

**Die Rechtsstellung der Leitungen der örtlichen Rechnungsprüfung
in Nordrhein-Westfalen**

Rechtsgutachten

erstattet im Auftrag der
Vereinigung der Leiterinnen und Leiter der örtlichen Rechnungsprüfungen
in Nordrhein-Westfalen (VERPA e.V.)

von

Universitätsprofessor Dr. jur. *Janbernd Oebbecke* und Dr. jur. *Sabrina Desens*

Münster
September 2010

Inhaltsverzeichnis

1. Einführung	5
1.1 Der Gutachtenauftrag.....	5
1.2 Die VERPA e.V.	6
1.3 Gang der Untersuchung.....	6
2. Die Stellung der örtlichen Rechnungsprüfung innerhalb der gemeindlichen Organisation	8
2.1 Die örtliche Rechnungsprüfung als Dienststelle der Gemeindeverwaltung....	8
2.2 Organisatorische Einbindung.....	11
2.3 Organeigenschaft der örtlichen Rechnungsprüfung?.....	14
2.4 Funktionelle Unabhängigkeit.....	17
2.4.1 Die Regelung des § 104 Abs. 1 S. 2 GO NW.....	17
2.4.2 Verfassungsrechtliche Absicherung.....	19
2.4.2.1 Gewährleistungsumfang des Art. 78 Abs. 1 LVerf NW.....	19
2.4.2.2 Teilhabe der örtlichen Rechnungsprüfung am Schutz des Art. 78 Abs. 1 LVerf NW.....	21
2.4.2.2.1 Verhältnis der örtlichen Rechnungsprüfung zum Rat und zum Rechnungsprüfungsausschuss.....	22
2.4.2.2.2 Folgerungen für den Schutz der örtlichen Rechnungsprüfung durch Art. 78 Abs. 1 LVerf NW	24
3. Örtliche Rechnungsprüfung und kommunale Gemeinschaftsarbeit	27
4. Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung	31
4.1 Gesetzliche Pflichtaufgaben (§ 103 I GO NW).....	31
4.2 Durch den Rat übertragene Aufgaben (§ 103 II GO NW).....	31
4.3 Erteilung von Prüfaufträgen durch den Bürgermeister (§ 103 III GO NW)...	32
4.3.1 Beachtlichkeit von Kapazitätsgrenzen der örtlichen Rechnungsprüfung	33
4.3.2 Fachliche Weisungsfreiheit nach § 104 Abs. 1 GO NW	33
4.3.3 Berichtspflicht an den Rechnungsprüfungsausschuss?	34
4.4. Folgen für die Ressourcenausstattung.....	35
4.4.1 Gesetzliche Untergrenze für die Ressourcenausstattung	35
4.4.2 Zuständigkeit für die Entscheidung über Ressourcenausstattung.....	37
4.4.3 Zuständigkeit für die Bewirtschaftung der Mittel	37
4.5 Gesetzliche Ausstattungsstandards?.....	38
5. Die Leitung der örtlichen Rechnungsprüfung	39
5.1 Vorgaben für den Zuschnitt und die Besetzung der Stelle.....	39
5.1.1 Hauptamtlichkeit	39
5.1.2 Vollzeit.....	40
5.1.3 Kompatibilität.....	40
5.1.4 Besetzung nur mit Beamten (auf Lebenszeit)?.....	42

5.1.4.1	Rechtspolitische Einschätzung.....	42
5.1.4.2	Folgen einer Bestellung.....	44
5.1.4.2.1	Vorgesetzter und Dienstvorgesetzter	44
5.1.4.2.2	Beurteilung.....	45
5.1.4.2.2.1	Zuständige Stelle.....	46
5.1.4.2.2.2	Zulässiger Inhalt der Beurteilung.....	47
5.1.4.2.3	Leistungsorientierte Besoldung	49
5.1.5	Besetzung mit Angestellten.....	49
5.1.5.1	Zulässigkeit einer Probezeit	50
5.1.5.2	Zulässigkeit einer befristeten Anstellung.....	50
5.2	Bestellung und Abberufung	51
5.2.1	Zuständigkeit für Bestellung und Abberufung.....	51
5.2.2	Voraussetzungen der Abberufung	51
5.2.3	Rechtsschutz	52
5.2.3.1	Abberufung als Verwaltungsakt?.....	52
5.2.3.2	Folgen für die Art des Rechtsschutzes.....	55
5.3	Rechtspolitische Überlegungen.....	55
6.	Besondere Rechte und Pflichten des Leiters und der Prüfer	57
6.1	Bestimmung der Art und Weise, sowie der Organisation der Prüfung	57
6.1.1	Fachliche Weisungsfreiheit (§ 104 I 2 GO NW) der Leiter und Prüfer als Person?.....	57
6.1.2	Fachliche Weisungsfreiheit auch bei der Erledigung von Prüfaufträgen des Bürgermeisters nach § 103 III GO NW?.....	59
6.1.3	Pflicht zur Umsetzung unzulässiger Vorgaben?.....	60
6.2	Informationsbeschaffung (§ 103 IV GO NW).....	61
6.2.1	Berechtigte.....	61
6.2.2	Verpflichtete.....	62
6.2.3	Inhalt	64
6.2.3.1	Teilnahme an Sitzungen des Rates, seiner Ausschüsse und des Verwaltungsvorstandes	64
6.2.3.1.1	Recht zur Teilnahme.....	64
6.2.3.1.2	Pflicht zur Teilnahme	67
6.2.3.2	Akteneinsicht, einschließlich elektronisch geführte Akten	68
6.2.3.3	Verlangen der Erstellung von Nachweisen	69
6.2.4	Grenzen.....	71
6.2.4.1	Verfassungsrechtlicher Rahmen	71
6.2.4.1.1	Grundsätzlich weite Unterrichtsrechte (wg. Art. 28 II GG/ 78 I LVerf NW)	71
6.2.4.1.2	Grenze: Kollidierende Rechte Dritter.....	72
6.2.4.2	Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1, 1 Abs. 1 GG/ Art. 4 Abs. 2 LVerf NW)	73
6.2.4.2.1	Personalakten und Mitarbeiterdaten	76
6.2.4.2.1.1	Datenschutzrechtliche Bewertung.....	77

6.2.4.2.1.2	Verfahrensmäßige Absicherungen	82
6.2.4.2.1.2.1	Datenschutzrechtliche Vorabkontrolle.....	82
6.2.4.2.1.2.2	Eintragung in das Verzeichnis.....	84
6.2.4.2.1.2.3	Beteiligung des Personalrats?.....	85
6.2.4.2.2	Beihilfeakten	87
6.2.4.2.3	Krankenakten	88
6.2.4.2.4	Jugendhilfe- und Beistandsakten.....	93
6.3	Umgang mit den Ergebnissen der Rechnungsprüfung.....	95
6.4	Durchsetzung der Rechte der örtlichen Rechnungsprüfung.....	96
6.4.1	Unterrichtungsrechte.....	96
6.4.2	Einschaltung der Aufsichtsbehörde?	97
6.4.3	Klagemöglichkeiten	97
6.5	Rechtspolitische Fragen.....	99
7.	Verfahren des Rechnungsprüfungsausschusses	101
7.1	Öffentlichkeit der Sitzungen.....	101
7.2	Tagesordnung.....	103
7.3	Rederecht des Leiters.....	103
7.4	Informationsfreiheitsgesetz und Berichte der örtlichen Rechnungsprüfung im Rechnungsprüfungsausschuss	104
7.4.1	Anwendbarkeit des IFG NW auf Berichte der örtlichen Rechnungsprüfung	105
7.4.2	Kein Ausschluss durch spezielle Rechtsvorschriften i.S.v. § 4 Abs. 2 S. 1 IFG NW.....	107
7.4.3	Keine entgegenstehenden Gründe nach §§ 6, 7, 8 oder 9 IFG NW.....	109
7.4.4	Rechtspolitische Fragen.....	112
8.	Haftung	114
8.1	Haftungsrisiken.....	114
8.1.1	Außenhaftung der Gemeinde.....	115
8.1.2	Haftung der Leitung und der Prüfer der örtlichen Rechnungsprüfung im Innenverhältnis.....	116
8.1.2.1	Schadensersatzpflicht des Beamten (§§ 48 BeamtStG, 81 LBG NW).....	116
8.1.2.2	Schadensersatzpflicht des Arbeitnehmers (§ 280 BGB i.V.m. Tarifvertrag).....	119
8.2.	Versicherung.....	120
	Literaturverzeichnis.....	121

1. Einführung

1.1 Der Gutachtenauftrag

Die Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NW) trifft Regelungen zur Rechnungsprüfung in den §§ 101 ff. GO NW. In der Praxis treten jedoch zahlreiche Fragestellungen auf, die sich nicht – oder nicht ohne Weiteres – aus dem Gesetz, aus Urteilen oder aus der Literatur ergeben. Die Vereinigung der Leiterinnen und Leiter der örtlichen Rechnungsprüfungen in Nordrhein-Westfalen (VERPA e.V.) hat die Unterzeichner deshalb gebeten, ein Gutachten zur Rechtsstellung der Leiterinnen und Leiter der örtlichen Rechnungsprüfungen zu erstellen.

Die örtliche Rechnungsprüfung kann die ihr obliegenden Aufgaben nur dann rechtmäßig, effektiv und effizient wahrnehmen, wenn die rechtlichen Rahmenbedingungen ihrer Tätigkeit geklärt sind. Rechtsunsicherheiten bergen die Gefahr, dass die Kompetenzen der Rechnungsprüfung zu Unrecht beschnitten werden. Das gilt besonders dann, wenn die §§ 101 ff. GO NW in einer Weise ausgelegt werden, die der in § 104 Abs. 1 S. 2 GO NW vorgesehenen Weisungsunabhängigkeit der Rechnungsprüfung nicht gerecht wird. Hier soll das Gutachten zu einer größeren Rechtssicherheit in praxisrelevanten Statusfragen beitragen und der Rechnungsprüfung in Zukunft eine solide Argumentationsbasis sowie Handlungsempfehlungen für eine geeignete Vorgehensweise zur Verfügung stellen. Die von der Auftraggeberin im Einzelnen aufgeworfenen Fragen reichen dabei über die in den §§ 101 ff. GO NW getroffenen Vorschriften deutlich hinaus und berühren neben dem Organisationsrecht vor allem auch das Beamtenrecht sowie aus dem materiellen Recht das Datenschutzrecht.

Unabhängig vom juristischen Klärungsbedarf stellt sich die rechtspolitische Frage nach einer Stärkung der Rechtsstellung der Leiter der örtlichen Rechnungsprüfung in der Gemeindeordnung. Sie spielt eine Schlüsselrolle bei der Optimierung der Unabhängigkeit und Wirksamkeit der Rechnungsprüfung. Das Gutachten soll Vorschläge

für eine rechtspolitische Diskussion unterbreiten, dabei das Für und Wider darstellen und bewerten und ihre Realisierbarkeit untersuchen.

1.2 Die VERPA e.V.

Die Vereinigung der Leiterinnen und Leiter der örtlichen Rechnungsprüfungen in NRW (VERPA e.V.) ist der Berufsverband der Leiterinnen und Leiter der örtlichen Rechnungsprüfungen in NRW. Sie besteht seit 1975 als freiwilliger Zusammenschluss mit dem Ziel, die Qualität der örtlichen Rechnungsprüfung durch Vernetzung und einen systematischen Erfahrungsaustausch sowie die gemeinschaftliche Weiterentwicklung von Prüfungsmethoden zu verbessern. Von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden sowie Landkreisen und Rechenzentren mit hauptamtlicher Rechnungsprüfung sind in der VERPA derzeit über 200 Leiterinnen und Leiter der örtlichen Rechnungsprüfung organisiert. Mitglieder der VERPA sind dabei in der Regel die Städte und Gemeinden, zum Teil aber auch die Leiterinnen und Leiter persönlich.

Besonders engagiert ist die VERPA bei der Fortbildung sowie im Ausbau von Kontakten mit anderen Netzwerken von Rechnungsprüferinnen und Rechnungsprüfern, wie dem IDR (Institut der Rechnungsprüfer/innen), in dem Prüfer/innen bundesweit organisiert sind. Ein weiteres wesentliches Aufgabenfeld der VERPA ist die Pflege des Kontakts und des Austauschs mit dem Innenministerium NRW, der Gemeindeprüfungsanstalt NRW, den kommunalen Spitzenverbänden sowie weiteren berufsständischen Verbänden.

1.3 Gang der Untersuchung

Im Mittelpunkt der Untersuchung steht die Rechtsstellung der örtlichen Rechnungsprüfung sowie ihrer Leiterinnen und Leiter. Sie ergibt sich vor allem aus der Verortung der örtlichen Rechnungsprüfung innerhalb der gemeindlichen Struktur, die daher Ausgangspunkt der Untersuchung sein soll (2.). Besonders einzugehen ist dabei

auf die organisatorische Einbindung der Rechnungsprüfung und ihr Verhältnis zum Bürgermeister sowie ihre funktionelle Unabhängigkeit.

Nach den Möglichkeiten der kommunalen Gemeinschaftsarbeit für den Bereich der örtlichen Rechnungsprüfung (3.) wird zunächst auf die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung und die Folgen für die Ressourcenausstattung eingegangen (4.), bevor die Rechtsstellung der Leitung der örtlichen Rechnungsprüfung (5.) genauer in den Blick genommen wird. Hier soll es dann neben Fragen zum Zuschnitt der Stelle vor allem um die Bestellung und Abberufung der Leitung gehen.

Thema des nächsten Abschnittes sind die besonderen Rechte und Pflichten des Leiters und der Prüfer der örtlichen Rechnungsprüfung (6.). Dabei spielen vor allem die fachliche Weisungsfreiheit (§ 104 Abs. 1 S. 2 GO NW) und die weiteren Unterrichtsrechte (§ 103 Abs. 4 S. 1 GO NW) sowie die Möglichkeiten, diese Rechte – notfalls im Wege der Klage – durchzusetzen, eine wichtige Rolle. Schließlich ist auf das Verfahren im Rechnungsprüfungsausschuss (7.) und auf die Haftung der mit der Rechnungsprüfung betrauten Personen einzugehen (8.).

2. Die Stellung der örtlichen Rechnungsprüfung innerhalb der gemeindlichen Organisation

Wesentliche Folgen für die Stellung der örtlichen Rechnungsprüfung hat vor allem der Umstand, dass die Rechnungsprüfung hierarchisch *nicht* – wie dies etwa bei den Rechnungshöfen des Bundes und der Länder der Fall ist – auf gleicher Stufe mit den obersten Gemeindeorganen (also Rat und Bürgermeister) steht, sondern Dienststelle der Gemeindeverwaltung (2.1), also organisatorisch in die Gemeindeverwaltung eingebunden (2.2) ist.

Die Mitglieder der örtlichen Rechnungsprüfung genießen nach den Vorschriften der Gemeindeordnung darüber hinaus weder – wie die Mitglieder der Rechnungshöfe – volle richterliche (also auch persönliche) Unabhängigkeit; noch sind sie in ihrer Tätigkeit so frei wie die Rechnungshöfe, denn ihnen können sowohl vom Rat Aufgaben übertragen werden (§ 103 Abs. 2 GO NW) als auch vom Bürgermeister Prüfaufträge erteilt werden (§ 103 Abs. 3 GO NW). Die örtliche Rechnungsprüfung erfüllt jedoch zusammen mit der überörtlichen Prüfung, die in Nordrhein-Westfalen durch die Gemeindeprüfungsanstalt durchgeführt wird, eine ähnliche Funktion wie die Rechnungshöfe¹. Der problematischen Nähe zwischen Kontrollorgan und Kontrollunterworfenem trägt die Gemeindeordnung dabei auf verschiedene Weise Rechnung. Im Ergebnis wird die erforderliche Distanz zur Verwaltung durch eine – auch verfassungsrechtlich abgesicherte – funktionelle Unabhängigkeit der örtlichen Rechnungsprüfung erreicht (2.4).

2.1 Die örtliche Rechnungsprüfung als Dienststelle der Gemeindeverwaltung

Weil „niemand sich selbst prüfen kann“, setzt eine wirksame Rechnungsprüfung voraus, dass sie von einer gegenüber der geprüften Verwaltung unabhängigen und

¹ Mohll/Backes, VR 1991, S. 141. Siehe zur Aufgabenverteilung zwischen örtlicher Prüfung und überörtlicher Prüfung etwa *Siedentopf*, in: Püttner, Handbuch kommunale Wissenschaft und Praxis (2. Auflage 1985), Bd. 6, S. 53. Zu den Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung hier auch noch unten 4.

selbständigen Stelle durchgeführt wird. Dazu sollte die prüfende Stelle organisatorisch und funktionell soweit irgend möglich außerhalb der geprüften Verwaltung stehen².

Bei den Rechnungshöfen des Bundes und der Länder ist diese Voraussetzung dadurch verwirklicht, dass sie als der Exekutive gegenüber selbständige, nur dem Gesetz unterworfenen oberste Staatsbehörden gestaltet sind (Art. 114 Abs. 2 GG, § 1 BRHG/ Art. 87 LVerf NW, § 1 LRHG NW). Als oberste Staatsbehörden stehen sie neben den Regierungsstellen, sind selbständig und unabhängig von ihnen und den anderen Staatsorganen nicht unterstellt. Ihre Einordnung im System der Staatsgewalten ist umstritten³. Von den einen werden sie der Legislative zugeordnet – etwa als „Hilfsorgane des Parlaments“ oder „funktionelle Organe der Legislative“, andere sehen sie eher in der Nähe der Exekutive – etwa als „verwaltungsmäßig garantierte, ergänzende Institution eigener Art der vollziehenden Gewalt“, wieder andere betonen eine funktionelle Nähe zu den Gerichten oder aber qualifizieren die Rechnungshöfe als „vierte Gewalt“ neben Legislative, Exekutive und Judikative bzw. als eine zwischen den Staatsgewalten stehende Einrichtung „sui generis“. Einigkeit besteht jedenfalls insoweit, als jedwede Einordnung jedenfalls nicht zu einer organisatorischen Unterordnung der Rechnungshöfe unter andere Staatsorgane oder -behörden führt.

Auf kommunaler Ebene lässt sich keine derart weit verselbständigte Position erreichen, wenn man nicht zugunsten einer außerhalb der Gemeinde stehenden staatlichen oder körperschaftlichen Stelle ganz auf eine örtliche Rechnungsprüfung verzichten will⁴. Das liegt vor allem daran, dass die Gemeinde als Träger mittelbarer Staatsverwaltung in ihrer Gesamtheit der Exekutive zuzuordnen ist. Weil es auf der

² Neitz, Die kommunale Rechnungsprüfung, S. 50 f. m.w.N.; Schröer, Gemeindeprüfungsrecht, S. 5 f.; Siedentopf/Grunwald, Die kommunale Rechnungsprüfung, S. 27.

³ Einen Überblick bieten Heun, in: Dreier, GG, Art. 114, Rn. 19 ff.; Kube, in: Maunz/Dürig, Art. 114 GG, Rn. 59 ff.; Reger, Verwaltungsarchiv 1975, S. 195, 212 ff. jeweils m.w.N.

⁴ Schröer, Gemeindeprüfungsrecht, S. 5 ff.

kommunalen Ebene keine „Gewaltenteilung“ im hergebrachten Sinne gibt (die Gemeinde ist schließlich bereits selbst Teil der Exekutive), ließe sich die Rechnungsprüfung allenfalls dadurch aus dem geschlossenen Organismus der städtischen Verwaltung ausscheiden, dass man sie als „Sonderbehörde“ begreift – etwa als ein im Rahmen der Gemeindeverwaltung selbständiges Amt eigenen Rechts⁵. Dagegen ist jedoch zu Recht eingewandt worden, dass diese Konstruktion widersprüchlich ist: die Rechnungsprüfung kann nicht gleichzeitig aus dem Organismus der Gemeindeverwaltung ausscheiden, aber wiederum in deren Rahmen ein Amt darstellen. Sie ist entweder Teil der einheitlichen Verwaltung mit einigen Besonderheiten; oder aber selbständiges Amt im Sinne von Behörde und hat dann – als zweite gemeindliche Behörde mit Sonderfunktion – mit der Gemeindeverwaltung nichts mehr zu tun⁶.

Letzteres erscheint nicht nur kaum praktikabel⁷ und nicht empfehlenswert⁸, sondern war vom Gesetzgeber auch offensichtlich nicht gewollt: Die örtliche Rechnungsprüfung untersteht nach dem Wortlaut des § 104 Abs. 1 S. 1 und 2 GO NW ausdrücklich nur in ihrer sachlichen Tätigkeit nicht dem Bürgermeister oder anderen Gemeindeorganen. In dienstrechtlicher Hinsicht ist dagegen selbst der Leiter der örtlichen Rechnungsprüfung gem. § 73 Abs. 2 GO NW dem Bürgermeister untergeordnet (siehe dazu noch unten, 2.2). Die örtliche Rechnungsprüfung ist auch im Übrigen mit Gemeindebediensteten besetzt, die der Dienstaufsicht des auch für alle anderen Gemeindebeamten zuständigen Dienstvorgesetzten unterliegen. Die Prüfer werden von der Gemeinde ernannt und entlassen; die sachliche Ausstattung erfolgt ebenso wie die personelle Besetzung durch die Gemeinde. Daraus ergibt sich, dass die Rech-

⁵ Bahlmann, GemHH 1952, S. 186.

⁶ Vgl. statt vieler Neitz, Die kommunale Rechnungsprüfung, S. 63 f.; Schröer, Gemeindeprüfungsrecht, S. 9 f.

⁷ Neitz, Die kommunale Rechnungsprüfung, S. 64; Schröer, Gemeindeprüfungsrecht, S. 10 f.; Siedentopf/Grunwald, Die kommunale Rechnungsprüfung, S. 28.

⁸ Neitz, Die kommunale Rechnungsprüfung, S. 96; Mohl/Backes, VR 1991, S. 141.

nungsprüfung eben nicht als örtliche Sonderbehörde außerhalb der Gemeinde, sondern als Dienststelle der Gemeinde konzipiert ist⁹.

Als Dienststelle weist die örtliche Rechnungsprüfung jedoch in dreierlei Hinsicht Besonderheiten auf, die der Förderung ihrer Unabhängigkeit und Selbständigkeit dienen¹⁰. Dies sind zum einen die hervorgehobene organisatorische Eingliederung der örtlichen Rechnungsprüfung (dazu sogleich unter 2.2), zum anderen die Weisungsunabhängigkeit der örtlichen Rechnungsprüfung im Hinblick auf ihre Prüfungstätigkeit (dazu unten, 2.4 und 6.1) sowie schließlich besondere Anforderungen und Garantien hinsichtlich des Leiters und der weiteren Mitglieder der örtlichen Rechnungsprüfung (dazu unten, 5.). Eine Besonderheit liegt auch insofern vor, als die Bezeichnung der Dienststelle in der Gemeindeordnung gesetzlich festgelegt ist: Sie heißt seit dem GO-Reformgesetz 2007¹¹ nun nicht mehr „Rechnungsprüfungsamt“, sondern „örtliche Rechnungsprüfung“, ohne dass damit jedoch eine Veränderung ihrer rechtlichen Stellung einhergegangen wäre¹².

2.2 Organisatorische Einbindung

Hält man zugunsten des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden (Art. 28 Abs. 2 GG)¹³ an einer selbständigen kommunalen Rechnungsprüfung fest – die dann nur als gemeindliche Dienststelle denkbar ist (2.1) –, ist die Rechnungsprüfung der Gefahr einer Beeinflussung durch andere Stellen oder Organe der Gemeinde ausgesetzt. Die

⁹ Ganz herrschende Meinung, vgl. nur *Neitz*, Die kommunale Rechnungsprüfung, S. 63 ff.; *Schröer*, Gemeindeprüfungsrecht, S. 9 ff.; sowie *Siedentopf/Grünwald*, Die kommunale Rechnungsprüfung, S. 28. Handreichung Innenministerium, Neues Kommunales Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen, S. 300.

¹⁰ *Neitz*, Die kommunale Rechnungsprüfung, S. 54.

¹¹ Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung (GO-Reformgesetz) v. 9. Oktober 2007, GVBl. NRW Nr. 21 v. 16. Oktober 2007, S. 380 ff.

¹² Die Gesetzesbegründung spricht selbst noch von Rechnungsprüfungsamt, vgl. Drs. 14/3979 v. 19. März 2007.

¹³ Zur kommunalen Rechnungsprüfung und Selbstverwaltung *Herder*, GemHH 1973, S. 246 ff.

erforderliche Distanz zwischen Kontrollorgan und Kontrollunterworfenen muss deshalb auf andere Weise hergestellt werden.

In Nordrhein-Westfalen wird dies insbesondere dadurch erreicht, dass die Rechnungsprüfung nicht – wie in manchen anderen Bundesländern¹⁴ – der Verwaltungsspitze also dem Bürgermeister, sondern dem Rat unmittelbar verantwortlich und in ihrer sachlichen Tätigkeit ihm unmittelbar unterstellt ist (§ 104 Abs. 1 S. 1 GO NW). Diese Unabhängigkeit von der Verwaltungsspitze ist deshalb wichtig, weil Objekt der Kritik des Prüfungsamtes im Wesentlichen die Verwaltung ist, für die der Bürgermeister die Verantwortung trägt (§ 62 Abs. 1 S. 2 GO NW)¹⁵. Durch die Unterstellung unter den Rat wird die Stellung der Rechnungsprüfung der ministerialfreien Stellung der Rechnungshöfe angenähert¹⁶.

Die Unterstellung unter den Rat führt gleichwohl nicht zu einer vollkommenen Unabhängigkeit der Rechnungsprüfung vom Bürgermeister. Sie bezieht sich nämlich lediglich auf die sachliche Tätigkeit der Rechnungsprüfung. In persönlicher – d.h. dienstrechtlicher – Hinsicht bleiben die Mitglieder der Rechnungsprüfung wie alle Bediensteten der Gemeinde (also Beamte und Angestellte) gem. § 73 Abs. 2 GO NW dem Bürgermeister unterstellt.

Im Beamtenrecht wird insoweit unterschieden zwischen dem Dienstvorgesetzten und dem Vorgesetzten. Dienstvorgesetzte Stelle ist nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 LBG NW die durch das Kommunalverfassungsrecht bestimmte Stelle. Dies ist gem. § 2 Abs. 4 S. 1 LBG NW diejenige Stelle, die die beamtenrechtlichen Entscheidungen über die persönlichen Angelegenheiten der ihr nachgeordneten Beamten trifft, also gem. § 73

¹⁴ So zum Beispiel in Baden-Württemberg (§ 109 Abs. 2 S. 2 GO BaWü), Rheinland-Pfalz (§ 111 Abs. 2 S. 1 GO Rhl.-Pf.), Saarland (§ 120 Abs. 1 S. 2 GO Saarl.), Sachsen (§ 103 Abs. 2 S. 2 SächsGO), Sachsen-Anhalt (§ 128 Abs. 1 S. 2 GO Sachsen-Anhalt), Thüringen (§ 81 Abs. 3 S. 3 ThürKO).

¹⁵ Zwar kann auch die Tätigkeit des Rates Gegenstand der Prüfung sein, so dass auch zum Rat ein gewisser Abstand wünschenswert ist. Die Unterstellung unter den Rat erscheint jedoch jedenfalls als das „kleinere Übel“, zumal die Abhängigkeit von einem pluralistisch besetzten Gremium rein faktisch nicht so intensiv sein kann wie von einer Einzelperson (dazu auch noch unten, 2.5).

¹⁶ Neitz, Die kommunale Rechnungsprüfung, 65.

Abs. 2 und 3 GO NW der Bürgermeister. Vorgesetzter ist dagegen, wer dienstliche Anordnungen erteilen kann (§ 2 Abs. 5 LGB NW). Typischerweise ist das – auch in der Gemeindeverwaltung – der Dienstvorgesetzte. Das ist aber keineswegs zwingend, wie die Regelung des § 104 Abs. 1 S. 2 GO NW zeigt: In ihrer sachlichen Tätigkeit ist die Rechnungsprüfung allein dem Rat unterstellt. Dem Bürgermeister bleibt durch diese Regelung kein Recht für Sachweisungen mehr, er kann deshalb auch nicht als Vorgesetzter, sondern nur als Dienstvorgesetzter angesehen werden¹⁷.

Vorgesetzter der örtlichen Rechnungsprüfung ist stattdessen grundsätzlich der Rat. Der Bürgermeister kann der örtlichen Rechnungsprüfung zwar Aufträge zu bestimmten Prüfungen erteilen (siehe dazu noch unten, 4.3). Die Befugnis, Geschäfte zur Bearbeitung zuzuweisen, gehört auch zu den wichtigsten Rechten des Vorgesetzten. Diese Einzelbefugnis kann gleichwohl dem generellen Weisungsrecht eines Vorgesetzten nicht gleichgestellt werden. Man kann den Bürgermeister deshalb höchstens in Beschränkung auf diese eine, besondere Befugnis auch als Vorgesetzten bezeichnen¹⁸.

Da die Unterstellung unter den Rat *unmittelbar* sein muss, darf sie nicht durch den Bürgermeister als Zwischenglied vermittelt werden¹⁹. Dies auch nicht vor dem Hintergrund, dass die Rechnungsprüfung Teil der Gemeindeverwaltung ist. Damit ist jedoch noch nichts über die grundsätzliche Zulässigkeit einer dezernatsmäßigen Einbindung gesagt. Es bestehen keine Bedenken, die örtliche Rechnungsprüfung einem Dezernat (etwa dem des Bürgermeisters oder eines Beigeordneten, auch des Kämmers) einzugliedern, wenn dabei beachtet wird, dass die unmittelbare Unterstellung unter den Rat im Hinblick auf die sachliche Tätigkeit und die unmittelbare Verantwortlichkeit nicht beeinträchtigt wird²⁰. Praktisch läuft das darauf hinaus, dass dem

¹⁷ Mohll/Backes, VR 1991, S. 141, 142.

¹⁸ Zuhorn/Hoppe, Gemeinde-Verfassung, S. 282; Neitz, Die kommunale Rechnungsprüfung, S. 70.

¹⁹ Neitz, Die kommunale Rechnungsprüfung, S. 68.

²⁰ Schröer, Gemeindeprüfungsrecht, S. 22; Neitz, Die kommunale Rechnungsprüfung, S. 103 f.; kritischer Siedentopf/Grunwald, Die kommunale Rechnungsprüfung, S. 72.

Dezernenten in der sachlichen Tätigkeit der örtlichen Rechnungsprüfung keine Entscheidungsgewalt, sondern lediglich ein Weisungsrecht in dienstrechtlicher Hinsicht zusteht (Dienstzeit, Urlaub, Befreiungen usw.)²¹.

2.3 Organeigenschaft der örtlichen Rechnungsprüfung?

Die Auftraggeberin hat darüber hinaus die Frage aufgeworfen, ob die örtliche Rechnungsprüfung Organ der Gemeinde ist – und ob diese Stellung hilfreich wäre, um die Unabhängigkeit der Prüfung sicherzustellen.

Diese Frage ist vor allem vor dem Hintergrund der bereits seit den 1960er Jahren dazu in der Literatur zum früheren Rechnungsprüfungsamt geführten Diskussion²² zu verstehen, die sich jedoch weitgehend auf terminologische Feinheiten konzentriert. Soweit sich überhaupt Rechtsfolgen aus der begrifflichen Einordnung als Organ ergeben sollen²³, geht es offenbar vorrangig darum, für die örtliche Rechnungsprüfung eine Art „Rechtsinstitutionsgarantie“ aus Art. 78 Abs. 1 Landesverfassung Nordrhein-Westfalen (LVerf NW) abzuleiten²⁴. Unter Berufung auf das sog. Freudenberg-Urteil des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs aus dem Jahre 1954²⁵ wird die Organstellung des Rechnungsprüfungsamtes etwa damit begründet²⁶,

²¹ *Schröer*, Gemeindeprüfungsrecht, S. 22.

²² Zuerst wohl *Schröer*, Rechnungsprüfungsamt und Rechnungsprüfungsausschuss, S. 190 ff.; im Folgenden dann *Schröer*, Gemeindeprüfungsrecht, 51 ff.; *Neitz*, Die kommunale Rechnungsprüfung, S. 104 ff.; *Fiebig*, Kommunale Rechnungsprüfung, S. 42 ff., 64 ff.; *Sennwald*, in: Held/Becker/Decker, Vor §§ 101 bis 106 GO NRW, Tz. 2; *Rehn/Cronauge*, § 101 GO, Tz. 1, § 104 GO NRW, Tz. 1; dazu auch *Kämmerling*, VR 2007, S. 21 f.

²³ Unklar z.B. bei *Neitz*, Die kommunale Rechnungsprüfung, S. 104 ff.

²⁴ *Fiebig*, Kommunale Rechnungsprüfung, S. 42 ff.; ähnlich – allerdings auf die damals auch in Nordrhein-Westfalen noch bestehende „Amtsordnung“ bezogen – auch schon *Schröer*, Rechnungsprüfungsamt und Rechnungsprüfungsausschuss, S. 212 ff.

²⁵ OVG NRW, Urteil v. 21. August 1954, Az.: 3/53, OVGE MüLü 9, S. 74 ff.

²⁶ *Fiebig*, Kommunale Rechnungsprüfung, S. 42 ff., 64 ff.

- dass die Rechnungsprüfung eigene Aufgaben wahrnimmt, ohne dass ein Dritter anordnen bzw. vorgeben darf, wie die Aufgaben wahrzunehmen sind (vgl. zur sachlichen Weisungsfreiheit hier noch unten, 4. und 6.1),
- dass die Aufgaben der Rechnungsprüfung von einem Dritten nicht weggenommen werden können (vgl. zum Aufgabenbestand der Rechnungsprüfung hier noch unten, 4.), sowie
- dass die Rechnungsprüfung ihre Aufgaben und Befugnisse unmittelbar aus einem Gesetz ableiten kann (siehe dazu unten, 4.).

Mit dieser begrifflichen Zuordnung soll nicht nur die herausgehobene Stellung innerhalb der Gemeindeverwaltung unterstrichen werden, sondern sie wird anscheinend insoweit auch als verfassungsrechtlich abgesichert angesehen²⁷.

Inwieweit das tatsächlich der Fall ist, entscheidet sich bei genauer Betrachtung jedoch nicht anhand der begrifflichen Zuordnung der örtlichen Rechnungsprüfung als Organ, sondern anhand der einzelnen Vorschriften der Gemeindeordnung sowie des materiellen Verfassungsrechts – also insbesondere Art. 28 Abs. 2 GG/ Art. 78 LVerf NW. Inwieweit eine funktionelle Unabhängigkeit der örtlichen Rechnungsprüfung tatsächlich besteht und verfassungsrechtlich abgesichert ist, soll daher hier ausgehend vom materiellen Recht behandelt werden. Die Annahme einer „Rechtsinstitutionsgarantie“ erscheint dabei allerdings überspannt (siehe unten 2.4).

Wenn sonst in der – nicht speziell zum Rechnungsprüfungsamt erschienenen – Literatur über den Begriff des Organs diskutiert wird, geschieht dies im Übrigen meist im Zusammenhang mit Rechtsschutzfragen²⁸, vor allem im Zusammenhang mit sog. Organstreitigkeiten²⁹ (siehe dazu hier noch unten, 6.4.3). Als solche werden Streitig-

²⁷ Fiebig, Kommunale Rechnungsprüfung, S. 42 ff.

²⁸ In diese Richtung auch Rehn/Cronaue, § 101 GO NRW, Tz. 1, § 104 GO NRW, Tz. 2; Sennewald, in: Held/Becker/Decker, Vor §§ 101-106 GO NRW, Tz. 1.

²⁹ Vgl. in der jüngeren Literatur ausführlich etwa Diemert, Der Innenrechtsstreit im öffentlichen Recht und im Zivilrecht, S. 90 ff.; oder Roth, Verwaltungsrechtliche Organstreitigkeiten, passim.

keiten um die einem Organ oder Organteil zugewiesenen kompetentiellen Rechtspositionen bezeichnet. Dabei werden Streitigkeiten zwischen verschiedenen Organen einer juristischen Person (Interorganstreit) und zwischen einem (Gesamt-) Organ und seinen Organteilen (Intraorganstreit) unterschieden³⁰. Weil der Verwaltungsprozess auf Rechtsbeziehungen im Außenverhältnis zwischen Bürger und Staat zugeschnitten ist, bereitet die Frage nach gerichtlich durchsetzbaren Innenrechtspositionen im Einzelnen erhebliche Schwierigkeiten, die in Rechtsprechung und Literatur zu zahlreichen Streitfragen geführt haben³¹. Solche Klagen sind unter anderem nur zulässig, wenn das klagende Organ (oder der Organteil) geltend machen kann, in eigenen Rechten verletzt zu sein (§ 42 Abs. 2 VwGO, sog. Klagebefugnis). Gefordert wird eine „wehrfähige Innenrechtsposition“³². Hierfür soll nicht schon jede organisationsinterne Wahrnehmungszuständigkeit genügen. Entscheidend sei vielmehr, dass die dem jeweiligen Organ oder Organteil zugewiesene Kompetenz auch die Funktion habe, durch gegenseitige Kontrolle der Gemeindeorgane eine innergemeindliche „Machtbalance“ herzustellen und dem jeweiligen Organ/Organteil die Einbringung eigener Zielvorstellungen zu ermöglichen („Kontrastorgantheorie“)³³.

In diesem Zusammenhang wird unter anderem auch über terminologische Fragen diskutiert³⁴, ohne dass damit jedoch schon konkrete Rechtsfolgen in Verbindung gebracht würden. Im Hinblick auf die Klagebefugnis wird vielmehr auch hier umgekehrt gefragt, ob das einfache Recht (oder auch Verfassungsrecht) der jeweiligen Institution einzelne Rechte oder Pflichten zuweist, die sie – zur Herstellung einer in-

³⁰ Hoppe, Organstreitigkeiten vor den Verwaltungs- und Sozialgerichten, S. 120.

³¹ Vgl. im Überblick etwa Wahl/Schütz, in: Schoch/Schmidt-Aßmann, § 42 Abs. 2 VwGO, Rn. 92.

³² OVG NRW, Urteil v. 2. Februar 1972, Az.: III A 887/69, OVG MüLü 27, 258, 262; Urteil v. 10. September 1982, Az.: 15 A 1223/80, OVG MüLü 36, 154, 156; Urteil v. 26. April 1989, Az.: 15 A 2805/86, OVG MüLü 41, 118, 119; Urteil v. 21. Mai 2002, Az.: 15 B 238/02, OVG NRW NVwZ 2003, 494 jeweils m.w.N.

³³ Kingreen, DVBl. 1995, S. 1337, 1338 f. Vgl. im Übrigen Wahl/Schütz, in: Schoch/Schmidt-Aßmann, § 42 VwGO, Rn. 95 ff.

³⁴ Einen Überblick bietet etwa Diemert, Der Innenrechtsstreit im öffentlichen Recht und im Zivilrecht, S. 90 ff.

nergemeindlichen „Machtbalance“ – gerichtlich durchsetzen können soll³⁵. Nur wenn das der Fall ist, soll die Institution „als Organ oder Organteil“ klagebefugt sein. Ob dies auch für die örtliche Rechnungsprüfung der Fall ist, wird hier noch zu untersuchen sein (siehe unten, 6.4.3). Dabei ist jedoch auch hier nicht vom *Begriff* des Organs auszugehen, sondern von den einzelnen Rechten und Pflichten der örtlichen Rechnungsprüfung.

Die Frage nach der Organeigenschaft der örtlichen Rechnungsprüfung muss also im jeweiligen konkreten Kontext beantwortet werden. Im Sinne einer organisationsrechtlich systematisierenden Redeweise, wonach als Organ alle Personen oder Personenmehrheiten verstanden werden, deren Handeln unmittelbar der juristischen Person zugerechnet wird, ist die örtliche Rechnungsprüfung ebenso Organ, wie dies auch die Ausschüsse oder die Gleichstellungsbeauftragte sind.

