



SÄCHSISCHER
RECHNUNGSHOF

Beratende Äußerung

Kommunalaufsicht

Kommunalaufsicht

Beratende Äußerung gem. § 88 Abs. 2 SäHO i. V. m. § 96 Abs. 1 Satz 3 SäHO

Sächsischer Rechnungshof

Schongauerstr. 3
04329 Leipzig

Postfach 10 10 50
04010 Leipzig

Telefon: 03 41/2 55 - 60 00
Fax: 03 41/2 55 - 61 20

E-Mail*: poststelle@srh.sachsen.de
Internet: www.rechnungshof.sachsen.de

* Kein Zugang für elektronisch signierte sowie verschlüsselte elektronische Dokumente.

Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I Einführung	8
II Wesentliche Prüfungsergebnisse	9
III Feststellungen und Folgerungen	13
1 Rechtsaufsicht und kommunale Selbstverwaltung	13
Folgerungen zu 1	14
2 Organisation der Rechtsaufsicht in Sachsen	15
Folgerungen zu 2	17
3 Personelle Besetzung der Rechtsaufsichtsbehörden - Ausstattung und Qualifikation	19
3.1 Sächsisches Staatsministerium des Innern und Regierungspräsidien	19
3.2 Landratsämter	20
3.3 Sachmittelausstattung	21
Folgerungen zu 3	22
Zu 3.1	22
Zu 3.2	23
Zu 3.3	25
4 Aufgabenbereiche und -umfang	27
Folgerungen zu 4	29
5 Instrumente und Maßnahmen der Rechtsaufsicht	30
5.1 Einsatz förmlicher Aufsichtsinstrumente durch die Rechtsaufsichtsbehörden	30
5.2 Nichtförmliche Aufsichtsinstrumente	32
5.2.1 Einsatz von Nebenbestimmungen	32
5.2.2 Frühwarnsystem	33
Folgerung zu 5	34
Zu 5.1	34
Zu 5.2.1	35
Zu 5.2.2	36

6	Ausgewählte Schwerpunktaufgaben im Einzelnen	37
6.1	Haushaltssatzungen, Wirtschaftspläne, Haushaltssicherungskonzepte	37
6.1.1	Zeitpunkt der Vorlage	37
6.1.2	Verweildauer/Bearbeitungszeit, Prüfung der Haushaltsunterlagen	39
6.1.3	Vorbesprechungen/Haushaltsgespräche	39
6.1.4	Theorie und Praxis der Rechtsanwendung	40
6.1.5	Ableich mit Vorjahresansätzen, Jahresrechnung und Haushaltseckdaten	41
6.1.6	Haushaltsausgleich nach § 72 Abs. 3 SächsGemO	41
	Folgerungen zu 6.1	42
	Zu 6.1.1	42
	Zu 6.1.2 und 6.1.3	42
	Zu 6.1.4 und 6.1.5	43
	Zu 6.1.6	43
6.2	Haushaltssicherungskonzepte nach § 72 Abs. 4 SächsGemO	44
	Folgerungen zu 6.2	45
6.3	Rechtsgeschäfte gemäß § 82 Abs. 5, § 83 Abs. 2 und 3 SächsGemO	46
	Folgerungen zu 6.3	47
6.4	Gemeindewirtschaftliche Stellungnahmen	47
6.4.1	Verfahren im Allgemeinen	47
6.4.2	Zusammenarbeit von Rechtsaufsichts- und Fachbehörden	49
	Folgerungen zu 6.4	51
	Zu 6.4.1	51
	Zu 6.4.2	52
6.5	Aufgaben nach FAG	54
6.5.1	Voraussetzungen und Verfahren	54
6.5.2	Zuweisungen zur Durchführung der Haushaltskonsolidierung gemäß § 22 FAG	55
6.5.3	Ausschöpfen eigener kommunaler Einnahmequellen	56
	Folgerungen zu 6.5	56
	Zu 6.5.1	56
	Zu 6.5.2	57
	Zu 6.5.3	58
6.6	Gemeindewirtschaftsrecht	58
	Folgerungen zu 6.6	60

