Auszug aus **„Neues kommunales Finanzmanagement“ Handreichung für Kommunen**

7. Auflage aus Oktober 2016

Herausgeber: Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen - Referat 34 - Friedrichstraße 62 - 80 40215 Düsseldorf

Autor: Ludwig Biskoping-Kriening

Hier: Seite 1359 (tlw.) bis 1366 zu § 96 GO NRW

1.4 Zu Satz 4 (Entlastung des Bürgermeisters durch die Ratsmitglieder):

1.4.1 Die Inhalte und Zwecke der Vorschrift

Im Rahmen ihrer Beratungen über den gemeindlichen Jahresabschluss und der Entscheidung über die Feststellung dieses Abschlusses haben die Ratsmitglieder im Rat der Gemeinde gesondert die Haushaltsführung des Bürgermeisters im abgelaufenen Haushaltsjahr zu würdigen und zu beurteilen, denn sie entscheiden persönlich über die Entlastung des Bürgermeisters. Die gemeinderechtlich bestimmte personenbezogene Entscheidungszuständigkeit der Ratsmitglieder verdeutlicht dabei besonders, dass die Ratsmitglieder in dieser Angelegenheit in Vertretung der Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde handeln.

Diese funktionsbezogene Entlastung ist eine Festlegung der Ratsmitglieder dahingehend, dass aufgrund des vorgelegten Jahresabschlusses und der vorgenommenen Prüfung durch den Rechnungsprüfungsausschuss oder sonstiger vorliegender Erkenntnisse keine Einwendungen gegen die Haushaltsführung des Bürgermeisters im Haushaltsjahr und gegen seinen Umgang mit dem gemeindlichen Vermögen erhoben werden. Die Bedeutung der Entlastung des Bürgermeisters durch die Ratsmitglieder bringt es mit sich, dass die Entscheidung über die Entlastung grundsätzlich erst nach Feststellung des Jahresabschlusses durch den Rat der Gemeinde erfolgen kann.

Die Entlastungsentscheidung erfordert deshalb einen gemeindlichen Jahresabschluss, der einerseits durch den Rechnungsprüfungsausschuss insgesamt, also anhand der haushaltsrechtlichen und haushaltswirtschaftlichen materiellen und formellen Erfordernisse geprüft wurde. Andererseits besteht das Erfordernis, dass der Rat der Gemeinde den ihm zugeleiteten und geprüften Jahresabschluss durch einen gesonderten Beschluss im Rahmen seiner gesetzlichen Zuständigkeit festgestellt hat. Die Entlastungsentscheidung kann daher von den Ratsmitgliedern nicht auf der Grundlage eines Entwurfes des Jahresabschlusses getroffen werden.

Die Ratsmitglieder sollten zudem ihre Entlastungsentscheidung nicht allein auf den Informationen aufbauen, die durch den Jahresabschluss für das Haushaltsjahr vermittelt werden, auch wenn z. B. Vorjahresangaben in der Ergebnisrechnung und der Finanzrechnung sowie in der Bilanz enthalten sind. Nur mit umfassenden Kenntnissen über die gesamte gemeindliche Haushaltswirtschaft und die Aufgabenerfüllung nicht nur im Haushaltsjahr können die Ratsmitglieder eine sachlich gebotene Entscheidung über die Entlastung des Bürgermeisters treffen. Der zeitliche Bezug der Entlastung auf das Haushaltsjahr stellt dabei keine Grundlage dafür dar, auf Kenntnisse über mehr jährige Zusammenhänge in der gemeindlichen Haushaltswirtschaft verzichten zu können.

Die einzelnen Ratsmitglieder treffen die Entlastungsentscheidung aufgrund ihrer persönlichen Einschätzung der gemeindlichen Verhältnisse und Gegebenheiten. Die personenbezogene Entscheidungszuständigkeit lässt es da bei nicht zu, den einzelnen Ratsmitgliedern besondere Kriterien haushaltsrechtlich vorzugeben, nach denen sie ihre persönliche Einschätzung über die Arbeit des Bürgermeisters im Haushaltsjahr vorzunehmen und die Entlastungsentscheidung zu treffen haben. Sie müssen unabhängig voneinander in der Lage sein, die Geschäftstätigkeit des Bürgermeisters in Bezug auf die ordnungsgemäße Ausführung der gemeindlichen Haushaltswirtschaft im abgelaufenen Haushaltsjahr beurteilen zu können.