2.4 Funktionelle Unabhängigkeit

Zentral für die Arbeit der örtlichen Rechnungsprüfung ist eine möglichst umfassende funktionelle Unabhängigkeit von den anderen gemeindlichen Institutionen. Die Gemeindeordnung enthält hierzu eine Regelung in § 104 Abs. 1 S. 2 GO NW (2.4.1). Die dort gewährte funktionelle Unabhängigkeit ist aber auch in gewissem Umfang verfassungsrechtlich abgesichert (2.4.2).

2.4.1 Die Regelung des § 104 Abs. 1 S. 2 GO NW

Die Gemeindeordnung selbst bestimmt für die örtliche Rechnungsprüfung lediglich in § 104 Abs. 1 S. 2 GO NW, dass sie „von fachlichen Weisungen frei“ ist. Anders als in den meisten anderen Bundesländern³⁶ ist dagegen nicht auch ausdrücklich gesetz-

³⁵ So etwa *Wahl/Schütz*, in: Schoch/Schmidt-Aßmann, § 42 VwGO, Rn. 95 ff.

³⁶ Vgl. etwa Baden-Württemberg (§ 109 Abs. 2 S. 1 GO BaWü), Bayern (Art. 104 Abs. 2 S. 3 BayGO), Brandenburg (§ 112 Abs. 1 S. 3 GO Bra), Hessen (§ 130 Abs. 1 S. 1 und S. 2 HessGO), Niedersachsen (§ 118 Abs. 1 S. 3 NGO), Saarland (§ 120 Abs. 1 S. 1 GO Saarl.), Sachsen (§ 103 Abs. 2 S. 1 SächsGO), Sachsen-Anhalt (§ 126 Abs. 3 GO Sachs.-Anh.), Schleswig-Holstein (§ 115 Abs. 3 S. 1 GO Schl.-

lich geregelt, dass die örtliche Rechnungsprüfung bei der Erfüllung der ihr zugewiesenen Aufgaben insgesamt unabhängig und an Weisungen nicht gebunden ist. Eine entsprechende gesetzliche Regelung findet sich lediglich für die überörtliche Prüfung in § 105 Abs. 2 GO NW, der lautet:

„Die Gemeindeprüfungsanstalt ist bei der Durchführung ihrer Aufgaben unabhängig und an Weisungen nicht gebunden.“

Gleichwohl ist dieses teilweise Schweigen des Gesetzgebers nicht so zu verstehen, dass der Gesetzgeber eine funktionelle Unabhängigkeit der örtlichen Rechnungsprüfung nicht gewollt hätte³⁷. Die Regelung des § 104 Abs. 1 S. 2 GO NW („Sie ist von fachlichen Weisungen frei“) ist sogar im Jahr 2005 durch das Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen (NKFG NRW) gerade eingefügt worden, um „noch stärker als bisher die Unabhängigkeit der örtlichen Rechnungsprüfung der Gemeinde“ zu betonen³⁸. Dass für die örtliche Rechnungsprüfung eine andere Regelung getroffen worden ist als für die überörtliche Prüfung, erklärt sich vielmehr daraus, dass die örtliche Rechnungsprüfung – anders als die für die überörtliche Prüfung zuständige Gemeindeprüfungsanstalt – organisatorisch in die Gemeindeverwaltung eingegliedert ist, womit zwangsläufig eine gewisse Abhängigkeit in persönlicher, nämlich dienstrechtlicher Hinsicht einhergeht (siehe oben, 2.2). In dieser Hinsicht ähnelt die nordrhein-westfälische Regelung auch den in den anderen Bundesländern getroffenen Regelungen, die sämtlich die Unabhängigkeit der Rechnungsprüfung allein auf die sachliche Tätigkeit beziehen und die Befugnisse des Dienstvorgesetzten unberührt lassen³⁹.

Hlst.), Thüringen (§ 81 Abs. 3 S. 1 und S. 2 ThürKO), Rheinland-Pfalz (§ 111 Abs. 2 S. 1 GO Rhld.-Pf.).

³⁷ So noch *Siedentopf/Grünwald*, Die kommunale Rechnungsprüfung, S. 31 vor dem Hintergrund der alten Regelung. A.A. unter Betonung des Sinn und Zwecks der Prüfungstätigkeit dagegen schon früher *Neitz*, Die kommunale Rechnungsprüfung, S. 92; siehe außerdem *Gohlke*, Die örtliche Rechnungsprüfung, S. 43.

³⁸ Vgl. die Gesetzesbegründung, Landtag NRW, Drs. 13/55657 v. 18. Juni 2004, S. 199.

³⁹ Besonders ausdrücklich Bayern: Art. 104 Abs. 2, S. 3 und 4 BayGO.

2.4.2 Verfassungsrechtliche Absicherung

Dass in sachlicher Hinsicht eine volle funktionelle Unabhängigkeit der örtlichen Rechnungsprüfung als Institution⁴⁰ auch in Nordrhein-Westfalen bestehen muss, lässt sich auch verfassungsrechtlich begründen. Anknüpfungspunkt dafür ist das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden aus Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 78 LVerf NW. Insoweit ist spätestens seit dem sog. Freudenberg-Urteil des Verfassungsgerichtshofs NRW⁴¹ anerkannt, dass der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung auch für die Organstruktur der Kommunen und die Ausgestaltung ihrer Willensbildung Aussagen zu entnehmen sind⁴². Das hat auch für die örtliche Rechnungsprüfung Bedeutung.

2.4.2.1 Gewährleistungsumfang des Art. 78 Abs. 1 LVerf NW

Nach Art. 78 Abs. 1 LVerf NW haben die Gemeinden das Recht der Selbstverwaltung „durch ihre gewählten Organe“. Gesichert ist hierdurch vor allem die gemeindliche Eigenwahl ihrer Organe im Gegensatz zur früher möglichen Organbestellung von anderer Seite⁴³. Trotz der Verwendung des Plurals sind durch Art. 78 Abs. 1 LVerf NW jedoch nicht mehrere Organe garantiert (vor allem nicht im Sinne einer „Rechtsinstitutionsgarantie“), sondern die Organisationsstruktur im Einzelnen bleibt der das Kommunalrecht regelnden Landesgesetzgebung anheimgestellt⁴⁴.

Der durch Art. 78 Abs. 1 LVerf NW gewährte Schutz reduziert sich insoweit auf ein Gebot der „Folgerichtigkeit“: Die Frage, welche gemeindlichen Institutionen als gewählte Organe der Gemeinde im Sinne von Art. 78 Abs. 1 LVerf NW geschützt sind, ist dabei vor allem durch Würdigung der einfachgesetzlichen Bestimmungen der

⁴⁰ Siehe zur Unabhängigkeit der einzelnen Personen (also Leiter und Prüfer) noch unten, 6.1.1.

⁴¹ OVG NRW, Urteil v. 21. August 1954, Az.: 3/53, OVGE MüLü 9, S. 74 ff.

⁴² Nachweise bei *Oebbecke*, Weisungs- und unterrichtungsfreie Räume in der Verwaltung, S. 160 f.

⁴³ OVG NRW, Urteil v. 21. August 1954, Az.: 3/53, OVGE MüLü 9, S. 74 ff.

⁴⁴ *Tettinger*, in: Löwer/Tettinger, Art. 78 LVerf, Rn. 63.

Gemeindeordnung zu bestimmen⁴⁵. Soweit das der Fall ist, richtet sich der Schutz des Art. 78 Abs. 1 LVerf NW vor allem gegen Eingriffe von außen, etwa durch den Gesetzgeber; soweit der Gesetzgeber bestimmte Institutionen als gewählte Organe ausgestaltet hat, darf er die Rechte der so legitimierten Organe nicht ohne weiteres verkürzen. Art. 78 Abs. 1 LVerf NW entfaltet darüber hinaus aber auch Wirkungen für die Gesetzesanwendung und damit auch im gemeindlichen Innenbereich, da bestehende gesetzliche Regelungen (verfassungskonform) im Sinne des durch Art. 78 Abs. 1 LVerf NW gewährten Schutzes auszulegen sind.

Im Hinblick auf den Gewährleistungsumfang des Art. 78 Abs. 1 LVerf NW ist vor allem der Umstand bedeutsam, dass dieser sich nicht auf alle Organe erstreckt, sondern lediglich auf die „gewählten“. Es kommt deshalb weniger auf die Frage an, wann eine Institution als Organ zu qualifizieren ist, als darauf, inwieweit sie demokratisch legitimiert ist. Art. 78 Abs. 1 LVerf NW betont nämlich einen Aspekt der kommunalen Selbstverwaltung, den man als „Bürgerschaftlichkeit“ umschreiben kann⁴⁶. Kommunale Selbstverwaltung ist auch Selbstverwaltung der Bürger. Diese werden repräsentiert durch ihre gewählten Vertreter, in der derzeitigen Ausgestaltung der Gemeindeordnung also vor allem durch den Rat. Darauf nimmt Art. 78 Abs. 1 LVerf NW Bezug, der insoweit als Ausprägung des Demokratieprinzips (Art. 20 Abs. 1, 2 i.V.m. 28 Abs. 1 S. 1, 2 GG) für die gemeindliche Binnenorganisation zu verstehen ist⁴⁷.

Für den Bereich der Binnenorganisation ist Art. 78 Abs. 1 LVerf NW so zu verstehen, dass alle wichtigen Angelegenheiten durch eine Mehrzahl gewählter Bürgervertreter entschieden werden müssen. In Bezug auf die Bestellung von Organen hat dies Auswirkungen auf die zulässige Länge der Legitimationskette; so ist davon auszu-

⁴⁵ So auch OVG NRW, Urteil v. 21. August 1954, Az.: 3/53, OVGE MüLü 9, S. 74 ff.; *Tettinger*, in: Löwer/*Tettinger*, Art. 78 LVerf, Rn. 63.

⁴⁶ *Oebbecke*, Weisungs- und unterrichtungsfreie Räume in der Verwaltung, S. 161; *Oebbecke*, Zweckverbandsbildung, S. 57 ff.; *Oebbecke*, Gemeindeverbandsrecht, Rn. 51 ff. Zustimmend etwa *Schmidt-Jortzig*, Festgabe von Unruh, S. 530.

⁴⁷ So auch *Tettinger*, in: Löwer/*Tettinger*, Art. 78 LVerf, Rn. 67

gehen, dass dann, wenn die Bestellung von Organen mit eigenen Entscheidungsrechten nicht durch Volkswahl erfolgt, die Vertretungskörperschaft sie selbst vornehmen muss⁴⁸. In Bezug auf die Aufgabenwahrnehmung ist ferner davon auszugehen, dass in Angelegenheiten, die von anderen als den gewählten Organen erledigt werden (also zum Beispiel von Mitarbeitern der Verwaltung), diese der mindestens informierenden Kontrolle durch das Vertretungsorgan unterliegen müssen⁴⁹.

Als wichtigster Adressat der Regelung des Art. 78 Abs. 1 LVerf NW muss der Gesetzgeber Regelungen schaffen, die dem Element der Bürgerschaftlichkeit Rechnung tragen. Dabei hat er auch in Rechnung zu stellen, dass Unterrichtungsfreiheit die Kontrollbefugnisse der Vertretung gegenüber der Verwaltung beeinträchtigt und dass die Bürgerschaftlichkeit durch Weisungsfreiheit eingeschränkt wird, wenn es sich um wichtige Angelegenheiten handelt, weil insoweit die Zuständigkeit einer Mehrzahl gewählter Bürgervertreter verfassungsrechtlich vorgegeben ist⁵⁰.

Diese Vorgaben sind auch bei der Gesetzesanwendung zu berücksichtigen.

2.4.2.2 Teilhabe der örtlichen Rechnungsprüfung am Schutz des Art. 78 Abs. 1 LVerf NW

Der Schutz des Art. 78 Abs. 1 LVerf NW erstreckt sich nach der derzeitigen Ausgestaltung der Gemeindeordnung jedenfalls auf den Rat als unmittelbar von den Bürgern gewähltes Vertretungsorgan der Gemeinde sowie auf den ebenfalls direkt gewählten Bürgermeister. Die Kontrolle der Verwaltung muss wegen der Doppelfunktion des Bürgermeisters als Vorsitzender des Rates (§ 40 Abs. 2 S. 4 GO NW) und Vorsitzender der Verwaltung (§ 62 Abs. 1 S. 2, § 70 Abs. 1 S. 2 GO NW) dagegen auch heute noch vornehmlich dem Rat als Ganzes obliegen, weil nur so eine unabhängige und damit effektive Kontrolle gewährleistet werden kann.

⁴⁸ *Oebbecke, Weisungs- und unterrichtungsfreie Räume in der Verwaltung, S. 163.*

⁴⁹ *Oebbecke, Weisungs- und unterrichtungsfreie Räume in der Verwaltung, S. 163.*

⁵⁰ *Oebbecke, Weisungs- und unterrichtungsfreie Räume in der Verwaltung, S. 164.*

Die Gemeindeordnung sieht sodann vor, dass der Rat die Aufgabe der Rechnungsprüfung vor allem durch den Rechnungsprüfungsausschuss wahrnimmt (§ 57 Abs. 2, 59 Abs. 3 GO NW). Dieser „bedient“ sich gem. § 59 Abs. 3 S. 2 GO NW hierbei der örtlichen Rechnungsprüfung. Das wirft die Frage auf, wie sich die – nicht unmittelbar von den Bürgern gewählte, aber vom Rat gem. § 104 Abs. 2 GO NW bestellte – örtliche Rechnungsprüfung in dieses Beziehungsgeflecht einfügt (2.4.2.2.1) und inwieweit sie deshalb ebenfalls am Schutz des Art. 78 Abs. 1 LVerf NW teilhat (2.4.2.2.2).

2.4.2.2.1 Verhältnis der örtlichen Rechnungsprüfung zum Rat und zum Rechnungsprüfungsausschuss

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die örtliche Rechnungsprüfung als „Hilfsorgan des Rates“ anzusehen ist⁵¹, nämlich institutionell der Gemeindevertretung zuzuordnen ist. Zusammen mit dem Rechnungsprüfungsausschuss repräsentiert die örtliche Rechnungsprüfung das Volk, das die staatlichen Einrichtungen beim Umgang mit dem Geld des Volkes kontrolliert. Sie hat insoweit eine Stellung vergleichbar zur Stellung der Rechnungshöfe auf Bundes- und Landesebene inne.

Das ergibt sich insbesondere aus § 104 Abs. 1 S. 1 GO NW und § 59 Abs. 3 S. 2 GO NW: Die örtliche Rechnungsprüfung ist institutionell angebunden an den Rat als Vertretungsorgan, weil sie dem Rat gem. § 104 Abs. 1 S. 1 a.E. GO NW unmittelbar unterstellt ist. Dadurch ist sie zugleich losgelöst von der vom Bürgermeister geführten Verwaltung. Ebenfalls der Sphäre des Rates zuzuordnen ist der Rechnungsprüfungsausschuss, der gem. § 57 Abs. 2 GO NW als Pflichtausschuss zu bilden ist. Der Rechnungsprüfungsausschuss „bedient“ sich seinerseits gem. § 59 Abs. 3 S. 2 GO NW der örtlichen Rechnungsprüfung. Damit ist auch eine Beziehung zwischen Rechnungsprüfungsausschuss und örtlicher Rechnungsprüfung hergestellt.

⁵¹ Stock, Finanzwirtschaft 2001, S. 290. Zur vergleichbaren Rechtslage in Hessen: Arbeitsgemeinschaft der Rechnungsprüfungsämtler Hessen, Arbeitspapier „Neue Aufgaben und Betätigungsfelder für die Rechnungsprüfer“, S. 2 f.

Im Verhältnis zum Rat und zum Rechnungsprüfungsausschuss ist die örtliche Rechnungsprüfung nicht vollkommen unabhängig, sondern hat insoweit lediglich die Stellung eines „Hilfsorgans“ des Rates. Zwar ist die örtliche Rechnungsprüfung gem. § 104 Abs. 1 S. 2 „von fachlichen Weisungen frei“. Das gilt grundsätzlich auch gegenüber dem Rechnungsprüfungsausschuss und dem Rat, dem sie zwar unmittelbar unterstellt ist, dessen Tätigkeiten aber ebenfalls Gegenstand ihrer Prüfung sein können. Andererseits bestimmt § 59 Abs. 3 S. 2 GO NW, dass der Rechnungsprüfungsausschuss sich der örtlichen Rechnungsprüfung „bedient“.

Die Schwierigkeit bei der Bestimmung des Verhältnisses gerade zwischen Rechnungsprüfungsausschuss und örtlicher Rechnungsprüfung besteht darin, dass diese teilweise gem. § 59 Abs. 3 S. 1, 101 Abs.1 GO NW und § 103 Abs. 1 GO NW dieselben Aufgaben zu erfüllen haben, etwa die Prüfung des Jahresabschlusses der Gemeinde. Dabei entbindet der Umstand, dass der Ausschuss sich der örtlichen Rechnungsprüfung bei der Erfüllung seiner Aufgaben „bedient“ weder den Ausschuss von seiner Verantwortung noch umgekehrt. Die örtliche Rechnungsprüfung tritt – wenn sie in einer Gemeinde eingerichtet ist – auch nicht an die Stelle des Ausschusses, sondern beide Stellen behalten ihre Aufgaben nebeneinander⁵². Man kann daher nur annehmen, dass es sich um zwei Stellen handelt, die zwar zusammenwirken sollen, aber die je für sich selbst und eigenständig mit Aufgaben der Rechnungsprüfung betraut sind⁵³. Dabei liegt es nahe anzunehmen, dass sich der Rechnungsprüfungsausschuss auf die Arbeit der Rechnungsprüfung stützen soll (wie es auch in anderen Ländern geschieht) und das „bedient“ dahin auszulegen ist, dass der Rechnungsprüfungsausschuss die Arbeitsergebnisse der Rechnungsprüfung seiner eigenen Tätigkeit zu Grunde legt und sie regelmäßig übernimmt⁵⁴. Die örtliche Rechnungsprüfung ist dabei auch nicht bloßer „Erfüllungsgehilfe“ des Rechnungsprüfungsausschusses, sondern selbst „Hilfsorgan“ des Rates. Der Rechnungsprüfungsausschuss ist nämlich

⁵² Schröder, Gemeindeprüfungsrecht, S. 140.

⁵³ Siehe dazu auch Schröder, Gemeindeprüfungsrecht, S. 140 m.w.N.

⁵⁴ Schöer, Gemeindeprüfungsrecht, S. 140 f.

nicht in der Lage, eine Prüfungsbemerkung der örtlichen Rechnungsprüfung, die er nicht billigt, zu unterdrücken, sondern hat ihre abweichende Auffassung dem Rat zur Kenntnis zu bringen⁵⁵. Dadurch bleibt die funktionelle Unabhängigkeit der örtlichen Rechnungsprüfung auch gegenüber dem Rechnungsprüfungsausschuss gewahrt⁵⁶.

2.4.2.2.2 Folgerungen für den Schutz der örtlichen Rechnungsprüfung durch Art. 78 Abs. 1 LVerf NW

Soweit die örtliche Rechnungsprüfung so institutionell der Sphäre des Rates zuzuordnen ist, nimmt sie auch an dem durch Art. 78 Abs. 1 LVerf NW gewährten Schutz teil: Sie ist daher funktionell unabhängig gegenüber der zu kontrollierenden Verwaltung und aufgrund der Rückkoppelung an den Willen der Bürger auch legitimiert zu selbständiger und weitgehend weisungsfreier Tätigkeit.

Zwar ist festzustellen, dass nur der Rat unmittelbar von den Bürgern „gewählt“ ist. Sowohl der Rechnungsprüfungsausschuss als auch die örtliche Rechnungsprüfung sind dagegen lediglich mittelbar demokratisch legitimiert. So wird die Zusammensetzung des Rechnungsprüfungsausschusses gem. § 58 Abs. 1 S. 1 GO NW mit der Mehrheit der Stimmen der Ratsmitglieder bestimmt; der Rat bestellt auch gem. § 104 Abs. 2 GO NW die Leitung und die Prüfer der örtlichen Rechnungsprüfung und beruft sie ab. Rechnungsprüfungsausschuss und örtliche Rechnungsprüfung leiten ihre demokratische Legitimation also jeweils vom Rat ab. Weil der Rat die Kontrolle der Verwaltung jedoch nicht selbst vornimmt, soweit diese Aufgabe vom Rechnungsprüfungsausschuss und der örtlichen Rechnungsprüfung wahrgenommen wird, kann dem Element der Bürgerschaftlichkeit in der Sache nur dann Rechnung getragen werden, wenn sowohl der Rechnungsprüfungsausschuss als auch die örtliche Rechnungsprüfung funktionell unabhängig von der Verwaltung und dem Bürgermeister

⁵⁵ *Neitz, Die kommunale Rechnungsprüfung, S. 195; Fajßbender, GemHH 1967, S. 101; Berkenhoff, GemHH 1958, S. 162.*

⁵⁶ *Schröer, Gemeindeprüfungsrecht, S. 141.*

als ihrem Leiter sind. Besonders für die örtliche Rechnungsprüfung, die – anders als der Rechnungsprüfungsausschuss – mit Gemeindebediensteten besetzt ist, ist diese Unabhängigkeit wichtig, um den nötigen Abstand zum Bürgermeister als Chef der Verwaltung zu wahren. Weil nur so die aus dem Aspekt der Bürgerschaftlichkeit erwachsende Verantwortung für die Kontrolle der Verwaltung wahrgenommen werden kann, ist auch vor dem Hintergrund der insoweit zurückhaltenden gesetzlichen Regelung des § 104 Abs. 1 S. 2 GO NW davon auszugehen, dass die örtliche Rechnungsprüfung funktionell unabhängig ist.

Konkrete Auswirkungen hat das für die Auslegung des einfachen Rechts. So sind etwa gesetzliche Bestimmungen zum Datenschutz, zur ärztlichen Schweigepflicht etc. im Lichte des Art. 28 II GG/ 78 Abs. 1 LVerf NW verfassungskonform dahin auszulegen, dass die verfassungsrechtlich abgesicherten Kontrollbefugnisse der Rechnungsprüfung gegenüber der Verwaltung möglichst umfassend verwirklicht werden können (siehe dazu im Einzelnen noch unten, 6.).

Zu berücksichtigen ist schließlich noch, dass die örtliche Rechnungsprüfung auch den Rat zu kontrollieren hat. Insoweit ist Unabhängigkeit auch gegenüber dem Rat selbst erforderlich. Hier kommt allerdings zum Tragen, dass die örtliche Rechnungsprüfung vom Rat gewählt ist und der Schutz des Art. 78 Abs. 1 LVerf NW sich insoweit nicht gegen den unmittelbar gewählten Rat richtet. Jedenfalls bleibt es aber auch in dieser Konstellation bei dem einfachrechtlichen Schutz des § 104 Abs. 1 S. 2 GO NW (siehe dazu noch unten, 6.1), die örtliche Rechnungsprüfung ist auch gegenüber dem Rat „von fachlichen Weisungen frei“.

Die erforderliche Distanz zwischen Kontrollorgan und Kontrollunterworfenem ist in Nordrhein-Westfalen vor allem dadurch geschaffen worden, dass die örtliche Rechnungsprüfung unmittelbar dem Rat unterstellt ist. Damit besteht – sieht man einmal von der theoretischen Möglichkeit der Schaffung einer Sonderbehörde ab – eine größtmögliche Unabhängigkeit gegenüber der Verwaltung.

Die Unterstellung unter den Rat führt jedoch auf der anderen Seite zu einer größeren Abhängigkeit in Fällen, in denen Verwaltungsgeschäfte der Gemeindevertretung überprüft werden – was etwa der Fall ist in Angelegenheiten, die auf eine Initiative der Gemeindevertretung zurückgehen und einer Wirtschaftlichkeitsüberprüfung unterliegen⁵⁷.

Dennoch ist der Regelung, die die örtliche Rechnungsprüfung unmittelbar der Gemeindevertretung unterstellt, der Vorzug zu geben⁵⁸: Aus der Unterordnung unter den Bürgermeister würde sich nämlich eine viel engere Bindung ergeben, zumal der Bürgermeister auch Dienstvorgesetzter ist. Das Verhältnis zwischen örtlicher Rechnungsprüfung und Rat ist wesentlich lockerer, weil die Unterstellung unter eine Person ein höheres Maß an Abhängigkeit erzeugt als die Unterordnung unter ein vielköpfiges, in seinem politischen Willen heterogenes Gremium, das seine Entscheidungen nur durch Beschluss treffen kann⁵⁹.

Eine weitergehende organisatorische Verselbständigung etwa durch Schaffung eigenständiger juristischer Personen, wie dies für die überörtliche Prüfung geschehen ist, wäre im Blick auf die verfassungsrechtliche Vorgabe des Art. 78 Abs. 1 LVerf NW problematisch, welche die Verwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände – zur Verwaltung gehört auch die Rechnungsprüfung – durch ihre gewählten Organe und nicht durch Dritte vorsieht.

⁵⁷ *Siedentopf/Grunwald*, Die kommunale Rechnungsprüfung, S. 69; *Schröer*, Gemeindeprüfungsrecht, S. 22 ff.

⁵⁸ *Siedentopf/Grunwald*, Die kommunale Rechnungsprüfung, S. 69; *Neitz*, Die kommunale Rechnungsprüfung, S. 101 f.; *Schröer*, Gemeindeprüfungsrecht, S. 23.

⁵⁹ *Siedentopf/Grunwald*, Die kommunale Rechnungsprüfung, S. 69 f.; *Schröer*, Gemeindeprüfungsrecht, S. 23 f.

3. Örtliche Rechnungsprüfung und kommunale Gemeinschaftsarbeit

Die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung sind wegen der Vielzahl der verschiedenen Arbeitsfelder komplex und setzen häufig Spezialkenntnisse voraus. Bei derartigen Tätigkeiten kommt es mit einer Vergrößerung des Arbeitsumfangs zu einer Senkung der Kosten⁶⁰, weil die einzelnen Mitarbeiter in einem fachlich relativ engeren Arbeitsgebiet ausgelastet werden können. Das Verhältnis von Aufwand für den Erwerb spezieller Kenntnisse und Nutzen aus ihrer Anwendung wird besser. Die Rechnungsprüfung ist deshalb ein typischer Kandidat für kommunale Gemeinschaftsarbeit⁶¹.

Die Praxis kennt vor allem öffentlich-rechtliche Vereinbarungen zwischen Gemeinden nach § 23 GkG NW⁶² und die in § 102 Abs. 2 GO NW ausdrücklich vorgesehene öffentlich-rechtliche Vereinbarung zwischen Gemeinde und Kreis⁶³. Die Bestimmung des § 102 Abs. 2 Satz 3 GO NW zeigt, dass derartige Kooperationen nicht deshalb unzulässig sind, weil die örtliche Rechnungsprüfung „Organ“ der Gemeinde ist⁶⁴. Auch wenn man die örtliche Rechnungsprüfung als Organ im Sinne des Art. 78 Abs. 1 LVerf NW ansieht, steht diese Bestimmung einer solchen freiwilligen Regelungen nicht entgegen. Ganz überwiegend wird angenommen, dass das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden eine Kooperationshoheit umfasst, welche dazu berechtigt, Zuständigkeiten auf andere Kommunen zu übertragen⁶⁵.

Die einheitliche Organisationseinheit Rechnungsprüfung wird im Falle der Kooperation für die Rechnungsprüfungsausschüsse beider Gemeinden tätig, wie dies für die öffentlich-rechtliche Vereinbarung typisch ist. Es dürfte sich um eine mandatierende

⁶⁰ Fiebig, Kommunale Rechnungsprüfung, S. 44.

⁶¹ Zu Größenvorteilen bei kommunaler Kooperation siehe Oebbecke, Gemeindeverbandsrecht, Rn. 353 ff.

⁶² Zur Zulässigkeit siehe Rehn/Cronauge § 102 GO NRW, Anm. III 1 mit Hinweis auf einen Erlass des Innenministeriums.

⁶³ Dazu siehe auch Birnfeld, StuGR 2005, 17.

⁶⁴ So aber Fiebig, Kommunale Rechnungsprüfung, S. 45; Birnfeld, StuGR 2005, 17; zu einem Einzelfall auch Innenministerium NRW, Erlass v. 12.10.2005 – 34-48-03.01/03 – 2182/05 -.

⁶⁵ Etwa Tettinger, in: Löwer/Tettinger, Art. 78 LVerf NRW, Rn. 30.

Vereinbarung handeln, bei der die handelnde Stelle im Auftrag für die andere Gemeinde tätig wird⁶⁶.

§ 102 Abs. 2 Satz 2 GO NW sieht ausdrücklich vor, dass sich die Vereinbarung mit dem Kreis nur auf einzelne „Aufgabengebiete“ beschränken kann. Es ist nicht ersichtlich, warum diese Möglichkeit nur bestehen soll, wenn eine Vereinbarung mit dem Kreis getroffen wird. Auch mit einer anderen Gemeinde kann also vereinbart werden, dass die örtliche Rechnungsprüfung der einen Gemeinde nur einzelne Aufgabengebiete der anderen übernimmt.

Nicht ohne weiteres ersichtlich ist, was unter „Aufgabengebiet“ zu verstehen ist. § 102 Abs. 2 GO NW geht auf das Gesetz zur Errichtung einer Gemeindeprüfungsanstalt zurück⁶⁷. Mit der Einfügung der Bestimmung wurde ein Vorschlag des Landkreistages NRW aufgegriffen⁶⁸. Es heißt dort: „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 (sic) 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.).“ Ausgegangen wurde also davon, dass sich das Aufgabengebiet danach bestimmt, dass für seine Wahrnehmung spezialisierte Fachkenntnisse erforderlich sind.

Fraglich ist, ob es auch zulässig ist, dass nur einzelne der in § 103 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 8 und Abs. 2 Nr. 1 und 2 GO NW genannten Aufgaben übertragen werden oder dass bestimmt wird, der beauftragte Kreis/ die beauftragte Gemeinde solle die Aufgaben nach § 103 Abs. 1, Abs. 2 oder Abs. 3 GO NW wahrnehmen. Das liegt vom Wortlaut her nicht nahe, weil mit den Worten „Aufgabengebiete“ und „Aufgaben“ offenbar bewusst unterschiedliche Begriffe gewählt worden sind. Geht man vom

⁶⁶ Sennewald, in: Held/Becker/Decker, § 102 GO NRW, Anm. 2.

⁶⁷ Vom 30. April 2002 GVBl. 2002, 160.

⁶⁸ Zuschrift 13/1303 S. 11 f.

Zweck der Bestimmung aus, können diese Formen der Teilübertragung nicht in Betracht kommen, weil den Nachteilen des organisatorischen Auseinanderreißen der verschiedenen Arbeitsfelder dann nicht die Vorteile der Spezialisierung gegenüber stehen.

Fraglich ist auch, ob die Beschränkung der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung auf die Leitung der örtlichen Rechnungsprüfung zulässig ist. Dabei geht es nicht um ein „einzelnes Aufgabengebiet“, denn die Leitung ist umfassend für die Aufgabenwahrnehmung verantwortlich. Auf die Bestimmung des § 103 Abs. 2 Satz 2 GO NW kann sich eine solche Lösung also nicht berufen. Nach der generellen Vorschrift des § 1 Abs. 1 Satz 2 GkG NW scheidet eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung aus, wenn durch Gesetz die gemeinsame Wahrnehmung einer Aufgabe ausgeschlossen ist. § 104 GO NW sieht vor, dass *eine* örtliche Rechnungsprüfung *eine* Leitung hat und *eine* Leitung *einer* örtlichen Rechnungsprüfung vorsteht. In der Praxis unterscheidet sich eine solche Vereinbarung von der vollständigen Wahrnehmung der Aufgaben durch eine andere Gemeinde allerdings nur dadurch, dass die Anforderungen an die Leitung komplexer sind, weil sie nicht einer, sondern zwei Einheiten vorstehen muss. Dieser Gesichtspunkt dürfte schwerlich ausreichend sein, den beteiligten Gemeinden die Genehmigung nach § 24 Abs. 2 GkG NW zu verweigern.

Im Schrifttum wird erörtert, ob neben der mandatierenden Vereinbarung auch delegierende Formen zulässig sind⁶⁹. Eine delegierenden Vereinbarung mit dem Kreis wird für ausgeschlossen gehalten, weil „ein für eine funktionierende demokratische Kontrolle erforderliches persönliches Vertrauensverhältnis zwischen dem Prüforgan der Ausgangskommune (Rat, Rechnungsprüfungsausschuss) und der Leitung und den Prüfern der örtlichen Rechnungsprüfung des Kreises, wie es § 104 GO NW fordert, dann eigentlich überflüssig ist, weil diese Aufgabe ja delegiert ist. Damit wäre der innere Zusammenhang mit den demokratisch legitimierten Kontrollorganen der Kommune verloren gegangen.“ Das ist in verschiedener Richtung kaum nachvollziehbar. Schon die Notwendigkeit eines persönlichen Vertrauensverhältnisses für eine funktionierende demokratische Kontrolle ist nicht auszumachen und müsste

⁶⁹ Sennewald, in: Held/Becker/Decker, § 102 GO NRW, Anm. 2.

angesichts des offenkundigen Fehlens eines Vertrauensverhältnisses bei anderen Formen demokratischer Kontrolle (Parlamentskontrolle, Kontrolle durch die Presse) für die Rechnungsprüfung besonders dargetan werden. § 104 Abs. 2 GO NW sieht die Bestellung der Leitung und der Prüfer durch den Rat vor. Ob es sachgerecht ist, hierin die Forderung nach einem „persönlichen Vertrauensverhältnis“ zu sehen, erscheint mindestens sehr zweifelhaft. Wieso ein solches Verhältnis und der „innere Zusammenhang“ bei der Mandatierung, bei der ein Einfluss auf die Auswahl des Personals gar nicht gegeben ist, besteht oder keine Rolle spielt, ist nicht erkennbar.

Entscheidend kann allein sein, ob es sich bei der Trägerschaft der örtlichen Rechnungsprüfung um eine delegationsfähige Aufgabe handelt. Das wäre nicht der Fall, wenn die Trägerschaft als „Existenzaufgabe“ anzusehen wäre⁷⁰. Dagegen spricht aber bereits der Umstand, dass kleinere kreisangehörige Gemeinden keine örtliche Rechnungsprüfung einrichten, in ihrer Existenz also ohne diese Trägerschaft auskommen. Anders als den Rechnungsprüfungsausschuss, der als Pflichtausschuss nach § 59 Abs. 3 Satz 1 GO NW ausgestaltet ist, kann die Gemeinde die Trägerschaft für die örtliche Rechnungsprüfung also auch delegieren, sei es im Wege einer delegierenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung, sei es auf einen Zweckverband. Ob neben den unzweifelhaft zulässigen mandatierenden Vereinbarungen ein praktisches Bedürfnis für Delegationen besteht, kann man allerdings bezweifeln.

In Einzelfällen kommt die Unterstützung einer anderen Kommune im Wege der Amtshilfe nach Art. 35 Abs. 1 GG und §§ 4 ff VwVfG NW in Betracht. Denkbar ist schließlich auch, für einzelne klar abgegrenzte Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung eine andere Kommune wie einen Privaten als Dritten im Sinne des § 103 Abs. 5 GO NW zu beauftragen, wenn die dafür einschlägigen rechtlichen Bestimmungen eingehalten werden.⁷¹

⁷⁰ So *Sennewald*, in: Held/Becker/Decker, § 102 GO NRW, Anm. 2; siehe auch *Oebbecke*, NVwZ 2010, S. 665 f.

⁷¹ In diesem Sinne auch Innenministerium NRW Erlass v. 12. Oktober 2005 – 34-48-03.01/03 – 2182/05.

4. Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung

Bei den in § 103 GO NW aufgeführten Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung ist zu unterscheiden zwischen gesetzlichen Pflichtaufgaben (4.1), weiteren vom Rat übertragenen Aufgaben (4.2) und einzelnen Prüfaufträgen des Bürgermeisters (4.3). Um all diese Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen zu können, ist eine angemessene Ressourcenausstattung unerlässlich (4.4).

4.1 Gesetzliche Pflichtaufgaben (§ 103 I GO NW)

Kraft Gesetzes hat die örtliche Rechnungsprüfung die in § 103 Abs. 1 Nr. 1 - 8 GO NW genannten Aufgaben zu erfüllen. Diese Aufgaben beschränken sich nicht auf die – praktisch gleichwohl besonders wichtige – Prüfung des Jahresabschlusses der Gemeinde, der Sondervermögen und des Gesamtabchlusses (Nr. 1 - 3), sondern umfassen weitere Prüfungen (Nr. 4 – 7) bis hin zur Prüfung von Vergaben (Nr. 8).

4.2 Durch den Rat übertragene Aufgaben (§ 103 II GO NW)

Neben den Pflichtaufgaben können der örtlichen Rechnungsprüfung vom Rat gem. §§ 41 Abs. 1 Buchst. q), 103 Abs. 2 GO NW weitere Aufgaben übertragen werden. Die Übertragung einer Aufgabe bedeutet die Begründung einer neuen Prüfungszuständigkeit der örtlichen Rechnungsprüfung, also die Betrauung mit einer Daueraufgabe, die nicht zeitlich begrenzt, sondern auch in Zukunft zu erfüllen ist, bis durch einen gegenteiligen Beschluss die Prüfungszuständigkeit wieder aufgehoben wird⁷².

Das Gesetz nennt ausdrücklich die Zweckmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitsprüfung (Nr. 1) sowie die Betätigungsprüfung (Nr. 2). Diese Aufzählung ist jedoch nicht abschließend (Wortlaut: „insbesondere“). Der Rat kann der örtlichen Rechnungsprü-

⁷² Neitz, Die kommunale Rechnungsprüfung, S. 70 f.

fung vielmehr auch andere zusätzliche Prüfaufgaben übertragen, wozu jedoch jeweils ein Ratsbeschluss erforderlich ist⁷³.

Neben der Übertragung von Aufgaben kann der Rat auch – wie der Bürgermeister – einzelne Prüfaufträge erteilen. Das ergibt sich zum einen aus seiner Stellung, die der des Vorgesetzten entspricht (siehe oben), zum anderen im Wege des „Erst-Recht“-Schlusses: Wenn der Rat der örtlichen Rechnungsprüfung eine ganze Aufgaben-Gruppe zuweisen darf, kann er auch einen inhaltlich begrenzten Einzelauftrag erteilen⁷⁴.

4.3 Erteilung von Prüfaufträgen durch den Bürgermeister (§ 103 III GO NW)

Schließlich kann der Bürgermeister der örtlichen Rechnungsprüfung gem. § 103 Abs. 3 GO NW Aufträge zur Prüfung erteilen. Das ist jedoch nur möglich innerhalb seines Amtsbereichs und unter Mitteilung an den Rechnungsprüfungsausschuss.

Hier wird noch einmal die besondere Stellung der örtlichen Rechnungsprüfung deutlich⁷⁵: Da sie nach § 104 Abs. 1 GO NW unmittelbar dem Rat verantwortlich ist, braucht der Bürgermeister nicht nur eine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigungsgrundlage zur Erteilung von Prüfaufträgen⁷⁶, sondern muss den Rat durch den Rechnungsprüfungsausschuss auch über einen von ihm erteilten Prüfauftrag informieren. Der Rat kann den Prüfauftrag jedoch nicht verhindern.

Im Zusammenhang mit der Erteilung von Prüfaufträgen durch den Bürgermeister stellen sich verschiedene Fragen: Müssen Prüfaufträge auch erledigt werden, wenn sie einen Umfang annehmen, der die Erledigung der Prüfungsaufgaben gem. § 103 I und II GO NW nicht mehr zulässt (4.3.1)? Sind bei der Erledigung von Prüfaufträgen nach § 103 III GO NW etwaige Vorgaben des Bürgermeisters hinsichtlich der Art und

⁷³ *Sennewald*, in: Held/Becker/Decker, § 103 GO NRW, Tz. 2.

