



**01.08.2014**

## Wichtige neue Entscheidung

### Kommunalrecht: Zuweisung von Gemeinde zu Bayerischem Kommunalem Prüfungsverband

Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 11 Abs. 2 BV, Art. 105 Abs. 1, Art. 122 GO, Art. 3 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 3 PrVBG, Art. 35 Satz 1, Art. 43 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG

Überörtliche Rechnungs- und Kassenprüfung bei Gemeinden  
Zuständigkeit des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbands (BKPV)  
Im Einzelfall angeordnete Zwangsmitgliedschaft im BKPV  
Regelzuweisung von 5.000-Einwohner-Gemeinden zum BKPV  
Verwaltungsakt  
Klagebefugnis  
Kommunale Organisations- und Finanzhoheit  
Kooperationshoheit  
Staatliche rechnungsprüfungsstellen  
Konnexität  
Hauptpunkte eingeben  
Bestimmtheit

*Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 15.05.2014, Az. 4 BV 14.268*

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite eingestellt.

**[www.landesanwaltschaft.bayern.de](http://www.landesanwaltschaft.bayern.de)**

### Leitsätze:

1. Die gesetzlichen Vorschriften, wonach Gemeinden einer überörtlichen Rechnungs- und Kassenprüfung unterliegen und zu diesem Zweck durch einen ministeriellen Zuweisungsbescheid zu Mitgliedern des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbands bestimmt werden können, sind mit der Verfassung vereinbar.
2. Bei Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern darf von der in Art. 3 Abs. 3 Satz 2 PrVbG vorgesehenen Regelzuweisung zum Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband nur abgesehen werden, wenn dort im Vergleich zu Gemeinden ähnlicher Größe über längere Zeit hinweg atypische Verhältnisse bestehen, die sich auf Art, Umfang oder Schwierigkeit der Prüfungsgeschäfte nicht unerheblich auswirken können.

### Orientierungssätze:

1. Die Verfügung, mit der eine Gemeinde zum Mitglied des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbands (BKPV) bestimmt wird, stellt einen Verwaltungsakt als statusbegründende Einzelfallregelung im Sinne des Art. 35 Satz 1 BayVwVfG dar. Dem steht nicht entgegen, dass die Mitgliedschaftsbestimmung nicht schon mit Erlass des Bescheids wirksam wird, sondern erst mit der Bekanntmachung im Ministerialamtsblatt der Bayerischen Inneren Verwaltung oder zu einem dort bestimmten anderen Zeitpunkt gem. Art. 3 Abs. 3 Satz 4 PrVbG (UA Rn. 17).
2. Die Klagebefugnis (§ 42 Abs. 2 VwGO) einer Gemeinde gegen eine Zuweisung zum BKPV kann sich zum einen aus der kommunalen Organisations- und Finanzhoheit (Art. 28 Abs. 2 GG; Art. 11 Abs. 2 BV) ergeben, die durch die mit der Zwangsmitgliedschaft im BKPV verbundenen Beitrags- und Gebührenpflicht berührt wird. Ferner kann sich eine Gemeinde auch auf das Nichtvorliegen der in Art. 3 Abs. 1 und 3 PrVbG genannten Voraussetzungen für die Anordnung einer Mitgliedschaft im BKPV berufen, da diese einfachgesetzlichen Bestimmungen den betroffenen kommunalen Körperschaften eine eigene wehrfähige Rechtsposition vermitteln (UA Rn. 18).
3. Eine über die fortlaufende innergemeindliche Selbstkontrolle (Art. 103 f. GO) hinausgehende externe Rechnungs- und Kassenprüfung, die insbesondere die Ein-

haltung der Verpflichtung zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung zum Gegenstand hat (Art. 106 Abs. 1 Nr. 3, Art. 61 Abs. 2 Satz 1 GO), liegt im Interesse der Allgemeinheit an einem effizienten Einsatz öffentlicher Finanzmittel. Da die Organe der überörtlichen Finanzkontrolle bei festgestellten Mängeln über keine eigenen Korrektur- oder Sanktionsinstrumente verfügen, sondern allenfalls die Rechtsaufsichtsbehörden informieren können, kann ihre Prüfungstätigkeit nicht als schwerwiegender oder gar unzumutbarer Eingriff in die finanzwirtschaftliche Handlungsfreiheit der Gemeinden angesehen werden. (UA Rn. 25).

4. Zur gemeindlichen Organisationshoheit gehört auch die Befugnis, darüber zu befinden, ob bestimmte kommunale Aufgaben eigenständig oder gemeinsam mit anderen Verwaltungsträgern wahrgenommen werden und ob hierzu gemeinsame Institutionen gegründet werden (Kooperationshoheit). Hierdurch wird auch ein grundsätzlicher Schutz vor Zwangsverbandsbildungen und der darin liegenden partiellen „Aufgabenteilung“ bedingt. Jedoch handelt es sich bei der überörtlichen Finanzkontrolle nicht um eine ursprünglich von der Gemeinde zu erfüllende Aufgabe, die sie durch die unfreiwillige Mitgliedschaft in einem öffentlich-rechtlichen Verband verlieren würde (UA Rn. 28).
5. In der Regelung des Art. 3 Abs. 1 Nr. 3 PrVbG liegt auch kein unzulässiger Eingriff in die kommunale Finanzhoheit, denn diese gewährleistet zwar, dass den Kommunen das eigenverantwortliche Wirtschaften mit Einnahmen und Ausgaben im Rahmen eines gesetzlich geordneten Haushaltswesens nicht aus der Hand genommen wird, sie ist aber nicht schon dadurch betroffen, dass den Gemeinden einzelne kostenträchtige Aufgaben oder Pflichten – hier in Gestalt der mit der Zwangsmitgliedschaft im BKPV verbundenen Verpflichtung zur Zahlung von Beiträgen, Gebühren und Auslagen - auferlegt werden (UA Rn. 32).
6. Die Zuweisung einzelner Gemeinden oder kommunaler Zusammenschlüsse zum BKPV muss nicht unmittelbar vom Gesetzgeber getroffen werden, denn weder liegt darin eine allgemeine Organisations- oder Zuständigkeitsregelung (Art. 77 Abs. 1 Satz 1 BV) noch ergibt sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ein umfassender institutioneller Gesetzesvorbehalt dergestalt, dass organisationsrechtliche Regelungen allein vom Parlament erlassen werden dürften (UA Rn. 35).

### Hinweis:

Das Berufungsurteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 15.05.2014 stellt die Vereinbarkeit der Rechtsnormen, die der Zuweisungsentscheidung zugrunde liegen, mit Bundes- und Landesverfassungsrecht fest (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 10 Abs. 2, Art. 11 Abs. 2, Art. 12 Abs. 2, Art. 83 Abs. 1 BV).

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof bejaht ein legitimes Regelungsinteresse der Allgemeinheit im Sinne der Gewährleistung einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung und sieht *„keine verfassungsrechtlichen Bedenken dagegen, dass neben den bereits unmittelbar kraft Gesetzes zu Mitgliedern des BKPV erklärten kreisfreien Städten, Großen Kreisstädten, Landkreisen und Bezirken (Art. 3 Abs. 1 Nr. 2, Nr. 4 und Nr. 5 PrVbG) die gesetzliche Möglichkeit geschaffen wurde, Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften vom StMI im Einzelfall zu Prüfungsverbandsmitgliedern zu bestimmen (Art. 3 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 3 PrVbG).“* Eine solche Zwangsmitgliedschaft steht in Einklang mit dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht und unterliegt keinem förmlichen Gesetzesvorbehalt. Die für die Zuweisung zum BKPV normierten gesetzlichen Voraussetzungen sind auch im Hinblick auf das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot unproblematisch und können auch ihrem Inhalt nach nicht als sachwidrig angesehen werden.

Die Entscheidungsgründe enthalten über die konkret in Streit stehende Frage der Zuweisung zum BKPV hinaus auch grundsätzliche rechtliche Maßstabsausführungen zur kommunalen Finanz- und Organisationshoheit. Somit empfiehlt sich das Judikat mit seinen fundierten Ausführungen und zahlreichen Belegstellen als reichhaltige „Quelle“ zu diesem Themenbereich.

Die Entscheidung ist noch nicht rechtskräftig. Gegen die Nichtzulassung der Revision steht den Klägern die Nichtzulassungsbeschwerde zum Bundesverwaltungsgericht (§ 133 VwGO) zu.

Zappel  
Oberlandesanwalt

4 BV 14.268

*Großes Staats-  
wappen*

RO 3 K 12.1847

## Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\* ,

\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\* \* \* \* \* \* ,

\*\*\*\*\* \* , \*\*\*\*\* ,

- \*\*\*\*\* -

\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\* .

\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\* \* \* \* \* \* ,

\*\*\*\*\* \* \* \* \* \* ,

gegen

**Freistaat Bayern,**

vertreten durch:

Landesanwaltschaft Bayern,

Ludwigstr. 23, 80539 München,

- Beklagter -

beigeladen:

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*

wegen

Zuweisung zum Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband;

hier: Berufung des Klägers gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts  
Regensburg vom 20. November 2013,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 4. Senat,

durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Zöllner,

den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Wagner,

den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Peitek

aufgrund mündlicher Verhandlung vom 14. Mai 2014

am **15. Mai 2014**

folgendes

**Urteil:**

- I. Die Berufung wird zurückgewiesen.
- II. Der Kläger trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.
- III. Das Urteil ist im Kostenpunkt vorläufig vollstreckbar. Der Kläger kann

die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, sofern nicht der Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

#### **Tatbestand:**

- 1 Der Kläger, eine kreisangehörige Gemeinde mit etwas mehr als 5.000 Einwohnern, ist Mitglied einer Verwaltungsgemeinschaft (VG), der außerdem die beiden kleineren Gemeinden B. und D. angehören. Er wendet sich gegen die durch Bescheid des Bayerischen Staatsministeriums des Innern (StMI) angeordnete Mitgliedschaft im Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband (BKPV). Danach soll seine Rechnungs- und Kassenprüfung nicht mehr durch die staatliche Rechnungsprüfungsstelle des zuständigen Landratsamts, sondern durch den BKPV erfolgen.
- 2 Neben dem Kläger wurden zahlreiche weitere Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und kommunale Zweckverbände dem BKPV zugewiesen. Anlass war eine vom Bayerischen Obersten Rechnungshof (ORH) in einer Prüfungsmitteilung vom 1. April 2010 (II-900-9-32-5) und im Jahresbericht 2010, TNr. 16 S. 74 ff., abgegebene Empfehlung, Kommunen mit doppelter Haushaltsführung sowie Kommunen mit über 5.000 Einwohnern dem BKPV zuzuweisen. Der Bayerische Landtag ersuchte daraufhin mit Beschluss vom 9. Juni 2011 die Staatsregierung, die überörtliche Rechnungsprüfung der Kommunen und der Zweckverbände beim BKPV zu konzentrieren.
- 3 Im Rahmen der Anhörung zur beabsichtigten Zuweisung zum BKPV trug der Kläger vor, keine der drei Mitgliedsgemeinden der VG verfüge über eine kostenrechnende Einrichtung. Nur er selbst betreibe eine Kanalisation; die Wasserversorgung sei auf Zweckverbände übertragen. Die räumliche Nähe der Prüfung durch die staatliche Rechnungsprüfungsstelle habe sich bewährt; eine Änderung sei nicht notwendig. Die Vorteile der Zuweisung lägen allein auf Seiten des Staates.

