

---

# Prüfung von Werk- und freien Dienstverträgen

---

**Bodo Zutelgte**

---

**Praxis der Rechnungsprüfung**

**Herausgeber**

Landschaftsverband Westfalen-Lippe

LWL-Rechnungsprüfungsamt

Piusallee 7

48133 Münster

Telefon: 0251 591-4429

Telefax: 0251 591-227

E-Mail: [rechnungspruefungsamt@lwl.org](mailto:rechnungspruefungsamt@lwl.org)

Internet LWL: [www.lwl.org](http://www.lwl.org)

Internet LWL-Rechnungsprüfungsamt: [www.lwl-rpa.de](http://www.lwl-rpa.de)

**Bearbeitung**

Bodo Zutelgte (Prüfer im LWL-Rechnungsprüfungsamt)

**Bearbeitungsstand**

25.02.2026

**Urheberrecht**

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung der Leitung des LWL-Rechnungsprüfungsamtes. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Prüfung von Werk- und Dienstverträgen als Teil der örtlichen Rechnungsprüfung .....</b>	<b>5</b>
2.1 Gegenstand der Prüfung von Werk- und freien Dienstverträgen .....	6
2.2 Kriterien bei der Überprüfung von Werk- und freien Dienstverträgen .....	6
2.3 Maßstab bei der Prüfung von Werk- und freien Dienstverträgen.....	7
2.3.1 Rechtmäßigkeit.....	7
2.3.2 Zweckmäßigkeit.....	7
2.3.3 Wirtschaftlichkeit.....	8
2.4 Zeitpunkt der Prüfung von Werk- und freien Dienstverträgen .....	8
2.5 Prüfungsmethodik .....	8
2.6 Ablauf einer Prüfung.....	10
2.7 Prüfungsniederschrift.....	10
2.8 Abschlussgespräch.....	10
2.9 Ausräumungsverfahren.....	10
2.10 Prüfungsreview .....	11
2.11 Berichterstattung gegenüber der Politik etc. ....	11
<b>3. Begriffe und Definitionen.....</b>	<b>11</b>
3.1 Werkvertrag.....	12
3.2 Freier Dienstvertrag.....	12
3.3 Arbeitsvertrag .....	12
3.4 Honorarvertrag.....	13
3.5 Kaufvertrag .....	13
<b>4. Wesentliche Rechtsgrundlagen, interne Dienstanweisungen und Rahmenregelungen ...</b>	<b>14</b>
4.1 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB).....	14
4.2 Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO NRW).....	15
4.3 Künstlersozialversicherungsgesetz (KSVG) .....	15
4.4 Umsatzsteuergesetz (UStG).....	16
4.5 Gesetz zur Bekämpfung der Korruption (KorruptionsbG) .....	16
4.6 Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO).....	17
4.7 Datenschutzgesetz NRW (DSG NRW).....	17