Für die Entlastungsentscheidung benötigen die Ratsmitglieder neben den im Jahresabschluss dargestellten Ergebnissen auch umfassende Informationen über die tatsächliche Ausführung der gemeindlichen Haushaltswirtschaft im abgelaufenen Haushaltsjahr und die weitere wirtschaftliche Entwicklung der Gemeinde in Bezug auf die gemeindliche Aufgabenerfüllung. Durch unterjährige Informationen können die Ratsmitglieder die notwendigen Sachkenntnisse zur Beurteilung der Ordnungsmäßigkeit der Ausführung der gemeindlichen Haushaltswirtschaft im Haushaltsjahr gewinnen. Die Kenntnisse über die Einhaltung der Vorgaben des Rates können dabei von erheblicher Bedeutung für die persönliche Beurteilung durch die einzelnen Ratsmitglieder sein.

Eine sorgfältige Beurteilung der Geschäftstätigkeit des Bürgermeisters hinsichtlich der örtlichen Haushaltswirtschaft ist durch die Ratsmitglieder insbesondere dann notwendig, wenn der Rechnungsprüfungsausschuss zum gemeindlichen Jahresabschluss einen eingeschränkten Bestätigungsvermerk erteilt hat, oder der Bestätigungsvermerk aufgrund von Beanstandungen von ihm versagt worden ist oder der Bestätigungsvermerk deshalb von ihm versagt wurde, weil der Rechnungsprüfungsausschuss nicht in der Lage war, eine Beurteilung über den gemeindlichen Jahresabschluss vorzunehmen.

Auf diese Sorgfaltspflichten durch die Ratsmitglieder kann grundsätzlich nicht verzichtet werden, auch wenn bereits zuvor durch eine intensive Zusammenarbeit zwischen dem Rechnungsprüfungsausschuss als zuständige Prüfungsinstanz und der Gemeindeverwaltung versucht wurde, die aufgrund der örtlichen Prüfung des Jahresabschlusses auszusprechenden Beanstandungen auszuräumen. Mögliche Einschränkungen des Bestätigungsvermerks müssen jedoch nicht automatisch zu Einschränkungen bei der Entlastung des Bürgermeisters für das abgelaufene Haushaltsjahr führen.

1.4.2 Der Adressat der Entlastung

Die Entlastung des Bürgermeisters durch die Ratsmitglieder ist als eine funktionelle und amtsbezogene Entlastung anzusehen und stellt deshalb keine persönliche Entlastung dar. Sie ist grundsätzlich gegenüber dem Bürgermeister auszusprechen bzw. dem Bürgermeister zu erteilen, der im abgelaufenen Haushaltsjahr amtiert hat. Dieser Person oblag die Leitung und Beaufsichtigung des Geschäftsgangs der Gemeindeverwaltung und damit die Verantwortung für die Ausführung der vom Rat beschlossenen Haushaltswirtschaft im abgelaufenen Haushaltsjahr.

Bei einem Wechsel des Bürgermeisters im Haushaltsjahr ist die Entlastung i. d. R auf den Bürgermeister abzustellen, der zum Abschlussstichtag des Haushaltsjahres im Amt ist. Diesem Bürgermeister wird im Zeitpunkt der Entlastungsentscheidung die Verantwortung für die Ausführung des Haushaltsplans durch die Gemeindeverwaltung im abgelaufenen Haushaltsjahr zugeordnet. Im Rahmen des gemeindlichen Jahresabschlusses werden regelmäßig noch einige Geschäftsvorfälle der Gemeinde mit Auswirkungen

auf das Jahresergebnis abgewickelt oder abgerechnet. Auch bei diesen Geschäftsvorfällen muss sichergestellt werden, dass innerhalb des Abschlusses ein zu treffender Nachweis erfolgt.

Vor der Durchführung der Entlastung des Bürgermeisters kann jedoch schwerpunktmäßig abgewogen werden, inwieweit unter Betrachtung der Zeitdauer der Amtszeit im Haushaltsjahr der vorher amtierende Bürgermeister in die Entlastungsentscheidung einbezogen werden sollte. Eine „gemeinsame“ Entlastung zweier Bürgermeister durch die Ratsmitglieder kann aufgrund örtlicher Gegebenheiten geboten sein, wenn z. B. im Haushaltsjahr Schadensfälle oder sonstige Ereignisse zulasten der Gemeinde entstanden sind. Einer sachbezogenen Entlastung von mehreren Bürgermeistern, die für die gemeindliche Haushaltswirtschaft zeitlich nacheinander verantwortlich waren, stehen keine haushaltsrechtlichen Vorgaben entgegen.