Abkürzungsverzeichnis

EU	Europäische Union
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FH	Fachhochschule
FHSV	Fachhochschule für Sächsische Verwaltung
GA	Gemeinschaftsaufgabe
gH	gehobener Dienst
GWS	gemeindegewirtschaftliche Stellungnahme
HHSK	Haushaltssicherungskonzept
KGSt	Kommunale Geschäftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
KomHVO	Kommunale Haushaltsverordnung
LRA/LRÄ	Landratsamt/Landratsämter
mD	mittlerer Dienst
RAB	Rechtsaufsichtsbehörde
RP	Regierungspräsidium
SächsDSchG	Sächsisches Datenschutzgesetz
SächsGemO	Sächsische Gemeindeordnung
SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern
SMF	Sächsisches Staatsministerium der Finanzen
SRH	Sächsischer Rechnungshof
VK	Vollzeitäquivalent
VwV	Verwaltungsvorschrift

I Einführung

Kommunalaufsicht ist die Aufsicht des Staates über die Kommunen und bedeutet Kontrolle der Rechtmäßigkeit kommunalen Handelns. Sie wird in Sachsen durch SMI, RP und LRÄ ausgeübt.

Die sächsischen Kommunen sind nach wie vor überwiegend abhängig von den Transferzahlungen des Freistaates, die nahezu 60 % über dem Durchschnitt der strukturschwachen Flächenländer West liegen.

Die Solidarpakt-II-Mittel werden ab 2007 abgesenkt und laufen bis zum Jahr 2020 aus.

Hinzu kommen die negative demographische Entwicklung und insbesondere die erheblichen Wanderungsverluste.

Die vorliegende Beratende Äußerung analysiert vor diesem Hintergrund das Spannungsverhältnis zwischen Anspruch und Umfang staatlicher Rechtmäßigkeitskontrolle einerseits und kommunaler Selbstverwaltung andererseits, gelangt so zu einer Einschätzung der Wirksamkeit der Kommunalaufsicht und zu Empfehlungen für eine effektive und zugleich auf das Notwendige beschränkte Rechtsaufsicht.

Sie beruht auf den bisherigen Prüfungserkenntnissen sowie zusätzlichen umfangreichen Erhebungen und Interviews des SRH. Die dabei gewonnenen Materialien werden samt Einzelauswertungen dem SMI zur Verwendung übergeben.

II Wesentliche Prüfungsergebnisse

1 Die sächsischen Kommunen haben mehrheitlich in ihren mittelfristigen Finanzplanungen noch nicht die rückläufige Tendenz der Einnahmen infolge der sinkenden Solidarpaktmittel und negativen demographischen Entwicklung nachvollzogen.

Unausweichliche strukturelle Anpassungen werden ohne weiteren Personalabbau, Aufgabenkritik und auch Aufgabenverzicht (geringere Standards) nicht möglich sein.

Umso bedeutsamer ist die kompetente Wahrnehmung der Rechtsaufsicht und ihrer Weiterentwicklung.

2 Die Kommunalaufsicht im Freistaat Sachsen funktioniert inzwischen dem Grunde nach, bedarf aber unbedingt einiger Verbesserungen.

3 Schwachstellen sind vor allem noch diese:

3.1 Auf unterer Ebene wirkt sich nachteilig die oft mangelnde Einbindung der Landräte in die Erfüllung der staatlichen Rechtsaufsicht aus.

Die Landräte sollten angehalten werden, dieser staatlichen Aufgabe in ihrem Wirkungsbereich besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

Durch geeignete gesetzliche Regelungen sollte die Staatsregierung die unteren RAB organisatorisch so einbinden (siehe oben Pkt. 2), dass klar zwischen staatlicher und kommunaler Aufgabenerfüllung unterschieden ist und damit auch die häufige Verlagerung von Verantwortung aus kommunalpolitischer Rücksichtnahme von der unteren auf die obere RAB entfällt.