4 Mit Bescheid vom 2. November 2012 wurde der Kläger zum Mitglied des BKPV bestimmt (1.). Ziffer 1 werde mit der Bekanntmachung der Bestimmung der Mitgliedschaft im Allgemeinen Ministerialblatt wirksam (2.). In der Begründung wird ausgeführt, die Bestimmung habe nach Art. 3 Abs. 3 Satz 1 PrVbG erfolgen können, da Umfang und Schwierigkeit der anfallenden Prüfungsgeschäfte eine Zuweisung zum BKPV geböten. Gemeinden über 5.000 Einwohner seien nach Art. 3 Abs. 3 Satz 2 PrVbG im Regelfall dem BKPV zuzuweisen, da bei ihnen üblicherweise Prüfungsgeschäfte anfielen, die nur mit vertieftem, spezialisiertem Sachverstand zu bewältigen seien. Dies werde durch die Feststellungen des ORH bestätigt. Der BKPV verfüge mit seinen Prüfern vor Ort und den Spezialisten in der Zentrale in München über den erforderlichen spezialisierten Sachverstand, um auch umfangreiche und komplexe Prüfungsgeschäfte abwickeln zu können. Er verfüge über drei Abteilungen – Allgemeine Prüfung und Organisation, Bauwesen und Kommunale Unternehmen – die sich jeweils spezifischen Fachfragen widmeten und sich dort aus der bayernweiten Prüfungs- und Beratungstätigkeit ein breites Erfahrungswissen aneignen könnten, beispielsweise in Fragen der Stellenbewertung oder der IT, aber auch in Fragen des Vergabe- und Beihilferechts. Solche Problemstellungen kämen in einer Gemeinde mit mehr als 5.000 Einwohnern regelmäßig vor; es könne nicht bei den staatlichen Rechnungsprüfungsstellen aufgebaut und vorgehalten werden. Die vorgetragenen Argumente stünden einer Zuweisung nicht entgegen. Den Gemeinden sei gesetzlich kein Wahlrecht zwischen den in Art. 105 Abs. 1 GO genannten Prüfungsorganen eingeräumt. Die Prüfung durch einen mitgliederschaftlich organisierten kommunalen Verband entspreche dem Selbstverwaltungsrecht sogar eher als die Prüfung durch eine staatliche Stelle. Die Vorteile der räumlichen Nähe der staatlichen Rechnungsprüfungsstelle der Landratsämter stünden der Zuweisung ebensowenig entgegen wie mögliche Synergieeffekte aus der Zusammenarbeit der Rechnungsprüfungsstelle und der Kommunalaufsicht. Die Prüfer des BKPV seien ebenfalls in ganz Bayern vor Ort präsent. Deren Prüfungen könnten in vielen Fällen zeitnäher erfolgen als bei den staatlichen Rechnungsprüfungsstellen. Der Zuweisung stehe auch nicht das Argument entgegen, die Prüfung durch die staatlichen Rechnungsprüfungsstellen sei kostengünstiger. Den mit der Zuweisung zum BKPV verbundenen höheren Kosten stünden anderweitige Vorteile gegenüber. Aufgrund des breiten Prüfungsspektrums und des spezialisierten Sachverstands sei es den Prüfern des BKPV eher möglich, auf Einsparpotenziale hinzuweisen; die zeitnahe Prüfung ermögliche es, Fehler zu korrigieren und Rückforderungen zu realisieren. Die ordnungsgemäße Prüfung werde also in der Regel zu einer Kompensation oder sogar Überkompensation der erhöhten Kosten führen. Es könne auch nicht dem Argument gefolgt werden, dass bei Schwankungen der Einwohnerzahl um die 5.000 Einwohner der Grund für die Zuweisung entfallen könnte; die Prüfungsgeschäfte änderten sich nicht grundlegend, wenn



die Einwohnerzahl um wenige Personen von knapp über 5.000 auf knapp unter 5.000 sinke. Im Übrigen bestehe die gesetzliche Regelvermutung von 5.000 Einwohnern seit 1978 unverändert, obwohl die Prüfungsgeschäfte seitdem erheblich komplexer geworden seien. Die Anhörung habe keine neuen Erkenntnisse gebracht.

- 5 Gegen den Bescheid vom 2. November 2012 erhob der Kläger beim Verwaltungsgericht Regensburg Anfechtungsklage. Das Begründungserfordernis des Art. 39 BayVwVfG sei nicht erfüllt, da die Ausführungen den Bezug auf den konkreten Fall vermissen ließen. Insbesondere würden die gemäß Art. 3 Abs. 3 Satz 1 PrVbG maßgebliche Schwierigkeit sowie der Umfang der beim Kläger anfallenden Prüfungsgeschäfte nicht erörtert, sondern ausschließlich Zweckmäßigkeitserwägungen reflektiert. Dem Schwellenwert von 5.000 Einwohnern könne insoweit nur eine geringe Indizwirkung entnommen werden. Der Kläger besitze eine vergleichsweise einfache Buchführung; die doppelte Buchführung (Doppik) finde bei ihm keine Anwendung. Durch die Zuweisung entstünden dem Kläger höhere Kosten, die durch anderweitige Vorteile nicht kompensiert würden. Bei den staatlichen Rechnungsprüfungsstellen seien an Gebühren pro Stunde 44 Euro je Prüfer und 30 Euro je Prüfungsgehilfe zu entrichten, beim BKPV im Jahr 2013 dagegen 63 Euro. Zusätzlich erhebe der BKPV nach Einwohnerzahl gestaffelte Mitgliedsbeiträge. Die geltend gemachten Zweckmäßigkeitserwägungen könnten eine mit zahlreichen Nachteilen verbundene Mitgliedschaft im BKPV nicht begründen. Es sei auch fraglich, ob Art. 3 Abs. 1 Nr. 3 PrVbG, wonach das StMI bestimme, welche Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften Mitglieder des Prüfungsverbands seien, verfassungsgemäß sei. Die Norm verstoße gegen Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 11 Abs. 2 BV. Der Gesetzgeber dürfe das Recht zur kommunalen Selbstverwaltung, zu dem auch die finanzielle Autonomie gehöre, nicht derart einschränken, dass es innerlich ausgehöhlt werde. Die alleinige Verortung der Entscheidungsbefugnis über die Mitgliedschaft im BKPV im Kompetenzbereich des StMI greife in den Kernbereich des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts ein und sei verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt. Es fehle hierfür an hinreichenden sachlichen Gründen und an der Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Die Entscheidung über eine nicht bereits vom Gesetz angeordnete Mitgliedschaft im BKPV dürfe daher nur von der jeweils betroffenen Gemeinde selbst getroffen werden. Die von der überörtlichen Rechnungsprüfung zu kontrollierende Haushaltsführung gehöre zum Bereich der eigenen Angelegenheiten und unterfalle der Entscheidungsbefugnis der Kommunen. Zumindest die Wahl zwischen den bereits geschaffenen Prüfungsorganen müsse in ihre Verantwortung fallen. Die Belange des Staates erschöpften sich darin, eine ordnungsgemäße staatliche Überprüfung sicherzustellen. Es gebe keinen Grund, die Auswahl zwischen den rechtmäßig zur Ver-

fügung stehenden Kontrollstellen auf den Staat zu verlagern. Der Vortrag des Beklagten, dass die Prüfung durch einen mitgliedschaftlich organisierten Kommunalverband dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht mehr entspreche als die Prüfung durch eine staatliche Stelle, sei nicht überzeugend. Der BKPV sei im Rahmen seiner Prüfungsaufgaben kein Organ der Selbstverwaltung. Die Finanzhoheit schütze die Gemeinden zwar nicht vor jeglicher finanzieller Belastung durch Zuweisung staatlicher Aufgaben, jedoch müssten insofern strenge gesetzliche Vorgaben eingehalten werden, wie sich in dem in Art. 83 Abs. 3 BV verankerten Konnexitätsprinzip zeige. Die Entscheidung zwischen aus gesetzlicher Sicht grundsätzlich alternativ zuständigen und sich primär in der Kostenfolge unterscheidenden Prüfungsorganen sei dem Bereich der eigenverantwortlichen Haushaltsführung der Gemeinde zuzuordnen. Der Beklagte könne sich durch die Zuweisung von Kommunen zum BKPV nicht teilweise der ihm gesetzlich zugewiesenen Aufgaben entledigen, ohne dass hierfür hinreichende Grenzen bestünden. Durch umfangreiche Anordnung von Mitgliedschaften nach Art. 3 Abs. 3 Satz 1 PrVbG könnte sich der Beklagte eines Großteils seiner "eigenen" Prüfungspflichten und der damit verbundenen Kosten entziehen. Das dem Art. 105 GG zugrunde liegende Nebeneinander der beiden Prüfungsorgane werde hierdurch nachträglich ausgehöhlt.

- 6 Der Beklagte beantragte Klageabweisung. Art. 3 Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 3 PrVbG stünden mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie in Einklang. Die Möglichkeit der zu prüfenden Körperschaften, das überörtliche Prüfungsorgan frei zu wählen, würde den gesetzgeberischen Organisationsüberlegungen zuwiderlaufen; auch aus dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht könne eine solche Wahlmöglichkeit nicht abgeleitet werden. Dem Staat komme insoweit ein breites Organisationsermessen zu, das es ihm auch erlaube, für abgegrenzte Bereiche der Erledigung öffentlicher Aufgaben durch Gesetz besondere Organisationsformen der Selbstverwaltung zu schaffen, wie dies für den 1919 von kommunalen Körperschaften als "Bayerischer Prüfungsverband öffentlicher Kassen" gegründeten BKPV geschehen sei. Kriterien für die Zuweisung nach Art. 3 Abs. 3 PrVbG seien die 5.000-Einwohnergrenze, Umfang und Schwierigkeit der Prüfungsgeschäfte (z. B. Doppik-Kommunen) sowie prüfungswirtschaftliche Gesichtspunkte (z. B. einheitliches Prüfungsorgan bei Verwaltungsgemeinschaften). Die rechtsaufsichtliche Beratung durch das Landratsamt, die auch bei den Mitgliedern des BKPV erhalten bleibe, sei im Fall vertiefter Prüfungsfeststellungen, wie sie die Spezialisten des BKPV leisteten, fundierter möglich. Die Kosten dafür seien nach dem Willen des Gesetzgebers grundsätzlich hinzunehmen, auch im Hinblick auf mögliche Kostenunterschiede zwischen BKPV und staatlicher Rechnungsprüfungsstelle. Es sei zudem geplant, die Kostensituation bei den staatli-

chen Rechnungsprüfungsstellen zu überprüfen, kostendeckende Gebühren festzusetzen und den unterschiedlichen Prüfungsdauern bei den Rechnungsprüfungsstellen nachzugehen, nachdem schon der ORH in seiner Prüfungsmitteilung die Prüfungsleistung für zu gering gehalten habe. Damit würden sich die Gebühren der staatlichen Rechnungsprüfungsstellen denen des BKPV zumindest annähern. Es sei bereits fraglich, ob die Bestimmung des Prüforgans das kommunale Selbstverwaltungsrecht überhaupt berühre. Die Fachliteratur sehe darin zum Teil eine bloße Organisationsentscheidung mit der Folge, dass eine Rechtsverletzung der Kommune ausgeschlossen und eine Klage damit unzulässig, jedenfalls aber unbegründet sei. Wenn sogar die organisatorische Ausgestaltung der Staatsaufsicht über die Kommunen eine Angelegenheit der staatlichen Binnenorganisation sei, spreche viel dafür, dass dies erst recht für die überörtliche Rechnungsprüfung gelte, die keine der Rechtsaufsicht vergleichbaren Anordnungs- und Zwangsbefugnisse habe; jedenfalls liege kein unzulässiger Eingriff vor. Das kommunale Selbstverwaltungsrecht und insbesondere die kommunale Finanzhoheit würden nicht verletzt, weil die überörtliche Rechnungsprüfung gerade dazu diene, z. B. durch Aufzeigen von Einsparpotenzialen Hinweise zur Stärkung der Finanzautonomie zu geben. Die Organe der überörtlichen Rechnungsprüfung könnten den Vollzug ihrer Prüfungsfeststellungen durch die Kommune nicht erzwingen; deren Eigenverantwortlichkeit werde nicht berührt. Die Rechtsaufsicht entscheide aufgrund der Prüfungsberichte, ob, in welchem Umfang und in welcher Weise ein Tätigwerden veranlasst sei. Die Heranziehung der kommunalen Körperschaften zu den Kosten der überörtlichen Prüfung stelle ebenfalls keinen Eingriff in die kommunale Finanzhoheit dar; die Finanzausstattung der Kommunen werde angesichts der Gebührensätze des BKPV und eines in der Regel vierjährigen Prüfungsturnus nicht in Frage gestellt. Die körperschaftliche Struktur des BKPV biete seinen Mitgliedern Möglichkeiten, gezielt Qualitätsverbesserungen ihrer Verwaltungen durch Prüfung und Beratung anzustoßen.

- 7 Mit Beschluss vom 10. September 2013 wurde der BKPV zum Verfahren beigelegt.
  