Bei einer Entlastung des Bürgermeisters oder der Bürgermeister mit Vorbehalten oder bei der Verweigerung einer Entlastung muss durch die Ratsmitglieder ausreichend geprüft werden, ob dann eine „gemeinsame“ Entlastung sachlich noch vertretbar ist. Unter Berücksichtigung der tatsächlichen Amtszeit der betreffenden Bürgermeister könnte ggf. die Entlastung von den Ratsmitgliedern angepasst an die tatsächlichen örtlichen Verhältnisse ausgesprochen werden. Insbesondere müsste dann zwischen den Bürgermeistern differenziert werden, wenn Vorwürfe wegen persönlicher Versäumnisse erhoben wurden oder ggf. Fragen der Haftung oder des Schadensersatzes zu prüfen sind oder Regressansprüche geltend gemacht werden sollen.

1.4.3 Die sachbezogene Entlastung

1.4.3.1 Allgemeine Sachlage

Dem Bürgermeister wird grundsätzlich ein Anspruch auf seine Entlastung zugestanden, wenn von ihm die gemeindliche Haushaltswirtschaft im abgelaufenen Haushaltsjahr ordnungsgemäß geführt worden ist. Die Entlastung des Bürgermeisters kann dabei durch die Ratsmitglieder vorbehaltlos oder mit Vorbehalten ausgesprochen, aber auch verweigert werden. Die Entlastung beinhaltet die Aussage, dass die Haushaltsführung des Bürgermeisters im Haushaltsjahr von den Ratsmitgliedern anerkannt wird. Ein vom Rat festgestellter Jahresabschluss bedeutet nicht automatisch, dass der Bürgermeister für das Haushaltsjahr zu entlasten ist.

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass der Bürgermeister kraft Gesetzes ein Mitglied im Rat der Gemeinde ist und ihm ein Stimmrecht in diesem Gremium zusteht (vgl. § 40 Absatz 2 GO NRW). Die Vorschrift schränkt aber gleichzeitig die Stimmrechte des Bürgermeisters wieder ein, denn er gilt, wenn die Ratsmitglieder durch Beschluss über seine Entlastung entscheiden, in der Sache als befangen. Durch die Vorschrift wird daher der Bürgermeister ausdrücklich von der Teilnahme an der Abstimmung über seine Entlastung ausgeschlossen.

Eine Entlastung des Bürgermeisters ersetzt aber auch nicht gleichzeitig die ggf. fehlenden Zustimmungen des Rates im Rahmen der Ausführung der gemeindlichen Haushaltswirtschaft. Mit der Entlastungsentscheidung verzichtet aber der Rat auf die Nachholung aller im Haushaltsjahr nicht erfolgten Mitwirkungen bei der Ausführung der gemeindlichen Haushaltswirtschaft, z. B auf seine Zustimmung zu erheblichen über- und außerplanmäßigen Aufwendungen und Auszahlungen (vgl. § 83 Absatz 2 GO NRW).

Der Rat muss sich deshalb bereits im Rahmen der Feststellung des gemeindlichen Jahresabschlusses entscheiden, ob er noch nicht erteilte Zustimmungen zu haushaltswirtschaftlichen Geschäftsvorfällen im Haushaltsjahr nachträglich erteilen oder gesondert in seine Feststellung des gemeindlichen Jahresabschlusses einbeziehen will. Er kann auch festlegen, dass das Fehlen seiner Zustimmung in Einzelfällen mit dem Beschluss über die Feststellung des Jahresabschlusses als erteilt anzusehen ist. Die Ratsmitglieder können das Ergebnis aus dieser Abwägung in ihre Meinungsbildung über die Entlastung des Bürgermeisters einbeziehen.

Die sachbezogene Entlastung des Bürgermeisters kann durch die Ratsmitglieder wegen besonderer Vorkommnisse im Haushaltsjahr ggf. einschränken oder verweigern. Die Ursache bzw. der Anlass zu einem entsprechenden Entlastungsbeschluss muss nicht zwingend der geprüfte Jahresabschluss der Gemeinde darstellen. Es bestehen vielfältige weitere Gegebenheiten, die zu haushaltswirtschaftlich relevanten Mängeln führen können, z. B. erlassene (änderungsbedürftige) Steuer- oder Gebührensatzungen oder auch einzelne gemeindliche Geschäftsvorfälle mit einer erheblichen finanziellen oder wirtschaftlichen Bedeutung und möglichen haushaltswirtschaftlichen Risiken und Auswirkungen.