4.8 Urheber- und Nutzungsrechte (UrhG) .....	18
4.9 Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) .....	18
4.10 Interne Regelungen .....	18
<b>5. Wesentliche Aspekte für die Prüfung von Werk- und freien Dienstverträgen.....</b>	<b>20</b>
5.1 Formerfordernisse für Werk- und freie Dienstverträge .....	20
5.2 Inhaltliche Anforderungen an Werk- und freie Dienstverträge.....	21
5.2.1 Der Vertragsgegenstand .....	21
5.2.2 Abgrenzung von Werk- und freien Dienstverträgen zum Arbeitsvertrag.....	22
5.2.3 Abgrenzung des Werkvertrags vom freien Dienstvertrag.....	26
5.2.4 Kritische Konstellationen.....	27
5.2.5 Vertragsmuster für Werkverträge und freie Dienstverträge.....	28
5.3 Wirksamkeit.....	29
5.4 Vergütungsanspruch.....	29
5.4.1 Werkvertrag – Abnahme .....	30
5.4.2 freier Dienstvertrag .....	31
5.5 Gewährleistung .....	32
5.5.1 Nacherfüllung (vgl. § 635 BGB) .....	33
5.5.2 Selbstvornahme (vgl. § 637 BGB) .....	33
5.5.3 Rücktritt vom Vertrag (vgl. § 636 i. V. m. 323 BGB).....	33
5.5.4 Schadensersatz statt der Leistung (vgl. § 636 i. V. m. § 281 BGB).....	34
5.5.5 Minderung der Vergütung (vgl. § 638 BGB).....	34
5.5.6 Ersatz vergeblicher Aufwendungen (vgl. § 284 BGB).....	34
5.5.7 Leistungsstörungen bei Dienstverträgen.....	35
5.5.8 Gewährleistung bei typengemischten Verträgen .....	35
5.6 Kündigung und Rücktritt.....	36
5.6.1 Kündigung beim Werkvertrag.....	36
5.6.2 Kündigung beim freien Dienstvertrag .....	37
5.7 Vergleichende Darstellung von Werk- und freien Dienstverträgen (Tabelle) .....	38
<b>6. Vergabe von Werk- und freien Dienstverträgen.....</b>	<b>40</b>
<b>7. Abrechnung.....</b>	<b>41</b>
7.1 Vier-Augen-Prinzip .....	41
7.2 Belegprinzip.....	41

7.3 Anforderungen an die begründenden Unterlagen .....	41
7.4 Entwertung der begründenden Unterlagen.....	41
7.5 Anforderungen an die Unterschrift .....	42
7.6 Erfassung der Buchungssätze .....	42
<b>8. Rechte und Pflichten aus dem Vertragsverhältnis .....</b>	<b>43</b>
8.1 Steuerrechtliche Pflichten, Steuersätze .....	43
8.2 Kleinunternehmerregelung.....	44
8.3 Korrekte Rechnung .....	44
8.4 Fälligkeit der Vergütung .....	45
8.5 Sozialversicherungsrechtliche Pflichten .....	46
8.6 Künstlersozialabgabe .....	46
8.7 Nutzungsrechte.....	47
8.8 Tätigkeitsausschlüsse / Führungszeugnis .....	49
<b>9. Literaturverzeichnis .....</b>	<b>49</b>
<b>10. Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>50</b>
<b>11. Glossar .....</b>	<b>52</b>

## 1. Einleitung

Bei der „**Prüfung von Werk- und freien Dienstverträgen**“ durch die örtliche Rechnungsprüfung geht es um die Prüfung der rechtmäßigen, zweckmäßigen und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung.

Bei der Prüfung von Werk- und freien Dienstverträgen durch die örtliche Rechnungsprüfung geht es im Wesentlichen um die Beantwortung folgender Fragen:

### **Mögliche Prüffragen - Vertragsmanagement**

- Werden die inhaltlich richtigen Verträge abgeschlossen?
- Sind alle relevanten Punkte im Vertrag geregelt?
- Wurden die Anforderungen an das Vergabeverfahren eingehalten?
- Ist die Vertragsabwicklung und die Bearbeitung des Vorgangs rechtmäßig erfolgt?
- Gibt es ein systematisches Vertragsmanagement?

Die Verantwortlichen müssen stets den Überblick über alle Verträge behalten. Hierfür ist in der Regel ein Vertragsmanagement wichtig, das jederzeit einen vollständigen Überblick über alle Eckdaten und Inhalte aller abgeschlossenen Werk- und Dienstverträge bietet. Dies sollte in elektronischer Form erfolgen, einschließlich der Darstellung aller wesentlichen Verpflichtungen und Fristen.

## 2. Prüfung von Werk- und Dienstverträgen als Teil der örtlichen Rechnungsprüfung

Eine Vielzahl von Werk- und Dienstleistungen, die nicht intern erbracht werden können, werden über entsprechende Verträge an Dritte vergeben. Ein großer Teil der Aufwendungen entfällt dabei auf die sogenannten „Sach- und Dienstleistungen“. Darunter fallen z. B. die Honorare für Werk- und freie Dienstverträge.

