

LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN

Landkreistag NW, Postfach 33 03 30, 40436 Düsseldorf

An den Ausschuss für Kommunalpolitik
z. Hd. Herrn Norbert Krause
Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf

Liliencronstraße 14
40472 Düsseldorf

Postfach 33 03 30
40436 Düsseldorf

Zentrale: 0211/96508-0

Direkt: 0211/96508-27

Telefax: 0211/96508-55

E-Mail: schumacher @ lkt-nw.de

Datum: 30.01.2002

Aktenz.: 14 10-02 Schu/Ho

Gesetzentwurf der Landesregierung zur Errichtung einer Gemeindeprüfungsanstalt (Drucksache 13/1884)

Sehr geehrte Damen und Herren,

anliegend übersenden wir Ihnen die Stellungnahme des Landkreistages Nordrhein-Westfalen zum
Gesetzentwurf der Landesregierung zur Errichtung einer Gemeindeprüfungsanstalt.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung



(Schumacher)



Stellungnahme des LKT NW zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz über die Errichtung einer Gemeindenprüfungsanstalt (Landtagsdrucksache 13/1884)

I. Grundsätzliche Bemerkungen

Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen lehnt die Errichtung einer Gemeindeprüfungsanstalt ab. Er unterstützt zwar die mit dem Gesetzentwurf verfolgten Ziele, die Prüfungsinhalte und -methoden der überörtlichen Gemeindeprüfung zu modernisieren (Erweiterung des Aufgabenumfanges der überörtlichen Gemeindeprüfung um die Sachgerechtigkeit und die Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsführung, stärker vergleichender Prüfungsansatz etc.). Diese Reformziele können jedoch durch systemimmanente Reformen erreicht werden, ohne die gegenwärtige dezentrale Organisationsstruktur in Frage zu stellen. Eine Zentralisierung der überörtlichen Gemeindeprüfung in Form einer Gemeindeprüfungsanstalt, wie sie jetzt vorgesehen ist, beseitigt im Gegenteil die Vorteile der derzeitigen dezentralen und ortsnahen Aufgabenorganisation, ohne dass ihr neue gleichgewichtige Vorteile gegenüberstehen. Die Vorteile lassen sich wie folgt beschreiben:

- Die dezentrale Ansiedlung der überörtlichen Gemeindeprüfung bei den Kreisen und Bezirksregierungen ermöglicht anders als bei einer zentralen Gemeindeprüfungsanstalt schon im Vorfeld von Prüfungen eine bessere Kenntnis der örtlichen Verhältnisse der zu überprüfenden Gemeinden, Städte und Kreise.
- Die ortsnahe Organisationsstruktur macht es möglich, auf die Qualitätsprobleme der örtlichen Rechnungsprüfung in kleineren Städten und Gemeinden unter 60.000 Einwohnern sachgerecht zu antworten. Sie ist Voraussetzung für die häufig von diesen Kommunen gewünschte und notwendige kontinuierliche Beratung durch die Gemeindeprüfungsämter der Kreise bei schwierigen Fragen. Für solche Fragen können kleinere Gemeinden keinen eigenen Sachverstand in ihrer Verwaltung zu personalwirtschaftlich vernünftigen Bedingungen vorhalten.
- Ohne die Ansiedlung der Gemeindeprüfungsämter bei den Kreisen würden die sich aus dem Organisationsverbund der Rechnungsprüfungsämter der Kreise und der Gemeindeprüfungsämter ergebenden Effizienz- und Effektivitätsgewinne wegfallen. Die Qualität der Arbeit der örtlichen Rechnungsprüfungsämter in den Kreisen wäre nicht mehr so kostengünstig sicherzustellen.

- Zudem führt die Anbindung der Gemeindeprüfungsämter bei den Kreisen und Bezirksregierungen, die gleichzeitig Kommunalaufsichtsbehörde sind, zu Synergieeffekten bei der Wahrnehmung der Kommunalaufsicht und bei der Begleitung und Genehmigung kommunaler Haushaltssicherungskonzepte.

Diese sich aus der Ortnähe der gegenwärtigen Organisationsstruktur ergebenden Vorteile können von einer Gemeindeprüfungsanstalt nicht realisiert werden.

Die Gründung einer neuen Behörde widerspricht den Zielen des Landes, keine neuen Behörden zu errichten und die Verwaltung zu „verschlanken“. Sie steht nicht im Einklang mit den Leitsätzen des Innenministers für die Verwaltungsstrukturreform. Nach diesen Leitsätzen geht Dezentralität vor Zentralität; derjenige, der eine zentralistische Organisationsstruktur befürwortet, trägt danach die Beweislast dafür, dass sie tatsächlich einer dezentralen Organisationsstruktur vorzuziehen ist. Dieser Beweis ist auch durch den jetzt vorgelegten Gesetzentwurf nicht erbracht.

Zur Begründung unserer ablehnenden Haltung gegen die Errichtung einer Gemeindeprüfungsanstalt und die von uns für notwendig gehaltenen systemimmanenten Reformschritte nehmen wir im Übrigen Bezug auf unsere Ihnen bekannten zahlreichen mündlichen und schriftlichen Stellungnahmen, die wir im Vorfeld des Gesetzentwurfs abgegeben haben.

II. Finanzierung der Gemeindeprüfungsanstalt

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Finanzierungsregelungen für die Gemeindeprüfungsanstalt führen zu einer Verlagerung der bisherigen Kosten der überörtlichen Gemeindeprüfung vom Land auf die Kommunen. Artikel 2 § 11 (Deckung des Aufwands) und Artikel 3 § 4 (Kosten) des Gesetzentwurfs werden der Zusage des Landes nicht gerecht, die Errichtung einer Gemeindeprüfungsanstalt nicht dazu zu nutzen, die bisherigen Beteiligungsquoten an den Kosten der überörtlichen Gemeindeprüfung zwischen Land und Kommunen nicht zu Lasten der Kommunen zu verschieben.

1. Art. 2 § 11 – Deckung des Aufwandes

§ 11 des Gesetzentwurfs sieht jetzt für das Haushaltsjahr 2003 einen Zuschuss des Landes in Höhe von 2,91 Mio. € zum Haushalt der Gemeindeprüfungsanstalt vor. Bei diesem Kostenzuschuss geht das Land offensichtlich von dem Ist-Zustand der Kosten aus, den die WIBERA in ihrem Gutachten „Fortschreibung der Wirkungsanalyse der Gemeindeprüfungsämter NRW für 1999 beim Innenministerium und bei den Bezirksregierungen ermittelt hat (Seite 59 des Gutachtens). Diese für 1999 ermittelten Gesamtkosten belaufen sich auf 5.696.000 DM und ergeben dann etwa 2,91 Mio. €. Der so berechnete Landeszuschuss genügt in mehrfacher Hinsicht nicht dem Anspruch der

Landesregierung, die Neuorganisation der überörtlichen Gemeindeprüfung nicht dazu zu nutzen, Finanzierungsanteile des Landes auf die kommunalen Haushalte zu verschieben.