Im Falle einer eingeschränkten Entlastung des Bürgermeisters oder der Verweigerung der Entlastung durch die Ratsmitglieder ist zu prüfen und festzustellen, wie und wann bestehende Mängel beseitigt werden sollen und wer persönlich für die Mängel oder die haushaltsrechtlichen Verstöße in der gemeindlichen Haushaltswirtschaft verantwortlich ist. Die Beseitigung der Mängel bzw. die Folgenbeseitigung führt nicht zu einer neuen Entlastungsentscheidung der Ratsmitglieder. Sie erfordert auch keine Änderung der erfolgten Entlastungsentscheidung, denn die Mängelbeseitigung verändert nicht den objektiven Sachstand, der im Zeitpunkt der von den Ratsmitgliedern getroffenen Entlastungsentscheidung bestand.

Von den Mängeln oder haushaltsrechtlichen Verstößen können der Bürgermeister aber auch Beschäftigte der Gemeindeverwaltung persönlich betroffen sowie ggf. dafür verantwortlich sein. Es können aber auch Ratsmitglieder betroffen sein, soweit dann die Voraussetzungen für deren Haftung vorliegen (vgl. § 43 Absatz 4 GO NRW). Von der Gemeinde muss in Zusammenarbeit mit dem Rat örtlich geklärt werden, welche Maßnahmen von wem zu ergreifen sind, um die aufgetretenen Mängel in der gemeindlichen Haushaltswirtschaft zu beseitigen und künftig zu vermeiden und/oder um haushaltsrechtliche Verstöße zu ahnden.

1.4.3.2 Keine „Richtigkeitsgarantie“

Im Rahmen der Entlastung des Bürgermeisters und in Bezug auf den gemeindlichen Jahresabschluss könnten die Ratsmitglieder ggf. eine besondere Erklärung oder eine Garantie vom Bürgermeister verlangen, dass der Jahresabschluss der Gemeinde für das abgelaufene Haushaltsjahr objektiv richtig und vollständig ist. Der Bürgermeister muss dieses Verlangen ablehnen, denn er kann lediglich „garantieren, dass bezogen auf das Haushaltsjahr und den daran anschließenden möglichen Wertaufhellungszeitraum im gemeindlichen Jahresabschluss alle vorliegen den Informationen vollständig und richtig verarbeitet worden sind.

Die Erstellung des gemeindlichen Jahresabschlusses einschließlich der dafür geltenden haushaltsrechtlichen Regelungen bauen auf dem subjektiven Begriff der Richtigkeit auf. Sie werden auch durch diesen Begriff geprägt, denn der Kämmerer als Verantwortlicher für die Aufstellung des Entwurfs

des Jahresabschlusses, kann in den gemeindlichen Jahresabschluss nur Informationen und Umstände einbeziehen, die ihm bekannt sind (vgl. § 95 Absatz 3 GO NRW). Entsprechend kann auch der Bürgermeister im Rahmen seiner Bestätigung des Entwurfs des Jahresabschlusses nur die Informationen und Umstände berücksichtigen, die ihm vorliegen bzw. ihm bekannt sind und das „Bekannte" bestätigen (vgl. § 95 Absatz 3 GO NRW). Diese Sachlage führt jedoch nicht dazu, dass des wegen dann die Ratsmitglieder beim gemeindlichen Jahresabschluss von einer „fiktiven" Objektivität oder „fiktiven objektiven" Garantie der Darstellung der wirtschaftlichen Lage der Gemeinde ausgehen können.

1.4.4 Der Entlastungsbeschluss

1.4.4.1 Der Beschluss ohne Vorbehalte

Ein vorbehaltloser Entlastungsbeschluss der Ratsmitglieder bringt zum Ausdruck, dass beim Rat der Gemeinde keine Bedenken gegen die ausgeübte Haushaltswirtschaft im abgelaufenen Haushaltsjahr, wie sie sich nach dem durch den Rechnungsprüfungsausschuss geprüften Jahresabschluss darstellt, bestehen. Durch den Beschluss er klären sich die Ratsmitglieder mit der Haushaltsführung des Bürgermeisters einverstanden und billigen das im Jahresabschluss aufgezeigte Ergebnis der Haushaltswirtschaft des abgelaufenen Haushaltsjahres.