Gemäß [§ 104 Abs. 2 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen \(GO NRW\)](#) i. V. m. [§ 5 Abs. 2 Buchstabe a\) der Rechnungsprüfungsordnung für den Landschaftsverband Westfalen-Lippe \(RPO\)](#) ist dem LWL-Rechnungsprüfungsamt die Prüfung der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe übertragen worden.

Im Bereich der Prüfung von Werk- und freien Dienstverträgen sind keine formalen Prüfungsansätze für die örtliche Rechnungsprüfung vorgegeben. Die prüfende Stelle entscheidet daher selbst über Art und Umfang bzw. Intensität der Prüfung.

Da der Abschluss von Werk- und freien Dienstverträgen für die öffentliche Verwaltung mit nicht unerheblichen Risiken (z.B. Schadensersatzansprüchen) verbunden ist, stellen sich für die örtliche Rechnungsprüfung bei grober Betrachtung folgende Fragen:

- Welche rechtlichen Grundlagen sind bei der Prüfung von Werk- und freien Dienstverträgen zu beachten?
- Welche Aspekte sind als Grundlage für die Feststellung einer wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung zu berücksichtigen?

Zur Beantwortung dieser groben Fragen wurde in diesem Skript ein Fragenkatalog (im Sinne einer Checkliste) auf Basis des zu betrachtenden Prüfungsgegenstandes erstellt, der als Unterlage für die Prüfung von Werk- und freien Dienstverträgen durch die örtliche Rechnungsprüfung dienen kann.

## **2.1 Gegenstand der Prüfung von Werk- und freien Dienstverträgen**

Gegenstand der Prüfung von Werk- und Dienstverträgen sind alle Verträge, die die öffentliche Verwaltung mit einem Dritten über die Herstellung eines Werkes oder die Erbringung einer Dienstleistung abschließt.

Dies kann alle Bereiche der Verwaltung betreffen, in denen sie nicht öffentlich-rechtlich handelt, sondern privatrechtliche Verträge abschließt. Dies kann z.B. von der Jugendhilfe über die Organisations- und Personalentwicklung bis hin zum Kulturbereich reichen.

Gegenstand der Prüfung sind aber nicht nur die Verträge selbst, sondern auch die Folgen der getroffenen Vereinbarungen. Gegenstand der Prüfung ist somit der **gesamte Prozess** von der Abgabe der Willenserklärung bis zur Rechnungslegung.

## **2.2 Kriterien bei der Überprüfung von Werk- und freien Dienstverträgen**

Kriterien für die Prüfung von Werk- und freien Dienstverträge können sein:

- Form und Inhalt von Werk- und freien Dienstverträgen
- Verfahren/ Ablauf
- Korruption
- (Haftungs-)Risiken

- Ergebnisse früherer Prüfungen

Der in diesem Skript erstellte Fragenkatalog zur „Prüfung von Werk- und Dienstverträgen“ kann von der jeweiligen örtlichen Rechnungsprüfung zur Risikoabschätzung bzw. zur Ermittlung wesentlicher Risiken (Risikomatrix) für die eigene Verwaltung gewichtet werden.

## **2.3 Maßstab bei der Prüfung von Werk- und freien Dienstverträgen**

Bei der Prüfung handelt es sich um einen „SOLL-/IST-Vergleich“. Der Vergleich des „SOLL“ mit dem „IST“ ergibt ggf. Abweichungen bzw. Nichtabweichungen, die das bewertete Ergebnis der Prüfung darstellen. Prüfungsmaßstab („SOLL“) bei der Prüfung von Werk- und freien Dienstverträgen sind die gesetzlichen Vorgaben (Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit). Die abgeschlossenen Verträge sowie die geleisteten Zahlungen und Abrechnungen stellen das „IST“ dar.

### **2.3.1 Rechtmäßigkeit**

Die örtliche Rechnungsprüfung ist an Gesetz und Recht und somit an den Grundsatz der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns gebunden (vgl. [Art. 20 Abs. 3 GG](#)).

