

A. Begründung

I. Allgemeiner Teil

Am 06.12.2012 wurde durch die Stadtverordnetenversammlung die Einsetzung eines Ausschusses zur Reform der Stadtverfassung und Verbesserung der Bürgerbeteiligung beschlossen. Der Ausschuss für Verfassung, Geschäftsordnung, Petitionen und Bürgerbeteiligung hat sich in seiner Sitzung am 12.02.2013 mit dem Thema befasst und je ein Mitglied der im Ausschuss vertretenen Fraktionen, Gruppen und Einzelstadtverordneten benannt. Die Konstituierung des Ausschusses zur Reform der Stadtverfassung und Verbesserung der Bürgerbeteiligung erfolgte am 27. Februar 2013.

Während der Arbeit im Ausschuss konkretisierten sich vier Themenbereiche, deren Überarbeitung dem Ausschuss dringend notwendig erschienen. Dies betraf die Behandlung von Petitionen (Petitionsortsgesetz), die Veröffentlichung von Verwaltungshandeln auf kommunaler Ebene (Transparenzortsgesetz), die Fortentwicklung der Bürgerbeteiligung (Heidelberger Modell) sowie die Tätigkeit des Rechnungsprüfungsamtes (Rechnungsprüfungsortsgesetz, Dienstanweisung für das Rechnungsprüfungsamt). Im Anbetracht der zeitlichen Notwendigkeiten sah sich der Ausschuss außerstande, diese Themenbereiche abschließend mit der gebotenen Sorgfalt zu beraten und Empfehlungen zu beschließen.

Der Ausschuss empfahl daher der kommenden Stadtverordnetenversammlung der 19. Wahlperiode (2015-2019), einen neuen, nichtständigen Ausschuss einzurichten und diesen mit der Beratung und Beschlussfassung über Empfehlungen für die Stadtverordnetenversammlung über diese Themenbereiche zu beauftragen. Der Ausschuss im Bereich der Rechnungsprüfung sah die geltende Dienstanweisung für das Rechnungsprüfungsamt als weitgehend rechtswidrig an und empfahl daher der Stadtverordnetenversammlung darüber hinaus, die Dienstanweisung für das Rechnungsprüfungsamt vom 31.01.2001 bis auf die Punkte 1.1.1. bis einschließlich 1.1.4 aufzuheben.

Daraufhin wurde die Dienstanweisung für das Rechnungsprüfungsamt entsprechend des Beschlussvorschlages aufgehoben und die Stadtverordnetenversammlung beschloss in ihrer Sitzung am 04.02.2016, den Ausschuss für Verfassung, Geschäftsordnung, Petitionsangelegenheiten und Bürgerbeteiligung u. a. zu beauftragen, die Regelungen hinsichtlich der Rechnungsprüfung und der Arbeit des Rechnungsprüfungsamtes (Rechnungsprüfungsortsgesetz, Dienstanweisung für das Rechnungsprüfungsamt) zu er- bzw. überarbeiten.

In der Sitzung am 12.04.2016 beschloss daraufhin der Ausschuss für Verfassung, Geschäftsordnung, Petitionsangelegenheiten und Bürgerbeteiligung mit sofortiger Wirkung, einen Arbeitskreis zur Bearbeitung der Arbeitsaufträge für die 19. Wahlperiode einzusetzen, der sich unter anderem mit Er- bzw. Überarbeitung der Regelungen hinsichtlich der Rechnungsprüfung und der Arbeit des Rechnungsprüfungsamtes (Rechnungsprüfungsortsgesetz, Dienstanweisung für das Rechnungsprüfungsamt) befasst.

Dieser Arbeitskreis nahm sich sodann der ihm übertragenden Aufgabe an. Auf der Grundlage eines von einem extern in Auftrag gegebenen Gutachters erstellten Entwurfs wurde in mehreren Sitzungen eine neue Rechnungsprüfungsordnung erarbeitet. Die Rechnungsprüfungsordnung konnte jedoch in 19. Legislaturperiode nicht fertiggestellt werden, so dass der Ausschuss für Verfassung, Geschäftsordnung, Petitionsangelegenheiten und Bürgerbeteiligung mit Beschluss vom 29.06.2021 die

Einsetzung einer weiteren „Arbeitsgruppe Rechnungsprüfungsordnung“ beschloss. Der nun vorliegende Entwurf der Rechnungsprüfungsordnung ist das Ergebnis dieser Arbeitsgruppe.

Mit dieser neuen Rechnungsprüfungsordnung soll Rechtssicherheit geschaffen werden. Ein besonderes Anliegen war es, eine Rechnungsprüfungsordnung zu erschaffen, welche dem Rechnungsprüfungsamt eine gute Arbeitsbasis schafft. Gleichzeitig soll die Rechnungsprüfungsordnung ein praktisch gut umsetzbares Prüfverfahren normieren, welches insbesondere für die zu prüfende Stelle transparent ist. Schließlich sollte ebenfalls dem modernen Bild der Rechnungsprüfung Rechnung getragen werden.

II. Besonderer Teil

Zu den einzelnen Vorschriften.

Zu Artikel 1 (Ortsgesetz über die Rechnungsprüfung in der Stadtgemeinde Bremerhaven)

Zu § 1 Ziele der Rechnungsprüfung

Die Ziele und Zwecke der Rechnungsprüfung werden in § 1 beschrieben.

Zu Absatz 1 Satz 1

Die örtliche Rechnungsprüfung ist Teil der öffentlichen Finanzkontrolle. Sie nimmt die Aufgabe der Rechnungsprüfung auf der kommunalen Ebene wahr (sogenannte örtliche Rechnungsprüfung). Sie unterscheidet sich insoweit von der überörtlichen Gemeindeprüfung der Städte Bremen und Bremerhaven als Teil der Staatsaufsicht¹.

Nach Satz 1 ist das Rechnungsprüfungsamt in der Stadtgemeinde Bremerhaven als Amt ausgestaltet.

Nach einer weit verbreiteten Auffassung werden kommunale Rechnungsprüfungsämter allgemein nicht als eigenständige Behörden oder als Gemeindeorgane angesehen und daher auch nicht als solche ausgestaltet, sondern als gemeindliche Dienststellen.² Lediglich vereinzelt wird in der Literatur die Auffassung vertreten, dass es sich bei Rechnungsprüfungsämtern um Gemeindeorgane handele.³

Obgleich es daher unter Berufung auf diese Meinungen auch möglich gewesen wäre, die Rechnungsprüfung als Gemeindeorgan auszugestalten, wurde von dieser Möglichkeit kein Gebrauch gemacht. Damit kommt dem Rechnungsprüfungsamt keine Organstellung zu, so dass es mangels eigener Rechte an der erforderlichen wehrfähigen Innenrechtsposition und somit an der Klagebefugnis nach § 42 Absatz 2 VwGO fehlt.⁴

¹ Siehe hierzu die Ausführungen zu § 3 Absatz 7

² Vgl. OVG Saarland, Beschluss vom 03.12.1999, 1 W 7/99, Rdnr. 9, juris; OVG Lüneburg, Beschluss vom 09. Juli 1992 – 5 M 953/92, juris; Galette/Laux, Kommentar zur Gemeindeordnung Schleswig-Holstein, § 115 GO, Rdnr. 1; Widtmann/Grasser/Glaser, Bayerische Gemeindeordnung, Komm., Art. 104, Anm.1; Pottschmidt, Rechtsgutachten zur Stellung des Rechnungsprüfungsamtes Bremerhaven in der Verwaltungshierarchie, 2002, Seite 10; Oebbecke/Desens, Die Rechtsstellung der Leitungen der örtlichen Rechnungsprüfung in Nordrhein-Westfalen, 2012, Seite 7 m. w. N.

³ So Fiebig, in: Kommunale Rechnungsprüfung, 5. Auflage, 2002, S. 42 f.; Zahradnik, in: Bennemann u. a., Kommunalverfassungsrecht Hessen, Loseblatt-Sammlung, Stand: 10/2020, § 130 HGO, Rdnr. 1: „Organ der Körperschaft“

⁴ Vgl. dazu VG Bremen, Urteil vom 27. Juni 2018 – 1 K 762/18, zur gemeindlichen Dienststelle

Grundsätzlich obliegt die Organisationshoheit als Ausfluss der Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Absatz 2 Satz 1 GG der Gemeinde. Demnach können Gemeinden und Gemeindeverbände nach eigenem Ermessen Behörden, Einrichtungen und Dienststellern errichten, ändern und aufheben, diese ausstatten, beaufsichtigen und die Steuerungsmechanismen festlegen.⁵ Dazu gehören auch der Aufbau und das Zusammenwirken kommunaler Beschluss- und Vollzugsorgane sowie die interne Einrichtung sowie Gliederung von Kommunalorganen, Dezernaten und Ämtern.

Um dem Rechnungsprüfungsamt eine besondere Stellung als herausgehobenes Amt zuzuweisen, ist es nicht zwingend erforderlich, es als drittes Organ der Stadtgemeinde Bremerhaven einzurichten. Die herausgehobene Stellung kommt es bereits durch § 118 Absatz 3 Satz 1 Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen (LHO) verliehen. Danach hat die Stadtgemeinde Bremerhaven ein vom Magistrat unabhängiges Rechnungsprüfungsamt einzurichten.

Die Rechnungsprüfung erfolgt mithin unabhängig. Sie entscheidet also grundsätzlich selbst, was wann wo und wie sie prüft und welche Prüfungsfeststellungen und Handlungsempfehlungen sie schließlich zum Ausdruck bringt.

Der im § 118 Absatz 3 Satz 1 LHO und im § 1 Absatz 1 Satz 1 normierten Unabhängigkeit wird außerdem dadurch Rechnung getragen, indem durch § 72 Absatz 1 Verfassung für die Stadt Bremerhaven (VerfBrhv, im Folgenden auch: Stadtverfassung) das Rechnungsprüfungsamt gegenüber der Stadtverordnetenversammlung unmittelbar verantwortlich und ihr unmittelbar unterstellt ist.

Zu Absatz 1 Satz 2

Die Rechnungsprüfung ist dem Wohl der Allgemeinheit und nicht Einzelinteressen verpflichtet. Eine wie auch immer geartete Bindung an eine Partei oder Bevorzugung einer Interessengruppe ist unzulässig. Die Rechnungsprüfung ist unparteiisch im Spannungsfeld zwischen der Stadtverordnungsversammlung und dem Magistrat sowie der Oberbürgermeisterin bzw. dem Oberbürgermeister.

Das Prüfungsergebnis muss sich nachvollziehbar aus einer unvoreingenommenen Prüfung ergeben.

Zu Absatz 2 erster Spiegelstrich

Die Rechnungsprüfung erfolgt im Kern durch Prüfungen und Beratungen.⁶ Prüfungen sind Soll-/Ist-Vergleiche. Bei Beratungen werden darüber hinaus Empfehlungen zum weiteren Vorgehen zum Ausdruck gebracht.

Durch die Prüfung der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Rechtmäßigkeit des gesamten Verwaltungshandelns wird sichergestellt, dass die Stadt Bremerhaven die ihr obliegenden Aufgaben im Interesse der Bürgerinnen und Bürger ordnungsgemäß erfüllt.

Der Grundsatz der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns ergibt sich aus Art. 20 Absatz 3 GG. Danach ist die vollziehende Gewalt an Gesetz und Recht gebunden. Zu beachten sind also neben dem Grundgesetz alle sonstigen Rechtsakte wie Gesetze, Rechtsverordnungen, Satzungen, Verwaltungsvorschriften, Verwaltungsakte, öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Verträge, Dienstanweisungen, Einzelweisungen etc.

⁵ Siehe nur BVerfGE, Urt. v. 20.12.2007, Az.: 2 BvR 2433/04, Rdnr. 146

⁶ Vgl. hierzu Institut der Rechnungsprüfer, Begründung „Einheitliche Normen der Rechnungsprüfung in Deutschland“ (Stand: 16.11.2016), Seite 1 zu § 1 Absatz 2, unter: https://www.idrd.de/fileadmin/user_upload/idr/downloads/Einheitliche_Normen/Begruendung_Einheitlic_ he_Normen.pdf (Abrufdatum: 29.04.2022)

Der Grundsatz der Zweckmäßigkeit bzw. Effektivität verlangt, „die richtigen Dinge zu tun“, also einen hohen Zielbeitrag zu leisten (Wirkungsorientierung). Die Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns ist gegeben, wenn es der Erfüllung der kommunalen Aufgaben auf bestmögliche Art und Weise dient.

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit bzw. Effizienz verlangt, „die Dinge richtig zu tun“, also ein möglichst günstiges Verhältnis von Mitteleinsatz und Ergebnis zu erreichen.⁷ Ziel der Prüfung der „Wirtschaftlichkeit“ ist die Verbesserung der Effizienz aller Verwaltungs- und Betriebsabläufe. Hierbei wird untersucht, ob alle Sachverhalte und Abläufe dem ökonomischen Prinzip entsprechen und somit die Prozesse effizient gestaltet sind, die etablierten Kontrollen zum angenommenen Risiko in angemessenem Verhältnis stehen, das Verhältnis von Aufwand und Nutzen optimiert wurde und die zur Verfügung stehenden Mittel und Ressourcen effizient eingesetzt werden.⁸

Zu Absatz 2 zweiter Spiegelstrich

Ziel der Prüfungen und Beratungen ist die Unterstützung der Stadtverordnetenversammlung, des Magistrats und der Oberbürgermeisterin bzw. des Oberbürgermeisters bei der Führung der Stadt Bremerhaven. Die Ergebnisse der Prüfungen und die aus Beratungen resultierenden Empfehlungen der Rechnungsprüfung helfen ihnen, die ihnen in der Stadtgemeinde obliegenden Aufgaben, insbesondere ihre Überwachungsverpflichtungen, wahrzunehmen.

Während es sich bei der Stadtverordnetenversammlung um das Hauptorgan der Stadt Bremerhaven handelt, ist der Magistrat gemäß § 50 Absatz 1 Satz 1 VerBrhV die Verwaltungsbehörde der Stadt. Damit obliegt dem Magistrat die Verwaltung der Stadt Bremerhaven.

Die Gemeinde bestimmt im Rahmen ihrer Organisationshoheit die Einrichtung sowie Gliederung u. a. von Dezernaten und Ämtern. Diese sowie der Magistrat (als politische Spitze der Verwaltung) gehören zur Verwaltung der Stadt ebenso wie die Wirtschafts- und Eigenbetriebe der Stadt Bremerhaven. Letztere sind rechtlich unselbständige Teile der Stadt Bremerhaven.⁹

Magistrat und die „übrige“ Verwaltung unterscheiden sich lediglich dann, wenn der Magistrat als Kollegialorgan gemeint ist. Aber auch in diesem Falle gehört der Magistrat als Organ zur Verwaltung der Stadt.

Zu Absatz 3

Die örtliche Rechnungsprüfung unterstützt mit ihren Prüfungen und Beratungen die Stadt Bremerhaven bei der Steuerung der Verwaltung. Dabei sind die Chancen und Risiken des Verwaltungshandelns zu berücksichtigen.

Die Nutzenorientierung bezieht sich nicht nur auf einen finanziellen, sondern auch auf einen nicht-monetären Mehrwert.

⁷ Zu den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit siehe auch Nr. 1 Verwaltungsvorschriften zur Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen (VV-LHO) zu § 7 LHO

⁸ Institut der Rechnungsprüfer, Prüfungsleitlinie L 110 "Die Integrierte Durchführung der Rechnungsprüfung" Stand 29.11.2018, Seite 4, Rdnr. 10, unter: https://www.idrd.de/fileadmin/user_upload/idr/IDR_L_110_Durchfuehrung.pdf (Abrufdatum: 29.04.2022)

⁹ Vgl. Nrn. 1.1 und 2.1 Verwaltungsvorschriften zur Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen (VV-LHO) zu § 26 LHO

Zu Absatz 4 und 5

Beratungstätigkeiten lassen sich zum einen in unselbständige und selbständige Beratungen und zum anderen in aufgeforderte und unaufgeforderte Beratungen unterteilen.

Die unselbstständigen Beratungen sind in jede Prüfung integriert. Oftmals zeichnet sich während oder am Ende einer Prüfung, bei welcher Mängel oder Missstände festgestellt werden, mögliche Maßnahmen ab, mit welchen die Missstände behoben werden können. Es gehört in diesen Fällen zu der Aufgabe des Rechnungsprüfungsamtes, auf diese Möglichkeiten in Form von Vorschlägen, Empfehlungen, Anregungen und dergleichen hinzuweisen. Diese Hinweise sind als unaufgeforderte unselbstständige Beratungen einzuordnen.

Dahingegen sind selbständige Beratungen immer von den Prüfungsaufgaben getrennt. Diese können zum einen aufgefordert als auch unaufgefordert erfolgen.

Dabei soll das Rechnungsprüfungsamt den zu prüfenden Stellen stets für einen qualifizierten fachlichen Austausch zur Verfügung stehen, aber ebenso auf diese zugehen können, falls ihm problematisch erscheinende Handlungen bekannt werden.

Aufgrund der Erfahrungen der Rechnungsprüferinnen und Rechnungsprüfer ist es nicht selten opportun, unabhängig von einem konkreten Prüfungsprojekt beispielsweise den Magistrat oder die übrige Verwaltung initiativ beratend zu unterstützen. Das vorhandene Wissen der Rechnungsprüfungsämter soll umfassender genutzt werden, um so bereits im Vorfeld einer beispielsweise voraussichtlich unwirtschaftlichen Maßnahme präventiv tätig zu werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich nach Auffassung des Rechnungsprüfungsamtes in einer Angelegenheit – außerhalb einer konkreten Prüfung - geradezu Beratungsbedarf aufdrängt.