⁷⁴ *Neitz*, Die kommunale Rechnungsprüfung, S. 74; a. A. *Fiebig*, Kommunale Rechnungsprüfung, S. 61.

⁷⁵ *Rehn/Cronauge*, § 103 GO NRW, Tz. III.

⁷⁶ *Neitz*, Die kommunale Rechnungsprüfung, S. 73.

Weise der Prüfung (einzusetzende Prüfer, Prüfungsmethode etc.) zu beachten (4.3.2)? Schließlich ist von Bedeutung, ob die örtliche Rechnungsprüfung bei Aufträgen des Bürgermeisters dem Rechnungsprüfungsausschuss über Ergebnisse - etwa aufgefallene Unregelmäßigkeiten - berichten darf, wenn der Bürgermeister dies untersagt (4.3.3).

4.3.1 Beachtlichkeit von Kapazitätsgrenzen der örtlichen Rechnungsprüfung

Der Bürgermeister darf der örtlichen Rechnungsprüfung Prüfaufträge nur unter Beachtung bestehender Kapazitätsgrenzen erteilen. Insoweit hat er zu beachten, dass sich aus dem Gesetz eine Hierarchie der Aufgaben ergibt. Absoluten Vorrang genießen die gesetzlichen Pflichtaufgaben nach § 103 Abs. 1 GO NW als Kernbereich der Tätigkeit der örtlichen Rechnungsprüfung. Ein weiterer Vorrang ist anzunehmen zugunsten der durch den „vorgesetzten“ Rat erteilten Aufgaben nach § 103 Abs. 2 GO NW, die eine neue, dauerhafte Prüfungszuständigkeit der örtlichen Rechnungsprüfung begründen. Prüfaufträge des Bürgermeisters nach § 103 Abs. 3 GO NW lässt das Gesetz zu, sie dürfen aber nicht zu Lasten der Aufgaben nach § 103 Abs. 1 und 2 GO NW gehen. Anders als bei den unbefristeten Prüfaufträgen nach § 103 Abs. 2 und 3 GO NW ist es relativ einfach, flexibel Rücksicht auf die Kapazitäten der örtlichen Rechnungsprüfung zu nehmen. Will der Bürgermeister in größerem Umfang Prüfaufträge erteilen, muss er bei der Ressourcenausstattung (dazu sogleich unten 4.4) der örtlichen Rechnungsprüfung dafür Sorge tragen, dass die entsprechenden Kapazitäten zur Verfügung stehen.

4.3.2 Fachliche Weisungsfreiheit nach § 104 Abs. 1 GO NW

Die fachliche Weisungsfreiheit der örtlichen Rechnungsprüfung nach § 104 Abs. 1 GO NW gilt auch für die Erledigung von Prüfaufträgen des Bürgermeisters nach § 103 Abs. 3 GO NW (siehe ausführlich dazu auch noch unten, 6.1.2).

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass der Bürgermeister den Prüfauftrag erteilt. Aus der Fassung des Prüfauftrages ergeben sich notwendigerweise Vorgaben für die

Prüfungstätigkeit, denn es soll ja der vom Bürgermeister erteilte Prüfauftrag erfüllt werden. Mit dem Prüfauftrag kann der Bürgermeister aber nur den Gegenstand der Prüfung festlegen. Die Entscheidung darüber, welche Methoden die Rechnungsprüfung anwendet, obliegt ihr aber selbst im Rahmen ihrer fachlichen Unabhängigkeit nach § 104 Abs. 1 Satz 2 GO NW. Der Bürgermeister kann also bestimmen, was geprüft wird, aber nicht wie. Diese Entscheidung trifft die örtliche Rechnungsprüfung.

4.3.3 Berichtspflicht an den Rechnungsprüfungsausschuss?

Erteilt der Bürgermeister Prüfaufträge, entsteht ein „Auftragsverhältnis“ allein zwischen ihm und der örtlichen Rechnungsprüfung. Nur der Bürgermeister ist dann auch Adressat der Prüfergebnisse⁷⁷. Aus Gründen der Transparenz mag es nahe liegen, dass der Bürgermeister den Rechnungsprüfungsausschuss, dem ja bereits die Auftragserteilung mitzuteilen ist, selbst oder durch die örtliche Rechnungsprüfung von dem Prüfergebnis unterrichtet⁷⁸. Es sind aber rechtliche oder politische Gründe vorstellbar, die eine solche Unterrichtung unzweckmäßig erscheinen lassen. Zu denken ist etwa an Fälle der Korruptionsbekämpfung. Für diese Fälle ist festzuhalten, dass eine Berichtspflicht oder auch nur ein Berichtsrecht der örtlichen Rechnungsprüfung an den Rechnungsprüfungsausschuss hinsichtlich der Prüfergebnisse zu vom Bürgermeister erteilten Prüfaufträgen nach § 103 Abs. 3 GO NW nicht besteht. § 103 Abs. 3 GO NW stellt gewissermaßen einen Fall der gemeindeinternen Organleihe dar. Die Rechnungsprüfung wird hier kraft gesetzlicher Regelung im Rechtskreis des Bürgermeisters tätig und nur er ist deshalb über die Prüfungsergebnisse zu unterrichten. Das ergibt sich auch aus dem Zweck der Mitteilung bei der Auftragserteilung, die lediglich sicherstellen soll, dass der Rechnungsprüfungsausschuss darüber informiert ist, inwieweit die örtliche Rechnungsprüfung anderweitig beschäftigt

⁷⁷ Handreichung Innenministerium, Neues Kommunales Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen, S. 315.

⁷⁸ Handreichung Innenministerium, Neues Kommunales Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen, S. 315.

ist und in welchem Umfang daher Ressourcen gebunden sind (siehe zum Umgang mit den Ergebnissen der Rechnungsprüfung im Übrigen noch unten, 6.3).

4.4. Folgen für die Ressourcenausstattung

Es liegt auf der Hand, dass die Möglichkeit, die Aufgabenbereiche der örtlichen Rechnungsprüfung über die Pflichtaufgaben nach § 103 Abs. 1 GO NW hinaus zu erweitern, Folgen für die Ressourcenausstattung haben muss. Die Auftraggeberin fragt insoweit nach einer gesetzlichen Untergrenze für die Ressourcenausstattung, gegebenenfalls nach einer Berechnungsformel (4.4.1) sowie danach wer für die Entscheidung über die Ressourcenausstattung (4.4.2) und die Entscheidung über die Bewirtschaftung der Mittel (4.4.3) zuständig ist.

4.4.1 Gesetzliche Untergrenze für die Ressourcenausstattung

Die Frage, wie viel Personal- und Sachmittel (etwa für IT-Ausstattung, Reisekosten, Fortbildung oder um Beratungsaufträge an Dritte vergeben zu können) eine örtliche Rechnungsprüfung benötigt, kann schon wegen der Unterschiedlichkeit der örtlichen Situation nicht genau beantwortet werden. Festzuhalten ist, dass schon die gesetzlichen Pflichtaufgaben nach § 103 Abs. 1 GO NW eine Mindestausstattung voraussetzen und dass insbesondere die Prüfung der Verwaltung auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 103 Abs. 2 Nr. 1 GO NW) sinnvoll nur möglich sein wird, wenn der örtlichen Rechnungsprüfung entsprechende Ressourcen und Instrumente zur Verfügung stehen; hier kommen insbesondere die Einbeziehung externer Dritter sowie die Nutzung interkommunaler Kennzahlenvergleichssysteme in Betracht⁷⁹. Im Übrigen hängt das Maß der erforderlichen Ressourcenausstattung aber vor allem davon ab, in welchem Umfang der örtlichen Rechnungsprüfung Aufgaben übertragen werden⁸⁰. Die denkbare Vielfalt an Unterstützungsmöglichkeiten kann die örtli-

⁷⁹ *Rehm/Cronauge*, § 103 GO NRW, Tz.III.

⁸⁰ *Fiebig*, Kommunale Rechnungsprüfung, S. 57; *Voringer*, Rechnungsprüfung der Kommunen, S. 51.

che Rechnungsprüfung dabei nur erbringen, wenn sie auch durch eine adäquate Ausstattung dazu in die Lage versetzt wird⁸¹.

Eine untere Grenze ist sicher dort erreicht, wo nur noch die Erfüllung der Pflichtaufgaben nach § 103 Abs. 1 GO NW möglich ist. Selbst wenn davon auszugehen ist, dass es eine Stufung der Prioritäten der Aufgaben nach Abs. 1 vor denen nach Abs. 2 und Abs. 3 gibt, müssen gewisse Spielräume auch noch für diese Aufgaben verbleiben.

Belastbare Richtwerte für eine zahlenmäßige Bestimmung (Berechnungsformel) stehen soweit ersichtlich nicht zur Verfügung. Zwar wird in der Literatur vertreten, dass im Hinblick auf die Personalausstattung ein Prüfer pro angefangene 10.000 Einwohner angemessen ist⁸². Ausweislich einer Erhebung der Gemeindeprüfungsanstalt NRW wird diese Zahl von keiner nordrhein-westfälischen Gemeinde erreicht; die Spannbreite reicht nach dieser Erhebung vielmehr von 0,49 bis 0,97 Prüfer pro 10.000 Einwohner, in kreisfreien Städten ergibt sich daraus ein Durchschnitt von 0,6 Prüfern/ 10.000 Einwohner⁸³. In dieselbe Richtung weist eine Erhebung des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, aus der sich große Schwankungen auch in der Personalausstattung der örtlichen Rechnungsprüfung der Kreise ergeben⁸⁴.

Gegen eine Anknüpfung an Einwohnerzahlen spricht der Umstand, dass die Prüfungsaufgaben nicht linear mit der Einwohnerzahl anwachsen. Es ist nicht ersichtlich, wieso der Personalbedarf in einer mittleren kreisangehörigen Stadt bei 40.000 Einwohnern 33 % höher sein sollte als bei 30.000 Einwohnern. Der Prüfungsaufwand und damit der Personalbedarf der örtlichen Rechnungsprüfung dürfte eher von Größen wie der mit der Einwohnerzahl in gewissem Umfang korrelierenden, aber auch von anderen Parametern abhängigen Aufgabenbreite der Gemeinde, der Inan-

⁸¹ *Voringer*, Rechnungsprüfung der Kommunen, S. 51 ff., 53.

⁸² *Fiebig*, Kommunale Rechnungsprüfung, S. 56.

⁸³ Mündliche Auskunft der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen; eine Umfrage bei den Mitgliedern der VERPA im September 2006 erbrachte ähnliche, insgesamt allerdings etwas günstigere Ergebnisse.

⁸⁴ Landkreistag Nordrhein-Westfalen, Rundschreiben Nr. 0328/10 v. 28. April 2010.

spruchnahme durch Prüfungen nach § 103 Abs. 2 und 3 GO NW oder der Beauftragung Externer mit Prüfaufgaben abhängen. Einwohnerzahlen, Haushaltsvolumen oder das Verhältnis zur Zahl der Mitarbeiter der gesamten Verwaltung⁸⁵ sind schwerlich taugliche Bezugsgrößen, wenn große Teile der Prüfung mittels Stichproben und automatisierter Verfahren erledigt werden. Eine Orientierung wird noch am ehesten ein Vergleich mit anderen, strukturell ähnlichen Kommunen geben, in denen der Rechnungsprüfung ein vergleichbares Aufgabenpaket übertragen worden ist.

4.4.2 Zuständigkeit für die Entscheidung über Ressourcenausstattung

Die Zuständigkeit für die Entscheidung über die Ressourcenausstattung liegt beim Rat, der über den vom Kämmerer aufgestellten und vom Bürgermeister bestätigten Haushaltsplan beschließt (§§ 78, 79, 80 GO NW). Bei dieser Entscheidung sollte der Rat sich freilich bewusst sein, dass die örtliche Rechnungsprüfung den Rechnungsprüfungsausschuss nur in dem Maße unterstützen kann, in dem ihr hierfür Ressourcen zur Verfügung stehen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass gerade in dem vielschichtigen Bereich der Rechnungsprüfung Fortbildungsmaßnahmen und bestimmte informationstechnische Voraussetzungen heute unverzichtbar sind⁸⁶.

Der Rat muss im Übrigen in eigener Verantwortung den Stellenwert definieren, den er der Rechnungsprüfung aus der Sicht seiner Gemeinde zuordnen will. Er wird sich dabei nicht nur ein eigenes Bild über die Gefährdungssituation in seiner Verwaltung formen müssen, sondern auch den Anspruch der Bürger an eine effektiv geprüfte Verwaltung und ihre Aufgabenerfüllung zu beachten haben⁸⁷.

4.4.3 Zuständigkeit für die Bewirtschaftung der Mittel

Für die Zuständigkeit für die Bewirtschaftung der Mittel gilt grundsätzlich dasselbe wie sonst auch. Soweit die fachliche Unabhängigkeit reicht, dürfen Vorgaben (§ 104

⁸⁵ *Voringer, Rechnungsprüfung der Kommunen*, S. 52.

⁸⁶ Siehe dazu auch den KGSt-Bericht Nr. 9/2002 „Praxis der kommunalen Rechnungsprüfung“, S. 43.

⁸⁷ *Voringer, Rechnungsprüfung der Kommunen*, S. 53.

Abs. 1 S. 2 GO NW – ausführlich dazu noch unten, 6.1) allerdings nicht vom Bürgermeister, sondern lediglich vom Rat (Rechnungsprüfungsausschuss) gemacht werden. Das wird aus praktischen Gründen nur bei größeren Beträgen in Betracht kommen. Der funktionellen Unabhängigkeit und fachlichen Weisungsfreiheit entspricht es am besten, wenn der örtlichen Rechnungsprüfung ein eigenes Budget zur Bewirtschaftung zur Verfügung gestellt wird, über das die Leitung entscheidet.

4.5 Gesetzliche Ausstattungsstandards?

Eine gesetzliche Regelung zur Ressourcenausstattung, mit der etwa eine Mindestausstattung festgelegt wird, dürfte aus den angegebenen Gründen kaum möglich sein. Im Hinblick auf den darin liegenden Eingriff in die durch Art. 28 Abs. 2 GG, 78 LVerf NW geschützte Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände wäre sie verfassungsrechtlich auch nur zulässig, wenn entsprechend gewichtige Gemeinwohlgründe vorlägen, die sie nach Maßgabe des Übermaßverbots rechtfertigen könnten. Das wäre der Fall, wenn ein Funktionsverlust der örtlichen Rechnungsprüfung drohte, diese ihre Aufgaben in einer nennenswerten Anzahl von Gemeinden also nicht mehr erfüllen könnte. Davon kann keine Rede sein.

5. Die Leitung der örtlichen Rechnungsprüfung

Hinsichtlich der persönlichen Rechtsstellung der Leiter/innen der örtlichen Rechnungsprüfungen soll hier im Einzelnen vor allem auf eventuelle Vorgaben für den Zuschnitt und die Besetzung der Stelle (5.1) sowie die Bestellung und Abberufung des Leiters/der Leiterin (5.2) eingegangen werden.

5.1 Vorgaben für den Zuschnitt und die Besetzung der Stelle

Unter anderem angesichts knapper Kommunalfinanzen wird gerade in kleineren Gemeinden immer wieder die früher gesetzlich vorgegebene Stellung des Leiters der örtlichen Rechnungsprüfung als hauptamtlich mit voller Stelle, allein mit dieser Aufgabe betrauten Beamten in Frage gestellt. Das wirft die Frage auf, inwieweit dem Gesetz Vorgaben für den Zuschnitt und die Besetzung der Stelle zu entnehmen sind.

5.1.1 Hauptamtlichkeit

Die in der Gemeindeordnung zum Ausdruck kommende besondere Bedeutung der örtlichen Rechnungsprüfung für die Gemeinde setzt zunächst mindestens die Besetzung mit einem hauptamtlichen Bediensteten voraus (vgl. die ausdrückliche gesetzliche Regelung in § 109 Abs. 3 GO Baden-Württemberg, § 103 Abs. 3 GO Sachsen, § 128 Abs. 2 GO Sachsen-Anhalt). Bei Neben- oder Ehrenamtlichkeit könnte in der Tat nicht sichergestellt werden, dass der Betreffende nicht nur die für sein Amt erforderliche Erfahrung und Eignung besitzt, sondern sich seiner Aufgabe auch mit der gebotenen Intensität widmet⁸⁸. In der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung findet sich zwar keine ausdrückliche Regelung; § 104 Abs. 2 Satz 2 Halbs. 2 GO NW kann man aber entnehmen, dass die Gemeindeordnung davon ausgeht, dass in der örtlichen Rechnungsprüfung hauptamtlich Mitarbeiter eingesetzt werden.

⁸⁸ Menke/Arens, § 103 SächsGO, Rn. 4.

5.1.2 Vollzeit

Nach § 104 Abs. 2 Satz 2 und 3 GO NW können Leitung und Prüfer grundsätzlich auch andere Aufgaben wahrnehmen. In Einzelfällen bestehen deshalb keine rechtlichen Bedenken dagegen, wenn etwa vorübergehend aus in der Person liegenden oder ausnahmsweise auch aus anderen Gründen die Leitung der örtlichen Rechnungsprüfung nicht in Vollzeit wahrgenommen wird, solange die anfallenden Aufgaben (dazu oben, 4.) erfüllt werden können.

5.1.3 Kompatibilität

Gerade in kleineren Gemeinden werden die Leiter der örtlichen Rechnungsprüfung immer wieder mit Aufgaben betraut werden, die nicht im Zusammenhang mit ihren originären Aufgaben stehen.

Das Gesetz setzt einer solchen weiteren Aufgabenübertragung jedoch vor allem in § 104 Abs. 2 S. 2 und 3 GO NW Grenzen. Danach darf der/die Leiter/in eine andere Stellung in der Gemeinde nur innehaben, wenn dies mit den Prüfungsaufgaben vereinbar ist (§ 104 Abs. 2 S. 2 GO NW). Leiter und Prüfer der örtlichen Rechnungsprüfung dürfen außerdem keine Zahlungen der Gemeinde abwickeln (§ 104 Abs. 2 S. 3 GO NW). Von der Unvereinbarkeit werden dabei im Ergebnis alle Tätigkeiten erfasst, auf die sich eine spätere Prüfung durch die örtliche Rechnungsprüfung beziehen könnte⁸⁹ sowie alle Aufgaben, die die Unabhängigkeit der örtlichen Rechnungsprüfung gefährden könnten.

Unproblematisch ist insoweit jedenfalls die vielfach praktizierte Bestellung als Gleichstellungsbeauftragte nach § 5 Abs. 1 Satz 2 GO NW. weil insoweit kein Zusammenhang und damit auch kein Konflikt mit den Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung besteht. Gleichstellungsbeauftragte handeln im Übrigen ebenfalls weisungsfrei, so dass auch keine Gefährdung der Unabhängigkeit zu befürchten ist.

⁸⁹ Rehn/Cronauge, § 104 GO NRW, Tz. 2.

Problematisch und unzulässig ist dagegen nicht nur die Tätigkeit in der Finanzbuchhaltung, sondern auch die Mitwirkung bei der Vorbereitung des Haushaltsplans und der Aufstellung des Jahresabschlusses⁹⁰, weil sich darauf auch die spätere Prüfung bezieht. Dasselbe gilt für die Mitwirkung bei der Vergabe von Aufträgen⁹¹. Daher kann auch die zentrale Vergabe- und Submissionstelle nicht bei der örtlichen Rechnungsprüfung angesiedelt werden.

Unproblematisch, weil gesetzlich ausdrücklich angeordnet, ist die Wahrnehmung der Aufgaben als Prüfeinrichtung (§ 2 Abs. 1 KorruptionsbG NW) gemäß §§ 13, 16 Satz 5 KorruptionsbG NW. Im Übrigen kann die Korruptionsbekämpfung der örtlichen Rechnungsprüfung nicht als zusätzliche Aufgabe übertragen werden. Aufgabe der örtlichen Rechnungsprüfung ist es zu prüfen, ob in allen Verwaltungsbereichen die notwendigen Voraussetzungen und Vorkehrungen getroffen und durchgesetzt werden, um Korruption zu verhindern und zu bekämpfen und ggf. Anhaltspunkten nachzugehen. Da dies aber nur ein Teil der allgemeinen Prüfungsaufgaben ist, obliegt es vor dem Hintergrund ihrer fachlichen Weisungsfreiheit (§ 104 Abs. 1 S. 2 GO NW) allein der örtlichen Rechnungsprüfung zu entscheiden, im welchem Umfang sich diese Aufgabe mit den anderen Aufgaben vereinbaren und durchführen lässt⁹². Die Ausübung von Befugnissen, welche dem Dienstvorgesetzten etwa nach dem Disziplinarrecht zustehen, durch die örtliche Rechnungsprüfung kommt schon deshalb nicht in Betracht, weil sie in Weisungsabhängigkeit vorzunehmen wäre.

Der Leiter oder Prüfer der örtlichen Rechnungsprüfung können schließlich auch nicht behördliche Datenschutzbeauftragte sein⁹³. Dies ergibt sich neben der Inkompatibilitätsvorschrift des § 104 Abs. 2 S. 2 GO NW auch aus § 32a Abs. 2 DSGVO. Danach ist der behördliche Datenschutzbeauftragte zwar in seiner Funktion wei-

⁹⁰ *Rehn/Cronauge*, § 104 GO NRW, Tz. 2.

⁹¹ *Rehn/Cronauge*, § 104 GO NRW, Tz. 2.

⁹² *Voringer*, Rechnungsprüfung der Kommunen, S. 48 f.

⁹³ Siehe dazu auch *Lüersen/Neuffer*, § 118 NdsGO, Rn. 8 unter Verweis auf den KGSt-Bericht Nr. 13/1977 „Datenschutz in der Kommunalverwaltung: Überwachung der Ausführung“.

sungsfrei, allerdings nicht dem Rat, sondern der Leitung der öffentlichen Stelle (also dem Bürgermeister) unmittelbar zu unterstellen. Der behördliche Datenschutzbeauftragte darf im Übrigen während seiner Tätigkeit mit keiner Aufgabe betraut werden, deren Wahrnehmung zu Interessenkollisionen führen könnte. Das ist jedoch angesichts der bei der Rechnungsprüfung praktizierten Datenverarbeitung mittels spezieller Prüfprogramme der Fall: Ein wirksamer Datenschutz auch bei der Tätigkeit der örtlichen Rechnungsprüfung kann nur erreicht werden, wenn die vom Gesetz vorgesehenen verfahrensmäßigen Absicherungen beachtet werden (siehe dazu noch unten, 6.2.4.2.1). Das könnte nicht erreicht werden, wenn Leiter oder Prüfer zugleich selbst behördliche Datenschutzbeauftragte wären.

5.1.4 Besetzung nur mit Beamten (auf Lebenszeit)?

Schließlich ist es in Nordrhein-Westfalen fraglich geworden, ob die Besetzung jedenfalls der Leitung der örtlichen Rechnungsprüfung mit Beamten (womöglich auch nur auf Lebenszeit) notwendig ist (5.1.4.1) und welche konkreten Folgen die Verbeamtung insbesondere für die Leiter der örtlichen Rechnungsprüfung hat (5.1.4.2).

5.1.4.1 Rechtspolitische Einschätzung

Bis zum 2007 musste die Leitung der örtlichen Rechnungsprüfung stets Beamtenstatus haben. Diese Regelung des § 104 Abs. 3 S. 1 GO NW a.F. ist jedoch gestrichen worden, mit der Folge, dass die Leiter/innen wie die weiteren Mitglieder der örtlichen Rechnungsprüfung jetzt auch Angestellte sein können. Die Stellung als Beamter auf Lebenszeit ist in Nordrhein-Westfalen heute nur noch für den Stellvertreter des Präsidenten der Gemeindeprüfungsanstalt gesetzlich vorgesehen (§ 6 III 2 GPAG NW)⁹⁴.

⁹⁴ Anders z.B. nach wie vor Bayern, vgl. Art. 104 Abs. 4 BayGO; Mecklenburg-Vorpommern, vgl. § 2 Abs. 3 Kommunalprüfungsgesetz MeckVoPo; Saarland, vgl. § 120 Abs. 2 Kommunalselbstverwaltungsgesetz Saarl.; Sachsen-Anhalt, vgl. § 128 Abs. 2 GO LSA; Thüringen, vgl. § 81 Abs. 5 Kommunalordnung Thür; ähnlich Brandenburg, vgl. § 112 Abs. 3 GO Brandenburg („soll“).

Der Gesetzgeber hat die Streichung des § 104 Abs. 3 S. 1 GO NW a.F. damit begründet, dass damit die Möglichkeit eröffnet würde, auch qualifizierten Bewerbern in einem Arbeitsverhältnis diese Leitungsfunktion zu übertragen. Dies erleichtere – vor allem im Hinblick auf die vielfach knappe Personaldecke im Beamtenbereich – die Personalplanung und mache einen flexibleren Personaleinsatz möglich⁹⁵.

Auch weil dem Gesetzgeber insoweit eine Einschätzungsprärogative zuzugestehen ist, ist gegen diese Entscheidung rechtlich nichts einzuwenden. Insbesondere Art. 33 Abs. 4 GG, wonach die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe „in der Regel“ Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen ist, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen (verfassungsrechtliche Garantie des Berufsbeamtentums), steht dem nicht entgegen. Ausnahmen von „der Regel“ sind möglich, soweit sie sachlich begründet sind⁹⁶. Eine solche Begründung hat der Gesetzgeber gegeben.

Auch wenn der Verzicht auf eine Besetzung der Stelle der Leiter der örtlichen Rechnungsprüfung mit Beamten (auf Lebenszeit) somit rechtlich nicht zu beanstanden ist, stellt sich die Frage, ob sie nicht gleichwohl sinnvoll wäre. Dafür würde insbesondere sprechen, dass die Stellung als Beamter (auf Lebenszeit) seine Unabhängigkeit in besonderem Maße stärken würde, da Lebenszeitbeamte nur unter besonders engen Voraussetzungen entlassen werden können⁹⁷. Die Arbeitsgemeinschaft der Rechnungsprüfungsämter in Hessen hat die Beamtenstellung in einem Arbeitspapier von 2001⁹⁸ aber dennoch für verzichtbar gehalten, wenn die Unabhängigkeit der Leitung auf andere Weise, insbesondere durch eine Verschärfung der Anforderungen an eine

⁹⁵ Gesetzesentwurf der Landesregierung zum „Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung (GO-Reformgesetz)“, Landtag NRW-Drs. 14/3979 v. 19. März 2007, S. 149. Aus diesem Grund hat der Gesetzgeber in Sachsen-Anhalt auch die Möglichkeit eingeräumt, dass die Kommunalaufsichtsbehörde in besonderen Fällen Ausnahmen von dem dort vorgesehenen Beamtenanfordernis zulässt, vgl. *Wiegand/Grimberg*, § 128 GO Sachs.-Anh., Rn. 2.

⁹⁶ *Pieper*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art. 33 GG, Rn. 93.

⁹⁷ Ausführlich zu den Vorteilen gerade der Lebenszeitverbeamtung der Leiter der örtlichen Rechnungsprüfung *Neitz*, Die kommunale Rechnungsprüfung, S. 128 ff.

⁹⁸ <http://www.revisionsamt.de> (Stand: 15. September 2010),

Abberufung, sichergestellt wird (siehe dazu noch unten, 5.2). Dem ist zuzustimmen. Häufig werden die privatrechtlich Beschäftigten, die für die Leitung der örtlichen Rechnungsprüfung in Betracht kommen, nach Tarifrecht über eine dem Lebenszeitbeamten vergleichbare Rechtsstellung verfügen. Eine Bestellung nur auf Zeit oder die Besetzung mit Angestellten bietet im Übrigen die Chance, über neue Personen neue Impulse in die Verwaltung zu bringen. Um eine hinreichende Vertrautheit mit der Tätigkeit zu entwickeln und im Interesse einer Absicherung der fachlichen Unabhängigkeit sollte eine Bestellung auf Zeit sich für einen hinreichend langen Zeitraum erfolgen, etwa auf 8 Jahre.

5.1.4.2 Folgen einer Bestellung

Soweit eine Bestellung erfolgt ist, hat das Folgen nicht nur im Hinblick auf die hierarchische Einordnung innerhalb der Gemeindeverwaltung (5.1.4.2.1), sondern für Beamte auch insoweit, als eine Beurteilung (5.1.4.2.2) vorgesehen ist. Fragen ergeben sich auch im Hinblick auf die Möglichkeit einer leistungsorientierten Besoldung (5.1.4.2.3).

5.1.4.2.1 Vorgesetzter und Dienstvorgesetzter

Im Beamtenrecht wird unterschieden zwischen dem Dienstvorgesetzten und dem Vorgesetzten.

Dienstvorgesetzte Stelle ist nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 LBG NW die durch das Kommunalverfassungsrecht bestimmte Stelle. Dies ist gem. § 2 Abs. 4 S. 1 LBG NW diejenige Stelle, die die beamtenrechtlichen Entscheidungen über die persönlichen Angelegenheiten der ihr nachgeordneten Beamten trifft, also gem. § 73 Abs. 2 und 3 GO NW der Bürgermeister, der diese Aufgabe jedoch üblicherweise delegiert: So für die Leiter der örtlichen Rechnungsprüfung etwa auf einen Dezernenten (siehe zur Möglichkeit der dezernatsmäßigen Eingliederung der örtlichen Rechnungsprüfung oben 2.2) und für die Prüfer der örtlichen Rechnungsprüfung auf den Leiter.

Vorgesetzter ist dagegen, wer dienstliche Anordnungen erteilen kann (§ 2 Abs. 5 LGB). Typischerweise ist das – auch in der Gemeindeverwaltung – der Dienstvorgesetzte. Wegen § 104 Abs. 1 S. 2 GO NW ist die vorgesetzte Stelle der Leiter der örtlichen Rechnungsprüfung jedoch der Rat (siehe dazu ausführlich bereits oben, 2.2). Für die Prüfer bleibt der Leiter der örtlichen Rechnungsprüfer als Dienstvorgesetzter jedoch auch Vorgesetzter, der Rat ist lediglich höherer Vorgesetzter der Prüfer.

5.1.4.2.2 Beurteilung

Ähnlich wie bei Richtern, die gem. Art. 97 GG, § 26 DRiG Unabhängigkeit genießen, stellt sich auch bei den Leitern der örtlichen Rechnungsprüfung das Problem, dass Unabhängigkeit und die nach Beamtenrecht (§ 93 LBG NW) vorgesehene Beurteilung – sei es Regel- oder Anlassbeurteilung - miteinander in Konflikt treten können. Anders als bei Richtern entscheiden über die Beförderung und Entwicklungsmöglichkeiten der Leiter der örtlichen Rechnungsprüfungen außerdem noch dieselben Organe, die der Rechnungsprüfung unterliegen. Ohne entsprechende Sicherungen im Beurteilungswesen besteht die Gefahr, dass sich die Leitung der örtlichen Rechnungsprüfung bei der Prüfung der Tätigkeit der dienstvorgesetzten Stellen Zurückhaltung auferlegt, um sich nicht selbst zu schaden⁹⁹. Insoweit stehen die Leiter der örtlichen Rechnungsprüfung trotz der ihnen eingeräumten Weisungsfreiheit in einer gewissen faktischen Abhängigkeit¹⁰⁰.

Da Beförderungsentscheidungen vor allem von Beurteilungen abhängen, kann die Lösung dieses Dilemmas jedoch kaum in der generellen Ausnahme der Leiter/innen der örtlichen Rechnungsprüfung von der Beurteilung liegen, die durch den Rat als oberste Dienstbehörde der Gemeindebediensteten (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 LBG NW) im Übrigen aber für die Leiter der örtlichen Rechnungsprüfung als „Gruppe von Beamten“ ohne weiteres zugelassen werden könnte (§ 93 Abs. 1 S. 2, 2. HS LBG NW). Sachge-

⁹⁹ *Neitz*, Die kommunale Rechnungsprüfung, S. 182 f.

¹⁰⁰ *Bachofer*, GemHH 1964, S. 276; *Koch*, GemHH 1964, S. 223; *Siedentopf/Grunwald*, Die kommunale Rechnungsprüfung, S. 71.

rechter erscheint vielmehr die Anlehnung an die für die Beurteilung von Richtern geltenden Regeln¹⁰¹, die wegen Art. 114 Abs. 2 GG, Art. 87 LVerf NW auch für die Mitglieder der Rechnungshöfe gelten. Durch die entsprechende Anwendung der für Richter geltenden Regeln kann dem von der Verfassung vorgegebenen Leistungsprinzip (Art. 33 Abs. 2 und 5 GG) Rechnung getragen werden, ohne die sachliche Unabhängigkeit der Rechnungsprüfung in Frage zu stellen. Die Regelbeurteilung dient außerdem der Objektivierung und Chancengleichheit, weil dadurch die Möglichkeit von reinen Zweckbeurteilungen oder gar Gefälligkeitsbeurteilungen anlässlich von Bewerbungen eingeschränkt wird¹⁰².

5.1.4.2.2.1 Zuständige Stelle

Zuständig für die Abgabe der dienstlichen Beurteilung ist der Dienstvorgesetzte¹⁰³, für die Leiter der örtlichen Rechnungsprüfung also der Bürgermeister (§§ 2 Abs. 2 Nr. 2, 2 Abs. 4 S. 1 LBG NW, § 73 Abs. 2 und 3 GO NW).

Überlegungen, andere Instanzen (etwa den Rat) mit der Beurteilung zu betrauen oder zumindest zur Vorbereitung des Beurteilungsentwurfes externe Stellungnahmen einholen zu lassen (etwa bei der Gemeindeprüfungsanstalt), führen sämtlich schon aus praktischen Gründen ins Leere. Entweder fehlt es an Personen, die in der Lage wären, beamtenrechtliche Beurteilungen abzufassen und dabei ein gleichmäßiges Beurteilungssystem zu gewährleisten, oder es fehlt an der erforderlichen Nähe, um die Arbeit der Leiter/innen der örtlichen Rechnungsprüfung wirklich beurteilen zu können.

Die Unabhängigkeit der örtlichen Rechnungsprüfung muss also dadurch gewahrt werden, dass dem Inhalt der Beurteilungen gewisse Grenzen gesetzt werden.

¹⁰¹ Siehe ausführlich hierzu: *Schmidt-Räntsch*, Deutsches Richtergesetz, § 26, Rn. 41 ff.; *Haberland*, DRiZ 2009, S. 242 ff.; *Künzler*, SächsVBl. 2008, S. 77 ff.

¹⁰² *Müller-Piepenkötter*, DRiZ 2005, S. 101.

¹⁰³ *Wichmann/Langer*, Öffentliches Dienstrecht, S. 431.

5.1.4.2.2 Zulässiger Inhalt der Beurteilung

Im Hinblick auf den zulässigen Inhalt der Beurteilung von Leitern der örtlichen Rechnungsprüfung ist bei einem Rückgriff auf die Praxis richterlicher Beurteilungen im Grundsatz davon auszugehen, dass die dienstliche Beurteilung eines Leiters der örtlichen Rechnungsprüfung ebenso wie die eines Richters unzulässig ist, soweit die Unabhängigkeit beeinträchtigt wird. Insoweit ist bei der Beurteilung von Richtern jedoch anerkannt, dass das nicht schon dann der Fall ist, wenn die Beurteilung die richterliche Amtsführung und spezielle richterliche Fähigkeiten bewertet oder teamkritische Persönlichkeitsmerkmale angesprochen werden. Denn die Bewertung der Arbeit und der Persönlichkeit des Richters ist Sinn und Zweck der dienstlichen Beurteilung¹⁰⁴. Nichts anderes kann für Leiter/innen der örtlichen Rechnungsprüfung gelten, die im Übrigen nicht wie Richter auch persönlich unabhängig sind (zur funktionellen Unabhängigkeit der örtlichen Rechnungsprüfung oben, 2.4; zur fachlichen Weisungsfreiheit der Leiter außerdem unten, 6.1.1).

Nach der Rechtsprechung des BGH (Dienstgericht) darf eine dienstliche Beurteilung auch den Kernbereich richterlicher Tätigkeit betreffen, sie darf aber keine (auch nicht indirekte) Weisung, Empfehlung, Anregung, Bitte oder sonstige psychologische Einflussnahme enthalten, wie ein Richter in Zukunft verfahren oder entscheiden soll¹⁰⁵. Die richterliche Unabhängigkeit werde nicht verletzt, wenn die Bewertung des Richters in allgemeiner Form gehalten ist und weder eine Kritik an einer konkreten Entscheidung noch den Versuch der Einflussnahme auf zukünftige Verfahren erkennen lässt¹⁰⁶. Die Beurteilung müsse deshalb das Verhalten des Richters losgelöst vom Einzelfall oder einer bestimmten richterlichen Tätigkeit beschreiben und bewerten und sich dabei auf typisch richterliche Fähigkeiten wie Erfassung des Sachverhalts, Rechtskenntnisse, Beherrschung des gerichtlichen Verfahrens und auf die Belastbar-

¹⁰⁴ Schmidt-Räntsch, Deutsches Richtergesetz, § 26, Rn. 48.

¹⁰⁵ BGH, Urteil v. 10. August 2001, Az.: RiZ (R) 5/00, NJW 2002, S. 359, 361; Urteil v. 25. September 2002, Az.: RiZ (R) 4/01, BGH, NJW-RR 2003, S. 492 f

¹⁰⁶ BGH, Urteil v. 14. September 1990, RiZ (R) 1/90, DRiZ 1991, S. 20, 21. .

keit des Richters erstrecken¹⁰⁷. Wie genau Richter in Nordrhein-Westfalen beurteilt werden (auch im Hinblick auf Sach- und Fachkompetenz) ergibt sich im Übrigen aus einer Allgemeinverfügung des Justizministeriums i.V.m. einem Anhang „Anforderungsprofile“¹⁰⁸. Danach soll sich der Dienstvorgesetzte zu den Hauptmerkmalen

- Sach- und Fachkompetenz (u.a.: fachliche Qualifikation, Amtsverständnis),
- persönliche Kompetenz (u.a.: Pflicht- und Verantwortungsbewusstsein, Einsatzbereitschaft und Belastbarkeit, Selbstmanagement und Organisationsfähigkeit, Innovationsbereitschaft und Flexibilität),
- soziale Kompetenz (u.a.: Teamfähigkeit, Kommunikationsfähigkeit, Konflikt- und Vermittlungsfähigkeit)
- sowie Führungs- und Leitungskompetenz

äußern.

Diese Maßstäbe lassen sich auch auf die Leiter/innen der örtlichen Rechnungsprüfung übertragen. Entscheidend zur Wahrung der Unabhängigkeit – die bei Leitern der örtlichen Rechnungsfreiheit ohnehin nur in sachlicher Hinsicht besteht – ist auch hier, dass Kritik sich nicht auf konkrete Prüfvorgänge bezieht und jede Einflussnahme auf die zukünftige Prüfungstätigkeit unterbleibt. Das schließt es aber nicht aus, im Rahmen der Beurteilung auch im Hinblick auf die Sach- und Fachkompetenz etwa darauf einzugehen, inwieweit der zu Beurteilende sich fachlich fortbildet und Verständnis für fachübergreifende Zusammenhänge hat oder zum Beispiel in der Lage ist, mit den durch das NKF-Gesetz 2005 einhergehenden Änderungen umzugehen.

Werden die sich insoweit aus § 104 Abs. 1 S. 2 GO NW ergebenden Grenzen nicht eingehalten, besteht notfalls die Möglichkeit des Betroffenen, um gerichtlichen

¹⁰⁷ Schmidt-Räntsch, Deutsches Richtergesetz, § 26, Rn. 49.

¹⁰⁸ Zu finden unter: http://www.datenbanken.justiz.nrw.de/pls/jmi/jvv_proc_bestand?v_bes_id=1349
(Stand: 15. September 2010)

Rechtsschutz zu ersuchen¹⁰⁹. Da eine Beurteilung kein Verwaltungsakt ist, ist die Leistungsklage (§ 43 Abs. 2 S. 1 VwGO) die richtige Klageart. Abweichend von § 54 Abs. 2 BeamStG ist in Nordrhein-Westfalen die vorherige Durchführung eines Widerspruchsverfahrens gem. § 104 Abs. 1 S. 1 LBG NW entbehrlich.