Zunächst ist zu berücksichtigen, dass die 2,91 Mio. €, die jetzt als Landeszuschuss für 2003 vorgesehen sind, den von der WIBERA ermittelten Ist-Zustand des Jahres 1999 widerspiegeln. Diesem Betrag wären daher bei einer korrekten Berechnung noch die bis 2003 eingetretenen Kostensteigerungen zuzurechnen. Bei den Personalkosten wären dies die 2000, 2001 und 2002 eingetretenen und schon jetzt feststehenden Tarifsteigerungen. Da die Tarifverträge im öffentlichen Dienst 2002 auslaufen, ist auch für 2003 mit Sicherheit eine Tarifsteigerung zu erwarten. Bei den Sachkosten sind aufgrund der Preissteigerungsraten in drei Jahren vergleichbare Kostensteigerungen zu veranschlagen. Insgesamt erscheint eine Steigerungsrate der Kosten für den Zeitraum 1999 bis 2003 von mindestens 7 % angemessen. Dies ergäbe dann auch nach dem Berechnungsmodus der Landesregierung einen Landeszuschuss von etwa 3,12 Mio. € statt der jetzt vorgesehenen 2,91 Mio. € für das Haushaltsjahr 2003 der Gemeindeprüfungsanstalt.

Gegen den dem Gesetzentwurf offensichtlich zugrundeliegenden Berechnungsmodus des Landeszuschusses sprechen jedoch wesentlich gravierendere Gesichtspunkte. Die Kosten und ihre Verteilung zum Stichtag 31. Dezember 1999 können deshalb keine angemessene Bemessungsgrundlage für den Landesanteil sein, weil das Land sein für die überörtliche Prüfung bei den Bezirksregierungen zuständiges Personal sachwidrig zu Lasten der Aufgabenerfüllung sehr stark abgebaut hat (und zwar wesentlich stärker als die Kreise in ihren Gemeindeprüfungsämtern). Würde sich der Zuschuss des Landes für die zukünftige Arbeit der Gemeindeprüfungsanstalt daher an diesen Zahlen als Bemessungsgrundlage orientieren, würde das Land für eine Personalpolitik dauerhaft prämiert, die im Ergebnis dazu geführt hat, dass die überörtliche Gemeindeprüfung im Zuständigkeitsbereich der Landesbehörden seit Jahren nicht mehr sachgerecht wahrgenommen werden konnte.

Maßstab für den Landeszuschuss darf daher nicht die sachwidrige Personalpolitik des Landes der letzten Jahre sein. Beim Landeszuschuss muss als Untergrenze vielmehr von den Kosten ausgegangen werden, die entstanden wären, wenn das Land seine Aufgaben in den bisherigen Strukturen der überörtlichen Gemeindeprüfung sachgerecht wahrgenommen hätte. Die WIBERA weist deshalb in ihrem Gutachten zu Recht darauf hin, dass die für den Stichtag 31. Dezember 1999 ermittelten Kosten der überörtlichen Gemeindeprüfung und ihre Verteilung zwischen Land und Kommunen kein sachgerechter Anhaltspunkt für die zukünftigen Kosten einer reformierten überörtlichen Gemeindeprüfung sein können. Wörtlich heißt es in dem Gutachten auf Seite 65:

„In unserem Gutachten von 1994 hatten wir Gesamtkosten der überörtlichen Gemeindeprüfung in Nordrhein-Westfalen in Höhe von 34,4 Mio. DM (7,4 Mio. DM für die Gemeindeprüfungsämter der Bezirksregierungen und 27 Mio. DM für die

Gemeindeprüfungsämter der Oberkreisdirektoren) ermittelt. Unseres Erachtens müssen jährliche Kosten in dieser Höhe auch für eine Gemeindeprüfungsanstalt kalkuliert werden, wenn sie in der Lage sein soll, ihre Aufgabe qualifiziert wahrzunehmen. Zwar werden durch die Zentralisierung Synergieeffekte erzielt, aber die Ausstattung der überörtlichen Gemeindeprüfung war bereits 1994 im Vergleich zu den anderen Bundesländern knapp bemessen.

Den aktuellen finanziellen Aufwand halten wir – und zwar unabhängig davon, ob die Gemeindeprüfung als Anstalt oder in der aktuellen Form organisiert ist – nicht für einen geeigneten Orientierungswert, denn er reicht nicht aus, um die Prüfung auf einem Niveau zu gewährleisten, dass den Vergleich mit anderen Bundesländern standhält.“

Geht man von den von der WIBERA für gerade noch vertretbar gehaltenen Kostenrahmen aus, so müsste sich das Land 7,4 Mio. DM (= 3,784 Mio. €) zurechnen lassen. Dieser Betrag wäre dann noch um eine etwa 7%ige Kostensteigerung zu erhöhen, die vermutlich von Anfang 2000 bis zum Jahre 2003 eintreten wird. Statt des jetzt vorgeschlagenen Landeszuschusses von 2,91 Mio. € müsste auf der Basis der von der WIBERA für vertretbar gehaltenen Kostenschätzungen im Jahre 2003 etwa 4,05 Mio. € als Landeszuschuss vorgesehen werden.

Selbst mit einem Landeszuschuss von 4,05 Mio. € im Jahre 2003 an die Gemeindeprüfungsanstalt käme das Land im Verhältnis zu den Kommunen noch „zu gut weg“. Denn schon im Jahre 1994 ließ sich feststellen, dass das Land im Vergleich zu den kommunalen Gemeindeprüfungsämtern relativ wesentlich schlechter ausgestattet hatte als die Kommunen ihren Bereich. So hat z.B. das Innenministerium die „Leitstellenfunktion“ 1994 im Gegensatz zu 1999 überhaupt nicht wahrgenommen. Der 1994 von der WIBERA ermittelte Landesanteil von 7,4 Mio. DM ist daher im Vergleich zum kommunalen Anteil an 27 Mio. DM zu gering, wenn man von einer sachgerechten Aufgabenerledigung und Ressourcenausstattung der überörtlichen Gemeindeprüfung im Landesbereich und im kommunalen Bereich als Grundlage für die Berechnung des Landeszuschusses für eine Gemeindeprüfungsanstalt ausgeht.

Schließlich berücksichtigt ein Landesanteil von 7,4 Mio. DM nicht die Finanzlasten, die durch die in § 2 Abs. 3 Gemeindeprüfungsanstaltsgesetz vorgesehenen neuen Aufgaben entstehen. Auch sie sind dem Land zuzurechnen.

