

Rüdiger Loitz



Die Prüfung von öffentlichen Unternehmen

Mit einem Geleitwort
von Prof. Dr. Lothar Streitferdt

.

DeutscherUniversitätsVerlag

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Abbildungen	XVII
Verzeichnis der Abkürzungen	XXI
1. Einleitung	1
1.1. Einführung in die Themenstellung	1
1.2. Problemstellung und Abgrenzung des Untersuchungs- gegenstandes	3
1.3. Vorgehensweise für die Untersuchung	6
2. Die öffentlichen Unternehmen und ihre Prüfer	7
2.1. Die Charakterisierung von öffentlichen Unternehmen durch ihre Rechtsformen	7
2.1.1. Die Eigenschaftsfelder von Rose zur Charakterisierung der Rechtsformen	9
2.1.2. Die Unternehmen öffentlichen Rechts ohne eigene Rechtspersönlichkeit	11
2.1.3. Die Juristischen Personen des öffentlichen Rechts	17
2.1.4. Die Juristischen Personen des privaten Rechts	19
2.2. Das Rechnungswesen als zentraler Untersuchungsgegenstand der Prüfungen	23
2.2.1. Die grundlegenden Bestandteile des Rechnungswesens	23
2.2.2. Die Unterscheidung von Doppik und Kameralistik	24
2.2.3. Die Zulässigkeit von Buchführungssystemen und Rechnungsabschlüssen	26
2.2.4. Besonderheiten der Bilanzierung- und Bewertung	29
2.2.5. Der Wirtschaftsplan als besonderer Bestandteil des Rechnungswesens	31

2.3.	Die Prüfer und die Beurteilung ihrer Unabhängigkeit	38
2.3.1.	Der Wirtschaftsprüfer	40
2.3.2.	Die Prüfer der Verwaltung	43
2.3.2.1.	Die Prüfer von Unternehmen der Gemeinde	43
2.3.2.1.1.	Die kommunale Finanzverwaltung (Kämmerei)	43
2.3.2.1.2.	Die Prüfungsämter der Gemeinde	46
2.3.2.2.	Die Prüfer der Unternehmen des Landes	50
2.3.2.2.1.	Die Ministerien	50
2.3.2.2.2.	Der Landesrechnungshof	53
3.	Die Prüfung öffentlicher Unternehmen durch den Wirtschaftsprüfer	59
3.1.	Grundlegende Aspekte der Erweiterung der Pflichtprüfung	59
3.1.1.	Die historische Entwicklung zur erweiterten Abschlußprüfung	59
3.1.2.	Gesetzliche Prüfungspflicht- und umfang nach heutigem Recht	60
3.2.	Die erweiterte Prüfungsplanung	64
3.3.	Die Prüfungsdurchführung der Abschlußprüfung unter Berücksichtigung der erweiterten Abschlußprüfung nach § 53 HGrG	66
3.3.1.	Die Ordnungsmäßigkeitsprüfung als grundlegender Bestandteil jeder Abschlußprüfung	66

3.3.1.1.	Die Prüfungsziele und der Prüfungsgegenstand	66
3.3.1.2.	Der Ablauf der Prüfung	69
3.3.1.3.	Die Verwendung von Prüfungsergebnissen Dritter	78
3.3.2.	Die Wirtschaftlichkeitsprüfung als Bestandteil der erweiterten Abschlußprüfung	81
3.3.2.1.	Grundlegende Überlegungen zu der Wirtschaftlichkeitsprüfung	81
3.3.2.1.1.	Die Definition von Wirtschaftlichkeit	81
3.3.2.1.2.	Das Ziel der Prüfung	82
3.3.2.1.3.	Die Prüfungsgegenstände der Vermögens-, Finanz-, und Ertragslage	82
3.3.2.2.	Die betriebswirtschaftlichen Instrumente zur Untersuchung der Prüfungsgegenstände	85
3.3.2.3.	Die Maßstäbe für die Urteilsfindung	88
3.3.3.	Die Geschäftsführungsprüfung als Bestandteil der erweiterten Abschlußprüfung	90
3.3.3.1.	Die Vorgehensweise bei der Untersuchung der Geschäftsführungsprüfung	90
3.3.3.2.	Die Zielsetzungen der Geschäftsführungsprüfung	91
3.3.3.3.	Die Abgrenzung des Prüfungsgegenstandes	93
3.3.3.3.1.	Der Begriff der Ordnungsmäßigkeit als Abgrenzung	93

3.3.3.3.2.	Die Abgrenzung von der Genossenschaftsprüfung	99
3.3.3.3.3.	Die Abgrenzung von der aktienrechtlichen Geschäftsführungsprüfung	101
3.3.3.4.	Die Prüfungsgegenstände im einzelnen	103
3.3.3.4.1.	Die Organisation der Geschäftsführung	103
3.3.3.4.2.	Die Instrumente der Geschäftsführung	107
3.3.3.4.3.	Die Geschäfts- führungstätigkeit	110
3.3.3.5.	Die ordentliche und gewissenhafte Geschäftsleiter als Prüfungsmaßstab	112
3.3.3.6.	Die Beurteilung der Geschäftsführungs- prüfung anhand ihrer Zielsetzung	116
3.3.4.	Die Berichterstattung und der Bestätigungsvermerk an die Prüfer der Verwaltung	122
4.	Die Prüfungen öffentlicher Unternehmen durch die Verwaltung	127
4.1.	Die Prüfung von Unternehmen der Gemeinde durch die Kämmerei und Prüfungsämter	127
4.1.1.	Die Prüfung durch die Kämmerei	127
4.1.1.1.	Die Kämmerei in der Eigentums- verantwortung	127
4.1.1.2.	Die Ziele und Grenzen der Prüfung	128
4.1.1.3.	Der Inhalt der Prüfung	131
4.1.1.3.1.	Der Wirtschaftsplan	131

