagten telefonisch mit, dass er Klage gegen den Bescheid eingereicht, aber bislang keinen Rückschein erhalten habe. Die Klage liege in Frankfurt beim Sicherheitsdienst. Er werde daher nochmals eine Kopie der Klageschrift an das Verwaltungsgericht schicken und Wiedereinsetzung in den vorigen Stand beantragen.

Die Anfechtungsklage des Klägers vom 08.01.2015 ging am 24.08.2015 beim Verwaltungsgericht ein. Die Klageschrift enthielt vorsorglich für den Fall, dass sie nicht fristgemäß bei Gericht eingehen sollte, einen Antrag auf Wiedereinsetzung in den vorigen Stand.

Das Verwaltungsgericht wies die Klage wegen Verfristung als unzulässig ab. Weder die Berufung noch die Revision des Klägers waren erfolgreich.