Es kann nicht sein, dass das Rechnungsprüfungsamt in diesem Beispiel sehenden Auges zunächst auf eine Anforderung der zu prüfenden Stelle warten muss. Präventive Beratungen gehören zum modernen Leitbild einer Rechnungsprüfung.¹⁰

Daher wird die Beratungstätigkeit des Rechnungsprüfungsamtes uneingeschränkt in § 1 Absatz 2 und Absatz 3, § 2 Absatz 2 Nr. 9 erwähnt. Zudem sieht § 9 Absatz 9 zur Berichterstattung vor, dass „Vorschläge und Anregungen über den Prüfungszweck hinaus“ gemacht werden können.

Dabei soll das Rechnungsprüfungsamt kein allgemeiner Ratgeber oder Kritiker von Politik und Verwaltung sein, sondern seine Spezialkenntnisse in Hinblick auf die Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Rechtmäßigkeit des gesamten Verwaltungshandelns nutzbar machen (vgl. § 1 Absatz 2, erster Spiegelstrich). Dies bedeutet, dass das Rechnungsprüfungsamt nicht befugt ist, anlasslos zu politischen Fragen und Zielsetzungen Stellung zu nehmen. Geboten ist mithin eine Konnexität zwischen Sachverhalten, die prinzipiell auch einer Prüfung zugänglich sind und der daran anknüpfenden Beratungstätigkeit.

Eine vorherige Beratung der zu prüfenden Stelle durch das Rechnungsprüfungsamt könnte jedoch die Gefahr mit sich bringen, dass das Rechnungsprüfungsamt zu einem späteren Zeitpunkt nicht mehr objektiv prüfen kann.

In der Praxis dürfte dieses Problem aber nur sehr selten auftreten. Wird nämlich eine Beratung des Rechnungsprüfungsamtes von der zu prüfenden Stelle angenommen und umgesetzt, so wird im Normalfall keine Veranlassung für eine Prüfung bestehen. Sollte dennoch im Einzelfall eine Prüfung erforderlich sein, so kann sich die bzw. der zuvor

¹⁰ Zu vergleichbaren Beratungsbefugnissen z. B. des Bundesrechnungshofes siehe § 88 Absatz 2 Satz 1 Bundeshaushaltsordnung (BHO)

beratende Prüferin bzw. Prüfer von dieser Prüfung befreien lassen, wenn ein Grund für eine Befangenheit bestehen sollte. Unabhängig davon wird die Leitung des Rechnungsprüfungsamtes bei der Auswahl der Prüferinnen und Prüfer für ein Prüfungsvorhaben regelmäßig darauf achten müssen, dass wegen einer Vorbefassung kein Interessenkonflikt eintritt. Eine vorherige Beratung in einer Prüfungsangelegenheit bedeutet aber nicht automatisch eine Voreingenommenheit und damit ein Interessenkonflikt, welche die Unabhängigkeit der Prüfung beeinflussen könnte. Dies muss in jedem Einzelfall unter Berücksichtigung aller Umstände (z. B. Umfang und Intensität¹¹ der Beratung, Bedeutung der Angelegenheit) entschieden werden.

Hinzu kommt, dass die Leiterin oder der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes die Art der Durchführung der Prüfung gemäß § 6 Absatz 1 festzulegen hat. Entscheidet sie bzw. er sich für eine Ex-post-Prüfung, bei der die aktuelle Sach- und Rechtslage zu berücksichtigen sein wird, wird eine Ex-ante-Beratung nur von untergeordneter Bedeutung sein. Ex-ante-Parameter können ganz andere gewesen und daher mit der Situation im Prüfungszeitpunkt nicht mehr vergleichbar sein. Aktuelle Erkenntnisse oder eine Änderung der Sach- und Rechtslage können bei einer Ex-Post-Betrachtung zu einem ganz anderen Prüfungsergebnis führen. Diese Umstände werden selbstverständlich später im Prüfungsbericht zum Ausdruck gebracht.

Schließlich ist von entscheidender Bedeutung, dass das Rechnungsprüfungsamt gegenüber dem Magistrat und der übrigen Verwaltung nicht weisungsbefugt ist. Durch die Einräumung eines Beratungsrechts oder sogar einer Beratungspflicht kann das Rechnungsprüfungsamt dem Magistrat sowie der übrigen Verwaltung damit lediglich eine bestimmte Handlung bzw. Vorgehensweise empfehlen. Eine Verpflichtung zur Umsetzung besteht hingegen nicht.

Dies korrespondiert mit Absatz 5, wonach durch die Rechnungsprüfung die Verantwortlichkeit bei den Entscheidungsträgern verbleibt.

Zu § 2 Aufgaben der Rechnungsprüfung

Dieser Paragraph beschreibt die Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes.

Gemäß § 118 Absatz 3 Satz 1 LHO hat die Stadtgemeinde Bremerhaven ein vom Magistrat unabhängiges Rechnungsprüfungsamt einzurichten, dass die Rechnungen, das Vermögen und die Schulden, die Verwahrungen und Vorschüsse, die Wirtschaftsführung der Unternehmen und die Betätigung der Stadtgemeinde Bremerhaven als Gesellschafter oder Aktionär in Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit nach näherer Bestimmung des Ortsrechts zu prüfen hat. Damit bildet diese Vorschrift nicht nur die Rechtsgrundlage für die Einrichtung des Rechnungsprüfungsamtes, sondern legt zugleich dessen Aufgaben in einem Landesgesetz fest.

Durch Satz 2 des § 118 Absatz 3 LHO¹² wird der Stadtverordnetenversammlung die Möglichkeit eingeräumt, weitere Aufgaben dem Rechnungsprüfungsamt zu übertragen.

Nach § 73 Absatz 3 VerfBrhv können zudem die Stadtverordnetenvorsteherin oder der Stadtverordnetenvorsteher und die Oberbürgermeisterin oder der Oberbürgermeister dem Rechnungsprüfungsamt Prüfungsaufträge erteilen.

In diesem Zusammenhang wird auf Folgendes hingewiesen:

¹¹ Bei einer umfangreichen und zugleich intensiven Beratung könnte die Abgrenzung zur Mitwirkung an einem Prüfungsgegenstand gemäß § 4 Absatz 6 Satz 2 fließend sein.

¹² Diese Vorschrift wurde wortgleich in § 73 Absatz 2 VerfBrhv aufgenommen.

Obgleich die Stadtverordnetenvorsteherin oder der Stadtverordnetenvorsteher und die Oberbürgermeisterin oder der Oberbürgermeister in persona genannt werden, bedeutet dies nicht, dass ihnen die Entscheidung der Beauftragung obliegt. Vielmehr ist diese Aufgabe bei Ihnen gebündelt und sie handeln als Vertreter der Organe Stadtverordnetenversammlung und Magistrat. Schließlich handelt es sich um Kollegialorgane. Auf § 57 Absatz 3 Geschäftsordnung der Stadtverordnetenversammlung (GOSTVV) wird ergänzend verwiesen.

Weiter wird zu berücksichtigen sein, dass das Rechnungsprüfungsamt vom Magistrat unabhängig sein muss und es daher der Stadtverordnetenversammlung unmittelbar verantwortlich und unterstellt ist. Prüfungsaufträge können zu erheblichen Spannungen mit der Unabhängigkeit der Rechnungsprüfung führen. Sie können die Arbeitsplanung stören, die Kapazität binden und von anderen Prüfungen abziehen, die Prüfungsthemen nach tagespolitischen Erwägungen ausrichten und so die Funktionsfähigkeit der Rechnungsprüfung gefährden. Im Extremfall können diese Wirkungen auch in manipulativer Absicht etwa durch gehäufte Anträge angestrebt werden.¹³ Prüfungsaufträge an Rechnungsprüfungsämter werden deshalb mit erheblicher Skepsis diskutiert.¹⁴ In Bezug auf § 73 Absatz 3 VerBrhV, wonach auch die Oberbürgermeisterin oder der Oberbürgermeister dem Rechnungsprüfungsamt Aufträge erteilen kann, wird sogar die Auffassung vertreten, dass solch eine entsprechende Beauftragungskompetenz nicht bestehen sollte, um die Unabhängigkeit der Rechnungsprüfung zu bewahren.¹⁵

Die meisten Einwände dürften aber nicht durchgreifen, weil aufgrund der Weisungsfreiheit des Rechnungsprüfungsamtes keine verpflichtende Prioritätensetzung verbunden sein wird. Die Kompetenz beschränkt sich darauf zu bestimmen, was geprüft werden soll. Sie erstreckt sich aber nicht auf eine Vorgabe, wie und (bis) wann zu prüfen ist und zu welchem Ergebnis das Rechnungsprüfungsamt kommen soll.

In jedem Falle dürfen Anzahl und Umfang der Prüfungsaufträge nicht dazu führen, dass die Wahrnehmung der übrigen Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes gefährdet wird.

Zu Absatz 1

Dieser Absatz stellt klar, dass sich die Prüfungen und Beratungen auf alle Zuständigkeitsbereiche der Stadt Bremerhaven erstrecken. Damit werden prüfungsfreie Räume vermieden.

Zu Absatz 2 am Anfang

Die Formulierung „unter anderem“ verdeutlicht, dass die nachfolgende Aufgabenbeschreibung nicht abschließend ist. Es werden aber besonders wichtige Aufgabenbereiche ausdrücklich erwähnt.

So ist beispielsweise das Rechnungsprüfungsamt des Weiteren bei bestimmten automatisierten Verfahren im Bereich des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens über beabsichtigte Verfahren so rechtzeitig zu unterrichten, so dass es gegebenenfalls die Gestaltung der Verfahren überwachen kann.¹⁶

¹³ Vgl. Keller, DÖV 1979, 705, 706 m. w. N.

¹⁴ Ähnlich Keller, DÖV 1979, 705; 706; Blasius, DÖV 1993, 642, 648

¹⁵ Siehe Institut der Rechnungsprüfer, Begründung „Einheitliche Normen der Rechnungsprüfung in Deutschland“ (Stand: 16.11.2016), Seite 4 zu Absatz 3 S. 1, unter:

https://www.idrd.de/fileadmin/user_upload/idr/downloads/Einheitliche_Normen/Begruendung_Einheitlic he_Normen.pdf (Abrufdatum: 29.04.2022)

¹⁶ Weitere Einzelheiten dazu siehe VV-LHO Anlage 3 zu Nr. 18 zu § 79 LHO: Bestimmungen über den Einsatz von automatisierten Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR-ADV-Best).

Zu Absatz 2 Nr. 1

Nr. 1 enthält eine Generalklausel und normiert die für alle Prüfungen relevanten Prüfungsmaßstäbe.¹⁷

Zu Absatz 2 Nr. 2

Gemäß § 67 VerfBrhv obliegt dem Rechnungsprüfungsamt die Prüfung der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung der Stadt Bremerhaven. Dazu gehört ferner die Prüfung der Jahresrechnungen bzw. Jahresabschlüsse ihrer Sondervermögen.

Durch die Prüfung der Haushalts- und der Vermögensrechnung der Stadt Bremerhaven und der Jahresrechnungen bzw. Jahresabschlüsse ihrer Sondervermögen wird die Stadt Bremerhaven „wie ein Konzern“ geprüft. Der Nutzen dieser Prüfung besteht darin, dass die Stadt Bremerhaven ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage erhält.

Zu Absatz 2 Nr. 3

Durch die Prüfung des Haushalts- und Rechnungswesens wird sichergestellt, dass die Steuerung zielorientiert erfolgt, den Entscheidungsträgern die für ihre Aufgaben erforderlichen Informationen zur Verfügung gestellt werden und die Aufstellung und Bewirtschaftung des Haushaltes ordnungsgemäß erfolgt.¹⁸

Zu Absatz 2 Nr. 4

Angesichts der angespannten Haushaltslage hat die Prüfung finanzwirksamer Maßnahmen eine besondere Bedeutung. Finanzwirksame Maßnahmen (z. B. Investitionen und Vergaben) sind solche, die sowohl in der Finanzplanung bzw. Finanzrechnung als auch in der Ergebnisplanung bzw. Ergebnisrechnung ihren Niederschlag finden.¹⁹

Die Bedeutung der Prüfung von materiellen und immateriellen Investitionen ergibt sich aus der Höhe der Mittelbindung, den Langfristwirkungen und den Folgekosten. Die Prüfung soll sich auch darauf erstrecken, ob notwendige Investitionen und Instandhaltungen unterlassen werden.

Die Prüfung von Vergaben soll gewährleisten, dass Beschaffungsvorgänge korrekt, d. h. transparent und diskriminierungsfrei abgewickelt werden. Hierdurch kann z. B. der Gefahr von Korruption begegnet werden. Auf die Ausführungen zu § 2 Absatz 3 wird ergänzend verwiesen.

Hierunter fällt auch die Prüfung der Informationstechnologien.²⁰ Eine nicht oder nicht ordnungsgemäß funktionierende Informationstechnologie kann zu schwerwiegenden

¹⁷ Vgl. zu den Begriffen Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Rechtmäßigkeit Institut der Rechnungsprüfer, IDR Prüfungsleitlinie L 110 "Die Integrierte Durchführung der Rechnungsprüfung" (Stand: 29.11.2018), Rdnr. 6-11, unter: https://www.idrd.de/fileadmin/user_upload/idr/IDR_L_110_Durchfuehrung.pdf (Abrufdatum 30.05.2022).

¹⁸ Institut der Rechnungsprüfer, Begründung „Einheitliche Normen der Rechnungsprüfung in Deutschland“ (Stand: 16.11.2016), Seite 3 zu § 2 Absatz 2 Nr. 3, unter: https://www.idrd.de/fileadmin/user_upload/idr/downloads/Einheitliche_Normen/Begruendung_Einheitlic_He_Normen.pdf (Abrufdatum: 29.04.2022)

¹⁹ Institut der Rechnungsprüfer, Begründung „Einheitliche Normen der Rechnungsprüfung in Deutschland“ (Stand: 16.11.2016), Seite 3 zu § 2 Absatz 2 Nr. 4, unter: https://www.idrd.de/fileadmin/user_upload/idr/downloads/Einheitliche_Normen/Begruendung_Einheitlic_He_Normen.pdf (Abrufdatum: 29.04.2022)

²⁰ So auch Institut der Rechnungsprüfer, Begründung „Einheitliche Normen der Rechnungsprüfung in Deutschland“ (Stand: 16.11.2016), Seite 3, unter:

Beeinträchtigungen des Verwaltungshandelns führen. Die Prüfung der Informationstechnologien umfasst insbesondere die IT-Organisation, IT-Sicherheit, Berechtigungskonzepte, Customizing²¹, Schnittstellen und Qualität der Ein- und Ausgabedaten.

Zu Absatz 2 Nr. 5

Die Prüfung interner Kontrollsysteme und sogenannte Prozessprüfungen²² gehören zu den typischen Aufgabenfeldern der Rechnungsprüfung. Dabei umfasst deren Kontrollumfeld das Kontrollbewusstsein der Verwaltungsleitung, die Personalpolitik (Führungsstil, Bedeutung von Integrität und ethischen Werten) und ihre Umsetzung in der Organisationsstruktur, die Übertragung von Verantwortlichkeiten, die tatsächliche Handhabung von Überwachungsaufgaben sowie die Korrektur der aufgedeckten Schwachstellen.²³ Bei der Prüfung gilt es, sich insbesondere auf die Funktionalität und nicht nur auf das formale Bestehen von Regelungen zu konzentrieren.

Innenrevisionen sind Bestandteile von internen Kontrollsystemen (IKS) und unterliegen der Weisungsbefugnis der jeweiligen Verwaltungsleitung.²⁴ Die Rechnungsprüfung erfolgt dagegen weisungsfrei und unabhängig. Damit unterscheiden sich die Rechnungsprüfung und die Innenrevision wesentlich voneinander. Zudem wird eine IKS-Prüfung immer auch mit einer stichprobenartigen Vollprüfung verbunden sein.

Zu Absatz 2 Nr. 6

Die sogenannte Betätigungsprüfung soll nach dieser Vorschrift gewährleisten, dass die Stadt Bremerhaven die ihr obliegenden Aufgaben bei Beteiligungen ordnungsgemäß und wirkungsvoll wahrnimmt.

Prüfungsobjekt ist insoweit das Beteiligungsmanagement der Stadt Bremerhaven, nicht das Unternehmen, an der die Beteiligung besteht. Denn hier soll geprüft werden, ob die Möglichkeiten der Einflussnahme bei der wirtschaftlichen Betätigung ordnungsgemäß ausgeübt worden sind, ob z. B. die Vertreter der Stadt Bremerhaven in den Organen die Weisungen eingehalten und die Interessen der Stadt wahrgenommen haben.²⁵

Dabei wird insbesondere das Vorliegen der Voraussetzungen der Stadt Bremerhaven für eine Beteiligung an dem Unternehmen (siehe dazu auch § 65 LHO), die ordnungsgemäße Verwaltung der Anteile durch das Beteiligungsmanagement und das Erreichen der mit der Beteiligung verfolgten Ziele untersucht.²⁶

https://www.idrd.de/fileadmin/user_upload/idr/downloads/Einheitliche_Normen/Begruendung_Einheitliche_Normen.pdf (Abrufdatum: 29.04.2022)

²¹ Customizing ist der Ausdruck für die Anpassung eines Serienprodukts an die Bedürfnisse eines Kunden.