Mit der Erteilung der Entlastung verzichten die Ratsmitglieder gleichzeitig darauf, die bei der Prüfung möglicher weise festgestellten und nicht ausgeräumten Mängel nicht weiter zu beanstanden. Dieses Ergebnis bedeutet allerdings nicht, dass diese haushaltswirtschaftlichen Mängel, soweit sie im Prüfungsbericht des Rechnungsprüfungsausschusses benannt werden, als beseitigt anzusehen sind. Soweit eine Behebung der Mängel möglich ist, muss vom Bürgermeister dafür Sorge getragen werden.

1.4.4.2 Der Beschluss mit Vorbehalten

Die Ratsmitglieder können die Entlastung des Bürgermeisters auch mit Vorbehalten oder mit Einschränkungen aussprechen. Eine Einschränkung wird i. d. R. dann notwendig sein, wenn festgestellte Mängel bei der gemeindlichen Haushaltswirtschaft bis zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über die Entlastung des Bürgermeisters noch nicht ausgeräumt werden konnten und deren Gewicht bzw. Bedeutung aber so groß ist, dass eine uneingeschränkte Entlastung des Bürgermeisters nicht geboten ist.

Eine Einschränkung der Entlastung des Bürgermeisters könnte ggf. dann vorzunehmen sein, wenn aus Sicht des Rates eine fehlerhafte Haushaltsführung im abgelaufenen Haushaltsjahr entstanden ist, z. B. durch den Abschluss von Vereinbarungen ohne Zustimmung des Rates, die zu erheblichen gemeindlichen Belastungen in künftigen Haushaltsjahren führen werden.

Den Anlass zu einem Entlastungsbeschluss mit Vorbehalten muss nicht immer der geprüfte Jahresabschluss der Gemeinde darstellen. Es bestehen vielfältige weitere Gegebenheiten, die zu haushaltswirtschaftlich relevanten Mängeln führen können, z. B. erlassene (änderungsbedürftige) Steuer- oder Gebührensatzungen oder auch einzelne Geschäftsvorfälle mit einer erheblichen finanziellen oder wirtschaftlichen Bedeutung für die Gemeinde und möglichen haushaltswirtschaftlichen Risiken und Auswirkungen.

In den Fällen, in denen die Entlastung des Bürgermeisters durch die Ratsmitglieder mit Vorbehalten oder Einschränkungen ausgesprochen wird, sind die Gründe dafür gegenüber dem Bürgermeister anzugeben.

Bei einer derartigen Entlastung ist ggf. die Stellungnahme des Bürgermeisters und/oder des Kämmerers zum Prüfungsbericht des Rechnungsprüfungsausschusses zu berücksichtigen, insbesondere dann, wenn der Rechnungsprüfungsausschuss zum gemeindlichen Jahresabschluss einen eingeschränkten Bestätigungsvermerk erteilt hat.

Diese Sachlage gilt auch dann, wenn zuvor bereits durch eine Zusammenarbeit zwischen der Prüfungsinstanz und der Gemeindeverwaltung die im Jahresabschluss aufgetretenen Fehler beseitigt worden sind. In den Fällen, in denen die Entlastung des Bürgermeisters mit Vorbehalten oder Einschränkungen ausgesprochen wird, sind die Gründe dafür gegenüber dem Bürgermeister anzugeben. Diese Sachlage gilt auch dann, wenn zuvor bereits durch eine Zusammenarbeit zwischen der Prüfungsinstanz und der Gemeindeverwaltung die im Jahresabschluss aufgetretenen Fehler beseitigt worden sind.

Im Rahmen der Beratungen zur Entscheidung der Ratsmitglieder über die Entlastung des Bürgermeisters sollten intensive Auseinandersetzungen über die örtlichen Gegebenheiten bezogen auf das abgelaufene Haushaltsjahr geführt werden und möglichst Sachverhalte korrekt benannt werden, die Anlass für die Festlegung von Vorbehalten sein können, z. B. eine Versagung des Bestätigungsvermerks im Rahmen der Abschlussprüfung des gemeindlichen Jahresabschlusses. Ebenso können Ereignisse aus der Ausführung der gemeindlichen Haushaltswirtschaft im abgelaufenen Haushaltsjahr dafür ausschlaggebend sein, durch die z. B. das Budgetrecht des Rates der Gemeinde wesentlich betroffen war.