5.1.4.2.3 Leistungsorientierte Besoldung

Auch im Hinblick auf die Möglichkeiten einer leistungsorientierten Besoldung (etwa nach § 6 LBesG NW (Leistungsbezüge), aufgrund der Leistungsstufenverordnung (LStuVO)¹¹⁰ oder der Leistungsprämien- und -zulagenverordnung (LPZVO)¹¹¹) bzw. der entsprechenden Regelungen des Tarifrechts, stellt die Unabhängigkeit der örtlichen Rechnungsprüfung eine besondere Herausforderung dar. Auch hier kann die Lösung jedoch nicht in einem völligen Verzicht auf derartige Begünstigungen liegen, sondern es kommt darauf an, die Gewährung an Kriterien zu knüpfen, welche die Unabhängigkeit nicht beeinträchtigen. Es gelten dieselben Maßstäbe wie bei der Beurteilung (siehe oben 5.1.4.2.2).

5.1.5 Besetzung mit Angestellten

Sofern in den Gemeinden von der Möglichkeit Gebrauch gemacht wird, die Stelle des Leiters/der Leiterin der örtlichen Rechnungsprüfung nicht mit Beamten, sondern mit Angestellten zu besetzen, stellt sich zum einen die Frage der Zulässigkeit einer Probezeit, zum anderen die Frage der Zulässigkeit einer befristeten Anstellung.

¹⁰⁹ Einzelheiten bei *Wichmann/Langer*, Öffentliches Dienstrecht, S. 443 f.

¹¹⁰ Verordnung über das leistungsabhängige Aufsteigen in den Grundgehaltsstufen v. 10. März 1998, GV.NRW, S.205, ber. S. 556. Vgl. hierzu auch *Wichmann/Langer*, Öffentliches Dienstrecht, S. 664 ff.

¹¹¹ Verordnung über die Gewährung von Prämien und Zulagen für besondere Leistungen v. 10. März 1998, GV.NRW, S.204, ber. S. 556. Vgl. hierzu auch *Wichmann/Langer*, Öffentliches Dienstrecht, S. 689 ff.

5.1.5.1 Zulässigkeit einer Probezeit

Die Vereinbarung einer Probezeit von maximal 6 Monaten hat zur Folge, dass die Kündigungsfrist sich für Arbeitgeber und Arbeitnehmer auf 2 Wochen reduziert (§ 622 Abs. 3 BGB). Außer der Verkürzung der Kündigungsfrist ergeben sich aus der Probezeit allerdings tatsächlich keine weiteren Rechtswirkungen¹¹². Insbesondere wird der Kündigungsschutz als solcher davon nicht berührt, weil sämtliche Kündigungsvorschriften unabdingbar sind¹¹³. Damit besteht auch grundsätzlich keine größere Gefährdung der Unabhängigkeit als sonst im Rahmen eines Angestelltenverhältnisses. Daher wird man die Vereinbarung einer Probezeit für zulässig halten müssen.

5.1.5.2 Zulässigkeit einer befristeten Anstellung

Im Hinblick auf die Zulässigkeit einer befristeten Anstellung gilt dasselbe wie für Beamte: Eine Anstellung auf Zeit ist unbedenklich, wenn die Unabhängigkeit der Leitung auf andere Weise, insbesondere durch eine Verschärfung der Anforderungen an eine Abberufung, sichergestellt wird (siehe dazu noch unten, 5.2). Sie hätte außerdem den Vorteil, dass sie neue Impulse in die Verwaltung bringen könnte. Die Unabhängigkeit könnte im Übrigen etwa auch dadurch gesichert werden, dass die Befristung sich nicht nur über wenige Haushaltsjahre erstreckt, sondern einen hinreichend langen Zeitraum umspannt (etwa 8 Jahre). Wenn Angestellte dann gleichwohl früher als erwartet in ihrer Funktion als Leiter/in der örtlichen Rechnungsprüfung abberufen würden, käme auch für sie noch eine anderweitige Verwendung in der Gemeindeverwaltung in Betracht.

¹¹² Putzo, in: Palandt, BGB, vor § 611 Rn. 43; § 622, Rn. 17 ff.; Holbeck/Schwindl, Arbeitsrecht, S. 128.

¹¹³ Holbeck/Schwindl, Arbeitsrecht, S. 128, Fn. 253.

5.2 Bestellung und Abberufung

Die Bestellung und Abberufung der Leiter und Prüfer der örtlichen Rechnungsprüfung ist in § 104 Abs. 2 S. 1 GO NW geregelt. Unter Bestellung und Abberufung ist dabei nur die Übertragung bzw. die Entziehung des Aufgabenbereichs eines Mitgliedes der Rechnungsprüfung zu verstehen, nicht aber die Begründung oder Beendigung des zugrundeliegenden Dienstverhältnisses als Beamter oder Angestellter¹¹⁴.

5.2.1 Zuständigkeit für Bestellung und Abberufung

Zuständig für Bestellung und Abberufung der Mitglieder der örtlichen Rechnungsprüfung ist der Rat. Durch diese Rückkoppelung an die im Rat vertretenen Bürger der Gemeinde ist die örtliche Rechnungsprüfung in besonderem Maße demokratisch legitimiert, was sich auch auf die Reichweite des ihr zu gewährenden verfassungsrechtlichen Schutzes auswirkt (siehe dazu bereits oben, 2.4.2).

Der Rat ist auch allein zuständig für die Bestellung der Prüfer. Vorschläge hierfür werden ihm in der Regel durch den Bürgermeister vorgelegt, der die Stelle zuvor intern oder extern ausgeschrieben hat. Eine Anhörung der Leitung der örtlichen Rechnungsprüfung ist dabei bisher weder im Bewerbungsverfahren noch bei der Bestellung vorgesehen (dazu unten, 5.3).

5.2.2 Voraussetzungen der Abberufung

In Nordrhein-Westfalen sind gesetzlich keine besonderen Voraussetzungen für die Abberufung vorgesehen. Sie ergeben sich auch nicht durch Auslegung. Der Rat ist bei dieser Entscheidung grundsätzlich frei. In anderen Bundesländern ist die Abberufung des Leiters/ der Leiterin der örtlichen Rechnungsprüfung dagegen an deutlich engere Voraussetzungen geknüpft. Verlangt wird etwa eine 2/3 Mehrheit im

¹¹⁴ Rehn/Cronauge, § 104 GO NRW, Tz. II.

Rat¹¹⁵, dass die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben nicht mehr gewährleistet ist¹¹⁶, die Vorlage/Anzeige der Abberufung an die Rechtsaufsichtsbehörde¹¹⁷ oder sogar die Zustimmung/Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde¹¹⁸.

5.2.3 Rechtsschutz

Dass Rechtsschutz gegen die Abberufung möglich ist, steht fest und bedarf keiner weiteren Erörterung. Lediglich auf welche Weise Rechtsschutz zu erlangen ist, hängt davon ab, ob man die Abberufung als Verwaltungsakt qualifiziert (5.2.3.1). Danach richtet sich nämlich die richtige Klageart in der Hauptsache und die richtige Antragsart im vorläufigen Rechtsschutzverfahren (5.2.3.2).

5.2.3.1 Abberufung als Verwaltungsakt?

Die Frage, ob es sich bei der Abberufung des Leiters und der Prüfer der örtlichen Rechnungsprüfung um Verwaltungsakte handelt, hat Auswirkungen auf die Art des Rechtsschutzes, weil nur Verwaltungsakte in Bestandskraft erwachsen. Sie sind nach Ablauf der Widerspruchs- bzw. (nach Abschaffung des Widerspruchsverfahrens in Nordrhein-Westfalen durch § 6 AG VwGO) nach Ablauf der Klagefrist unanfechtbar (sog. formelle Bestandskraft). Würde es sich um einen Verwaltungsakt handeln, könnte Rechtsschutz also nur innerhalb dieser Frist erlangt werden.

¹¹⁵ § 109 Abs. 4 GO BaWü (vgl. dazu *Kunze/Schmidt*, § 109 GO BaWü), Art. 104 Abs. 2 S. 2 Bay GO (vgl. dazu *Hölzl/Hien/Huber*, Art. 104 BayGO), § 111 Abs. 3 GO Rheinl.-Pfalz, § 103 Abs. 4 SächsGO (vgl. dazu *Menke/Arens*, § 103 SächsGO), § 81 Abs. 5 ThürKO.

¹¹⁶ § 109 Abs. 4 BaWü (vgl. dazu *Kunze/Schmidt*, § 109 GO BaWü), Art. 104 Abs. 2 S. 2 Bay GO (vgl. dazu *Hölzl/Hien/Huber*, Art. 104 BayGO), § 111 Abs. 3 GO Rheinl.-Pfalz, § 103 Abs. 4 SächsGO (vgl. dazu *Menke/Arens*, § 103 SächsGO), § 81 Abs. 5 ThürKO.

¹¹⁷ § 109 Abs. 4 BaWü (vgl. dazu *Kunze/Schmidt*, § 109 GO BaWü), § 2 Abs. 2 Kommunalprüfungsgesetz MeckVoPo, § 103 Abs. 4 SächsGO (vgl. dazu *Menke/Arens*, § 103 SächsGO).

¹¹⁸ § 2 Abs. 2 Kommunalprüfungsgesetz MeckVoPo, § 118 Abs. 2 NGO (vgl. dazu *Lüersen/Neuffer*, § 118 NGO), § 111 Abs. 3 GO Rheinl.-Pfalz, § 128 Abs. 5 GO Sachsen-Anhalt (vgl. dazu *Wiegand/Grimberg*, § 128 GO Sachs.-Anh.), § 115 Abs. 2 GO Schleswig-Holstein (vgl. dazu *Bracker/Dehn*, § 115 GO Schl.-Holst.).

Als Verwaltungsakt sind nach § 35 Abs. 1 S. 1 VwVfG NW solche hoheitlichen Maßnahmen einzustufen, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet sind. Problematisch im Hinblick auf die Abberufung des Leiters oder eines Prüfers der örtlichen Rechnungsprüfung ist allein das Merkmal der Außenwirkung („unmittelbare Rechtswirkung nach außen“). Dadurch sind innerdienstliche Weisungen vom Anwendungsbereich des § 35 Abs. 1 S. 1 VwVfG NW ausgenommen. Der Vorgesetzte ist befugt, den ihm nachgeordneten Behörden oder Beamten Weisungen hinsichtlich ihrer dienstlichen Stellung und Tätigkeit zu geben. Diese Weisungen, die nach heutiger Auffassung unbestritten Rechts- und damit Regelungscharakter haben, verbleiben im verwaltungsinternen Bereich und sind daher mangels Außenwirkung keine Verwaltungsakte¹¹⁹.

Die „Anordnungen“ des Vorgesetzten gegenüber den ihm unterstellten Beamten müssen jedoch differenzierend betrachtet werden: Sie sind nur dann innerdienstliche Weisungen, wenn sie den Beamten als Amtswalter treffen. Sie sind dagegen Verwaltungsakte, wenn sie sich an ihn als selbständige Rechtsperson richten. Im ersten Fall steht der Beamte gleichsam innerhalb, im zweiten Fall außerhalb des Verwaltungsbereichs¹²⁰. Vor diesem Hintergrund ist insbesondere die Umsetzung eines Beamten und die Änderung seines Aufgabenbereichs innerhalb der Behörde problematisch¹²¹: Hier herrschte früher die Auffassung vor, dass die Umsetzung regelmäßig nur ein behördeninterner Akt, ausnahmsweise aber dann ein Verwaltungsakt sei, wenn sie den Beamten *auch* als eine dem Dienstherrn mit selbständigen Rechten gegenüberstehende Rechtsperson betreffe. Grund für diese komplizierte Konstruktion war, dass nach damaliger Auffassung Rechtsschutz nur mithilfe eines anfechtbaren Verwaltungsakts erlangt werden konnte. Nach Erlass der VwGO setzte sich jedoch zunehmend die (richtige) Erkenntnis durch, dass der Verwaltungsrechtsweg bei jeder

¹¹⁹ Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 9, Rn. 24.

¹²⁰ Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 9, Rn. 25.

¹²¹ Vgl. zum Folgenden: Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 9, Rn. 26 m.w.N.

Rechtsverletzung eröffnet ist, unabhängig davon, ob sie durch einen Verwaltungsakt oder durch eine sonstige hoheitliche Maßnahme erfolgt. Diese neue Überzeugung hatte auch Auswirkungen auf die Einordnung der Umsetzung. Die Umsetzung beschränkt sich bestimmungsgemäß auf den verwaltungsinternen Bereich und ist daher nach heutiger Auffassung ausschließlich eine innerdienstliche Weisung. Sollte sie den Beamten in seinen persönlichen Rechten beeinträchtigen, dann kann er Leistungsklage mit dem Ziel der Rückgängigmachung der Umsetzung erheben.

Vor diesem Hintergrund ist auch die Rechtsprechung zur Einordnung der Abberufung des Leiters, bzw. der Prüfer der örtlichen Rechnungsprüfung zu verstehen: So ging das OVG Münster früher (in zwei Urteilen aus den Jahren 1973 und 1978) davon aus, dass auch eine Umsetzung Außenwirkung habe und begründete das mit der besonderen Stellung der betreffenden Beamten sowie der Zuständigkeit des Rates für die Abberufung¹²².

Dagegen wandten sich das OVG Niedersachsen im Jahr 1992¹²³ und das OVG Saarland im Jahr 1999¹²⁴ unter Verweis auf die jüngere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Umsetzung¹²⁵. Beide Gerichte entschieden, dass es sich bei der Abberufung als Leiter der örtlichen Rechnungsprüfung und der Übertragung eines Dienstpostens als Leiter in der Kreisfinanzverwaltung (bzw. bei der Abberufung als Prüfer der Rechnungsprüfung und Zuweisung eines Dienstpostens als Leiter im Jugendamt) lediglich um eine nicht als Verwaltungsakt einzustufende beamtenrechtliche Umsetzung handele. Solche Umsetzungen ließen nämlich das statusrechtliche Amt und dessen funktionelles Amt im abstrakten Sinne unberührt. Betroffen sei lediglich das funktionelle Amt im konkreten Sinne: Zum einen handele es sich bei der

¹²² OVG NRW, Beschl. v. 2. Juli 1973, Az.: XII B 286/73, OVG MüLü 29, S. 83 ff.; OVG NRW, Beschluss v. 7. September 1978, Az.: XII B 3022/77 (Leitsatz bei JURIS). Bis heute zustimmend: *Rehn/Cronauge*, § 104 GO NRW, Tz. II.; *Lüersen/Neuffer*, § 118 Nds.GO, Rn. 6.

¹²³ OVG Niedersachsen, Beschluss v. 9. Juli 1992, Az.: 5 M 953/92, OVG MüLü 43, S. 296 ff.

¹²⁴ OVG Saarland, Beschluss v. 3. Dezember 1999, Az.: 1 W 7/99, JURIS.

¹²⁵ Seit 1980: BVerwG, Urteil v. 22. Mai 1980, Az.: 2 C 30/78, BVerwGE 60, 144.

örtlichen Rechnungsprüfung organisationsrechtlich nicht um eine eigene Behörde, sondern einen unselbständigen Teil der als Einheit zu sehenden kommunalen Verwaltung. Zum anderen kämen die sich aus dem übertragenen Aufgabenkreis der Rechnungsprüfung ergebenden Besonderheiten dem Amt, nicht der Person des Rechnungsprüfers zugute.

Diese neuere Rechtsprechung entspricht – wie ausgeführt - dem heutigen Erkenntnisstand. Die Abberufung des Leiters oder Prüfers der örtlichen Rechnungsprüfung ist also kein Verwaltungsakt.

Die Abberufung eines *im Angestelltenverhältnis* tätigen Leiters bzw. Prüfers der Rechnungsprüfung durch den Gemeinderat ist hingegen – ebenso wie die vorausgegangene Bestellung zum Leiter bzw. Prüfer – dem Bürgerlichen Recht (Arbeitsrecht) zuzuordnen; sie stellt schon deshalb keinen Verwaltungsakt dar¹²⁶.

5.2.3.2 Folgen für die Art des Rechtsschutzes

Soweit die Abberufung eines verbeamteten Leiters oder Prüfers der örtlichen Rechnungsprüfung streitig ist, ist – da es sich nicht um einen Verwaltungsakt handelt - in der Hauptsache eine Leistungsklage, ggf. auch eine Feststellungsklage (§ 43 Abs. 2 VwGO), im vorläufigen Rechtsschutzverfahren ein Antrag nach § 123 VwGO statthaft. Soweit die Abberufung eines im Angestelltenverhältnis tätigen Leiters oder Prüfers der örtlichen Rechnungsprüfung streitig ist, ist der Rechtsweg zu den Arbeitsgerichten eröffnet.

5.3 Rechtspolitische Überlegungen

In Nordrhein-Westfalen können nicht mehr nur Beamte auf Lebenszeit, sondern auch Beamte auf Zeit und privatrechtlich Beschäftigte Leiter der örtlichen Rechnungsprüfung sein. Die damit schwächer gewordene persönliche Rechtsstellung lässt es drin-

¹²⁶ OVG NRW, Urteil v. 26. August 1983, Az.: 15 A 877/83; BVerwG, Beschl. v. 9. November 1984, Az.: 7 C 5/84, NVwZ 1985, S. 264; *Rehn/Cronauge*, § 104 GO NRW, Tz. II.

gend angeraten erscheinen, die nun nicht mehr in jedem Fall in gewissem Umfang dienstrechtlich abgesicherte Position der Leitung der örtlichen Rechnungsprüfung kompensatorisch durch kommunalverfassungsrechtliche Regelungen zu stärken. Insbesondere liegt es nahe, die Voraussetzungen für die Abberufung zu verschärfen, wie es in den meisten anderen Bundesländern bereits der Fall ist (siehe oben, 5.2.2). In Betracht kommt eine Stärkung der Unabhängigkeit der örtlichen Rechnungsprüfung - auch gegenüber dem Rat¹²⁷ (siehe zu diesem Erfordernis bereits oben, 2.5), indem man für die Abberufung eine 2/3 Mehrheit im Rat verlangt, als Begründung nur Mängel in der Aufgabenerfüllung zulässt, die Vorlage/Anzeige der Abberufung an die Aufsichtsbehörde oder sogar deren Zustimmung/Genehmigung vorschreibt. Das Erfordernis einer mangelhaften Aufgabenerfüllung stellt sicher, dass eine Abberufung aufgrund von für die politische Mehrheit unangenehmen Feststellungen nicht möglich ist¹²⁸. Mindestens ebenso wirksam, aber für die Gemeinde leichter zu handhaben, ist das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit, etwa von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Ratsmitglieder (siehe § 66 Abs. 1 Satz 2 GO NW).

Bei der Bestellung der Prüfer der örtlichen Rechnungsprüfung ist derzeit eine Mitwirkung, etwa in Form eines Anhörungsrechts der Leiter der örtlichen Rechnungsprüfung, gesetzlich nicht vorgesehen (siehe oben, 5.2.1). Sie wäre aber im Hinblick auf eine sachgerechte Aufgabenerfüllung der örtlichen Rechnungsprüfung sinnvoll, weil auf diese Weise den Ratsmitgliedern die Einschätzung erleichtert werden könnte, ob die hohen Anforderungen an die fachliche Qualifikation der Prüfer¹²⁹ erfüllt sind. Es wäre deshalb zweckmäßig, der Leitung im Hinblick auf das Anforderungsprofil und die Eignung des Bewerbers die Möglichkeit zur Äußerung zu geben.

¹²⁷ Siedentopf/Grunwald, Die kommunale Rechnungsprüfung, S. 70; Schröer, Gemeindeprüfungsrecht, S. 24; Neitz, Die kommunale Rechnungsprüfung, S. 125.

¹²⁸ Arbeitsgemeinschaft der Rechnungsprüfer in Hessen, Arbeitspapier „Neue Aufgaben und Betätigungsfelder für die Rechnungsprüfung“, S. 14.

¹²⁹ Einzelheiten in dem Arbeitspapier der Arbeitsgemeinschaft der Rechnungsprüfungsämter in Hessen, „Neue Aufgaben und Betätigungsfelder für die Rechnungsprüfung“, S. 11; sowie dem KGSt-Bericht Nr. 9/2002 „Praxis der kommunalen Rechnungsprüfung“, S. 41 ff.

6. Besondere Rechte und Pflichten des Leiters und der Prüfer

Ausdruck der besonderen Stellung der örtlichen Rechnungsprüfung innerhalb der Gemeinde sind einige besondere Rechte und Pflichten des Leiters und der Prüfer. Besondere Freiheiten bestehen hier vor allem hinsichtlich der Bestimmung der Art und Weise sowie der Organisation der Prüfung (6.1). Besonderheiten bestehen ferner hinsichtlich der Möglichkeiten der Informationsbeschaffung (6.2). In Bezug auf den Umgang mit den Ergebnissen der Rechnungsprüfung bestehen gewisse Berichtspflichten und Unterrichtsrechte (6.3). Schließlich ist auf bestehende Rechtsschutzmöglichkeiten einzugehen (6.4).

6.1 Bestimmung der Art und Weise, sowie der Organisation der Prüfung

Hinsichtlich der Durchführung der Prüfung besteht für die örtliche Rechnungsprüfung als Institution funktionelle Unabhängigkeit und fachliche Weisungsfreiheit (siehe oben, 2.4). Fraglich ist indes, inwieweit auch die dort tätigen Personen – namentlich Leiter und Prüfer – Weisungsfreiheit genießen (6.1.1) und ob die fachliche Weisungsfreiheit auch bei der Erledigung von Prüfaufträgen des Bürgermeisters (nach § 103 Abs. 3 GO NW) besteht (6.1.2). Außerdem stellt sich die Frage, ob eine Pflicht zur Umsetzung unzulässiger Vorgaben, etwa des Bürgermeisters, besteht (3.1.3).

6.1.1 Fachliche Weisungsfreiheit (§ 104 I 2 GO NW) der Leiter und Prüfer als Person?

Schon dem Wortlaut nach gewährt § 104 Abs. 1 S. 2 GO NW nicht dem Leiter und den Prüfern als Person, sondern der örtlichen Rechnungsprüfung *als Institution* fachliche Weisungsfreiheit (Wortlaut § 104 Abs. 1 GO NW, S. 2: „Sie“ i.V.m. S. 1: „Die örtliche Rechnungsprüfung“). Es kann daher – anders als bei Richtern (Art. 97 GG)

und Mitgliedern der Rechnungshöfe (Art. 114 Abs. 2 GG/ 87 Abs. 1 LVerf NW)¹³⁰ – gerade nicht ohne weiteres von einer Unabhängigkeit der Funktionsträger selbst ausgegangen werden¹³¹. Vielmehr ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die örtliche Rechnungsprüfung als Einrichtung Adressatin der Weisungsfreiheit ist¹³².

Unabhängigkeit der Institution und Unabhängigkeit der Amtsträger hängen auch nicht untrennbar zusammen. Das wirkt sich in zwei Richtungen aus: zum einen im Verhältnis des Leiters und der Prüfer zu den zu prüfenden Stellen, zum anderen im Verhältnis des Leiters und der Prüfer zueinander. So ist zwar davon auszugehen, dass - soweit der Institution Unabhängigkeit gewährt wird - damit zugleich auch die Unabhängigkeit nach außen verbunden ist, nicht aber auch Unabhängigkeit innerhalb der Organisation der örtlichen Rechnungsprüfung¹³³.

Wie die nachgeordneten Bediensteten jedes anderen Amtes der Gemeinde haben die Prüfer die Anordnungen ihres Amtsleiters zu befolgen; die örtliche Rechnungsprüfung ist monokratisch organisiert, die Prüfer sind dem Leiter untergeordnet¹³⁴. Mehrere gleichberechtigte Leiter kann es nicht geben¹³⁵. Der Leiter entscheidet über die Organisation der Arbeit, bestimmt den Einsatz der Prüfer und verteilt die Prüfungsgebiete. Innerhalb der ihm zugewiesenen Prüfungsaufgabe ist der Prüfer zwar selbst verantwortlich, neben ihm aber auch der Leiter, der im Zweifel zu entscheiden hat, was und auf welche Weise zu prüfen ist, also etwa auch welche Prüfmethode anzuwenden ist. Der Leiter hat danach als unmittelbarer Vorgesetzter Weisungsbefugnis gegenüber den Prüfern und trägt für ihre Arbeit neben ihnen die Verantwortung gegenüber dem Rat als vorgesetzter Stelle. Dementsprechend genießt auch *nur der Lei-*

¹³⁰ Siehe dazu *Neitz*, Die kommunale Rechnungsprüfung, S. 177.

¹³¹ Anders – allerdings ohne nähere Begründung - etwa *Schwarting*, Finanzwirtschaft 1991, S. 145.

¹³² *Siedentopf/Grunwald*, Die kommunale Rechnungsprüfung, S. 70; *Neitz*, Die kommunale Rechnungsprüfung, S. 177.

¹³³ *Neitz*, Die kommunale Rechnungsprüfung, S. 179.

¹³⁴ *Neitz*, Die kommunale Rechnungsprüfung, S. 179; *Schröer*, Rechnungsprüfungsamt und Rechnungsprüfungsausschuss, S. 138.

¹³⁵ *Zuhorn/Hoppe*, Gemeinde-Verfassung, S. 282.

ter die Weisungsfreiheit nach innen und außen. Die Prüfer sind zwar von Weisungen anderer Stellen kraft der der örtlichen Rechnungsprüfung als Institution zustehenden Unabhängigkeit frei, aber an die Anordnungen des Leiters der örtlichen Rechnungsprüfung gebunden¹³⁶.

6.1.2 Fachliche Weisungsfreiheit auch bei der Erledigung von Prüfaufträgen des Bürgermeisters nach § 103 III GO NW?

Diese Weisungsfreiheit des Leiters und der Prüfer nach außen besteht wie unter 4.3.2 dargelegt auch, soweit es um die Erledigung von Prüfaufträgen des Bürgermeisters nach § 103 Abs. 3 GO NW (dazu oben, 4.3) geht. Das ergibt sich zunächst im Wege der systematischen Auslegung: So bezieht sich die Regelung des § 104 Abs. 1 S. 2 GO NW ohne Einschränkung auf die gesamte Tätigkeit der örtlichen Rechnungsprüfung. Eine Einschränkung hinsichtlich einzelner Aufgabenbereiche, wie den zuvor in § 103 Abs. 3 GO NW benannten, erfolgt nicht.

Selbst soweit man annimmt, dass die Zuweisung von Aufgaben zu den wichtigsten Rechten des Vorgesetzten gehört und den Bürgermeister wegen seiner Befugnis aus § 103 Abs. 3 GO NW *insoweit* als Vorgesetzten bezeichnet (dazu oben, 2.2), würde dadurch die Weisungsfreiheit der örtlichen Rechnungsprüfung nicht eingeschränkt. So ermächtigt § 103 Abs. 3 GO NW den Bürgermeister zwar dazu, Prüfaufträge zu erteilen, enthält darüber hinaus aber keine weitergehenden Befugnisse des Bürgermeisters. Die Stellung der örtlichen Rechnungsprüfung bleibt also insoweit unverändert, so auch ihre Unabhängigkeit und die Weisungsfreiheit der Prüfer nach außen. Etwaige Vorgaben des Bürgermeisters hinsichtlich der Art und Weise der Prüfung (einzusetzende Prüfer, Prüfungsmethoden etc.) müssen daher nicht beachtet werden¹³⁷.

¹³⁶ Vgl. zum Ganzen *Neitz*, Die kommunale Rechnungsprüfung, S. 179.

¹³⁷ So im Ergebnis auch *Voringer*, Rechnungsprüfung der Kommunen (1. Auflage), S. 40.

Zu berücksichtigen ist jedoch, dass der Aufgabenzuschnitt vom Bürgermeister vorgegeben werden kann. Je nachdem wie eng ein bestimmter Prüfauftrag gefasst ist, kann schon darin eine – insoweit allerdings zulässige - faktische Beschränkung liegen.

6.1.3 Pflicht zur Umsetzung unzulässiger Vorgaben?

Dies wirft die Frage auf, wie auf unzulässige Vorgaben des Bürgermeisters oder anderer Stellen zu reagieren ist. Müssen sie gegebenenfalls trotzdem, z.B. vorläufig, umgesetzt werden?

Damit solche Vorgaben für die örtliche Rechnungsprüfung - also den Leiter und die Prüfer - verbindlich wären, müssten sie überhaupt wirksam sein. Soweit es sich nicht um einen Verwaltungsakt handelt, sind rechtswidrige Ge- oder Verbote jedoch nichtig und entfalten keinerlei Rechtswirkungen. Verwaltungsakte sind aber nur solche hoheitlichen Maßnahmen, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet sind (§ 35 S. 1 VwVfG NW). Verwaltungsakte könnten nach dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz vollstreckt werden und etwa auch für sofort vollziehbar erklärt werden (§ 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO). Dem müsste der Adressat sich beugen, wenn er nicht um verwaltungsgerichtlichen, ggf. auch vorläufigen Rechtsschutz ersucht.

Vorgaben des Bürgermeisters in Bezug auf die Prüfung haben keine Außenwirkung, es handelt sich deshalb nicht um Verwaltungsakte und sie müssen dementsprechend auch nicht umgesetzt werden.

Soweit der Bürgermeister oder eine andere Stelle rechtswidrige Vorgaben an die Rechnungsprüfung richtet, könnte diese daher unter Umständen sogar im Wege der Klage dagegen vorgehen (siehe dazu noch unten, 6.4.3)

6.2 Informationsbeschaffung (§ 103 IV GO NW)

Das Recht der örtlichen Rechnungsprüfung zur Informationsbeschaffung ist in § 103 Abs. 4 GO NW als Generalklausel geregelt. Der Prüfer kann danach für die Durchführung seiner Prüfung Aufklärung und Nachweise verlangen, die für eine sorgfältige Prüfung notwendig sind.

Diese Regelung wirft gleich mehrere Fragen auf. So sind zum einen Berechtigte und Verpflichtete des § 103 Abs. 4 GO NW näher zu bestimmen (6.2.1 und 6.2.2). Zum anderen stellt sich die Frage, auf welche Weise „Aufklärung und Nachweise“ verlangt werden dürfen, was also Inhalt des Informationsrechts ist (6.2.3.) und inwieweit Grenzen bestehen (6.2.4).

6.2.1 Berechtigte

Nach dem Wortlaut des § 103 Abs. 4 GO NW sind die „Prüfer“ berechtigt, Aufklärung und Nachweise zu verlangen. Diese Formulierung ist missverständlich. Rechte der örtlichen Rechnungsprüfung stehen dieser grundsätzlich nur als Institution zu, nicht den einzelnen Prüfern als Person. Rechte der Institution örtliche Rechnungsprüfung werden grundsätzlich von deren Leiter wahrgenommen. Die Prüfer bleiben dagegen in den hierarchischen Behördenaufbau integriert (siehe auch schon oben 6.1.1 zur fachlichen Weisungsfreiheit), wenn sie auch in der Praxis im Rahmen ihres – von der Leitung abgesteckten – Aufgabenbereichs selbständig gegenüber den zu überprüfenden Stellen tätig werden.

Die Formulierung des § 103 Abs. 4 GO NW ist im Zuge der NKF-Reform durch Art. 2 des Gesetzes über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein Westfalen im Jahr 2004 eingefügt worden¹³⁸. Ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfes der Landesregierung¹³⁹ sollte

¹³⁸ GV.NRW 2004 Nr. 41 S. 644-680.

¹³⁹ Landtag NRW, Drs. 13/5567 v. 18. Juni 2004, S. 124 ff., zu § 103 Abs. 4: S. 198.

„In Anlehnung an das Handelsrecht [...] auch für die örtliche Rechnungsprüfung sichergestellt werden, dass der Prüfer Nachweise und Informationen erhält, die für eine sorgfältige Prüfung notwendig sind. Für die Durchsetzung dieser Rechte des Prüfers, auch gegenüber den Abschlussprüfern der verselbständigten Aufgabenbereiche, ist eine gesetzliche Regelung geboten.“

Die Regelung sollte also keine organisatorische Sonderregelung durch eine Verselbständigung des einzelnen Prüfers gegenüber der Leitung treffen, sondern vor allem der praktischen Durchsetzung der Rechte der örtlichen Rechnungsprüfung dienen. Die Formulierung trägt lediglich dem Umstand Rechnung, dass die Prüfer im Regelfall selbständig gegenüber den zu prüfenden Stellen tätig werden.

6.2.2 Verpflichtete

Im Regelfall wendet sich der zuständige Prüfer mit seinem Verlangen nach Aufklärung und Nachweisen unmittelbar an die zu prüfende Stelle. Soweit das Informationsbedürfnis des Prüfers auf diesem Weg befriedigt werden kann, stellt sich die Frage nach dem Verpflichteten des Rechts aus § 103 Abs. 4 GO NW nicht.

Erst wenn Informationen verweigert werden, stellt sich die Frage, wem gegenüber die Rechte der örtlichen Rechnungsprüfung durchzusetzen sind. Hier kommt es darauf an, wer rechtlich verpflichtet ist, der Rechnungsprüfung die erforderlichen Informationen zur Verfügung zu stellen.

Ausgehend von der bereits oben dargestellten Stellung der örtlichen Rechnungsprüfung und der Gesamtorganisation der Gemeinde (2.) ist zunächst davon auszugehen, dass Verpflichteter des Rechts aus § 103 Abs. 4 GO NW ausschließlich der Bürgermeister ist. Das ergibt sich aus seiner Stellung als Vorsitzender der Verwaltung (§ 62 Abs. 1 S. 2 GO NW) und des Rates (§ 40 Abs. 1 S. 4 GO NW) als Kontrollunterworfenen. Ein unmittelbares Informationsrecht des Prüfers gegenüber den überprüften Bediensteten widerspricht dagegen der sich aus der Verwaltungsorganisation ergebenden Unterordnung des nachgeordneten Bediensteten unter den Verwaltungslei-

ter¹⁴⁰. Der Prüfer kann dem überprüften Beamten grundsätzlich keine Anweisungen erteilen, auch nicht ohne Anordnung des Bürgermeisters oder gesetzliche oder sonstige Ermächtigung die Vorlage von bestimmten Unterlagen von ihm fordern. Der Verwaltungsleiter ist allerdings aus § 103 Abs. 4 GO NW verpflichtet, die untergeordneten Stellen anzuweisen, dem Prüfer die erforderlichen Auskünfte zu erteilen¹⁴¹. Das geschieht am zweckmäßigsten in einer allgemeinen Dienstanweisung bzw. in der Rechnungsprüfungsordnung. Kommt der Bürgermeister dieser Verpflichtung nicht nach, muss sich die örtliche Rechnungsprüfung an den Rat wenden.

Daraus folgt, dass - soweit Informationen nicht „auf dem kurzen Dienstweg“ freiwillig bereitgestellt werden - die örtliche Rechnungsprüfung Aufklärung und Nachweise nur auf dem Dienstweg, letztlich also nach Freigabe durch den Bürgermeister, verlangen kann. Inwieweit dabei der gesamte Dienstweg beschritten wird, ist letztlich eine im Einzelfall zu beantwortende Zweckmäßigkeitsfrage: Soweit davon auszugehen ist, dass der nächsthöhere Vorgesetzte der zu prüfenden Stelle sich kooperativ zeigen wird, kann es auch genügen, sich an diesen zu wenden und damit die Vorgesetztenkette abzukürzen. Ein Anspruch der Rechnungsprüfung besteht insoweit allerdings nicht.

Etwas anderes gilt lediglich, soweit die örtliche Rechnungsprüfung als Prüfeinrichtung nach § 2 Abs. 1 Korruptionsbekämpfungsgesetz (KorruptionsbG NW) tätig wird. Hier sind die betroffenen Stellen der Gemeinde unmittelbar zur Erteilung von Auskünften gegenüber der örtlichen Rechnungsprüfung verpflichtet. Die Ermächtigung für Auskunftsverlangen in diesem Zusammenhang ergibt sich jedoch nicht aus § 103 Abs. 4 GO NW, sondern aus der insoweit spezielleren Regelung des § 15 i.V.m. § 1 Abs. 1 Nr. 5 KorruptionsbG NW.

In keinem Fall besteht ein Anspruch der Rechnungsprüfung auf *anonyme* Information durch einzelne Verwaltungsmitarbeiter. Amtliche Tätigkeit ist in einem Rechtsstaat

¹⁴⁰ Vgl. zum Folgenden auch *Neitz*, Die kommunale Rechnungsprüfung, S. 159 ff.

¹⁴¹ Vgl. zum Folgenden auch *Neitz*, Die kommunale Rechnungsprüfung, S. 159 ff.

nämlich grundsätzlich nicht geheim. Das schließt es freilich nicht aus, dass die Rechnungsprüfung Informationen, die sie gleichwohl (freiwillig) anonym erhalten hat, zum Anlass für eine Prüfung nimmt. Sie ist vielmehr sogar im Rahmen ihres Auftrages zur *Verwertung* solcher Informationen gehalten.

6.2.3 Inhalt

§ 103 Abs. 4 GO NW ermächtigt die örtliche Rechnungsprüfung, Aufklärung und Nachweise zu verlangen. Zur Aufklärung kann ihr dabei die Teilnahme an Sitzungen (6.2.3.1) oder Akteneinsicht (6.2.3.2) dienen; darüber hinaus stellt sich die Frage, in welchem Umfang sie neben der Bereitstellung bereits vorhandener auch die erstmalige Erstellung von Nachweisen verlangen kann (6.2.3.3).

6.2.3.1 Teilnahme an Sitzungen des Rates, seiner Ausschüsse und des Verwaltungsvorstandes

Im Hinblick auf die Informationsbeschaffung durch Teilnahme an Sitzungen ist zu unterscheiden zwischen dem sich grundsätzlich aus § 103 Abs. 4 GO NW ergebenden Recht der örtlichen Rechnungsprüfung zur Sitzungsteilnahme (6.2.3.1.1) und einer möglicherweise sogar darüber hinaus bestehenden Pflicht, an bestimmten Sitzungen teilzunehmen (6.2.3.1.2). In beiden Fällen geht es um die dienstliche Teilnahme an Sitzungen; selbstverständlich können die Mitarbeiter der örtlichen Rechnungsprüfung als Privatpersonen wie jedermann als Zuhörer an öffentlichen Sitzungen teilnehmen.

6.2.3.1.1 Recht zur Teilnahme

Auch wenn ein Recht zur Teilnahme an Sitzungen des Rates und seiner Ausschüsse für die örtliche Rechnungsprüfung – anders als für den Bürgermeister und die Beigeordneten gem. § 69 GO NW – nicht ausdrücklich geregelt ist, ist es von dem in § 103 Abs. 4 GO NW eingeräumten umfassenden Informationsrecht grundsätzlich mit umfasst.

Das Informationsrecht nach § 103 Abs. 4 GO NW besteht nach seinem ausdrücklichen Wortlaut jedoch nur „für die Durchführung“ der Prüfung und soweit „für eine sorgfältige Prüfung notwendig“. Daraus folgt, dass für das Recht zur Sitzungsteilnahme ein Bezug zu den Prüfungsaufgaben nach § 103 Abs. 1 bis 3 GO NW (dazu oben, 4.) und damit zur sachlichen Tätigkeit der örtlichen Rechnungsprüfung bestehen muss. Insoweit folgt das Recht zur Sitzungsteilnahme auch aus der funktionellen Unabhängigkeit und fachlichen Weisungsfreiheit der örtlichen Rechnungsprüfung¹⁴² (dazu oben, 2.4 und 6.1.1).