²² Siehe IDR Prüfungsleitlinie L10 "Leitbild der Rechnungsprüfung" (Stand: 29.11.2018), Rdnr. 5, unter https://www.idrd.de/fileadmin/user_upload/idr/IDR_L_10_Leitbild.pdf

²³ IDR Prüfungsleitlinie L111 "Die IKS-Prüfung in der Rechnungsprüfung" (Stand: 29.11.2018), Rdnr. 10, unter: https://www.idrd.de/fileadmin/user_upload/idr/IDR_L_111_IKS-Pruefung.pdf (Abrufdatum: 29.04.2022)

²⁴ Gemäß § 104a Absatz 3 Satz 1 LHO ist die Innenrevision unmittelbar der Dienststellenleitung unterstellt. Im § 1 Absatz 1 Satz 2 Ortsgesetz zur Durchführung der Innenrevision beim Magistrat der Stadt Bremerhaven ist geregelt, dass die Innenrevision mit Ausnahme von Absatz 3 unmittelbar der Amts- oder Betriebsleitung untersteht. § 1 Absatz 3 a.a.O. sieht vor, dass in Ämtern oder Betrieben ohne eigene Innenrevision die Aufgaben der Innenrevision von einer zentralen Innenrevision (Stabsstelle) wahrgenommen werden. Es existieren mithin unterschiedliche Innenrevisionen. Diese werden auch interne Kontrollsysteme genannt.

²⁵ Vgl. VG Magdeburg, Beschluss vom 15.11.2007 – 9 B 208/07 –, juris, Rdnr. 19 m. w. N.

²⁶ Ähnlich auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstandsbericht zu "Informationsrechte der Mitglieder des Haushaltsausschusses im Hinblick auf die Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofs", 06.02.2017, Seite 4 m. w. N.

Die Betätigungsprüfung basiert auf § 118 Absatz 3 Satz 1 LHO (Prüfung der „Betätigung der Stadtgemeinde Bremerhaven als Gesellschafter oder Aktionär in Unternehmen“) i. V. m. §§ 44, 54 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) und setzt gesellschaftsrechtlich entsprechend ausgestaltete Gesellschaftsverträge bzw. Satzungen voraus. Sofern es in der Satzung auch verankert worden ist, hat das Rechnungsprüfungsamt das Recht, sich unmittelbar in den Unternehmen zu unterrichten (§ 54 HGrG).²⁷

Zu Absatz 2 Nr. 7

Die mit dieser Aufgabenzuweisung gemeinte sogenannte Beteiligungsprüfung beinhaltet die direkte Prüfung aller unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen der Gemeinde, wobei die jeweilige Rechtsform unerheblich ist.²⁸ Zielrichtung der Prüfung ist hier das Unternehmen. Prüfungsgegenstand ist ausdrücklich auch die Erfüllung des öffentlichen Auftrags durch die Beteiligung. Mit dieser Aufgabe sollen prüfungsfreie Räume vermieden werden, da die übliche Jahresabschlussprüfung nur einen Teilbereich der Aktivitäten der mittelbaren und unmittelbaren Beteiligungen abdeckt.

Auch die Beteiligungsprüfung basiert auf § 118 Absatz 3 Satz 1 LHO i. V. m. § 73 Absatz 1 Satz 1 VerfBrhv (Prüfung der „Wirtschaftsführung der wirtschaftlichen Unternehmen“) und setzt ebenfalls gesellschaftsrechtlich entsprechend ausgestaltete Gesellschaftsverträge bzw. Satzungen voraus. Denn die Wirtschaftsführung des Unternehmens selbst kann nur überprüft werden, wenn es sich um eine Beteiligungsgesellschaft handelt, gegenüber der sich die Stadt Bremerhaven derartige Prüfungsrechte vertraglich bzw. in der Unternehmenssatzung vorbehalten hat.²⁹

Eine systematische Auslegung der Stadtverfassung lässt den Schluss zu, dass sich der Begriff „wirtschaftliche Unternehmen“ nicht nur auf unselbständige Wirtschafts- und Eigenbetriebe der Stadt bezieht. Mehrere Vorschriften (siehe nur § 23 Absatz 2 Nr. 12, Überschrift von § 62 VerfBrhv) erwähnen eine Beteiligung der Stadt Bremerhaven an Unternehmen. So befinden sich die §§ 61 und 62 VerfBrhv im Abschnitt 2 mit der Überschrift „Wirtschaftliche Betätigung“. Die Verfassung für die Stadt Bremerhaven vom 4. November 1947 in der Fassung der Änderung vom 19. Dezember 1947 enthielt bereits einen 2. Abschnitt mit der Überschrift „Wirtschaftliche Betätigung der Stadt“. Eine Auslegung der Normen in diesem Abschnitt in der damaligen Fassung ergibt weitere Anhaltspunkte dafür, dass mit dem Begriff „wirtschaftliche Unternehmen“ auch solche des Privatrechts gemeint sind.

Unabhängig davon kommt es auch bei Beteiligungsprüfungen maßgeblich auf die Prüfungsvereinbarungen in den Gesellschaftsverträgen bzw. in den Satzungen der Unternehmen an. Für die Umsetzung dieser Aufgabe nach Absatz 2 Nr. 7 wäre es daher erforderlich, dass das Beteiligungsmanagement der Stadt Bremerhaven diese Prüfungsrechte nach Absatz 2 Nr. 7 gesellschaftsvertraglich bzw. in den Unternehmenssatzungen vereinbart.

Die Bedeutung der Beteiligungsprüfung nimmt in dem Maße zu, in dem kommunale Aufgaben durch organisatorisch und rechtlich verselbständigte Aufgabenträger zunehmend wahrgenommen werden.

²⁷ Siehe hierzu auch die Ausführungen zu § 7 Absatz 8

²⁸ Siehe Institut der Rechnungsprüfer, Begründung „Einheitliche Normen der Rechnungsprüfung in Deutschland“ (Stand: 16.11.2016), Seite 3 zu Absatz 2 Nr. 7, unter: https://www.idrd.de/fileadmin/user_upload/idr/downloads/Einheitliche_Normen/Begruendung_Einheitlic_ he_Normen.pdf (Abrufdatum: 29.04.2022)

²⁹ Vgl. VG Magdeburg, Beschluss vom 15.11.2007 – 9 B 208/07 –, juris, Rdnr. 21 m. w. N.

Schließlich ist Absatz 2 Nr. 7 auch mit § 118 Absatz 2 LHO vereinbar. Nach dieser Vorschrift ist zwar § 104 LHO (Prüfung der juristischen Personen des privaten Rechts) für die Stadtgemeinde Bremerhaven nicht anwendbar. Dies bedeutet aber nicht, dass ihr damit vom Landesgesetzgeber verboten worden ist, diese Prüfungsbefugnis auf kommunaler Ebene eigenverantwortlich zu regeln. Unabhängig davon sieht § 118 Absatz 3 Satz 2 LHO ausdrücklich vor, dass die Stadtverordnetenversammlung dem Rechnungsprüfungsamt weitere Aufgaben übertragen kann.

Zu Absatz 2 Nr. 8

Die Kompetenz zur Prüfung Dritter bei der Gewährung von Darlehen, bei Zuschüssen und Beihilfen und in sonstigen Fällen besteht nur, wenn sie dem Rechnungsprüfungsamt ausdrücklich eingeräumt ist.

Die Prüfungen durch das Rechnungsprüfungsamt ersetzen nicht die Prüfungen durch die Verwaltung selbst, wie z. B. die Prüfung der Verwendungsnachweise.

Zu Absatz 2 Nr. 9

Zunächst wird hierzu auf die Ausführungen zu § 1 Absatz 4 verwiesen.

Der Aufgabenkatalog umfasst an dieser Stelle auch die Beratung der Anstalten öffentlichen Rechts der Stadt Bremerhaven. Eine Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) ist eine mit einer öffentlichen Aufgabe betraute juristische Person des öffentlichen Rechts, deren Aufgaben ihr durch Gesetz oder Satzung zugewiesen worden sind.³⁰ Zwar bündelt die Anstalt des öffentlichen Rechts sachliche Mittel (öffentliches Gebäude, Einrichtung, Fuhrpark usw.) und Personal (Planstellen für Beamte und Arbeitnehmer) in einer Organisationseinheit. Aber sie ist rechtlich selbständig und die Stadt Bremerhaven entsendet lediglich Mitglieder in den Verwaltungsrat.

Satz 2 der Nr. 9 legt daher fest, dass sich diese Beratung auf die dem Rechnungsprüfungsamt eingeräumten Prüfungsrechte beschränkt. Auf § 8 Absatz 1 Nr. 2 und letzter Halbsatz Gesetz über außergerichtliche Rechtsdienstleistungen (Rechtsdienstleistungsgesetz, RDG) wird verwiesen. Demnach sind Rechtsdienstleistungen, die Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Unternehmen und Zusammenschlüsse im Rahmen ihres Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichs erbringen, zulässig.

Exemplarisch wird hierzu auf § 9 Absatz 5 Ortsgesetz über die Umwandlung des Eigenbetriebes Entsorgungsbetriebe Bremerhaven (EBB) in eine Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) nach § 1 Absatz 1 BremKuG (EBBOG) hingewiesen. Demnach sind dem Rechnungsprüfungsamt der Stadt Bremerhaven die Rechte gemäß § 54 Haushaltsgrundsätzegesetz eingeräumt worden. Damit sind in Bezug auf die EBB AöR die Beratungsbefugnisse des Rechnungsprüfungsamtes auf den unmittelbaren Zusammenhang mit sogenannten Betätigungsprüfungen gemäß Absatz 2 Nr. 6 beschränkt.

Klarstellend wird schließlich darauf hingewiesen, dass das Rechnungsprüfungsamt in jedem Falle nicht selbst Führungsaufgaben in der Stadt Bremerhaven wahrnehmen, also nicht in das Verwaltungshandeln eingreifen darf.

Zu Absatz 2 Nr. 10

Bei der Visa-Kontrolle handelt es sich um die förmliche Prüfung der Zahlungsanordnungen, bevor diese an die Stadtkasse weitergeleitet und verbucht werden.

³⁰ Siehe hierzu: https://de.wikipedia.org/wiki/Anstalt_des_%C3%B6ffentlichen_Rechts (Abrufdatum: 29.04.2022)

Die Visa-Kontrolle ist ein Teil der übrigen Prüfung und kann als Vorbereitungsarbeit zur Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung gemäß § 10 (i. V. m. § 67 VerfBrhv) angesehen werden.

Sie unterscheidet sich aber in wesentlichen Punkten von der vollständigen, nachgängigen Prüfung. Sie besagt, dass die Anordnung „gesehen“ und auf förmliche Richtigkeit geprüft wird, also darauf, ob die Zahlungsanordnung gemäß Nr. 5.1 Verwaltungsvorschriften zur Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen (VV-LHO) zu § 70 LHO

1. die Bezeichnung der Kasse, gegebenenfalls auch die Bezeichnung der Zahlstelle, die die Einzahlung annehmen oder die Auszahlung leisten soll,
2. die Anordnung zur Annahme oder Auszahlung,
3. den anzunehmenden oder auszahlenden Betrag,
4. den Zahlungspflichtigen oder den Empfangsberechtigten,
5. den Fälligkeitstag,
6. die Buchungsstelle und das Haushaltsjahr,
7. die Begründung,
8. eine besondere Kennzeichnung bei Abschlagsauszahlungen und deren Abrechnung (Schlusszahlung),
9. die Bescheinigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit,
10. die Bezeichnung der anordnenden Stelle,
11. die Nummer der Eintragung in die Haushaltsüberwachungsliste und das Namenszeichen des Listenführers, sofern nicht von der Führung einer Haushaltsüberwachungsliste abgesehen worden ist,
12. das Datum der Anordnung und
13. die Unterschrift des Anordnungsbefugten enthält.

Eine vollständige Prüfung auch der sachlichen Richtigkeit ist i. d. R. nicht möglich, da diese einen zu großen Zeitaufwand benötigt und die Weiterleitung der Anordnung zur Stadtkasse verzögern würde. Auf die Ausführungen zu § 2 Absatz 3 wird ergänzend verwiesen.

Zu Absatz 3

Mit dieser Vorschrift hat die Leiterin oder der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes Bremerhaven die Möglichkeit, Art und Umfang der Visa-Kontrollen sowie der Vorprüfungen von Vergaben zu steuern.

Aufgrund der Reichweite dieser Möglichkeit räumt der Ortsgesetzgeber wegen des besonderen Vertrauensverhältnisses ausschließlich der Leiterin oder dem Leiter des Rechnungsprüfungsamtes diese Befugnis ein. Aus der Gesetzessystematik ergibt sich, dass der Vertreterin oder dem Vertreter dieses Recht nicht zusteht.³¹

³¹ Anders z. B. in § 3 Absatz 4, der „im Verhinderungsfalle“ eine Zuständigkeit der Vertreterin oder des Vertreters vorsieht. Diese Formulierung soll verdeutlichen, dass die Zuständigkeit der Vertretung nur im Verhinderungsfall der Leiterin oder des Leiters und je nach den Umständen des Einzelfalles nur bei

Der Umfang der Visa-Kontrollen kann sehr unterschiedlich sein. So können im Extremfall alle Anordnungen der Visa-Kontrolle unterliegen. Eine solche Regelung wäre allerdings problematisch. Denn mit der Vorlage an das Rechnungsprüfungsamt neigen die geprüften Stellen oftmals dazu, die Visa-Kontrolle als Freibrief anzusehen. Argumentiert wird damit, dass „die Anordnung beim Rechnungsprüfungsamt war“ und dass im Nachhinein eine Beanstandung nicht mehr erfolgen dürfe.³² Die Gefahr besteht, dass die Verwaltungsdienststellen weniger genau arbeiten und sich auf die Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt verlassen.

Tatsache ist aber, dass das Rechnungsprüfungsamt bei seinen personellen Kapazitäten nicht in der Lage ist, alle Anordnungen vollständig auf ihre sachliche Richtigkeit zu überprüfen, sondern sich mehr auf formelle Dinge beschränken muss.

Es wird daher darauf hingewiesen, dass die Visa-Kontrollen die ordnungsgemäße Sachbearbeitung in den zu prüfenden Stellen nicht ersetzen können. Prüfungen können nicht die Fachvorgesetzten ersetzen, die im Rahmen ihrer Aufsicht über ihre Mitarbeitenden diese zu kontrollieren haben. Auch hier gilt insoweit selbstverständlich § 1 Absatz 5.

Um die zuvor genannten Probleme zu lösen, ist es sinnvoll, die vorzulegenden Anordnungen z. B. betragsmäßig zu beschränken, um so die Zahl der Anordnungen zu reduzieren und damit die Qualität in der Prüfung zu erreichen. Denkbar ist aber auch, die im Rahmen der Visa-Kontrolle vorzulegenden Anordnungen nach sachlichen Kriterien auszuwählen.

Im Bereich der Vergaben u. a. nach der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A (VOB/A) und der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) findet ebenfalls eine Art begleitende Prüfung statt. Sie verfolgt das Ziel, mögliche Schäden von der Stadt Bremerhaven abzuwehren. Es macht wenig Sinn, nach Abschluss einer (Bau-) Maßnahme festzustellen, dass ein Schaden eingetreten ist. Daher sollte die Prüfung möglichst frühzeitig einsetzen³³, z. B. nach Auswertung der Angebote, aber vor Erteilung des Vergabebeschlusses. Hierbei hat das Rechnungsprüfungsamt insbesondere darauf zu achten, dass die verbindlichen Vergabegrundsätze nach § 55 LHO beachtet worden sind und dass die Prüfung und Wertung der Angebote ordnungsgemäß erfolgt ist.

Zusätzlich zu den haushaltsrechtlichen Aspekten der begleitenden Prüfung hat diese einen weiteren Nebeneffekt, der nicht unbeachtlich ist. Begleitende Prüfung bedeutet Prävention vor unredlichen Handlungen, sei es Korruption, Betrug oder Bestechlichkeit.³⁴

Der Satz 3 dieses Absatzes hat lediglich deklaratorischen und damit klarstellenden Charakter.

Zu Absatz 4

Das Rechnungsprüfungsamt ist ein Amt der Stadt Bremerhaven. Deshalb soll es grundsätzlich auch nur Prüfungen für die Stadt durchführen.

Prüfungen für Dritte (z. B. Europäische Union, Bund, Land, sonstige juristische Personen des öffentlichen Rechts oder des Privatrechts) sind nur zulässig, wenn eine ausdrückliche

unaufschiebbaren Maßnahmen gegeben sein soll. Davon zu unterscheiden sind nach dem Willen des Ortsgesetzgebers Regelungen, die sich auf die „Leitung“ des Rechnungsprüfungsamtes beziehen. Letztere beziehen sich auf die Leiterin oder den Leiter sowie auf deren Stellvertretung (vgl. z. B. § 4 Absatz 1), wobei hierbei und im Übrigen die allgemeinen Vertretungsregelungen zur Anwendung kommen sollen (so z. B. bei § 7 Absatz 9).

³² Siehe hierzu Fiebig, Kommunale Rechnungsprüfung, 4. Aufl. 2007, Seite 223

³³ So auch Fiebig, Kommunale Rechnungsprüfung, 4. Aufl. 2007, Seite 227

³⁴ So auch Fiebig, Kommunale Rechnungsprüfung, 4. Aufl. 2007, Seite 228

gesetzliche Verpflichtung besteht oder die Stadtverordnetenversammlung dieses aufgrund eigener Interessen beschlossen hat.

Die Regelung trägt der Überlegung Rechnung, dass derjenige, der eigene Prüfungsinteressen hat, diese auch durch eigene Prüfungsinstitutionen wahrnehmen sollte. Sofern also die tatbestandlichen Voraussetzungen des Absatzes 4 nicht vorliegen, muss das Rechnungsprüfungsamt beispielsweise kein Testat für fremde Fördermittelgeber erteilen.³⁵

Zu Absatz 5

Diese Regelung dient der Effektivität. Bei externen Stellen handelt es sich z.B. um Rechnungshöfe, Interne Revision, Korruptionsprävention, Abschlussprüfer.