4.1.1.3.2.	Die Tätigkeit der Aufsichtsräte	135
4.1.1.3.3.	Die Prüfungen im Zusammenhang mit dem Jahresabschluß	143
4.1.1.4.	Die Berichterstattung an die Ratsmitglieder und den Direktor der Verwaltung	144
4.1.2.	Die Prüfung durch die Rechnungs- und Gemeindeprüfungsämter	144
4.1.2.1.	Die Pflicht- und Kann-Bestimmungen der örtlichen Prüfung	145
4.1.2.2.	Die Durchführung der örtlichen Prüfung	148
4.1.2.2.1.	Die Prüfung der Wirtschaftsführung und des Rechnungswesens der Sondervermögen und Eigenbetriebe	149
4.1.2.2.2.	Die Prüfung der Betätigung der Gemeinde als Gesellschafter	155
4.1.2.2.3.	Die Berichterstattung über die örtliche Prüfung	160
4.1.2.3.	Die Abgrenzung von örtlicher und überörtlicher Prüfung	160
4.1.2.4.	Die Prüfungspflicht und Ziele der überörtlichen Prüfung	161
4.1.2.5.	Die Durchführung der überörtlichen Prüfung	166
4.1.2.5.1.	Die Recht- und Ordnungsmäßigkeits- prüfung	167
4.1.2.5.2.	Die zweckgebundenen Staatszuweisungen	169
4.1.2.5.3.	Die Berichterstattung über die überörtliche Prüfung	169

4.2.	Die Prüfung von Unternehmen des Landes durch das Ministerium und den Rechnungshof	173
4.2.1.	Die Prüfung durch das Ministerium	174
4.2.1.1.	Die Reichshaushaltsordnung als Grundstein für die Prüfung der Ministerien	174
4.2.1.2.	Die Prüfung der Ministerien als Vorprüfung für die Rechnungshofprüfung	175
4.2.1.3.	Der Inhalt der Prüfung	179
4.2.1.4.	Die Berichterstattung an den Rechnungshof	183
4.2.2.	Die Prüfung durch den Landesrechnungshof	184
4.2.2.1.	Die Prüfungspflicht	184
4.2.2.2.	Die Prüfungsziele und -grenzen	185
4.2.2.3.	Die Inhalte der Prüfungen und Prüfungsmaßstäbe	188
4.2.2.2.1.	Die Prüfung der gesamten Betätigung des Landes	188
4.2.2.2.2.	Der Prüfungsmaßstab: Beachtung kaufmännischer Grundsätze	192
4.2.2.2.3.	Die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung	194
4.2.2.2.4.	Der Prüfungsmaßstab: Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit	196
4.2.2.4.	Die Berichterstattung an die politischen Gremien und die Öffentlichkeit	201

5.	Die Publizität	205
5.1.	Die Ziele der Publizität von Prüfungsergebnissen bei öffentlichen Unternehmen	205
5.2.	Die grundlegende Charakterisierung von Publizität und die Zugehörigkeit zum Prüfungssystem	207
5.3.	Der Inhalt und die Zeit der Publizität	213
5.3.1.	Inhaltliche Aspekte der Publizität	214
5.3.1.1.	Die Rechnungslegung der Einzelunternehmen	214
5.3.1.2.	Die nachhaltige Erfüllung der öffentlichen Aufgabe	218
5.3.1.3.	Der Konzernabschluß für die öffentliche Hand	221
5.3.2.	Zeitliche Aspekte der Publizität	222
5.3.2.1.	Die Rechnungslegung der Einzelunternehmen	222
5.3.2.2.	Die nachhaltige Erfüllung der öffentlichen Aufgabe	227
5.3.2.3.	Der Konzernabschluß für die öffentliche Hand	227
6.	Beurteilungen und abschließende Überlegungen	231
6.1.	Die Steuerungsfunktion von Ministerien / Kämmerei	231
6.2.	Die Verbesserung der Unabhängigkeit der Prüfer	233

6.3.	Der städtische Rechnungshof als Ansatz für die Auflösung von Doppelprüfungen auf der Gemeindeebene	235
6.4.	Die Notwendigkeit zur Überarbeitung der Betätigungsprüfung	237
6.5.	Die Erweiterung der Abschlußprüfung als Planungsprüfung	240
6.6.	Die Verbesserung der Publizität von Prüfungsergebnissen bei öffentlichen Unternehmen	242
6.7.	Die Zusammenfassung der Überlegungen zu einem abgestimmten Prüfungssystem	244
6.8.	Die Eingliederung der Prüfungen von öffentlichen Unternehmen in das "Neue Steuerungsmodell"	250
6.9.	Abschließende Überlegungen	254
Literaturverzeichnis		257
Verzeichnis der verwendeten Rechtsvorschriften		283
Verzeichnis der Kommentare		287