Generell ist festzuhalten, dass ohnehin völlig unklar ist, welche Kosten die zukünftige, reformierte überörtliche Gemeindeprüfung mit neuen Aufgabenfeldern tatsächlich verursachen wird, wenn sie von der Gemeindeprüfungsanstalt wahrzunehmen ist. Gerade weil dies unklar ist, ist es nach unserer Auffassung am sachgerechtesten, wenn im Gesetz eine Finanzierungsquote des Landes an den Kosten der überörtlichen Gemeindeprüfung festgeschrieben wird. Durch eine solche

Quotierung würden im Übrigen die Probleme, die die Regelung des Artikel 3 § 4 aufwirft (Rückzahlung der Investitionskosten an das Land) gemindert. Denn da die Rückzahlungsraten für die Investitionen ebenfalls zu den Kosten der überörtlichen Gemeindeprüfung gehören, würde das Land durch einen quotierten Landeszuschuss zu den Kosten der Gemeindeprüfungsanstalt faktisch einen Teil dieser Investitionskosten übernehmen (vgl. im einzelnen hierzu die noch folgenden Ausführungen unter 2.).

Das Land muss zumindest seinem Anspruch gerecht werden, die Kosten zum Haushalt der Gemeindeprüfungsanstalt beizutragen, die es bisher anteilig an der gegenwärtigen überörtlichen Gemeindeprüfung zu tragen hatte. Bei der Festsetzung des Landeszuschusses sind dann folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

Ausgangspunkt für die Überlegungen hat zunächst die Kostenverteilung im Jahre 1994 zu sein. Von den 34,4 Mio. DM hat ausweislich der Feststellungen der WIBERA das Land 7,4 Mio. DM (= 21,5 %) getragen. Da das Land schon 1994 die überörtliche Gemeindeprüfung in seinem unmittelbaren Zuständigkeitsbereich mit wesentlich geringerer Intensität als die Kreise wahrgenommen hat, ist der Anteil von 7,4 Mio. DM zu niedrig bemessen, wenn man als Maßstab für die Landesquote eine sachgerechte Aufgabenerledigung aller Beteiligten im Jahre 1994 zugrundelegen würde. Hinzu kommt noch, dass durch das Sonderprüfungsrecht in § 2 Abs. 3 Gemeindeprüfungsanstaltsgesetz zusätzliche Kosten entstehen, die ebenfalls dem Land zuzurechnen sind. Auf der Basis dieser Überlegungen ist ein Landesanteil von mindestens 25 % angemessen, wenn das Land glaubwürdig dem Vorwurf entgegenreten will, dass ein wesentlicher Grund für die Errichtung einer Gemeindeprüfungsanstalt auch die fiskalische Entlastung des Landeshaushaltes von Kosten der staatlichen Aufgabe „überörtliche Gemeindeprüfung“ ist. In § 1 I ist deshalb festzulegen, dass sich das Land mit 4,05 Mio. €, mindestens aber 25 % an den jährlichen Kosten der überörtlichen Gemeindeprüfung beteiligt. Der Festbetrag von 4,05 Mio. € ist dann zusätzlich entsprechend den jährlichen Kostensteigerungen zu dynamisieren.

Im Übrigen halten wir es nicht für sachgerecht, den Landesanteil an der bisherigen anteiligen Finanzierung des Landes bei der überörtlichen Gemeindeprüfung zu orientieren. Da es sich bei der überörtlichen Gemeindeprüfung um eine staatliche Aufgabe handelt, ist es aus Sicht der Kommunen wünschenswert, dass das Land diese Aufgabe auch überwiegend, mindestens aber zur Hälfte finanziert. Dies würde dann bedeuten, dass im Gesetz eine Regelung festgeschrieben wird, dass sich das Land mit 50 % an den Kosten der Gemeindeprüfungsanstalt beteiligt, die nicht durch „freiwillige Beratungstätigkeit“ etc. entstehen. Die o.g. Landesquote von 25 % müsste daher verdoppelt werden.

2. Art. 3 § 4 – Kosten

§ 4 sieht vor, dass die Gemeindeprüfungsanstalt die Ausgaben für Investitionen, die das Land bis zur Errichtung der Gemeindeprüfungsanstalt trägt, in 5 Jahresraten zu erstatten hat. Diese Regelung ist in mehrfacher Hinsicht nicht mit dem Anspruch des Landes vereinbar, die Errichtung einer Gemeindeprüfungsanstalt nicht dazu zu nutzen, die bisherige Kostenverteilung zwischen Kommunalhaushalten und Landeshaushalt bei der überörtlichen Gemeindeprüfung zu seinen Gunsten zu verschieben. Denn die Rückerstattungspflicht hat im Ergebnis zur Folge, dass die Investitionskosten der Gemeindeprüfungsanstalt faktisch über Gebühren und Entgelte von den Kommunen zu finanzieren sind, wenn es bei der Absicht des Landes bleibt, sich an den Kosten der Gemeindeprüfungsanstalt nur mit einem jährlichen, feststehenden Landeszuschuss (2,91 Mio. € im Haushaltsjahr 2003) zu beteiligen.

Da das Land in seinem bisherigen Aufgabenbereich (Innenministerium und Bezirksregierungen) der überörtlichen Gemeindeprüfung auch die Investitionskosten für die Aufgabenerledigung zu tragen hatte, muss es sich zumindest entsprechend diesem Anteil auch an den Investitionskosten beteiligen, die im Zusammenhang mit der Errichtung einer Gemeindeprüfungsanstalt entstehen. Dem steht die 100 %ige Rückerstattungspflicht in 5 Jahresraten entgegen.

Bei der Frage, in welchem Umfang sich das Land an den Investitionskosten für die Errichtung einer Gemeindeprüfungsanstalt beteiligt, ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass auf die Kreise in der Übergangsphase zusätzliche erhebliche „versteckte Errichtungskosten“ für die Errichtung einer Gemeindeprüfungsanstalt zukommen werden. Diese bestehen zunächst darin, dass die für die überörtliche Gemeindeprüfung in den Kreisen errichtete Infrastruktur nicht ohne weiteres für andere Kreisaufgaben nahtlos zu 100 % ab dem 1. Januar 2003 mit dem Wegfall der Aufgabe „überörtliche Gemeindeprüfung“ eingesetzt werden kann. Der abrupte Übergang der Aufgaben auf die Gemeindeprüfungsanstalt am 1.1.2003 mit relativ geringer Vorlaufzeit führt so zu zusätzlichen Kosten der Kreise in Form von „versteckten Investitionsruinen“. Die im Vergleich zu den einzelnen Kreisverwaltungen sehr große Landesverwaltung im Bereich des Innenministeriums hat wesentlich größere Flexibilitätsspielräume, um freiwerdende Sachressourcen möglichst schnell einer anderen sinnvollen Verwendung zuzuführen. Die versteckten Errichtungskosten der Kreise in Form von zumindest zeitweise bestehenden „Investitionsruinen“ sind daher relativ erheblich größer als die im Landesbereich.