- 8 Mit Urteil vom 20. November 2013 wies das Verwaltungsgericht Regensburg die Klage ab. Sie sei als Anfechtungsklage zulässig, da der Zuweisungsbescheid einen Verwaltungsakt in Form eines außenwirksamen Organisationsakts darstelle, durch den der Kläger als eigenständige Körperschaft gegen seinen Willen Mitglied im BKPV mit den damit verbundenen Pflichten, insbesondere Zahlungspflichten werde; ihm werde damit eine Zwangsmitgliedschaft aufgedrängt. Die Klage sei aber unbegründet, da der Bescheid vom 2. November 2012 rechtmäßig sei. Die für die Zuwei-

sung an den BKPV maßgeblichen Rechtsnormen seien nicht verfassungswidrig. Art. 105 GO sehe in verfassungsmäßiger Weise eine überörtliche Rechnungs- und Kassenprüfung vor und benenne zwei verschiedene überörtliche Prüfungsorgane. Der Eingriffscharakter einer überörtlichen Rechnungs- und Kassenprüfung könne darin gesehen werden, dass einer dritten Stelle erlaubt bzw. diese beauftragt werde, sich intensiv mit der Finanzsituation der Kommune zu befassen und darüber einen Prüfungsbericht zu erstellen, dessen Feststellungen und Wertungen Grundlage für aufsichtliches Einschreiten sein könnten. Bei Bejahung eines Eingriffs werde jedenfalls nicht in den Kern-, sondern nur in den Randbereich der Selbstverwaltung eingegriffen. Dabei stehe dem Gesetzgeber ein weiter Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu. Die überörtliche Rechnungs- und Kassenprüfung von Kommunen ziele auf ein hinreichendes Gemeininteresse, nämlich die Gewährleistung der wirtschaftlichen und sparsamen Erfüllung kommunaler Aufgaben. Die Aufteilung der Kommunen auf zwei überörtliche Prüfungsorgane, bei der tendenziell auf die Größe der Kommunen und auf Umfang und Schwierigkeit des Prüfungsgeschäfts abgestellt werde, und die für das Bestimmungsrecht des Ministeriums im Gesetz vorgesehenen Kriterien verstießen weder gegen das kommunale Selbstverwaltungsrecht noch gegen das Willkürverbot. Aus Art. 28 Abs. 2 GG lasse sich kein Wahlrecht der Kommunen hinsichtlich staatlicher Behördenzuständigkeiten entnehmen. Vorliegend gehe es nur um Änderungen in der Zuständigkeit des überörtlichen Prüfungsorgans; der Prüfungsturnus, die Prüfungsgegenstände, die Art der Prüfung und die Prüfungsmaßstäbe würden dabei nicht geändert. Soweit dennoch Veränderungen einträten, beruhten diese nur auf einer unterschiedlichen Prüfungspraxis des BKPV im Vergleich zu den staatlichen Rechnungsprüfungsstellen. Die Regelung des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 PrVbG, wonach Gemeinden mit (an einem bestimmten Stichtag) mehr als 5.000 Einwohnern in der Regel dem BKPV zuzuweisen seien, begegne keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Der Schwellenwert von 5.000 Einwohnern sei auch in einer Reihe anderer kommunalrechtlicher Regelungen enthalten; er bilde ein geeignetes Kriterium, um abstrakt und typisierend einen regelmäßig anzuwendenden Standard zu umschreiben. Soweit Art. 3 Abs. 1 Nr. 3 PrVbG die Bestimmung der Mitgliedschaft einer Gemeinde im BKPV vorsehe, begegne dies unter Berücksichtigung der Rechtsprechung zur sog. Zwangsmitgliedschaft in öffentlich-rechtlichen Verbänden keinen Bedenken. Die zweckmäßige Organisation und die Gewährleistung einer effizienten und leistungsfähigen überörtlichen Rechnungsprüfung für die Kommunen sei eine legitime öffentliche Aufgabe des Staates. In der zwangsweisen Zuweisung einer Kommune zu einem kommunalen Verband sei ein milderer Eingriff zu sehen als in der Wahrnehmung von Aufgaben durch den Staat. Zwangsmitgliedschaften von Kommunen in öffentlich-rechtlichen Verbänden seien nicht anhand des Grundrechts der Vereinigungsfreiheit zu prüfen. Auch die befürchtete Entstehung höherer Kosten stehe der

Zuweisung nicht entgegen. Ob den oft wohl höheren Kosten beim BKPV ein Mehr an Gegenleistungen entspreche, sei schwer auszumachen. Es sei nicht erkennbar, dass der Staat vorliegend aus Kostengründen eine Aufgabenverlagerung vornehme, um sich auf Kosten der Kommunen zu entlasten. Der BKPV erhalte neben Beiträgen und Gebühren der Mitglieder gemäß Art. 5 Abs. 2 PrVbG auch eine staatliche Zuweisung. Selbst wenn unterstellt würde, dass den Kommunen aufgrund zusätzlicher Kosten ein Kostenerstattungsanspruch nach den Konnexitätsvorschriften zustehe, hänge davon nicht die Rechtmäßigkeit der eine Erstattungspflicht auslösenden Maßnahme ab. Jedenfalls halte sich ein Mehr an Kosten für die dem BKPV zugewiesenen Kommunen in einer vertretbaren Größenordnung. Die maßgeblichen Normen des Prüfungsverbandsgesetzes seien eine taugliche Rechtsgrundlage auch für eine großflächige Zuweisung im Rahmen eines Reformvorhabens; ein Reformgesetz sei für die gegenwärtigen Reformschritte nicht erforderlich. Die Zuweisungen an den BKPV seien in dem von Art. 3 Abs. 1 PrVbG vorgesehenen Rechtsakt erfolgt. Der streitgegenständliche Verwaltungsakt sei formell rechtmäßig; dem Begründungserfordernis des Art. 39 BayVwVfG sei jedenfalls aufgrund der im Gerichtsverfahren erfolgten Ergänzung und Vertiefung genügt. Der Beklagte habe den Kläger gemäß Art. 3 Abs. 3 Satz 2 PrVbG als Mitglied des BKPV bestimmen dürfen. Diese Norm sei dahin zu verstehen, dass bei Vorliegen eines Regelfalls eine Zuweisung zwingend zu erfolgen habe; bei einem Ausnahmefall stehe dies im Ermessen des StMI. Die Gemeinde, die sich auf einen Ausnahmefall berufe, habe die den Ausnahmefall begründenden Umstände vorzutragen; bei Unerweislichkeit trage sie die materielle Beweislast. Im Rahmen der Prüfung des Ausnahmefalls seien auch Umfang und Schwierigkeit des Prüfungsgeschäfts zu berücksichtigen. Eine Ausnahme liege vor, wenn bei Berücksichtigung der Gesamtumstände die besonderen Umstände des Einzelfalls so erheblich, schwerwiegend und atypisch von der gesetzlich vorausgesetzten Normalsituation der Standardkommune abwichen, dass die Regelzuweisung zum BKPV als verfehlt erscheine. Der Beklagte habe zu Recht einen Ausnahmefall verneint. Umfang und Schwierigkeit des Prüfungsgeschäfts oder sonstige Umstände sprächen nicht für einen Ausnahmefall. Der aktuelle Bericht der staatlichen Rechnungsprüfungsstelle über die überörtliche Rechnungs- und Kassenprüfung zeige bereits aufgrund der Prüfungsdauer die Umfänglichkeit des Prüfungsgeschäfts. Die Feststellungen des Prüfers zeigten auch keine unterdurchschnittliche Schwierigkeit der Prüfungsgeschäfte. Allein daraus, dass die Gemeinde nur knapp über 5.000 Einwohner habe, ergebe sich noch kein Ausnahmefall. Auch die weiter geltend gemachten Gründe deuteten auf keinen atypischen Einzelfall hin, sondern lägen überwiegend landesweit vor. Die geringe Zahl der Einrichtungen und Beteiligungen des Klägers sowie der Umstand, dass er den Haushalt nicht doppisch führe, ergäben noch keine gravierende Abweichung von der Standardgemeinde über 5.000 Einwohner.

- 9 Gegen dieses Urteil hat der Kläger die vom Verwaltungsgericht wegen grundsätzlicher Bedeutung zugelassene Berufung eingelegt. Er beantragt,
- 10 unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts Regensburg vom 20. November 2013 den Bescheid des Beklagten vom 2. November 2012 aufzuheben.
- 11 Zur Begründung wird das bisherige Vorbringen wiederholt und vertieft. Art. 3 PrVbG genüge nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Eingriffsnormen, da dessen undifferenzierte Vorgaben dem StMI einen praktisch unbegrenzten Spielraum für beliebige Zuweisungsentscheidungen eröffneten. Nachvollziehbare, eindeutige und verbindliche Vorgaben, unter welchen Voraussetzungen eine Zuweisung erfolgen dürfe, kenne das Gesetz nicht. Stattdessen werde die Entscheidung in das Gutdünken des StMI gestellt. Den gesetzlichen Regelungen lasse sich nicht entnehmen, anhand welcher Kriterien sich der Umfang bzw. die Schwierigkeit der Prüfungsgeschäfte bemessen sollten. Es bleibe unklar, welche Maßstäbe insoweit anzulegen seien und ab welcher Art von Prüfungspositionen die Schwelle zwischen verschiedenen "Schwierigkeitsgraden" überschritten sein solle. Nicht hinreichend definiert sei, was unter den Begriff "anfallende Prüfungsgeschäfte" zu fassen sei. Bei weitem zu allgemein sei auch die Anforderung, das StMI habe "besondere Rücksicht" zu nehmen. Ob das bloße Abstellen auf die Einwohnerzahl in Art. 3 Abs. 3 Satz 2 PrVbG ein geeignetes Kriterium darstelle, sei zweifelhaft. Die insoweit vom Verwaltungsgericht angeführten Beispiele eigneten sich nicht als Ansatzpunkt, weil sie Regelungen beträfen, bei denen die Einwohnerzahl tatsächlich das maßgebliche Kriterium sein könne, z. B. bei der Zahl der Gemeinderatsmitglieder. Dagegen komme der Einwohnerzahl in Bezug auf die haushaltsbezogenen Prüfungsgeschäfte nur sehr begrenzte Bedeutung zu. So gebe es kleinere Kommunen mit zahlreichen Kommunalunternehmen, deren Prüfungsgeschehen bei weitem umfangreicher seien als bei größeren Gemeinden, die kaum kostenrechnende Einrichtungen betrieben. Auch die Frage, ob ein Haushalt doppisch oder kameralistisch geführt werde, habe maßgebliche Auswirkungen. Es fehle an jeglicher Konkretisierung, wann bzw. über welchen Zeitraum das 5000-Einwohner-Kriterium erfüllt sein müsse; aus der Regelung sei nicht ersichtlich, wann der maßgebliche Zeitpunkt für die diesbezügliche Prüfung vor einer etwaigen Zuweisungsentscheidung sein solle. Die Regelungen des Art. 3 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 3 PrVbG verstießen auch gegen das kommunale Selbstverwaltungsrecht und das Willkürverbot. Dass die Anordnung einer generellen überörtlichen Rechnungs-

und Kassenprüfung keinen verfassungsrechtlichen Bedenken unterliege, begründe noch nicht die Rechtmäßigkeit einzelner Zuweisungen an den BKPV im Sinne einer Zwangsmitgliedschaft. Während eine kommunale Körperschaft bei einer Prüfung durch die staatliche Rechnungsprüfungsstelle lediglich hinnehmen müsse, von einem anderen Rechtsträger in Bezug auf die Finanzhoheit kontrolliert zu werden, müsse sie bei einer Zuweisung zum BKPV zusätzlich zwingend diesem Verband beitreten. Darin liege kein milderer, sondern ein stärkerer Rechtseingriff als bei einer Aufgabenwahrnehmung durch die staatlichen Rechnungsprüfungsstellen. Aufgrund der notwendigen Unabhängigkeit der Prüfer werde eine Kontrolle durch den BKPV nicht als weniger einschneidend empfunden. Auch mitgliederschaftlich seien die Einflussmöglichkeiten der Kommunen auf den BKPV aufgrund der Vielzahl der Mitglieder und der eindeutigen gesetzlichen Vorgaben bestenfalls marginal. In der Praxis stützten sich die Aufsichtsbehörden in der Regel auf die Ergebnisse der Rechnungsprüfung durch das Prüfungsorgan. Die faktische Bedeutung der Rechnungsprüfung im Bereich der Kommunalaufsicht sei mithin weit größer, als dies der Gesetzeswortlaut nahelege. Die Rechnungsprüfung habe es in der Hand, die Meinungsbildung der Aufsichtsbehörde von Anfang an maßgeblich zu beeinflussen. Die Regelung in Art. 3 Abs. 1 Nr. 3 PrVbG, wonach das StMI über die Mitgliedschaft im Prüfungsverband bestimme, greife zu weitgehend in das kommunale Selbstverwaltungsrecht ein. Zur finanziellen Autonomie müsse auch das Recht gezählt werden, nur insoweit durch staatliche oder anderweitige Kontrollen beeinträchtigt zu werden, wie dies aus aner kennenswerten Gründen unbedingt erforderlich sei. Dem widerspreche es, wenn dem StMI ohne nachprüf bare Voraussetzungen die Möglichkeit eingeräumt werde, faktisch frei über eine mit weiteren Nachteilen verbundene Zuordnung der Gemeinden zum BKPV zu bestimmen. Das Interesse des Staates an der überörtlichen Rechnungsprüfung erschöpfe sich in der Schaffung und Ausgestaltung der hierfür zuständigen Institutionen; welches der von ihm selbst geschaffenen Organe die Prüfung bei der einzelnen Gemeinde letztlich durchführte, berühre den Kreis schützenswerter staatlicher Interessen nicht mehr. Unabhängig von der Verfassungswidrigkeit der genannten Normen könne von einem Konsens dahingehend, dass eine generelle Umschichtung des Großteils der Gemeinden zum BKPV notwendig sei, entgegen den Aussagen des Verwaltungsgerichts keine Rede sein. Um rein politische Forderungen handle es sich auch bei den Aussagen des ORH, der apodiktisch ohne Diskussion von Alternativen die gänzliche oder weitgehende Zerschlagung der staatlichen Rechnungsprüfung und die vollumfängliche Übertragung auf den PKPV anstrebe. Es sei durchaus zweifelhaft, ob die in Art. 105 GO angelegte Koexistenz zweier Prüfungsorgane diesen "Reformkurs" tatsächlich tragen könne. Eine faktische Reduzierung der staatlichen Rechnungsprüfung bis zur Bedeutungslosigkeit sei jedenfalls nicht mehr vom Gesetzeswortlaut gedeckt. Der Zuweisung an den BKPV stehe auch