3.2 Die RAB müssen die vorhandenen förmlichen Aufsichtsinstrumente konsequent einsetzen.

3.3 Im derzeitigen System der Fachförderung haben GWS nur untergeordnete Bedeutung. Es dominieren Ressortegoismen und Mitnahmeeffekte. Wirtschaftlichkeitsgutachten werden trotz offensichtlicher Fehler akzeptiert und Folgekosten ignoriert. Dies führt zu Steuergeldverschwendung und Zukunfts-Belastung in nicht hinnehmbarer Form und Umfang.

Die Staatsregierung sollte die Fachförderverfahren so strukturieren, dass der Staat als Einheit auftritt, sodass mangelnde Koordination der Beteiligten nicht im Ergebnis weitere staatliche Gelder erfordert und sich die kommunale Verschuldung zudem erhöht.

Wo heute innerhalb der RP beide „Seiten“ vereint sind, sollte dies selbstverständlich sein. Gelingt es nicht, diese Bündelung auch tatsächlich zu erreichen, kann die so genannte Bündelungsfunktion nicht länger als Argument für die staatliche Mittelinstanz dienen.

Soweit unterschiedliche Behörden für Förderung und Kommunalaufsicht zuständig sind, müssen Lösungen gefunden werden, um die gegenseitige vollständige Abstimmung im Sinne der rechtlichen Vorgaben sicherzustellen. Dies könnte eine Neuregelung der Zuständigkeiten im Rahmen der funktionalen Verwaltungsreform sein in Form der Aufgabenbündelung bei einer Behörde. Es könnten auch Regelungen sein, die die Fördermittelbewilligung unter absoluten Zustimmungsvorbehalt durch die RAB stellen und ggf. bei Dissens eine Zuständigkeitsverlagerung an die nächst höhere Behörde zur Letztentscheidung vorsehen.

4 Stetiges Aufgabenwachstum auf der einen und die Personalabbaubestrebungen der sächsischen Staatsregierung auf der anderen Seite zwingen dazu, den Beratungsbedarf der unteren RAB durch bessere organisatorische Zuordnung und Qualifikation der Mitarbeiter zu reduzieren, die staatliche Rechtsaufsicht einer Aufgabenkritik zu unterziehen und Arbeitsabläufe auch bezüglich der Berichtspflichten zu optimieren. Bei Personalrotationen ist auf eine sinnvolle zeitliche Staffelung zu achten.

5 Ziel muss es sein, eine Kräftebalance zwischen staatlicher Rechtsaufsicht und kommunaler Selbstverwaltung dergestalt zu erreichen, dass leistungsstarke Kommunen Selbstverwaltung in Selbstverantwortung praktizieren können und auch in finanzieller Hinsicht dauerhaft eigenverantwortlich handeln.

6 Die Staatsregierung sollte alles dafür tun, dass das Leitbild der Verfassung des Freistaates Sachsen von Selbstverwaltung in Selbstverantwortung in das öffentliche Bewusstsein dringt. Dabei sollte deutlich gemacht werden, welche erheblichen Defizite bei Kommunen und Zweckverbänden in der Rechtsanwendung nach wie vor bestehen und welche Strategien sich anbieten, dem zu begegnen, sodass mit konsolidierten Haushalten wieder Handlungsspielräume erarbeitet werden können.

7 Bedarfszuweisungen sollen als sinnvolle solidarische Nothilfe strikt auf diesen Zweck begrenzt denjenigen Kommunen zukommen, die unverschuldet eine Situation aus eigener Finanzkraft nicht mehr bewältigen.

Die Staatsregierung sollte im Interesse aller Kommunen dafür sorgen, dass sie als ein solches solidarisches Sonderopfer aller Kommunen auch wahrgenommen und nicht dazu verwendet werden, Defizite schlecht wirtschaftender Kommunen abzubauen und diese damit in unsolidarischem Verhalten zu bestärken.

8 Kosten für Gutachten zur Haushaltskonsolidierung sollten nur ausnahmsweise, d. h. in besonders schwierigen finanz- oder wirtschaftsrechtlichen Konstellationen, bezuschusst werden. Unterhalb dieser Erheblichkeitsschwelle sollte eine Förderung nur auf Darlehensbasis gewährt werden, da i. d. R. die Verwaltungen selbst die Konzepte erarbeiten können müssten.