Der Rat der Gemeinde kann in den Fällen, in denen die Entlastung des Bürgermeisters durch die Ratsmitglieder mit Vorbehalten oder Einschränkungen ausgesprochen worden ist, die notwendigen Anordnungen und Maßnahmen treffen, die der Beseitigung der festgestellten Mängel dienen müssen. Deren Umfang und Inhalte sind dabei i. d. R. daran zu orientieren, was zuvor in der Sache beanstandet worden ist. Zudem kommt es auch darauf an, welches Gewicht die Mängel im Rahmen der gesamten Haushaltswirtschaft haben und ob die Mängel so wesentlich sind, dass deren Beseitigung zwingend geboten ist. Die vom Rat zu treffenden Anordnungen und Maßnahmen sind im Rahmen ihrer Festlegungen auch nach deren Umsetzbarkeit sowie nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beurteilen.

1.4.4.3 Die Verschiebung des Beschlusses

Die Entscheidung über die Entlastung des Bürgermeisters können die Ratsmitglieder ggf. auch verschieben, wenn festgestellte Mängel bei der gemeindlichen Haushaltswirtschaft erst nach dem Beschluss des Rates über die Feststellung des gemeindlichen Jahresabschlusses beseitigt werden sollen. In solchen Fällen sollte der Rat die in der Prüfung des Rechnungsprüfungsausschusses festgestellten Mängel anerkannt und den Bürgermeister beauftragt haben, diese Mängel in einem festgelegten Zeitraum zu beseitigen.

Eine Verschiebung des Entlastungsbeschlusses sollte jedoch nur dann in Betracht kommen, wenn auch ein zeit naher Zusammenhang zwischen dem Feststellungsbeschluss des Rates über den Jahresabschluss und der Beschlussfassung über die Entlastung des Bürgermeisters besteht. Eine Verschiebung der Entlastung des Bürgermeisters bedarf wie die Entlastung des Bürgermeisters einer Entscheidung durch die Ratsmitglieder. Aus den dazu möglichen Stellungnahmen des Bürgermeisters

und/oder des Kämmerers kann ggf. der Zeitpunkt ermittelt werden, bis zu dem eine Beseitigung der Mängel erfolgen kann.

Um den zeitlichen Zusammenhang zwischen der Feststellung des Jahresabschlusses und des Entlastungsbeschlusses zu wahren, darf nicht auf die Festlegung einer Frist verzichtet werden. Der Rechnungsprüfungsausschuss sollte dann vor der dann anstehenden Entlastungsentscheidung eine Bewertung abgeben, ob die von ihm festgestellten Mängel ausreichend behoben worden sind. Die Beteiligung des Rechnungsprüfungsausschusses ist geboten, weil der Auftrag des Rates an den Bürgermeister auf den Feststellungen dieses Ausschusses beruht.

1.4.5 Keine Mitwirkung des Rechnungsprüfungsausschusses

Die gesetzliche Aufgabe des Rechnungsprüfungsausschusses, den Entwurf des gemeindlichen Jahresabschlusses zu prüfen, kann von der Gemeinde nicht dahingehend erweitert werden, dass der Ausschuss am Ende seiner Abschlussprüfung zusätzlich für die Ratsmitglieder einen Entscheidungsvorschlag für die von ihnen persönlich vorzunehmende Entlastung des Bürgermeisters vorzulegen hat. Die einzelnen Ratsmitglieder haben eigenverantwortlich die Haushaltsführung des Bürgermeisters im abgelaufenen Haushaltsjahr für sich selbst zu würdigen und zu beurteilen, denn sie entscheiden persönlich über die Entlastung des Bürgermeisters und nicht der Rat der Gemeinde als Gremium oder Organ.

Die Inhalte des Bestätigungsvermerks des Rechnungsprüfungsausschusses aus seiner Abschlussprüfung bieten sich an, von den Ratsmitgliedern in ihrer Entlastungsentscheidung berücksichtigt zu werden. Sie erhalten einige sachliche Informationen, denn in dem Vermerk muss der Abschluss als Prüfungsgegenstand sowie die Art und der Umfang der Prüfung beschrieben und eine Beurteilung des Prüfungsergebnisses enthalten sein. Mit dem Vermerk, dessen Aussagen allgemein verständlich und problemorientiert sein sollen, wird den Ratsmitgliedern ein nachvollziehbares Ergebnis der Abschlussprüfung geboten, das von ihnen neben der Feststellung des Jahresabschlusses auch für ihre Entlastungsentscheidung nutzbar ist.

