

Rechtsgutachterliche Untersuchung
zu

**Fragen hinsichtlich des Einsatzes von Prüfer*innen der örtlichen
Rechnungsprüfung außerhalb der Prüfungstätigkeit**

Von
Prof. Dr. Frank Bätge
Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen

1. Einführung und Anlass der Untersuchung

In der folgenden Untersuchung geht es die um die rechtlichen Rahmenbedingungen des Einsatzes von Prüfer*innen¹ der örtlichen Rechnungsprüfung außerhalb der eigentlichen Prüfungstätigkeit. Der erste Fragenkomplex beinhaltet Aspekte der näheren rechtlichen Voraussetzungen für einen Einsatz in anderen Bereichen der Verwaltung und geht hierbei auch auf krisenbedingte Ausnahmesituationen, z.B. während einer Pandemie, ein. Im zweiten Komplex geht es um die Frage der Anwendbarkeit des Rotationsprinzips des Korruptionsbekämpfungsgesetzes NRW hinsichtlich der Prüfer und der Leitung der örtlichen Rechnungsprüfung. Die einzelnen Fragen werden im Folgenden getrennt nach den beiden Fragenkomplexen wiedergegeben und einer differenzierten Beantwortung zugeführt.

2. Rechtliche Voraussetzungen des Einsatzes von Prüfern der örtlichen Rechnungsprüfung in anderen Bereichen der Verwaltung

- Frage 1: Unter welchen rechtlichen Voraussetzungen kann der kommunale Hauptverwaltungsbeamte² Mitglieder der örtlichen Rechnungsprüfung³ für den Einsatz an anderen Stellen der Verwaltung anfordern?
- Frage 2: Bedarf es dazu einer Abberufung durch die kommunale Vertretung⁴?
- Frage 3: Kann gegen den erklärten (und begründeten) Willen der Leitung der örtlichen Rechnungsprüfung ein Prüfer außerhalb der Prüfung eingesetzt werden?
- Erläuterung: In mehreren Verwaltungen ist es vorgekommen, dass Mitarbeiter der Rechnungsprüfung für den Einsatz in anderen Bereichen der Verwaltung angefordert wurden, um dort bei der Bekämpfung der Corona-Pandemie zu unterstützen (z. B. im Gesundheitsamt).

¹ Im Folgenden werden ausschließlich aus sprachlichen Vereinfachungsgründen die Funktionsbezeichnungen in männlicher Form verwandt.

² Der Oberbegriff des kommunalen Hauptverwaltungsbeamten umfasst die Bürgermeister in den Gemeinden, in kreisfreien Städten die Oberbürgermeister, in Kreisen die Landräte und bei den Landschaftsverbänden die Direktoren der Landschaftsverbände.

³ Unter dem Oberbegriff der Mitglieder der örtlichen Rechnungsprüfung werden die von der kommunalen Vertretung bestellte Leitung sowie die von ihr bestellten Prüfer verstanden.

⁴ Der Oberbegriff der kommunalen Vertretung umfasst die Räte in den Gemeinden, die Kreistage in den Kreisen und die Landschaftsverbandsversammlungen in den Landschaftsverbänden.

2.1 Zur Frage 1 – Rechtliche Voraussetzungen für den Einsatz in anderen Verwaltungsbereichen

Bei der Frage, unter welchen Voraussetzungen der Hauptverwaltungsbeamte Mitglieder der örtlichen Rechnungsprüfung für den Einsatz an anderen Stellen der Verwaltung anfordern kann, sind die Aspekte der Entscheidungszuständigkeit und der inhaltlichen Voraussetzungen maßgeblich.

2.1.1 Zur Entscheidungszuständigkeit

Der Hauptverwaltungsbeamte ist Dienstvorgesetzter des Verwaltungspersonals (§ 73 Abs. 2 GO NRW bzw. § 49 Abs. 1 Satz 1 KrO NRW). Zum Verwaltungspersonal gehören auch die Leitung und die Prüfer der örtlichen Rechnungsprüfung. Der Hauptverwaltungsbeamte trifft in seiner Eigenschaft als Dienstvorgesetzter die dienst- und arbeitsrechtlichen Entscheidungen über die persönlichen Angelegenheiten des Verwaltungspersonals, sofern gesetzlich nichts anderes bestimmt ist (§ 73 Abs. 3 Satz 1 GO NRW bzw. § 49 Abs. 1 Satz 2 KrO NRW).

Grundsätzlich hat der Hauptverwaltungsbeamte als Ausfluss seiner Dienstvorgesetzten- und Geschäftsverteilungskompetenz auch die Zuständigkeit, das Personal innerhalb der Verwaltung vorübergehend oder auf Dauer umzusetzen. Allerdings stehen der kommunalen Vertretung bei bestimmten Personalentscheidungen Entscheidungskompetenzen zu, sofern dies besonders gesetzlich angeordnet ist. Da die örtliche Rechnungsprüfung nach § 101 Abs. 2 Satz 2 GO NRW der kommunalen Vertretung unmittelbar verantwortlich und in ihrer sachlichen Tätigkeit ihr unmittelbar unterstellt ist, ist sie die vorgesetzte Stelle im Sinne des § 2 Abs. 5 Satz 1 LBG NRW bzw. der entsprechenden tarifrechtlichen Vorgaben. Die kommunale Vertretung bestellt insbesondere die Leitung der örtlichen Rechnungsprüfung sowie die Prüfer und beruft sie ab (§ 101 Abs. 4 Satz 1 GO NRW). Weitere ungeschriebene Einschränkungen der Personal- und Organisationskompetenz des Hauptverwaltungsbeamten ergeben sich aus der besonderen Rechtsstellung der örtlichen Rechnungsprüfung.⁵ Sie ist die einzige Organisationseinheit in der Kommunalverwaltung, die institutionell nicht dem Hauptverwaltungsbeamten, sondern der kommunalen Vertretung zugeordnet ist. Die obergerichtliche Rechtsprechung führt zu dieser „*kommunalrechtlichen Besonderheit*“ an, „*dass das Rechnungsprüfungsamt und die ihm angehörenden Prüfer in ihrer sachlichen Tätigkeit organisatorisch dem Rat zugeordnet sind und dass die Übertragung der speziell zugewiesenen Dienstaufgaben...durch den Rat erfolgt.*“⁶ Da die örtliche Rechnungsprüfung der kommunalen Vertretung unmittelbar verantwortlich und in ihrer sachlichen Tätigkeit ihr unmittelbar

⁵ Haßenkamp in Held/Winkel, 4. Aufl. 2018, § 104 Erl. 1; Sennewald/Haßenkamp, Beck-Online, PdK NW B-9a, KomHVO NRW 10.2019, Die Stellung der örtlichen Rechnungsprüfung (2.1).