9 Das SMI sollte § 3 der KomHVO um konkrete Regelungen ergänzen, um den kommunalen Gremien und der Rechtsaufsicht die Prüfung der ausreichenden Risikovorsorge, vor allem für Bürgschaften, zu ermöglichen.

10 Das Frühwarnsystem sollte fortentwickelt und gegenüber Kommunen und Landkreisen transparenter gemacht werden.

11 Die inakzeptabel späte, oft unvollständige und z. T. fehlerhafte Vorlage der Haushaltssatzungen durch die Kommunen, Landkreise und Zweckverbände muss zu Konsequenzen führen, etwa nachrangiger Berücksichtigung bei der Fachförderung.

Das SMI sollte den realen Zeitaufwand der RAB für die Prüfung kommunaler Haushaltssatzungen ermitteln und im Falle eines nach wie vor allgemein hohen Beratungsbedarfs geeignete Maßnahmen ergreifen, um 15 Jahre nach der politischen Wende eigenverantwortliches Handeln der kommunalen Ebene sicherzustellen (Pflichtfortbildungen für Bürgermeister und Gemeinderäte).

12 Den RAB werden zukünftig Jahresabschluss, Lagebericht und Prüfungsbericht des Abschlussprüfers von kommunalen Unternehmen in privater Rechtsform (§ 96 II Nr. 7 SächsGemO) in nicht unerheblichem Umfang zugesendet. Sie sehen sich nach eigener Einschätzung, wenn überhaupt, dann nur sehr eingeschränkt in der Lage, diese mitunter schwierige Materie zu bewältigen.

13 Insbesondere vor dem Hintergrund der Oderwitz-Entscheidung empfiehlt der SRH dem SMI dringend, das Anforderungsprofil zu definieren, das sich aus der Übersendung der Berichte für die RAB ergibt, und im Anschluss flächendeckend zu erheben, ob der vorgefundene Ausbildungsstand des Personals eine verantwortliche Beurteilung der relevanten Sachverhalte überhaupt zulässt.

In Anbetracht der unzureichenden Qualifizierung eines erheblichen Anteils der Mitarbeiter der unteren RAB sollte die Staatsregierung die rechtlichen Voraussetzungen dafür schaffen, dass der Freistaat Einfluss auf die Personalausstattung der unteren RAB nehmen kann. Für die Gewinnung qualifizierter Kräfte müssen Einstellungskorridore erwirtschaftet werden.

Der SRH empfiehlt das Anforderungsprofil für Mitarbeiter der RAB so vorzugeben, dass bei Neueinstellungen zwingend ein Ausbildungsstand verlangt wird, wie ihn der gehobene Verwaltungsdienst beispielsweise an der FH in Meißen erwirbt.

Personal, das ohne adäquaten Ausbildungsstand derzeit bereits in den RAB tätig ist, sollte verpflichtet werden, innerhalb einer Übergangsfrist einschlägige Nachqualifizierungslehrgänge mit Qualifikationsnachweis zu absolvieren.

14 Die ministerielle Ebene ist im Verhältnis zur Vollzugsebene personell deutlich höher besetzt. Das SMI sollte eigene Erhebungen zur Arbeitsbelastung des höheren Dienstes im Ministerium und im nachgeordneten Bereich anstellen und sich einer Aufgabenkritik unterziehen.

III Feststellungen und Folgerungen

1 Rechtsaufsicht und kommunale Selbstverwaltung

Den Gemeinden ist das Recht gewährleistet, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Nach der Verfassung des Freistaates Sachsen sind die Gemeinden Träger der öffentlichen Aufgaben, soweit Aufgaben nicht durch Gesetz anderen Stellen übertragen sind. Der Freistaat soll den Gemeinden die Erledigung bestimmter Aufgaben übertragen, wenn sie von ihnen zuverlässig und zweckmäßig erledigt werden können. Dazu erhalten die Kommunen in Ergänzung eigener Einnahmen allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen nach Maßgabe des FAG, ohne dass damit jedoch eine Garantie für den Bestand der jeweiligen Kommune verbunden wäre.