entgegen, dass der Kläger durch sie bedeutend höheren Kosten ausgesetzt wäre, denen keine Kompensation gegenüber stünde. Ob auch die Gebühren für die staatlichen Rechnungsprüfungsstellen zukünftig angehoben würden, sei völlig ungewiss und ändere nichts daran, dass der Kläger aktuell von den höheren Kosten beim BKPV betroffen wäre. Die pauschale Feststellung des Verwaltungsgerichts, die Mehrkosten würden sich in einer vertretbaren Größenordnung halten, sei unzutreffend. Schon in Bezug auf die reinen Stundensätze lägen die Gebühren beim BKPV um mindestens 43 % höher als bei den staatlichen Rechnungsprüfungsstellen. Hinzu kämen weitere Kostenpunkte nach § 5 der Haushaltssatzung des BKPV sowie Mitgliedsbeiträge. Diese beträchtlichen Mehrkosten hätten erhebliche Beeinträchtigungen für den Haushalt des Klägers zur Folge. Gegenleistungen stünden dem nicht gegenüber, da die Aufgabenzuweisung für den BKPV in Art. 2 Abs. 1 bis 4 PrVbG in den maßgeblichen Teilen derjenigen für die staatlichen Rechnungsprüfungsstellen in § 9 KommHV entspreche. Die zuverlässige und rechtzeitige Aufdeckung von Einsparpotenzialen sei durch die kompetente Prüfung bei der staatlichen Rechnungsprüfungsstelle des Landratsamts ebenfalls gewährleistet. Zudem müssten sich bei einer Zuweisung die Prüfer des BKPV zunächst umfassend in den Haushalt des Klägers einarbeiten. Eine Ortskenntnis, wie sie die Prüfer des zuständigen Landratsamts hätten, bestehe beim BKPV nicht, wie sich an dessen vergleichsweise zentralistischer Struktur und den oftmals sehr umfangreichen abgerechneten Dienstreisen seiner Prüfer zeige. Gerade bei kleineren Körperschaften wie dem Kläger sei die Kenntnis lokaler Besonderheiten ein entscheidender Aspekt. Aus der jahrzehntelangen erfolgreichen Zusammenarbeit mit der staatlichen Rechnungsprüfungsstelle und der Rechtsaufsicht erwachsen besondere Vorteile, die durch die vermeintlich größere Spezialisierung der Prüfer des BKPV nicht kompensiert werden könnten. Es gebe ohnehin keine Anhaltspunkte dafür, dass beim BKPV ein überlegener Sachverstand vorgehalten werde. Während der ständig wechselnd eingesetzte Mitarbeiterstab des BKPV nur über generelle Entwicklungen der bayerischen Kommunen Kenntnis haben könne, erwachse beim örtlich zuständigen Landratsamt über die Jahre zwangsläufig ein umfassendes Wissen in Bezug auf die jeweilige Körperschaft. Die Kooperation zwischen Kommunalaufsicht und staatlicher Rechnungsprüfungsstelle unter dem gemeinsamen Dach des Landratsamtes habe erhebliche Synergieeffekte zur Folge. Der Kläger habe nach Art. 3 Abs. 3 Satz 1 PrVbG nicht zum Mitglied des BKPV bestimmt werden dürfen; dem stünden der nur geringe Umfang und die mindere Schwierigkeit der anfallenden Prüfungsgeschäfte entgegen. Es sei verfehlt anzunehmen, dass Gemeinden mit über 5.000 Einwohnern zwingend dem BKPV zuzuweisen seien, wenn nicht die Gemeinde einen Ausnahmefall beweisen könne. Art. 3 Abs. 3 Satz 2 PrVbG entfalte nur eine allgemeine Vermutungswirkung dahingehend, dass ab 5.000 Einwohnern oftmals ein Umfang und eine Schwierigkeit der anfallen-



den Prüfungsgeschäfte erreicht seien, die unter normalen Umständen eine Zuweisung zum BKPV rechtfertigen könnten. Den vom Verwaltungsgericht geforderten Gegenbeweis, dass die Prüfungsgeschäfte im Vergleich zu einer Standardgemeinde von atypischer Einfachheit oder Kürze seien, könne die betroffene Kommune schlechthin nicht erbringen; eine solch strikte Bindung sei auch vom Gesetzgeber nicht gewollt. Der Kläger liege am untersten Rand der 5.000 Einwohner-Grenze, Anhaltspunkte für besonders umfangreiche oder diffizile Haushaltspositionen gebe es bei ihm nicht. Die Zuweisungsentscheidung sei auch deshalb rechtswidrig, weil er Mitglied einer VG sei, die wie auch die darin zusammengefassten weiteren Mitgliedsgemeinden entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts nicht nach Art. 3 Abs. 3 Satz 1 PrVbG dem BKPV zugewiesen werden dürften. In einer solchen Situation sei auch bei einer Mitgliedsgemeinde mit mehr als 5.000 Einwohnern auf die Zuweisung zu verzichten. Es sei bereits zweifelhaft, ob die Prüfungsökonomie als ein dem Umfang und der Schwierigkeit der Prüfungsgeschäfte gleichgestelltes Entscheidungskriterium gelten könne. In Art. 3 Abs. 3 Satz 1 PrVbG werde nicht zwischen Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften oder Zweckverbänden unterschieden und auch nicht nach der jeweiligen organisatorischen Einbindung gefragt. Das Fehlen einer entsprechenden gesetzlichen Regelung zeige, dass der Gesetzgeber nur die Prüfungsgeschäfte selbst als maßgebliche Entscheidungsgrundlage angesehen habe. Mit dem in Art. 3 Abs. 3 PrVbG verwendeten Begriff der "anfallenden Prüfungsgeschäfte" könnten nur die Prüfungsgeschäfte bei der jeweiligen kommunalen Körperschaft selbst gemeint sein. Es sei auch nicht richtig, dass eine einheitliche Zuweisung aller Körperschaften an den BKPV zur Lückenlosigkeit und Effektivität der Prüfungen und zur Vermeidung von Doppelprüfungen beitragen würde. Es sei nichts dafür ersichtlich, dass dem BKPV oder der staatlichen Rechnungsprüfungsstelle die Rechnungs- oder Kassenprüfung bei einer zur VG gehörenden Körperschaft unmöglich würde, weil auf prüfungsrelevante Informationen kein Zugriff bestünde. Die angestrebte einheitliche Prüfungszuständigkeit könne auch dadurch erreicht werden, dass alle Verbundkörperschaften einschließlich der Gemeinden mit über 5.000 Einwohnern weiterhin der staatlichen Rechnungsprüfung unterfielen. Dadurch werde sogar eine beschleunigte Abstimmung mit der Rechtsaufsicht ermöglicht.

12 Der Beklagte beantragte,

13 die Berufung zurückzuweisen.

14 Mit Bescheiden vom 2. November 2012 seien landesweit 241 Körperschaften zu Mitgliedern im BKPV bestimmt worden, von denen 66 dagegen Klage erhoben hätten. Die Regelungen des Art. 3 Abs. 1 Nr. 3 und 6, Abs. 3 PrVbG entsprächen dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot; die Notwendigkeit der Auslegung der Begriffe "anfallende Prüfungsgeschäfte" und "Umfang und Schwierigkeit" ändere daran nichts. Von einem praktisch unbegrenzten Spielraum für beliebige Zuweisungsentscheidungen könne keine Rede sein. Nach dem Willen des Gesetzgebers seien Umfang und Schwierigkeit der anfallenden Prüfungsgeschäfte nicht das einzige Entscheidungskriterium; angesichts des Normzwecks seien alle im Rahmen des Organisationsermessens zu berücksichtigenden Umstände ein zulässiges Kriterium. Bisher seien einschließlich der am 2. November 2012 ergangenen Zuweisungsentscheidungen erst 722 von insgesamt 2.031 kreisangehörigen Gemeinden, 68 von 312 Verwaltungsgemeinschaften und 759 von 1.501 Schul- und Zweckverbänden Mitglieder des BKPV; damit habe das StMI die nach gegenwärtiger Gesetzeslage bestehenden Möglichkeiten ausgeschöpft. Gegen die Zwangsmitgliedschaft im BKPV bestünden keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Auch die getroffenen Einzelentscheidungen seien rechtmäßig. Die Zuweisungen seien nicht pauschal erfolgt, sondern nach sorgfältiger Prüfung der jeweiligen Rechtsgrundlagen. Dabei seien u. a. alle 61 doppisch buchenden kommunalen Körperschaften dem BKPV zugewiesen worden. Hinsichtlich des Kostenarguments sei darauf hinzuweisen, dass schon in der Gesetzesbegründung (LT-Drs 8/5706) zum Ausdruck komme, dass die angestrebte vertiefte Prüfung insgesamt höhere Ausgaben erwarten lasse. Dem stehe gegenüber, dass eine gute Prüfung sich wegen der durch sie ermöglichten Korrekturen selbst trage. Sowohl der BKPV als auch die staatlichen Rechnungsprüfungsstellen seien gesetzlich gehalten, kostendeckend zu arbeiten. Aufgrund einer Neukalkulation würden bei den staatlichen Rechnungsprüfungsstellen demnächst die Stundensätze für Prüfer auf 54 Euro und für Prüfungsgehilfen auf 41 Euro erhöht. Die unterschiedliche Höhe der Gebühren (beim BKPV ergänzt durch Mitgliedsbeiträge) resultiere aus der unterschiedlichen Organisation der beiden Prüfungseinrichtungen. Die praktische Erfahrung der vergangenen Jahrzehnte zeige, dass die Durchführung der überörtlichen Rechnungsprüfung durch den BKPV zu keinen Schwierigkeiten geführt habe. Es würden möglichst ortsnah wohnende Prüfer eingesetzt; dies gewährleiste eine unabhängige und zugleich von örtlichen Kenntnissen geprägte Prüfung. Auch wenn die Prüfer der staatlichen Rechnungsprüfungsstelle noch ortsnäher seien und die zu prüfenden Sachverhalte und die handelnden Personen besser kennen, ersetze dies nicht die bei komplexen Sachverhalten erforderlichen Fachkenntnisse, die der "Einzelkämpfer" am Landratsamt nicht haben könne. Zudem sei eine allzu große persönliche Vertrautheit für die notwendige Unabhängigkeit und Unbefangenheit nicht immer förderlich. Die in der Berufungsbegründung vorgetragene "jahrzehntelange er-