⁶ OVG NRW, Beschluss vom 9.11.2001 – 1 B 1146/01 -, NVwZ-RR 2002, 291, 293.

unterstellt ist, wird sie in der Rechtsliteratur mit beachtlichen Argumenten auch als „*Hilfsorgan des Rates*“ bezeichnet⁷ und ihr eine unabhängige „*Organstellung*“⁸ beigemessen. Eine eigene, von der kommunalen Vertretung losgelöste Organstellung könne der örtlichen Rechnungsprüfung nach einem anderen Teil der Rechtsliteratur - im Unterschied zum Rechnungsprüfungsausschuss⁹ - zwar nicht zukommen,¹⁰ allerdings ist nach einhelliger Auffassung deren „*Sonderstellung*“¹¹ innerhalb der Kommunalverwaltung umstritten und anerkannt. Dass die örtliche Rechnungsprüfung institutionell an die kommunale Vertretung angebunden sei, bedeutet zugleich, dass sie insoweit losgelöst von der vom Hauptverwaltungsbeamten geführten Verwaltung ist.¹² Für die örtliche Rechnungsprüfung, die – anders als die kommunale Vertretung und der Rechnungsprüfungsausschuss – mit kommunalen Bediensteten besetzt ist, ist ihre Unabhängigkeit vor allem wichtig, um den nötigen Abstand zum Hauptverwaltungsbeamten als Chef der Verwaltung zu wahren.¹³ Träger der gesetzlich angeordneten Weisungsfreiheit ist nach § 102 Abs. 2 Satz 1 GO NRW die örtliche Rechnungsprüfung als Institution. Geltend zu machen ist die Weisungsfreiheit von der Leitung, nicht vom einzelnen Prüfer. Die Unabhängigkeit soll die örtliche Rechnungsprüfung als Ganzes vom Einfluss der anderen Organe abschirmen.¹⁴ Gesteht man der örtlichen Rechnungsprüfung eine Stellung als Hilfsorgan bzw. Organ zu, so erfolgt die prozessuale Abwehr von rechtswidrigen Übergriffen von anderen kommunalen Organen im Wege des verwaltungsgerichtlichen Kommunalverfassungsstreitverfahrens. Da es beim Kommunalverfassungsstreitverfahren nicht um private persönliche Rechte, sondern um Kompetenzrechte organschaftlicher Art geht, trägt die Kommune – um deren

⁷ Desens/Oebbecke, Die Rechtsstellung der Leitungen der örtlichen Rechnungsprüfung, 1. Aufl. 2012, S. 6 f. und 11.

⁸ Fiebig in Fiebig/Zeis, Kommunale Rechnungsprüfung, 5. Aufl. 2018, S. 34.

⁹ Vgl. zur Organstellung des Rechnungsprüfungsausschusses: VG Düsseldorf, Urteil vom 6.12.2011 – 1 K 574/11 -, BeckRS 2011, 56784.

¹⁰ Sennewald/Haßenkamp, Beck-Online, PdK NW B-9a (Stand: 2019), Vorbemerkungen zu §§ 101 bis 105 GO NRW, Erl. 1.

¹¹ Desens/Oebbecke, Die Rechtsstellung der Leitungen der örtlichen Rechnungsprüfung, 1. Aufl. 2012, S. 6 f.; Flüshöh in Kleerbaum/Palmen, GO NRW, 3. Aufl. 2017, § 104, Erl. II; Haßenkamp in Held/Winkel, GO NRW, 4. Aufl. 2018, § 104 Erl. 1; Sennewald/Haßenkamp, Beck-Online, PdK NW B-9a, Vorbemerkungen zu §§ 101 bis 105 GO NRW, Erl. 1.

¹² Desens/Oebbecke, Die Rechtsstellung der Leitungen der örtlichen Rechnungsprüfung, 1. Aufl. 2012, S. 6 f. und 11.

¹³ Sennewald/Haßenkamp, Beck-Online, PdK NW B-9a, KomHVO NRW 10.2019, Die Stellung der örtlichen Rechnungsprüfung, 2.2.

¹⁴ Desens/Oebbecke, Die Rechtsstellung der Leitungen der örtlichen Rechnungsprüfung, 1. Aufl. 2012, S. 8 und Oebbecke, Die Rechtsstellung der örtlichen Rechnungsprüfung, Vortrag beim Bundesprüfertag am 23.8.2012, S. 11, <http://docplayer.org/16352374-Die-rechtsstellung-der-oertlichen-rechnungspruefung.html>.

Interessen es letztlich geht – die notwendigen Verfahrenskosten.¹⁵ Geht man jedenfalls von einer Sonderstellung der örtlichen Rechnungsprüfung aus, so erfolgt die gerichtliche Geltendmachung der damit verbundenen Rechte aus § 102 GO NRW durch die Leitung im Wege der allgemeinen verwaltungsgerichtlichen Leistungs- bzw. Feststellungsklage.

Im Falle des vorübergehenden Einsatzes eines Mitgliedes der örtlichen Rechnungsprüfung in andere Verwaltungsbereiche handelt es sich in personalrechtlicher Hinsicht um eine Umsetzung.¹⁶ Hierunter ist bei Beamten die dauerhafte oder vorübergehende Übertragung eines anderen Amtes im konkret-funktionellen Sinne zu verstehen, ohne dass das Amt im statusrechtlichen und im abstrakt-funktionellen Sinne berührt würde oder die Beschäftigungsbehörde sich änderte.¹⁷ Auch der nur vorübergehende und befristete Entzug von Prüfungsaufgaben bei gleichzeitiger Übertragung eines neuen Dienstpostens in anderen Verwaltungsbereichen ist rechtlich als Umsetzung zu qualifizieren, die aufgrund der organisatorischen Zuordnung der Mitglieder der örtlichen Rechnungsprüfung nur durch die kommunale Vertretung möglich ist. Eine entsprechende Auslegung ergibt sich für Beschäftigte. Die Umsetzung innerhalb der Dienststelle für eine Dauer von mehr als drei Monaten ist nach § 72 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 LPVG NRW zudem mitbestimmungspflichtig.

Die Personalentscheidungskompetenz des Hauptverwaltungsbeamten hinsichtlich der Leitung und der Prüfer der örtlichen Rechnungsprüfung ist vor dem dargestellten Hintergrund stark eingeschränkt. Wie dargestellt, sind die örtliche Prüfung und die ihr angehörenden Prüfer organisatorisch der kommunalen Vertretung zugeordnet. Die Bestellung und Abberufung unterliegen sogar ihrer ausschließlichen Zuständigkeit (§ 41 Abs. 1 Satz 2 Buchst. r GO NRW). Nach der ständigen Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts NRW ist die dienstrechtlche Umsetzung eines Mitgliedes der örtlichen Rechnungsprüfung im Zusammenhang mit einer entsprechenden kommunalrechtlichen Berufungs- bzw. Abberufungsentscheidung zu sehen.¹⁸ Die Berufungsentscheidung durch die kommunale Vertretung ist notwendiger und erster Bestandteil einer Umsetzung. Auch umgekehrt kann ein von der kommunalen Vertretung bestellter Prüfer nur umgesetzt werden, wenn dies die kommunale Vertretung beschließt.¹⁹ Auch in der Rechtsliteratur wird insoweit ausdrücklich festgestellt, dass eine Umsetzung, ohne

¹⁵ OVG NRW, Urteil vom 12.11.1991 – 15 A 1046/90 -, NVwZ-RR 1993, 266; vgl. im Einzelnen Bätge, Kommunalrecht NRW, 5. Auflage 2019, Rn. 142 m.w.N.