Der Bestätigungsvermerk des Rechnungsprüfungsausschusses soll für die Ratsmitglieder jedoch nicht das alleinige Informationsinstrument darstellen, um dem Bürgermeister eine uneingeschränkte oder eingeschränkte Entlastung zu erteilen oder die Entlastung verweigern zu können (vgl. § 96 Absatz 1 Satz 4 und 5 GO NRW). Die Ratsmitglieder müssen sich weitere Kenntnisse über die Ausführung der gemeindlichen Haushaltswirtschaft im Haushaltsjahr und über das daraus entstandene Jahresergebnis sowie über die wirtschaftliche Lage der Gemeinde verschaffen. Nur mit über den Jahresabschluss hinausgehenden Kenntnissen können die einzelnen Ratsmitglieder eine geeignete und belastbare Grundlage für die von ihnen zu treffende Entlastungsentscheidung schaffen.

Die Unterscheidung zwischen der Feststellung des gemeindlichen Jahresabschlusses (durch den Rat) und der Entlastung des Bürgermeisters (durch die Ratsmitglieder) und die konkret bestimmte Prüfungsaufgabe bedingen für den Rechnungsprüfungsausschuss, dass der Ausschuss im Rahmen seiner Arbeiten oder Aufgabenerfüllung die gesetzlich vorgesehene Trennung beachten muss. Seine Aufgabe erstreckt sich z. B. nicht darauf, die Entscheidung der Ratsmitglieder über die Entlastung des Bürgermeisters vorzubereiten. Aus der Abgabe einer möglichen Empfehlung des Ausschusses zu dieser Entscheidung darf daher keine Bindung für die einzelnen Ratsmitglieder entstehen oder auf eine weitere Informationsbeschaffung für die Entlastungsentscheidung verzichtet werden.

1.5 Zu Satz 5 (Verweigerung der Entlastung des Bürgermeisters):

Nach der Vorschrift haben die Ratsmitglieder auch die Möglichkeit, die Entlastung des Bürgermeisters zu verweigern bzw. zu versagen. Eine Ablehnung der Entlastung darf sich i. d. R. nur auf die Fälle beschränken, in denen schwerwiegende Verstöße vorliegen, die ggf. dienstrechtliche Maßnahmen und Schadensersatzansprüche notwendig machen. Unter Beachtung des Grundsatzes der Wesentlichkeit kommt es auch darauf an, welches Gewicht die Summe dieser Verstöße im Rahmen der gesamten gemeindlichen Haushaltswirtschaft hat.

Den Anlass zu einer Verweigerung des Entlastungsbeschlusses muss nicht immer der geprüfte Jahresabschluss der Gemeinde darstellen. Es bestehen vielfältige weitere Gegebenheiten, die zu haushaltswirtschaftlich relevanten Mängeln führen können, z. B. erlassene Steuer- oder Gebührensatzung oder einzelnen Geschäftsvorfälle mit einer erheblichen finanziellen oder wirtschaftlichen Bedeutung für die Gemeinde. Die Ablehnung der Entlastung muss zudem auch nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Mittel vertretbar und geboten sein.

Bei der Entscheidung über die Verweigerung der Entlastung des Bürgermeisters ist die Stellungnahme des Bürgermeisters und/oder des Kämmerers zum Prüfungsbericht des Rechnungsprüfungsausschusses zu berücksichtigen (vgl. § 101 Absatz 2 GO NRW). Die Einbeziehung der Stellungnahmen ist insbesondere dann geboten, wenn der Rechnungsprüfungsausschuss den Bestätigungsvermerk aufgrund von Beanstandungen versagt hat oder der Bestätigungsvermerk deshalb versagt wurde, weil der Ausschuss als Prüfinstanz nicht in der Lage war, eine Beurteilung vorzunehmen. Dabei kommt es auch darauf an, ob bereits die im gemeindlichen Jahresabschluss festgestellten bzw. aufgetretenen Fehler beseitigt worden sind.