Vorschlag:

In den zurückliegenden Jahren zeigten Prüfungen des SRH zur Haushaltssituation der Kommunen keine deutliche dauerhafte Entspannung. Im Jahr 2004 reichten die Steuermehreinnahmen nicht aus, um die gesunkenen Zuweisungen und Erstattungen vom Land auszugleichen. Ausgaben für Sachinvestitionen sind rückläufig; die Investitionsquote sank von rd. 34 % im Jahr 1992 auf rd. 17 % im Jahr 2004 (ohne Flut). Im Gegenzug stiegen die Ausgaben für soziale Leistungen (2003 um rd. 9 %, 2004 um 7,4 %). Zudem liegt die Anzahl der Mitarbeiter pro Einwohner in den Kernhaushalten - und insbesondere auch in den wirtschaftlich selbstständigen Unternehmen - über den Vergleichswerten der finanzschwachen alten Bundesländer.

Nach der Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes Sachsen wird die Bevölkerung Sachsens im Zeitraum 2002 bis 2020 um 13,7 % bis 15,9 % sinken, das Durchschnittsalter wird auf 49,2 Jahre steigen und das Erwerbspersonenpotential wird um 23 % zurückgehen. Infolgedessen gehen die Einnahmen aus dem Steueraufkommen und Länderfinanzausgleich zurück, steigen die Pro-Kopf-Kosten der staatlichen Leistungserbringung, werden Anpassungen des staatlichen Leistungsangebotes (Abbau von Überkapazitäten der Infrastruktur, Sozialleistungen etc.) an die veränderte Altersstruktur erforderlich.

Bisher rechnet der Freistaat mit einem Rückgang der jährlichen Einnahmen von 14,6 Mrd. € (2002) auf rd. 11 Mrd. € im Jahr 2020, wobei die Minderung jeweils etwa zur Hälfte auf die Bevölkerungsentwicklung und die bis 2020 rückläufigen Solidarpakttransfers zurückzuführen ist. Sinkende staatliche Einnahmen und die Folgen der demographischen Entwicklung werden nach einem von der Staatsregierung in Auftrag gegebenen Gutachten ohne entsprechende Einschnitte in der Aufgabenwahrnehmung nicht zu verkraften sein¹.

¹ Vgl. Seitz, Analyse der Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Ausgaben und Einnahmen des Freistaates Sachsen und seiner Kommunen, (Endbericht vom März 2004, S. 18).

Im Übrigen führt eine weitgehende Aufgabendezentralisierung, wie sie aus der Antwort des SMI auf die Große Anfrage zu dem Thema „Lage und Zukunft der Kommunen Sachsens“ (LT-DS 3/5780) zu ersehen ist, zu einem hohen Anteil so genannter pflichtiger Aufgaben, deren Erfüllung die Kommunen im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit sicherzustellen haben, wobei sie vom Staat finanziellen Ausgleich der dadurch für den kommunalen Haushalt verursachten Mehrbelastung verlangen können.

Neue steigende Anforderungen an die kommunale Ebene und damit verbundene Rechte der Rechtsaufsicht, wie sie nicht zuletzt in der jüngsten Änderung der Gemeindeordnung bezüglich der kommunalen Beteiligungen an Unternehmen in Privatrechtsform Ausdruck gefunden haben, ebenso Forderungen der EU zu weiterer Stärkung der regionalen Ebenen und dortigen Akteure, nicht zuletzt die Globalisierung und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Finanzmärkte und das kommunale Liquiditäts- und Finanzmanagement bedingen Weichenstellungen für die Zukunft, die das Verhältnis zwischen Rechtsaufsicht und kommunaler Ebene nicht unberührt lassen können.