folgreiche Zusammenarbeit" mit der staatlichen Rechnungsprüfungsstelle sei nicht nachvollziehbar angesichts der Tatsache, dass 18 bis 19 Jahre lang keine Rechnungsprüfung stattgefunden habe. Das Konnexitätsprinzip (Art. 83 Abs. 3 Satz 1 BV) sei durch die Zuweisung nicht berührt, da hierdurch auf die Aufgaben der kommunalen Körperschaften nicht eingewirkt werde; der Aufgabenbestand und die Anforderungen an die Aufgabenerfüllung blieben unverändert. Zudem bestehe nach Art. 83 Abs. 3 Satz 2 BV eine Ausgleichspflicht nur bei einer wesentlichen Mehrbelastung, die hier nicht vorliege. Bei Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern liege nach Art. 3 Abs. 3 Satz 2 PrVbG ein Regelfall vor, so dass nach der Struktur der Rechtsnorm eine Zuweisung zwingend erfolgen müsse und nur im Ausnahmefall ein Ermessen des StMI bestehe. Nach anderer Lesart sei die Norm als intendierte Ermessensvorschrift entsprechend einer Soll-Regelung zu verstehen. In beiden Auslegungen komme es darauf an festzustellen, ob ein Regelfall vorliege, wobei dies gerichtlich voll überprüfbar sei. Die Normierung eines Regel-Ausnahme-Verhältnisses führe zu einer Umkehr der Darlegungs- und Beweislast, so dass die Gemeinde, die sich auf einen Ausnahmefall berufe, entsprechende Umstände vorzutragen habe. In der 5.000-Einwohner-Grenze liege ein sachgerechtes Kriterium, weil sich daraus Rückschlüsse auf die üblicherweise zu bewältigenden Aufgaben ergäben. Ab der gleichen Grenze seien Bürgermeister in der Regel Beamte auf Zeit (Art. 34 Abs. 1 Satz 2 GO); dies sei ein Indiz dafür, dass die Gemeinde eine Größenordnung erreicht habe, bei der die Aufgaben nicht mehr "nebenbei" erledigt werden könnten. Bei Gemeinden, deren Einwohnerzahl zum Stichtag 31.12.2006 über 5.000 Einwohnern gelegen, sich mittlerweile aber auf unter 5.000 Einwohner verringert habe, sei von einer Zuweisung vorläufig grundsätzlich abgesehen worden. Dass eine Gemeinde mit über 5.000 Einwohnern Mitglied in einer VG sei, könne kein Ausnahmekriterium sein, weil dann die staatlichen Rechnungsprüfungsstellen auch für solche Gemeinden mit umfangreichem und schwierigem Prüfungsstoff zuständig wären. Um den gezielten Aufbau spezifischen Sachverstands beim BKPV zu ermöglichen, seien ihm auch die kommunalen Körperschaften mit doppelter kommunaler Buchführung sowie die Zweckverbände für Rettungsdienst und Feuerwehralarmierung zugewiesen worden. Hinsichtlich der Verwaltungsgemeinschaften ergebe sich aus den Gesetzgebungsmaterialien eindeutig, dass der Gesetzgeber eine einheitliche Prüfungszuständigkeit für die VG und deren Mitgliedsgemeinden habe erreichen wollen. Tatsächlich seien auch in der Vergangenheit - mit einer (mittlerweile bereinigten) Ausnahme - nur Verwaltungsgemeinschaften mit allen ihren Mitgliedsgemeinden dem jeweils zuständigen Prüfungsorgan zugewiesen worden. Da eine VG, der eine Gemeinde mit mehr als 5.000 Einwohnern angehöre, nach Art. 4 Abs. 2 Satz 2 VGemO deren Aufgaben im eigenen Wirkungsbereich als Behörde der jeweiligen Mitgliedsgemeinde nach deren Weisung ausführe, hätten Umfang und Schwierigkeit der anfallenden Prüfungsge-

schäfte zwangsläufig das gleiche Niveau wie bei der betreffenden Gemeinde. Dass der Kläger eine kameralistische und keine doppische Buchführung betreibt, entspreche dem Normalfall und begründe keine Atypik. Er betreibe neben der Entwässerungseinrichtung Friedhöfe, einen Bauhof, eine Bücherei, mehrere Feuerwehren und eine Erdaushubdeponie; er erhebe Erschließungs- und Straßenausbaubeiträge sowie Hundesteuer und verfüge über Ortsrecht im üblichen Umfang. Für strukturelle Besonderheiten, die ein Abweichen von der Regelvermutung nahe legen würden, sei nichts ersichtlich.

- 15 Wegen weiterer Einzelheiten wird auf die Gerichts- und Behördenakten verwiesen.

### **Entscheidungsgründe:**

- 16 Die Berufung des Klägers gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Regensburg vom 20. November 2013 hat keinen Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat die Klage gegen den Bescheid vom 2. November 2012 zu Recht abgewiesen.
- 17 I. Die gegen die Zuweisung zum Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband (BKPV) erhobene Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 1. Alt. VwGO) ist zulässig. Die vom Bayerischen Staatsministerium des Innern (StMI – nunmehr StMIBV) in Bescheidsform erlassene Verfügung, mit welcher der Kläger zum Mitglied des BKPV bestimmt wurde, stellt eine statusbegründende Einzelfallregelung im Sinne des Art. 35 Satz 1 BayVwVfG dar, die gegenüber dem Kläger ebenso wie gegenüber dem nach § 65 Abs. 2 VwGO beigeladenen BKPV unmittelbare Rechtswirkung entfaltet. Dass die Mitgliedschaftsbestimmung nicht schon mit Erlass des Bescheids wirksam wird, sondern – wie typischerweise bei verwaltungsinternen Organisationsakten – erst mit der Bekanntmachung im Ministerialamtsblatt der Bayerischen Inneren Verwaltung oder zu einem dort bestimmten anderen Zeitpunkt (Art. 3 Abs. 3 Satz 4 des G. über den Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband v. 24.4.1978, GVBl S. 131, 139, zuletzt geändert mit G.v. 20.12.2011, GVBl S. 689 – PrVbG), steht der Qualifizierung als Verwaltungsakt nicht entgegen (a. A. Hölzl/Hien/Huber, Gemeindeordnung, Art. 105 Erl. 4.2). Denn die genannte Vorschrift legt nur fest, ab wann die angeordnete Rechtsfolge gelten soll („innere Wirksamkeit“); sie ändert demnach nichts daran, dass die – den Verwaltungsakt kennzeichnende – Bindungswirkung gegenüber dem

Adressaten („äußere Wirksamkeit“) nach Art. 43 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG schon mit der individuellen Bekanntgabe eintritt (vgl. Sachs in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Aufl. 2014, § 43 Rn. 164 ff.).

- 18 Der Kläger ist auch klagebefugt (§ 42 Abs. 2 VwGO). Er macht geltend, durch den angegriffenen Zuweisungsbescheid in seinem verfassungsrechtlich geschützten Selbstverwaltungsrecht (Art. 28 Abs. 2 GG; Art. 11 Abs. 2 BV) verletzt zu sein. Zwar können sich Gemeinden und Gemeindeverbände nicht gegen bloße Zuständigkeitsänderungen innerhalb der staatlichen Aufsicht zur Wehr setzen, wenn dadurch die Reichweite der Aufsicht nicht erweitert wird (BVerfG, B.v. 21.6.1988 – 2 BvR 602/83, 2 BvR 974/83 – BVerfGE 78, 331/340 ff. = NVwZ 1989, 45). Die angeordnete Zwangsmitgliedschaft im BKPV und die daraus kraft Gesetzes folgende Beitrags- und Gebührenpflicht berührt aber die kommunale Organisations- und Finanzhoheit, so dass insoweit eine Rechtsverletzung zumindest als möglich erscheint. Unabhängig von dem hiernach in Betracht kommenden verfassungsunmittelbaren Abwehranspruch kann sich der Kläger auch auf das Nichtvorliegen der in Art. 3 Abs. 1 und 3 PrVbG genannten Voraussetzungen für die Anordnung einer Mitgliedschaft im BKPV berufen, da diese einfachgesetzlichen Bestimmungen den betroffenen kommunalen Körperschaften ebenfalls eine eigene wehrfähige Rechtsposition vermitteln (a. A. Hölzl/Hien/Huber, a.a.O.).
- 19 II. Die Anfechtungsklage ist aber unbegründet, da der angegriffene Bescheid des StMI vom 2. November 2012 nicht rechtswidrig ist und den Kläger daher nicht in seinen Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).
- 20 1. Der angegriffene Verwaltungsakt ist formell rechtmäßig ergangen. Die Zuständigkeit des StMI ergab sich aus Art. 3 Abs. 1 Nr. 3 PrVbG. Der Kläger wurde ebenso wie der BKPV zu der beabsichtigten Zuweisung vorher gehört (Art. 28 Abs. 1 BayVwVfG, Art. 3 Abs. 3 Satz 5 PrVbG). Inwieweit auch die kommunalen Spitzenverbände angehört wurden, kann hier offen bleiben, da es sich trotz der großen Zahl ähnlicher Einzelbescheide um keine „allgemeine Regelung“ im Sinne von Art. 3 Abs. 3 Satz 5 Halbsatz 2 PrVbG handelte. Dem angegriffenen Bescheid war auch gemäß Art. 39 Abs. 1 BayVwVfG eine einzelfallbezogene Begründung beigefügt. Ob die darin genannten Gründe für die Annahme eines Regelfalls im Sinne des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 PrVbG ausreichend waren, bedarf an dieser Stelle keiner Prüfung. Die Tragfähigkeit der Begründung ist keine Frage des verfahrensrechtlichen Begründungserfordernisses, sondern allein der materiellen Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts (BVerwG,

U.v. 29.09.1998 – 1 C 8/96 – NJW 1999, 303; BayVGh, U.v. 25.7.2013 – 4 B 13.727 – BayVBI 2014, 210 m.w.N.).

- 21 2. Der Bescheid ist auch in materiell-rechtlicher Hinsicht nicht zu beanstanden. Die der Zuweisungsentscheidung zugrunde gelegten Rechtsnormen sind verfassungsgemäß (a); ihre Handhabung durch das StMI im konkreten Fall lässt keine Rechtsfehler erkennen (b).
- 22 a) Die Vorschriften, nach denen die Gemeinden und ihre rechtlich selbständigen Zusammenschlüsse einer überörtlichen Rechnungs- und Kassenprüfung unterliegen, sind mit dem Grundgesetz und der Bayerischen Verfassung vereinbar (aa). Das Gleiche gilt für die gesetzliche Ermächtigung, diese Prüfungsaufgabe durch einen ministeriellen Einzelakt auf den BKPv zu übertragen, indem Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften unter bestimmten Voraussetzungen auch gegen ihren Willen zu dessen Mitgliedern bestimmt werden können (bb).
- 23 aa) An der grundsätzlichen Zulässigkeit einer obligatorischen überörtlichen Finanzkontrolle der Gemeinden und gemeindlichen Verbandskörperschaften (Art. 105 f. GO; Art. 10 Abs. 2 VGemO i.V.m. Art. 43 Abs. 2 KommZG) bestehen keine Zweifel.
- 24 Der an eine Behörde des Freistaats Bayern (staatliche Rechnungsprüfungsstelle des Landratsamts) oder an einen anderen externen Hoheitsträger (BKPv, § 1 Abs. 1 PrVbG) erteilte gesetzliche Prüfungsauftrag dürfte zwar, soweit er die betroffenen Gemeinden zur Duldung und zur Mitwirkung verpflichtet (vgl. Art. 105, 106 Abs. 6 GO), das in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG und Art. 10 Abs. 2, Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV garantierte Selbstverwaltungsrecht berühren, das im Rahmen der Finanzhoheit auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung (Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG) und die selbständige Verwaltung des Gemeindevermögens (Art. 12 Abs. 2 Satz 1, Art. 83 Abs. 1 BV) umfasst (offen gelassen in BVerfG, B.v. 7.9.2010 – 2 BvF 1/09 – BVerfGE 127, 165 Rn. 119 = NVwZ 2010, 1549). Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie besteht jedoch nur „im Rahmen der Gesetze“ (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 11 Abs. 2 BV), so dass gesetzlich normierte Prüfungsbefugnisse gegenüber den Gemeinden zulässig sind, wenn sie einem legitimen öffentlichen Interesse dienen und die kommunalen Befugnisse zur Finanzplanung und Haushaltsführung nicht in unverhältnismäßiger Weise beeinträchtigen (vgl. auch SächsVerfGH, U.v. 20.5.2005 – Vf. 34-VIII-04 – NVwZ 2005, 1057).