Ein solcher Zusammenhang mit der sachlichen Tätigkeit der örtlichen Rechnungsprüfung ist jedenfalls gegeben bei Sitzungen des Rates im Zusammenhang mit dem Jahresabschluss (wg. der Aufgaben nach § 103 Abs. 1 GO NW) und wenn dem Rat über das Ergebnis von Prüfungen nach § 103 Abs. 2 GO NW Bericht zu erstatten ist sowie generell bei Sitzungen des Rechnungsprüfungsausschusses. Die Unabhängigkeit der örtlichen Rechnungsprüfung wäre nämlich überflüssig, wenn nicht auch sichergestellt wäre, dass das Ergebnis der Prüfung unmittelbar von der Rechnungsprüfung an den Rat gelangen könnte¹⁴³, und wenn umgekehrt die örtliche Rechnungsprüfung sich nicht auch über die Tätigkeit des Rates informieren könnte. Lediglich soweit ein Zusammenhang mit der sachlichen Tätigkeit nicht besteht, ist die Rechnungsprüfung dem Rat nicht unmittelbar unterstellt, sodass der Bürgermeister – als Dienstvorgesetzter - über die Teilnahme entscheiden könnte¹⁴⁴.

Das so zu konkretisierende Teilnahmerecht der örtlichen Rechnungsprüfung besteht grundsätzlich auch bei *nicht öffentlichen Sitzungen des Rates und seiner Ausschüsse* und erstreckt sich auch auf Sitzungsprotokolle. Im Hinblick auf die nichtöffentlichen Sitzungen des Rechnungsprüfungsausschusses (dazu noch unten, 7.1) ergibt sich das bereits aus der besonderen Beziehung zur örtlichen Rechnungsprüfung, die nicht

¹⁴² Schröder, Rechnungsprüfungsamt und Rechnungsprüfungsausschuss, S. 167 f.

¹⁴³ Schröder, Rechnungsprüfungsamt und Rechnungsprüfungsausschuss, S. 168.

¹⁴⁴ Schröder, Rechnungsprüfungsamt und Rechnungsprüfungsausschuss, S. 168.

bloßer „Erfüllungsgehilfe“ des Rechnungsprüfungsausschusses, sondern selbst „Hilfsorgan“ des Rates ist und gemeinsam mit diesem zur Rechnungsprüfung berufen ist (dazu oben, 2.4.2.2.1). Die dabei in gewissem Umfang notwendige Kooperation ist nur möglich, wenn die Rechnungsprüfung auch an Sitzungen des Rechnungsprüfungsausschusses teilnehmen kann. Im Übrigen ist davon auszugehen, dass der Ausschluss der Öffentlichkeit sich grundsätzlich nicht auf die Rechnungsprüfung erstreckt, weil diese gar nicht zur Öffentlichkeit gehört. Das gilt insbesondere dann, wenn der Ausschluss der Öffentlichkeit vor allem dem Schutz der Beratung verwaltungsinterner Angelegenheiten dient. Die Rechnungsprüfung gehört nämlich selbst zur Verwaltung. Aber auch soweit der Ausschluss der Öffentlichkeit im Interesse einzelner Personen erfolgt, sollen diese damit nicht vor der Verwaltung geschützt werden (die im Übrigen auch zur Amtsverschwiegenheit verpflichtet ist). Das grundsätzlich auch insoweit bestehende Teilnahmerecht der Rechnungsprüfung kann allenfalls Grenzen etwa im Hinblick auf Persönlichkeitsrechte Einzelner finden (siehe dazu sogleich unten, 6.2.4.2).

Im Hinblick auf die *nichtöffentlichen Sitzungen des Verwaltungsvorstandes* und vergleichbarer Gremien bei Kreisen und anderen kommunalen Körperschaften lässt sich ein Recht der Rechnungsprüfung zur Teilnahme dagegen nur schwer begründen. Ein Zusammenhang mit der Prüfung kann jedenfalls nicht in Betracht kommen, wo die Beratungen des Verwaltungsvorstandes (§ 70 Abs. 2 GO NW) sich auf die Zukunft beziehen, wohingegen die Rechnungsprüfung nachlaufend und nicht begleitend prüft. Im Übrigen ist dem Verwaltungsvorstand auch eine gewisse Vertraulichkeit politischer Beratungen zuzugestehen, die auch von der Rechnungsprüfung zu respektieren ist. Etwas anderes gilt jedoch für die nachfolgende Einsicht in die Sitzungsprotokolle und die Vorlagen, die im Zusammenhang mit der Prüfung des Jahresabschlusses regelmäßig geboten sein wird, sei es im Hinblick auf einzelne bedeutende Vorgänge, sei es etwa um die Funktionsfähigkeit des Verwaltungsvorstandes zur Erhaltung der Einheitlichkeit der Verwaltungsführung beurteilen zu können (§ 70 Abs. 3 GO NW). Eine derartige – erst einige Zeit später erfolgende – Einsicht

trägt auf der einen Seite den berechtigten Interessen des Verwaltungsvorstandes Rechnung und verkürzt auf der anderen Seite das Informationsrecht der Rechnungsprüfung nicht unangemessen.

6.2.3.1.2 Pflicht zur Teilnahme

Schwieriger zu beantworten ist die Frage, ob eine *Pflicht* der Rechnungsprüfung (hier insbesondere der Leiter) zur Teilnahme an Ratssitzungen besteht. Eine solche Pflicht könnte entweder unmittelbar aus dem Gesetz oder aus einer Anordnung des Bürgermeisters folgen, soweit dieser zur Erteilung solcher Anordnungen befugt wäre.

Anders als für Bürgermeister und Beigeordnete gem. § 69 GO NW¹⁴⁵ besteht eine ausdrückliche gesetzliche Anordnung zur Teilnahme an Sitzungen des Rates oder seiner Ausschüsse für die örtliche Rechnungsprüfung nicht. Auf eine solche Pflicht kann auch nicht im Wege der Auslegung aus den §§ 101 – 104 GO NW geschlossen werden. Insbesondere kann eventuell bestehenden Berichtspflichten der örtlichen Rechnungsprüfung (siehe dazu auch noch unten, 6.3) grundsätzlich auch auf andere Weise, etwa durch schriftliche Berichte, genüge getan werden.

Eine Pflicht zur Sitzungsteilnahme könnte daher lediglich aufgrund von Anordnungen des Bürgermeisters bestehen, die dieser entweder als Vorsitzender des Rates (§ 40 Abs. 1 S. 4 GO NW) und oder als Chef der Verwaltung (§ 62 Abs. 1 S. 2 GO NW) treffen könnte. Soweit der Bürgermeister als Vorsitzender des Rates tätig würde, käme in Betracht, dass er insoweit Befugnisse des Rates als Vorgesetzten wahrnimmt; als Chef der Verwaltung könnte er als Dienstvorgesetzter handeln (siehe dazu bereits oben, 2.2).

Der Rat könnte berechtigt sein, die Rechnungsprüfung bzw. deren Leiter zur Teilnahme an Sitzungen des Rates und seiner Ausschüsse zu verpflichten, weil die Rechnungsprüfung als „Hilfsorgan“ des Rates (dazu oben, 2.3) diesem über die Ergebnisse der Rechnungsprüfung Rechenschaft schuldet. Da die Vertretung und Re-

¹⁴⁵ Zur Pflicht des Bürgermeisters *Rehn/Cronauge*, § 69 GO NRW, Tz. II.

präsentation des Rates dem Bürgermeister obliegt (§ 40 Abs. 2 S. 3 GO NW), könnte er in dieser Funktion die Anordnung an die Rechnungsprüfung erteilen, an Ratssitzungen oder bestimmten Ausschüssen teilzunehmen. Voraussetzung hierfür wäre allerdings ein Ratsbeschluss, da nur insoweit der Bürgermeister zur Vertretung und Repräsentation des Rates berufen ist. Soweit die Teilnahme jedoch dem Zweck der Informationsbeschaffung dienen soll (§ 103 Abs. 4 GO NW), hat auch der Rat als Vorgesetzter die fachliche Weisungsfreiheit der örtlichen Rechnungsprüfung zu respektieren (§ 104 Abs. 1 S. 2 GO NW dazu oben, 2.4 und 6.1). Insoweit kommt eine Anordnung zur Sitzungsteilnahme nicht in Betracht.

In seiner Funktion als Dienstvorgesetzter der Mitglieder der örtlichen Rechnungsprüfung (dazu oben, 2.2) kommt es zwar grundsätzlich in Betracht, dass der Bürgermeister über die Arbeitszeit der örtlichen Rechnungsprüfung verfügt. Dass davon die Befugnis umfasst ist, die Teilnahme an Sitzungen anzuordnen, erscheint aber sehr zweifelhaft. Es ist im Übrigen kein Grund denkbar, aus dem eine solche Verfügung ohne Bezug zur sachlichen Tätigkeit ergehen könnte. Soweit aber ein Bezug zur sachlichen Tätigkeit der Rechnungsprüfung besteht, hat der Bürgermeister die funktionelle Unabhängigkeit und fachliche Weisungsfreiheit der Rechnungsprüfung zu respektieren und ist zur Anordnung der Sitzungsteilnahme nicht befugt.

6.2.3.2 Akteneinsicht, einschließlich elektronisch geführte Akten

Aus § 103 Abs. 4 GO NW ergibt sich darüber hinaus ein Akteneinsichtsrecht, soweit ein Zusammenhang mit Prüfaufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung besteht (siehe zu diesem Erfordernis auch schon oben, 6.2.3.1). Das Recht auf Einsicht in Akten bezieht sich auch auf elektronisch geführte Daten, die zum Teil die klassischen Akten schon ersetzen oder ergänzen. Hier sind der örtlichen Rechnungsprüfung ggf. entsprechende Zugriffsrechte einzuräumen.

Auch das Akteneinsichtsrecht kann jedoch dort Grenzen finden, wo kollidierende Rechte Dritter einen Interessenausgleich erforderlich machen (siehe dazu auch noch

unten, 6.2.4). In bestimmten Fällen kann der gebotene Interessenausgleich zum Beispiel darin bestehen, dass die Rechnungsprüfung sich mit Kopien begnügen muss, die sie entweder selbst anfertigt oder auch nur ausgehändigt bekommt. In anderen Fällen kann der Interessenausgleich auch darin bestehen, dass die Rechnungsprüfung Akten nur in bestimmten Gebäuden einsehen darf. Bei elektronisch geführten Akten muss unter Umständen auch hingenommen werden, dass Leserechte nicht dauerhaft, sondern nur temporär, oder nur für den jeweils für einen Bereich zuständigen Prüfer und lediglich anlassbezogen auch für weitere beteiligte Prüfer, etwa einer Schwerpunktprüfung, eingeräumt werden.

Wie weit die Rechte der örtlichen Rechnungsprüfung reichen, muss letztlich in jedem Einzelfall durch sorgfältige Abwägung bestimmt werden (siehe zu einigen typischen Problemkonstellationen noch unten 6.2.4). Das schließt es nicht grundsätzlich aus, dass den jeweils für einen Bereich zuständigen Prüfern ein umfassender Lesezugriff für elektronisch geführte Akten auf Dauer eingerichtet wird – wie es derzeit schon aus Praktikabilitätsgründen vielerorts geschieht. Hier kommt es jedoch entscheidend auf die Art der in diesen Akten enthaltenen Daten an. So ist im Hinblick auf datenschutzrechtlich relevante Daten bereits verfassungsrechtlich eine Einzelfallabwägung geboten, die nicht etwa deshalb entbehrlich ist, weil der datenschutzrechtliche Zweckbindungsgrundsatz des § 13 LDSG NW für die Rechnungsprüfung nicht gilt (§ 13 Abs. 3 LDSG NW). Hier dürften außerdem die zu beachtenden verfahrensmäßigen Absicherungen (datenschutzrechtliche Vorabkontrolle, Eintragung in das Verzeichnisse usw.) die Einräumung dauerhafter Zugriffsrechte praktisch ausschließen (siehe beispielhaft für Personalakten und Mitarbeiterdaten unten, 6.2.4.2.1).

6.2.3.3 Verlangen der Erstellung von Nachweisen

Schließlich stellt sich noch die Frage, ob und inwieweit die Rechnungsprüfung von der Verwaltung nicht nur die Überlassung bereits vorhandener Nachweise, sondern auch deren erstmalige Erstellung (z.B. Statistiken oder Auflistungen) speziell für die Rechnungsprüfung verlangen kann.

Hierzu ist zunächst anzumerken, dass die Aufgabenverteilung der Gemeindeordnung die Aufgabe der Prüfung – neben dem Rechnungsprüfungsausschuss – vor allem der örtlichen Rechnungsprüfung auferlegt. Es ist somit grundsätzlich davon auszugehen, dass die örtliche Rechnungsprüfung auch die in diesem Zusammenhang anfallende Arbeit erledigt und ggf. erforderliche Auflistungen und Statistiken selbst erstellt.

Um dieser Aufgabe gerecht werden zu können, ist die örtliche Rechnungsprüfung jedoch auf die Kooperation und Unterstützung der anderen Stellen angewiesen. Diese haben die Pflicht zur Mitwirkung. Sie müssen Akten ohnehin ordnungsgemäß so führen, dass Dritte – wie die Rechnungsprüfung – die einzelnen Verwaltungsabläufe nachvollziehen können. Soweit sie den hierbei anzulegenden durchschnittlichen Anforderungen zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht gerecht geworden sind, sind sie verpflichtet dies innerhalb angemessener Frist nachzuholen. Genügt die Aktenführung auch dann den Erfordernissen einer geordneten Rechnungsprüfung noch nicht, kann die örtliche Rechnungsprüfung nicht ordnungsgemäß prüfen und ist deshalb gezwungen, Beanstandungen geltend zu machen und ggf. den Bestätigungsvermerk zu versagen, weil der Prüfer nach Ausschöpfung aller angemessenen Möglichkeiten zur Klärung des Sachverhalts nicht in der Lage ist, eine Beurteilung abzugeben (§ 101 Abs. 8, Abs. 3 Nr. 4, Abs. 5 S. 4 GO NW). Welche konkreten Anforderungen an die Aktenführung zu stellen sind, ist abhängig vom Einzelfall. Als Mindestanforderung wird man aber wohl formulieren können, dass Vorgänge angelegt und Belege nach einem bestimmten Ordnungssystem abgeheftet werden. Bei sehr unübersichtlichen Sachverhalten kann auch das Führen einer Liste oder einer Statistik sachgerecht sein, auf die die Rechnungsprüfung dann zurückgreifen kann.

Schließlich können Nachweise auch in Form von Protokollen über Sitzungen der politischen Gremien verlangt werden, soweit ein Zusammenhang mit einer Prüfaufgabe besteht und der Nachweis zu Prüfzwecken benötigt wird. Das gilt grundsätzlich auch für Protokolle über nicht öffentliche Sitzungen, nicht aber ohne weiteres auch

für Protokolle von Besprechungen des Verwaltungsvorstandes (siehe dazu schon oben 6.2.3.1).

6.2.4 Grenzen

Bereits die Formulierung des § 103 Abs. 4 GO NW deutet an, dass das breite Informationsrecht der Rechnungsprüfung Grenzen hat. So dürfen ausdrücklich nur die Aufklärung und Nachweise verlangt werden, die für eine sorgfältige Prüfung „notwendig“ sind. Die Rechnungsprüfung ist dadurch von vornherein gehalten, ihr Informationsbegehren auf solche Informationen zu reduzieren, die einen Bezug zu konkreten Prüfungsaufgaben aufweisen (siehe dazu schon oben, 6.2.3.1). Darüber hinaus ergeben sich aber auch Grenzen aus dem Verfassungsrecht (zum verfassungsrechtlichen Rahmen: 6.2.4.1), insbesondere aus Grundrechten – vor allem dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht in seiner Ausprägung als Recht auf informationelle Selbstbestimmung (6.2.4.2).

6.2.4.1 Verfassungsrechtlicher Rahmen

Verfassungsrechtlich ist das Informationsrecht der Rechnungsprüfung durch Art. 28 Abs. 2 GG/ 78 Abs. 1 LVerf NW abgesichert (6.2.4.1.1), jedoch nicht schrankenlos gewährleistet: Rechte Dritter oder das Gemeinwohl sind vielmehr in einen angemessenen Ausgleich zu bringen (6.2.4.1.2).

6.2.4.1.1 Grundsätzlich weite Unterrichtsrechte (wg. Art. 28 II GG/ 78 I LVerf NW)

Als Hilfsorgan des Rates nimmt die örtliche Rechnungsprüfung an dem durch Art. 28 II GG/ 78 Abs. 1 LVerf NW gewährten Schutz teil. Die örtliche Rechnungsprüfung dient der Verwirklichung des Selbstverwaltungsrechts unter dem Aspekt der Bürgerschaftlichkeit, indem sie – gestützt auf die demokratische Legitimation des Rates, dem sie institutionell zuzuordnen ist – die Verwaltung beim Umgang mit den Finanzen kontrolliert (ausführlich dazu oben, 2.4.2.2).

Damit die örtliche Rechnungsprüfung ihre verfassungsrechtlich abgesicherten Kontrollbefugnisse möglichst umfassend verwirklichen kann, müssen ihr grundsätzlich sehr weite Unterrichtsrechte zustehen. Die gesetzlichen Bestimmungen zum Datenschutz, zur ärztlichen Schweigepflicht etc. sind gegebenenfalls im Lichte dieses verfassungsrechtlich gewährleisteten Schutzes verfassungskonform auszulegen. Nur wenn die Rechnungsprüfung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nicht durch das Vorhalten von Unterlagen oder Auskünften behindert wird, wird auch ihre Unabhängigkeit gewahrt. Der Errichtung unterrichtungsfreier Räume sind insoweit Grenzen gesetzt. Das Unterrichtsrecht steht aber auch insoweit der Prüfungsstelle als Institution zu und kann von ihrer Leitung geltend gemacht werden; dem einzelnen Prüfer kommt es nur tatsächlich zugute¹⁴⁶; er kann es nicht aus eigenem Recht geltend machen.

6.2.4.1.2 Grenze: Kollidierende Rechte Dritter

Das Selbstverwaltungsrecht aus Art. 28 Abs. 2 GG, 78 Abs. 1 I LVerf NW wird nur „im Rahmen der Gesetze“ gewährleistet, steht also unter Gesetzesvorbehalt. Solche Gesetze könnten auch die Kontrollmöglichkeiten der Rechnungsprüfung beschränkende Bestimmungen zum Datenschutz, zur ärztlichen Schweigepflicht o.ä. sein (siehe dazu im Einzelnen noch unten, 6.2.4.2). Gesetzliche Beschränkungen der geschützten kommunalen Selbstverwaltung sind ihrerseits aber nur dann zulässig, wenn sie in Übereinstimmung mit dem Übermaßverbot geeignet, erforderlich und angemessen zur Verfolgung eines legitimen Zwecks sind¹⁴⁷. Dieser Zweck kann neben der Verfolgung von Allgemeinwohlinteressen auch im Schutz der Grundrechte Einzelner bestehen. Zu denken ist im Zusammenhang mit der Rechnungsprüfung vor allem an das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Teil des allgemeinen Persönlichkeitsrechts (Art. 2 Abs. 1, 1 Abs. 1 GG).

¹⁴⁶ Neitz, Die kommunale Rechnungsprüfung, S. 180.

¹⁴⁷ Vgl. statt vieler Pjeroth, in: Jarass/Pjeroth, Art. 28 GG, Rn. 23.

Selbstverwaltungsrecht und Grundrechte müssen in einen angemessenen Ausgleich gebracht werden. Praktisch geschieht das im Wege der Abwägung zwischen den geschützten Belangen der örtlichen Rechnungsprüfung (für die zugleich ein Gemeinwohlinteresse an der wirtschaftlichen Verwendung öffentlicher Mittel streitet, vgl. Art. 114 Abs. 2 GG/ 86 Abs. 2 LVerf NW) auf der einen und den Belangen der Grundrechtsträger auf der anderen Seite¹⁴⁸. Ziel ist die möglichst weitgehende Verwirklichung aller Rechte. Dabei ist auch in Betracht zu ziehen, dass ein angemessener Ausgleich auch dergestalt herbeigeführt werden kann, dass die Prüfung in sachlicher und persönlicher Hinsicht – im Sinne einer Komponentenkontrolle¹⁴⁹ - beschränkt wird. So wäre der Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht milder, wenn einzelne Unterlagen der Rechnungsprüfung nicht ganz vorenthalten würden, sondern etwa nur in anonymisierter Form oder nur einem eingeschränkten Personenkreis zur Verfügung gestellt würden. Auf diese Weise könnten zugleich auch die betroffenen Grundrechte hinreichend zur Geltung gebracht werden. Die Beschränkung in sachlicher Hinsicht setzt jedoch voraus, dass dies nach dem Ziel der Kontrolle möglich ist. In persönlicher Hinsicht ist außerdem zu berücksichtigen, dass die Mitglieder der Rechnungsprüfung ohnehin zur Amtsverschwiegenheit verpflichtet sind, sodass der Kreis der Informationsempfänger von vornherein sehr klein ist.

6.2.4.2 Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1, 1 Abs. 1 GG/ Art. 4 Abs. 2 LVerf NW)

Kollidierende Rechte Dritter können sich vor allem aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Teil des allgemeinen Persönlichkeitsrechts (Art. 2 Abs. 1, 1 Abs. 1 GG) ergeben, das in Nordrhein-Westfalen durch das spezielle Datenschutzgrundrecht des Art. 4 Abs. 2 LVerf NW besonders abgesichert ist¹⁵⁰.

¹⁴⁸ So auch das Innenministerium Baden-Württemberg zum Datenabgleich der Stadt Stuttgart, vgl. Landtag Baden-Württemberg, Drs. 14/3996 v. 10. Februar 2009, S. 4.

¹⁴⁹ Vgl. für Rechnungshöfe *Reus/Mühlhausen*, VR 2010, S. 6.

¹⁵⁰ Vgl. zu Art. 4 Abs. 2 LVerf NRW *Menzel*, in: Löwer/Tettinger, Art. 4, Rn. 18 ff., 22.

Als Recht auf informationelle Selbstbestimmung gewährleistet das allgemeine Persönlichkeitsrecht dem Einzelnen die Befugnis, „selbst über die Preisgabe und Verwendung persönlicher Daten zu bestimmen“, und zwar nicht nur im Bereich der automatischen Datenverarbeitung¹⁵¹. Geschützt wird die „Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden“¹⁵². Im Hinblick auf zu schützende Daten schützt das Recht auf informationelle Selbstbestimmung vor der Preisgabe unterschiedlichster Daten, auch wenn die Daten nicht die Privat- oder gar die Intimsphäre betreffen¹⁵³. Der grundrechtliche Schutz beginnt vielmehr schon auf der Stufe der Persönlichkeitsgefährdung, bereits im Vorfeld konkreter Bedrohungen benennbarer Rechtsgüter¹⁵⁴.

Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung bedürfen generell einer gesetzlichen Grundlage¹⁵⁵. Sie müssen außerdem verhältnismäßig sein; dabei verstärkt sich der Schutz persönlicher Daten, wenn sie aus der Privatsphäre stammen und geht besonders weit im Bereich der sog. Intimsphäre als letztem unantastbaren Bereich privater Lebensgestaltung¹⁵⁶. Besondere Voraussetzungen werden im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung an die Erforderlichkeit des Eingriffs gestellt: So sind organisatorische und verfahrensmäßige Vorkehrungen auszuschöpfen, um

¹⁵¹ BVerfG, Urteil v. 15. Dezember 1983, Az.: 1 BvR 209/83, 1 BvR 269/83 u.a., BVerfGE 65, 1, 43; Beschluss v. 9. März 1988, Az.: 1 BvL 49/86, BVerfGE 78, 77, 84; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, Art. 2 GG, Rn. 44.

¹⁵² BVerfG, Urteil v. 15. Dezember 1983, Az.: 1 BvR 209/83, 1 BvR 269/83 u.a., BVerfGE 65, 1, 41 f.; Urteil v. 14. September 1989, Az.: 2 BvR 1062/87, BVerfGE 80, 367, 373; Urteil v. 14. Dezember 2000, Az.: 2 BvR 1741/99, 2 BvR 276/00 u.a., BVerfGE 103, 21, 33.

¹⁵³ BVerfG, Urteil v. 15. Dezember 1983, Az.: 1 BvR 209/83, 1 BvR 269/83 u.a., BVerfGE 65, 1, 45; *Di Fabio*, in: Maunz/Dürig, Art. 2, Rn. 174; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, Art. 2 GG, Rn. 44.

¹⁵⁴ BVerfG, Beschl. v. 13. Juni 2007, 1 BvR 1550/03, 1 BvR 2357/04; 1 BvR 603/05, DStRE 2007, S. 1196, 1200 f.; dazu *Kühling/Seidel/Sivridis*, Datenschutzrecht, S. 77.

¹⁵⁵ *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, Art. 2 GG, Rn. 58.

¹⁵⁶ *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, Art. 2 GG, Rn. 61 f. m.w.N.

die Grundrechtsbeeinträchtigung in Grenzen zu halten¹⁵⁷. Im Rahmen der Abwägung ist vor allem das Gewicht des Persönlichkeitseingriffs von Bedeutung¹⁵⁸. Dabei ist etwa maßgeblich, ob der Betroffene für die Maßnahme einen Anlass gibt und wie dieser beschaffen ist¹⁵⁹. Des Weiteren spielt die Verdachtlosigkeit und Streubreite des Eingriffs eine Rolle. Es kommt also darauf an, ob zahlreiche Personen in den Wirkungsbereich der Maßnahme einbezogen werden, die in keiner Beziehung zu dem konkreten Fehlverhalten stehen¹⁶⁰. Ferner sind die Heimlichkeit des Eingriffs¹⁶¹ und die Intensität der von der Maßnahme ausgehenden Einschüchterungseffekte zu berücksichtigen¹⁶². Auf der anderen Seite kommen die Bedeutung der zu schützenden Güter und das Ausmaß ihrer Gefährdung zum Tragen¹⁶³.

Schließlich kommt dem Gebot der Bestimmtheit und Normenklarheit nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine entscheidende Rolle zu¹⁶⁴. Anlass, Zweck und Grenzen eines Eingriffs müssten dabei in der Ermächtigung be-

¹⁵⁷ Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 2 GG, Rn. 60, 62a m.w.N.

¹⁵⁸ Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 2 GG, Rn. 60 m.w.N.

¹⁵⁹ BVerfG, Beschl. v. 23. Februar 2007, Az.: 1 BvR 2368/06, NVwZ 2007, S. 688, 691; vgl. auch BVerfG, Urteil v. 14. Juli 1999, Az.: 1 BvR 2226/94, 1 BvR 2420/95 u.a., BVerfGE 100, S. 313, 376; Urteil v. 12. März 2003, Az. 1 BvR 330/96, Az.: 1 BvR 349/99, BVerfGE 107, S. 299, 318 ff.; Urteil v. 3. März 2004, Az.: 1 BvR 2378/98, 1 BvR 1084/99, BVerfGE 109, S. 279, 353; BVerfG, Beschl. v. 4. April 2006, Az.: 1 BvR 518/02, Rn. 94, 117, MMR 2006, S. 531 ff.

¹⁶⁰ BVerfG, Beschl. v. 4. April 2006, Az.: 1 BvR 518/02, Rn. 117, MMR 2006, S. 531 ff.; vgl. auch BVerfG, Urteil v. 12. März 2003, Az.: 1 BvR 330/96, 1 BvR 349/99, BVerfGE 107, S. 299, 328.

¹⁶¹ BVerfG, Beschl. v. 4. April 2006, Az.: 1 BvR 518/02, Rn. 117, MMR 2006, 531 ff.; vgl. auch BVerfG, Urteil v. 12. März 2003, Az.: 1 BvR 330/96, 1 BvR 349/99, BVerfGE 107, 299, 321; BVerfG, Urteil v. 2. März 2006, Az.: 2 BvR 2099/04, NJW 2006, 976, 981.

¹⁶² BVerfG, Urteil v. 15. Dezember 1983, Az.: 1 BvR 209/83, 1 BvR 269/83 u.a., BVerfGE 65, 1, 42; Urteil v. 12. April 2005, Az.: 2 BvR 1027/02, BVerfGE 113, 29, 46; BVerfG, Beschl. v. 4. April 2007, Az.: 1 BvR 518/02, Rn. 117, MMR 2006, 531 ff.

¹⁶³ Kühling/Seidel/Sivridis, Datenschutzrecht, S. 79.

¹⁶⁴ Kühling/Seidel/Sivridis, Datenschutzrecht, S. 79.

reichsspezifisch, präzise und normenklar festgelegt werden¹⁶⁵. Aus diesen Anforderungen ergibt sich auch ein entsprechender Druck auf den Gesetzgeber¹⁶⁶.

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung kommt einfachrechtlich zum Tragen in Datenschutzbestimmungen und den Bestimmungen zur ärztlichen Schweigepflicht, abgesichert ist es außerdem durch Beteiligungsrechte des Personalrats. Es stellt sich die Frage, wie sich diese Bestimmungen zu den in § 103 Abs. 4 GO NW zum Ausdruck kommenden Rechten der örtlichen Rechnungsprüfung verhalten. Dies soll hier beispielhaft anhand typischer Informationsanfragen der örtlichen Rechnungsprüfung untersucht werden, nämlich nach Personalakten und Mitarbeiterdaten (6.2.4.2.1), Beihilfe- und Krankenakten (6.2.4.2.2 und 6.2.4.2.3) sowie Jugendhilfe- und Beistandsakten (6.2.4.2.4).

6.2.4.2.1 Personalakten und Mitarbeiterdaten

Die Einsicht in Personalakten und Verarbeitung von Mitarbeiterdaten ist für die örtliche Rechnungsprüfung vor allem bei der Prüfung des Personalwesens, im Rahmen der Jahresabschlussprüfung (Pensionsrückstellungen, Urlaubs- und Überstundenrückstellungen) und im Zusammenhang mit der Korruptionsbekämpfung interessant. Seit Datenverarbeitungsprogramme wie ACL oder IDEA die technischen Möglichkeiten dafür bieten, große Datenmengen automatisiert zu verarbeiten, können auch die örtlichen Rechnungsprüfungen diese Möglichkeiten für die Prüftätigkeit nutzen. Dadurch ist es etwa möglich, Kontonummern und Bankleitzahlen der Beschäftigten mit denen von Lieferanten computergestützt abzugleichen, um auf diese

¹⁶⁵ BVerfG, Beschl. v. 23. Februar 2007, Az.: 1 BvR 2368/06, NVwZ 2007, S. 688, 690; vgl. auch schon BVerfG, Beschluss v. 3. März 2004, Az.: 1 BvF 3/92, BVerfGE 110, S. 33, 52; Urteil v. 27. Juli 2005, Az.: 1 BvR 668/04, BVerfGE 113, S. 348, 375.

¹⁶⁶ *Kühling/Seidel/Sivridis, Datenschutzrecht*, S. 79.

Weise aufzudecken, ob etwa Mitarbeiter Geld auf eigene Konten überwiesen haben¹⁶⁷. Solche Prüfungen werfen jedoch Fragen im Hinblick auf den Datenschutz auf.

6.2.4.2.1.1 Datenschutzrechtliche Bewertung

Die Verarbeitung personenbezogener Daten ist ohne Einwilligung der Betroffenen nur zulässig, wenn eine Rechtsvorschrift sie erlaubt (Art. 4 Abs. 2 LVerf NW, § 4 Abs. 1 LDSG NW). Als Rechtsgrundlagen für die Verarbeitung von Daten aus Personalakten kommen spezielle Rechtsvorschriften in Betracht, die dann den allgemeinen Datenschutzregelungen vorgehen (§ 2 Abs. 3 LDSG NW) und eine Ermächtigung der Rechnungsprüfung ausschließen könnten. Eine solche spezielle Regelung könnte für Personalakten in den §§ 84 Abs. 2, 90 Abs. 1 LBG NW getroffen worden sein. Soweit solche Regelungen jedoch auf die Rechnungsprüfung nicht anwendbar sind, stellt § 13 Abs. 3 LDSG NW i.V.m. § 103 Abs. 4 GO NW die Rechtsgrundlage für die Verarbeitung von Personalaktendaten zur Wahrnehmung von Aufgaben der Rechnungsprüfung dar.

Nach §§ 84 Abs. 2, 90 Abs. 1 LBG NW dürfen Personalaktendaten nur für Zwecke der Personalverwaltung oder Personalwirtschaft verwendet werden. Das Gesetz behält den Zugang zur Personalakte grundsätzlich nur Beschäftigten vor, die im Rahmen der Personalverwaltung mit der Verarbeitung von Personalangelegenheiten beauftragt sind (§ 84 Abs. 2 S. 1 LBG NW). Dementsprechend dürfen Personalaktendaten auch nur für Zwecke der Personalverwaltung oder der Personalwirtschaft verarbeitet und genutzt werden (§ 90 Abs. 1 S. 1 LBG NW). Das Landesbeamtengesetz selbst privilegiert jedoch in § 84 Abs. 2 S. 3 LBG NW die „mit Angelegenheiten der Innenrevision beauftragten Beschäftigten, soweit sie die zur Durchführung ihrer Aufgaben erforderlichen Erkenntnisse andernfalls nur mit unverhältnismäßigem Aufwand oder unter Gefährdung des Prüfzwecks gewinnen können“. Eine Privile-

¹⁶⁷ Siehe zu einer entsprechenden Prüfung den dem Bericht des baden-württembergischen Landesdatenschutzbeauftragten zugrunde liegenden Sachverhalt aus Stuttgart (Landtag Baden-Württemberg, Drs. 14/4675 v. 23. Juni 2009).

gierung der Rechnungsprüfung ergibt sich darüber hinaus aus der speziellen datenschutzrechtlichen Regelung des § 13 Abs. 3 LDSG NW, wonach die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Rechnungsprüfung bereits kein Speichern oder Nutzen zu einem anderen Zweck i.S.d. § 13 Abs. 2 LDSG NW ist. Der datenschutzrechtliche Zweckbindungsgrundsatz (§ 13 Abs. 1 S. 2 LDSG NW) findet also auf die örtliche Rechnungsprüfung keine Anwendung. Die Zulässigkeit der Datenverarbeitung richtet sich somit lediglich nach den (weniger restriktiven) Vorschriften, die auch für die Hauptzwecke gelten¹⁶⁸.

Gleichwohl sind die Interessen der Rechnungsprüfung – wie bei einer erstmaligen Datenerhebung – mit den Belangen des Datenschutzes abzuwägen¹⁶⁹. Die Prüfung von Mitarbeiterdaten muss also zur Verfolgung eines legitimen Zwecks geeignet, erforderlich und angemessen sein. Eine solche Abwägung im Einzelfall ist auch verfassungsrechtlich geboten (siehe oben). Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass das gesetzliche Interesse an einer ordnungsgemäßen Prüfung des Verwaltungshandelns in jedem Einzelfall höher zu bewerten ist als bestehende Datenschutzinteressen¹⁷⁰.

Dass die Rechnungsprüfung ein *legitimer Zweck* ist, kann allerdings – auch angesichts des Gemeinwohlinteresses an der wirtschaftlichen Verwendung öffentlicher Mittel gem. Art. 86 Abs. 2 LVerf NW – nicht bezweifelt werden. Die Institution der örtlichen Rechnungsprüfung ist vielmehr ihrerseits verfassungsrechtlich abgesichert (siehe oben, 6.2.4.1.1).

Die Prüfung von Personalakten und Mitarbeiterdaten, u.a. durch einen Abgleich von Kontodaten, kann in bestimmten Fällen auch zur Erreichung dieses Zwecks *geeignet*

¹⁶⁸ So im Ergebnis auch der baden-württembergische Landesdatenschutzbeauftragte in seinem Bericht, Landtag Baden-Württemberg, Drs. 14/4675 v. 23. Juni 2009, S. 5; vgl. zum BDSG auch Kühling/Seidel/Sivridis, Datenschutzrecht, S. 197.

¹⁶⁹ Vgl. dazu auch den Bericht des baden-württembergischen Landesdatenschutzbeauftragten, Landtag Baden-Württemberg, Drs. 14/4675 v. 23. Juni 2009, S. 5; vgl. zum BDSG auch Kühling/Seidel/Sivridis, Datenschutzrecht, S. 197.

¹⁷⁰ So aber Fiebig, Kommunale Rechnungsprüfung, S. 47.

sein. Das gilt insbesondere im Hinblick auf die Gewinnung von Anhaltspunkten für Überweisungen auf eigene Konten, nicht jedoch für die Aufdeckung von Bestechungsdelikten (Zahlungen von Lieferanten an Mitarbeiter) als Korruptionsdelikte im engeren Sinne¹⁷¹. Zur Zweckerreichung geeignet ist die Prüfung aber auch hier nur, soweit tatsächlich ein konkreter Zusammenhang mit einer gesetzlichen Prüfungsaufgabe besteht (siehe dazu auch schon oben, 6.2.3.1 und 6.2.3.2). Darüber hinaus setzt ein Tätigwerden der örtlichen Rechnungsprüfung zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht unbedingt einen konkreten Anfangsverdacht voraus¹⁷². Es gehört nämlich zum Wesen der Rechnungsprüfung, dass auch Sachverhalte erhellet werden, die zu Beginn der Prüfung nicht bzw. nicht vollständig bekannt sind, bei denen aber aufgrund von praktischen Erfahrungen und logischen Schlussfolgerungen nicht auszuschließen ist, dass prüfungsrelevante Feststellungen im Verlauf der Prüfung getroffen werden können. Eine völlig anlasslose oder gar willkürliche Prüfung ist damit jedoch nicht gestattet: Die örtliche Rechnungsprüfung darf zwar aufgrund ihrer unabhängigen Stellung grundsätzlich selbst entscheiden, was und wie geprüft werden soll (ausführlich dazu oben, 6.1), sie bewegt sich dabei aber nicht im rechtsfreien Raum, sondern ist an Recht und Gesetz gebunden. Von ihren gesetzlichen Ermessens- und Beurteilungsspielräumen darf sie daher nur nach Maßgabe des Prüfzwecks unter Beachtung des Sparsamkeits- und Wirtschaftlichkeitsgebots Gebrauch machen¹⁷³.

Mit Blick auf die *Erforderlichkeit* ist zu verlangen, dass von gleich gewichtigen Prüfungsthemen oder gleich effektiven Prüfungsmethoden diejenigen vorzuziehen sind, die die Verarbeitung von weniger oder weniger bedeutsamen personenbezogenen

¹⁷¹ Siehe ausführlich dazu den Bericht des baden-württembergischen Landesdatenschutzbeauftragten, Landtag Baden-Württemberg, Drs. 14/4675 v. 23. Juni 2009, S. 7 ff.

¹⁷² Vgl. dazu und zum Folgenden auch den Bericht des baden-württembergischen Landesdatenschutzbeauftragten, Landtag Baden-Württemberg, Drs. 14/4675 v. 23. Juni 2009, S. 5.

¹⁷³ So zu Recht (unter Zugrundelegung der insoweit gleichen Rechtslage in Baden-Württemberg) Kunze/Bronner/Katz, GO BaWü, § 109 Rn. 23; sowie Bericht des baden-württembergischen Landesdatenschutzbeauftragten, Landtag Baden-Württemberg, Drs. 14/4675 v. 23. Juni 2009, S. 5.

Daten erfordern: Stichprobenhafte Untersuchungen besonders relevanter Sachverhalte haben demnach stets Vorrang vor flächendeckenden Prüfungen unter undifferenzierter Einbeziehung der Daten aller Beschäftigten¹⁷⁴. Um den Kreis der Betroffenen möglichst gering zu halten, ist daher mit Blick auf die Korruptionsbekämpfung grundsätzlich eine Beschränkung auf besonders korruptionsgefährdete Stellen und Personen geboten (z.B.: sachlich und rechnerisch richtig Zeichnende, Vorerfasser im Buchungssystem, Anordnungsbefugte und sonstige mit den Rechnungen befasste Mitarbeiter/-innen)¹⁷⁵. Prüfungsthemen, die eine geringe Fehlerwahrscheinlichkeit, ein geringes Finanzvolumen und einen hohen Prüfungsaufwand aufweisen, müssen außerdem in einer Prioritätenliste weiter nach hinten rücken oder sogar aus dem Prüfungsprogramm herausfallen¹⁷⁶. Schließlich ist der Umfang des Datenabgleichs nach Möglichkeit zu beschränken (Grundsatz der Datenvermeidung, § 4 Abs. 2 LDSG NW). So ist für einen Kontenabgleich die Verarbeitung von Adressen nicht erforderlich; weiterhin ist zu prüfen, ob der Abgleich mit pseudonymisierten Daten (z.B. Identifizierung über eine Personalnummer) durchgeführt werden kann, bei denen ein Personenbezug erst im Fall eines „Treffers“ näher konkretisiert würde¹⁷⁷.