Auch im Personalbereich zeichnen sich bei den Kreisen erheblich höhere „Errichtungskosten“ ab als im Landesbereich. Dabei ist zunächst zu berücksichtigen, dass die gesetzlichen Regelungen (§ 128 Beamtenrechtsrahmengesetz) trotz der bestehenden Rechtsansprüche auf Personalübernahme nach allen Erfahrungen bei vergleichbaren Aufgabenübergängen nur auf konsensualer Basis mit den betroffenen Beamten praktiziert werden können. Da zudem die Gemeindeprüfungsanstalt kein

Interesse an einer zwangsweisen Übernahme von Personal haben dürfte, das dann ggf. sofort in die „innere Kündigung geht“, kommen auf die Kreise erhebliche Personalbewirtschaftungsprobleme zu. Denn sehr viele bisher im Bereich der überörtlichen Gemeindeprüfung bei den Kreisen tätige Bedienstete werden freiwillig nicht bereit sein, bei einer zentralen Gemeindeprüfungsanstalt tätig zu werden. Dies wäre häufig mit Ortswechseln verbunden, die mit privaten Interessen (Wohnort der Familie etc.) schwer vereinbar sind. Bei den Angestellten kommt zusätzlich hinzu, dass bisher nicht geklärt ist, ob die Gemeindeprüfungsanstalt tariflich dem kommunalen Arbeitgeberverband oder der TdL zuzuordnen ist. Eine Zuordnung zur TdL würde aber insbesondere im Bereich der Zusatzversorgung finanzielle Verschlechterungen des bisherigen Vergütungsgefüges für „wechselwillige“ kommunale Bedienstete nach sich ziehen. Im Ergebnis bedeutet dies, dass bei vielen Kreisen die bisher in der überörtlichen Gemeindeprüfung beschäftigten Bediensteten nicht an die Gemeindeprüfungsanstalt abgegeben werden können und deshalb nach einer anderen sinnvollen Verwendung für sie gesucht werden muss. Sie ist häufig nicht sofort realisierbar; selbstverständlich muss diesen Bediensteten aber trotzdem weiterhin Gehalt und Vergütung gezahlt werden. Auch solche versteckten „Errichtungskosten“ entstehen bei den Kreisen in erheblich größerem Umfang als beim Land. Denn das Land hat wegen der wesentlich größeren Anzahl an Bediensteten auch insoweit eine erheblich größere personalwirtschaftliche Flexibilität, um solche Brüche möglichst schnell zu beseitigen. Außerdem hat das Land deshalb relativ weniger Übergangsprobleme als die Kreise, weil es sein in der überörtlichen Gemeindeprüfung bisher tätiges Personal schon jetzt überdurchschnittlich abgebaut hat.

Diese Gründe müssen nach unserer Auffassung dazu führen, dass das Land die Investitionskosten im Zusammenhang mit der Errichtung einer Gemeindeprüfungsanstalt, die vor dem 31. Dezember 2002 entstehen, mindestens zur Hälfte trägt. Die jetzt vorgesehene vollständige Erstattung in 5 Jahresraten kann aus kommunaler Sicht nicht akzeptiert werden.

3. Finanzierungsprobleme während der Anlaufphase

Die Gemeindeprüfungsanstalt soll nach den Vorstellungen des Gesetzentwurfes zum 1. Januar 2003 errichtet sein und ihre Prüfungstätigkeit aufnehmen. Angesichts des kurzen Vorlaufs, der noch bis zu diesem Zeitpunkt verbleibt, ist es unwahrscheinlich, dass die Gemeindeprüfungsanstalt tatsächlich schon ab dem 1. Januar 2003 gleich zu Beginn in vollem Umfang ihre Prüfungs- und Beratungstätigkeit aufnehmen kann und entsprechende Gebühren und Entgelte zur Finanzierung ihrer Kosten erzielen kann. In den ersten Monaten nach dem 1. Januar 2003 wird sie einen erheblichen Teil ihrer Personal- und Sachressourcen noch dafür einsetzen müssen, um ihre Arbeitsfähigkeit herzustellen (Verständigung über die Grundsätze der Prüfungsarbeit, Erlass von Gebührensatzungen und Entgeltregelungen, Aufbau von internen Organisationsstrukturen wie z.B. von EDV-Systemen, Errichtung oder Anmietung oder Ausstattung von Büroräumen etc.). Während dieser Zeit fallen Kosten für das Personal und die Sachressourcen an, denen noch keine

Gebühreneinnahmen und –entgelte in entsprechendem Umfang gegenüberstehen. Es stellt sich daher die Frage, wie diese Anlaufkosten finanziert und von wem sie letztendlich zu tragen sind. Weder im Gesetzentwurf noch in politischen Erklärungen der Landesregierung finden sich Anhaltspunkte für Antworten auf diese Fragen.

III. Artikel 2 § 5 - Zuständigkeiten des Verwaltungsrates

Der in § 5 Abs. 1 vorgesehene Zuständigkeitskatalog des Verwaltungsrates trägt dem Anspruch nicht ausreichend Rechnung, dass es sich bei der Gemeindeprüfungsanstalt in erheblichem Umfang um eine kommunale Einrichtung handeln soll. Der Aufgabenkatalog des Verwaltungsrates beschränkt sich im wesentlichen auf Haushalts- und Budgetrechte. Durch die Regelungen des § 8 wird er um personalrechtliche Befugnisse ergänzt. Die Prüfungstätigkeit selbst, die die Gemeindeprüfungsanstalt vorzunehmen hat, ist dagegen der Einflussnahme des Verwaltungsrates gänzlich entzogen.

Da die Kommunen nur über den Verwaltungsrat nennenswerten Einfluss auf die Tätigkeit der Gemeindeprüfungsanstalt ausüben können, ist es erforderlich, den Zuständigkeitskatalog des Verwaltungsrates zu erweitern. Dem Verwaltungsrat muss die Kompetenz eingeräumt werden, die allgemeinen Grundsätze der Prüfungstätigkeit festzulegen. Auch der Erlass von Verwaltungsvorschriften, mit denen der Innenminister die Tätigkeit der Gemeindeprüfungsanstalt regelt, ist an das Einvernehmen des Verwaltungsrates zu binden. Nicht wünschenswert ist es dagegen, dem Verwaltungsrat die Kompetenz einzuräumen, auch auf einzelne Prüfungen Einfluss nehmen zu können. Wenn allerdings der Innenminister selbst Einzelfallprüfungen anordnet etc., sollte dies nur im Einvernehmen, zumindest aber nur nach Anhörung des Verwaltungsrates erfolgen können.

Der in § 5 Abs. 1 Ziffer 1 – 5 vorgesehene Aufgabenkatalog ist daher um folgende Ziffern 5 und 6 zu ergänzen; die bisherige Ziffer 5 wird Ziffer 6:

„5. Festlegung der Grundsätze für die Inhalte der Prüfungstätigkeit und des zeitlichen Abstandes, in dem alle Gemeinden regelmäßig überprüft werden sollen.

6. Herstellung des Einvernehmens gem. § 2 Abs. 3 und § 13 Gemeindeprüfungsanstaltsgesetz.

7. Sonstige Angelegenheiten, (weiter alter Text Nr. 5).“

Ergänzend dazu muss in § 2 Abs. 3 und § 13 Gemeindeprüfungsanstaltsgesetz festgelegt werden, dass der Innenminister seine in § 2 Abs. 3 vorgesehenen Rechte und das in § 13 vorgesehene Recht

zum Erlass von Verwaltungsvorschriften nur im Einvernehmen mit dem Verwaltungsrat ausüben kann.