- 25 Eine über die fortlaufende innergemeindliche Selbstkontrolle (Art. 103 f. GO) hinausgehende externe Rechnungs- und Kassenprüfung, die insbesondere die Einhaltung der Verpflichtung zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung zum Gegenstand hat (Art. 106 Abs. 1 Nr. 3 i. V. m. Art. 61 Abs. 2 Satz 1 GO), liegt im Interesse der Allgemeinheit an einem effizienten Einsatz öffentlicher Finanzmittel (vgl. Müller, NVwZ 1993, 334 ff.; Wallmann, DVBl 2000, 1185/1186; Albers in Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunal Finanzen, § 37 Rn. 6 m.w.N.). Da die Organe der überörtlichen Finanzkontrolle bei festgestellten Mängeln über keine eigenen Korrektur- oder Sanktionsinstrumente verfügen, sondern allenfalls die Rechtsaufsichtsbehörden informieren können (vgl. BGH, U.v. 5.6.2008 – III ZR 225/07 – BGHZ 177, 37 Rn. 16 = NVwZ-RR 2008, 671 m.w.N.), kann ihre Prüfungstätigkeit nicht als schwerwiegender oder gar unzumutbarer Eingriff in die finanzwirtschaftliche Handlungsfreiheit der Gemeinden angesehen werden. Auch die mit den Prüfungsfeststellungen und etwaigen Verbesserungsvorschlägen verbundene faktische Einflussnahme auf das Entscheidungsverhalten der örtlichen Funktionsträger stellt keine unverhältnismäßige Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung dar (Wallmann, a.a.O., 1188 f.; a. A. Wieland, DVBl 1999, 1470/1473). Als eine spezielle Form der staatlich organisierten Aufsicht über die Kommunen kann die überörtliche Finanzkontrolle – im Unterschied zur örtlichen Rechnungsprüfung (Art. 103 f. GO) – nach heutigem Verständnis auch nicht (mehr) als eine originäre Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft im Sinne von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG angesehen werden, die nur von den Gemeinden selbst oder von einer aus Kommunen gebildeten Verbandskörperschaft (wie dem BKPv) erfüllt werden dürfte (so aber Wieland, a.a.O., 1475 ff.). Solange die Einschätzungsprärogative der einzelnen Gemeinden hinsichtlich der Aufgaben- und Mittelauswahl gewahrt bleibt und die Berichte des überörtlichen Prüfungsorgans lediglich feststellenden und empfehlenden Charakter haben, ohne sich zu einer – in Selbstverwaltungsangelegenheiten unzulässigen – „Einmischungsaufsicht“ zu entwickeln (vgl. dazu BVerfG, B.v. 21.6.1988 – BVerfGE 78, 331/341 = NVwZ 1989, 45), ist daher gegen diese externe Prüfung, deren Ergebnisse primär den Kommunen zugute kommen, von Verfassungs wegen nichts einzuwenden (ebenso Albers, a.a.O., Rn. 6 und 41 ff.).
- 26 bb) Es bestehen auch keine verfassungsrechtlichen Bedenken dagegen, dass neben den bereits unmittelbar kraft Gesetzes zu Mitgliedern des BKPv erklärten kreisfreien Städten, Großen Kreisstädten, Landkreisen und Bezirken (Art. 3 Abs. 1 Nr. 2, Nr. 4 und Nr. 5 PrVBG) die gesetzliche Möglichkeit geschaffen wurde, Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften vom StMI im Einzelfall zu Prüfungsverbandsmitgliedern

zu bestimmen (Art. 3 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 3 PrVbG). Eine solche Zwangsmitgliedschaft stellt weder einen Verstoß gegen das kommunale Selbstverwaltungsrecht dar (1), noch unterliegt sie einem förmlichen Gesetzesvorbehalt (2). Die für die Zuweisung zum BKPV normierten gesetzlichen Voraussetzungen genügen im Übrigen den rechtsstaatlichen Bestimmtheitsanforderungen (3) und können auch ihrem Inhalt nach nicht als sachwidrig angesehen werden (4).

27 (1) In der Bestimmung einzelner Gemeinden oder Verwaltungsgemeinschaften zu Mitgliedern des BKPV liegt kein unzulässiger Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht in Gestalt der Organisations- und Finanzhoheit (Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 11 Abs. 2 BV).

28 Zur gemeindlichen Organisationshoheit gehört zwar auch die Befugnis, darüber zu befinden, ob bestimmte kommunale Aufgaben eigenständig oder gemeinsam mit anderen Verwaltungsträgern wahrgenommen werden und ob hierzu gemeinsame Institutionen gegründet werden (vgl. BVerfG, U.v. 20.12.2007 – 2 BvR 2433/04, 2 BvR 2434/04 – BVerfGE 119, 331/361 = NVwZ 2008, 183 m.w.N.; B.v. 27.11.1986 – 2 BvR 1241/82 – NVwZ 1987, 123). Diese sog. Kooperationshoheit, die neben der Freiheit zur Bildung kommunaler Zusammenschlüsse auch einen grundsätzlichen Schutz vor Zwangsverbandsbildungen und der darin liegenden partiellen „Aufgabenentörtlichung“ umfasst (vgl. Löwer in v.Münch/Kunig, GG, Bd. I, 6. Aufl., Art. 28 Rn. 81 ff.), ist hier aber nicht unmittelbar berührt. Denn bei der überörtlichen Finanzkontrolle handelt es sich nicht um eine ursprünglich von der Gemeinde zu erfüllende Aufgabe, die sie durch die unfreiwillige Mitgliedschaft in einem öffentlich-rechtlichen Verband verlieren würde. Erfolgt keine Zuweisung nach Art. 3 Abs. 1 Nr. 3 PrVbG zum BKPV, so sind für die überörtlichen Rechnungs- und Kassenprüfungen nicht die einzelnen Gemeinden bzw. Verwaltungsgemeinschaften zuständig, sondern die bei den Landratsämtern bestehenden staatlichen Rechnungsprüfungsstellen (Art. 105 Abs. 1 GO; Art. 10 Abs. 2 VGemO i.V.m. Art. 43 Abs. 2 KommZG). Mit der Bestimmung zu Mitgliedern eines überörtlich zuständigen Prüfungsverbands wird also den betreffenden Kommunen kein bisheriger Gegenstand ihrer Verwaltungs- und Organisationsbefugnisse entzogen; sie werden lediglich zur Erfüllung einer zwar auch sie betreffenden, jedoch über ihren lokalen Bezugsrahmen weit hinausgehenden öffentlichen Aufgabe mit herangezogen.

29 Eine solche Inpflichtnahme einzelner Gemeinden oder Verwaltungsgemeinschaften



durch verbindliche Zuweisung zu einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft stellt zwar ebenfalls einen Eingriff in die kommunale Organisationshoheit dar. Dieser ist aber nicht an den vergleichsweise strengen Erforderlichkeitsvoraussetzungen zu messen, die in der Verfassungsrechtsprechung und Teilen der Literatur an die Übertragung von gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben auf öffentlich-rechtliche Zwangsverbände gestellt werden (hierzu Löwer, a.a.O., Rn. 82 m.w.N.). Es gelten stattdessen die allgemeinen Anforderungen an gesetzliche Organisationsregelungen im Bereich der Kommunen. Danach steht den Gemeinden gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ein gewisser organisatorischer Freiraum zu, der einer umfassenden Steuerung durch den Gesetzgeber oder die staatliche Verwaltung entgegensteht (BVerfG, B.v. 26.10.1994 – 2 BvR 445/91 – BVerfGE 91, 228/238 = NVwZ 1995, 677). Mit seinen organisationsrechtlichen Vorgaben darf der Gesetzgeber den Wesensgehalt der gemeindlichen Selbstverwaltung nicht aushöhlen, z. B. durch eine zu hohe Regelungs-dichte; er muss darüber hinaus auch schon im Vorfeld der Sicherung des Kernbereichs dafür sorgen, dass den Gemeinden ein hinreichender organisatorischer Spielraum bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben verbleibt (BVerfG, a.a.O., 238 ff.).

- 30 Gemessen an diesen Vorgaben ist die in Art. 3 Abs. 1 Nr. 3 PrVbG eröffnete Möglichkeit der Zuweisung von Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften an den BKPV nicht zu beanstanden. Sie dient ersichtlich dem Zweck, in bestimmten Einzelfällen die Aufgabe der überörtlichen Rechnungs- und Kassenprüfungen den staatlichen Rechnungsprüfungsstellen der Landratsämter zu entziehen und sie auf eine landesweit tätige öffentlich-rechtliche Körperschaft zu übertragen, die eigene Beamte und sonstige Bedienstete beschäftigt (Art. 1 Abs. 2 PrVbG), bei ihren Prüfungsgeschäften unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen ist (Art. 2 Abs. 5 PrVbG), ihre Rechtsverhältnisse durch Satzung regelt (Art. 4 Abs. 3 PrVbG) und sich durch Beiträge, Gebühren und Umlagen ihrer Mitglieder sowie jährliche Zuweisungen aus dem Staatshaushalt finanziert (Art. 5 PrVbG). Ob der BKPV angesichts dieser besonderen organisatorischen Gestaltung in vergleichbarer Weise wie die staatlichen Rechnungsprüfungsstellen oder sogar besser als diese geeignet ist, die überörtlichen Prüfungen insbesondere bei kleinen und mittleren kreisangehörigen Gemeinden und bei Verwaltungsgemeinschaften vorzunehmen, muss im vorliegenden Zusammenhang nicht näher aufgeklärt werden. Denn zum einen kommt dem parlamentarischen Gesetzgeber bei der Frage, ob die von ihm gewählten Mittel zur Erreichung der erstrebten Ziele geeignet sind, ein weiter Einschätzungs- und Bewertungsspielraum zu (vgl. BVerfG, B.v. 18.7.2000 – 2 BvR 1501/91 – NVwZ 2001, 66 m.w.N.). Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass für kommunale Organisationsfragen nicht etwa ein Prinzip der Eigenorganisation der Gemeinde gilt, demgegenüber jede staatliche Vor-

gabe einer spezifischen Rechtfertigung bedürfte (BVerfG, B.v. 26.10.1994 – 2 BvR 445/91 – BVerfGE 91, 228/240 = NVwZ 1995, 677). Die Verfassung setzt vielmehr eine weitgehende Befugnis des staatlichen Gesetzgebers voraus, der Regelung von Organisationsstrukturen eigene Vorstellungen zugrunde zu legen. Staatliche Vorgaben für die kommunale Organisation können demgemäß z. B. mit dem allgemeinen Ziel der Verwaltungsvereinfachung sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Verwaltung oder mit dem Wunsch nach Übersichtlichkeit begründet werden (BVerfG, a.a.O., 240). Bei derartigen organisatorischen Regelungen darf der Gesetzgeber zudem typisieren; er braucht also nicht jeder einzelnen Gemeinde und auch nicht jeder insgesamt gesehen unbedeutenden Gruppe von Gemeinden gesondert Rechnung zu tragen; dies folgt schon aus dem notwendig generellen Charakter der Regelung (BVerfG, a.a.O., 241 m.w.N.).

- 31 Angesichts dieser umfassenden Regelungsbefugnis des parlamentarischen Gesetzgebers kann gegen die Bestimmung des Art. 3 Abs. 1 Nr. 3 PrVBG nicht eingewandt werden, dass die Entscheidung über die Auswahl des für die überörtliche Rechnungsprüfung jeweils zuständigen Organs grundsätzlich der zu prüfenden Gemeinde überlassen bleiben müsse, da es sich um eine die kommunale Organisationshoheit betreffende Frage handle. Ebenso wenig kann eine an grundrechtlichen Maßstäben orientierte Eingriffsprüfung verlangt werden, bei der die Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit der getroffenen Regelung im Einzelnen nachgewiesen werden müsste. Denn bei der Ermächtigung des StMI, einzelne Gemeinden oder Verwaltungsgemeinschaften zu Mitgliedern des BKPV zu bestimmen, handelt es sich um keinen gesetzlichen Eingriff in eine originäre Rechtsposition der Kommunen, sondern um eine auf der Ermächtigung des Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 11 Abs. 2 BV beruhende „rahmensetzende“ Bestimmung, mit welcher der parlamentarische Gesetzgeber sein kommunalverfassungsrechtliches Grundkonzept zur Geltung bringt. Die Zwangsmitgliedschaft in der überörtlichen Verbandskörperschaft berührt keine identitätsbestimmenden Merkmale der kommunalen Eigenverantwortung; sie betrifft vorrangig die administrative und nicht die bürgerschaftlich-demokratische Dimension der gemeindlichen Selbstverwaltung (vgl. zur zwangsweisen Zuordnung von Gemeinden zu einer VG BVerfG, B.v. 19.11.2002 – 2 BvR 329/97 – BVerfGE 107, 1/17 = NVwZ 2003, 850).
- 32 Aus den gleichen Gründen liegt in der Regelung des Art. 3 Abs. 1 Nr. 3 PrVBG auch kein unzulässiger Eingriff in die kommunale Finanzhoheit. Diese gewährleistet zwar, dass den Kommunen das eigenverantwortliche Wirtschaften mit Einnahmen und

Ausgaben im Rahmen eines gesetzlich geordneten Haushaltswesens nicht aus der Hand genommen wird. Die Finanzhoheit ist aber nicht schon dadurch betroffen, dass den Gemeinden einzelne kostenträchtige Aufgaben oder Pflichten auferlegt werden (BVerfG, B.v. 7.1.1999 – 2 BvR 929/97 – NVwZ 1999, 520 m.w.N.). Auch die mit der Zwangsmitgliedschaft im BKPV verbundene Verpflichtung zur Zahlung von Beiträgen, Gebühren und Auslagen berührt daher noch nicht das finanzielle Selbstverwaltungsrecht der betreffenden Gemeinden.