Örtliche Erhebungen und Befragungen der geprüften Stellen ergaben, dass sich die RAB schon jetzt immer wieder in die Rolle einer kostenlosen Beratungs- und „Rettungsinstanz“ gedrängt sehen, wenn Kommunen und/oder deren Verbände in Schwierigkeiten geraten; eine Rolle, die ihnen von Rechts wegen so gar nicht zgedacht ist und der sie auch personell nicht gewachsen sind. Wie nicht zuletzt die Oderwitz-Entscheidung (BGH Urteil vom 12.12.2002 - III ZR 201/01) gezeigt hat - auch wenn sie nach Auffassung des SMI einen extrem gelagerten Einzelfall betrifft -, kommt den RAB im Ergebnis doch eine Garantenstellung gegenüber den Kommunen zu (siehe dazu auch Ausführungen zu Pkt. 6.6).

Folgerungen zu 1

Ein weiterer Personalabbau nicht nur auf staatlicher, sondern auch auf kommunaler Ebene ist unverzichtbar, um die Ausgabenbelastung den zu erwartenden Einnahmen anzupassen. Dies muss einhergehen mit einer fundierten Aufgabenkritik und ggf. Aufgabenverzicht nicht zuletzt im Bereich der pflichtigen Aufgaben (Senkung der Standards). Die nach der Verfassung anzustrebende „Gleichheit der Lebensverhältnisse“ darf nicht falsch verstanden so interpretiert werden, dass an allen Orten ein gleiches Angebot staatlicher bzw. kommunaler Leistungen verfügbar sein muss. Vielmehr muss sich dies Angebot an dem ausrichten, was tatsächlich notwendig ist und von Staat bzw. Kommunen auch bezahlt werden kann.

Auf kommunaler Ebene muss dem Recht auf Selbstverwaltung die Pflicht zur Selbstverantwortung auch in finanzieller Hinsicht korrespondieren. Wo es nicht möglich ist, dies durchzusetzen, um Rationalisierungseffekte in der Kommunalverwaltung und ein ausgewogeneres Kosten-Nutzen-Verhältnis nicht zugunsten der Bürger erreichen zu können, müssen unter anderem ggf. auch weitere kommunale Zusammenschlüsse geprüft werden.

Die künftige Rolle der Rechtsaufsicht in Sachsen wird maßgeblich davon abhängen, inwieweit es gelingt, eine Kräftebalance zwischen zentraler (staatlicher) und dezentraler (kommunaler) Aufgabenwahrnehmung zu erzielen, eine Balance die ihrerseits leistungsfähige, den kommenden Entwicklungen gewachsene Kommunen voraussetzt. Die kommunalen Verwaltungseinheiten müssen zu Strukturen gelangen, die Selbstverwaltung in Selbstverantwortung erst wirklich ermöglichen.

2 Organisation der Rechtsaufsicht in Sachsen

Gemäß Art. 89 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Sachsen überwacht der Freistaat die Gesetzesmäßigkeit der Verwaltung der Gemeinden, der Landkreise und der anderen Gemeindeverbände. Das LRA als untere Verwaltungsbehörde ist zuständige RAB für kreisangehörige Gemeinden und deren Verwaltungs- und Zweckverbände. Den RP als obere RAB obliegt zugleich die unmittelbare Rechtsaufsicht über die kreisfreien Städte, Landkreise und die kreisübergreifenden oder unter Beteiligung der Landkreise bestehenden Verwaltungs- und Zweckverbände. Oberste RAB ist das SMI, das seinerseits die unmittelbare Rechtsaufsicht über die kommunalen Landesverbände ausübt.

Die Rechtslage ermöglicht dem SMI nicht auf die personelle Besetzung und auf die organisatorische Zuordnung der Rechtsaufsicht unmittelbar Einfluss zu nehmen.

Überwiegend ist die personelle Ausstattung (siehe unten Pkt. 3) ungenügend, die organisatorische Einbindung der Rechtsaufsicht auf Ebene der LRÄ unterschiedlich. Sie ist teilweise dem Kommunalamt, mitunter auch dem Kommunal- und Schulverwaltungsamt oder dem Rechts- und Kommunalamt angegliedert: in Einzelfällen ist sie als Sachgebiet des Rechtsamtes oder als gesonderter Fachdienst im Geschäftsbereich des 1. Beigeordneten eingerichtet.