Die *Angemessenheit* der Verwendung von Mitarbeiterdaten setzt schließlich eine Abwägung der Intensität des Eingriffs und des Gewichts der ihn rechtfertigenden Gründe voraus. Dabei ist auf der einen Seite das beachtliche Interesse der Bevölkerung an einer sparsamen und zweckentsprechenden Verwendung öffentlicher Haushaltsmittel einzustellen¹⁷⁸. Auf der anderen Seite ist aber auch das berechtigte Inte-

¹⁷⁴ Bericht des baden-württembergischen Landesdatenschutzbeauftragten, Landtag Baden-Württemberg, Drs. 14/4675 v. 23. Juni 2009, S. 5 f.

¹⁷⁵ Bericht des baden-württembergischen Landesdatenschutzbeauftragten, Landtag Baden-Württemberg, Drs. 14/4675 v. 23. Juni 2009, S. 9.

¹⁷⁶ Bericht des baden-württembergischen Landesdatenschutzbeauftragten, Landtag Baden-Württemberg, Drs. 14/4675 v. 23. Juni 2009, S. 6.

¹⁷⁷ Bericht des baden-württembergischen Landesdatenschutzbeauftragten, Landtag Baden-Württemberg, Drs. 14/4675 v. 23. Juni 2009, S. 11.

¹⁷⁸ Bericht des baden-württembergischen Landesdatenschutzbeauftragten, Landtag Baden-Württemberg, Drs. 14/4675 v. 23. Juni 2009, S. 11.

resse eines Mitarbeiters zu berücksichtigen, nicht unter "Generalverdacht" gestellt zu werden¹⁷⁹. Aus Sicht des Datenschutzes darf Anlass für das Tätigwerden der örtlichen Rechnungsprüfung jedenfalls nicht ein hypothetisch denkbares Fehlverhalten jedweder Mitarbeiter sein, sondern die Prüfung muss sich hinsichtlich der Auswahl des Prüfungsgegenstands und der zu überprüfenden Personen sowie der Festlegung des Prüfungsumfangs und der Prüfungstiefe auf aufzuklärende Geschehensabläufe (und sich daraus ergebende Schäden) beziehen, die nicht nur abstrakt plausibel, sondern mit einer hinreichenden Wahrscheinlichkeit anzutreffen sind. Konkret kann in eine Abwägung etwa eingestellt werden¹⁸⁰, dass

- der Eingriff weniger intensiv ist, wenn
 - o lediglich der Personalprüfer die vollständigen Datensätze erhält und dieser sie ohne den Namen und die Personalnummer zum Datenabgleich an den jeweils zuständigen Fachprüfer weitergibt;
 - o Adressen der Betroffenen nicht übermittelt werden und eine Pseudonymisierung erfolgt (siehe dazu auch schon oben);
 - o die für den Datenabgleich verwendeten Dateien gelöscht werden, sobald sie nicht mehr benötigt werden;
- die Intensität des Eingriffs erhöht wird, wenn
 - o der Datenabgleich ohne zurechenbaren Anlass der betroffenen Beschäftigten durchgeführt wird;
 - o der Datenabgleich heimlich erfolgt und Betroffene auch im Nachhinein nicht informiert werden;
 - o sehr viele Personen betroffen sind;

¹⁷⁹ Siehe dazu auch den Bericht des baden-württembergischen Landesdatenschutzbeauftragten, Landtag Baden-Württemberg, Drs. 14/4675 v. 23. Juni 2009, S. 6 – unter Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts.

¹⁸⁰ Beispiele aus dem Bericht des baden-württembergischen Landesdatenschutzbeauftragten, Landtag Baden-Württemberg, Drs. 14/4675 v. 23. Juni 2009, S. 11 f.

- etwaige Verdachtsfälle nicht unverzüglich aufgearbeitet werden, weil dadurch eine Rufschädigung droht.

Maßstab für Prüfungsumfang und -tiefe dürfen jedenfalls nicht die umfassenden – und mittlerweile kostengünstigen – Möglichkeiten einer modernen Analyse-Software zur Verknüpfung unterschiedlicher Datenbestände sein¹⁸¹.

6.2.4.2.1.2 Verfahrensmäßige Absicherungen

Zur Sicherung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung/ Datenschutzgrundrechts (Art. 2 Abs. 1, 1 Abs. 1 GG/ Art. 4 Abs. 2 LVerf NW) haben das Landesdatenschutzgesetz (LDSG NW) sowie das Personalvertretungsgesetz (LPVG NW) verschiedene verfahrensrechtliche Absicherungen im Sinne eines „Grundrechtsschutzes durch Verfahren“ getroffen, die auch hier zu beachten sind. Dazu gehören die datenschutzrechtliche Vorabkontrolle gem. § 10 LDSG NW und die Eintragung in ein Verzeichnisse gem. § 8 LDSG NW sowie gegebenenfalls auch eine Beteiligung des Personalrats gem. § 72 Abs. 3 Nr. 1 LPVG NW.

6.2.4.2.1.2.1 Datenschutzrechtliche Vorabkontrolle

Bereits vor Beginn der Datenverarbeitung ist auch in Nordrhein-Westfalen - aufgrund der „Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr“ (EG-Datenschutzrichtlinie) - eine datenschutzrechtliche Vorabkontrolle vorgesehen, wenn automatisierte Verfahren besondere Risiken für die Rechte und Freiheiten der Betroffenen aufweisen können (§ 10 LDSG NW). In § 10 Abs. 2 LDSG NW sind einzelne Maßnahmen aufgezählt. § 10 Abs. 3 LDSG NW regelt, dass diese Einzelmaßnahmen im Rahmen eines zu dokumentierenden Sicherheitskonzepts stehen; die Vorabkontrolle ist Teil dieses Sicherheitskonzeptes. Automatisiert ist eine Datenverarbeitung, wenn sie durch Einsatz eines gesteuerten tech-

¹⁸¹ Siehe ausführlich dazu auch den Bericht des baden-württembergischen Landesdatenschutzbeauftragten, Landtag Baden-Württemberg, Drs. 14/4675 v. 23. Juni 2009, S. 6 f.

nischen Verfahrens selbsttätig abläuft (§ 3 Abs. 5 LDSG NW). Die Vorabkontrolle erfolgt durch den behördlichen Datenschutzbeauftragten, der so rechtzeitig über das Vorhaben zu unterrichten ist, dass ihm ausreichend Zeit zur Prüfung und zur Stellungnahme bleibt (§ 32a Abs. 1 LDSG NW).

Die Pflicht zur Durchführung der Vorabkontrolle entfällt für die örtliche Rechnungsprüfung nicht aufgrund der Privilegierung aus § 13 Abs. 3 LDSG NW (Wegfall des Zweckbindungsgrundsatzes, siehe oben), die lediglich von den strengen Anforderungen des § 13 Abs. 2 LDSG NW entbindet. Eine datenschutzrechtliche Vorabkontrolle ist vielmehr durchzuführen hinsichtlich „möglicher Gefahren für das in § 1 [Anm.: LDSG NW] geschützte Recht auf informationelle Selbstbestimmung“¹⁸² (§ 10 Abs. 3 S. 1 LDSG NW). Die Frage, ob der Einsatz des Verfahrens tatsächlich mit solchen Gefahren verbunden ist, ist dagegen erst bei der Vorabkontrolle selbst zu beantworten.

Der Einsatz von Datenanalyse-Software zum Abgleich von Kontendaten von Lieferanten mit Kontendaten von Beschäftigten durch die örtliche Rechnungsprüfung stellt nicht nur eine automatisierte Datenverarbeitung im Sinne des § 3 Abs. 5 LDSG NW dar. Er birgt auch mögliche Gefahren für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, weil bei dem Datenabgleich personenbezogene Daten aus unterschiedlichen Zusammenhängen verknüpft werden, nämlich Daten aus einem Beschäftigungsverhältnis einerseits und Daten aus einem Lieferantenverhältnis andererseits. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem für den Datenschutz grundlegenden Volkszählungsurteil darauf hingewiesen, dass allein durch ein solches Verknüpfen ein für sich genommen belangloses Datum einen neuen Stellenwert bekommen kann¹⁸³. Ob solche besonderen Gefahren tatsächlich bestehen und ob diese gegebenenfalls durch technische oder organisatorische Maßnahmen verhindert werden

¹⁸² Hervorhebung und Anmerkung nur hier.

¹⁸³ BVerfG, Urteil v. 15. Dezember 1983, Az.: 1 BvR 209/83 u.a., BVerfGE 65, 1, 45.

können und sollen, ist nicht vor, sondern bei der Vorabkontrolle zu beantworten¹⁸⁴. Zu diesem Zweck ist der behördliche Datenschutzbeauftragte im Rahmen einer Vorabkontrolle zu beteiligen.

Festzuhalten ist jedoch, dass eine Vorabkontrolle nicht vor jedem einzelnen konkreten Einsatz zu verlangen ist, sondern nur einmal, wenn die Daten in die Analysesoftware (ACL oder IDEA) importiert werden sollen. Der Wortlaut des § 10 Abs. 3 S. 1 LDSG NW („Entscheidung über den Einsatz“) ist insoweit missverständlich. Es ist nämlich nicht davon auszugehen, dass das nordrhein-westfälische Datenschutzgesetz strengere Anforderungen stellen sollte als das Bundesdatenschutzgesetz, wonach eine Vorabkontrolle lediglich vor der (erstmaligen) „Inbetriebnahme“ verlangt wird (§ 4d Abs. 1 BDSG). Nur an dieser Stelle ist es auch überhaupt möglich, die für die Vorabkontrolle erforderlichen Informationen anzugeben und nur an dieser Stelle könnten die oben (6.2.4.2.1.1) eingeforderten Überlegungen zur Anonymisierung der Daten angestellt werden.

6.2.4.2.1.2.2 Eintragung in das Verfahrensverzeichnis

Gemäß § 8 Abs. 1 LDSG NW hat jede datenverarbeitende Stelle, die für den Einsatz eines Verfahrens zur automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten verantwortlich ist, bestimmte Informationen über die verarbeiteten Daten in ein Verfahrensverzeichnis einzutragen. Dieses Verfahrensverzeichnis wird unmittelbar in den öffentlichen Stellen durch den behördlichen Datenschutzbeauftragten geführt (§ 32a Abs. 3 LDSG NW). Es sind darin unter anderem auch die Ergebnisse der Vorabkontrolle nach § 10 LDSG NW einzutragen (§ 8 Abs. 1 Nr. 11 LDSG NW). Verantwortliche Stelle ist die Stelle innerhalb der Gemeindeorganisation, die personenbezogene Daten in eigener Verantwortung selbst verarbeitet oder in ihrem Auftrag von einer anderen Stelle verarbeiten lässt (§§ 3 Abs. 3, 2 Abs. 1 LDSG NW).

¹⁸⁴ Vgl. zu einem entsprechenden Sachverhalt unter Zugrundlegung der Rechtslage in Baden-Württemberg den Bericht des baden-württembergischen Landesdatenschutzbeauftragten, Landtag Baden-Württemberg, Drs. 14/4675 v. 23. Juni 2009.

Wenn die örtliche Rechnungsprüfung Datenanalyse-Software zum Abgleich von Kontendaten von Lieferanten mit Kontendaten von Beschäftigten (automatisierte Datenverarbeitung, siehe oben) zum Zwecke der Rechnungsprüfung einsetzt, ist sie – unabhängig davon, ob sie die Daten in eigener Verantwortung selbst verarbeitet oder eine andere Stelle der Gemeinde damit beauftragt – verantwortliche Stelle i.S.d. § 8 Abs. 1 LDSG NW. Sie ist deshalb verpflichtet, dem behördlichen Datenschutzbeauftragten – auch ohne Aufforderung – die für die Eintragung in das Verzeichnisse erforderlichen Daten (vgl. im Einzelnen § 8 Abs. 1 Nr. 1 bis 11 LDSG NW) bereitzustellen.

6.2.4.2.1.2.3 Beteiligung des Personalrats?

Gemäß § 72 Abs. 3 Nr. 1 LPVG NW hat der Personalrat, soweit eine gesetzliche oder tarifliche Regelung nicht besteht, mitzubestimmen bei der Einführung und Anwendung technischer Einrichtungen, die „dazu bestimmt sind, das Verhalten oder die Leistung der Beschäftigten zu überwachen“. Dieses Mitbestimmungsrecht steht in Zusammenhang mit der Aufgabe des Personalrats, darüber zu wachen, dass die zugunsten der Beschäftigten geltenden Gesetze und Vorschriften eingehalten werden (§§ 62, 64 Nr. 2 LPVG NW). Der Personalrat soll das Persönlichkeitsrecht der Beschäftigten vor Beeinträchtigungen und Gefahren durch den Überwachungsdruck schützen, der von der mit der Technisierung verbundenen Möglichkeit der jederzeitigen Beobachtung und fortlaufenden Verhaltens- und Leistungskontrolle ohne Kenntnis des Beschäftigten ausgeht¹⁸⁵.

Weder der Einsatz von Datenanalyse-Software zum Abgleich von Kontendaten von Lieferanten mit Kontendaten von Beschäftigten noch sonst eine Prüftätigkeit der Rechnungsprüfung verfolgt jedoch den Zweck, das Verhalten oder die Leistung der Beschäftigten zu überwachen. Zwar kommt es trotz des Wortlauts nicht auf eine

¹⁸⁵ Für das BPVerG: *Kaiser*, in: Richardi/Dörner/Weber, Personalvertretungsrecht, § 75 BPersVG, Rn. 532, ähnlich für das LPerVG NRW: *Gronimus*, Personalvertretungsrecht Nordrhein-Westfalen, S. 145.

Kontrollabsicht an, sondern es genügt eine objektive Eignung der Einrichtung zur Überwachung nach ihrer Konstruktion und konkreten Verwendungsweise (sog. objektiv-finale Betrachtungsweise)¹⁸⁶. Abzustellen ist jedoch auf den Dienstherrn, bzw. den Vorgesetzten¹⁸⁷. Eine Überwachung i.S.d. § 72 Abs. 3 Nr. 1 LPVG NW wäre Sache des Vorgesetzten, nicht der örtlichen Rechnungsprüfung, die den Arbeitsablauf einer Organisationseinheit lediglich unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten zu prüfen hat¹⁸⁸. Soweit dabei das Verhalten einzelner Mitarbeiter eine Rolle spielt, weil sie etwa Zahlungen veranlassen, geht es der örtlichen Rechnungsprüfung nicht darum, dieses Verhalten nach Leistungsgesichtspunkten zu bewerten, sondern auf Rechtmäßigkeit zu überprüfen. Insoweit stellt insbesondere § 103 Abs. 4 GO NW eine gesetzliche Regelung dar, die die örtliche Rechnungsprüfung mit umfangreichen Prüfungskompetenzen ausstattet¹⁸⁹. Vor allem mit Blick auf die Korruptionsbekämpfung steht diese Prüfungstätigkeit auch nicht im Zusammenhang mit zugunsten der Beschäftigten geltenden Gesetzen oder Vorschriften. Vielmehr geht es um die Durchsetzung von Vorschriften, denen die Beschäftigten selbst unterworfen sind. Der Schutzzweck des § 72 Abs. 3 Nr. 1 LPVG NW greift insoweit nicht.

Eine weitergehende Regelung - etwa hinsichtlich „Einführung und Anwendung [...] technischer Einrichtungen und Verfahren der automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten der Beschäftigten“ (so § 79 Abs. 3 Nr. 14 LPVG Ba-Wü) – fehlt im Personalvertretungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen. Somit ergeben sich aus den Bestimmungen des nordrhein-westfälischen Personalvertretungsrechts keine Beschränkungen für die Prüftätigkeit.

¹⁸⁶ Für das BPVerG: *Kaiser*, in: Richardi/Dörner/Weber, Personalvertretungsrecht, § 75 BPersVG, Rn. 542; *Vogelsang*, PersV 1994, S. 97 ff.

¹⁸⁷ *Kaiser*, in: Richardi/Dörner/Weber, Personalvertretungsrecht, § 75 BPersVG, Rn. 532.

¹⁸⁸ So zu Recht auch *Fiebig*, Kommunale Rechnungsprüfung, S. 47 f.

¹⁸⁹ So auch *Fiebig*, Kommunale Rechnungsprüfung, S. 47. Auf der Grundlage des BPersVG für die Tätigkeit des Bundesrechnungshofes außerdem *Kaiser*, in: Richardi/Dörner/Weber, Personalvertretungsrecht, § 75 BPersVG, Rn. 533.

Der Personalrat muss also nicht einbezogen werden. Allerdings kann eine Beteiligung des Personalrats aus Akzeptanzgründen ratsam sein.

6.2.4.2.2 Beihilfeakten

Für Beihilfeakten gilt im Ergebnis nichts anderes als für sonstige Personalakten. Zwar sind Beihilfeakten gem. § 85 S. 1, 2, 3 LBG NW als Teilakte und getrennt von den übrigen Personalakten so aufzubewahren, dass Zugang nur Beschäftigte dieser Organisationseinheit haben. Die Beihilfeakte darf für andere als für Beihilfezwecke auch nur unter sehr eingeschränkten Voraussetzungen verwendet oder weitergegeben werden (§ 85 S. 4 LBG NW). Schließlich dürfen diese Personalaktendaten automatisiert nur im Rahmen ihrer Zweckbestimmung und nur von den übrigen Personalaktendateien technisch und organisatorisch verarbeitet und genutzt werden (§ 90 Abs. 2 LBG NW).

Auch hier greift aber die datenschutzrechtliche Privilegierung der örtlichen Rechnungsprüfung nach § 13 Abs. 3 LDSG NW, mit der Folge, dass es darauf ankommt, wie die berechtigten Interessen der Rechnungsprüfung mit den Belangen des Datenschutzes abzuwägen sind. Bei dieser Abwägung fällt zugunsten des Datenschutzes zwar noch zusätzlich ins Gewicht, dass Beihilfeakten besonders sensible Informationen enthalten, die auch in den Bereich der Privatsphäre reichen. Daher muss die örtliche Rechnungsprüfung unter Umständen engere Restriktionen hinnehmen als bei sonstigen Personalakten (siehe zu den verschiedenen Möglichkeiten bereits oben, 6.2.4.2). Die Einsichtnahme darf der Rechnungsprüfung aber nicht generell verwehrt werden, sondern es ist ein Interessensausgleich herbeizuführen, der nicht nur dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen, sondern auch dem Prüfungsrecht der Rechnungsprüfung zu größtmöglicher praktischer Wirksamkeit verhilft. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass zum Beispiel stichprobenartige Prüfungen und die Beschränkung auf anonymisierte Kopien einen weniger intensiven Eingriff darstellen, dass aber andererseits auch die Prüfer der örtlichen Rechnungsprüfung zur Verschwiegenheit verpflichtet sind.

6.2.4.2.3 Krankenakten

Zusätzliche Restriktionen für die örtliche Rechnungsprüfung können sich dagegen unter dem Aspekt der ärztlichen Schweigepflicht ergeben, wenn die örtliche Rechnungsprüfung etwa für die Prüfung der Einnahmen und Ausgaben eines kommunalen Krankenhauses Einsicht in Patienten-/Krankenakten begehrt. Besonders interessant können in diesem Zusammenhang die Akten der Privatpatienten sein, weil die Chefarzte hier privat liquidationsberechtigt sind. Da sie aus ihrem Honorar an den Krankenhausträger Abgaben zu zahlen haben, liegt ein Interesse der Prüfung darin festzustellen, ob alle erbrachten Leistungen tatsächlich abgerechnet werden. Die örtliche Rechnungsprüfung kann hier nicht anhand der Rechnung des Arztes, sondern nur auf Grundlage der Patientenakten feststellen, ob dieser alle Leistungen abgerechnet hat¹⁹⁰.

Die ärztliche Schweigepflicht sichert vor allem das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. 1 Abs. 1 GG) der Patienten im Hinblick auf Informationen im Zusammenhang mit ihrer Krankheit¹⁹¹. Wichtig ist dabei die Feststellung, dass Informationen aus dem Bereich des Arztgeheimnisses nicht die Intimsphäre (als „unantastbaren Kernbereich“ des Persönlichkeitsrechts), sondern lediglich den privaten Bereich betreffen¹⁹². Ein Informationsaustausch ist daher grundsätzlich möglich, solange das Verhältnismäßigkeitsprinzip beachtet wird (siehe dazu bereits oben, 6.2.4.2).

Einfachrechtlich ergeben sich Schweigepflichten aus ganz unterschiedlichen Rechtsgrundlagen, neben dem Strafrecht etwa aus dem Beamtenrecht und dem ärztlichen Berufsrecht, gegebenenfalls – je nach Art des Tätigwerdens des Arztes – auch aus

¹⁹⁰ Fiebig, Kommunale Rechnungsprüfung, S. 50.

¹⁹¹ In dem Urteil des BVerwG v. 11. Mai 1989, Az.: 3 C 68/85, BVerwGE 82, 56 ff. (Nichtannahmebeschluss des BVerfG v. 29. April 1996, Az.: 1 BvR 1226/89) ging es dagegen auch um die Berufsfreiheit der behandelnden Ärzte – siehe zu diesem Urteil auch *Heintzen/Lilie*, NJW 1997, S. 1601 ff. Auch die Öffentlichkeit soll ein Interesse an der ärztlichen Schweigepflicht haben, näher dazu *Oebbecke*, Weisungs- und unterrichtungsfreie Räume in der Verwaltung, S. 220).

¹⁹² BVerfG, Beschluss v. 8. März 1972, Az.: 2 BvR 28/71, BVerfGE 32, 373, 379.

einem Vertrag¹⁹³. Praktisch wichtigster Orientierungspunkt, auch zur Konkretisierung der anderen Vorschriften, ist aber die Strafvorschrift des § 203 Abs. 1 Nr. 1 StGB, die deshalb auch hier im Vordergrund stehen soll.

Nach § 203 Abs. 1 Nr. 1 StGB wird bestraft, wer unbefugt ein fremdes Geheimnis offenbart, das ihm als Arzt anvertraut oder sonst bekannt geworden ist. Nach § 203 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 StGB gilt das gleiche für Amtsträger i.S.d. § 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB, also Beamte und Angestellte sowie sonst zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben - unabhängig von der zur Aufgabenerfüllung gewählten Organisationsform - Bestellte. Insoweit ist anerkannt, dass jedenfalls § 203 Abs. 2 StGB den Amtsträger nicht an der innerbehördlichen Unterrichtung hindert¹⁹⁴. § 203 Abs. 2 S. 1 ist nach dessen S. 2, 2. HS StGB nicht einmal anzuwenden, soweit Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse *anderen* Behörden oder sonstigen Stellen für Aufgaben der öffentlichen Verwaltung bekannt gegeben werden und das Gesetz dies nicht untersagt.

Dasselbe muss dann aber auch für einen ärztlichen Amtswalter gelten, der etwa als Arzt in einem kommunalen Krankenhaus zugleich der ärztlichen Schweigepflicht nach § 203 Abs. 1 Nr. 1 StGB unterliegt. Die amtliche Aufgabe eines Arztes in einem kommunalen Krankenhaus ist es, ärztlich tätig zu werden¹⁹⁵. Solange er aber amtlich handelt, nimmt der Arzt im Rahmen seiner Diensttätigkeit aufgrund des ausschließlich amtlichen Charakters seiner ärztlichen Tätigkeit von Geheimnissen nicht als Privatperson Kenntnis, sondern nur als Amtsträger, d.h. für seine Behörde. Die Weitergabe solcher Informationen an einen anderen Amtsträger derselben Behörde kann keine Offenbarung sein, weil sie den Kreis der Informierten rechtlich gesehen nicht erweitert: Kenntnis hat nach wie vor nur die Behörde¹⁹⁶.

¹⁹³ *Oebbecke, Weisungs- und unterrichtungsfreie Räume in der Verwaltung, S. 220.*

¹⁹⁴ *Nachweise bei Oebbecke, Weisungs- und unterrichtungsfreie Räume in der Verwaltung, S. 222.*

¹⁹⁵ *Oebbecke, Weisungs- und unterrichtungsfreie Räume in der Verwaltung, S. 223.*

¹⁹⁶ *Oebbecke, Weisungs- und unterrichtungsfreie Räume in der Verwaltung, S. 224. Ähnlich Hinderer, GemHH 1964, S. 111 und Plinke, DVBl.1967, S. 899, 901: Die Prüfer des Rechnungshofes seien wie*

Bei näherer Betrachtung zeigt sich, dass auch der in § 203 Abs. 1 StGB verwendete Begriff des „Offenbarens“ Mitteilungen innerhalb derselben Behörde tatsächlich nicht einschließt. Dafür sprechen systematische und historische Argumente: So trifft § 203 Abs. 2 S. 2, 2. HS StGB eine ausdrückliche Regelung überhaupt nur für die Weitergabe von Geheimnissen an andere Behörden – daraus folgt, dass Mitteilungen innerhalb *derselben* Behörde von vornherein („erst recht“) nicht nach S. 1 strafbar sein sollen.

Für den Informationsaustausch innerhalb der Behörde, sei es die Stadt- oder Kreisverwaltung, sei es das Krankenhaus mit seinem Träger, kommt es damit weder auf eine Differenzierung zwischen ärztlichem und nicht-ärztlichem Vorgesetzten an, noch besteht - mangels Tatbestandsmäßigkeit der Weitergabe von Geheimnissen - Bedarf für eine Rechtfertigung durch eine konkludente Einwilligung des Patienten¹⁹⁷. Für den Bereich der örtlichen Rechnungsprüfung folgt daraus, dass die Herausgabe von Krankenakten durch die Krankenhausverwaltung oder den behandelnden Arzt an einen Prüfer nicht strafbar sein kann. Die örtliche Rechnungsprüfung ist nämlich – wie oben ausführlich dargelegt – keine andere Behörde, sondern organisatorisch in die Gemeindeverwaltung eingebunden (2.2). Der Kreis der Informierten wird also durch Weitergabe der Information an den Prüfer rechtlich gesehen nicht erweitert: Kenntnis hat nach wie vor die Behörde. Im Übrigen erfolgte die Weitergabe der Information auch nicht „unbefugt“, da sich aus der Stellung und Funktion der örtlichen Rechnungsprüfung und ihrem Recht aus § 103 Abs. 4 GO NW auch eine Befug-

das Krankenpflegepersonal und das Verwaltungspersonal zu dem „Kreis von Wissenden“ zu zählen, dem gegenüber schon tatbestandlich eine Geheimnisoffenbarung nicht möglich ist.

¹⁹⁷ Oebbecke, Weisungs- und unterrichtungsfreie Räume in der Verwaltung, S. 225. Dagegen wohl vor allem auf eine schlüssige Handlung und „stillschweigende“ Einwilligung abstellend Fuß, GemHH 1965, S. 269 und Neitz, Die kommunale Rechnungsprüfung, S. 163: „Im Regelfall wird der Patient kraft Einwilligung oder mutmaßlicher Einwilligung auf die Wahrung seines Geheimhaltungsinteresses gegenüber dem zur Amtsverschwiegenheit verpflichteten Prüfer verzichtet haben, denn es ist allgemein bekannt, dass städtische Krankenhäuser wie alle gemeindlichen Einrichtungen einer Rechnungsprüfung unterliegen.“

nis zum Offenbaren von Patientengeheimnissen ergibt¹⁹⁸. Vor dem Hintergrund der einfachrechtlich durch § 203 Abs. 1 StGB normierten ärztlichen Schweigepflicht bestehen daher unter keinem Gesichtspunkt Bedenken gegen die Herausgabe der Krankenakten an die örtliche Rechnungsprüfung.

Dieses Ergebnis ist auch mit dem Verfassungsrecht, insbesondere mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Patienten aus Art. 2 Abs.1 i.V.m. 1 Abs. 1 GG vereinbar. Hierzu hat das Bundesverwaltungsgericht¹⁹⁹ (bestätigt durch einen Nichtannahmebeschluss des Bundesverfassungsgerichts²⁰⁰) in einem Urteil zur Vorlage von Patientenakten aus dem Bereich psychiatrischer Abteilungen von Universitätskliniken an den Landesrechnungshof grundlegend festgestellt, dass die ärztliche Schweigepflicht weichen muss, wenn überragende Interessen des Allgemeinwohls dies erfordern und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachtet ist²⁰¹. Ein überragend wichtiger Belang des Allgemeinwohls sei auch, dass der Rechnungshof imstande ist, seine durch die Verfassung zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen und seiner Kontrollfunktion nachzukommen. Das Gleiche muss für die örtliche Rechnungsprüfung gelten, denn auch deren Tätigkeit ist verfassungsrechtlich geschützt (siehe oben, 6.2.4.1.1) und auch sie kann der ihr zugewiesenen Aufgabe der Prüfung kommunaler Einrichtungen (wie den kommunalen Krankenhäusern) nur nachkommen, wenn ihr auch Zugriff zu Krankenakten gewährt wird.

¹⁹⁸ So für Landesrechnungshöfe auch das BVerwG, Urteil v. 11. Mai 1989, Az.: 3 C 68/85, BVerwGE 82, 56 ff., JURIS Rn. 29 f.

¹⁹⁹ BVerwG, Urteil v. 11. Mai 1989, Az.: 3 C 68/85, BVerwGE 82, 56 ff.

²⁰⁰ BVerfG, Beschluss v. 29. April 1996, Az.: 1 BvR 1226/89.

²⁰¹ Das Bundesverfassungsgericht verweist insoweit noch zusätzlich auf seine Beschlüsse zum Umfang des Beweiserhebungsrechts parlamentarischer Untersuchungsausschüsse (BVerfG, Beschluss v. 17. Juli 1984, Az.: 2 BvE 11/83, 2 BvE 15/83, BVerfGE 67, 100, 143, NJW 1984, 2271 und Beschluss v. 1. Oktober 1987, Az.: 2 BvR 1178/86, 2 BvR 1179/83 u.a., BVerfGE 77, 1, 47, NJW 1988, 890), in denen es bereits festgestellt hatte, dass sich der – ebenfalls verfassungsrechtlich verankerte – Untersuchungsauftrag eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses und der grundrechtlich verbürgte Datenschutz grundsätzlich gleichrangig gegenüberstehen. Ihr Verhältnis sei je nach den Umständen des Einzelfalls im Wege der Abwägung festzustellen.

Fraglich ist allein, in welchem Umfang dieser Zugriff zu gewähren ist. Hier ist auf der einen Seite davon auszugehen, dass § 103 Abs. 4 GO NW die ärztliche Schweigepflicht zurücktreten lässt, weil diese Vorschrift der Wahrung eines Allgemeininteresses dient, das der ärztlichen Schweigepflicht grundsätzlich übergeordnet ist²⁰². Auf der anderen Seite sind der Weitergabe von Informationen durch den mit Blick auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu beachtenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Grenzen gesetzt²⁰³. Insoweit gelten auch die hier schon mehrfach angesprochenen Gebote personeller und sachlicher Restriktion: Die örtliche Rechnungsprüfung muss den Kreis der Informationsempfänger möglichst klein halten. Wo dies nach dem Ziel der Kontrolle möglich ist, muss sich auch die Rechnungsprüfung auf anonymisierte ärztliche Angaben stützen. Wo es darum geht, gerade die Richtigkeit ärztlicher Angaben zu überprüfen, wird eine Anonymisierung vielfach allerdings die Prüfung unmöglich machen und scheidet deshalb in diesen Fällen aus²⁰⁴. So gibt es unter Umständen keine andere Möglichkeit als die Einsichtnahme in die Patientenakte, um verlässlich prüfen zu können, ob alle abrechnungsrelevanten ambulanten Kontakte tatsächlich abgerechnet worden sind.

In diesem Zusammenhang ist das Bundesverwaltungsgericht davon ausgegangen, dass die Einsichtnahme in Krankenakten zu Zwecken der Rechnungsprüfung im Hinblick auf die Beeinträchtigung, die durch diese Maßnahme eintritt, unter Umständen selbst für den sensiblen Bereich der Psychiatrie nicht unzumutbar ist²⁰⁵. Nur wenn die Patientenaktenführung so ausgestaltet wäre, dass jeder Besuch des Patienten nach Zeit, Dauer und Art in den Akten vermerkt und bezüglich des besonders sensiblen Gesprächsinhalts auf eine von der Akte getrennt aufbewahrte Niederschrift verwiesen würde, sei zu prüfen, ob Gründe vorliegen, die auch einen Einblick in die-

²⁰² Vgl. für § 95 der niedersächsischen LHO, BVerwG, Urteil v. 11. Mai 1989, Az.: 3 C 68/85, BVerwGE 82, 56 ff., JURIS Rn. 30.

²⁰³ BVerwG, Urteil v. 11. Mai 1989, Az.: 3 C 68/85, BVerwGE 82, 56 ff.

²⁰⁴ Oebbecke, Weisungs- und unterrichtungsfreie Räume in der Verwaltung, S. 229, 231 f. Ähnlich Fuß, GemHH 1965, S. 270 f.

²⁰⁵ BVerwG, Urteil v. 11. Mai 1989, Az.: 3 C 68/85, BVerwGE 82, 56 ff.

se Niederschrift rechtfertigen. Im Übrigen hielt es die Einsichtnahme in die vollständige Akte für angemessen, wobei es auf die im Umfang sehr eingeschränkte Durchbrechung des Geheimnisschutzes abstellte. Hier seien durch den Stichprobencharakter, durch die de facto anonyme Beziehung zwischen Patient und Prüfer und durch die Verschwiegenheitspflichten der Beamten des Rechnungshofes Grenzen gezogen. Auch diese Maßstäbe lassen sich auf die örtliche Rechnungsprüfung übertragen²⁰⁶. So kann in bestimmten Fällen die Einsicht in die vollständige Akte verlangt werden, wenn aufgrund der Art und Weise der Aktenführung anders eine sachgerechte Prüfung nicht möglich ist und soweit die Prüfung nur stichprobenartig erfolgt. Auch zwischen der örtlichen Rechnungsprüfung und den Patienten besteht nämlich eine de facto anonyme Beziehung (insofern stellt sich die Situation insbesondere auch anders dar als bei der Prüfung von Mitarbeiterdaten oder Beihilfeakten innerhalb der Gemeinde, dazu oben 6.2.4.2.1 und 6.2.4.2.2) und auch die Prüfer der örtlichen Rechnungsprüfung unterliegen ihrerseits Verschwiegenheitspflichten.

6.2.4.2.4 Jugendhilfe- und Beistandsakten

Aus den zuvor behandelten Problemfällen ergibt sich sodann auch eine Antwort auf die Frage, ob und inwieweit Beschränkungen der örtlichen Rechnungsprüfung im Hinblick auf Jugendhilfe- und Beistandsakten hinzunehmen sind: Auch hier ist im Ergebnis eine Abwägung zwischen den Allgemeinwohlbelangen der Rechnungsprüfung und dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes durchzuführen.

Dabei ist zwar auf der einen Seite nicht davon auszugehen, dass bei den in Jugendhilfe- und Beistandsakten enthaltenen Daten ein höherer Geheimhaltungsbedarf besteht als bei Patientenakten psychisch Kranker²⁰⁷ (siehe oben 6.2.4.2.3). Das gilt auch für Sozialdaten, die wegen des „besonderen Vertrauensschutzes in der persönlichen

²⁰⁶ So auch *Fiebig*, Kommunale Rechnungsprüfung, S. 48 ff.

²⁰⁷ *Fiebig*, Kommunale Rechnungsprüfung, S. 50.

und erzieherischen Hilfe“ unter den Schutzbereich des § 65 SGB VIII fallen („anvertraute“ Daten)²⁰⁸, und erst Recht wegen §§ 67c Abs. 1 und 3, 69 Abs. 5 SGB X für anderweitige Jugendamtsdaten.

Auf der anderen Seite sind dem Informationsrecht der Rechnungsprüfung aber auch hier Grenzen gesetzt. So ist im Einzelfall zu prüfen, wie viele Prüfer von den Akten Kenntnis haben müssen, ob zum Beispiel Stichproben ausreichen, ob die vollständige Akte benötigt wird oder Auszüge genügen usw. Für „anvertraute“ Daten i.S.v. § 65 SGB VIII sind dabei strengere Maßstäbe anzulegen als für anderweitige Jugendamtsdaten, ohne dass die Weitergabe ganz ausgeschlossen wäre²⁰⁹. Weil diese grundsätzlich außer mit der Einwilligung dessen, der die Daten anvertraut hat (§ 65 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII), etwa auch unter den Voraussetzungen weitergegeben werden dürfen, unter denen eine der in § 203 Abs. 1 oder 3 StGB genannten Personen dazu befugt wäre (§ 65 Abs. 1 Nr. 5 SGB VIII), sind die vom Bundesverwaltungsgericht für einen Landesrechnungshof hinsichtlich der Patientenakten psychisch Kranker entwickelten Maßstäbe übertragbar²¹⁰. Dementsprechend

- ist die Prüfung grundsätzlich auf die Leistungsakten des Jugendamtes zu beschränken. Nur soweit sich aus diesen Akten Leistungen ersehen lassen, für die eventuell eine Kostenerstattung in Betracht kommt und soweit die Rechnungsprüfung diese Ansprüche nicht bereits anhand der Leistungsakte klären kann, darf in den – dann berechtigten Einzelfällen – auch auf die sozialpädagogischen Akten des Betroffenen zugegriffen werden. Das Prüfungsverfahren muss dabei noch *Stichprobencharakter* i.S.d. Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts haben.

²⁰⁸ Vgl. Stellungnahme des Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz „Kreisrechnungsprüfung – Herausgabe von Daten der Sozialarbeiter“, v. 30. Juli 2009 (im Internet abrufbar unter: <http://www.datenschutz-bayern.de/verwaltung/datsoz.pdf> (Stand: 15. September 2010)).

²⁰⁹ Andere Ansicht: Mörsberger, in: Wiesner, Anhang § 61: X § 67c, Rn. 6; Rombach, in: Hauck/Noftz, SGB VIII K § 65, Rn. 5.

²¹⁰ Vgl. Stellungnahme des Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz v. 30. Juli 2009.

- hat der betreffende Prüfer die Prüfung an einen Kollegen abzugeben, sobald er durch § 65 SGB VIII besonders geschützte Sozialdaten von ihm bekannten Personen feststellt. Es muss also eine *de facto anonyme Beziehung* zwischen den von Informationen in der sozialpädagogischen Akte betroffenen Personen und dem Prüfer gewährleistet sein, wie sie in aller Regel bei externen Prüfungen durch den Landesrechnungshof anzunehmen wäre.
- darf der Bericht der Rechnungsprüfung keine personenbezogenen Daten über die betroffenen Klienten und ihr Umfeld enthalten. Soweit unumgänglich, dürfen die Prüfberichte stattdessen lediglich die Aktenzeichen der Verwaltungsvorgänge nennen, für die nach dem Ergebnis der Rechnungsprüfung eine Kostenerstattungsmöglichkeit besteht.

Die Prüfung dieser Voraussetzungen obliegt grundsätzlich der örtlichen Rechnungsprüfung selbst, denn sie bestimmt die Art und Weise der Prüfung (siehe oben 6.1). Sie muss in ihre Abwägungsentscheidung jedoch die von den jeweiligen Fachämtern vorgebrachten Gesichtspunkte einbeziehen.