- 33 Ob die kommunale Selbstverwaltungsgarantie über eine eigenständige Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft hinaus auch eine angemessene Finanzausstattung oder jedenfalls eine finanzielle Mindestausstattung umfasst, ist bislang nicht abschließend geklärt (offengelassen von BVerfG, B.v. 9.3.2007 – 2 BvR 2215/01 – BVerfGK 10, 365 = NVwZ-RR 2007, 435 m.w.N.; vgl. auch BayVerfGH, E.v. 28.11.2007 – Vf. 15-VII-05 – VerfGH 60, 184/215 ff.; BVerwG, U.v. 31.1.2013 – 8 C 1/12 – BVerwGE 145, 378 Rn. 19 ff. = NVwZ 2013, 1078). Soweit ein solcher Anspruch bejaht wird, kann er aber durch eine finanziell belastende staatliche Regelung nur verletzt sein, wenn die Gemeinden dadurch die ihnen obliegenden Aufgaben nicht mehr angemessen oder in dem erforderlichen Mindestmaß erfüllen können (vgl. BVerfG, U.v. 15.10.1985 – 2 BvR 1808/82 u.a. – BVerfGE 71, 25/37 = NVwZ 1986, 289; B.v. 26.2.1999 – 2 BvR 1268/96 – NVwZ-RR 1999, 417). Dies ist hier weder erkennbar noch vom Kläger substantiiert dargelegt worden. Nach der Haushaltssatzung des BKPV für das Jahr 2014 (<http://www.bkpv.de/grundlagen/hsatzung.htm>) betragen die Jahresbeiträge für kreisangehörige Gemeinden lediglich 34,46 Cent je Einwohner (§ 4 Abs. 1 Buchst. d); darüber hinaus sind für die einzelnen Rechnungs- und Kassenprüfungen Gebühren in Höhe von 66 Euro je Stunde (§ 5 Abs. 2 Satz 4 Nr. 1) zuzüglich einer Gebühr in Höhe von 4 v. H. der Gebührensumme für die Berichtsausfertigung (§ 5 Abs. 3) sowie Nebenkostenpauschalen in Höhe von 47 Euro je Reisetag (§ 5 Abs. 4) zu entrichten. Damit liegt der an den BKPV zu zahlende Gesamtbetrag zwar in jedem Falle höher als die bei einem Tätigwerden der staatlichen Rechnungsprüfungsstellen anfallenden Kosten in Form von Verwaltungsgebühren (bisher: 44 Euro pro Stunde; seit 1.5.2014: 50 Euro; ab 1.5.2015: 54 Euro; vgl. VO v. 4.4.2014, GVBl S. 170). Diese Mehrbelastung macht aber einen so geringen Betrag aus, dass sie die finanzielle Mindestausstattung selbst bei kleineren und leistungsschwächeren Gemeinden nicht ernsthaft in Frage stellen kann. Es bedarf insoweit auch keiner Prüfung, ob die höheren Kosten des überörtlich tätigen Prüfungsorgans – wie der Beklagte annimmt – Ausdruck und Folge einer besonderen fachlichen Qualifikation der dort tätigen Prüfer bzw. einer erhöhten Prüfungsintensität sind, so dass sich aus der Zuweisung zum BKPV in aller Regel zusätzliche Einspareffekte beim kommunalen Haushaltsvollzug

ergeben könnten. Selbst wenn sich solche Kompensationswirkungen in der Praxis nicht nachweisen ließen, wäre durch die zuweisungsbedingten Mehrkosten angesichts ihrer geringen Höhe die Finanzhoheit der betreffenden Gemeinden noch nicht verletzt.

- 34 Die mit Art. 3 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 3 PrVbG eröffnete Möglichkeit, kreisangehörige Gemeinden durch ministeriellen Zuweisungsbescheid zu Zwangsmitgliedern des BKPV zu erklären, verstößt auch nicht gegen das in der Bayerischen Verfassung verankerte Konnexitätsprinzip. Danach hat zwar der Staat, wenn er „besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer gemeindlicher Aufgaben“ stellt (Art. 83 Abs. 3 Satz 1 Alt. 3 BV), gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen (Satz 1) bzw. im Falle einer Mehrbelastung der Gemeinden einen entsprechenden finanziellen Ausgleich zu schaffen (Satz 2). Ob diese Tatbestandsvoraussetzungen auch dann erfüllt sind, wenn sich die kostenerhöhenden staatlichen Vorgaben nicht auf bestimmte gemeindliche Sachaufgaben (Art. 57, 58 GO) beziehen, sondern – wie bei den Vorschriften zur überörtlichen Finanzkontrolle – nur auf die innerorganisatorische Querschnitts-„Aufgabe“ einer ordnungsgemäßen Wirtschaftsführung (Art. 106 GO), erscheint allerdings fraglich (verneinend für die Verpflichtung zur Einführung eines Rechnungsprüfungsamts SächsVerfGH, U.v. 20.5.2005 - Vf 34-VIII-04 - NVwZ 2005, 1057/1060 f.; ebenso für die Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik LVerfG MV, U.v. 26.11.2009 – LVerfG 9/08 – KommJur 2010, 292 m.w.N.; Wollenschläger in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl., Art. 83 Rn. 64; vgl. LT-Drs. 15/6303 S. 2; a. A. Benzing/Knill/Bauer, DÖV 2007, 550/554 f.). Diese Frage bedarf hier aber keiner Klärung, da die Konnexitätsanforderungen des Art. 83 Abs. 3 BV schon aus einem anderen Grund nicht zur Anwendung kommen können. Denn diese Vorschrift erfasst nur die nach ihrem Inkrafttreten am 1. Januar 2004 (§ 2 des G.v. 10.11.2003, GVBl. S. 816) übertragenen Aufgaben bzw. gestellten Anforderungen (BayVerfGH, E.v. 6.2.2007 – Vf. 14-VII-04 – VerfGH 60, 30/36 = BayVBl. 2007, 364 m.w.N.). Der bis dahin vorhandene Bestand an kommunalen Aufgaben und an Anforderungen an die kommunale Aufgabenerfüllung ist nach der Vorstellung des verfassungsändernden Gesetzgebers kostenmäßig durch das bisherige System des kommunalen Finanzausgleichs und der sonstigen Finanzbeziehungen zwischen Staat und Kommunen abgedeckt (LT-Drs. 14/12011 S. 7). Da die seit dem 1. Mai 1978 unverändert geltenden Bestimmungen des Art. 3 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 3 PrVbG (G.v. 24.4.1978, GVBl. S. 131, 139), die eine Zuweisung von Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften zum BKPV ermöglichen, schon vor Inkrafttreten des Art. 83 Abs. 3 BV n. F. Wirksamkeit erlangt haben, sind sie nicht an dieser Verfassungsnorm zu messen. Auch soweit von den genann-

ten Vorschriften gegenüber einzelnen Kommunen erst nach dem 1. Januar 2004 Gebrauch gemacht wird, ändert sich an dieser Beurteilung nichts, da die mit dem Konnexitätsprinzip verbundene Ausgleichsverpflichtung nicht erst infolge der jeweiligen Gesetzesanwendung, sondern schon durch den zugrunde liegenden Rechtsetzungsakt entsteht (vgl. Wollenschläger, a.a.O., Rn. 75).

- 35 (2) Es begegnet auch keinen durchgreifenden Bedenken, dass die Entscheidung darüber, ob neben sämtlichen kreisfreien Städten und Großen Kreisstädten (Art. 3 Abs. 1 Nr. 2 PrVbG) auch einzelne (weitere) kreisangehörige Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften Mitglieder des BKPV sein sollen, nicht unmittelbar vom Gesetzgeber getroffen, sondern gemäß Art. 3 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 3 PrVbG dem StMI überlassen worden ist. Aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG ergibt sich kein umfassender institutioneller Gesetzesvorbehalt dergestalt, dass organisationsrechtliche Regelungen allein vom Parlament erlassen werden dürften (vgl. BVerfG, B.v. 28.10.1975 – 2 BvR 883/73 u.a. – BVerfGE 40, 237/248 ff. = NJW 1976, 34; BVerwG, U.v. 22.1.2004 – 4 A 32/02 – BVerwGE 120, 87/96 = NVwZ 2004, 722). In der Zuweisung einzelner Gemeinden oder kommunaler Zusammenschlüsse zum BKPV liegt auch keine allgemeine Organisations- oder Zuständigkeitsregelung, für die nach Art. 77 Abs. 1 Satz 1 BV ein landesverfassungsrechtlicher Gesetzesvorbehalt gelten würde (vgl. Huber in Meder/Brechmann, a.a.O., Art. 77 Rn. 3 ff.). Die mit der Zuweisung begründete (Pflicht-) Mitgliedschaft bildet vielmehr lediglich eine Tatbestandsvoraussetzung für die in Art. 105 Abs. 1 GO bzw. Art. 10 Abs. 2 VGemO i.V.m. Art. 43 Abs. 2 KommZG gesetzlich angeordnete Prüfungszuständigkeit des BKPV.
- 36 (3) Gegen die Bestimmungen des Art. 3 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 3 PrVbG kann auch nicht eingewandt werden, dass die dort geregelten Voraussetzungen für eine Zuweisung zum BKPV zu unbestimmt seien.
- 37 Das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot (Art. 20 Abs. 3 GG; Art. 3 Abs. 1 BV) verlangt, dass die Rechtsunterworfenen in zumutbarer Weise erkennen können, ob die tatsächlichen Voraussetzungen für die in einer Rechtsnorm ausgesprochene Rechtsfolge vorliegen. Das Gebot der Gesetzesbestimmtheit zwingt den Gesetzgeber allerdings nicht, Regelungstatbestände stets mit genau erfassbaren Maßstäben zu umschreiben. Er ist nur gehalten, seine Regelungen so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart des zu ordnenden Lebenssachverhalts mit Rücksicht auf den

Normzweck möglich ist; dabei ist auch die Intensität der Einwirkungen auf die Regelungsadressaten zu berücksichtigen. Es reicht dabei aus, wenn sich der Norminhalt im Wege der Auslegung mit Hilfe der anerkannten Auslegungsregeln feststellen lässt (vgl. BVerfG, U.v. 22.11.2000 – 1 BvR 2307/94 u.a. – BVerfGE 102, 254/337 = BayVBI 2001, 110 m.w.N.).

- 38 Daran gemessen bestehen gegen die hier streitentscheidende Regelung des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 PrVbG, wonach Gemeinden „mit mehr als 5.000 Einwohnern“ in der Regel dem BKPV zuzuweisen sind, keine Bedenken. Mit dieser Zahlenangabe hat der Gesetzgeber eindeutig bestimmt, ab welcher Größe kreisangehörige Gemeinden der ministeriellen Regelzuweisung unterliegen. Er hat zudem festgelegt, wann diese Grenze überschritten (gewesen) sein muss und wie dies im Einzelfall festzustellen ist. Insoweit gilt nach Art. 3 Abs. 3 Satz 3 PrVbG die Vorschrift des Art. 122 GO, die auf die bei der letzten Wahl der Gemeinderatsmitglieder zugrunde gelegte Einwohnerzahl verweist. Maßgeblich ist demnach gemäß Art. 55 Abs. 1 Satz 1 GLKrWG der letzte fortgeschriebene Stand der Bevölkerung, der vom Bayerischen Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung früher als sechs Monate vor dem Wahltag veröffentlicht wurde. Eine spätere Änderung, insbesondere ein Absinken unter die 5.000-Einwohner-Grenze, lässt also die Anwendbarkeit des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 PrVbG allein noch nicht entfallen.
- 39 Die Formulierung, wonach solche größeren Gemeinden „in der Regel“ dem BKPV zuzuweisen „sind“, bringt mit hinreichender Bestimmtheit zum Ausdruck, dass schon die bloße Überschreitung der genannten Einwohnergrenze für die Zuweisung ausreicht, sofern keine ortsbezogenen Besonderheiten vorliegen, die ein Abweichen von der Regel rechtfertigen. Welche Umstände eine Ausnahme begründen können, musste der Gesetzgeber dabei nicht ausdrücklich festlegen, zumal dies angesichts der Vielfalt der örtlichen Verhältnisse ohnehin nicht abschließend möglich gewesen wäre. Aus dem Sinn und Zweck der Regelung und dem systematischen Zusammenhang mit Art. 3 Abs. 3 Satz 1 PrVbG ergibt sich aber, dass von der Regelzuweisung nur abgesehen werden darf, wenn bei der betreffenden Gemeinde im Vergleich zu Gemeinden ähnlicher Größe über einen voraussichtlich längeren Zeitraum hinweg atypische Verhältnisse bestehen, die sich auf Art, Umfang oder Schwierigkeit der überörtlichen Rechnungs- und Kassenprüfung nach Art. 106 GO nicht unerheblich auswirken können. Als Beispiel einer derartigen Sonderkonstellation kann der vom Beklagten angeführte Fall einer Gemeinde gelten, von deren knapp über 5.000 Einwohnern mehr als 1.000 in einer Betreuungseinrichtung leben und daher nicht mit ei-

genen Haushalten an die kommunalen Versorgungseinrichtungen angeschlossen sind. Unter solchen Umständen ist anzunehmen, dass die gemeindlichen Verwaltungsvorgänge und dementsprechend auch die anfallenden Prüfungsgeschäfte einen deutlich geringeren Umfang haben als bei einer typischen 5.000-Einwohner-Gemeinde; damit liegt kein Regelfall mehr vor, so dass eine Zuweisung zum BKPV nur noch nach der Ermessensvorschrift des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 PrVbG in Betracht kommt.