IV. Konsequenzen für die örtliche Rechnungsprüfung

Die WIBERA hat in ihren Gutachten 1994 und im Jahre 2001 darauf hingewiesen, dass es insbesondere in den kleineren kreisangehörigen Gemeinden Qualitätsprobleme bei der örtlichen Rechnungsprüfung gibt. Sie bestehen selbst in Mittleren kreisangehörigen Städten, die ein eigenes Rechnungsprüfungsamt für die örtliche Rechnungsprüfung vorzuhalten haben. Diese Qualitätsprobleme der örtlichen Rechnungsprüfung hängen auch damit zusammen, dass es in kleineren kreisangehörigen Gemeinden nicht möglich ist, zu personalwirtschaftlich vertretbaren Rahmenbedingungen den teilweise erforderlichen hochspezialisierten Sachverstand für schwierige Aufgabenfelder der örtlichen Rechnungsprüfung durch eigene Bedienstete vorzuhalten. Die örtliche Rechnungsprüfung in kleineren Gemeinden ohne eigenes Rechnungsprüfungsamt beschränkt sich häufig auf eine jährliche Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses. Wegen dieser Mängel hat die WIBERA bereits in ihrem Gutachten aus dem Jahre 1994 (vgl. Seite 190, Ziffer 5) angeregt, bei Kommunen ohne eigenes Rechnungsprüfungsamt den Rechnungsprüfungsämtern der Kreise diese Aufgabe gesetzlich zu übertragen. Dabei hat sie sogar eine Präferenz dafür geäußert, diese Regelungen auch auf Gemeinden mit kleinen Rechnungsprüfungsämtern auszudehnen.

Die Probleme der örtlichen Rechnungsprüfung werden durch die Errichtung einer zentralen Gemeindeprüfungsanstalt noch verschärft. Sie wurden nämlich bisher teilweise durch die Gemeindeprüfungsämter der Kreise abgemildert. Der in den Gemeindeprüfungsämtern der Kreise vorgehaltene Sachverstand wurde von den Gemeinden auch dazu genutzt, bei aktuell auftretenden Problemen auf die Beratung der Gemeindeprüfungsämter zurückzugreifen. Durch die Errichtung einer Gemeindeprüfungsanstalt ist dies nicht mehr im wünschenswertem Umfang möglich. Denn die von den Gemeinden gewünschte zeitnahe Beratung setzt Ortsnähe und kontinuierliche Beobachtung der örtlichen Verhältnisse voraus, die bei den Gemeindeprüfungsämtern der Kreise vorhanden ist, nicht aber bei einer zentral organisierten Gemeindeprüfungsanstalt, selbst wenn sie mit einigen Zweigstellen arbeiten sollte.

Falls die Aufgabe der überörtlichen Gemeindeprüfung den Kreisen entzogen werden sollte, ist teilweise auch mit personalwirtschaftlichen Problemen bei der Wahrnehmung der örtlichen Rechnungsprüfung in den Kreisen selbst zu rechnen, die unter Umständen auch Auswirkungen auf die Qualität der Aufgabenerledigung haben können. Denn die überörtliche Gemeindeprüfung und die örtliche Rechnungsprüfung der Kreise wurde von diesen im Organisationsverbund wahrgenommen. Dadurch war es den Kreisen leichter, für die überörtliche Gemeindeprüfung und

Freiwilligkeit stünde aber ggf. der Nachteil gegenüber, dass gerade solche Gemeinden, in denen die örtliche Rechnungsprüfung besonders schlecht funktioniert und bei denen aus übergeordneten Gesichtspunkten besonderer Bedarf an einer qualifizierten örtlichen Rechnungsprüfung besteht, sich einer Prüfung durch ein qualifiziertes Rechnungsprüfungsamt entziehen könnten. Eine freiwillige Lösung hätte zudem den Nachteil, dass die Kreise, die für die Rechnungsprüfung in ihren Gemeinden Fachpersonal vorhalten müssen, ihre personalwirtschaftlichen Maßnahmen auf einer unsicheren Planungsgrundlage ergreifen müssen.

Gedacht werden kann auch daran, dass nur in Teilaufgabengebieten der Kreis auf vertraglicher Basis mit einzelnen Gemeinden die örtliche Rechnungsprüfung in diesen Gemeinden wahrnimmt. Es bestünde dann für die Gemeinden die Möglichkeit, den Kreis nur bei solchen Aufgaben heranzuziehen, bei denen es wegen der Komplexität der Probleme nicht möglich ist, in der Gemeinde selbst zu personalwirtschaftlich vernünftigen Rahmenbedingungen den notwendigen Sachverstand vorzuhalten.

Keine den Erfordernissen von Effizienz und Effektivität genügende Lösung der Problematik kann dagegen dadurch erreicht werden, indem man kleineren Gemeinden die Möglichkeit einräumt, gemeinsam ein Rechnungsprüfungsamt zu errichten. Insbesondere wenn es sich um kleinere Gemeinden handelt, erreichen solche Verbände häufig nur eine Größenordnung, die unterhalb der Mindestschwelle liegt, die für eine Effektive und effiziente örtliche Rechnungsprüfung erforderlich ist. Hinzu käme, dass die dann drohende Zersplitterung der Aufgabenerledigung auch die Effizienz und Effektivität der örtlichen Rechnungsprüfung der Kreise nicht verbessern würde. In dem Gutachten der WIBERA aus dem Jahre 1994 wird die Möglichkeit der horizontalen Kooperation zwischen einzelnen Gemeinden daher zurecht erst gar nicht als denkbare Lösungsmöglichkeit erwähnt, sondern nur die Konzentration der örtlichen Rechnungsprüfung bei den Kreisen vorgeschlagen.

Nach sorgfältiger Diskussion und Abwägung aller Gesichtspunkte in unseren Gremien sprechen wir uns für eine „freiwillige Lösung“ aus. Wir schlagen deshalb vor, die Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen um folgenden neuen § 104 a zu ergänzen:

„§ 104 a Wahrnehmung der Rechnungsprüfung durch den Kreis

(1) Kreisangehörige Gemeinden können mit dem Kreis eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit dem Inhalt abschließen, dass das Rechnungsprüfungsamt des Kreises die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung in einer Gemeinde gegen Kostenerstattung wahrnimmt. Der Vertrag kann auch vorsehen, dass das Rechnungsprüfungsamt des Kreises nur einzelne Aufgabengebiete der

für ihre eigene örtliche Rechnungsprüfung den erforderlichen spezialisierten Sachverstand zu personalwirtschaftlich günstigen Bedingungen vorzuhalten.