Zu Absatz 6

Diese Vorschrift regelt das Verfahren im Falle einer sogenannten Prüfungsbehinderung.

Zu § 3 Einrichtung eines Rechnungsprüfungsamtes und rechtliche Stellung

Zu Absatz 1

Satz 1 legt fest, dass die Stadt Bremerhaven ein Rechnungsprüfungsamt einzurichten hat, welches den Anforderungen der §§ 1 und 2 gerecht wird.

Damit die Funktion und Aufgaben der Rechnungsprüfung effektiv wahrgenommen werden können, muss das hierfür verantwortliche Amt der Stadt Bremerhaven, nämlich das Rechnungsprüfungsamt, personell und sachlich angemessen ausgestattet werden.

Eine entsprechende Regelung, durch welche die Ausstattung des Rechnungsprüfungsamtes näher konkretisiert wird, besteht nicht. Jedoch wird das Rechnungsprüfungsamt sowohl in personeller als auch in sachlicher Hinsicht derart ausgestattet sein müssen, um die ihm übertragenden Aufgaben auch ausführen zu können. Mit dieser Vorschrift wird dies klargestellt. Bei der Beurteilung der Frage, wie das Rechnungsprüfungsamt konkret ausgestattet sein sollte, verfügen die Stadtverordnetenversammlung bzw. der für das Rechnungsprüfungsamt zuständige Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss³⁶ über einen Beurteilungsspielraum.

Zu Absatz 2

Gemäß § 72 Absatz 1 VerfBrhv ist zwar das Rechnungsprüfungsamt der Stadtverordnetenversammlung gegenüber unmittelbar verantwortlich und ihr unmittelbar unterstellt.

Die fachliche Weisungsfreiheit ist jedoch uneingeschränkt und besteht deshalb nicht nur gegenüber dem Magistrat und der Oberbürgermeisterin bzw. dem Oberbürgermeister, sondern auch gegenüber der Stadtverordnetenversammlung sowie gegenüber der Stadtverordnetenvorsteherin bzw. dem Stadtverordnetenvorsteher.

Dies könnte die Frage aufwerfen, inwieweit diese Norm mit § 118 Absatz 3 Satz 1 LHO vereinbar ist, wonach der Landesgesetzgeber ein lediglich unilaterales, d. h. ein vom Magistrat unabhängiges Rechnungsprüfungsamt, meint. Die neue Rechnungsprüfungsordnung stellt das Rechnungsprüfungsamt mit Absatz 2 Satz 1 „bei

³⁵ Siehe Institut der Rechnungsprüfer, Begründung „Einheitliche Normen der Rechnungsprüfung in Deutschland“ (Stand: 16.11.2016), Seite 17 zu § 2 Absatz 4, unter: https://www.idrd.de/fileadmin/user_upload/idr/downloads/Einheitliche_Normen/Begruendung_Einheitliche_Normen.pdf (Abrufdatum: 29.04.2022)

³⁶ Siehe § 5 Absatz 1

seinen Prüfungen und Beratungen“ in Verbindung mit § 1 Absatz 1 multilateral unabhängig und weisungsfrei.

Die Landeshaushaltsordnung steht aber der Einrichtung eines nach allen Seiten unabhängiges Rechnungsprüfungsamt schon nach ihrem Wortlaut nicht entgegen, die sich mit der Stellung des Rechnungsprüfungsamtes in § 118 Absatz 3 Satz 1 LHO nur hinsichtlich des Verhältnisses zum Magistrat befasst und im Übrigen keine Aussagen trifft.³⁷ Der Sinn und Zweck der Norm besteht darin, die Hauptgefahr für jede unabhängige Rechnungsprüfung, nämlich die Einflussnahme der geprüften Verwaltung auf die in eben diese Verwaltung eingegliederte prüfende Stelle zu unterbinden.

Das Rechnungsprüfungsamt entscheidet also nach fachlichem Ermessen selbständig darüber, was wann wie und in welchem Umfang geprüft wird und zu welchen Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen es kommt. Dasselbe gilt für die Beratung.³⁸

Auf die Ausführungen zu § 6 Absatz 1 (Organisation des Rechnungsprüfungsamtes) wird ergänzend verwiesen.

Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Weisungsfreiheit führt zur Nichtigkeit (Unbeachtlichkeit) der entsprechenden Weisung. Diese Norm dient der Rechtssicherheit.

Zu Absatz 3

Diese Vorschrift sieht ein uneingeschränktes aktives und passives Informationsrecht des Rechnungsprüfungsamtes vor. Dieses Recht kann sich nur auf Informationen erstrecken, welche das Rechnungsprüfungsamt zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt. Das Recht auf Information leitet sich aus den Aufgaben ab und ist daher darauf beschränkt worden.

Auf die Ausführungen zu § 7 (Informationsrechte des Rechnungsprüfungsamtes) wird ergänzend verwiesen.

Für die Erfüllung der Aufgaben in § 2 und der Auswertung der dafür benötigten Informationen im Sinne von § 3 Absatz 3 Satz 1 ist es für das Rechnungsprüfungsamt unerlässlich, personenbezogene Daten effizient zu verarbeiten.

Aus diesem Grunde ist die Verarbeitung personenbezogener Daten gemäß § 3 Absatz 2 Satz 1 Bremisches Ausführungsgesetz zur EU-Datenschutz-Grundverordnung (BremDSGVOAG) zulässig zu Zwecken der Wahrnehmung von Aufsichts- und Kontrollbefugnissen, der Rechnungsprüfung, der Durchführung von Organisationsuntersuchungen sowie der Prüfung und Wartung von automatisierten Verfahren. Die Verarbeitung personenbezogener Daten zu Aus-, Fortbildungs- und Prüfungszwecken ist zulässig, soweit nicht schutzwürdige Interessen der betroffenen Person entgegenstehen (a. a. O. Satz 2).

Der Satz 2 in diesem Absatz 3 hat damit vielmehr deklaratorischen Charakter und bestätigt die Befugnis des Rechnungsprüfungsamtes zur Verarbeitung von personenbezogenen Daten auf kommunaler Ebene.

³⁷ So auch Pottschmidt, Rechtsgutachten zur Stellung des Rechnungsprüfungsamtes Bremerhaven in der Verwaltungshierarchie, 2002, Seite 23 f.

³⁸ Siehe Institut der Rechnungsprüfer, Begründung „Einheitliche Normen der Rechnungsprüfung in Deutschland“ (Stand: 16.11.2016), Seite 6 zu Absatz 1 S. 1, unter: https://www.idrd.de/fileadmin/user_upload/idr/downloads/Einheitliche_Normen/Begruendung_Einheitliche_Normen.pdf (Abrufdatum: 29.04.2022)

Zu den Begriffsbestimmungen "personenbezogene Daten" und "Verarbeitung" siehe Art. 4 Nr. 1 und 2. Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO).

Gemäß § 118 Absatz 3a LHO sind dem Rechnungsprüfungsamt personenbezogene Daten aus Personalakten zur Verfügung zu stellen, soweit sie zur Aufgabenerfüllung des Rechnungsprüfungsamtes erforderlich sind. § 118 Absatz 3a LHO ist mithin in Bezug auf Personalakten lex specialis zu § 3 Absatz 2 Satz 1 BremDSGVOAG und damit auch zu § 3 Absatz 3 Satz 2.

Zu Absatz 4

Diese Norm räumt grundsätzlich nur der Leiterin oder dem Leiter des Rechnungsprüfungsamtes gegenüber der Oberbürgermeisterin oder dem Oberbürgermeister und dem jeweils zuständigen Magistratsmitglied ein mündliches und schriftliches Vortragsrecht ein.

Lediglich „im Verhinderungsfall“ soll dieses Recht auch der Vertreterin oder dem Vertreter zustehen. Diese Formulierung soll nach dem Willen des Ortsgesetzgebers verdeutlichen, dass die Zuständigkeit der Vertretung nur im Verhinderungsfalle der Leiterin oder des Leiters und je nach den Umständen des Einzelfalles nur bei unaufschiebbaren Maßnahmen gegeben sein soll.

Aus dem Wortlaut dieser Vorschrift und der Gesetzessystematik lässt sich ableiten, dass ein solches Vortragsrecht für Prüferinnen und Prüfer nicht vorgesehen ist.

Regelmäßige Kommunikation trägt zur Unabhängigkeit der Rechnungsprüfung bei und gibt der Oberbürgermeisterin oder dem Oberbürgermeister sowie dem jeweils zuständigen Magistratsmitglied und dem Rechnungsprüfungsamt die Möglichkeit, sich gegenseitig laufend über Angelegenheiten zu informieren, die für beide Seiten von Interesse sind.

Dabei enthält der Absatz 4 keine weitere Beschränkung, so dass auch ein Vortragsrecht unabhängig von den Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes eingeräumt wird.

Zu Absatz 5 Satz 1

Diese Vorschrift regelt das Teilnahmerecht der Leiterin oder des Leiters des Rechnungsprüfungsamtes an den Sitzungen der Stadtverordnetenversammlung. Das Teilnahmerecht erstreckt sich auch auf den nicht öffentlichen Teil der Sitzungen.

Da die Leiterin bzw. der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes unmittelbar der Stadtverordnetenversammlung verantwortlich und unterstellt ist, ist die Teilnahme an den Sitzungen sachgerecht.

Die Ausübung dieses Teilnahmerechts sichert die erforderliche Informationsgewinnung durch das Rechnungsprüfungsamt.

Lediglich „im Verhinderungsfall“³⁹ soll dieses Recht auch der Vertreterin oder dem Vertreter zustehen. Im Lichte des zuvor erwähnten Sinns und Zwecks dieser Vorschrift ist die Begrifflichkeit „im Verhinderungsfall“ hier weit auszulegen.

Aus dem Wortlaut dieser Vorschrift und der Gesetzessystematik ergibt sich, dass ein solches Teilnahmerecht für Prüferinnen und Prüfer nicht vorgesehen ist.

³⁹ Zur Begrifflichkeit siehe die Ausführungen zu § 3 Absatz 4

Absatz 5 Satz 2

Satz 2 erweitert die Befugnis nach Satz 1 in Bezug auf die Sitzungen der Ausschüsse dahingehend, dass zusätzlich auch die bzw. der für die Prüfung bzw. Beratung zuständige Prüferin bzw. Prüfer nach dem Willen des Ortsgesetzgebers an der Sitzung teilnehmen darf. Die Entscheidungskompetenz darüber obliegt der Leiterin oder dem Leiter des Rechnungsprüfungsamtes, im Verhinderungsfalle⁴⁰ der Vertreterin oder dem Vertreter.

Mit der Formulierung „grundsätzlich begrenzt sein soll“ wird sichergestellt, dass nur eine geringe Zahl der Mitarbeitenden des Rechnungsprüfungsamtes an den Ausschusssitzungen teilnehmen. Gleichwohl wird der vorgenannten entscheidungsbefugten Person die Möglichkeit eingeräumt, auch weitere mit der Prüfung bzw. Beratung befasste Prüferinnen und Prüfer an den Sitzungen der Ausschüsse teilnehmen zu lassen. Dies ist insbesondere bei Teamprüfungen bzw. Teamberatungen sachgerecht.

Dieses Teilnahmerecht erstreckt sich auch auf den nicht öffentlichen Teil der Sitzungen.

Zu Absatz 5 Satz 3

Durch die Ausübung dieses Rederechts können die Mitglieder der Ausschüsse, die zugleich Mitglieder der Stadtverordnetenversammlung sind, durch das Rechnungsprüfungsamt wirkungsvoll unterstützt werden (vgl. § 1 Absatz 2, 2. Spiegelstrich).

Zu Absatz 6

Hinsichtlich des Schriftverkehrs zwischen dem Rechnungsprüfungsamt und den nichtstädtischen Stellen wird auf die vorherigen Ausführungen zu § 2 Absatz 2 Nr. 6 und 7 sowie zu § 7 Absatz 8 verwiesen.

Satz 2 dieses Absatzes ist im Zusammenhang mit Satz 1 auszulegen. Inwieweit Schriftverkehr von besonderer Bedeutung ist, wird mithin vom Rechnungsprüfungsamt im Rahmen seiner Aufgabenbefugnisse zu bewerten sein.

Zu Absatz 7

Absatz 7 ermöglicht die Einschaltung der überörtlichen Gemeindeprüfung und der Rechtsaufsichtsbehörde durch das Rechnungsprüfungsamt.

Gemäß § 74 VerfBrhv übt der Senat der Freien Hansestadt Bremen als Landesregierung die Aufsicht darüber aus, dass die Stadt im Einklang mit den Gesetzen verwaltet wird. Rechtsaufsichtsbehörde im Sinne dieser Vorschrift ist mithin der Senat. Nach dem Geschäftsverteilungsplan des Senats ist der Senator für Inneres für die Kommunalaufsicht zuständig.

Der Begriff der „überörtlichen Gemeindeprüfung“ findet auch in § 69 VerfBrhv Erwähnung. Dort wird die Weiterleitung der Haushaltsrechnung zusammen mit dem Schlussbericht des Rechnungsprüfungsamtes sowie den weiteren Unterlagen an die nach Landesrecht für die Durchführung der überörtlichen Gemeindeprüfung zuständige Stelle durch den Magistrat geregelt.

Die überörtliche Gemeindeprüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadtgemeinde Bremerhaven obliegt nach Art. 147 der Landesverfassung (LV) der Freien Hansestadt Bremen i. V. m. § 15 Absatz 1 des Gesetzes über die Rechnungsprüfung in der Freien Hansestadt Bremen (Rechnungsprüfungsgesetz) dem Senat. Die Durchführung dieser Prüfung ist nach § 15 Absatz 2 Rechnungsprüfungsgesetz der Präsidentin des Rechnungshofes übertragen. Die Prüfung hat sich insbesondere darauf zu erstrecken, ob bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinde Bremerhaven die geltenden

⁴⁰ Zur Begrifflichkeit siehe die Ausführungen zu § 3 Absatz 4

Rechtsvorschriften sowie die zur Erfüllung von Aufgaben ergangenen Weisungen eingehalten wurden und die Zweckzuwendungen des Landes bestimmungsgemäß und wirtschaftlich verwendet worden sind. Die Prüfungsergebnisse werden dem Magistrat der Stadtgemeinde Bremerhaven und dem Senat übermittelt.

Die Einschaltung der überörtlichen Prüfung und der Rechtsaufsichtsbehörde bietet sich beispielsweise bei Meinungsverschiedenheiten von grundsätzlicher Bedeutung an (z. B. bei Verstößen gegen geltendes Recht oder erheblichen wirtschaftlichen Nachteilen für die Stadt Bremerhaven), die auch mit der Oberbürgermeisterin bzw. dem Oberbürgermeister oder dem zuständigen Magistratsmitglied nicht ausgeräumt werden können.

Darüber hinaus bietet dieses Informationsrecht die Möglichkeit, Meinungsverschiedenheiten bereits im Vorfeld der politischen Beratung in den Gremien einer Klärung zuzuführen.

Die Feststellungen des Rechnungsprüfungsamtes können auf diese Weise von einem unabhängigen Dritten einer gesonderten Bewertung unterzogen werden.

Da es aufgrund der Formulierungen in Satz 1 und Satz 2 zu Abgrenzungsschwierigkeiten kommen kann, soll nach dem Willen des Ortsgesetzgebers die Bedeutung dieser Vorschrift in der Praxis zunächst beobachtet werden.

Zu Absatz 8

Es ist bereits in der Begründung zu § 1 Absatz 4 darauf hingewiesen worden, dass das Rechnungsprüfungsamt gegenüber dem Magistrat und der übrigen Verwaltung nicht weisungsbefugt ist. Dies gilt gleichsam gegenüber den geprüften Stellen.

Zu Absatz 9

Dieser Absatz stellt klar, dass das Rechnungsprüfungsamt trotz seiner Weisungsunabhängigkeit der Stadtverordnetenversammlung bzw. dem Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss untersteht und diesen gegenüber rechenschaftspflichtig ist.

Zu Absatz 10

Mit dieser Vorschrift bestimmt der Ortsgesetzgeber, dass ausschließlich die Leiterin oder der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes für die Dienstanweisung zuständig ist.

Die Leiterin oder der Leiter ist (unmittelbare bzw. unmittelbarer) Vorgesetzte bzw. Vorgesetzter der Vertreterin oder des Vertreters sowie der weiteren Prüferinnen und Prüfer und damit weisungsbefugt. Siehe hierzu auch die Ausführungen zu § 6 Absatz 3 (Organisation des Rechnungsprüfungsamtes).

Dienstanweisungen regeln wie Arbeitsanweisungen die Arbeitsabläufe. Es handelt sich damit um Arbeitsvorschriften, die innerhalb der Verwaltung für eine Vielzahl von Fällen gelten sollen, ohne dass sie Rechtsnormen oder Rechtsquellen darstellen; sie entfalten keine Außenwirkung. Während in der Rechnungsprüfungsordnung die Aufgaben, Befugnisse und ggf. die Arbeitsweise des örtlichen Rechnungsprüfungsamtes geregelt werden kann, enthält eine Dienstanweisung für das Rechnungsprüfungsamt Regelungen für den inneren Dienstbetrieb und über die Art der Aufgabenwahrnehmung.

Die Formulierung „zur Durchführung der Rechnungsprüfung“ in dieser Vorschrift bezieht sich daher auf die fachliche Ausführung.

Für das Inkrafttreten der Dienstanweisung des Rechnungsprüfungsamtes bedarf es deren Genehmigung vom Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss.

Zu § 4 Bestellung und Abberufung der Leitung und der Prüferinnen und Prüfer des Rechnungsprüfungsamtes

Diese Vorschrift regelt die wesentliche personelle Besetzung des Rechnungsprüfungsamtes. Zur Gewährleistung einer unabhängigen und kompetenten Wahrnehmung der Aufgaben der Rechnungsprüfung enthält § 4 ferner besondere Anforderungen an die Prüferinnen und Prüfer des Rechnungsprüfungsamtes.