6.3 Umgang mit den Ergebnissen der Rechnungsprüfung

Mit Ausnahme der Anzeigepflicht nach § 12 KorruptionsbG NW (Pflicht der Leitung der örtlichen Rechnungsprüfung, das Landeskriminalamt einzuschalten) ergeben sich aus dem Gesetz keine ausdrücklichen Informationspflichten für den Fall, dass sich bei der Prüfung Anhaltspunkte für Unregelmäßigkeiten ergeben. Zu denken wäre hier an erhebliche Mängel bei der Ordnungsmäßigkeit der Sachbearbeitung oder den Verdacht einer Straftat, die nicht unter das Korruptionsbekämpfungsgesetz fällt.

Daraus folgt aber nicht, dass eine Pflicht der örtlichen Rechnungsprüfung zur Information gegenüber dem Bürgermeister, dem Rechnungsprüfungsausschuss oder dem Rat im Übrigen nicht besteht. Ein Recht und eine Pflicht zur Information besteht für die örtliche Rechnungsprüfung gegenüber dem Rechnungsprüfungsausschuss und

dem Rat, deren „Hilfsorgan“ sie ist, soweit die örtliche Rechnungsprüfung zur Erfüllung der Pflichtaufgaben nach § 103 Abs. 1 GO NW oder der ihr vom Rat übertragenen Aufgaben nach § 103 Abs. 2 GO NW tätig geworden ist. Das gilt auch dann, wenn der Bürgermeister dies untersagt, denn die örtliche Rechnungsprüfung ist nicht dem Bürgermeister, sondern dem Rat unmittelbar unterstellt (§ 104 Abs. 1 S. 1 GO NW). Etwas anderes gilt bei Prüfaufträgen des Bürgermeisters nach § 103 Abs. 3 GO NW. Fallen bei der Erledigung dieser Aufgaben Unregelmäßigkeiten auf, ist hierüber allein der Bürgermeister als Auftraggeber zu informieren (siehe dazu bereits oben, 4.3.3).

6.4 Durchsetzung der Rechte der örtlichen Rechnungsprüfung

Zur Durchsetzung der Rechte der örtlichen Rechnungsprüfung kommen Unterrichtsrechte (6.4.1), die Einschaltung der Aufsichtsbehörde (6.4.2) sowie Klagemöglichkeiten (6.4.3) in Betracht.

6.4.1 Unterrichtsrechte

Als „Hilfsorgan“ des Rates hat die örtliche Rechnungsprüfung grundsätzlich das Recht, den Rechnungsprüfungsausschuss oder den Rat zu unterrichten, wenn Aufklärung und Nachweise verweigert werden (ausführlich zum Recht zur Informationsbeschaffung oben 6.2). Etwas anderes gilt bei Prüfaufträgen des Bürgermeisters nach § 103 Abs. 3 GO NW, hier ist allein der Bürgermeister zu unterrichten (dazu auch schon oben 4.3 und 6.3).

Auch wenn der Bürgermeister bzw. die Behördenleitung Prüfkompetenzen missachtet oder ansonsten rechtswidrig handelt, kann sich die Leitung der örtlichen Rechnungsprüfung an den Rat wenden. Gegebenenfalls ist zur Durchsetzung der Rechte der örtlichen Rechnungsprüfung eine Entscheidung des Rates herbeizuführen.

Die örtliche Rechnungsprüfung kann sich im Übrigen an den Bürgermeister wenden, um die Durchsetzung ihrer Rechte gegenüber untergeordneten Ebenen auf dem

Dienstwege zu erreichen (siehe dazu auch schon oben 6.2.2), aber nicht um Rechte der örtlichen Rechnungsprüfung gegenüber dem Rechnungsprüfungsausschuss oder dem Rat durchzusetzen.

6.4.2 Einschaltung der Aufsichtsbehörde?

Dagegen ist die örtliche Rechnungsprüfung nach geltendem Recht nicht befugt, sich unmittelbar an die Aufsichtsbehörde zu wenden. Das gilt auch dann, wenn der Rat seinerseits eine verfehlte Rechtsauffassung des Bürgermeisters teilt oder gegen ein rechtswidriges Verhalten des Bürgermeisters nicht einschreitet. Ein solches Recht folgt auch nicht aus dem Petitionsrecht des Art. 17 GG. Stellen der öffentlichen Verwaltung sind nicht „jedermann“ im Sinne dieser Bestimmung²¹¹.

6.4.3 Klagemöglichkeiten

Schließlich besteht die Möglichkeit, die Rechte der örtlichen Rechnungsprüfung im Wege der Klage durchzusetzen²¹². Dabei ist davon auszugehen, dass die Rechte der örtlichen Rechnungsprüfung dieser grundsätzlich nur als Institution zustehen. Rechte der Institution örtliche Rechnungsprüfung werden von deren Leiter wahrgenommen (siehe oben 6.2.1). Verpflichteter insbesondere der sich aus §§ 104 Abs. 1 S. 2, 103 Abs. 4 GO NW ergebenden Rechte ist dagegen grundsätzlich der Bürgermeister (siehe oben, 6.2.2). Damit stehen die Parteien eines möglichen Innenrechtsstreits (sog. Organstreit- oder Kommunalverfassungsstreitverfahren) fest.

Weil der Verwaltungsprozess auf Rechtsbeziehungen im Außenverhältnis zwischen Bürger und Staat zugeschnitten ist, kann die Frage nach gerichtlich durchsetzbaren Innenrechtspositionen im Einzelnen Schwierigkeiten bereiten (siehe dazu auch schon oben, 2.3). Solche Klagen sind unter anderem nur zulässig, wenn das klagende Organ (oder der Organteil) geltend machen kann, in eigenen „Rechten“ verletzt zu sein

²¹¹ Jarass, in: Jarass/ Pieroth, Art. 17 GG, Rn. 8.

²¹² Andere Ansicht: Rehn/Cronauge, § 101 GO NRW Tz. 1, 104 GO NRW, Tz. 2; Sennewald, in: Held/Becker/Decker, Vor §§ 101-106 GO NRW, Tz. 1.

(§ 42 Abs. 2 VwGO, sog. Klagebefugnis). Gefordert wird eine „wehrfähige Innenrechtsposition“²¹³. Hierfür soll nicht schon jede organisationsinterne Wahrnehmungszuständigkeit genügen. Entscheidend sei vielmehr, dass die dem jeweiligen Organ oder Organteil zugewiesene Kompetenz auch die Funktion habe, durch gegenseitige Kontrolle der Gemeindeorgane eine innergemeindliche „Machtbalance“ herzustellen und dem jeweiligen Organ/Organteil die Einbringung eigener Zielvorstellungen zu ermöglichen („Kontrastorgantheorie“)²¹⁴.

Soweit Streitigkeiten zwischen der örtlichen Rechnungsprüfung und dem Bürgermeister betroffen sind, ist also die Frage zu stellen, ob der Leiter für die örtliche Rechnungsprüfung geltend machen kann, dass die ihr vor allem durch §§ 104 Abs. 1 S. 2, 103 Abs. 4 GO NW zugewiesene Kompetenz die Funktion hat, eine innergemeindliche Machtbalance herzustellen und die örtliche Rechnungsprüfung insoweit als „Kontrastorgan“ zum Bürgermeister zu betrachten ist.

Davon ist auszugehen: Die vom Gesetzgeber vorgesehene Stellung der örtlichen Rechnungsprüfung innerhalb der Gemeinde zeichnet sich durch ein besonderes Spannungsverhältnis aus, das insbesondere dadurch entsteht, dass die Rechnungsprüfung einerseits dem Rat unmittelbar unterstellt ist und als dessen „Hilfsorgan“ anzusehen ist, andererseits aber in die Gemeindeverwaltung integriert, also dem Bürgermeister zugeordnet bleibt und so eine Sonderstellung einnimmt (ausführlich dazu oben, 2.). Dass hieraus Interessenkonflikte erwachsen können, ist offensichtlich, und offenbar eine vom Gesetzgeber akzeptierte Möglichkeit. Die gewählte rechtliche Ausgestaltung, nach der die hauptamtliche örtliche Rechnungsprüfung als Hilfsorgan dem Rechnungsprüfungsausschuss des Rates zuarbeitet, soll gerade eine effektivere Kontrolle der Verwaltung ermöglichen als es bei einer reinen Unterstellung un-

²¹³ OVG NRW, Urteil v. 2. Februar 1972, Az.: III A 887/69, OVG MüLü 27, S. 258, 262; Urteil v. 10. September 1982, Az.: 15 A 1223/80, OVG MüLü 36, S. 154, 156; Urteil v. 26. April 1989, Az.: 15 A 2805/86, OVG MüLü 41, S. 118, 119; Urteil v. 21. Mai 2002, Az.: 15 B 238/02, OVG NRW NVwZ 2003, S. 494 jeweils m.w.N.

²¹⁴ Kingreen, DVBl. 1995, S. 1337, 1338 f. Vgl. im Übrigen *Wahl/Schütz*, in: Schoch, § 42 VwGO, Rn. 95 ff.

ter den Bürgermeister der Fall wäre. Zu diesem Zweck werden der Rechnungsprüfung durch § 103 Abs. 4 GO NW besondere Rechte eingeräumt.

Zwar hat das Gesetz eine gewisse funktionale Zuordnung vorgenommen, indem es die Rechnungsprüfung dem Rat unterstellt und bestimmt hat, dass der Rechnungsprüfungsausschuss sich ihrer „bedient“ – gleichwohl stehen sich Rechnungsprüfung und Rechnungsprüfungsausschuss (dessen „Organstellung“ anerkannt ist²¹⁵) im Rahmen der Aufgabenerfüllung gleichrangig gegenüber²¹⁶. Die örtliche Rechnungsprüfung ist nämlich nicht bloßer „Erfüllungsgehilfe“ des Rechnungsprüfungsausschusses (dazu oben 2.4.2.2.1.). Soweit in einer Gemeinde eine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet ist, hat sie eine Sonderstellung. Diese Sonderstellung führt zu einer besonderen „Machtbalance“ zwischen Rat, Rechnungsprüfungsausschuss, Rechnungsprüfung und Bürgermeister. Die örtliche Rechnungsprüfung ist insoweit als „Kontrastorgan“ zum Bürgermeister konzipiert und somit klagebefugt.

Die örtliche Rechnungsprüfung kann ihre Rechte deshalb auch im Wege der Klage durchsetzen. Statthaft ist insoweit im Hauptsacheverfahren die allgemeine Leistungsklage, ggf. auch eine Feststellungsklage (§ 43 Abs. 2 VwGO), im vorläufigen Rechtsschutzverfahren der Antrag nach § 123 VwGO.

6.5 Rechtspolitische Fragen

Ein Recht zur Teilnahme an Sitzungen des Rates und seiner Ausschüsse ist für die örtliche Rechnungsprüfung nicht ausdrücklich geregelt ist. Auch wenn sich ein solches Recht in bestimmten Umfang aus § 103 Abs. 4 GO NW durch Auslegung herleiten lässt (siehe oben 6.2.3.1), könnte eine ausdrückliche gesetzliche Regelung Rechtssicherheit schaffen.

²¹⁵ *Rehn/Cronauge*, § 101 GO NRW, Tz. 1, 104 GO NRW, Tz. 2; *Sennewald*, in: Held/Becker/Decker, Vor §§ 101-106 GO NRW, Tz. 1.

²¹⁶ Andere Ansicht: *Sennewald*, in: Held/Becker/Decker, Vor §§ 101-106 GO NRW, Tz. 1.

Auch im Hinblick auf die sich aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung ergebenden Grenzen des Rechts auf Einsicht etwa in Personalakten, Beihilfeakten, Krankenakten, sowie Jugendhilfe- und Beistandsakten, wären ausdrückliche Regelungen wünschenswert²¹⁷. Dies vor allem vor dem Hintergrund, dass das Bundesverfassungsgericht für Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung verlangt, dass Anlass, Zweck und Grenzen eines Eingriffs in der Ermächtigung bereichsspezifisch, präzise und normenklar festgelegt werden (siehe oben 6.2.4.2). Wegen der sehr vielgestaltigen Rechtswirklichkeit müssten solche Regeln allerdings sehr kasuistisch ausfallen, denn Generalklauseln brächten keine nennenswerte Verbesserung gegenüber dem geltenden Recht.

In Erwägung ziehen sollte der Gesetzgeber eine Bestimmung, welche die örtliche Rechnungsprüfung über die Regelung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes hinaus ermächtigt, den Bürgermeister über gewichtige Anhaltspunkte für schwere Pflichtverstöße und Straftaten einzelner Bediensteter zu informieren. Nach geltendem Recht ist die örtliche Rechnungsprüfung zu einer solchen Kommunikation nicht befugt.

²¹⁷ Vgl. in diese Richtung für die Tätigkeit der (Landes-)Rechnungshöfe die Kritik von *Heintzen/Lilie*, NJW 1997, S. 1601, 1602 (im Hinblick auf Patientenakten), sowie *Schwarz*, DÖD 2010, S. 68 ff. und *Lopacki*, DÖD 2009, S. 270 ff. (für Personalakten).

7. Verfahren des Rechnungsprüfungsausschusses

Einige Fragen der Auftraggeberin betreffen das Verfahren des Rechnungsprüfungsausschusses, nämlich zur Öffentlichkeit der Sitzungen (7.1), zur Tagesordnung (7.2), zum Rederecht des Leiters (7.3) sowie zu Informationsansprüchen der Bürger im Hinblick auf die in den Beratungen des Rechnungsprüfungsausschusses verwendeten Berichte der örtlichen Rechnungsprüfung (7.4).

7.1 Öffentlichkeit der Sitzungen

Es entspricht gängiger Praxis in den Gemeinden, dass die Geschäftsordnungen des Rates die Öffentlichkeit für Sitzungen des Rechnungsprüfungsausschusses in Angelegenheiten der Rechnungsprüfung generell ausschließen. Diese Praxis ist nicht zu beanstanden. Sitzungen des Rechnungsprüfungsausschusses müssen nicht generell öffentlich oder nicht öffentlich sein, sondern die Entscheidungen hierüber liegt bei den Gemeinden.

Die Möglichkeit des Ausschlusses der Öffentlichkeit für „Angelegenheiten einer bestimmten Art“ ist in der Gemeindeordnung in § 48 Abs. 2 S. 2 GO NW vorgesehen. Die Entscheidung hierüber trifft der Rat, der durch § 48 Abs. 2 S. 2 GO NW zur Schaffung solcher abstrakt-generell gefasster Ausschlussstatbestände ermächtigt wird. Obwohl dem Wortlaut des § 48 Abs. 2 S. 2 GO NW keine inhaltlichen Kriterien dafür zu entnehmen sind, in Angelegenheiten welcher Art der Rat die Öffentlichkeit durch die Geschäftsordnung ausschließen darf, unterliegt der Rat insoweit aber Bindungen. Das ergibt sich aus der großen Bedeutung des Grundsatzes der Sitzungsöffentlichkeit. § 48 Abs. 2 S. 2 GO NW setzt voraus, dass aus anderen Rechtsvorschriften oder Rechtsgrundsätzen herzuleiten ist, in welcher Art von Angelegenheiten in nichtöffentlicher Sitzung zu beraten ist²¹⁸.

²¹⁸ OVG NRW, Beschluss v. 7. November 2006, Az.: 15 B 2378/06, NwVBl 2007, S. 117, JURIS Rn. 8; OVG NRW, Urteil v. 2. Mai 2006, Az.: 15 A 817/04, JURIS Rn. 66-69.

Die Rechtfertigung eines generellen Ausschlusses der Öffentlichkeit für Angelegenheiten der Rechnungsprüfung zumindest im Rechnungsprüfungsausschuss ergibt sich aus dem Wesen der Rechnungsprüfung als gemeindeinterne verwaltungstechnische Kontrolle: Es besteht ein legitimes Interesse des Gemeinwohls, dass dieser Vorgang auf einer analytisch-sachlichen Ebene verbleibt und nicht bereits in frühem Stadium in die auch interessenorientierte öffentliche Diskussion gelangt, da insoweit die Gefahr besteht, dass Handlungsoptionen nicht hinreichend gewürdigt werden²¹⁹. Ein derartiges Gemeinwohlinteresse findet gesetzlich auch Ausdruck darin, dass das Informationsfreiheitsrecht Entscheidungsvorbereitungen unter bestimmten Voraussetzungen von dem grundsätzlich eingeräumten öffentlichen Informationszugang ausschließt (§ 7 Abs. 1 IFG NW, § 4 Abs. 1 IFG Bund)²²⁰. Dementsprechend werden Angelegenheiten der Rechnungsprüfung auch in der Literatur als ein Standardbeispiel für „Angelegenheiten einer bestimmten Art“ genannt, für die die Öffentlichkeit generell ausgeschlossen werden kann²²¹. Es ist vor dem Hintergrund der Aufgabe des Rechnungsprüfungsausschusses auch nicht zu befürchten, dass auf diese Weise gewichtige politische Entscheidungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit getroffen werden: Der Rechnungsprüfungsausschuss trifft keine solchen Entscheidungen, sondern erarbeitet etwa zu den Empfehlungen der örtlichen Rechnungsprüfung oder der Gemeindeprüfungsanstalt lediglich tatsächliche Optionen unter Herausarbeitung von Aufwand und Ertrag – die politische Bewertung und Entscheidung zur Umsetzung einer Option obliegt dagegen den Fachausschüssen und dem Rat²²².

²¹⁹ OVG NRW, Beschluss v. 7. November 2006, Az.: 15 B 2378/06, NwVBl 2007, S. 117, JURIS Rn. 8.

²²⁰ OVG NRW, Beschluss v. 7. November 2006, Az.: 15 B 2378/06, NwVBl 2007, S. 117, JURIS Rn. 10; OVG NRW, Urteil v. 17. Mai 2006, Az.: 8 A 1642/05, NwVBl. 2006, S. 292, 294.

²²¹ Plückhahn, in: Held/Becker/Decker, § 48 GO NRW, Tz. 12, Buchst. g); Rehn/Cronauge, § 48 GO NRW, Tz. V.2 f.; Geiger, in: Articus/Schneider, § 48 GO NRW, Tz. 7. Ebenso die Rechtsprechung: OVG NRW, Beschluss v. 7. November 2006, Az.: 15 B 2378/06, NwVBl 2007, S. 117, JURIS Rn. 12 f.

²²² OVG NRW, Beschluss v. 7. November 2006, Az.: 15 B 2378/06, NwVBl 2007, S. 117, JURIS Rn. 14.

7.2 Tagesordnung

Die Tagesordnung des Rechnungsprüfungsausschusses wird gem. § 58 Abs. 2 S. 2 GO NW vom Ausschussvorsitzenden „im Benehmen mit dem Bürgermeister“ festgesetzt. Während der Ausschussvorsitzende gem. § 58 Abs. 2 S. 3 GO NW verpflichtet ist, auf Verlangen des Bürgermeisters einen Gegenstand in die Tagesordnung aufzunehmen, ist der umgekehrte Fall, dass der Bürgermeister ihm „unliebsame“ Themen auf der Tagesordnung gerade verhindern will, gesetzlich nicht ausdrücklich geregelt.

Auch ohne eine solche Regelung ist jedoch davon auszugehen, dass der Bürgermeister dazu nicht befugt ist. Hierzu ist zunächst festzustellen, dass die Entscheidung darüber, was auf die Tagesordnung gesetzt wird oder nicht, letztlich ausschließlich dem Ausschussvorsitzenden obliegt. Er hat hierüber lediglich mit dem Bürgermeister „Benehmen“ herzustellen. Damit ist dem Bürgermeister jedoch nicht etwa ein „Vetorecht“ eingeräumt. Benehmen bedeutet vielmehr grundsätzlich nicht viel mehr als „Information“²²³; damit wird eine Abstimmung gefordert, die die Tendenz, sich einigen zu wollen, erkennen lassen sollte. Das Recht des Bürgermeisters nach § 58 Abs. 2 S. 3 GO NW, zusätzliche Themen auf die Tagesordnung zu setzen, ist eine Ausnahme von dieser Regel. Aus ihr kann allenfalls im Umkehrschluss geschlossen werden, dass es ein solches Recht in der umgekehrten Konstellation gerade nicht geben soll. Nur dieses Ergebnis ist auch mit der Funktion und Aufgabe des Rechnungsprüfungsausschusses vereinbar, der seiner Kontrollfunktion nicht wirksam nachkommen könnte, wenn gerade heikle Themen im Ausschuss nicht beraten würden.

7.3 Rederecht des Leiters

Anders als für den Bürgermeister (§ 69 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 GO NW) ist für Leiter der örtlichen Rechnungsprüfung ein Rederecht im Ausschuss gesetzlich nicht vorgese-

²²³ Rehn/Cronauge, § 58 GO NRW, Tz. 11.

hen. Auch Beigeordnete sind hierzu ausdrücklich nicht berechtigt, aber (ebenso wie der Bürgermeister) verpflichtet, wenn der Ausschuss es verlangt (§ 69 Abs. 1 S. 3, Abs. 2 GO NW). Daraus folgt, dass die Beigeordneten im Übrigen zur Darlegung ihrer Ansicht nur berechtigt sind, wenn der Bürgermeister zustimmt²²⁴. Dasselbe gilt für sonstige Gemeindebedienstete²²⁵.

Die örtliche Rechnungsprüfung ist – anders als die Beigeordneten – nicht dem Bürgermeister, sondern dem Rat unmittelbar unterstellt. Gleichwohl sieht die Gemeindeordnung ein Rederecht für sie nicht vor, sie ist also grundsätzlich nicht anders gestellt als Beigeordnete²²⁶. Es gelten also die allgemeinen Regeln, wonach der Vorsitzende – im Rat der Bürgermeister, im Ausschuss dessen Vorsitzender – den Bediensteten das Wort etwa zur Berichterstattung oder zur Beantwortung von Fragen erteilen kann. Damit steht der Leitung kein eigenes Rederecht zu, der Bürgermeister kann der Leitung der örtlichen Rechnungsprüfung das Reden im Ausschuss aber auch nicht untersagen²²⁷. Es bleibt dem Ausschussvorsitzenden im Rahmen seiner Verhandlungsleitung überlassen, ob er der Leitung das Wort erteilt.

7.4 Informationsfreiheitsgesetz und Berichte der örtlichen Rechnungsprüfung im Rechnungsprüfungsausschuss

Schließlich stellt sich die Frage, ob und inwieweit Bürger einen Anspruch auf Zugang zu den in den Beratungen des Rechnungsprüfungsausschuss verwendeten Prüfberichten der örtlichen Rechnungsprüfung nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG NW) haben.

²²⁴ Erenkämper, in: Articus, § 69 GO NRW, Tz. 2; Schröer, Rechnungsprüfungsamt und Rechnungsprüfungsausschuss, S. 169.

²²⁵ Erenkämper, in: Articus, § 69 GO NRW, Tz. 2.

²²⁶ Schröer, Rechnungsprüfungsamt und Rechnungsprüfungsausschuss, S. 169.

²²⁷ So für das Rederecht im Rat auch Schröer, Rechnungsprüfungsamt und Rechnungsprüfungsausschuss, S. 169.

Einen solchen Anspruch aus § 4 Abs. 1 IFG NW hat das OVG Münster²²⁸ (bestätigt durch das Bundesverwaltungsgericht²²⁹) grundsätzlich angenommen und dabei lediglich offengelassen, inwieweit Einschränkungen des Einsichtsrechts – etwa im Hinblick auf Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse i.S.v. § 8 IFG NW – zulässig sind. Das OVG Münster hatte sich dabei mit einer Fülle von Streitfragen auseinanderzusetzen, die es allerdings – im Gegensatz zur Vorinstanz, dem VG Münster²³⁰ – im Sinne einer Zugangsrechts zu den Berichten der örtlichen Rechnungsprüfung entschied. Das betrifft die Frage der Anwendbarkeit des IFG NW (7.4.1), den Ausschluss durch spezielle Rechtsvorschriften (7.4.2) sowie das Vorliegen entgegenstehender Gründe nach §§ 6, 7, 8 oder 9 IFG NW (7.4.3).

7.4.1 Anwendbarkeit des IFG NW auf Berichte der örtlichen Rechnungsprüfung

War das VG Münster noch davon ausgegangen, dass das IFG NW auf Berichte der örtlichen Rechnungsprüfung nicht anzuwenden sei, hat das OVG Münster überzeugend klargestellt, dass die vom VG hierfür angenommene analoge Anwendung der Ausnahmevorschrift des § 2 Abs. 2 S. 2 IFG NW keine Grundlage hat.

Nach § 2 Abs. 2 S. 2 IFG NW gilt das IFG NW nicht für den Landesrechnungshof und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter²³¹. Die örtliche Rechnungsprüfung ist im Wortlaut der Regelung nicht aufgeführt. Darin hat das OVG auch keine – für eine Analogie erforderliche – planwidrige Regelungslücke erkannt. Es verweist insoweit (zu Recht) auf die unterschiedliche rechtliche Stellung und Funktion dieser Einrichtungen²³² (siehe dazu hier auch schon oben,). So nehme die örtliche Rechnungsprüfung zwar eine Sonderstellung innerhalb der Gemeindeverwaltung ein. Die persönli-

²²⁸ OVG NRW, Urteil v. 17. Mai 2006, Az.: 8 A 1642/05, NwVBl. 2006, S. 292 ff.

²²⁹ BVerwG, Beschluss v. 22. Mai 2007, Az.: 7 B 1/07.

²³⁰ VG Münster, Urteil v. 15. April 2005, Az.: 1 K 1483/04.

²³¹ Dazu Reus/Mühlhausen, NVwZ 2010, S. 617.

²³² OVG NRW, Urteil v. 17. Mai 2006, Az.: 8 A 1642/05, NwVBl. 2006, S. 292 ff., JURIS Rn. 41 ff.; dem folgend auch Franßen/Seidel, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, § 2, Rn. 264 ff.

che Stellung des Leiters und der Prüfer lasse sich aber nicht mit der durch richterliche Unabhängigkeit geprägten Stellung der Mitglieder des Landesrechnungshofes vergleichen. Dann komme aber auch keine Analogie in Betracht, denn der Ausschluss gerade des Landesrechnungshofes und der staatlichen Rechnungsprüfungsämter bezwecke vor allem den Schutz der richterlichen, also auch persönlichen Unabhängigkeit. Gegen eine Vergleichbarkeit dieser Institutionen sprächen außerdem organisatorische Unterschiede. So nehme der Landesrechnungshof eine externe Kontrolle als selbständige oberste Landesbehörde, die örtliche Rechnungsprüfung dagegen als Dienststelle innerhalb der Behörde lediglich eine behördeninterne Kontrolle wahr. Schließlich zeige die Gesetzesbegründung zu der durch das NKF-Gesetz 2005 eingeführten Regelung des § 96 Abs. 2 S. 2 GO NW (wonach der Jahresabschluss öffentlich bekannt zu machen ist), dass die kommunalen Rechnungsprüfungsämter gerade nicht vom Anwendungsbereich des IFG NW ausgenommen sein sollen. Die Vorschrift soll nämlich ausdrücklich die Regelungen des IFG NW unberührt lassen²³³.

Auch im Übrigen bestehen keine Bedenken gegen die Anwendbarkeit des IFG NW. So ist der Bürgermeister öffentliche Stelle i.S.v. § 2 Abs. 1 S. 1 und 2 IFG NW und die Tätigkeit der örtlichen Rechnungsprüfung Verwaltungstätigkeit i.S.v. § 2 Abs. 1 S. 1 IFG NW. Der Begriff der Verwaltungstätigkeit ist weit auszulegen²³⁴: Es kommt nicht auf die Rechtsform, sondern allein darauf an, dass die Tätigkeit sich als Wahrnehmung einer im öffentlichen Recht wurzelnden Verwaltungsaufgabe darstellt (im Gegensatz zur Rechtsprechung und Rechtssetzung). Dass hierbei verwaltungsinterne Kontrollfunktionen und Vorbereitungstätigkeiten für den Rechnungsprüfungsausschuss wahrgenommen werden, steht dem Begriff der Verwaltungstätigkeit nicht entgegen, denn dieser umfasst auch verwaltungsinterne Tätigkeiten durch eine gemeindliche Dienststelle. Es gibt auch keinen Anlass für eine Beschränkung auf In-

²³³ Gesetzesbegründung Nr. 10.22.2 zu § 96 Abs. 2 GO NRW, LT-Drs. 13/5567, S. 195.

²³⁴ *Franßen/Seidel, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen*, § 2, Rn. 223 m.w.N.

formationen über nach „außen“ gerichtetes Verwaltungshandeln. Das Gesetz differenziert nicht, insbesondere wurde nicht nur allgemeines Informationsrecht im Rahmen des Verwaltungsverfahrensgesetzes geschaffen. Vielmehr sollte ein umfassender verfahrensunabhängiger Anspruch auf Informationszugang für jede natürliche Person geschaffen werden, unabhängig von einer individuellen Betroffenheit²³⁵. Die Prüfberichte der örtlichen Rechnungsprüfung sind schließlich auch Informationen nach § 3 Abs. 1 IFG NW, die in Schriftform vorliegen und im dienstlichen Zusammenhang erlangt bzw. erstellt wurden.

7.4.2 Kein Ausschluss durch spezielle Rechtsvorschriften i.S.v. § 4 Abs. 2 S. 1 IFG NW

Soweit besondere Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen, die Auskunftserteilung oder die Gewährung von Akteneinsicht bestehen, gehen diese gem. § 4 Abs. 2 S. 1 IFG NW den Vorschriften des Informationsfreiheitsgesetzes vor. Solche Rechtsvorschriften bestehen jedoch mit Blick auf die Prüfberichte der örtlichen Rechnungsprüfung nicht²³⁶. Während die alte Regelung des § 101 Abs. 3 S. 2 GO NW (Bestimmungen zur Einsichtnahme in Schlussbericht des Rechnungsprüfungsausschusses) seit Inkrafttreten des NKF-Gesetzes 2005 nicht mehr anwendbar ist und eine Übergangsregelung fehlt, hat der Gesetzgeber mit der Einfügung des neuen § 96 Abs. 2 S. 2 GO NW (Öffentliche Bekanntmachung des Jahresabschlusses) in der Gesetzesbegründung sogar ausdrücklich deutlich gemacht, dass die Regelungen des Informationsfreiheitsgesetzes unberührt bleiben sollen. Damit kommt ein Ausschluss des IFG durch spezielle Rechtsvorschriften i.S.d. § 4 Abs. 2 S. 1 IFG NW allein aufgrund § 48 Abs. 2 S. 2 GO NW i.V.m. einer entsprechenden Geschäftsordnung in Betracht, durch welche die Öffentlichkeit von Sitzungen des Rechnungsprüfungsausschusses generell ausgeschlossen ist (siehe dazu auch schon oben 7.1).

²³⁵ Vgl. ausführlich OVG NRW, Urteil v. 17. Mai 2006, Az.: 8 A 1642/05, NwVBl. 2006, S. 292 ff., JURIS Rn. 34 ff. m.w.N.

²³⁶ OVG NRW, Urteil v. 17. Mai 2006, Az.: 8 A 1642/05, NwVBl. 2006, S. 292 ff., JURIS Rn. 51 ff.

Dann müsste der Ausschluss der Öffentlichkeit von Sitzungen des Rechnungsausschusses zugleich bezwecken, dass die für dessen Beratungen hinzugezogenen Prüfberichte der örtlichen Rechnungsprüfung geheim bleiben. Davon ist allerdings nicht auszugehen²³⁷: Die Nichtöffentlichkeit der Rats- und Ausschusssitzungen soll die Vertraulichkeit der Beratung gewährleisten. Dieser Schutz erstreckt sich aber nicht auf das Beratungsergebnis und die Beratungsgrundlagen. Soweit die Beratungsgrundlagen – wie die Prüfberichte der örtlichen Rechnungsprüfung – lediglich Fakten darstellen und keinen Rückschluss auf den Beratungsablauf und den Prozess der Willensbildung geben, greift die Schutzfunktion der Nichtöffentlichkeit der Sitzung nicht ein. Es ist ferner nicht davon auszugehen, dass der Ausschluss der Öffentlichkeit für Angelegenheiten der Rechnungsprüfung nicht nur den Diskussionsverlauf, sondern auch das Diskussionsthema schützen soll. Schließlich besteht auch keine Gefahr, dass gesteigerter Druck auf die örtliche Rechnungsprüfung ausgeübt wird, wenn Einzelheiten aus den Prüfberichten bekannt würden. Weder würde ihre Neutralität dadurch beeinträchtigt, noch ist zu erwarten, dass ihre Tätigkeit insgesamt in Frage gestellt würde.

Stattdessen dürfte die Bedeutung der Prüfberichte und damit auch das Gewicht der Tätigkeit der Rechnungsprüfung sogar steigen, wenn die Ergebnisse der Prüfungen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden²³⁸. Das Bundesverwaltungsgericht hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass auch verfassungsrechtlich aus Sicht des Demokratieprinzips eher die Regeln rechtfertigungsbedürftig sind, die der Öffentlichkeit den Zugang zu Unterlagen verwehren, die einem in nichtöffentlicher Sitzung gefassten Beschluss zugrunde lagen²³⁹. Dieses Argument gewinnt noch an Bedeutung, wenn man die funktionelle Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit der örtlichen Rechnungsprüfung gegenüber der zu kontrollierenden Verwaltung vor allem unter Rückgriff auf das in Art. 78 Abs. 1 LVerf NW zum Ausdruck kommende

²³⁷ OVG NRW, Urteil v. 17. Mai 2006, Az.: 8 A 1642/05, NwVBl. 2006, S. 292 ff., JURIS Rn. 60.

²³⁸ OVG NRW, Urteil v. 17. Mai 2006, Az.: 8 A 1642/05, NwVBl. 2006, S. 292 ff., JURIS Rn. 62.

²³⁹ BVerwG, Beschluss v. 22. Mai 2007, Az.: 7 B 1/07, JURIS Rn. 17.

Prinzip der Bürgerschaftlichkeit stützt, also die besondere Legitimation der örtlichen Rechnungsprüfung durch Rückkoppelung an den Willen der Bürger (siehe oben, 2.4.2.2). Wenn die örtliche Rechnungsprüfung vor allem für die Bürger Kontrolle über das Finanzgebaren der Verwaltung ausüben soll, dann darf die örtliche Rechnungsprüfung auch nicht im Verborgenen handeln, sondern die Bürger müssen grundsätzlich auch einen Anspruch auf Zugang zu den in Erfüllung dieser Aufgabe erstellten Prüfberichten haben.

7.4.3 Keine entgegenstehenden Gründe nach §§ 6, 7, 8 oder 9 IFG NW

Auch die Ausschlussstatbestände der §§ 6, 7, 8, 9 IFG NW stehen dem Informationsanspruch nicht entgegen.

Während Anhaltspunkte dafür, dass nach § 6 IFG NW Gründe der öffentlichen Sicherheit, der Verfahrensbeeinträchtigung, der Betroffenheit anderer öffentlicher Stellen oder der Gefahr einer missbräuchlichen Verwendung bestehen, von vornherein nicht ersichtlich sind, schließt die Gefahr der Offenbarung von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen (§ 8 IFG NW) oder personenbezogener Daten (§ 9 IFG NW) den Anspruch auf Informationszugang zumindest nicht grundsätzlich aus, sondern kann allenfalls Auswirkungen auf den konkreten Umfang des Informationsanspruch haben²⁴⁰. Hier sind ggf. Schwärzungen vorzunehmen.

Auch § 7 IFG NW steht dem Informationsanspruch nicht entgegen. Zweck des § 7 IFG NW ist es, die Effektivität des Verwaltungshandelns zu gewährleisten. Die interne behördliche Entscheidungsfindung soll möglichst ungestört ablaufen, Beratungen und der Prozess der Willensbildung sollen weitestgehend frei von äußeren Einflüssen gehalten werden. Spätestens nachdem ein Beschluss über den Jahresabschluss im Rechnungsprüfungsausschuss und im Rat gefasst worden ist und das Verfahren damit formell einen Abschluss gefunden hat, schließen die den Schutz des Entschei-

²⁴⁰ OVG NRW, Urteil v. 17. Mai 2006, Az.: 8 A 1642/05, NwVBl. 2006, S. 292 ff., JURIS Rn. 63 ff.; BVerwG, Beschluss v. 22. Mai 2007, Az.: 7 B 1/07, Rn. 12.

dungsprozesses und der Entscheidungsvorbereitung betreffenden Regelungen des § 7 Abs. 1 und 2 IFG NW den Zugang zu den Prüfberichten aber nicht mehr aus²⁴¹. Die Informationen sind dann nach § 7 Abs. 3 IFG NW zugänglich zu machen, weil nach Abschluss des Entscheidungsfindungsprozesses grundsätzlich kein Interesse an einer Geheimhaltung mehr besteht.

Dem steht auch die Regelung des § 7 Abs. 3 S. 2 IFG NW nicht entgegen, wonach Protokolle vertraulichen Inhalts nur im Hinblick auf die Ergebnisse zugänglich zu machen sind. Die Prüfberichte der örtlichen Rechnungsprüfung sind nämlich keine Protokolle vertraulichen Inhalts, sondern Bestandteil der Arbeitsgrundlagen, auf deren Basis die Beratung erfolgt ist²⁴².

Schließlich kommt – entgegen der Auffassung der Vorinstanz, dem VG Münster²⁴³ – auch eine Anwendung des § 7 Abs. 3 S. 2 IFG NW über den Wortlaut hinaus im Wege richterlicher Rechtsfortbildung nicht in Betracht²⁴⁴. Zwar ist § 7 Abs. 3 S. 2 IFG NW auch auf sog. protokollnahe Unterlagen anzuwenden²⁴⁵. Darum handelt es sich aber bei den Prüfberichten der örtlichen Rechnungsprüfung nicht. Darunter sind lediglich solche Unterlagen zu verstehen, die Rückschlüsse auf das mit Blick auf die Beratungs- und Abwägungsvorgänge (nicht aber nur die den Beratungen zugrundeliegenden Sachinformationen) in einem Protokoll niedergelegte zulassen. Das ist dann der Fall, wenn das Protokoll auf sie Bezug nimmt und sich aus dem Inhalt dieser Unterlagen der Entscheidungsfindungsprozess des jeweiligen Gremiums konkret nachvollziehen lässt²⁴⁶. Durch § 7 Abs. 3 S. 2 IFG NW soll nämlich (auch über den Wortlaut hinaus) ausgeschlossen werden, dass der Ablauf vertraulicher Beratungen,

²⁴¹ OVG NRW, Urteil v. 17. Mai 2006, Az.: 8 A 1642/05, NwVBl. 2006, S. 292 ff., JURIS Rn. 68.

²⁴² OVG NRW, Urteil v. 17. Mai 2006, Az.: 8 A 1642/05, NwVBl. 2006, S. 292 ff., JURIS Rn. 68 f.

²⁴³ VG Münster, Urteil v. 15. April 2005, Az.: 1 K 1483/04.

²⁴⁴ OVG NRW, Urteil v. 17. Mai 2006, Az.: 8 A 1642/05, NwVBl. 2006, S. 292 ff., JURIS Rn. 69 ff.

²⁴⁵ VG Münster, Urteil v. 15. April 2005, Az.: 1 K 1483/04, sowie soweit auch OVG NRW, Urteil v. 17. Mai 2006, Az.: 8 A 1642/05, NwVBl. 2006, S. 292 ff., JURIS Rn. 74; zustimmend *Franßen/Seidel*, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, § 7, Rn. 854 f.

²⁴⁶ OVG NRW, Urteil v. 17. Mai 2006, Az.: 8 A 1642/05, NwVBl. 2006, S. 292 ff., JURIS Rn. 74.

die einzelnen von den Gremiumsmitgliedern bezogenen Positionen und Wortbeiträge sowie ihr Abstimmungsverhalten von der Öffentlichkeit nachvollzogen werden können. Dies dient letztlich dazu, dass in vertraulichen Beratungen in einer Atmosphäre der Offenheit und ohne von außen hineingetragene Interessenkollisionen ein allein an der Sache orientierter Austausch von Argumenten sowie eine unbeeinflusste Abstimmung erfolgen können und auch für die Zukunft weiterhin gewährleistet sind²⁴⁷.