Der Gesetzentwurf zur Errichtung der Gemeindeprüfungsanstalt lässt eine Antwort auf die Frage vermissen, wie diese Probleme bei der Errichtung einer Gemeindeprüfungsanstalt gelöst werden können. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Effektivität und Effizienz der örtlichen Rechnungsprüfung in engem Zusammenhang mit der überörtlichen Prüfung stehen. Denn je besser die örtliche Rechnungsprüfung wahrgenommen wird, desto stärker kann die überörtliche Gemeindeprüfung auf deren Ergebnisse aufbauen. Eigene aufwendige Prüfungen der überörtlichen Gemeindeprüfung sind dann ganz oder zumindest teilweise nicht mehr notwendig (vgl. Artikel 1 Nr. 1 § 105 Abs. 2 Satz 4 des Gesetzentwurfs).

Falls es zur Errichtung einer Gemeindeprüfungsanstalt kommt und den Kreisen die Aufgabe der überörtlichen Gemeindeprüfung bei den kreisangehörigen Gemeinden genommen wird, halten wir es daher für umso dringender, dass die o.g. Probleme einer Lösung zugeführt werden. Dabei gibt es verschiedene Möglichkeiten:

- § 129 der hessischen Gemeindeordnung weist den Kreisen z.B. kraft Gesetzes die Aufgabe zu, bei kreisangehörigen Gemeinden ohne eigenes Rechnungsprüfungsamt die örtliche Rechnungsprüfung der Gemeinde durch das Rechnungsprüfungsamt des Kreises gegen kostendeckende Entgelte durchzuführen. In Hessen sind Gemeinden ab 50.000 Einwohnern verpflichtet, ein eigenes Rechnungsprüfungsamt vorzuhalten. Unterhalb dieses Einwohnerschwellenwertes können sie ein Rechnungsprüfungsamt auf freiwilliger Basis vorhalten. Folge der Errichtung eines Rechnungsprüfungsamtes ist dann, dass der Kreis für die örtliche Rechnungsprüfung dieser Gemeinden nicht mehr zuständig ist.
- Auch § 120 Abs. 2 der niedersächsischen Gemeindeordnung sieht eine ähnliche gesetzliche Pflichtaufgabe des Kreises für Gemeinden ohne eigenes Rechnungsprüfungsamt vor. In Niedersachsen müssen Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern ein Rechnungsprüfungsamt einrichten. Kleinere Gemeinden können dies freiwillig, wenn ein Bedürfnis hierfür besteht und die Kosten in angemessenem Verhältnis zum Umfang der Verwaltung stehen.
- Neben der gesetzlichen Verpflichtung des Kreises, für Gemeinden ohne eigenes Rechnungsprüfungsamt gegen Kostenerstattung die Rechnungsprüfung in diesen Gemeinden durchzuführen, bietet es sich auch als Alternative an, diese Möglichkeit nur als freiwillige Lösung auszugestalten, die auf der Basis eines einvernehmlichen Vertrages zwischen kreisangehöriger Gemeinde und Kreis zustande kommen kann. Kein Kreis und keine Gemeinde könnte dann gegen ihren Willen hierzu verpflichtet werden. Dem Vorteil der

Rechnungsprüfung in der Gemeinde wahrnimmt. Soweit das Rechnungsprüfungsamt des Kreises die Rechnungsprüfung in der Gemeinde wahrnimmt, bedient sich der Rechnungsprüfungsausschuss der Gemeinde bei der Erfüllung seiner Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes des Kreises.

(2) § 102 findet für kreisangehörige Gemeinden keine Anwendung, bei denen das Rechnungsprüfungsamt des Kreises gem. Abs. 1 Satz 1 die örtliche Rechnungsprüfung wahrnimmt.“

Durch die im neuen § 104a vorgeschlagene Möglichkeit, alle oder Teile der Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung beim Kreis auf freiwilliger Basis zu konzentrieren und im Verbund wahrnehmen zu lassen, verbessern sich die Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung in den zum „Verbund“ gehörenden Gemeinden und in dem betreffenden Kreis, das hierfür erforderliche spezialisierte Personal zu personalwirtschaftlich optimalen Bedingungen vorzuhalten.

Neben der Möglichkeit, die Aufgaben der Rechnungsprüfung in einer Gemeinde vollständig dem Rechnungsprüfungsamt des Kreises zuzuordnen, sollte es auch die Möglichkeit geben, dies nur für Teile für Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung einer Gemeinde vorzusehen. Gemeinden, die nur in bestimmten Aufgabengebieten nicht den erforderlichen spezialisierten Sachverstand kostengünstig vor Ort vorhalten können, könnten damit nur für diese Aufgabengebiete das Rechnungsprüfungsamt des Kreises einschalten (z.B. Vergaberecht, Programmprüfung für EDV-Programme etc.).

Es ist zu vermuten, dass von diesen Möglichkeiten in der Regel wohl nur kreisangehörige Gemeinden Gebrauch machen werden, die nicht den Status der Großen kreisangehörigen Stadt besitzen. Auf diesem Hintergrund wäre es vertretbar, die in § 104a GO NW vorgesehene Möglichkeit nur kreisangehörigen Gemeinden und Städten einzuräumen, die nicht den Status der Großen kreisangehörigen Stadt besitzen. Da keine Gemeinde oder Stadt von dieser Möglichkeit Gebrauch machen muss und durch diese Regelung die Entscheidungsspielräume der Kommunen erweitert werden, ist es unseres Erachtens jedoch sachgerecht und kommunalfreundlich, allen kreisangehörigen Städten und Gemeinden diese freiwillige Option einzuräumen (also auch Großen kreisangehörigen Städte).

Soweit Mittlere oder Große kreisangehörige Städte von dieser Möglichkeit Gebrauch machen und die Aufgaben der Rechnungsprüfung vollständig durch das Rechnungsprüfungsamt des Kreises begleiten lassen, sollte gleichzeitig die Verpflichtung entfallen, ein eigenes Rechnungsprüfungsamt einzurichten.

V. **Präsident der Gemeindeprüfungsanstalt**

Die vorgeschlagenen Regelungen für den Präsidenten der Gemeindeprüfungsanstalt sind in zwei Punkten korrekturbedürftig.

1. **Artikel 2**

§ 6 Abs. 1 Satz 2 sieht vor, dass der Präsident der Gemeindeprüfungsanstalt die Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst haben muss. Angesichts des Aufgabenbereiches der Gemeindeprüfungsanstalt, die sich auch in großem Umfang mit Fragen der Wirtschaftlichkeit etc. zu befassen hat, ist dies nicht zwingend. Wir halten es daher für wünschenswert, dass neben den beiden genannten formalen Qualifikationsvoraussetzungen (Befähigung zum Richteramt oder zum **allgemeinen** höheren Verwaltungsdienst) auch eine durch ein erfolgreich abgeschlossenes Hochschulstudium von wirtschaftswissenschaftlichen oder betriebswirtschaftlichen Fächern nachgewiesene Befähigung ausreichend ist.