- 40 (4) Dass der Gesetzgeber für die Regelzuweisung nach Art. 3 Abs. 3 Satz 2 PrVbG allein auf das Überschreiten der 5.000-Einwohner-Grenze abgestellt hat, kann nicht als sachwidriges Differenzierungskriterium und damit als eine willkürliche Ungleichbehandlung der Gemeinden angesehen werden.
- 41 Wie ein Blick auf Art. 3 Abs. 1 Nr. 2, 4 und 5 PrVbG zeigt, folgt die Zuständigkeit der beiden in Art. 105 Abs. 1 GO genannten Prüfungsorgane dem Grundsatz, dass die größeren kommunalen Gebietskörperschaften dem BKPV und die kleineren Körperschaften den staatlichen Rechnungsprüfungsstellen zugewiesen sind. Gemäß diesem Verteilungsprinzip sieht Art. 3 Abs. 3 Satz 2 PrVbG für bevölkerungsstarke kreisangehörige Gemeinden „in der Regel“ ebenfalls die Zuweisung zum BKPV vor. Diese Grenzziehung lässt sich bereits mit dem allgemeinen gesetzgeberischen Ziel rechtfertigen, das Prüfungsvolumen des BKPV zu erhöhen und ihm auch im Bereich der kreisangehörigen Gemeinden – zusätzlich zu den schon kraft Gesetzes zugewiesenen Großen Kreisstädten – regelmäßige Prüfungsaufgaben zu übertragen (so die Gesetzesbegründung, LT-Drs 8/5706 S. 1), so dass die Aufgabenbereiche der beiden Prüfungsorgane in ein ausgewogenes Verhältnis gebracht werden (LT-Drs., a.a.O., 26). Darüber hinaus kann davon ausgegangen werden, dass sich mit wachsender Zahl der Einwohner auch die Vielfalt und der Schwierigkeitsgrad der zu prüfenden Vorgänge tendenziell erhöht. Auf die Frage, ob mit zunehmender Gemeindegröße auch die Fehlerquote beim Vollzug der gemeindewirtschaftlichen Vorschriften ansteigt, kommt es dabei nicht entscheidend an. Selbst wenn man die Feststellung des in der mündlichen Verhandlung anwesenden Prüfers des BKPV zugrunde legt, wonach bei kleineren Gemeinden wegen des dort häufig fehlenden rechtlichen Fachwissens ein besonders hoher Beratungs- und Korrekturbedarf besteht, lässt dies die gesetzliche Zuständigkeitsverteilung zwischen den beiden Prüfungsorganen noch nicht als sachwidrig erscheinen. Der Gesetzgeber durfte jedenfalls berücksichtigen, dass die bevölkerungsstärkeren Gemeinden regelmäßig ein größeres Haushaltsvolumen aufweisen, so dass den dort auftretenden Mängeln ein entsprechend

höheres Gewicht zukommt.

- 42 Für die Grenze von 5.000 Einwohnern als Unterscheidungskriterium zwischen kleineren und größeren Gemeinden finden sich auch normative Anknüpfungspunkte in der Gemeindeordnung. Kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern haben – vorbehaltlich abweichender Satzungsbestimmungen (Art. 34 Abs. 2 Satz 1 GO) – keinen ehrenamtlichen, sondern einen berufsmäßigen ersten Bürgermeister (Art. 34 Abs. 1 Satz 3 GO); zudem muss dort für die örtliche Rechnungsprüfung ein eigener Ausschuss gebildet werden (Art. 103 Abs. 2 GO). Angesichts dieser zumindest ansatzweise erfolgten Professionalisierung und Spezialisierung auf der Ebene der Kommunalverwaltung erscheint es nur konsequent, dass den betreffenden Gemeinden bei der überörtlichen Rechnungsprüfung auch eine besonders qualifizierte Kontrollinstanz mit landesweiter Prüfungserfahrung gegenübergestellt wird.
- 43 b) Von seiner gesetzlich verliehenen Befugnis zur Zuweisung einer Gemeinde zum BKPV hat das StMI gegenüber dem Kläger in rechtsfehlerfreier Weise Gebrauch gemacht.
- 44 aa) Bei Erlass des angefochtenen Bescheids vom 2. November 2012 gehörte der Kläger zu den kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern, die gemäß Art. 3 Abs. 1 Nr. 3 i. V. m. Abs. 3 Satz 2 PrVbG „in der Regel“ dem BKPV zuzuweisen waren. Maßgebend für die Feststellung des örtlichen Bevölkerungsstands waren gemäß Art. 3 Abs. 3 Satz 3 PrVbG i. V. m. Art. 122 Abs. 1 Satz 1 GO, Art. 55 Abs. 1 Satz 1 GLKrWG die vom Bayerischen Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung in seinem Statistischen Bericht Kennziffer A I 2 vj 4/06 veröffentlichten "Einwohnerzahlen am 31. Dezember 2006, Gemeinden, Kreise und Regierungsbezirke in Bayern" (s. Bek v. 26.7.2007, AllMBl S. 375). Danach hatte der Kläger zum genannten Stichtag 5.206 Einwohner.
- 45 bb) Zu dem für die rechtliche Beurteilung maßgeblichen Zeitpunkt der behördlichen Entscheidung lagen beim Kläger keine ortsbezogenen Besonderheiten vor, die ein Absehen von der Regelzuweisung nach Art. 3 Abs. 3 Satz 2 PrVbG erlaubt hätten.
- 46 (1) Der Kläger kann sich nicht mit Erfolg darauf berufen, dass er nur wenige kostenrechnende Einrichtungen betreibt. Zu seinen gemeindlichen Einrichtungen gehören



neben einer beitrags- und gebührenpflichtigen Ortsentwässerung u. a. Friedhöfe, ein Bauhof, eine Bücherei, mehrere Feuerwehren und eine Erdaushubdeponie; darüber hinaus erhebt er Erschließungs- und Straßenausbaubeiträge sowie Hundesteuer. In Anbetracht dieser vielfältigen Wirtschaftsvorgänge, die auch in dem vergleichsweise umfangreichen Bericht der staatlichen Rechnungsprüfungsstelle für die Jahre 1992 bis 2011 ihren (teilweise kritischen) Niederschlag gefunden haben, kann keine Rede davon sein, dass beim Kläger ein für eine Gemeinde dieser Größe ungewöhnlich geringer Kontrollbedarf bestünde.

- 47 Es ist in diesem Zusammenhang auch ohne Bedeutung, dass der Kläger seine Haushaltswirtschaft in Ausübung des in Art. 61 Abs. 4 GO eingeräumten Wahlrechts nicht nach den Grundsätzen der doppelten Haushaltsführung (Doppik), sondern nach den Grundsätzen der Kameralistik führt. Dieses traditionelle Buchungssystem, das bis Ende 2006 allen bayerischen Gemeinden zwingend vorgegeben war, ist bis heute in der Praxis weithin vorherrschend, so dass sich aus seiner Weiterverwendung noch kein atypischer Fall im Sinne des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 PrVbG ergibt, auch wenn umgekehrt bei den (wenigen) Gemeinden mit doppischer Haushaltsführung gegenwärtig ein besonders hoher Beratungs- und Kontrollbedarf im Rahmen der überörtlichen Rechnungs- und Kassenprüfung festzustellen sein mag.
- 48 (2) Der Umstand, dass der Kläger Mitglied einer VG ist, begründet schon deshalb keinen Ausnahmefall, weil ein derartiger Zusammenschluss mit Nachbargemeinden zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung (Art. 1 Abs. 1 VGemO) auch für Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern keineswegs ungewöhnlich war und ist. Der Gesetzgeber hat diesem Umstand bei der Schaffung des Art. 3 PrVbG im Jahr 1978 aus gutem Grund keine Bedeutung beigemessen. Denn die mit der Zugehörigkeit zu einer VG verbundene Aufteilung in Angelegenheiten, die von der VG anstelle der Mitgliedsgemeinden wahrgenommen werden (Art. 4 Abs. 1 VGemO), und solchen, die bei den Mitgliedsgemeinden verbleiben und von der VG als deren Behörde ausgeführt werden (Art. 4 Abs. 2 VGemO), wirkt sich auf Umfang und Schwierigkeit der Prüfungsgeschäfte im Ergebnis nicht aus und rechtfertigt daher noch keinen Verzicht auf die „in der Regel“ vorgesehene Mitgliedschaft im BKPV. Wären Gemeinden, die ihrer Bevölkerungszahl nach unter Art. 3 Abs. 3 Satz 2 PrVbG fallen, allein wegen des Beitritts zu einer VG von der Regelzuweisung ausgenommen, so würden sie damit rechtlich anders behandelt als gleich große, jedoch keiner VG angehörende Gemeinden, obwohl hinsichtlich des Kontrollbedarfs keine relevanten Unterschiede bestünden. Da sich in solchen Fällen eine Pflichtmitgliedschaft im BKPV auch nicht oh-

ne weiteres mithilfe individueller Ermessenserwägungen nach Art. 3 Abs. 3 Satz 1 PrVbG begründen ließe, wären die staatlichen Rechnungsprüfungsstellen danach in Einzelfällen für Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern selbst dann zuständig, wenn kein atypisch geringer Prüfungsaufwand zu erwarten wäre. Die mit Art. 3 Abs. 3 Satz 2 PrVbG erstrebte Entlastung der bei den Landratsämtern angesiedelten Kontrollorgane würde damit teilweise verfehlt.

- 49 Eine Ausnahme lässt sich im vorliegenden Fall auch nicht aus der Tatsache ableiten, dass die beiden anderen Mitgliedsgemeinden der VG weniger als 5.000 Einwohner haben und daher nicht unter die Regelzuweisung nach Art. 3 Abs. 3 Satz 2 PrVbG fallen. Der organisatorische Zusammenschluss mit diesen kleineren Kommunen hat nicht zur Folge, dass sich beim Kläger der Kontrollaufwand oder –bedarf im Rahmen der überörtlichen Rechnungsprüfung verringern würde. Im Übrigen sind, wie sich aus dem Urteil des Senats in den Parallelverfahren (Az. 14.261 u. a.) ergibt, die genannten Nachbargemeinden zusammen mit der VG im Rahmen einer nicht zu beanstandenden Ermessensentscheidung nach Art. 3 Abs. 3 Satz 1 PrVbG zeitgleich ebenfalls dem BKPV als Mitglieder zugewiesen worden, so dass für alle Mitgliedsgemeinden eine einheitliche Prüfungszuständigkeit hergestellt worden ist.
- 50 (3) Soweit der Kläger vorträgt, aus der Zwangsmitgliedschaft im BKPV entstünden für ihn höhere Kosten, die nicht durch zu erwartende Effizienzgewinne ausgeglichen würden, wohingegen sich aus der bisherigen Zusammenarbeit mit der ortsnäheren staatlichen Rechnungsprüfungsstelle beim Landratsamt besondere Synergieeffekte vor allem im Zusammenwirken mit der staatlichen Rechtsaufsicht ergäben, handelt es sich ersichtlich um keine auf örtlichen Besonderheiten beruhenden Umstände, die nach Art. 3 Abs. 3 Satz 2 PrVbG einen Ausnahmefall begründen könnten. Die genannten Einwände stellen vielmehr die Richtigkeit der Entscheidung, die Rechnungs- und Kassenprüfung bei Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern grundsätzlich dem BKPV zu übertragen, ganz allgemein in Frage. Da diese Regelung, wie oben dargelegt, vom organisationsrechtlichen Gestaltungsermessen des Kommunalgesetzgebers gedeckt ist, können dagegen erhobene generelle Einwendungen nicht von einzelnen Gemeinden als ausnahmebegründende Sonderbelange geltend gemacht und einer getroffenen Zuweisungsentscheidung entgegengehalten werden.
- 51 III. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO, die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit aus § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

- 52 Die Revision ist nicht zuzulassen, weil kein Zulassungsgrund nach § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

### **Rechtsmittelbelehrung**

- 53 Nach § 133 VwGO kann die Nichtzulassung der Revision durch Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht in Leipzig angefochten werden. Die Beschwerde ist beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung schriftlich einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Beschwerde muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. In der Beschwerdebegründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.
- 54 Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Angelegenheiten (u. a. Verfahren mit Bezügen zu Dienst- und Arbeitsverhältnissen) sind auch die dort bezeichneten Organisationen und juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

55 Dr. Zöllner

Dr. Wagner

Dr. Peitek

56

**Beschluss:**

57 Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird auf 15.000 Euro festgesetzt

58 (§ 52 Abs. 1 GKG).

59 Dr. Zöllner

Dr. Wagner

Dr. Peitek