¹⁶ Der Ausdruck „Umsetzung“ geht auf das Personalvertretungsrecht zurück, siehe § 47 Abs. 2 Satz 2, § 76 Abs. 1 Nr. 4 BPersVG.

¹⁷ Vgl. etwa Schnellenbach/Bodenowitz, Beamtenrecht in der Praxis, 10. Aufl. 2020, V. Umsetzung, Rn. 62.

¹⁸ OVG NRW, Beschluss vom 9.11.2001 – 1 B 1146/01 -, NVwZ-RR 2002, 291, 293; Beschluss vom 22.12.1987 – 12 A 541/86 -; Beschluss vom 17.2.1993 – CL 118/90 -; OGEG 29, 83.

¹⁹ Vgl. Maske in BeckOK, Kommunalrecht NRW, 12. Edition (Stand: 1.6.2020), GO NRW, § 101, Rn. 6.

dass die kommunale Vertretung die Abberufung beschlossen hat, in die Kompetenzen der kommunalen Vertretung eingreifen würde.²⁰

Der Hauptverwaltungsbeamte würde deshalb bereits seine Organkompetenz überschreiten, wenn er von der kommunalen Vertretung bestellte Prüfer von sich aus ohne vorherige Beschlussfassung der kommunalen Vertretung in andere Verwaltungsbereiche vorübergehend oder dauerhaft umsetzen würde.

2.1.2 Zu den inhaltlichen Voraussetzungen

In inhaltlicher Hinsicht sind zudem die für Beamte geltenden dienstrechtlichen und für Beschäftigte geltenden arbeitsrechtlichen Voraussetzungen zu beachten.

In spezifischen Organisationseinheiten wie der örtlichen Rechnungsprüfung kommen weitere fachgesetzliche Rahmenbedingungen hinzu. Hierzu gehören insbesondere die gesetzlichen Vorkehrungen zum Schutz der Funktionsfähigkeit und Weisungsfreiheit der örtlichen Rechnungsprüfung und ihrer in der Prüfung eingesetzten Mitglieder. Bei derartigen Personalentscheidungen sind die in § 101 Abs. 2 und Abs. 6 Satz 3 GO NRW enthaltenen Vorgaben zu beachten. Nach § 101 Abs. 2 GO NRW ist die örtliche Rechnungsprüfung bei der Erfüllung der ihr zugewiesenen Prüfungsaufgaben unabhängig und an Weisungen nicht gebunden. Im Übrigen ist sie der kommunalen Vertretung unmittelbar verantwortlich und in ihrer sachlichen Tätigkeit ihr unmittelbar unterstellt. Gemäß § 101 Abs. 6 Satz 3 GO NRW dürfen die Leitung und die Prüfer eine andere Stellung in der Kommune zudem nur innehaben, wenn dies mit der Unabhängigkeit und den Aufgaben der Rechnungsprüfung vereinbar ist.

Inhaltlich kann im zeitweisen Einsatz eines Prüfers bzw. der Leitung der örtlichen Rechnungsprüfung in anderen Verwaltungsbereichen, ohne dass dieser zuvor durch die kommunale Vertretung von der Prüfung abberufen worden ist, insbesondere ein Verstoß gegen § 101 Abs. 6 Satz 3 GO NRW vorliegen. Danach ist Mitgliedern der örtlichen Rechnungsprüfung das Innehaben einer anderen Stellung in der Kommunalverwaltung untersagt, wenn diese nicht mit ihren Prüfungsaufgaben vereinbar ist. Die Vorschrift ist weit auszulegen und umfasst alle Vorgänge, auf die sich eine spätere Prüfung durch die örtliche Rechnungsprüfung beziehen könnte.²¹ Auch bei einer ganz befristeten Umsetzung in ein anderes Amt ist in jedem Einzelfall zu überprüfen, ob es zu Interessenkonflikten kommen kann, die eine neutrale Wahrnehmung der Prüfungsaufgaben nicht mehr sicherstellen lassen. Ist dies der

²⁰ Dirnberger/Henneke u.a., Beck-Online, PdK NW B-11 (Stand: 2019), Die Mitarbeiter der örtlichen Rechnungsprüfung (Erl. 6); a.A. Flüshöh in Kleerbaum/Palmen, GO NRW, § 104 Erl. III, der zur Begründung die Entscheidung des OVG NRW, Urteil vom 18.5.1981, anführt, wonach die kommunale Vertretung bestimmte Entscheidungen auf den Bürgermeister übertragen kann. Hierzu gehört nach der neueren Rechtsprechung des OVG NRW (Beschluss vom 9.11.2001 – 1 B 1146/01 -, NVwZ-RR 2002, 291, 293) die Umsetzung aber gerade nicht, da sie untrennbar mit der dem Rat vorbehaltenden Bestellung und Abberufungsentscheidung (§ 41 Abs. 1 Satz 2 Buchst. r GO NRW) verbunden ist.

²¹ Flüshöh in Kleerbaum/Palmen, GO NRW, § 104 Erl. III.

Fall, dann ist auch eine nur vorübergehende Umsetzung mit einem geringen Stundenumfang materiell-rechtlich abzulehnen.²²

Für die Abberufungs- und Umsetzungsentscheidung durch die kommunale Vertretung bestehen zudem weitere inhaltliche Grenzen. Hinsichtlich der Leitung der örtlichen Rechnungsprüfung gilt die Sonderregelung des § 101 Abs. 5 GO NRW. Danach bedarf es hierfür einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen aller Mitglieder der kommunalen Vertretung. Zudem muss das materiell-rechtliche Erfordernis erfüllt sein, dass die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben durch den abzuberufenden Leiter nicht mehr gewährleistet ist. Der Gesetzgeber hat dieses besondere Erfordernis für eine Abberufung eingeführt, um die Position des Leiters der örtlichen Rechnungsprüfung innerhalb der Verwaltung als Instrument des Kontrollorgans zu stärken.²³ Die Abberufung ist daher als Ausnahmeentscheidung der kommunalen Vertretung konzipiert und nur unter engen Voraussetzungen zulässig. Sie ist nur möglich, wenn die nicht ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung der örtlichen Rechnungsprüfung kausal mit persönlichen Eignungsmängeln der Leitung zusammenhängt.²⁴ Eine Abberufung und Umsetzung aufgrund sonstiger Tatbestände - etwa Personalengpässe in der übrigen Verwaltung - scheidet aus.