Die Stadtverfassung sieht in Bezug auf die Leiterin bzw. den Leiter des Rechnungsprüfungsamtes in § 72 Absatz 3 Satz 1 VerfBrhv eine entsprechende Regelung vor. Demnach muss die Leiterin oder der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes eine gründliche Erfahrung im Kommunalwesen, insbesondere auf dem Gebiet des gemeindlichen Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens besitzen.

Zu Absatz 1

Der Begriff „Leitung“ bezieht sich in diesem Ortsgesetz regelmäßig auf die Leiterin oder den Leiter des Rechnungsprüfungsamtes sowie auf deren Stellvertretung.

Zu Absatz 2 Satz 1 und 2

Die Abberufung der Leitung darf nach Absatz 2 Satz 1 gegen deren Willen nur auf Vorschlag der Stadtverordnetenversammlung mit Zweidrittelmehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl erfolgen. Dadurch soll die Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamtes gesichert werden.

Hinsichtlich der Begrifflichkeit „auf Vorschlag der Stadtverordnetenversammlung“ wird auf die nachfolgenden Ausführungen zu Absatz 3 Satz 2 verwiesen.

Die Aufgabenerfüllung im Sinne des Absatzes 2 Satz 2 ist nicht ordnungsgemäß, wenn sie für einen längeren Zeitraum oder in einem besonders schwerwiegenden Einzelfall rechtswidrig, zweckwidrig oder unwirtschaftlich erfolgt.⁴¹

Mit der Abberufung wird immer eine Entlassung oder eine Umsetzung einhergehen. Solche dienstrechtlichen Maßnahmen müssen sich an entsprechenden gesetzlichen Vorgaben orientieren.

Soll z. B. dem verbeamteten Leiter eine andere Stelle übertragen werden, so handelt es sich um eine Umsetzung. Allgemein gilt, dass ein Beamter keinen Anspruch auf weitere Ausübung eines ihm einmal übertragenen Dienstpostens hat. Vielmehr darf ihn seine Dienstherrin grundsätzlich aus jedem sachlichen Grund umsetzen.⁴² Schranken dieser nahezu uneingeschränkten Dispositionsbefugnis können sich aus speziellen Rechtsvorschriften, wie z. B. aus dem Personalvertretungs- oder Kommunalrecht, ergeben. Außerdem muss der Beamte – von Sonderfällen abgesehen – weiterhin seinem statusrechtlichen Amt entsprechend eingesetzt werden. Ferner muss die Dienstherrin bei ihrer Entscheidung von einem zutreffenden Sachverhalt ausgegangen sein, und die Maßnahme darf schließlich nicht durch Ermessensmissbrauch geprägt sein.⁴³

⁴¹ Institut der Rechnungsprüfer, Begründung „Einheitliche Normen der Rechnungsprüfung in Deutschland“ (Stand: 16.11.2016), Seite 8 zu § 5 Absatz 6 Satz 2, unter: https://www.idrd.de/fileadmin/user_upload/idr/downloads/Einheitliche_Normen/Begruendung_Einheitlic_ he_Normen.pdf (Abrufdatum: 29.04.2022)

⁴² Zuständig für die Umsetzung in persona ist bekanntlich die Oberbürgermeisterin bzw. der Oberbürgermeister.

⁴³ Vgl. dazu Obergerverwaltungsgericht des Saarlandes, Beschluss vom 03. Dezember 1999 – 1 W 7/99 –, juris, Rdnr. 40

Zu Absatz 2 Satz 3

Nach Absatz 2 Satz 3 bedarf es für die Abberufung der Leitung gegen deren Willen der Zustimmung der Rechtsaufsichtsbehörde.

Zwar gilt für die Kommunalaufsicht in Deutschland grundsätzlich das Opportunitäts- und nicht das Legalitätsprinzip. Damit obliegt die Entscheidung, wann und wie sie tätig wird, bei der Aufsichtsbehörde.⁴⁴ Allerdings wird das Ermessen aufgrund dieser ortsgesetzlichen Regelung eingeschränkt sein. Der Prüfung dürfte nur formale Wirkung zukommen, weil sich die Aufsicht nach Artikel 147 Abs. 2 der Verfassung der Freien Hansestadt Bremen auf die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung beschränkt. Weiter bleibt der Leiterin bzw. dem Leiter des Rechnungsprüfungsamtes oder deren Vertretung frei, die Rechtmäßigkeit der Maßnahme gerichtlich überprüfen zu lassen.

Die Zustimmung ist im bürgerlichen Recht die Erklärung des Einverständnisses mit einem regelmäßig von anderen Personen abgeschlossenen Rechtsgeschäft. Sie kann im Voraus (= Einwilligung) oder nach Abschluss des Rechtsgeschäftes (= Genehmigung) erteilt werden.⁴⁵ Für den Begriff der Einwilligung wird als Synonym oftmals auch die Begrifflichkeit „vorherige Zustimmung“ verwendet.

Mit dieser Begriffsdefinition lässt sich der Zeitpunkt der Zustimmung in Absatz 2 Satz 3 bestimmen: sie kann vor oder nach der Abberufung eingeholt werden. Der Zeitpunkt der Zustimmung der Rechtsaufsichtsbehörde kann in der Praxis nicht immer vor einer Abberufung der Leitung des Rechnungsprüfungsamtes eingehalten werden. Daher ist es ausreichend, wenn die Zustimmung nachträglich erfolgt, die Rechtsaufsichtsbehörde die Abberufung also genehmigt hat.

Zu Absatz 3 Satz 1

Prüferinnen und Prüfer müssen nach dieser Regelung über die für ihre Tätigkeit erforderlichen Fach- und Sozialkompetenzen verfügen. Im Gegensatz zur Leiterin oder zum Leiter des Rechnungsprüfungsamtes müssen sie über vertiefte Fachkenntnisse ihres konkreten Prüfbereiches verfügen oder über die Fähigkeit, sich in unbekannte Sachverhalte schnell einzuarbeiten. Auch Sozialkompetenz, z. B. in Form von Kommunikationsfähigkeit, Unvoreingenommenheit und Durchsetzungsfähigkeit, ist unverzichtbar. Da die Vertretung der Leiterin oder des Leiters ebenfalls zugleich Prüferin oder Prüfer ist, gelten diese Anforderungen auch für diese Stellenbesetzung.

Das Vorliegen dieser Kompetenzen ist im Rahmen der Auswahlverfahren festzustellen.

Zu Absatz 3 Satz 2

Um die in § 118 Absatz 3 Satz 1 LHO festgelegte Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamtes gegenüber dem Magistrat zu gewährleisten, werden nach § 72 Absatz 2 Satz 1 VerfBrhv in der aktuell noch gültigen Fassung die Bediensteten des Rechnungsprüfungsamtes vom Magistrat auf Vorschlag der Stadtverordnetenversammlung bestellt, befördert und entlassen.

Das Oberverwaltungsgericht Bremen hat § 72 Absatz 2 Satz 1 VerfBrhv im Jahre 2020 im Rahmen eines Gerichtsverfahrens⁴⁶ für nichtig befunden und daher diese Vorschrift außer Acht gelassen, da sie gegen die Regelungen des Bremischen Beamtengesetzes (BremBG) über die Zuständigkeiten des Magistrats als oberste Dienstbehörde bzw. der Oberbürgermeisterin als Dienstvorgesetzte oder des Oberbürgermeisters als Dienstvorgesetzter von Beamtinnen und Beamten der Stadt Bremerhaven verstoße. Die

⁴⁴ Vgl. Bovenschulte, in: Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, Handkommentar, 1. Auflage 2016, Art. 147, Rn. 16

⁴⁵ Creifelds, Rechtswörterbuch, 12. Aufl. 1994, Seite 1466

⁴⁶ OVG Bremen, Beschluss vom 27. Mai 2020 – 6 LP 287/19 -, juris

Verfassung für die Stadt Bremerhaven sei als kommunales Recht gegenüber dem Landesbeamtengesetz nachrangig.

Dienstvorgesezte oder Dienstvorgesetzter ist gemäß § 3 Absatz 2 BremBG, wer für beamtenrechtliche Entscheidungen über die persönlichen Angelegenheiten der Beamtin oder des Beamten zuständig ist.⁴⁷

Wer in persona Dienstvorgesezte oder Dienstvorgesetzter ist, bestimmt sich nach dem Aufbau der öffentlichen Verwaltung (§ 3 Absatz 4 Satz 1 BremBG). Dass § 52 Absatz 3 Satz 1 VerfBrhv die Oberbürgermeisterin als Dienstvorgesezte oder den Oberbürgermeister als Dienstvorgesetzten der städtischen Bediensteten bestimmt, entspricht dem allgemeinen beamtenrechtlichen Grundsatz, wonach in der Regel die Behördenleiterin Dienstvorgesezte bzw. der Behördenleiter Dienstvorgesetzter ist.⁴⁸ Diese allgemeinen Regelungen gelten auch für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Rechnungsprüfungsamtes. Auch für sie ist die Oberbürgermeisterin Dienstvorgesezte bzw. der Oberbürgermeister Dienstvorgesetzter.

Oberste Dienstbehörde ist gemäß § 3 Absatz 1 Satz 1 BremBG die oberste Behörde des Dienstherrn, in deren Dienstbereich die Beamtin oder der Beamte ein Amt bekleidet. Für die Stadtgemeinde Bremerhaven ist dies der Magistrat der Stadt Bremerhaven (§ 3 Absatz 1 Satz 2 BremBG).

Gemäß § 9 Absatz 1 Satz 2 des BremBG werden Beamtinnen und Beamte der Stadt Bremerhaven vom Magistrat der Stadt Bremerhaven ernannt. Bei Beförderungen handelt es sich gem. § 20 Absatz 1 BremBG ebenfalls um Ernennungen. Für Entlassungen der Beamtinnen und Beamten ist gem. §§ 30 Absatz 1, 32 Absatz 1 Satz 1 BremBG ebenfalls der Magistrat zuständig. Die Regelung des § 72 Absatz 2 Satz 1 VerfBrhv in der noch gültigen Fassung enthalte daher nach der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts Bremen eine unzulässige Einschränkung der Kompetenzen des Magistrats.⁴⁹

Weiter führt das Oberverwaltungsgericht Bremen ausdrücklich aus, dass es die sachliche Berechtigung der Regelung im § 72 Absatz 2 Satz 1 VerfBrhv nicht anzweifelt. Eine inhaltlich gleiche Regelung durch ein Landesgesetz ist demnach möglich.

Um der Regelung des § 72 Absatz 2 Satz 1 VerfBrhv wieder eine Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht zu verleihen, war die Übernahme des Regelungsgehalts der Vorschrift in eine landesgesetzliche Norm erforderlich.

Das beim Senator für Finanzen zuständige Referat entwickelte daher im Februar 2021 einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Bremisches Beamtengesetzes und der Landshaushaltsordnung⁵⁰, mit dem § 118 Absatz 3 LHO folgender neuer Satz 3 *angefügt* werden soll:

„Die Beamtinnen und Beamten des Rechnungsprüfungsamtes Bremerhaven werden auf Vorschlag der Stadtverordnetenversammlung bestellt, ernannt und abberufen.“

Laut Entwurfsbegründung soll mit dieser Formulierung der bisherige Wortlaut des § 72 Absatz 2 Satz 1 VerfBrhv sinngemäß als neuer Satz 3 in § 118 Absatz 3 der Landshaushaltsordnung als spezielle Regelung für die Beamtinnen und Beamten des

⁴⁷ Siehe dazu auch Brem. Bürgerschaft, LT-Drs. 17/882, S. 146

⁴⁸ Vgl. OVG Bremen a. a. O., Seite 11, 1. Absatz m. w. N.

⁴⁹ OVG Bremen, Beschluss vom 27. Mai 2020 – 6 LP 287/19 -, juris, Rdnr. 40

⁵⁰ Siehe Anlage zur Vorlage des Senators für Finanzen vom 26.02.2021 für die Sitzung des Senats am 16.03.2021. Diese Vorlage stand bereits unter Punkt 5. mit der Nr. 1186/20 auf der Tagesordnung der Sitzung des Senats am 16.03.2021.

Rechnungsprüfungsamtes der Stadt Bremerhaven aufgenommen werden. Dabei wurde das bisherige Wort „entlassen“ auf Grund seiner Missverständlichkeit („die Entlassung ist ein feststehender beamtenrechtlicher Begriff, der eine spezifische, hier nicht gemeinte Bedeutung hat“) durch das in diesem Zusammenhang im Ländervergleich übliche Wort „abberufen“ ersetzt.

Nach dem Sinn und Zweck des § 72 Absatz 2 Satz 1 VerfBrhv, der die Unabhängigkeit der Rechnungsprüferinnen und Rechnungsprüfer *zusätzlich* absichern soll, darf „Entlassung“ in der noch gültigen Fassung nicht im beamtenstatusrechtlichen Sinne⁵¹ verstanden werden. Gemeint ist vielmehr die Beendigung der Tätigkeit⁵² im Rechnungsprüfungsamt. Insbesondere ist die Umsetzung einer Beamtin oder eines Beamten vom Rechnungsprüfungsamt auf einen anderen Dienstposten in der Magistratsverwaltung von § 72 Absatz 2 Satz 1 VerfBrhv erfasst. Daher war die Abänderung des Begriffs „entlassen“ in „abberufen“ mehr als sachgerecht.

Die Bestellung und Abberufung bezieht sich auf die Übertragung bzw. den Entzug von Funktionen, nämlich der der Rechnungsprüferinnen und Rechnungsprüfer, im Rechnungsprüfungsamt.⁵³ Es handelt sich dabei beamtenrechtlich oftmals um Umsetzungen, für die gem. § 3 Absatz 2 BremBG die bzw. der Dienstvorgesetzte zuständig ist. Die Schutzfunktion des § 72 Absatz 2 Satz 1 VerfBrhv wird mit der „Bestellung“ der Prüferinnen und Prüfer begonnen und mit deren „Abberufung“⁵⁴ beendet.

Mit dem Gesetz zur Änderung des Bremischen Beamtengesetzes und der Landeshaushaltsordnung vom 13. Juli 2021 (Brem.GBl. S. 604) wurde der zuvor erwähnte Formulierungsvorschlag des Senators für Finanzen dem § 118 Absatz 3 LHO als Satz 3 angefügt.⁵⁵

§ 118 Absatz 3 Satz 3 LHO n. F. erfasst allerdings ausschließlich Beamtinnen und Beamte des Rechnungsprüfungsamtes. Theoretisch denkbar wäre, dass im Vorzimmer tätige Beamtinnen und Beamte ebenfalls einem entsprechenden Vorschlag der Stadtverordnetenversammlung unterliegen würden. Das dürfte nach dem Sinn und Zweck dieser Vorschrift nicht erforderlich sein, weil diese keine unmittelbaren Prüfungs- bzw. Beratungsaufgaben wahrnehmen. Da in der Praxis (aus wirtschaftlichen Gründen) jedoch meistens Beschäftigte im Angestelltenverhältnis im Vorzimmer des Rechnungsprüfungsamtes arbeiten (werden), wird diesbezüglich eine Befassung in der Stadtverordnetenversammlung wohl nicht notwendig sein.

Im Rechnungsprüfungsamt arbeiten aber regelmäßig auch Prüferinnen und Prüfer als Bedienstete im Angestelltenverhältnis. Zuständig für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Rechnungsprüfungsamtes ist ausschließlich die Stadt Bremerhaven im Rahmen ihrer Personalhoheit, welche zur Selbstverwaltungsgarantie gemäß Art. 28 Absatz 2 Satz 1 GG gehört. Die arbeitsrechtlichen Vorschriften stehen nicht im Konflikt mit den beamtenrechtlichen Vorschriften auf Landesebene.

⁵¹ Vgl. § 21 Nr. 1 BeamtStG

⁵² Siehe Oebbecke/Desens, Die Rechtsstellung der Leitungen der örtlichen Rechnungsprüfung in Nordrhein-Westfalen, 2012, Seite 33

⁵³ Ähnlich auch Oebbecke/Desens, Die Rechtsstellung der Leitungen der örtlichen Rechnungsprüfung in Nordrhein-Westfalen, 2012, Seite 33: „Unter Bestellung und Abberufung ist dabei nur die Übertragung bzw. die Entziehung des Aufgabenbereichs eines Mitglieds der Rechnungsprüfung zu verstehen.“

⁵⁴ Vgl. Oebbecke/Desens, Die Rechtsstellung der Leitungen der örtlichen Rechnungsprüfung in Nordrhein-Westfalen, 2012, Seite 33

⁵⁵ Siehe hierzu Bremische Bürgerschaft, Drucksache 20/999, Mitteilung des Senats vom 08.06.2021, unter: https://www.bremische-buergerschaft.de/drs_abo/2021-06-09_Drs-20-999_2ec43.pdf (Abrufdatum: 03.05.2022)

Damit die Stadtverordnetenversammlung das Vorschlagsrecht auch für diese Beschäftigten im Angestelltenverhältnis behält, war es erforderlich, eine entsprechende Norm in die neue Rechnungsprüfungsordnung aufzunehmen. Dies ist mit § 4 Absatz 3 Satz 2 geschehen, der da wie folgt lautet:

„Die Leiterin oder der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes Bremerhaven sowie deren Stellvertretung und die Prüferinnen und Prüfer werden auf Vorschlag der Stadtverordnetenversammlung bestellt, angestellt, befördert und abberufen.“

Die Arbeitsgruppe Rechnungsprüfungsordnung hat sich in ihrer Sitzung am 19.07.2021 dafür ausgesprochen, dass der § 4 Absatz 3 Satz 2 ebenfalls in § 72 Absatz 2 Satz 1 VerfBrhv übernommen werden soll.