2. **Einstufung des Präsidenten in die Besoldungsgruppe B 5**

Artikel 8 Nr. 2 des Gesetzentwurfs sieht vor, dass der Präsident der Gemeindeprüfungsanstalt in die Besoldungsgruppe B 5 einzustufen ist. Dies wird der Bedeutung des Amtes und der Tatsache nicht gerecht, dass der Präsident der Gemeindeprüfungsanstalt Beamter auf Zeit ist. So ist z.B. der Präsident der Gemeindeprüfungsanstalt in Baden-Württemberg in die Besoldungsgruppe B 6 eingestuft. Im Vergleich zu Nordrhein-Westfalen ist zu berücksichtigen, dass das Land Baden-Württemberg wesentlich kleiner ist und dass die dortigen Gemeindeprüfungsanstalt im Gegensatz zur jetzt in Nordrhein-Westfalen geplanten Gemeindeprüfungsanstalt nicht für alle, sondern nur für etwa die Hälfte der kreisangehörigen Gemeinden zuständig ist. Zusätzlich ist im Vergleich zu anderen Landesbehörden zu berücksichtigen, dass der Präsident der Gemeindeprüfungsanstalt aus den von uns geteilten Erwägungen Beamter auf Zeit und nicht Lebenszeitbeamter sein soll. Das Risiko, das mit dem Status des Zeitbeamten verbunden ist, wird in der Regel durch eine entsprechend höhere Besoldungsgruppe kompensiert, um das Amt für qualifizierte Bewerber attraktiv zu machen. Wir halten es daher für dringend geboten, zum ursprünglichen Vorschlag des Referentenentwurfs zurückzukehren und das Amt des Präsidenten in die Besoldungsgruppe B 6 einzustufen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass sich nicht genügend qualifizierte Interessenten für dieses Amt bewerben.

VI. Sonstiges

1. Übergangsvorschriften

Es fehlen Vorschriften, wie die bis zum 31.12.2002 von den Gemeindeprüfungsämtern der Bezirksregierungen und der Kreise wahrzunehmenden Aufgaben der überörtlichen Gemeindeprüfung auf die Gemeindeprüfungsanstalt übergeleitet werden. Dies betrifft z.B. die Frage, was mit den zu diesem Stichtag noch nicht abgeschlossenen Prüfungsverfahren geschehen soll. So ist z.B. unklar, wer noch nicht abgeschlossene Ausräumverfahren der Gemeindeprüfungsämter der Kreise und Bezirksregierungen zu Ende zu führen hat. Ebenso ist unklar, ob der Gemeindeprüfungsanstalt die bis zum Stichtag erstellten Prüfungsberichte der Gemeindeprüfungsämter zuzuleiten sind und von ihr das weitere Verfahren durchzuführen ist.

2. Artikel 1 Nr. 1 - § 105 Abs. 1 Gemeindeordnung

§ 105 Abs. 3 Nr. 1 sieht vor, dass die überörtliche Prüfung sich auch darauf erstreckt, ob die zweckgebundenen Staatszuweisungen bestimmungsgemäß verwendet worden sind. Dies entspricht dem Aufgabenkatalog der bisherigen überörtlichen Gemeindeprüfung.

Die Zuweisung dieser Aufgabe an die überörtliche Gemeindeprüfung hat in der Vergangenheit zu Recht Kritik erfahren. Die zweckgemäße Verwendung der Staatszuweisungen wird von den Bewilligungsbehörden und vom Landesrechnungshof geprüft. Es ist daher nicht sinnvoll, diese Aufgabe zusätzlich der überörtlichen Gemeindeprüfung zuzuweisen. Die Doppelzuständigkeit für dieses Aufgabenfeld führt zu Mehrfachprüfungen und überflüssigem Verwaltungsaufwand. In der Vergangenheit war im Übrigen die zusätzliche Prüfung der bestimmungsgemäßen Verwendung von zweckgebundenen Staatszuweisungen durch die überörtliche Gemeindeprüfung häufig sogar dann folgenlos, wenn die überörtliche Gemeindeprüfung anders als die Bewilligungsbehörden zu Recht Anlass zu Beanstandungen sah. Denn die Bewilligungsbehörden blieben trotzdem häufig auf Grund politischer Abwägungen bei ihrer Entscheidung, die Verwendung der Staatszuweisungen nicht zu beanstanden und sie dann deshalb ggf. auch nicht zurückzufordern. Wir sprechen uns auf Grund dieser Erfahrungen zur Vermeidung unnötigen Verwaltungsaufwandes dafür aus, der Gemeindeprüfungsanstalt nicht die Aufgabe zuzuweisen, die bestimmungsgemäße Verwendung von zweckgebundenen Staatszuweisungen zu prüfen.

3. Artikel 1 Nr. 1 - § 105 Abs. 6 Gemeindeordnung

§ 105 Abs. 6 GO sieht vor, dass die Gemeinde zu den Beanstandungen des Prüfungsberichtes gegenüber der Gemeindeprüfungsanstalt und der Aufsichtsbehörde innerhalb einer dafür bestimmten Frist Stellung zu nehmen hat. Unklar ist nach dieser Formulierung, wer die Frist zur Stellungnahme

festsetzt, die Gemeindeprüfungsanstalt oder die Aufsichtsbehörde. Da die Gemeindeprüfungsanstalt den Prüfungsbericht der Gemeinde und der Aufsichtsbehörde zuleitet, dürfte es sinnvoll sein, im Gesetz festzulegen, dass die Stellungnahme innerhalb einer **von der Gemeindeprüfungsanstalt** zu bestimmenden Frist gegenüber der Gemeindeprüfungsanstalt und der Aufsichtsbehörde zu erfolgen hat.

4. Beratungstätigkeit der Gemeindeprüfungsanstalt

Artikel 2 § 2 Abs. 4 sieht vor, dass die Gemeindeprüfungsanstalt auch Körperschaften, Anstalten, Stiftungen, Verbände und Einrichtungen des öffentlichen Rechts beraten soll. Soweit damit auch kommunale Gebietskörperschaften oder sonstige der überörtlichen Gemeindeprüfung durch die Gemeindeprüfungsanstalt unterliegende Einrichtungen erfasst werden, kann dies zu Problemen führen. Die Gemeindeprüfungsanstalt könnte in eine Situation kommen, dass sie im Rahmen der überörtlichen Prüfung auch zu beurteilen hätte, ob sich eine kommunale Gebietskörperschaft tatsächlich rechtmäßig und wirtschaftlich verhalten hat, wenn sie aufgrund eines Gutachtens oder einer Beratungstätigkeit der Gemeindeprüfungsanstalt eine ihr obliegende Aufgabe entsprechend den Beratungsergebnissen erledigt hat. Es bestünde die Gefahr, dass die Gemeindeprüfungsanstalt ihre Kernaufgabe „überörtliche Gemeindeprüfung“ insoweit nicht mehr unbefangen und sachgerecht wahrnehmen könnte. Denn sie müsste auch die Qualität ihrer Beratungstätigkeit inzidenter mitbeurteilen. Dies spricht dagegen, die Beratungstätigkeit der Gemeindeprüfungsanstalt als „Soll-Vorschrift“ auszugestalten.