Für die Abberufung und Umsetzung der Prüfer sieht das Gesetz außer dem erforderlichen Beschluss der kommunalen Vertretung nach § 104 Abs. 1 Satz 1 GO NRW keine ausdrücklich beschriebenen Schranken vor. Das Bundesverwaltungsgericht hat aber jede Umsetzung mit der allgemeinen tatbestandlichen Voraussetzung verknüpft, dass der Aufgabenbereich des neuen Dienstpostens dem abstrakten Aufgabenbereich des statusrechtlichen Amtes entsprechen müsse.²⁵ Umsetzungen müssten zudem von einem dienstlichen Grund getragen sein.²⁶ Sei dies der Fall, so könne die Rechtmäßigkeit der Umsetzung noch auf Ermessensfehler überprüft werden. Ist die Umsetzung von einem dienstlichen Grund getragen, hat der Dienstherr bei der Ermessensausübung die tatsächlichen Auswirkungen der Umsetzung zu berücksichtigen. Hierbei seien sowohl das dienstliche Interesse an der Umsetzung als auch die entgegenstehenden Belange mit der ihnen objektiv zukommenden Bedeutung in die Abwägung einzustellen und zu gewichten.²⁷

Die besondere Rechtsstellung der örtlichen Rechnungsprüfung ist ein solch bedeutsamer Belang. Im Verhältnis zur kommunalen Vertretung ist die örtliche

²² Dirnberger/Henneke u.a., Beck-Online, PdK NW B-11 (Stand: 2019), Die Rechtsstellung der örtlichen Rechnungsprüfung in der Gemeindeverwaltung (Erl. 5).

²³ Gesetzentwurf der Landesregierung NRW, LT-Drucks. 17/3570, S. 91.

²⁴ VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 11.10.1991 – 4 S 1663/91 -, juris; Bätge, Rechtsstellung, Aufgaben und Methodik der örtlichen Rechnungsprüfung, Teil 1, ZKF 2020, S. 127, 130, 131.

²⁵ BVerwGE 60, 144, 150; 65, 270; 87, 310, 315.

²⁶ BVerwG vom 21.6.2012 – 2 A 6.13 -, juris, Rn. 18; Schnellenbach/Bodanowitz, Beamtenrecht in der Praxis, 10. Aufl. 2020, V. Umsetzung, Rn. 64.

²⁷ BVerwG vom 21.6.2012 – 2 A 6.13 -, juris, Rn. 18.

Rechnungsprüfung zwar nicht vollkommen unabhängig. Dies ergibt sich daraus, dass sie der kommunalen Vertretung unmittelbar verantwortlich und in ihrer sachlichen Tätigkeit ihm unmittelbar unterstellt ist (§ 101 Abs. 2 GO NRW). Zudem bestimmt § 59 Abs. 3 Satz 2 GO NRW, das der Rechnungsprüfungsausschuss sich bei der Prüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichts der örtlichen Rechnungsprüfung bedient. Andererseits ist die örtliche Rechnungsprüfung bei der Erfüllung der ihr zugewiesenen Prüfungsaufgaben unabhängig und an Weisungen nicht gebunden. Das gilt grundsätzlich auch gegenüber der kommunalen Vertretung, der sie zwar unmittelbar unterstellt ist, deren Tätigkeiten aber ebenfalls Gegenstand ihrer Prüfung sein können.²⁸ Die Leitung der örtlichen Rechnungsprüfung hat daher die rechtliche Kompetenz und Verpflichtung, objektive Beeinträchtigungen der Weisungsfreiheit der örtlichen Rechnungsprüfung nach § 104 Abs. 2 Satz 1 GO NRW gegebenenfalls auch gegenüber der kommunalen Vertretung geltend zu machen.²⁹ Insbesondere Abberufungs- und Umsetzungsentscheidungen sind diesbezüglich sensible Entscheidungen, die nicht ausgeübt werden dürfen, um die Funktionsfähigkeit oder Weisungsunabhängigkeit der örtlichen Rechnungsprüfung erheblich einzuschränken oder eine kritische Prüfung zu verhindern bzw. eine solche zu sanktionieren. Liegt eine solche Konstellation vor, so ist die Umsetzung eines Prüfers ermessensfehlerhaft und damit rechtswidrig.

Die kommunale Vertretung sollte deshalb bei Abberufungs- und Umsetzungsentscheidungen von Prüfern in andere Verwaltungsbereiche eine Abstimmung mit der Leitung der örtlichen Rechnungsprüfung vornehmen. Hierdurch kann sichergestellt werden, dass die gesetzlich vorausgesetzte Funktionsfähigkeit und Weisungsunabhängigkeit der örtlichen Rechnungsprüfung gewährleistet bleibt.

2.2 Zur Frage 2 - Bedarf es dazu einer Abberufung durch den Rat?

Der Hauptverwaltungsbeamte ist nach § 73 Abs. 2 GO NRW bzw. § 49 Abs. 1 KrO NRW auf die Stellung des Dienstvorgesetzten der Leitung und der Prüfer der örtlichen Rechnungsprüfung beschränkt. Wie unter Gliederungsziffer 2.1.1 im Einzelnen dargestellt, fallen hingegen die Bestellung und Abberufung der Mitglieder der örtlichen Rechnungsprüfung in die ausschließliche Organkompetenz der kommunalen Vertretung. Auch der zeitweise Entzug von Prüfungsaufgaben bei gleichzeitiger Übertragung eines neuen Dienstpostens in anderen

²⁸ Haßenkamp in Held/Winkel, 4. Aufl. 2018, § 104 Erl. 1; Sennewald/Haßenkamp, Beck-Online, PdK NW B-9a, KomHVO NRW 10.2019, Die Stellung der örtlichen Rechnungsprüfung, 2.1.

²⁹ Desens/Oebbecke, Die Rechtsstellung der Leitungen der örtlichen Rechnungsprüfung, 1. Aufl. 2012, S. 8 und Oebbecke, Die Rechtsstellung der örtlichen Rechnungsprüfung, Vortrag beim Bundesprüfertag am 23.8.2012, S. 11, <http://docplayer.org/16352374-Die-rechtsstellung-der-oertlichen-rechnungspruefung.html>.

Verwaltungsbereichen ist rechtlich als Umsetzung zu qualifizieren, deren Entscheidung aufgrund der organisatorischen Zuordnung der kommunalen Vertretung vorbehalten ist.³⁰ Die Entscheidung über die Prüferbestellung durch die kommunale Vertretung ist notwendiger und erster Bestandteil einer Umsetzung. Auch umgekehrt kann ein von der kommunalen Vertretung bestellter Prüfer nur umgesetzt werden, wenn dies die kommunale Vertretung beschließt.³¹ Der Hauptverwaltungsbeamte würde damit bereits seine Organkompetenz überschreiten, wenn er von der kommunalen Vertretung bestellte Prüfer von sich aus ohne vorherige Beschlussfassung der kommunalen Vertretung in andere Verwaltungsbereiche vorübergehend oder dauerhaft umsetzen würde. Der Wechsel eines Prüfers oder der Leitung bedarf vielmehr zwingend der Entscheidung der kommunalen Vertretung, bevor der Wechsel vollzogen ist.³²

2.3 Zur Frage 3 – Einsatz in anderen Verwaltungsbereichen gegen den Willen der Leitung der örtlichen Rechnungsprüfung insbesondere bei einer epidemischen Lage von nationaler oder landesweiter Tragweite?