Für den beamtenrechtlichen Begriff „ernannt“⁵⁶ im Formulierungsvorschlag des Senators für Finanzen und nun in § 118 Absatz 3 Satz 3 LHO n. F. wurden hier auf kommunaler Ebene die Wörter „angestellt“ und „befördert“ verwendet, um insbesondere damit auch vergleichbare Maßnahmen gegenüber Beschäftigte im Angestelltenverhältnis mit einzubeziehen. Zudem stimmen diese Begrifflichkeiten mit denen im § 50 Absatz 1 Nr. 6 VerfBrhv überein.

Zwar begibt sich die Stadt Bremerhaven mit dieser Formulierung vom Wortlaut her auf den ersten Blick mit den bereits erwähnten beamtenrechtlichen Vorschriften im Bremischen Beamtengesetz in Konflikt. Eine historische Auslegung dieser Norm (und des geplanten/beabsichtigten zukünftigen gleichlautenden § 72 Absatz 2 Satz 1 VerfBrhv) in Verbindung mit der Begründung zu § 118 Absatz 3 Satz 3 LHO n. F. zeigt aber, dass es sich hierbei lediglich um eine kommunale Erweiterung der landesrechtlichen Vorschrift handelt. Die Zulässigkeit dieser Erweiterung ergibt sich, wie bereits ausgeführt worden ist, aus der Personalhoheit der Stadtgemeinde Bremerhaven und ist daher rechtlich nicht zu beanstanden.

Nach § 23 Absatz 2 Nr. 17 VerfBrhv kann die Stadtverordnetenversammlung dieses Vorschlagsrecht zur Bestellung der Leiterin oder des Leiters des Rechnungsprüfungsamtes nicht übertragen. Dies gilt aus Rechtsgründen ebenfalls für das Vorschlagsrecht nach § 118 Absatz 3 Satz 3 LHO n. F. und damit auch im Sinne von § 4 Absatz 3 Satz 2 (und des geplanten/beabsichtigten zukünftigen gleichlautenden § 72 Absatz 2 Satz 1 VerfBrhv) für Beamtinnen und Beamte im Rechnungsprüfungsamt.

Dies ergibt sich aus der Wesentlichkeitstheorie (bzw. dem Parlamentsvorbehalt). Danach ist der Gesetzgeber verpflichtet, die „wesentlichen Entscheidungen“, die „statusbildenden Normen“ in den Grundzügen durch ein förmliches Gesetz festzulegen (Entscheidungsprärogative und Regelungspflicht des Parlaments, abgeleitet aus Art. 20 Absatz 2 und 3 GG).⁵⁷

Welche Entscheidungen in diesem Zusammenhang als „wesentlich“ angesehen werden müssen und damit der gesetzgeberischen Gestaltungspflicht unterliegen, bedarf einer sorgfältigen Konkretisierung, die sich an den jeweils betroffenen Lebensbereichen und Rechtspositionen des Bürgers und der Eigenart der Regelungsgegenstände insgesamt zu orientieren hat (Anhaltspunkte:⁵⁸ Bedeutung für die Allgemeinheit, Grad der individuellen

⁵⁶ Eine Ernennung bezieht sich gemäß § 9 Absatz 1 Satz 2 BremBG auf die Begründung eines Beamtenverhältnisses als auch auf eine Beförderung gemäß § 20 Absatz 1 BremBG. Siehe dazu auch § 8 Absatz 1 BeamStG.

⁵⁷ Vgl. BVerfGE 33,1, 11 f.; BVerfGE 34, 165, 192; BVerfGE 41, 251, 259 f.

⁵⁸ Siehe Katz, Staatsrecht, 9. Aufl. 1989, Rdnr. 195

Betroffenheit, gewichtige Güterabwägungsfragen, Intensität der Regelung bzw. des staatlichen Handelns, vgl. insbes. Art. 80 Absatz 1 Satz 2 GG).

Dabei verlangen die Prinzipien der Demokratie und des Rechtsstaates nicht, dass die Rechtsetzung ausschließlich beim Parlament liegt. Ein Rechtsetzungsmonopol besitzt das Parlament nur für Gesetze im formellen Sinne. Die übrigen positiven Rechtsnormen bedürfen lediglich einer vom Parlament beschlossenen Ermächtigung, in der Inhalt, Zweck und Ausmaß gesetzlich bestimmt sein müssen (vgl. Art. 80 GG).⁵⁹ Stets müssen aber alle wesentlichen, grundlegenden Entscheidungen vom Gesetzgeber selbst getroffen werden.

Die landesrechtlichen Zuständigkeitsnormen im Bremischen Beamtengesetz erfordern aufgrund ihrer Bedeutung eine entsprechende Delegationsbefugnis ebenfalls in einer landesrechtlichen Regelung. Eine Weiterverlagerung der Zuständigkeit der Stadtverordnetenversammlung für dieses Vorschlagsrecht beispielsweise auf den Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss allein aufgrund einer ortsgesetzlichen Regelung (Satzung) würde voraussichtlich aufgrund der Unvereinbarkeit mit höherrangigem Recht von einem Gericht für nichtig erklärt werden.

Das Vorschlagsrecht im Sinne des Absatzes 3 Satz 2 liegt bei der Stadtverordnetenversammlung. Hierfür ist gemäß §§ 33 Absatz 1 Satz 1, 32 Absatz 1 VerfBhv Stimmenmehrheit der anwesenden Mitglieder erforderlich.

Die gegenseitigen Befugnisse zwischen Stadtverordnetenversammlung einerseits und Magistrat bzw. Oberbürgermeisterin oder Oberbürgermeister andererseits sind im Sinne dieser Vorschrift wie folgt abzugrenzen:

Eine alleinige Entscheidung der Verwaltungsspitze ist ausgeschlossen. Eine Bestellung, Ernennung (Anstellung bzw. Beförderung) oder Abberufung ohne Vorschlag der Stadtverordnetenversammlung ist daher nicht zulässig.⁶⁰ Im Übrigen behält die Verwaltungsspitze ihre beamten- und personalrechtlichen Entscheidungsrechte sowie rechtlichen Pflichten.

Die Bediensteten des Rechnungsprüfungsamtes unterliegen den Anforderungen des Art. 33 Absatz 2 GG: Ihre Bestellung und Ernennung (Anstellung bzw. Beförderung) ist allein nach Eignung, Befähigung und fachliche Leistung zu entscheiden.⁶¹

Eine Abberufung muss nicht zwangsläufig mit einer Entlassung verbunden sein, sondern kann auch eine „Umsetzung“, mithin eine Ablösung aus dem Rechnungsprüfungsamt und die Übertragung eines anderen gleichwertigen Dienstpostens zur Folge haben. Das heißt, dass es auch für eine „Umsetzung“ jedenfalls als Auftakt des Verfahrens eines Vorschlags durch

⁵⁹ Siehe Katz, Staatsrecht, 9. Aufl. 1989, Rdnr. 340

⁶⁰ So auch Stauch, Rechtliche Expertise für den Magistrat der Stadt Bremerhaven, 2018, Seite 10, zu § 72 Absatz 2 Satz 1 VerfBrhv.

Das Oberverwaltungsgericht Bremen scheint in dem Beschluss vom 27. Mai 2020, Az. 6 LP 287/19, juris, ebenfalls diese Auffassung zu vertreten, weil es trotz der Verwendung der Begriffe „auf Vorschlag“ im § 72 Absatz 2 Satz 1 VerfBrhv diese Vorschrift nicht mit den Zuständigkeitsregelungen im Bremischen Beamtengesetz für vereinbar hielt.

⁶¹ Zur ordnungsgemäßen Auswahlentscheidung des Rates einer Gemeinde und zur Mitbestimmung im Rahmen einer Bestellung eines Leiters eines Rechnungsprüfungsamtes siehe Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 09. November 2001 – 1 B 1146/01 –, juris. Die notwendige Einbeziehung der Stadtverordnetenversammlung bei Stellenbesetzungen im Rechnungsprüfungsamt ergibt sich bereits aus dem Sinn und Zweck der Bestellungen. In anderen Bundesländern, wo der Rat (die Vertretung) für die Bestellung zuständig ist, werden ihm (ihr) Vorschläge dafür nach einer internen oder externen Ausschreibung zur Entscheidung vorgelegt (siehe dazu Oebbecke/Desens, Die Rechtsstellung der Leitungen der örtlichen Rechnungsprüfung in Nordrhein-Westfalen, 2012, Seite 33).

die Stadtverordnetenversammlung bedarf.⁶² Eine andere Auslegung würde die gesetzlich beabsichtigte Schutzstellung praktisch leerlaufen lassen.

Die Bestellung sowie die Abberufung zielen auf den Beginn und die Beendigung der Funktion im Rechnungsprüfungsamt, nicht auf die Beendigung des Dienstverhältnisses der Beamtin bzw. des Beamten oder des Arbeitsverhältnisses der bzw. des Beschäftigten im Angestelltenverhältnis hin.⁶³ Diese Regelung hat erhebliche praktische Bedeutung; denn die Umsetzung einer Beamtin bzw. eines Beamten kann grundsätzlich aus jedem beliebigen sachlichen Grund erfolgen.⁶⁴ Es liegt auf der Hand, dass die Unabhängigkeit der Leiterin bzw. des Leiters des Rechnungsprüfungsamtes und der übrigen mit Prüfungsaufgaben betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Rechnungsprüfungsamtes nachhaltig geschwächt würde, wenn deren Umsetzung nicht an einen Beschluss der Stadtverordnetenversammlung gebunden wäre.⁶⁵

Das Vorschlagsrecht der Stadtverordnetenversammlung bei den personellen Entscheidungen für das Rechnungsprüfungsamt ist daher stark und akzentuiert zu verstehen.⁶⁶ Aufgrund des Sinns und Zwecks dieser Vorschrift wird man wohl davon ausgehen müssen, dass der Magistrat bzw. die Oberbürgermeisterin oder der Oberbürgermeister im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten dem Vorschlag der Stadtverordnetenversammlung nur aus Rechtsgründen entgegenstehen könnten.⁶⁷

Zu Absatz 4

Unter den Begriff der Leitung fällt auch hier die stellvertretende Leitung des Rechnungsprüfungsamtes.

Satz 2 entspricht § 72 Absatz 3 Satz 2 VerfBrhv.

Zu Absatz 5

Mit dieser Vorschrift wurde § 72 Absatz 4 VerfBrhv übernommen und erweitert.

Zu Absatz 6

Satz 1 entspricht § 72 Absatz 2 Satz 2 VerfBrhv und sichert die sachliche Unabhängigkeit der Bediensteten im Rechnungsprüfungsamt. Sie dürfen demnach keine anderen Aufgaben wahrnehmen, die selbst Gegenstand einer Prüfung sein könnten.

Satz 2 enthält das Verbot der Selbstprüfung. Wie sich aus der Formulierung „oder [...] aus anderen Gründen“ ergibt, ist Voraussetzung für dieses Verbot immer, dass die Unabhängigkeit wegen der früheren Mitwirkung am Prüfungsgegenstand gefährdet erscheint.

Auf die Ausführungen zu § 1 Absatz 4 wird ergänzend verwiesen.

⁶² So bereits Pottschmidt, Rechtsgutachten zur Stellung des Rechnungsprüfungsamtes Bremerhaven in der Verwaltungshierarchie, 2002, Seite 16 f.; ebenso Stauch, Rechtliche Expertise für den Magistrat der Stadt Bremerhaven, 2018, Seite 11, jeweils zum Begriff „Entlassung“ in § 72 Absatz 2 Satz 1 VerfBrhv.

⁶³ Vgl. Zahradnik, in: Bennemann u. a., Kommunalverfassungsrecht Hessen, Loseblatt-Sammlung, Stand: 10/2020, § 130 HGO, Rdnr. 12

⁶⁴ Vgl. BVerwGE 89, 199, 201

⁶⁵ So auch Pottschmidt, Rechtsgutachten zur Stellung des Rechnungsprüfungsamtes Bremerhaven in der Verwaltungshierarchie, 2002, Seite 16 f.,

⁶⁶ So auch Stauch, Rechtliche Expertise für den Magistrat der Stadt Bremerhaven, 2018, Seite 11, zu § 72 Absatz 2 Satz 1 VerfBrhv.

⁶⁷ So wohl auch Stauch a. a. O., Seite 12

Zu § 5 Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss

§ 5 regelt die Rechtsstellung des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses im Rahmen der Rechnungsprüfung.

Der bislang über eine Dienstanweisung gebildete Rechnungsprüfungsausschuss wird spätestens mit Bekanntmachung dieser neuen Rechnungsprüfungsordnung abgeschafft.

Zu Absatz 1

Bei dem Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss handelt es sich um einen nach § 43 Absatz 1 VerfBrhv zu bildenden Pflichtausschuss. Diesem kann sodann nach § 41 Absatz 1 VerfBrhv in Verbindung mit § 49 Absatz 1 Satz 1 a. E. GOSTVV einzelne Aufgaben übertragen werden.

Absatz 1 beauftragt insoweit den Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss mit den Angelegenheiten des Rechnungsprüfungsamtes. Diese Regelung entspricht im Übrigen § 57 Absatz 2 GOSTVV.

Zu Absatz 2

Der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss hat nach Absatz 2 die Aufgabe, über die Berichte des Rechnungsprüfungsamtes zu beraten. Während der Beratung werden sich die Mitglieder dieses Ausschusses eine eigene Meinung darüber bilden, inwieweit die geprüfte Stelle in den geprüften Bereichen rechtmäßig, zweckmäßig und wirtschaftlich gehandelt hat.

Aufgrund des Beratungsergebnisses empfiehlt der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss der Stadtverordnetenversammlung im Rahmen der Vorbereitung ihrer Beschlüsse nach § 49 Absatz 1 Satz 1 a. A. GOSTVV entsprechende Maßnahmen.

Alternativ ist der Ausschuss aber auch im Rahmen seiner Zuständigkeit nach Absatz 1 befugt, dem Magistrat als Kollegialorgan gegenüber Empfehlungen auszusprechen oder ihm unmittelbare Anweisungen zu erteilen.

Welcher Weg hier vom Ausschuss zu wählen ist, hängt von den Umständen des Einzelfalles ab (z. B. Bedeutung und Umfang der Angelegenheit, zeitliche Dringlichkeit).

In jedem Falle hat der Ausschuss über Empfehlungen bzw. notwendige Maßnahmen einen Beschluss zu fassen.

Dabei macht es keinen Sinn, der Stadtverordnetenversammlung die Prüfungsberichte regelmäßig zu übersenden. Sie hat die Angelegenheiten des Rechnungsprüfungsamtes gemäß § 5 Absatz 1 auf den Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss übertragen.

Die Befassung der Stadtverordnetenversammlung mit den Prüfungsberichten des Rechnungsprüfungsamtes sollte sich daher auf Angelegenheiten von besonderer Bedeutung beschränken.

Hiervon unberührt bleibt § 23 Absatz 3 VerfBrhv. Demnach kann die Stadtverordnetenversammlung Angelegenheiten, deren Beschlussfassung sie auf Ausschüsse übertragen hat, jederzeit an sich ziehen.

Auf die Ausführungen zu § 9 Absatz 2, 5. Spiegelstrich, wird ergänzend verwiesen.

Zu Absatz 3

Hierbei handelt es sich um eine rein organisatorische Regelung.

Zu § 6 Organisation des Rechnungsprüfungsamtes

Zu Absatz 1

Die Unabhängigkeit der Rechnungsprüfung wird in Absatz 1 dahingehend konkretisiert, dass die Leiterin oder der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes die Prüfungsplanung, den Gegenstand, den Umfang und die Reihenfolge der Prüfungsaufträge sowie die Art der Prüfungsdurchführung usw. eigenverantwortlich nach pflichtgemäßem Ermessen regelt.

Die Prüfungsplanung darf also nicht willkürlich erfolgen, sondern muss, wie sich auch bereits aus § 1 Absatz 3 ergibt, chancen-, nutzen- und risikoorientiert erfolgen. Sie kann beispielsweise so gestaltet sein, dass alle Prüfungsbereiche mindestens alle fünf Jahre einmal geprüft werden. Eine häufigere Prüfung kann sich aber aus einer Chancen-, Nutzen- und Risikoanalyse ergeben.⁶⁸

Auf Basis der Prüfungsplanung werden die konkreten Prüfungen festgelegt. Hierzu gehören z. B. das genaue Prüfungsobjekt, das Ziel der Prüfung, die beteiligten Prüferinnen und Prüfer sowie der Prüfungszeitraum.

Zu der Art der Durchführung der Prüfung gehört z. B. die Entscheidung, ob ex ante, projektbegleitend⁶⁹ oder ex post geprüft werden soll.

Absatz 1 ist in Verbindung mit § 3 Absatz 2 Satz 1 auszulegen, wonach das Rechnungsprüfungsamt bei seinen Prüfungen und Beratungen unabhängig und keinen fachlichen Weisungen unterworfen ist.

Der Magistrat ist zwar gemäß § 50 Absatz 2 VerfBrhv oberste Dienstbehörde und die Oberbürgermeisterin oder der Oberbürgermeister ist Dienstvorgesetzte oder Dienstvorgesetzter der städtischen Bediensteten gemäß § 52 Absatz 3 Satz 1 VerfBrhv. Die Funktionen des fachlichen Vorgesetzten sind aber der Oberbürgermeisterin oder dem Oberbürgermeister durch die unmittelbare Unterstellung des Rechnungsprüfungsamtes unter die Stadtverordnetenversammlung entzogen (siehe § 72 Absatz 1 VerfBrhv).