Gemäß § 2 Abs. 4 soll sich die Beratungstätigkeit auch auf im öffentlichen Interesse tätige juristische Personen erstrecken. Dieser umfassende Aufgabenkatalog könnte erhebliche steuerrechtliche Konsequenzen haben. Durch den weiten Aufgabenkatalog werden nicht nur in kommunaler oder sonstiger öffentlicher Hand befindliche Gesellschaften des privaten Rechts erfasst. Auch sonstige im öffentlichen Interesse tätige juristische Personen soll die Gemeindeprüfungsanstalt beraten können, selbst wenn an ihnen die öffentliche Hand nicht beteiligt ist. Letzteres gehört ohne Zweifel nicht mehr zum klassischen Aufgabenbereich einer Gemeindeprüfungsanstalt. Die Gemeindeprüfungsanstalt würde damit in Konkurrenz zu am Markt tätigen privaten, umsatzsteuerpflichtigen Unternehmen gegenüber einem Kundenkreis tätig, der nicht nur der öffentlichen Hand zuzurechnen ist.

Die gegenwärtige Praxis der Steuerverwaltung stuft Beratungstätigkeiten einer juristischen Person des öffentlichen Rechts an eine andere juristische Person des öffentlichen Rechts nicht als Betrieb gewerblicher Art im Sinne von § 4 Körperschaftssteuergesetz und damit nicht als unternehmerisch im umsatzsteuerrechtlichen Sinne ein, soweit die Leistungen von der empfangenden juristischen Person des öffentlichen Rechts **im hoheitlichen Bereich** verwendet werden. Die Leistungen, die an einen Betrieb gewerblicher Art der empfangenden juristischen Person öffentlichen Rechts im nichthoheitlichen Bereich oder kommunale Einrichtungen in Privatrechtsform (z.B. kommunale

GmbH) erbracht werden, führen dagegen dann zu einem Betrieb der gewerblichen Art, wenn diese Umsätze insgesamt nachhaltig jährlich 60.000 DM übersteigen. Es kann hier dahingestellt bleiben, ob die gegenwärtige Praxis der Steuerverwaltung, die zumindest Leistungen an juristische Personen des öffentlichen Rechts im hoheitlichen Bereich von der Umsatzsteuerpflicht freistellt, langfristig einer Überprüfung an den Maßstäben des EU-Rechts standhält. Denn da diese Leistungen auch von privaten, der Umsatzsteuerpflicht unterliegenden Beratungsunternehmen erbracht werden, liegt die Frage nahe, ob es sich bei der Steuerfreiheit der Gemeindeprüfungsanstalt für Beratungstätigkeiten im hoheitlichen Bereich von öffentlichen Körperschaften um eine „verbotene Beihilfe“ handeln könnte. Selbst wenn die bisherige differenzierende Praxis der deutschen Steuerverwaltung langfristig tragfähig wäre, müsste die Gemeindeprüfungsanstalt insbesondere in der Grauzone zwischen hoheitlicher und nichthoheitlicher Tätigkeit einer juristischen Person des öffentlichen Rechts jeweils einen nicht geringen Prüfungsaufwand darauf verwenden, welchen Teilbereich die Beratungstätigkeit dient, um die Umsatzsteuerpflicht festzustellen. Hinzu kommt der erhebliche Verwaltungsaufwand, der dann entstehen würde, wenn für diese Beratungstätigkeit auch noch die Transparenzrichtlinie der EU zu beachten wäre. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass der „Beratungsmarkt“ einer Gemeindeprüfungsanstalt evtl. deshalb Restriktionen unterliegt, weil die kommunalen Gebietskörperschaften, die Beratungstätigkeit wünschen, derartige Aufträge ausschreiben müssen, wenn sie die Schwellenwerte des Vergaberechts überschreiten. Denn die Beauftragung der Gemeindeprüfungsanstalt durch eine Kommune dürfte nicht mehr als „Inhouse-Geschäft“ zu werten sein. Die einzelne kommunale Gebietskörperschaft hat auf die Tätigkeit der Gemeindeprüfungsanstalt so gut wie keinen Einfluss. Die Tätigkeit der Gemeindeprüfungsanstalt in Form der überörtlichen Prüfung der Gemeinden, die im Vordergrund stehen wird, ist eine staatliche Aufgabe, die vom Aufsichtsinteresse des Landes dominiert wird.

Eine sinnvolle Entscheidung, inwieweit der Gemeindeprüfungsanstalt auch Beratungstätigkeit insbesondere gegenüber nicht dem kommunalen Bereich zuzuordnenden Einrichtungen ermöglicht und ob diese Beratungsaufgabe als „Soll-Vorschrift“ gesetzlich „angeordnet“ werden soll, kann erst getroffen werden, wenn die oben angesprochenen steuerrechtlichen, vergaberechtlichen und sonstigen Fragen geklärt sind. Dies ist bisher nicht geschehen. Solange diese Fragen noch nicht geklärt worden sind, ist es zumindest opportun, die Beratungsaufgabe insgesamt nur als „Kann-Vorschrift“ auszugestalten. Eine „Soll-Vorschrift“ würde die Gemeindeprüfungsanstalt zu stark in die Pflicht nehmen, auch dann Beratungstätigkeiten anzubieten, wenn es sich bei diesem Aufgabenfeld wegen der oben beschriebenen nicht geklärten Probleme um ein „Minenfeld“ handelt, das man zumindest solange nicht „betreten“ sollte, wie die damit verbundenen Risiken nicht abschätzbar sind.

5. Sitz der Gemeindeprüfungsanstalt

Neben den in der Begründung zu Artikel 2 § 1 des Gesetzentwurfes genannten Kriterien für die Auswahl des Sitzes der Gemeindeprüfungsanstalt sollten auch strukturpolitische Überlegungen eine gewichtige Rolle spielen. Bei mehreren möglichen Standorten für den Sitz der Gemeindeprüfungsanstalt mit zentraler Lage in Nordrhein-Westfalen und guter verkehrstechnischer Anbindung sollte dem Standort der Vorrang eingeräumt werden, der die größten strukturpolitischen Probleme hat (hohe Arbeitslosigkeit etc.).

6. Konstituierende Sitzung des Verwaltungsrates

Artikel 2 § 4 Abs. 5 sieht vor, dass der Verwaltungsrat bei seinem ersten Zusammentreten unter Leitung des ältesten Mitglieds aus seiner Mitte einen Vorsitzenden und für den Verhinderungsfall einen Stellvertreter wählt. Nicht geregelt ist dagegen mit Ausnahme der Einberufung des allerersten Verwaltungsrates während der Übergangszeit (Artikel 3 § 3 des Gesetzentwurfes), wer nach Ablauf der Übergangszeit für die Errichtung der Gemeindeprüfungsanstalt zukünftig zu den konstituierenden Sitzungen der neuen Verwaltungsräte einlädt. Sinnvoll dürfte es sein, diese Aufgabe dem Vorsitzenden des vorhergehenden Verwaltungsrates zu übertragen und abweichend vom jetzt vorgesehenen Vorschlag in Artikel 2 § 4 Abs. 5 des Gesetzentwurfes festzulegen, dass unter seiner Leitung der neue Vorsitzende des Verwaltungsrates zu wählen ist.