Bei der Frage, ob gegen den erklärten (und begründeten) Willen der Leitung der örtlichen Rechnungsprüfung ein Prüfer in andere Verwaltungsbereiche eingesetzt werden kann, sind wiederum die Zuständigkeit und die inhaltlichen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen zu prüfen.

Wie geschildert ist der Hauptverwaltungsbeamte hinsichtlich der Entscheidungszuständigkeit auf die Stellung des Dienstvorgesetzten der Leitung und der Prüfer beschränkt. Die Entscheidung über die Abberufung und die damit verbundene Umsetzung fällt hingegen aufgrund der kommunalrechtlichen Sonderregelungen in die ausschließliche Organkompetenz der kommunalen Vertretung. Eine dauernde oder zeitweise Übertragung eines Dienstpostens außerhalb der Prüfung ist eine Umsetzung, die vor ihrem Vollzug der Entscheidung der kommunalen Vertretung bedarf.

Wie unter 2.1.1 festgestellt agiert die örtliche Rechnungsprüfung als Institution nach § 102 Abs. 2 Satz 1 GO NRW weisungsfrei. Die Leitung der örtlichen Rechnungsprüfung hat die rechtliche Befugnis und Verpflichtung, objektive Beeinträchtigungen der Weisungsfreiheit gegebenenfalls auch gegenüber der kommunalen Vertretung geltend zu machen. Wie aufgezeigt dürfen insbesondere Abberufungs- und Umsetzungsentscheidungen von Prüfern nicht ausgeübt werden, um die Funktionsfähigkeit der örtlichen Rechnungsprüfung erheblich einzuschränken oder eine kritische Prüfung zu verhindern bzw. eine solche zu

³⁰ OVG NRW, Beschluss vom 9.11.2001 – 1 B 1146/01 -, NVwZ-RR 2002, 291, 293; Beschluss vom 22.12.1987 – 12 A 541/86 -; Beschluss vom 17.2.1993 – CL 118/90 -; OVGE 29, 83.

³¹ Vgl. Maske in BeckOK, Kommunalrecht NRW, 12. Edition (Stand: 1.6.2020), GO NRW, § 101, Rn. 6.

³² Dirnberger/Henneke u.a., Beck-Online, PdK NW B-11 (Stand: 2019), Die Mitarbeiter der örtlichen Rechnungsprüfung (Erl. 6).

sanktionieren. Die kommunale Vertretung sollte deshalb bei Abberufungs- und Umsetzungsentscheidungen die Leitung beteiligen, um sicherzustellen, dass die gesetzlich vorausgesetzte Funktionsfähigkeit und Weisungsunabhängigkeit der örtlichen Rechnungsprüfung gewährleistet bleibt.

Auch bei Großeinsatzlagen, Katastrophen oder nach Feststellungen von Pandemien mit landesweiter oder nationaler Bedeutung ändern sich diese gesetzlichen Zuständigkeiten nicht. Es ist gesetzlich nicht vorgesehen, dass eine örtliche Rechnungsprüfung in solchen Fällen nicht mehr bestehen soll bzw. die Anforderungen an die Funktionsfähigkeit und Weisungsfreiheit abgesenkt werden. Eine solche Denkweise würde auch dem Zweck der örtlichen Prüfung widersprechen. Die örtliche Prüfung ist ein wesentliches Instrument für die zeitnahe Kontrolle des wirtschaftlichen Handels der Kommune sowie der Behandlung der kommunalen Geschäftsvorfälle mit haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen.³³ Gerade in den geschilderten Krisen- und Katastrophenszenarien sind finanzwirtschaftliche Entscheidungen von großer Tragweite unter Zeitdruck zu treffen. Die örtliche Prüfung hat hierbei die wichtige Funktion, zeitnah und neutral solche Entscheidungen auf ihre Recht- und Zweckmäßigkeit zu kontrollieren.

In Nordrhein-Westfalen führen daher weder das „*Gesetz zur konsequenten und solidarischen Bewältigung der COVID-19-Pandemie in Nordrhein-Westfalen und zur Anpassung des Landesrechts im Hinblick auf die Auswirkungen einer Pandemie*“³⁴ noch das „*Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz in Nordrhein-Westfalen (BHKG NRW)*“³⁵ zu unmittelbaren Änderungen der Zuständigkeiten oder der inhaltlichen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen für Entscheidungen über die Mitglieder der örtlichen Rechnungsprüfung. Die kommunale Vertretung hat allenfalls nach § 60 Abs. 1 Satz 2 GO NRW bzw. § 50 Abs. 3 Satz 2 KrO NRW die zusätzliche Option erhalten, die Entscheidungskompetenz für die Berufung und Abberufung der Leitung und der Prüfer an den Haupt- bzw. Kreisausschuss zu delegieren, wenn und solange eine epidemische Lage von landesweiter Tragweite festgestellt ist und wenn zwei Drittel der Mitglieder der kommunalen Vertretung einer solchen Delegierung zugestimmt haben. Hingegen bleibt eine Delegierung dieser die örtliche Rechnungsprüfung betreffenden Entscheidungen auf den Hauptverwaltungsbeamten oder gar ein Entscheidungsvorbehalt für ihn gesetzlich unzulässig.

Auch die in § 35 BHKG NRW bei Großeinsatzlagen und Katastrophen vorgesehene Einrichtung von Krisenstäben und Einsatzleitungen ändert nichts an den

³³ Bätge, Rechtsstellung, Aufgaben und Methodik der örtlichen Rechnungsprüfung, Teil 1, ZKF 2020, S. 127.

³⁴ GVBI.NRW.2020 S. 217b.

³⁵ In Kraft getreten am 1.1.2016 (GV. NRW. 2015 S. 886); geändert durch Art. 8 des Gesetzes vom 17.5.2018 (GV. NRW. S. 244), in Kraft getreten am 25.5.2018.

dargestellten gesetzlichen Entscheidungszuständigkeiten für die Organisation der örtlichen Rechnungsprüfung. In derartigen außergewöhnlichen Krisenszenarien richten die kreisfreie Städte und Kreise Krisenstäbe und Einsatzleitungen ein und die kreisangehörigen Gemeinden können Stäbe für außergewöhnliche Ereignissen bilden. Diese arbeiten allerdings nach § 35 Abs. 2 BHKG NRW jeweils unter der Führung des Hauptverwaltungsbeamten und übernehmen weder dessen Entscheidungszuständigkeit noch die der kommunalen Vertretung.

Es bleibt damit dabei, dass die kommunale Vertretung und nicht der Hauptverwaltungsbeamte oder ein Krisenstab über die Verwendung der bestellten Prüfer und der Leitung in anderen Verwaltungsbereichen entscheidet.