In den Fällen der Verweigerung der Entlastung des Bürgermeisters durch die Ratsmitglieder muss konkret dargelegt werden, welche Verhaltensweisen des Bürgermeisters als Verantwortlichen in der Gemeinde oder Ergebnisse im Jahresabschluss oder Maßnahmen der Haushaltswirtschaft als Verstoß gegen die beschlossene Haushaltssatzung mit ihren Anlagen bewertet werden. Sie müssen als so erheblich beurteilt werden können, dass deshalb dem Bürgermeister seine Entlastung verweigert werden kann. Die Ratsmitglieder haben deshalb bei einer Verweigerung der Entlastung des Bürgermeisters die Pflicht, konkrete Gründe dafür anzugeben (vgl. Abbildung 232).

DIE VERSAGUNG DER ENTLASTUNG DES BÜRGERMEISTERS	
Aufgrund bestehender Verstöße gegen haushaltswirtschaftliche Beschlüsse des Rates, z. B. durch	- Verhaltensweisen des Bürgermeisters; - Ergebnisse des Jahresabschlusses; - Bewirtschaftungsmaßnahmen im Haushaltsjahr
Einstufung der festgestellten Verstöße in Bezug auf die Haushaltswirtschaft	- erheblich - wesentlich
Angabe der Gründe für die Versagung	- aus objektiver Betrachtung - Benennung konkreter Tatbestände

Herstellung eines rechtmäßigen Zustandes	- Auftrag des Rates an den Bürgermeister

Abbildung 232 „Die Versagung der Entlastung des Bürgermeisters“

Der Rat der Gemeinde kann in den Fällen, in denen die Entlastung des Bürgermeisters durch die Ratsmitglieder verweigert worden ist, die notwendigen Anordnungen und Maßnahmen treffen, die der Beseitigung der festgestellten Mängel dienen müssen. Deren Umfang und Inhalte sind dabei i.d.R. daran zu orientieren, was zuvor in der Sache beanstandet worden ist. Dabei kommt es auch darauf an, welches Gewicht die Summe der Mängel im Rahmen der gesamten Haushaltswirtschaft hat und ob die Mängel so wesentlich sind, dass deren Beseitigung zwingend geboten ist. Dabei sind die zu treffenden Anordnungen und Maßnahmen auch nach deren Umsetzbarkeit sowie nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beurteilen.

1.6 Zu Satz 6 (Verweigerung der Feststellung des Jahresabschlusses):

Dem Rat der Gemeinde steht nach der Vorschrift auch das Recht zu, die Feststellung des gemeindlichen Jahresabschlusses nicht nur vorbehaltlos oder mit Vorbehalten auszusprechen, sondern auch zu verweigern. Eine Verweigerung der Feststellung dürfte sich i. d. R. auf die wesentlichen Fälle beschränken, in denen schwerwiegende Verstöße bei der Ausführung der gemeindlichen Haushaltswirtschaft vorliegen, die ggf. auch Schadensersatzansprüche von Dritten auslösen können. Dem Bürgermeister wird in den Fällen, in denen für den Rat ein oder mehrere Anlässe bestehen, die Feststellung des gemeindlichen Jahresabschlusses zu verweigern, ein Anspruch gegenüber dem Rat auf eine Begründung zugestanden.

Bei einer Verweigerung der Feststellung des Jahresabschlusses kommt es auch darauf an, welches Gewicht die Summe möglicher Verstöße im Rahmen der gesamten Haushaltswirtschaft der Gemeinde hat. Vom Rat der Gemeinde muss in diesen Fällen konkret dargelegt werden, welche Verhaltensweisen oder Ergebnisse der gemeindlichen Haushaltswirtschaft als Verstoß gegen die beschlossene Haushaltssatzung mit ihren Anlagen oder gegen den Jahresabschluss gewertet wurden oder welche Mängel in der Haushaltsführung von so erheblichem Gewicht sind, dass die Feststellung des Jahresabschlusses zu verweigern oder einzuschränken ist.

Der Rat der Gemeinde kann in den Fällen, in denen die Feststellung des gemeindlichen Jahresabschlusses von ihm verweigert worden ist, die notwendigen Anordnungen treffen, die der Beseitigung der festgestellten Verstöße dienen müssen. Deren Umfang und Inhalte sind dabei i.d.R. daran zu orientieren, was zuvor in der Sache beanstandet worden ist. In der Sache kommt es auch darauf an, welches Gewicht die Summe der Mängel im Rahmen der gesamten Haushaltswirtschaft hat und ob die Mängel so wesentlich sind, dass deren Beseitigung zwingend geboten ist. Dabei sind die zu treffenden Anordnungen und Maßnahmen auch nach deren Umsetzbarkeit sowie nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beurteilen.