Fachvorgesetzte dürfen im Rahmen eines bestimmten Fachgebiets oder Arbeitsgebiets über alle zur Aufgabenerfüllung notwendigen Handlungen ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entscheiden und entsprechende Weisungen erteilen.⁷⁰ Fachvorgesetzte der Leiterin oder des Leiters und damit zugleich höhere Fachvorgesetzte der übrigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Rechnungsprüfungsamtes ist also mit den vorherigen Ausführungen die Stadtverordnetenversammlung.⁷¹

Dies bedeutet indes jedoch nicht, dass jeder Bedienstete des Rechnungsprüfungsamtes unmittelbar der Stadtverordnetenversammlung untersteht. § 72 Absatz 1 VerfBrhv ist vielmehr dahingehend zu verstehen, dass das Rechnungsprüfungsamt mit seiner vorausgesetzten und verwaltungstypischen hierarchischen Binnenstruktur, d. h. in der

⁶⁸ Siehe Institut der Rechnungsprüfer, Begründung „Einheitliche Normen der Rechnungsprüfung in Deutschland“ (Stand: 16.11.2016), Seite 8 zu § 6 Absatz 1 unter: https://www.idrd.de/fileadmin/user_upload/idr/downloads/Einheitliche_Normen/Begruendung_Einheitlic_ he_Normen.pdf (Abrufdatum: 29.04.2022)

⁶⁹ Siehe exemplarisch § 2 Absatz 3 Satz 1

⁷⁰ Siehe unter: <https://de.wikipedia.org/wiki/Fachvorgesetzter> m. w. N. (Abrufdatum: 29.04.2022)

⁷¹ So wohl auch Pottschmidt, Rechtsgutachten zur Stellung des Rechnungsprüfungsamtes Bremerhaven in der Verwaltungshierarchie, 2002, Seite 18

Person der Leiterin oder des Leiters und bei deren Verhinderung deren Vertretung, der Stadtverordnetenversammlung unmittelbar untersteht.⁷²

Die Stadtverordnetenversammlung kann ihre Fachvorgesetztenfunktion auch auf den Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss delegieren. Auf die Ausführungen zu § 5 Absatz 1 wird verwiesen.

Eine Delegation der Fachvorgesetztenfunktion auf die Stadtverordnetenvorsteherin oder den Stadtverordnetenvorsteher ist jedoch nicht zulässig. Insoweit können diese nicht in der Ausübung von Kompetenzen der Stadtverordnetenversammlung an deren Stelle treten, wie etwa der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss die auf ihn delegierten Aufgaben der Stadtverordnetenversammlung eigenständig wahrnehmen kann. Vielmehr ist der innergemeindliche Kontakt der Stadtverordnetenversammlung zum Rechnungsprüfungsamt auf Seiten der Stadtverordnetenversammlung bei der Stadtverordnetenvorsteherin oder dem Stadtverordnetenvorsteher gebündelt. Diese bzw. dieser setzt die Maßnahmen der Stadtverordnetenversammlung bzw. des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses ausführend um.⁷³

Um die Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamtes zu gewährleisten, ist die Weisungsbefugnis des Magistrats, der Oberbürgermeisterin oder des Oberbürgermeisters sowie der Stadtverordnetenversammlung gegenüber dem Rechnungsprüfungsamt beschränkt. Dabei erstreckt sich die Weisungsfreiheit des Rechnungsprüfungsamtes auf die Arbeitsplanung, Auswahl der Prüfungen, Prüfungskonzept, Prüfungstiefe, Prioritätensetzung, Ergebnisfeststellung und Ergebnisbewertung, und zwar auch unter Einbeziehung von etwaigen Prüfungsaufträgen.

Zulässig seitens des Magistrats bzw. der Oberbürgermeisterin oder des Oberbürgermeisters in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen sind hingegen Weisungen für den äußeren Dienstbetrieb, die ohne Einfluss auf den zuvor genannten Unabhängigkeitsbereich bleiben. Dazu gehören beispielsweise die Feststellung von Dienstunfähigkeit, Befreiung von Dienstleistungen, Aussagegenehmigungen, Nebentätigkeitsgenehmigungen, Erteilung von Dienstzeugnissen, Untersuchung von Dienstunfällen, ferner Regelungen über Dienstzeiten, Zuweisungen von Arbeitsräumen, aber auch ein Verbot der Dienstgeschäfte⁷⁴. Im Einzelfall sind jedoch solche Weisungen immer im Lichte von § 4 Absatz 3 Satz 2 zu betrachten. Greifen z. B. disziplinarische Maßnahmen wie die Entfernung aus dem Dienst oder aber die Versetzung eines Beamten in den Schutzbereich des § 4 Absatz 3 Satz 2 bzw. in den des § 118 Absatz 3 Satz 3 LHO n. F. ein, so werden diese nur unter der vorherigen Einbeziehung der Stadtverordnetenversammlung zulässig sein.

Zu Absatz 2

Diese Norm legt die Verantwortung für die ordnungsgemäße und rechtzeitige Erledigung der Aufgaben fest.

Zu Absatz 3

Absatz 3 bestimmt, dass die Leiterin oder der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes Vorgesetzte bzw. Vorgesetzter der Prüferinnen und Prüfer sowie der sonstigen Bediensteten ist. Damit ist die Leiterin oder der Leiter auch (unmittelbare) Vorgesetzte oder (unmittelbarer) Vorgesetzter der Vertreterin oder des Vertreters. Es gelten die allgemeinen Vertretungsregelungen.

⁷² So wohl auch Pottschmidt, Rechtsgutachten zur Stellung des Rechnungsprüfungsamtes Bremerhaven in der Verwaltungshierarchie, 2002, Seite 22

⁷³ So auch Pottschmidt, Rechtsgutachten zur Stellung des Rechnungsprüfungsamtes Bremerhaven in der Verwaltungshierarchie, 2002, Seite 21

⁷⁴ Zum Verbot der Führung der Dienstgeschäfte gem. § 39 BreamtStG siehe OVG Bremen, Beschluss vom 27. Mai 2020 – 6 LP 287/19 -, juris

Vorgesetzte⁷⁵ sind nach § 3 Absatz 3 BremBG diejenigen, die einer Beamtin oder einem Beamten für die dienstliche Tätigkeit Weisungen erteilen dürfen. Für Beschäftigte im Angestelltenverhältnis gilt dies entsprechend (siehe § 106 GewO).

Vorgesetzte sind neben dem Dienstvorgesetzten⁷⁶ (dem Behördenleiter) entsprechend der Organisation (Geschäftsordnung) einer Behörde die Abteilungsleiter, Referenten, Sachgebietsleiter jeweils innerhalb ihres Aufgabenbereichs für die Dauer der Beauftragung mit entsprechenden Aufgaben. Dies gilt für Amtsleiterinnen bzw. Amtsleiter und bei deren Abwesenheit für deren Vertretungen⁷⁷ ebenso. Die Bestellung zur bzw. zum Vorgesetzten ist ein Organisationsakt und wird in der Regel durch Geschäftsverteilungsplan oder konkrete Übertragung eines Dienstpostens ohne ausdrücklichen Hinweis als mitverfügt angesehen.⁷⁸

Zu § 7 Informationsrechte des Rechnungsprüfungsamtes

Zu Absatz 1

Nur bei Kenntnis sämtlicher Informationen ist es dem Rechnungsprüfungsamt möglich, die entsprechende Entscheidung über den zu prüfenden Gegenstand zu treffen. Darüber hinaus ist eine ordnungsgemäße Prüfung nur möglich, wenn alle notwendigen Informationen bekannt sind. Das Informationsrecht ist daher nur äußeren Grenzen unterworfen, wenn z. B. ein offensichtlicher Rechtsmissbrauch vorliegt.

Absatz 1 Satz 3 bestimmt ausdrücklich, dass die in den nachfolgenden Absätzen aufgeführten Informationsmöglichkeiten nicht abschließend sind.

Eine Begründungspflicht seitens des Rechnungsprüfungsamtes besteht nicht (siehe Absatz 2 a. E.). Dies ergibt sich (auch) aus der Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamtes und der damit einhergehenden Entscheidungs- und Weisungsfreiheit bezüglich des Prüfungsgegenstandes.

Zu Absatz 2

Absatz 2 gibt dem Rechnungsprüfungsamt das Recht, Informationen, Aufklärungen und Nachweise (z. B. Unterlagen, Belege) vom Magistrat, von allen Bediensteten der Stadt Bremerhaven sowie von allen zu prüfenden Stellen und deren Bediensteten zu verlangen.

Diese Informationsbefugnis des Rechnungsprüfungsamtes soll nach dieser Vorschrift nur für die Wahrnehmung seiner Aufgaben bestehen.

Zu Absatz 3 bis 7

Diese Absätze regeln weitere detaillierte Regelungen zum Informationsrecht des Rechnungsprüfungsamtes.

⁷⁵ Wird nicht selten auch als „unmittelbare:r Vorgesetzte:r bezeichnet: siehe nur Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 17. Dezember 2015 – 3 BV 13.773 –, juris

⁷⁶ Zum Begriff des Dienstvorgesetzten siehe die Ausführungen zu § 4 Absatz 3 Satz 2. Davon zu unterscheiden sind die Fachvorgesetzten: siehe dazu die Ausführungen zuvor zum Absatz 1.

⁷⁷ Hierbei handelt es sich um die sogenannte allgemeine Abwesenheitsvertretung. Davon zu unterscheiden ist die in diesem Ortsgesetz mit der Formulierung „im Verhinderungsfalle“ zum Ausdruck gekommene besondere Vertretungsregelung (vgl. z. B. § 3 Absatz 4).

⁷⁸ Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 17. Dezember 2015 – 3 BV 13.773 –, juris, Rdnr. 16 m. w. N.

Zu Absatz 8

Absatz 8 verpflichtet das Beteiligungsmanagement der Stadt Bremerhaven, dem Rechnungsprüfungsamt „entsprechende Unterlagen“ der in privater Rechtsform geführten Unternehmen, an denen die Stadt Bremerhaven direkt und indirekt beteiligt ist, vorzulegen.

„Entsprechende Unterlagen“ im Sinne dieser Vorschrift sind solche, die das Rechnungsprüfungsamt im Rahmen seiner Aufgabenerfüllung gemäß § 2 Absatz 2 Nr. 6 und Nr. 7 benötigt. Auf die dortigen Ausführungen wird verwiesen.

Hinsichtlich der Unterlagen, die dem Rechnungsprüfungsamt für eine Betätigungsprüfung gemäß § 2 Absatz 2 Nr. 6 zu übersenden sind, gilt Folgendes:

Die Prüfung von Unternehmen, an denen die Stadt Bremerhaven mit Mehrheit beteiligt ist, ist durch das „Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegegesetz – HGrG)“ vom 19. August 1969, BGBl. I, S. 1273, geregelt. § 53 HGrG räumt den Gebietskörperschaften unter bestimmten Voraussetzungen Rechte ein, die über diejenigen hinausgehen, die den Aktionären nach den Vorschriften des Aktiengesetzes zustehen. Gemäß § 49 HGrG gilt § 53 HGrG für den Bund, die Länder und damit auch für die Stadt Bremerhaven einheitlich und unmittelbar. Die der Stadt Bremerhaven danach zustehenden Befugnisse sollen gemäß § 67 LHO unter den dort genannten Voraussetzungen im Übrigen auch für die Unternehmen vereinbart werden, an denen die Stadt Bremerhaven nicht mit Mehrheit beteiligt ist.

Soweit die vorgenannten Prüfungsbefugnisse der Stadt Bremerhaven nach den §§ 53 und 54 HGrG in der Satzung oder im Gesellschaftsvertrag des Unternehmens eingeräumt worden sind, hat das Beteiligungsmanagement als zuständige Stelle für den Magistrat dem Rechnungsprüfungsamt insbesondere

- die Berichte der Abschlussprüfer,
- die Lageberichte,
- die Niederschriften über Gesellschafterversammlungen und über Sitzungen des Aufsichtsrates oder eines entsprechenden Aufsichtsorgans,
- sonstige Unterlagen, die für die Beurteilung der Situation des Unternehmens von besonderer Bedeutung sind,

zu übersenden. Hinsichtlich weiterer Einzelheiten wird auf § 69 LHO sowie auf die Ausführungen in den VV-LHO zu § 69 LHO und zu § 68 LHO verwiesen.

Schließlich kann das Beteiligungsmanagement dem Rechnungsprüfungsamt zunächst nur die Unterlagen zur Verfügung stellen, welche ihm vorliegen. Um welche Unterlagen es sich dabei handelt, wird von der Art und dem Umfang der Beteiligung abhängen. So wird das Beteiligungsmanagement nur die Unterlagen zur Verfügung gestellt bekommen haben, welche es für die „Verwaltung“ der Beteiligung benötigt.

Allerdings kann das Rechnungsprüfungsamt grundsätzlich sämtliche Unterlagen anfordern, welche es im Rahmen der Ausübung seines Ermessensspielraums im Prüfungsverfahren für erforderlich hält.⁷⁹ Dies umfasst auch unter Geheimnisschutz stehende Informationen.⁸⁰

Gemäß § 54 HGrG kann in den Fällen des § 53 HGrG in der Satzung (im Gesellschaftsvertrag) mit Dreiviertelmehrheit des vertretenen Kapitals ferner bestimmt werden, dass sich die Rechnungsprüfungsbehörde der Gebietskörperschaft zur Klärung von

⁷⁹ Ähnlich auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstandsbericht zu "Informationsrechte der Mitglieder des Haushaltsausschusses im Hinblick auf die Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofs", 06.02.2017, Seite 5 m. w. N.

⁸⁰ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages a. a. O. m. w. N.

Fragen, die bei der Prüfung nach § 44 HGrG auftreten, unmittelbar unterrichten und zu diesem Zweck den Betrieb, die Bücher und die Schriften des Unternehmens einsehen darf.

„Entsprechende“ Unterlagen im Zusammenhang mit einer Betätigungsprüfung gem. § 2 Absatz 2 Nr. 6 und einer Beteiligungsprüfung gem. § 2 Absatz 2 Nr. 7 müssen also anhand der dem Rechnungsprüfungsamt im Einzelfall in der Satzung oder im Gesellschaftsvertrag des Unternehmens eingeräumten Prüfungsbefugnisse bestimmt werden. Dementsprechend kann das Beteiligungsmanagement dem Rechnungsprüfungsamt auch hier nur solche Unterlagen vorlegen, wenn ein entsprechender Anspruch auf Herausgabe besteht. Dies wiederum hängt maßgeblich von den Prüfungsvereinbarungen insbesondere gem. § 67 LHO ab. Diese können je nach der Art der Gesellschaft und der Beteiligung unterschiedlich sein.

Bei Gesellschaften mit beschränkter Haftung gibt es zudem eine spezialgesetzliche Ermächtigungsgrundlage: nach § 51a Absatz 1 GmbHG haben die Geschäftsführer jedem Gesellschafter auf Verlangen unverzüglich Auskunft über die Angelegenheiten der Gesellschaft zu geben und die Einsicht der Bücher und Schriften zu gestatten. Nach § 51a Absatz 2 GmbHG dürfen die Geschäftsführer aber die Auskunft und die Einsicht verweigern, wenn zu besorgen ist, dass der Gesellschafter sie zu gesellschaftsfremden Zwecken verwenden und dadurch der Gesellschaft oder einem verbundenen Unternehmen einen nicht unerheblichen Nachteil zufügen wird. Hierbei ist zu beachten, dass dieses Auskunfts- und Einsichtsrecht nach § 51a Absatz 1 GmbHG ausschließlich der Stadt Bremerhaven als Gesellschafterin zusteht, nicht aber dem Rechnungsprüfungsamt.

Zu Absatz 9

Absatz 9 trägt der Tatsache Rechnung, dass kein Rechnungsprüfungsamt in der Lage sein wird, allen fachlichen Prüfungsanforderungen nachzukommen. Deshalb muss für die Leitung die Möglichkeit bestehen, für die Prüfungstätigkeit Sachverständige hinzuzuziehen. Dies wird bei Spezialfragen regelmäßig auch erforderlich sein.

Diese Sachverständigen unterstützen das Rechnungsprüfungsamt mit ihrem Sachverstand, treten aber nicht an deren Stelle. Die Letztverantwortung für eine ordnungsgemäße Prüfung verbleibt also beim Rechnungsprüfungsamt.⁸¹

Aus der Gesetzessystematik dieses Ortsgesetzes ergibt sich, dass sich der Begriff „Leitung“ auch hier auf die Leiterin oder den Leiter des Rechnungsprüfungsamtes sowie auf deren Stellvertretung bezieht. Damit gelten die allgemeinen Vertretungsregelungen.

Zu § 8 Mitwirkung der zu prüfenden Stellen

Zu Absatz 1

Den Informationsrechten des Rechnungsprüfungsamtes gemäß § 7 steht die hier festgelegte Auskunftspflicht der zu prüfenden Stellen gegenüber.

Auf § 95 LHO wird ergänzend verwiesen.

Zu Absatz 2

Absatz 2 konkretisiert die Mitwirkungsverpflichtung.

Ein Arbeitsplatz für die Prüfung kann dem Rechnungsprüfungsamt von der zu prüfenden Stelle nur bereitgestellt werden, wenn dies auch tatsächlich möglich ist.

⁸¹ Siehe Institut der Rechnungsprüfer, Begründung „Einheitliche Normen der Rechnungsprüfung in Deutschland“ (Stand: 16.11.2016), Seite 9 zu Absatz 6 S. 1, unter: https://www.idrd.de/fileadmin/user_upload/idr/downloads/Einheitliche_Normen/Begruendung_Einheitlic he_Normen.pdf (Abrufdatum: 29.04.2022)

Zu § 9 Berichterstattung (Prüfungsberichte)

Zu Absatz 1 Satz 1

Nach dieser Vorschrift hat das Rechnungsprüfungsamt „zeitnah“ über die Prüfungsergebnisse zu berichten.