3. Anwendbarkeit des Rotationsprinzips des Korruptionsbekämpfungsgesetzes für die Prüfer und die Leitung der örtlichen Rechnungsprüfung

- Frage 3: Kann der Hauptverwaltungsbeamte eine regelmäßige Rotation der Mitglieder der Rechnungsprüfung unter Berufung auf § 21 des Korruptionsbekämpfungsgesetztes NRW festlegen?
- Frage 4: Könnte er eine solche Entscheidung der kommunalen Vertretung vorlegen und dieser dann die Rotation beschließen?
- Erläuterung: Hintergrund ist, dass bislang die Prüfer und auch die Leitung jeweils unbefristet durch die kommunale Vertretung bestellt werden. Nun beabsichtigt ein Hauptverwaltungsbeamter kurzfristig zunächst den Verwaltungsvorstand und anschließend die örtliche Politik mit einer regelmäßigen Rotation in der örtlichen Rechnungsprüfung zu befassen. Ziel soll es sein, die aktuell in der Rechnungsprüfung tätigen Mitglieder durch die kommunale Vertretung abzuberufen. Künftig könnten dann die "neuen" Prüfer (andere als bisher) in der örtlichen Rechnungsprüfung für einen begrenzten Zeitraum bestellt werden. Hier wäre zu klären, ob aus rechtlichen Gründen – wegen des besonderen Status der Rechnungsprüfung und ihrer Prüfer sowie der Leitung – eine Rotation überhaupt in Frage kommt.

3.1 Zur Frage 3 - Festlegung des Rotationsprinzips für Mitglieder der örtlichen Rechnungsprüfung durch den Hauptverwaltungsbeamten?

Gemäß § 21 Abs. 1 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW sollen Beschäftigte der öffentlichen Stellen in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen in der Regel nicht länger als fünf Jahre ununterbrochen eingesetzt werden. Zu den öffentlichen Stellen gehören insbesondere auch die Gemeinden und Gemeindeverbände (§ 1 Abs. 2 Nr. 2 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW). Die korruptionsgefährdeten Bereiche und die entsprechenden Arbeitsplätze sind nach § 19 Abs. 2 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW intern festzulegen. Korruptionsgefährdete Bereiche sind insbesondere dort anzunehmen, wo auf Aufträge, Fördermittel oder auf Genehmigungen, Gebote oder Verbote Einfluss genommen werden kann. Das Rotationsgebot findet auf kreisangehörige Gemeinden, die nicht Große oder Mittlere kreisangehörige Städte sind, keine Anwendung. Vom Rotationsprinzip darf nach § 21 Abs. 2 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW nur aus zwingenden Gründen abgewichen werden. Soweit eine Rotation aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen im Einzelfall nicht möglich ist, sind die Gründe sowie die zur Kompensation getroffenen Maßnahmen zu dokumentieren und der zuständigen Aufsichtsbehörde mitzuteilen. Mit Runderlass vom 20.8.2014³⁶ hat das zuständige Ministerium die tatsächlichen und/oder rechtlichen Gründe für Ausnahmen vom Rotationsprinzip beispielhaft konkretisiert und hierbei unter Ziffer 2.1 (*„Führungsverantwortung, Personalrotation“*) auch personalwirtschaftliche Gründe ausgeführt, die „z.B. in einer eingeschränkten Verwendungsmöglichkeit“ der bediensteten Person liegen können.

Die kommunalen Rechnungsprüfungsämter sind im Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW in § 2 als „*Prüfeinrichtungen*“ besonders hervorgehoben. Die Leitung des kommunalen Rechnungsprüfungsamtes ist zudem zuständig für die Anzeigepflicht gegenüber dem Landeskriminalamt bei bestimmten Verstößen gegen das Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW (§ 12 Abs. 1 Satz 2). Die kommunalen Rechnungsprüfungsämter sind außerdem nach § 13 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW als Prüfeinrichtungen verpflichtet, auf Anfrage der Gemeinden und Gemeindeverbände, diese über die Aufdeckungsmöglichkeiten und Verhinderungen von Verfehlungen bestimmter Verstöße zu beraten. Sie entscheiden über Art und Umfang der Beratung.

Die kommunalen Rechnungsprüfungsämter haben damit neben ihrer bereits dargestellten allgemeinen Sonderstellung auch die im Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW spezialgesetzlich vorgesehenen Funktionen. Insbesondere haben sie die Einhaltung der Normen des

³⁶ Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung, Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales, zugleich im Namen der Ministerpräsidentin und aller Landesministerien – IR 12.02.02 – vom 20.8.2014, SMBI.NRW, 20020.

Korruptionsbekämpfungsgesetzes durch die öffentlichen Stellen (Gemeinden und Gemeindeverbände) zu prüfen. Auf Landesebene besteht ein ähnliches Verhältnis zwischen der Prüfeinrichtung (dort der Landesrechnungshof) und den öffentlichen Stellen, die das Korruptionsbekämpfungsgesetz (Behörden, Einrichtungen und Betriebe des Landes) anzuwenden haben. Der Landesrechnungshof selbst gilt nur als öffentliche Stelle, soweit er Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Sofern er allerdings Prüfungsaufgaben durchführt, ist dies nicht der Fall. Dies ist eine nachvollziehbare Regelung, da der Landesrechnungshof ansonsten seine eigene Prüfungstätigkeit im Rahmen der Finanzkontrolle prüfen und sich selbst als gleichzeitige Prüfeinrichtung im Sinne des Gesetzes dahingehend beraten würde. Zudem sollen die Regelungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes NRW nicht die unabhängige und weisungsfreie Tätigkeit der Prüfungsaufgaben im Rahmen der Finanzkontrolle berühren.³⁷ Die Bereichsausnahme gilt deshalb auch für sonstige weisungsfreie Tätigkeiten wie für diejenigen der Organe der Rechtspflege.

Auf kommunaler Ebene ist die örtliche Prüfung nach § 101 Abs. 2 GO NRW ebenso wie der Landesrechnungshof auf staatlicher Ebene bei der Erfüllung der ihr zugewiesenen Prüfungsaufgaben unabhängig und an Weisungen nicht gebunden. Hieraus und aus dem gesetzlichen Dualismus zwischen der zu prüfenden Einrichtung (öffentliche Stelle) und der Prüfeinrichtung selbst dürfte zu folgern sein, dass für die örtliche Rechnungsprüfung selbst das Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW nur eingeschränkt Anwendung findet und sich nicht auf die weisungsfreie Tätigkeit der ihr zugewiesenen Prüfungsaufgaben bezieht. Sofern jedoch die örtliche Rechnungsprüfung Verwaltungsaufgaben wahrnimmt, besteht eine vollumfängliche Anwendbarkeit der gesetzlichen Regelungen. Die Anwendbarkeit der Rotationsnorm des § 21 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW dürfte damit für die Leitung wie auch für die Prüfer der örtlichen Rechnungsprüfung gesperrt sein. Davon geht auch der Gesetzgeber aus, in dem er in der Gesetzesbegründung ausführt, dass das Rotationsprinzip einer Überprüfung durch die Prüfeinrichtung zugänglich zu machen ist. Hiermit wäre es schlechterdings vereinbar, wenn die Prüfeinrichtung selbst dem Rotationsprinzip unterläge.