Wie bereits zuvor erläutert, handelt es sich bei der Prüfung um einen „SOLL-/IST-Vergleich“. Zur Ermittlung des „SOLL“ ist es ggf. erforderlich, den Inhalt von Gesetzen und anderen Rechtsvorschriften (etc.) nach den Regeln der juristischen Methodik auszulegen. Die Rechtmäßigkeit kann bestätigt werden, wenn die abgeschlossenen Werk- und freien Dienstverträge sowie die daraus folgenden Zahlungen dem SOLL entsprechen und die örtliche Rechnungsprüfung keine Abweichungen festgestellt hat. Die Erkenntnisse aus der aktuellen Rechtsprechung sind ebenfalls in die Vergleichsaufstellung einzubeziehen.

### **2.3.2 Zweckmäßigkeit**

Die Verwaltung ist verpflichtet, sich zweckmäßig zu verhalten (vgl. [§ 68 Abs. 1 S. 1 Verwaltungsgerichtsordnung \(VwGO\)](#), [104 Abs. 2 Nr. 1 GO NRW](#)). Das Prinzip der Zweckmäßigkeit bzw. Effektivität fordert, „die richtigen Dinge zu tun“, d.h. einen hohen Zielbeitrag zu leisten (Wirkungsorientierung). Daher ist auch bei der Prüfung von Werk- und Dienstverträgen zu untersuchen, ob mit dem Abschluss des Vertrages eine effektive Aufgabenerfüllung durch die öffentliche Verwaltung erfolgt.

### **2.3.3 Wirtschaftlichkeit**

Die Verwaltung ist verpflichtet, sich in jedem Fall wirtschaftlich zu verhalten (vgl. [§ 75 Abs. 1 S. 3 GO NRW](#)). Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit verlangt, effiziente Aufgabenerledigung, also ein günstiges Verhältnis von Mitteleinsatz und Ergebnis zu erreichen<sup>1</sup>. Die örtliche Rechnungsprüfung hat die Aufgabe, zu prüfen, ob der Abschluss der Verträge dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit entspricht.

### **2.4 Zeitpunkt der Prüfung von Werk- und freien Dienstverträgen**

Der Zeitpunkt der Prüfung von Werk- und Dienstverträgen ist nicht vorgeschrieben, sondern liegt im pflichtgemäßen Ermessen der Prüfenden. Der Ermessensausübung liegt beim LWL eine risikoorientierte Prüfungsplanung zugrunde.

### **2.5 Prüfungsmethodik**

Grundsätzlich sollte vor der Festlegung der Prüfungsmethode geklärt werden, ob die Prüfung als Einzel- oder Teamprüfung durchgeführt werden soll:

- Einzelprüfung

Die Prüfung von Werk- und freien Dienstverträgen erfolgt durch einen einzelnen Prüfenden.

- Teamprüfung

Mehrere prüfende Personen, vorzugsweise aus unterschiedlichen Fachbereichen, prüfen gemeinsam Werk- und freie Dienstverträge. Teamprüfungen dienen in der Regel dazu, durch die Nutzung unterschiedlichen Fachwissens bzw. unterschiedlicher Erfahrung und Qualifikation eine besondere Qualität der Prüfung zu erreichen. Unter der Voraussetzung, dass sich das Team entsprechend ergänzt, ist eine Reduzierung des Zeitaufwandes und eine Verbesserung der Prüfungsqualität möglich. In diesem Zusammenhang wird empfohlen, und zwar vor Beginn einer Teamprüfung, die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten verbindlich zu regeln.

Anschließend ist die geeignete Prüfmethode festzulegen. Die üblichen Prüfungsmethoden werden im Folgenden ohne Anspruch auf Vollständigkeit dargestellt:

---

<sup>1</sup> Streffing T., Einführung in die örtliche Rechnungsprüfung, Ziffer 9.5.4