Zeitnah ist eine Berichterstattung nur dann, wenn sie so zügig erfolgt, dass aus ihr noch die notwendigen Konsequenzen gezogen werden können.⁸² Nur so dient das Rechnungsprüfungsamt dem Wohl der Allgemeinheit (vgl. § 1 Absatz 1 Satz 2).

Zu Absatz 1 Satz 2

Hiernach werden die Prüfungsergebnisse in einem schriftlichen Prüfungsbericht zusammengefasst.

Aus diesem Wortlaut sowie aus der Überschrift ist erkennbar, dass § 9 den Inhalt und das Verfahren von Prüfungsberichten nach einer abgeschlossenen *Prüfung* regelt.

Die Berichterstattung über eine Beratung wird mithin nicht von § 9 erfasst und ist vom Ortsgesetzgeber bewusst nicht geregelt worden. Das Rechnungsprüfungsamt entscheidet insoweit im Rahmen seiner Unabhängigkeit gemäß § 3 Absatz 2 Satz 1 selbst darüber, inwieweit es eine Berichterstattung für sinnvoll erachtet und wenn ja, wie es eine solche inhaltlich gestaltet.

Die Berichterstattung über eine Beratung durch das Rechnungsprüfungsamt an den Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss ist mithin formfrei. Hinsichtlich des Verfahrensablaufs kann es aber geboten sein, sich an den Regelungen des § 9 entsprechend zu orientieren.

Zu Absatz 1 Satz 3

Die Berichterstattung soll sich hiernach auf die relevanten Prüfungsfeststellungen konzentrieren.

Nach § 1 Absatz 5 verbleibt die Verantwortung bei den jeweiligen Entscheidungsträgern. Damit liegt auch die Entscheidung, wie Missstände behoben werden, bei ihnen. Vom Rechnungsprüfungsamt kann daher nur festgestellt werden, durch welche Maßnahmen diese behoben werden könnten. Dabei handelt es sich um sogenannte Handlungsempfehlungen.

Zu Absatz 2

Absatz 2 legt den grundsätzlichen Inhalt des Prüfungsberichtes fest.

Ursprünglich enthielt die erste Entwurfsfassung des Gutachters für eine neue Rechnungsprüfungsordnung eine sehr ausführliche Vorschrift, die die Nachschau von Prüfungsfeststellungen regelte (Follow-Up). Diese Vorschrift wurde jedoch im Laufe des weiteren Ortsgesetzgebungsverfahrens gestrichen. Trotzdem soll künftig nachvollzogen werden können, ob festgestellte Missstände behoben wurden. Dadurch kann womöglich ein neues formales Prüfungsverfahren vom Rechnungsprüfungsamt vermieden werden.

Dem dient die Regelung des fünften Spiegelstrichs. Dort ist vorgesehen, dass in den Prüfungsbericht grundsätzlich die Empfehlung einer Frist durch das Rechnungsprüfungsamt aufzunehmen ist, bis wann die geprüfte Stelle die Beseitigung der festgestellten

⁸² Institut der Rechnungsprüfer, Begründung „Einheitliche Normen der Rechnungsprüfung in Deutschland“ (Stand: 16.11.2016), Seite 9 zu § 7 Absatz 1, unter: https://www.idrd.de/fileadmin/user_upload/idr/downloads/Einheitliche_Normen/Begruendung_Einheitlic he_Normen.pdf (Abrufdatum: 29.04.2022)

Beanstandungen gegebenenfalls unter Umsetzung der Handlungsempfehlungen an das Rechnungsprüfungsamt zurückzumelden hat.

Die Empfehlung einer solchen Frist durch das Rechnungsprüfungsamt soll bei festgestellten Beanstandungen und eventuellen Handlungsempfehlungen in Verbindung mit den Ausführungen zu den Prüfungsergebnissen den Mitgliedern des zuständigen Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses dabei behilflich sein, gemäß § 5 Absatz 2 eine Entscheidung zu treffen, welche Maßnahmen sie der Stadtverordnetenversammlung und bzw. oder dem Magistrat empfehlen.

Damit wird die Verantwortung für die Nachschau auf den Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss verlagert. Es ist zwar eine fristgemäße Rückmeldung durch die geprüfte Stelle an das Rechnungsprüfungsamt vorgesehen. Zwingend umzusetzen ist diese Regelung vom Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss jedoch nicht. Dessen Beschluss gemäß § 5 Absatz 2 kann im Einzelfall selbstverständlich auch andere Empfehlungen oder Maßnahmen enthalten. Damit entscheidet der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss im Rahmen seiner Zuständigkeit in eigener Verantwortung gemäß § 5 Absatz 2 nicht nur darüber, welche Empfehlungen oder Maßnahmen er für erforderlich hält, sondern auch in welcher Frist diese umzusetzen sind. Auf die Ausführungen zu § 5 Absatz 2 wird ergänzend verwiesen.

Die im Rechnungsprüfungsamt beschäftigten Prüferinnen und Prüfer dürften aufgrund ihrer Fachkompetenz und Berufserfahrung einschätzen können, bis wann die festgestellten Beanstandungen beseitigt bzw. bis wann die Handlungsempfehlungen umgesetzt worden sein sollten. Dies kann je nach Fallkonstellation sehr unterschiedlich sein.

Die Rückmeldung an das Rechnungsprüfungsamt dient im Regelfall der Überwachung der geprüften Stelle, ob festgestellte Beanstandungen beseitigt und eventuelle Handlungsempfehlungen umgesetzt worden sind. Das Rechnungsprüfungsamt informiert darüber den Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss gemäß § 11 in Berichtsform, der seinerseits – soweit dies erforderlich ist - erneut Empfehlungen oder Maßnahmen gemäß § 5 Absatz 2 beschließen kann. Auf die Ausführungen zu § 11 Absatz 2 wird ergänzend verwiesen.

Diese Regelung enthält keine Vorgabe dahingehend, in welcher Form die geprüfte Stelle eine solche Rückmeldung vorzunehmen hat. Gegebenenfalls müsste eine solche (z. B. in Berichtsform) vom Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss in dem Anweisungsbeschluss gemäß § 5 Absatz 2 vorgegeben werden.

Diese Regelung verdeutlicht noch einmal die Zuständigkeit des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses für Empfehlungen oder Maßnahmen nach festgestellten Beanstandungen. Das Rechnungsprüfungsamt hat gemäß § 3 Absatz 8 keinerlei Anweisungsrechte, auch nicht gegenüber den geprüften Stellen. Auf die Ausführungen zu § 1 Absatz 4 wird ergänzend verwiesen.

Schließlich wird darauf hingewiesen, dass mit dieser Regelung weitere Prüfungen durch das Rechnungsprüfungsamt nicht ausgeschlossen werden sollen und jederzeit möglich bleiben.

Zu Absatz 3 und 4

Hierbei handelt es sich um rein formale Regelungen.

Bei Detailinformationen kann es sich z. B. um (externe) Gutachten, (externe) Stellungnahmen, Tabellen oder Grafiken handeln.

Zu Absatz 5

Durch die Schlussbesprechung wird sowohl dem Rechnungsprüfungsamt als auch der geprüften Stelle die Gelegenheit eingeräumt, zu Prüfungsfeststellungen und Handlungsempfehlungen noch vor Fertigstellung des Prüfungsberichtes Stellung zu beziehen.

In der Praxis ist es nicht selten sinnvoll, der geprüften Stelle zur Vorbereitung auf die Schlussbesprechung den Entwurf des Prüfungsberichtes zu übersenden.

Lassen sich unterschiedliche Auffassungen zwischen Rechnungsprüfungsamt und geprüfter Stelle über einzelne Prüfungsfeststellungen oder Handlungsempfehlungen nicht ausräumen, ist nach Satz 2 die Sichtweise der geprüften Stelle im Prüfungsbericht klar wiederzugeben.

Zu Absatz 6 Satz 1

Dieser Satz legt fest, wem der Prüfungsbericht jeweils zeitnah nach Abschluss der örtlichen Prüfungshandlungen mit der Gelegenheit zur Stellungnahme zuzuleiten ist: der geprüften Stelle, der Oberbürgermeisterin bzw. dem Oberbürgermeister und der zuständigen Dezernentin bzw. dem zuständigen Dezernenten.

Diese Norm leitet mithin für den Prüfungsbericht (im Original) den ortsgesetzlich vorgegebenen Verfahrensablauf ein.

Dieser Ablauf ist auch einzuhalten, falls der geprüften Stelle zur Vorbereitung auf eine Schlussbesprechung bereits ein Entwurf des Prüfungsberichtes übersandt worden sein sollte. Da der Prüfungsbericht grundsätzlich erst nach Abschluss einer durchgeführten Schlussbesprechung fertiggestellt werden kann, ist es notwendig, diesen (im Original) nochmals der geprüften Stelle mit der Gelegenheit zur Stellungnahme zuzuleiten. Denkbar ist nämlich, dass die Sichtweise der geprüften Stelle gemäß Absatz 5 Satz 2 nicht richtig im Prüfungsbericht dargestellt worden ist.

Zu Absatz 6 Satz 2 und 3

Nach Satz 2 gilt der vorgenannte Satz 1 nicht für Prüfungsberichte gemäß § 17 Entschädigungsortsgesetz in der jeweils geltenden Fassung. Diese Berichte werden nur der Fraktion als geprüfte Stelle zur Gelegenheit der Stellungnahme übersandt.

Gemäß § 17 Entschädigungsortsgesetz in der aktuellen Fassung prüft das Rechnungsprüfungsamt die Rechnung sowie die den Fraktionen nach § 13 Entschädigungsortsgesetz zur Verfügung gestellten Geldleistungen auf ihre wirtschaftliche und ordnungsgemäße Verwendung nach § 15 Absatz 1 Entschädigungsortsgesetz.

Mit Satz 3 ist der Rechtsstellung und den Aufgaben der Fraktionen Rechnung getragen worden. Daher werden diese Prüfungsberichte nicht der Oberbürgermeisterin bzw. dem Oberbürgermeister und nicht der zuständigen Dezernentin bzw. dem zuständigen Dezernenten übersandt.

Zu Absatz 7

Mit dieser Norm wird dem Rechnungsprüfungsamt die Möglichkeit eingeräumt, der geprüften Stelle eine angemessene Frist für deren Stellungnahme zu setzen. Dieser Absatz 7 ergänzt insoweit Absatz 6.

Es muss dem Rechnungsprüfungsamt im Rahmen seiner Prüfungsplanung möglich sein, eine solche Frist vorzugeben. Diese dient und fördert die Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamtes.

Der Wortlaut dieser Vorschrift mit der Formulierung „angemessenen Frist“ im Verhältnis zu § 8 Absatz 1 Satz 3 und § 95 Absatz 1 LHO zeigt, dass der Umfang und Inhalt des Prüfungsberichtes bei der Bestimmung einer angemessenen Frist zu berücksichtigen sind.

Zu Absatz 8

Dieser Absatz bestimmt zunächst, dass Prüfungsberichte immer der geprüften Stelle sowie dem Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss, zusammen mit etwaigen Stellungnahmen nach Absatz 6, zu übersenden sind.

Darüber hinaus sind, mit Ausnahme der Prüfungsberichte gemäß § 17 Entschädigungsortsgesetz (vgl. Absatz 6 Satz 2), regelmäßige Empfänger des Prüfungsberichtes mit den etwaigen Stellungnahmen auch die Oberbürgermeisterin bzw. der Oberbürgermeister sowie die zuständige Dezernentin bzw. der zuständige Dezernent. Damit werden auch hier Berichte nur der Fraktion als geprüfte Stelle übersandt.

Es ist sinnvoll, allen Adressatinnen und Adressaten gemäß Absatz 6 den Prüfungsbericht noch einmal mit sämtlichen etwaigen Stellungnahmen zu übersenden, damit sich alle am Verfahren Beteiligten einen umfassenden Überblick über womöglich unterschiedliche Ansichten zu den Prüfungsfeststellungen und zu den eventuellen Handlungsempfehlungen verschaffen können. Daraus können sich unmittelbar Konsequenzen für die zukünftige Verwaltungsarbeit ergeben.

Ebenso haben die Mitglieder des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses ein großes Interesse daran, die unterschiedlichen Sichtweisen der Adressatinnen und Adressaten gemäß Absatz 6 zu kennen, um sich so einen umfassenden Eindruck von den womöglich unterschiedlichen Auffassungen für die Beschlussfassung nach § 5 Absatz 2 verschaffen können.

Zu Absatz 9

Diese Regelung setzt das unselbständige Beratungsrecht des Rechnungsprüfungsamtes um. Im Prüfungsbericht ist in diesem Zusammenhang auf gesonderte Mitteilungen hinzuweisen.

Zu Absatz 10

Rechtlich obliegt die Einleitung weiterer Maßnahmen bei einem Anfangsverdacht der bzw. dem Dienstvorgesetzten, mithin der Oberbürgermeisterin oder dem Oberbürgermeister.

Da der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss für Angelegenheiten des Rechnungsprüfungsamtes zuständig ist, ist es sachgerecht, auch diesen über einen Anfangsverdacht in Kenntnis zu setzen. Wegen der besonderen Bedeutung dieser Feststellung wurde am Ende des Ortsgesetzgebungsverfahren bestimmt, dass der Leiter oder die Leiterin des Rechnungsprüfungsamtes zunächst unverzüglich die Stadtverordnetenvorsteherin oder den Stadtverordnetenvorsteher zu unterrichten hat, bevor diese oder dieser unverzüglich die Mitglieder des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses informiert.

Lediglich „im Verhinderungsfalle“ ist die Vertreterin oder der Vertreter der Leiterin oder des Leiters des Rechnungsprüfungsamtes für diese Unterrichtung zuständig und verantwortlich. Zu dieser Begrifflichkeit wird auf die Ausführungen zu § 3 Absatz 4 verwiesen. Da in den hier geregelten Fällen regelmäßig Eile geboten sein dürfte, wird die besondere Vertretungsregelung in diesem Zusammenhang weit auszulegen sein.

Zu § 10 Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung

Dieser Paragraf konkretisiert § 67 VerfBrhv.

Zu Absatz 1

Diese Norm erweitert den Inhalt des Schlussberichtes gemäß § 67 Absatz 3 VerfBrhv, wonach dieser hiernach auch einen umfassenden Überblick über die Beratungs- sowie Prüfungstätigkeit und die Prüfungsergebnisse geben soll, die verbliebenen Beanstandungen und Mängel aufführen sowie die sich aus der Beratung und Prüfung ergebenden Anregungen und Vorschläge, soweit sie von Bedeutung sind, darstellen soll.

Hinsichtlich des Verfahrens im Zusammenhang mit dem Schlussbericht verbleibt es ausschließlich bei den Vorgaben in der Stadtverfassung. Auf §§ 67 Absatz 1 und Absatz 3 Satz 3, 68 bis 71 VerfBrhv wird verwiesen.

Zu Absatz 2

Diese Vorschrift ist mit § 9 Absatz 5 Satz 2 vergleichbar, bezieht sich hier jedoch auf den Inhalt des Schlussberichtes.

Dabei kann es sich um gegensätzliche Auffassungen der geprüften Stellen zu denen im Schlussbericht darzulegenden Beratungs- sowie Prüfungstätigkeiten und Prüfungsergebnissen handeln, die nach Absatz 1 von Bedeutung sind.

Zum anderen ist aber auch eine womöglich gegensätzliche Ansicht der Stadtkämmerei im Schlussbericht darzustellen. Der Ortsgesetzgeber hat weiterhin auf eine Regelung verzichtet, die vorgibt, wann die Stadtkämmerei in dieses Verfahren einzubeziehen ist. Sinnvoll dürfte aber die Einholung einer Stellungnahme von der Stadtkämmerei als geprüfte Stelle vor der Vorlage des Schlussberichtes beim Magistrat durch das Rechnungsprüfungsamt gem. § 67 Absatz 3 Satz 3 VerfBrhv sein.

Zu Absatz 3

Zu der Begrifflichkeit „im Verhinderungsfalle“ wird auf die Ausführungen zu § 3 Absatz 4 verwiesen.

Zu § 11 Informierung des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses

Absatz 1

Diese Vorschrift legt die regelmäßige Informierung des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses über die Beratungs- und Prüfungstätigkeit durch das Rechnungsprüfungsamt in schriftlicher Berichtsform fest.

Da der Schlussbericht gemäß § 10 Absatz 1 bereits den Mitgliedern der Stadtverordnetenversammlung und damit auch den Mitgliedern des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses einen umfassenden Überblick über die Beratungs- sowie Prüfungstätigkeit und die Prüfungsergebnisse, soweit sie von Bedeutung sind, verschafft, soll dieser Bericht grundsätzlich lediglich einen Überblick über diese Tätigkeiten enthalten.

Eine doppelte Berichterstattung soll aus wirtschaftlichen Gründen vermieden werden.

Absatz 2

Diese Kenndaten sollen den Mitgliedern des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses insbesondere einen Überblick über die Arbeitsbelastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Rechnungsprüfungsamt verschaffen. So kann

zeitnah reagiert werden, falls eine Anpassung der personellen oder sachlichen Ausstattung notwendig werden sollte (vgl. § 3 Absatz 1 Satz 2).

Zum jeweiligen Erledigungsstand gehören auch die Sachstandsmitteilungen zu etwaigen Rückmeldungsverpflichtungen der geprüften Stellen an das Rechnungsprüfungsamt gemäß § 9 Absatz 2, fünfter Spiegelstrich, in Verbindung mit § 5 Absatz 2.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.