Unabhängig von der nur begrenzten Anwendbarkeit des Korruptionsbekämpfungsgesetzes auf die Verwaltungsaufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung, kann der Hauptverwaltungsbeamte bereits wegen fehlender Zuständigkeit keine Rotation der Leitung und Prüfer nach § 21 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW von sich aus festlegen.

Wie bereits beschrieben ist die örtliche Rechnungsprüfung nicht dem Hauptverwaltungsbeamten, sondern der kommunalen Vertretung unmittelbar

³⁷ Vgl. hierzu die Stellungnahme des Landesrechnungshofes in LT-Drucks. 13/3062 (online abrufbar: <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV13-3063.pdf>).

verantwortlich und in ihrer sachlichen Tätigkeit ihr unmittelbar unterstellt. Nicht der Hauptverwaltungsbeamte, sondern ausschließlich die kommunale Vertretung bestellt die Leitung sowie die Prüfer und beruft sie ab (§ 101 Abs. 4 Satz 1 GO NRW). Für eine Rotation im Sinne des Korruptionsbekämpfungsgesetzes wäre eine Umsetzung auf einen anderen Dienstposten erforderlich. Diese Umsetzung ist aber ein Vorgang, der eine vorherige Abberufung durch die kommunale Vertretung erforderlich macht. Keinesfalls darf daher der Hauptverwaltungsbeamte von sich aus eine Rotation von Mitgliedern der örtlichen Rechnungsprüfung vorschreiben; dies würde schon mangels Zuständigkeit zur Rechtswidrigkeit dieser Entscheidung führen.

Nur der Vollständigkeit halber sei gesagt, dass ein Einsatz als (nicht abberufenes) Mitglied der örtlichen Rechnungsprüfung auf einem anderen Dienstposten in der Verwaltung auch aufgrund der Inkompatibilitätsvorschrift des § 104 Abs. 4 Satz 2 GO NRW in aller Regel ausscheiden und im Übrigen dem Zweck einer Rotation nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz widersprechen würde.³⁸ Hat die kommunale Vertretung die Bestellung vorgenommen, so hat der Hauptverwaltungsbeamte den zum Leiter bzw. zum Prüfer Bestellten vielmehr von anderen Rechtsgeschäften freizustellen.

3.2 Zur Frage 4 – Kann die kommunale Vertretung auf Initiative des Hauptverwaltungsbeamten das Rotationsprinzip für Mitglieder der örtlichen Rechnungsprüfung beschließen?

Die kommunale Vertretung ist für die Bestellung und Abberufung der Leitung und der Prüfer das zuständige Entscheidungsorgan. Wie dargestellt, bestehen nach der Systematik des Korruptionsbekämpfungsgesetzes bereits durchgreifende Bedenken, dass dieses für kommunale Rechnungsprüfungsämter als Prüfeinrichtungen in Angelegenheiten der weisungsfreien Prüfung Anwendung finden kann.

Aber auch unabhängig hiervon, bedürfte eine Rotation einer rechtmäßigen Abberufungsentscheidung der kommunalen Vertretung. Liegt eine solche nicht vor, so ist die Rotation aus rechtlichen Gründen nicht möglich und darf daher nach § 21 Abs. 2 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW nicht vorgenommen werden.

Aufgrund der Sonderregelung des § 101 Abs. 5 GO NRW wäre die Abberufung der Leitung der örtlichen Rechnungsprüfung zum Zwecke der Rotation bereits im Ansatz rechtswidrig. Hiernach bedarf es für eine Abberufung der Leitung einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen aller Mitglieder der kommunalen Vertretung. Insbesondere müsste auch das materiell-rechtliche Erfordernis erfüllt sein, dass die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben durch den abzuberufenden Leiter nicht mehr gewährleistet ist. Wie bereits erörtert muss die nicht ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung der örtlichen Rechnungsprüfung kausal mit persönlichen

³⁸ Lantermann, Das Korruptionsbekämpfungsgesetz, ZRP 2009, S. 6.

Eignungsmängeln der Leitung zusammenhängen.³⁹ Eine Abberufung und Umsetzung zur Ermöglichung einer Rotation der Leitung scheidet als rechtlich tragfähiger Grund aus. Einer Rotation der Leitung der örtlichen Rechnungsprüfung stehen damit bereits zwingende rechtliche Gründe im Sinne des § 21 Abs. 2 Korruptionsbekämpfungsgesetzes NRW entgegen.

Für die Abberufung und Umsetzung der Prüfer gilt ebenfalls, dass jedenfalls rechtliche Gründe im Sinne des § 21 Abs. 2 Korruptionsbekämpfungsgesetzes NRW gegen eine pauschalierende Anwendung des Rotationsprinzips sprechen. Wie bereits unter Gliederungsziffer 2.1.2 ausgeführt, muss die mit einer Umsetzung verbundene Abberufung des Prüfers von einem dienstlichen Grund getragen sein und ermessensfehlerfrei erfolgen. Hierbei sind sowohl das dienstliche Interesse an der Umsetzung als auch die entgegenstehenden Belange mit der ihnen objektiv zukommenden Bedeutung in die Abwägung einzustellen und zu gewichten.⁴⁰ Die besondere Rechtsstellung der örtlichen Rechnungsprüfung auch gegenüber der kommunalen Vertretung und ihres Rechnungsprüfungsausschusses ist in die erforderliche Abwägung einzubeziehen. Sie ist nach § 101 Abs. 2 Satz 1 GO NRW bei der Erfüllung der ihr zugewiesenen Prüfungsaufgaben unabhängig und an Weisungen nicht gebunden ist. Das gilt grundsätzlich auch gegenüber der kommunalen Vertretung, der sie zwar unmittelbar unterstellt ist, deren Tätigkeiten aber ebenfalls Gegenstand ihrer Prüfung sein können.⁴¹ Die Leitung der örtlichen Rechnungsprüfung hat die rechtliche Kompetenz und Verpflichtung, objektive Beeinträchtigungen der Funktionsfähigkeit und der Weisungsfreiheit der örtlichen Rechnungsprüfung nach § 101 Abs. 2 Satz 1 GO NRW gegebenenfalls auch gegenüber der kommunalen Vertretung geltend zu machen. Die Funktionsfähigkeit der örtlichen Rechnungsprüfung kann durch eine Rotation beeinträchtigt werden, da die zunehmende Spezialisierung der Prüfungsaufgaben⁴² einen Personalwechsel an den von Korruption gefährdeten Schnittstellen erschwert. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass nicht alle Kommunen über ausreichend gleich gut qualifiziertes Personal verfügen würden. Zudem wird im Rahmen der Personalrotation Fach- und Erfahrungswissen verloren gehen, was zu einer erhöhten Fehlerquote in dem Zeitraum ab der Übergabe des neuen Arbeitsplatzes bis zum Abschluss der Einarbeitung in die neue Aufgabe führt.⁴³ Insbesondere aufgrund ihrer bereits beschriebenen Funktionen und Weisungsfreiheit benötigt die kommunale

³⁹ VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 11.10.1991 – 4 S 1663/91 -, juris; Bätge, Rechtsstellung, Aufgaben und Methodik der örtlichen Rechnungsprüfung, Teil 1, ZKF 2020, S. 127, 130, 131.