Prüfberichte der örtlichen Rechnungsprüfung sind aber nur Arbeits- und Beratungsgrundlage des Rechnungsprüfungsausschusses und des Rates. Es handelt sich lediglich um einen von der örtlichen Rechnungsprüfung aufbereiteten Sachverhalt, eine Darstellung festgestellter finanztechnischer Fakten, die keinerlei Rückschlüsse auf den Prozess der Entscheidungsfindung im Rechnungsprüfungsausschuss oder Rat ermöglichen. Auf Grundlage der Prüfberichte kann nicht nachvollzogen werden, welches Gremiumsmitglied im Rahmen der Entscheidungsfindung welche Position vertreten hat, so dass der Schutzzweck des § 7 Abs. 3 S. 2 IFG NW nicht eingreift²⁴⁸.

Im Übrigen sind die Ausnahmeregelungen wegen der Bedeutung des Informationszugangsanspruchs grundsätzlich eng auszulegen²⁴⁹. Für weitergehende Analogien ist daher kein Raum. Es ist schließlich auch nicht davon auszugehen, dass eine planwidrige Regelungslücke im Nachhinein mit dem Inkrafttreten des NKF-Gesetzes 2005 und der Aufhebung des alten § 101 Abs. 3 S. 2 GO NW (Bestimmungen zur Einsichtnahme in den Schlussbericht des Rechnungsprüfungsausschusses) entstanden ist. Der Gesetzgeber hat – wie sich aus den Gesetzesmaterialien ergibt – diese Regelung nämlich gerade in Kenntnis der Geltung des Informationsfreiheitsgesetzes ohne Übergangsregelung aufgehoben²⁵⁰.

²⁴⁷ OVG NRW, Urteil v. 17. Mai 2006, Az.: 8 A 1642/05, NwVBl. 2006, S. 292 ff., JURIS Rn. 73.

²⁴⁸ OVG NRW, Urteil v. 17. Mai 2006, Az.: 8 A 1642/05, NwVBl. 2006, S. 292 ff., JURIS Rn. 74.

²⁴⁹ OVG NRW, Urteil v. 17. Mai 2006, Az.: 8 A 1642/05, NwVBl. 2006, S. 292 ff., JURIS Rn. 75.

²⁵⁰ OVG NRW, Urteil v. 17. Mai 2006, Az.: 8 A 1642/05, NwVBl. 2006, S. 292 ff., JURIS Rn. 79.

Prüfberichte der örtlichen Rechnungsprüfung sind also, spätestens nachdem ein Beschluss über den Jahresabschluss im Rechnungsprüfungsausschuss und im Rat gefasst worden ist, auf der Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes zugänglich zu machen. Lediglich soweit die Offenbarung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (§ 8 IFG NW) oder personenbezogener Daten (§ 9 IFG NW) tatsächlich zu befürchten ist, besteht die Möglichkeit, einzelne Passagen zu schwärzen.

7.4.4 Rechtspolitische Fragen

Um sicherzustellen, dass die örtliche Rechnungsprüfung sich unmittelbar an den Rechnungsprüfungsausschuss wenden kann, wenn von ihr festgestellte Sachverhalte für dessen Aufgabenwahrnehmung von Bedeutung sind, könnte eine ausdrückliche gesetzliche Regelung eines Rederechts des Leiters der örtlichen Rechnungsprüfung mindestens im Rechnungsprüfungsausschuss hilfreich sein²⁵¹. Allerdings hat die Leitung in der Praxis in aller Regel diese Möglichkeit.

Es ist zukünftig damit zu rechnen, dass Bürger unter Berufung auf die Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts in manchen Fällen einen Anspruch auf Zugang zu den Prüfberichten der örtlichen Rechnungsprüfung nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG NW) geltend machen. Damit dürften die Bedeutung der Prüfberichte und damit auch das Gewicht der Tätigkeit der Rechnungsprüfung sogar steigen, weil die Ergebnisse der Prüfungen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden²⁵².

Das Wissen um die potentielle Publizität dürfte sich aber auf die textliche Fassung der Prüfberichte auswirken: Sie werden voraussichtlich weniger deutlich, sondern eher „verklausuliert“ formuliert werden, wie dies etwa in der Wirtschaftsprüfung

²⁵¹ So auch die Forderung der Arbeitsgemeinschaft der Rechnungsprüfungsämter in Hessen, Arbeitspapier „Neue Aufgaben und Betätigungsfelder für die Rechnungsprüfung“, S. 14 unter Verweis auf einen entsprechenden Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände im Rahmen der Diskussion um die Einführung der überörtlichen Prüfung.

²⁵² OVG NRW, Urteil v. 17. Mai 2006, Az.: 8 A 1642/05, NwVBl. 2006, S. 292 ff., JURIS Rn. 62.

üblich ist. Die Qualität der Berichte würde darunter nicht leiden, wohl aber ihre Verständlichkeit für die ehrenamtlichen Kommunalpolitiker. Wenn der Gesetzgeber diese Folgen vermeiden will, muss er das Informationszugangsrecht entsprechend einschränken.

8. Haftung

Schließlich ist gefragt nach den Haftungsrisiken der örtlichen Rechnungsprüfung, also der Leiter und der Prüfer der örtlichen Rechnungsprüfung (8.1) und inwieweit hier eine besondere Absicherung erforderlich ist (8.2).

8.1 Haftungsrisiken

Die Frage der Haftung der Leiter und Prüfer der örtlichen Rechnungsprüfung stellt sich aktuell vor allem deshalb, weil bereits die Prüfer der örtlichen Rechnungsprüfung oder Dritte als Prüfer im Rahmen ihres Prüfauftrages und ihrer vorzunehmenden Beurteilung einen Bestätigungsvermerk abzugeben haben (§ 101 Abs. 8 S. 2 i.V.m. Abs. 3-7 GO NW). Diese zusätzliche Verpflichtung ist mit dem NKF-Gesetz 2005 wegen des erweiterten Prüfungsgegenstandes sowie wegen der gewachsenen Bedeutung des Jahresabschlusses eingefügt worden – sie sollte aber ausweislich der Gesetzesbegründung nichts daran ändern, dass der Rechnungsprüfungsausschuss die Verantwortung für die ordnungsgemäße Prüfung des Jahresabschlusses der Gemeinde hat: Er kann sich bei seiner Prüfung auf den ihm vorgelegten Bestätigungsvermerk stützen, ihn neu fassen, aber auch durch eine entsprechende Ergänzung zu seinem eigenen Bestätigungsvermerk machen²⁵³.

Es gibt keine speziellen Haftungsbestimmungen für die Leitung und die Prüferinnen und Prüfer der örtlichen Rechnungsprüfung, sie haften also nach den allgemeinen Regeln²⁵⁴. Dabei ist grundsätzlich davon auszugehen, dass nach außen ausschließlich die Gemeinde für ein Verhalten ihrer Beschäftigten haften würde (8.1.1). Die Gemeinde kann ihrerseits jedoch unter bestimmten Voraussetzungen bei der Leitung oder den Prüfern der örtlichen Rechnungsprüfung Regress nehmen. Leiter und Prü-

²⁵³ Gesetzesentwurf der Landesregierung, Landtag NRW-Drs. 13/5567, S. 197. Siehe auch Handreichung Innenministerium, Neues Kommunales Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen, S. 298.

²⁵⁴ Handreichung Innenministerium, Neues Kommunales Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen, S. 320.

fer können im Innenverhältnis aber vor allem auch dann haften, wenn (nur) ein Schaden bei der Gemeinde selbst entstanden ist (8.1.2).

8.1.1 Außenhaftung der Gemeinde

Schadensszenarien, bei denen Dritte wegen der Tätigkeit der örtlichen Rechnungsprüfung Ansprüche gegenüber der Gemeinde geltend machen, sind praktisch nur schwer vorstellbar. Denkbar wäre aber zum Beispiel, dass eine Bank im Vertrauen auf die Richtigkeit des Bestätigungsvermerks ein Darlehen zu besseren Konditionen vergibt oder wenn wegen eines fehlerhaften Testats der örtlichen Rechnungsprüfung nach § 11 Abs. 3 Satz 2 InvföG NW von der Rückforderung von Mitteln abgesehen wird. Dasselbe würde gelten, wenn Kreditkonditionen von einem Rating der Gemeinde abhingen (was bisher nicht der Fall ist).

Nach außen kommt dann allein eine Haftung der Gemeinde in Betracht. Eine Haftung der Leitung und der Prüfer nach den Vorschriften des Handels- und Gesellschaftsrechts scheidet mangels entsprechender Verweise in der Gemeindeordnung oder anderen Vorschriften aus.

Weil die Leitung und die Prüfer im Übrigen „in Ausübung eines öffentlichen Amtes“ handeln, kommen allein Amtshaftungsansprüche nach § 839 BGB, Art. 34 GG in Betracht, die gegenüber der Gemeinde geltend zu machen sind. Solche Ansprüche dürften jedoch jedenfalls daran scheitern, dass sie eine „einem Dritten gegenüber bestehende Amtspflicht“ voraussetzen. Dazu müsste die Vorschrift des § 101 GO NW eine drittschützende Norm sein, wovon nicht auszugehen ist.

Die Drittrichtung ist aus den die Amtspflicht begründenden Vorschriften und der besonderen Natur des Amtsgeschäfts zu ermitteln, maßgebend ist dabei, ob und inwieweit der Schutz der Geschädigten bezweckt ist²⁵⁵. Zweck der Regelungen über die Prüfung des Jahresabschlusses ist die Kontrolle des Haushaltes und die Verschaffung eines Überblicks über die Schulden und das Vermögen der Gemeinde im Inte-

²⁵⁵ *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 26, Rn. 19.

resse der Gemeinde. Dass von der Vorschrift auch ein abgrenzbarer Personenkreis besonders geschützt werden soll, ist nicht ersichtlich. Dass der festgestellte Jahresabschluss gem. § 96 Abs. 2 GO NW der Aufsichtsbehörde und der Öffentlichkeit bekannt zu geben ist, dient allein der Transparenz bzw. Bürgernähe²⁵⁶.

Eine Außenhaftung der Gemeinde kommt daher schon dem Grunde nach nicht in Betracht.

8.1.2 Haftung der Leitung und der Prüfer der örtlichen Rechnungsprüfung im Innenverhältnis

Eine Haftung der Leitung und der Prüfer der örtlichen Rechnungsprüfung gegenüber der Gemeinde käme etwa in Betracht, wenn die Gemeinde für Schäden Dritter nach § 839 BGB, Art. 34 GG haften würde und Regress nehmen wollte (dazu aber schon eben 8.1.1). Im Übrigen kommt eine Haftung allein aufgrund eigener Schäden der Gemeinde in Betracht – denkbar ist das zum Beispiel im Falle einer rechtswidrigen Versagung des Bestätigungsvermerks, wenn die Gemeinde dadurch einen Kredit nur zu schlechteren Konditionen erhält; im Falle gemeindlicher Dispositionen aufgrund eines Prüfberichts, der etwa Mängel in der Personalausstattung rügt; oder auch im Falle von Veruntreuung in bestimmten Fachbereichen, die von der örtlichen Rechnungsprüfung nur aufgrund einer mangelhaften Prüfung nicht aufgedeckt wurde und später möglicherweise auch nicht mehr einbringlich ist. Im Hinblick auf die mögliche Haftungsgrundlage der Leitung und der Prüfer ist zu unterscheiden zwischen Beamten (8.1.2.1) und Angestellten als Arbeitnehmern (8.1.2.2).

8.1.2.1 Schadensersatzpflicht des Beamten (§§ 48 BeamStG, 81 LBG NW)

Beamte haften gegenüber der Gemeinde nur bei Vorsatz und grober Fahrlässigkeit (Art. 34 S. 2 GG, § 48 BeamStG, § 81 LBG NW).

²⁵⁶ Vgl. die Gesetzesbegründung: Gesetzesentwurf der Landesregierung (NKFG), Landtag NRW, Drs.-13/5567.

Voraussetzung für einen solchen Anspruch der Gemeinde ist eine Pflichtverletzung. Hier kommt insbesondere die Pflicht in Betracht, bei der Amtsführung das Vermögen des Dienstherrn und Dritter vor Schäden zu bewahren²⁵⁷. Denkbar ist neben einer eigenen mangelhaften Aufgabenerfüllung der Prüfer und der Leitung der örtlichen Rechnungsprüfung auch, dass diese Pflicht dadurch verletzt wird, dass beauftragte Dritte fehlerhaft ausgewählt oder angeleitet werden. Werden Dritte beauftragt, hat im Übrigen die Gemeinde – hier der zuständige Sachwalter, also die Prüfer und die Leitung der örtlichen Rechnungsprüfung – eigenverantwortlich notwendige Haftungsregelungen vertraglich zu vereinbaren²⁵⁸. Beachten die Prüfer oder die Leitung der örtlichen Rechnungsprüfung das nicht, müssen sie – bei Vorliegen der weiteren Voraussetzungen - grundsätzlich auch mit einer eigenen Haftung rechnen.

Der Schaden des Dienstherrn muss sich außerdem als adäquate kausale Folge der Pflichtverletzung darstellen²⁵⁹. Geht man mit der Gesetzesbegründung zum NKF-Gesetz 2005 davon aus, dass *der Rechnungsprüfungsausschuss* die Verantwortung für die ordnungsgemäße Prüfung des Jahresabschlusses der Gemeinde hat²⁶⁰, stellt sich allerdings die Frage, ob ein Prüfbericht oder eines Bestätigungsvermerk der örtlichen Rechnungsprüfung überhaupt kausal zu einem Schaden der Gemeinde führen kann. Davon wäre nur auszugehen, wenn man insoweit mindestens von einer geteilten Verantwortung der örtlichen Rechnungsprüfung und des Rechnungsprüfungsausschusses ausgeht. Dafür könnte sprechen, dass die örtliche Rechnungsprüfung zwar „Hilfsorgan“ des Rates ist, neben dem Rechnungsprüfungsausschuss aber eigenverantwortlich tätig wird (siehe oben, 2.4.2.2.1). Zu berücksichtigen ist außerdem, dass Prüfberichte schon von der Zielsetzung nicht als strikte Handlungsanweisung für die

²⁵⁷ Wichmann/Langer, Öffentliches Dienstrecht, S. 515.

²⁵⁸ Handreichung Innenministerium, Neues Kommunales Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen, S. 320.

²⁵⁹ Wichmann/Langer, Öffentliches Dienstrecht, S. 516.

²⁶⁰ Gesetzesentwurf der Landesregierung, Landtag NRW-Drs. 13/5567, S. 197.

Entscheidungsträger der Gemeinde gedacht sind, sondern lediglich Entscheidungsgrundlage sein können²⁶¹.

Dagegen kann sich ein Prüfer nicht darauf berufen, dass ein Schaden nicht durch seine zu oberflächliche Prüfung, sondern durch einen Fehler oder eine Veruntreuung des überprüften Bediensteten entstanden sei: Er darf sich nicht darauf beschränken, nur die ihm vorgelegten Unterlagen zu prüfen, sondern ist verpflichtet, sich persönlich durch Akteneinsicht, Einholung von Auskünften und eigene Umschau an Ort und Stelle genaue Kenntnisse zu verschaffen²⁶². Da der Leiter neben dem Prüfer für die ordnungsgemäße Erledigung der Prüfungsaufgaben verantwortlich ist, kann auch er unter Umständen zum Schadensersatz herangezogen werden.

Eine Pflichtverletzung liegt nicht vor, wenn ein Fehler etwa wegen der unzureichenden Personalausstattung der örtlichen Rechnungsprüfung nicht vermeidbar war. In einem solchen Fall wird allerdings zu fragen sein, ob die Leitung in geeigneter Weise auf die mangelnde Ausstattung hingewiesen hat.

Schließlich muss der schädigende Beamte vorsätzlich oder zumindest grob fahrlässig gehandelt haben. Vorsätzlich handelt ein Beamter, indem er bewusst und gewollt den Tatbestand verwirklicht, der seine Pflichtverletzung ausmacht und er sich der Pflichtwidrigkeit seines Verhaltens bewusst ist; bei grober Fahrlässigkeit verletzt der Beamte die erforderliche Sorgfalt in besonders schwerem Maß und beachtet somit nicht, was jedem hätte einleuchten müssen²⁶³. Grob fahrlässig wäre es jedenfalls, wenn Prüfer sich über sachverständigen Rat hinwegsetzten, insbesondere wenn sie sich gegen das Votum mehrerer Fachbehörden entschieden, ohne sich vorher fachlich beraten zu lassen.

²⁶¹ Dazu BGH, Urteil v. 5. Juni 2008, Az.: III ZR 225/07, BGHZ 177, S. 37 ff., JURIS Rn. 11, 15, 16. In diesem Fall ging es jedoch um einen Schadensersatzanspruch der Gemeinde aus § 839 BGB gegenüber der überörtlichen Rechnungsprüfung.

²⁶² *Neitz*, Die kommunale Rechnungsprüfung S. 170 f. mit weiteren Ausführungen und Nachweisen.

²⁶³ *Wichmann/Langer*, Öffentliches Dienstrecht, S. 516.

Liegen diese Voraussetzungen vor, muss der haftende Beamte grundsätzlich den gesamten durch seine Pflichtverletzung entstandenen Schaden ersetzen. Das kann selbst den Schaden umfassen, der dadurch entstanden ist, dass ein veruntreuender Verwaltungsbediensteter seine Unterschlagungen hat fortsetzen können und nicht durch eine frühzeitige Aufdeckung der Veruntreuungen daran gehindert wurde²⁶⁴.

Haben mehrere Beamte den Schaden gemeinsam verursacht oder haben auch die ebenfalls persönlich – allerdings aufgrund § 43 Abs. 4 Buchst.a), 58 Abs. 2 GO NW - haftenden Mitglieder des Rechnungsprüfungsausschuss den Schaden (mit)verursacht, haften sie als Gesamtschuldner (§ 48 S. 2 BeamtStG). Die Gemeinde kann ihren Anspruch dann grundsätzlich gegen jeden dieser Schuldner in voller Höhe durchsetzen. Wenn der Gemeinde daraus keine Nachteile entstehen, gebietet es jedoch ihre beamtenrechtliche Fürsorgepflicht, die sich gem. § 254 BGB nach dem Maß der Verursachung und des Verschuldens im Verhältnis zwischen den Gesamtschuldnern bemessende Ausgleichspflicht (§ 426 BGB) zu berücksichtigen²⁶⁵.

Insgesamt ist das Haftungsrisiko der Mitglieder der örtlichen Rechnungsprüfung angesichts der zu befürchtenden Schäden und aufgrund der beamtenrechtlichen Haftungsprivilegierung sowie der geteilten Verantwortlichkeit und der daraus resultierenden gesamtschuldnerischen Haftung als eher gering einzuschätzen.

8.1.2.2 Schadensersatzpflicht des Arbeitnehmers (§ 280 BGB i.V.m. Tarifvertrag)

Die Arbeitnehmerhaftung für einen eingetretenen Schaden beim Arbeitgeber (oder bei einem Dritten) orientiert sich an den allgemeinen haftungsrechtlichen Bestimmungen des BGB, d.h. der Arbeitnehmer haftet an sich für eingetretene Schäden, wenn die Voraussetzungen des § 280 BGB erfüllt sind. Diese relativ strenge Haftung des Arbeitnehmers ist in der Arbeitsgerichtsbarkeit schon früh als ungeeignet ange-

²⁶⁴ Neitz, Die kommunale Rechnungsprüfung S. 171 m.w.N.

²⁶⁵ Wichmann/Langer, Öffentliches Dienstrecht, S. 521 m.w.N.; Neitz, Die kommunale Rechnungsprüfung, S. 175.

sehen worden und entsprechend relativiert worden²⁶⁶. Für Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes gelten die dort entwickelten Haftungsgrundsätze außerdem nur eingeschränkt, da in den Tarifverträgen des öffentlichen Dienstes hinsichtlich der Haftung auf die beamtenrechtlichen Vorschriften verwiesen wird²⁶⁷. So ist etwa auch in § 3 Abs. 7 TV-L v. 12. Oktober 2006 (früher: § 14 BAT) bestimmt, dass für die Schadenshaftung der Beschäftigten die Bestimmungen, die für die Beamten des Landes gelten, entsprechende Anwendung finden. Prüfer und Leiter der örtlichen Rechnungsprüfung haften daher auch soweit sie nur angestellt und somit Arbeitnehmer sind nach denselben Grundsätzen wie Beamte. Auch ihr Haftungsrisiko ist demnach als eher gering einzuschätzen.

8.2. Versicherung

Daraus folgt, dass besondere Absicherungen der Gemeinde oder der Mitglieder der örtlichen Rechnungsprüfung grundsätzlich nicht erforderlich sind²⁶⁸, sondern dass die bestehenden Vermögenseigenschadenhaftpflichtversicherungen der Gemeinden und Diensthauptpflichtversicherungen der Beschäftigten ausreichen.

²⁶⁶ *Wichmann/Langer, Öffentliches Dienstrecht*, S. 910 f.

²⁶⁷ *Wichmann/Langer, Öffentliches Dienstrecht*, S. 911.

²⁶⁸ Vgl. allgemein zu der Frage, warum sich Kommunen versichern auch *Oebbecke, Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 2007, S. 81 ff.

Literaturverzeichnis

Arbeitsgemeinschaft der Rechnungsprüfungsämter in Hessen	<p>Neue Aufgaben und Betätigungsfelder für die Rechnungsprüfung – Ein Arbeitspapier über die Veränderungen der Rechnungsprüfungs- bzw. Revisionsämter im Rahmen der Verwaltungsreform, April 2001, verfügbar unter www.revisionsamt.de (Stand: 15. September 2010)</p> <p>zitiert: Arbeitsgemeinschaft der Rechnungsprüfungsämter in Hessen, Arbeitspapier „Neue Aufgaben und Betätigungsfelder für die Rechnungsprüfung“, S.</p>
<i>Articus, Stefan</i> <i>Schneider, Jürgen</i>	<p>Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, 3. Auflage (Stuttgart 2009)</p> <p>zitiert: Bearbeiter, in: Articus/Schneider, GO NRW, §, Tz.</p>
<i>Bachofer, F.</i>	<p>Wesen und Wert der kommunalen Prüfung, Gemeindehaushalt 1964, S. 273 ff.</p> <p>zitiert: Bachofer, GemHH 1964, S.</p>
<i>Bahlmann</i>	<p>Was bringt die neue GO Nordrhein-Westfalen Bemerkenswertes für die kommunale Finanzführung?, Gemeindehaushalt 1952, S. 183 ff.</p> <p>zitiert: Bahlmann, GemHH 1952, S.</p>
<i>Berkenhoff, H.A.</i>	<p>Fragen der örtlichen Gemeindeprüfung, Gemeindehaushalt 1958, S. 161 ff.</p> <p>zitiert: Berkenhoff, GemHH 1958, S.</p>
<i>Birnfeld, Marion</i>	<p>Gemeinsam prüfen spart erheblich Geld, Städte- und Gemeinderat 2005 Heft 3, S. 16 ff.</p> <p>zitiert: Birnfeld, StuGR 2005, S.</p>
<i>Bracker, Reimer</i> <i>Dehn, Klaus-Dieter</i>	<p>Gemeindeordnung Schleswig-Holstein – Kommentar, 7. Auflage (Wiesbaden 2009)</p> <p>zitiert: Bracker/Dehn, GO Schl.-Hlst., §, Rn.</p>
<i>Diemert, Dörte</i>	<p>Der Innenrechtsstreit im öffentlichen Recht und im Zivilrecht, Berlin 2002</p> <p>zitiert: Diemert, Der Innenrechtsstreit im öffentlichen</p>

	Recht und im Zivilrecht, S.
<i>Dreier, Horst</i>	Grundgesetz – Kommentar, 2. Auflage (Tübingen 2008) zitiert: Bearbeiter, in: Dreier, GG, Art., Rn.
<i>Faßbender, Jochen</i>	Stellung, Aufgaben und Auftrag des Rechnungsprüfungsamtes in Nordrhein-Westfalen, Gemeindehaushalt 1967, S. 100 ff. zitiert: Faßbender, GemHH 1967, S.
<i>Fiebig, Helmut</i>	Kommunale Rechnungsprüfung – Grundlagen, Aufgaben, Organisation, 3. Auflage (Berlin 2003) zitiert: Fiebig, Kommunale Rechnungsprüfung, S.
<i>Franßen, Gregor</i> <i>Seidel, Sabine</i>	Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen – Ein Praxiskommentar, Berlin 2007 zitiert: Franßen/Seidel, Das Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen, §, Rn.
<i>Fuß, Fr.</i>	Die Schweigepflicht im Krankenhaus gegenüber Verwaltung und Prüfung, Gemeindehaushalt 1963, S. 268 ff. zitiert: Fuß, GemHH 1963, S.
<i>Gohlke, Klaus</i>	Die örtliche Rechnungsprüfung – Funktion, Effektivität und Effizienz in kritischer Analyse, Erlangen/Berlin 1997 zitiert: Gohlke, Die örtliche Rechnungsprüfung, S.
<i>Gola, Peter</i> <i>Schomerus, Rudolf</i>	Bundesdatenschutzgesetz, 8. Auflage (München 2005) zitiert: Gola/Schomerus, BDSG, §, Rn.
<i>Gronimus, Andreas</i>	Personalvertretungsrecht Nordrhein-Westfalen, Wiesbaden 2008 zitiert: Gronimus, Personalvertretungsrecht Nordrhein-Westfalen, S.
<i>Haberland, Stephan</i>	Richterliche Unabhängigkeit und dienstliche Beurteilungen, DRiZ 2009, S. 242 ff. zitiert: Haberland, DRiZ 2009, S.
<i>Hauck, Karl (Begr.)</i>	SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe, Kommentar, 2.

Noftz, Wolfgang	Band (Loseblatt, Stand: Juni 2010). zitiert: Bearbeiter, in: Hauck/Noftz, SGB VIII, §, Rn.
Heintzen, Markus Lilie, Hans	Patientenakten und Rechnungshofkontrolle, NJW 1997, 1601 ff. zitiert: Heintzen/Lilie, NJW 1997, S.
Held, Friedrich Wilhelm Becker, Ernst Decker, Heinrich	Kommunalverfassung Nordrhein-Westfalen (Loseblatt, Stand: Juni 2010) zitiert: Bearbeiter, in: Held/Becker/Decker, GO NRW, §, Tz.
Herder, E.	Kommunale Rechnungsprüfung und Selbstverwaltung – Begriff und Verhältnis, Gemeindehaushalt 1973, S. 246 ff. zitiert: Herder, GemHH 1973, S.
Hinderer, E.	Prüfung der Chefarztblieferungen, Gemeindehaushalt 1964, S. 110 ff. zitiert: Hinderer, GemHH 1964, S.
Holbeck, Thomas Schwindl, Ernst	Arbeitsrecht, 9. Auflage (Köln 2009) zitiert: Holbeck/Schwindl, Arbeitsrecht, S.
Hölzl, Josef/ Hien, Eckart Huber, Thomas	Gemeindeordnung mit Verwaltungsgemeinschaftsordnung, Landkreisordnung und Bezirksordnung für den Freistaat Bayern, Loseblatt: 30. Aktualisierung (München, April 2010) zitiert: Hölzl/Hien/Huber, BayGO, Art., Rn.
Hoppe, Werner	Organstreitigkeiten vor den Verwaltungs- und Sozialgerichten, Siegburg 1970 zitiert: Hoppe, Organstreitigkeiten vor den Verwaltungs- und Sozialgerichten, S.
Innenministerium Nordrhein-Westfalen	Neues Kommunales Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen – Handreichung für Kommunen (3. Auflage), verfügbar unter http://www.im.nrw.de/bue/25.htm (Stand: 15. September 2010) zitiert: Handreichung Innenministerium, Neues Kommunales Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen,

	S.
Jarass, Hans D. Pieroth, Bodo	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar, 10. Auflage (München 2009) zitiert: Bearbeiter, in: Jarass/Pieroth, Art., Rn.
Kämmerling, Guido	Die Rechtsstellung der örtlichen Rechnungsprüfung in Nordrhein-Westfalen, Verwaltungsrundschau 2007, S. 21 ff. zitiert: Kämmerling, VR 2007, S.
Kingreen, Thorsten	Die Bedeutung der gemeinderechtlichen Beanstandung für die Zulässigkeit des Kommunalverfassungsstreit- verfahrens, DVBl. 1995, S. 1337, 1338 f. zitiert: Kingreen, DVBl. 1995, S.
Koch, A.	Warum sind unsere Rechnungsprüfungsämter überfor- dert?, Gemeindehaushalt 1964, S. zitiert: Koch, GemHH 1964, S.
Kommunale Gemein- schaftsstelle für Verwal- tungsvereinfachung (KGSt)	Praxis der kommunalen Rechnungsprüfung, Bericht Nr. 9/2002, Köln 2002 zitiert: KGSt-Bericht Nr. 9/2002 „Praxis der kommuna- len Rechnungsprüfung“, S.
Kommunale Gemein- schaftsstelle für Verwal- tungsvereinfachung (KGSt)	Datenschutz in der Kommunalverwaltung: Überwa- chung und Ausführung, Bericht Nr. 13/1977, Köln 1977 zitiert: KGSt-Bericht Nr. 13/1977 „Datenschutz in der Kommunalverwaltung: Überwachung und Ausfüh- rung“, S.
Kühling, Jürgen Seidel, Christian Sivridis, Anastasios	Datenschutzrecht, Köln 2008 zitiert: Kühling/Seidel/Sivridis, Datenschutzrecht, S.
Kunze, Richard Schmidt, Carl	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg – Kom- mentar Bd. 2, Stuttgart (4. Auflage, 16. Lieferung: Stand Juli 2008) zitiert: Kunze/Schmidt, GO BaWü, §, Rn.
Künzler, Erich	Zur dienstlichen Beurteilung von Beamten und Rich-

	<p>tern, SächsVBl. 2008, S. 77 ff.</p> <p>zitiert: Künzler, SächsVBl. 2008, S.</p>
Lopacki, Helmut	<p>Das Recht der Rechnungshöfe auf Personalaktenvorlage, DÖD 2009, S. 269 ff.</p> <p>zitiert: Lopacki, DÖD 2009, S.</p>
Löwer, Wolfgang Tettinger, Peter J.	<p>Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Stuttgart 2002</p> <p>zitiert: Bearbeiter, in: Löwer/Tettinger, LVerf, Art., Rn.</p>
Lüersen, Karl Neuffer, Martin	<p>Niedersächsische Gemeindeordnung – Kommentar, Wiesbaden (Loseblatt, 30. Lieferung, Stand: März 2010)</p> <p>zitiert: Lüersen/Neuffer, NGO, §, Rn.</p>
Maunz, Theodor Dürig, Günter	<p>Grundgesetz-Kommentar, Bd. I (XXX), Bd. VII (Art. 107-146), München (Loseblatt, 58. Lieferung, Stand: April 2010)</p> <p>zitiert: Bearbeiter, in: Maunz/Dürig, GG, Art., Rn.</p>
Maurer, Hartmut	<p>Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Auflage (München 2009)</p> <p>zitiert: Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, §, Rn.</p>
Menke, Ulrich Arens, Helmut	<p>Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen - Kommentar, 4. Auflage (Stuttgart 2004)</p> <p>zitiert: Menke/Arens, SächsGO, §, Rn.</p>
Mohl, Helmut Backes, Jürgen	<p>Die kommunale Rechnungsprüfung, Verwaltungsrundschau 1991, S. 141 ff.</p> <p>zitiert: Mohl/Backes, VR 1991, S.</p>
Müller-Piepenkötter, Roswitha	<p>Die dienstlichen Beurteilungen der Richter und Staatsanwälte, DRiZ 2005, S. 101 ff.</p> <p>zitiert: Müller-Piepenkötter, DRiZ 2005, S.</p>
Neitz, Günter	<p>Die kommunale Rechnungsprüfung, Göttingen 1969</p> <p>zitiert: Neitz, Die kommunale Rechnungsprüfung, S.</p>
Oebbecke, Janbernd	<p>Weisungs- und unterrichtungsfreie Räume in der Verwaltung, Köln 1986</p>

	<p>zitiert: Oebbecke, Weisungs- und unterrichtungsfreie Räume in der Verwaltung, S.</p>
Oebbecke, Janbernd	<p>Gemeindeverbandsrecht Nordrhein-Westfalen, Köln 1984</p> <p>zitiert: Oebbecke, Gemeindeverbandsrecht, Rn.</p>
Oebbecke, Janbernd	<p>Zweckverbandsbildung und Selbstverwaltungsgarantie, Köln 1982</p> <p>zitiert: Oebbecke, Zweckverbandsbildung, S.</p>
Oebbecke, Janbernd	<p>Warum sich Kommunen versichern, Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft 2007, S. 81 ff.</p> <p>zitiert: Oebbecke, Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft 2007, S.</p>
Oebbecke, Janbernd	<p>Die Aufgaben des Zweckverbandes, NVwZ 2010, S. 665 ff.</p> <p>zitiert: Oebbecke, NVwZ 2010, S.</p>
Palandt (Begr.)	<p>Bürgerliches Gesetzbuch – Kommentar, 69. Auflage (München 2010)</p> <p>zitiert: Bearbeiter, in: Palandt, BGB, §, Rn.</p>
Plinke, Heinrich Otto	<p>Kann sich die Verwaltung gegenüber Auskunftersuchen der Rechnungshöfe auf Verschwiegenheit berufen?, DVBl. 1967, S. 899 ff.</p> <p>zitiert: Plinke, DVBl. 1967, S.</p>
Reger, Hans	<p>Bemerkungen zur Finanzkontrolle – Theorie, allgemeine Sach- und Rechtsfragen, Reform, Verwaltungsarchiv 1975, S. 195 ff.</p> <p>zitiert: Reger, Verwaltungsarchiv 1975, S.</p>
Rehn, Erich Cronauge, Ulrich	<p>Gemeindeordnung (Loseblatt, 34. Lieferung, Stand: November 2009)</p> <p>zitiert: Rehn/Cronauge, GO NRW, §, Tz.</p>
Reus, Andreas Mühlhausen, Peter	<p>IFG-Auskunftsrechte zur Prüfungs- und Beratungstätigkeit der Rechnungshöfe?, NVwZ 2010, S. 617 ff.</p> <p>zitiert: Reus/Mühlhausen, NVwZ 2010, S.</p>

<p>Reus, Andreas Mühlhausen, Peter</p>	<p>Öffentliche Finanzkontrolle durch unabhängige Rechnungshöfe: Rechtsgrundlagen und Prüfungsmethodik, Verwaltungsrundschau 2010, S. 1 ff. zitiert: Reus/Mühlhausen, VR 2010, S.</p>
<p>Richardi, Reinhard Dörner, Hans-Jürgen Weber, Christoph</p>	<p>Personalvertretungsrecht, München 2008 zitiert: Bearbeiter, in: Richardi/Dörner/Weber, Personalvertretungsrecht, §, Rn.</p>
<p>Roth, Wolfgang</p>	<p>Verwaltungsrechtliche Organstreitigkeiten, Berlin 2001 zitiert: Roth, Verwaltungsrechtliche Organstreitigkeiten, S.</p>
<p>Schmidt-Bleibtreu, Bruno Klein, Franz</p>	<p>Kommentar zum Grundgesetz, 11. Auflage (München 2008) zitiert: Bearbeiter, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art., Rn.</p>
<p>Schmidt-Jortzig, Edzard</p>	<p>Kooperationshoheit der Gemeinden und Gemeindeverbände bei Erfüllung ihrer Aufgaben, in: Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft, Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh, Heidelberg 1983, S. 525 ff. zitiert: Schmidt-Jortzig, in: Festgabe von Unruh, S.</p>
<p>Schmidt-Räntsch, Günther Schmidt-Räntsch, Jürgen</p>	<p>Deutsches Richtergesetz, Richterwahlgesetz – Kommentar, 6. Auflage (München 2009) zitiert: Schmidt-Räntsch, Deutsches Richtergesetz, §, Rn.</p>
<p>Schoch, Friedrich Schmidt-Aßmann, Eberhard</p>	<p>Verwaltungsgerichtsordnung – Kommentar (Loseblatt, 19. Ergänzungslieferung: November 2009) zitiert: Bearbeiter, in: Schoch/Schmidt-Aßmann, VwVO, §, Rn.</p>
<p>Schröer, Hans Hermann</p>	<p>Gemeindeprüfungsrecht, Köln 1969 zitiert: Schröer, Gemeindeprüfungsrecht, S.</p>
<p>Schröer, Hans Hermann</p>	<p>Rechnungsprüfungsamt und Rechnungsprüfungsausschuss, Köln 1963 zitiert: Schröer, Rechnungsprüfungsamt und Rech-</p>

	<p>nungsprüfungsausschuss, S.</p>
<p><i>Schwarting, Gunnar</i></p>	<p>Kommunale Rechnungsprüfung – Aufgaben und Probleme, Finanzwirtschaft 1991, S. 145 ff.</p> <p>zitiert: Schwarting, Finanzwirtschaft 1991, S.</p>
<p><i>Schwarz, Kyrill-Alexander</i></p>	<p>Personalakten und Rechnungshofkontrolle, DÖD 2010, S. 68 ff.</p> <p>zitiert: Schwarz, DÖD 2010, S.</p>
<p><i>Siedentopf, Heinrich</i></p>	<p>Die Rechnungsprüfung, in: Püttner, Handbuch Kommunale Wissenschaft und Praxis, 2. Auflage, Bd. 6 (Kommunale Finanzen), Berlin 1985</p> <p>zitiert: Siedentopf, in: Püttner, Handbuch Kommunale Wissenschaft und Praxis, Bd. 6, S.</p>
<p><i>Siedentopf, Heinrich</i> <i>Grunwald, Klaus-Dieter</i></p>	<p>Die kommunale Rechnungsprüfung - Bestandsaufnahme und Verbesserungsvorschläge, 2. Auflage (Bad-Wörishofen 1977)</p> <p>zitiert: Siedentopf/Grunwald, Die kommunale Rechnungsprüfung, S.</p>
<p><i>Stock, Mechthild</i></p>	<p>Auswirkungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements auf die Rechnungsprüfung, Finanzwirtschaft 2001, S. 289 ff.</p> <p>zitiert: Stock, Finanzwirtschaft 2010, S.</p>
<p><i>Vogelsang, Klaus</i></p>	<p>Die objektiv-finale Betrachtungsweise – Die Rechtsprechung zur Beteiligung des Personalrats bei der Einführung und Anwendung von EDV in den Behörden, PersV 1994, 97 ff.</p> <p>zitiert: Vogelsang, PersV 1994, S.</p>
<p><i>Voringer, Günter</i></p>	<p>Rechnungsprüfung der Kommunen, 2. Auflage (Stuttgart 2009)</p> <p>zitiert: Voringer, Rechnungsprüfung der Kommunen, S.</p>
<p><i>Wichmann, Manfred</i> <i>Langer, Karl-Ulrich</i></p>	<p>Öffentliches Dienstrecht – Das Beamten- und Arbeitsrecht für den öffentlichen Dienst, 6. Auflage (Stuttgart 2007)</p> <p>zitiert: Wichmann/Langer, Öffentliches Dienstrecht, S.</p>

<i>Wiegand, Bernd</i> <i>Grimberg, Michael</i>	Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt, 3. Auflage (München 2003) zitiert: Wiegand/Grimberg, GO Sachs.-Anh., §, Rn.
<i>Wiesner, Reinhard</i> <i>Fegert, Jörg M.</i> <i>Mörsberger, Thomas</i> <i>Oberloskamp, Helga</i>	SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe, 3. Auflage (München 2006) zitiert: Bearbeiter, in: Wiesner, SGB VIII, §, Rn.
<i>Zuhorn, Karl</i> <i>Hoppe, Werner</i>	Gemeinde-Verfassung, 2. Auflage (Siegburg 1962) zitiert: Zuhorn/Hoppe, Gemeinde-Verfassung, S.