⁴⁰ BVerwG vom 21.6.2012 – 2 A 6.13 -, juris, Rn. 18.

⁴¹ Haßenkamp in Held/Winkel, 4. Aufl. 2018, § 104 Erl. 1; Sennewald/Haßenkamp, Beck-Online, PdK NW B-9a, KomHVO NRW 10.2019, Die Stellung der örtlichen Rechnungsprüfung, 2.1.

⁴² Vgl. hierzu Bätge, Rechtsstellung, Aufgaben und Methodik der örtlichen Rechnungsprüfung – Teil 2, ZKF 2020, S. 151, 158.

⁴³ Siehe auch Lantermann, Das Korruptionsbekämpfungsgesetz, ZRP 2009, S. 6.

Rechnungsprüfung Mitarbeiter mit einer sehr hohen Qualifikation. Richter⁴⁴ führt in einem Gutachten „zur Bewertung der Beamtenstellen in der kommunalen Rechnungsprüfung“ außerdem zu recht aus, dass die kommunale Vertretung darauf angewiesen sei, dass ihre Prüfer die Probleme im Prüfungsobjekt (Risiken, Fehler) möglichst vollständig erkennen. Weiter wird dort ausgeführt, dass für die sehr hohe Qualifikation nicht zuletzt auch Wirtschaftlichkeitsüberlegungen sprächen, da "gute" Prüfer in aller Regel sparsamer (wirtschaftlicher) seien als "schlechte" Prüfer. Bei einer Rotation wäre die Abberufung zudem nicht von einem Vertrauensverlust hinsichtlich des einzelnen Prüfers motiviert, sondern es ginge hierbei lediglich um eine pauschalierende Anwendung der Rotationsvorschrift des § 21 Korruptionsbekämpfungsgesetzes NRW. Dies entspricht nicht den Mindestvorgaben für eine Abberufungsentscheidung durch die kommunale Vertretung, die eine einzelfallbezogene Anwendung der Abberufungsbefugnisse vorsehen.⁴⁵ Die kommunale Vertretung darf daher bei Abberufungsentscheidungen von Mitgliedern der örtlichen Rechnungsprüfung keine pauschalierenden Rotationsbeschlüsse tätigen.

⁴⁴ Leitbild einer modernen kommunalen Rechnungsprüfung - Gutachten zur Bewertung der Beamtenstellen in der kommunalen Rechnungsprüfung – abrufbar unter https://www.idrd.de/fileadmin/user_upload/idr/downloads/Gutachten/Stellenplangutachten_2013_06_30.pdf.

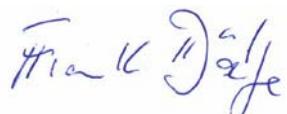
⁴⁵ VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 11.10.1991 – 4 S 1663/91 -, juris; Bätge, Rechtsstellung, Aufgaben und Methodik der örtlichen Rechnungsprüfung – Teil 1, ZKF 2020, S. 127, 130, 131.

4. Zusammenfassendes Fazit

- Der Hauptverwaltungsbeamte verletzt seine Organkompetenz, wenn er von der kommunalen Vertretung bestellte Prüfer von sich aus ohne vorherige Beschlussfassung der kommunalen Vertretung in andere Verwaltungsbereiche zeitweise oder dauerhaft umsetzen würde. Eine solche Entscheidung wäre daher rechtswidrig.
- Die Leitung der örtlichen Rechnungsprüfung kann von der kommunalen Vertretung nur im Wege der Abberufung umgesetzt werden. Dies setzt die nicht ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung der örtlichen Rechnungsprüfung voraus, die kausal mit persönlichen Eignungsmängeln der Leitung zusammenhängen müsste. Eine Abberufung und Umsetzung aufgrund sonstiger Tatbestände wie etwa Personalengpässe in der übrigen Verwaltung scheidet als rechtlich tragfähiger Grund für eine Umsetzung aus.
- Die kommunale Vertretung sollte bei Abberufungs- und Umsetzungsentscheidungen von Prüfern in andere Verwaltungsbereiche eine Abstimmung mit der Leitung der örtlichen Rechnungsprüfung vornehmen. Hierdurch kann sichergestellt werden, dass die gesetzlich vorausgesetzte Funktionsfähigkeit und Weisungsunabhängigkeit der örtlichen Rechnungsprüfung gewährleistet bleibt. Wird die Funktionsfähigkeit und Weisungsunabhängigkeit durch Abberufungs- und Umsetzungsentscheidungen der kommunalen Vertretung gefährdet, so sind diese rechtswidrig.
- Auch bei Großeinsatzlagen, Katastrophen oder nach Feststellungen von Pandemien mit landesweiter oder nationaler Bedeutung ändern sich nicht die gesetzlichen Zuständigkeiten für Entscheidungen über Mitglieder der örtlichen Rechnungsprüfung. Es bleibt dabei, dass die kommunale Vertretung und nicht der Hauptverwaltungsbeamte oder ein Krisenstab über die Verwendung der bestellten Prüfer und der Leitung in anderen Verwaltungsbereichen entscheidet.
- Auf kommunaler Ebene ist die örtliche Prüfung nach § 101 Abs. 2 GO NRW bei der Erfüllung der ihr zugewiesenen Prüfungsaufgaben unabhängig und an Weisungen nicht gebunden. Hieraus und aus dem gesetzlichen Dualismus zwischen der zu prüfenden Einrichtung (öffentliche Stelle) und der Prüfeinrichtung dürfte zu folgern sein, dass für die örtliche Rechnungsprüfung das Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW nur eingeschränkt Anwendung findet und sich nicht auf die weisungsfreie Tätigkeit der ihr zugewiesenen Prüfungsaufgaben bezieht.

- Unabhängig von der nur begrenzten Anwendbarkeit des Korruptionsbekämpfungsgesetzes NRW auf die örtliche Rechnungsprüfung, kann der Hauptverwaltungsbeamte bereits wegen fehlender Zuständigkeit keine Rotation der Leitung und Prüfer nach § 21 Korruptionsbekämpfungsgesetzes von sich aus festlegen.
- Aufgrund der Sonderregelung des § 101 Abs. 5 GO NRW wäre die Abberufung der Leitung der örtlichen Rechnungsprüfung durch die kommunale Vertretung zum Zwecke der Rotation rechtswidrig.
- Bei einer Abberufung und Umsetzung der Prüfer durch die kommunale Vertretung sprechen ebenfalls rechtliche Gründe im Sinne des § 21 Abs. 2 Korruptionsbekämpfungsgesetzes NRW gegen eine pauschalierende Anwendung des Rotationsprinzips.

Köln, den 13. August 2020



Prof. Dr. Frank Bätge