Zu den Auswirkungen in der Praxis befragt, erklärten die RP, die derzeitige Situation beeinflusse die Arbeit der staatlichen Rechtsaufsicht nicht unerheblich. Mitunter erhielten die unteren RAB intern zuwenig Unterstützung oder stießen gar auf Widerstand des jeweiligen Landrates. Im Einzelfall sei es deshalb recht mühsam, die Anliegen der staatlichen Rechtsaufsicht durchzusetzen. Es bedürfe intensiver Beratungen seitens der vorgesetzten staatlichen Behörde und ggf. sogar einer Beteiligung des SMI.

Der Landrat versteht sich vornehmlich als gewählter politischer Repräsentant seines Landkreises, was sich auch nach den Beobachtungen des SMI auf sein Amtsverständnis und damit auf die Art und Weise der Aufgabenerfüllung auswirkt. Die Mitgliedschaft vieler Bürgermeister im Kreistag bedingt zudem gewisse politische Rücksichtnahmen. Dies hat sich in den Erhebungen des SRH bestätigt.

Aus Art. 89 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Sachsen folgt laut SMI nur, dass der Freistaat die Verantwortung für die Rechtsaufsicht trägt; zur organisatorischen Ausgestaltung schweige sich die Verfassung aus. Der Freistaat müsse in der Lage sein, seiner Verantwortung nachzukommen. Dies sei dadurch erfolgt, dass er sich ein uneingeschränktes Weisungsrecht eingeräumt habe. Nach § 49 Abs. 3 SächsLKRO erledige der Landrat Weisungsaufgaben und damit die Rechtsaufsicht in eigener Zuständigkeit, damit sei seine persönliche dienstliche Verantwortung eindeutig klargestellt.

Demgegenüber heißt es im Bericht der Expertenkommission zur Verwaltungsreform ausgehend vom verfassungsrechtlichen Prinzip dezentraler Aufgabenwahrnehmung (Art. 85 Abs. 1 Satz 1 und 2 der Verfassung des Freistaates Sachsen) unter 4.4 wörtlich:

„Die vorgenannten Prinzipien würden ausgehebelt, wenn die staatliche Aufsicht, die über die Rechtsaufsicht des Art. 89 Abs. 1 SächsVerf (der Freistaat überwacht die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung der Gemeinden, der Landkreise und der anderen Gemeindeverbände) hinausgeht und die Zweckmäßigkeit der Aufgabenerledigung erfasst, ohne formale Einschränkung möglich wäre. Deshalb begrenzt die Verfassung in Art. 85 Abs. 3 SächsVerf diese staatliche Fachaufsicht. Das ‚kann‘ in Art. 85 Abs. 3 SächsVerf verlangt ... die Ausübung von Ermessen, also eine Abwägung. Dass diese Abwägungen stets zum Nachteil der Kommunen ausgehen sollten, lässt sich aus Art. 85 Abs. 3 SächsVerf nicht herleiten.

Die Kommission hält daher die Praxis, das fachliche Weisungsrecht nahezu ausnahmslos unbeschränkt zu verleihen, für nicht vereinbar mit der Verfassung. Vielmehr ist der Gesetzgeber aufgerufen, die staatlichen Eingriffe in das verfassungsmäßige Aufgabenverteilungsprinzip des Art. 85 der Verfassung des Freistaates Sachsen genau zu definieren. Es muss bei der Ordnung bleiben, dass die einzelnen Verwaltungsträger, denen durch Kompetenznorm der Verfassung (und in Auslegung und Ausführung derselben durch den Gesetzgeber) öffentliche Aufgaben zugewiesen sind, diese Aufgaben durch eigene Verwaltungskraft - mit eigenen persönlichen und sachlichen Mitteln - wahrnehmen.“

Folgerungen zu 2

Nach Art. 89 der Verfassung des Freistaates Sachsen ist Rechtsaufsicht staatliche Aufgabe. Dies erfordert, dass Rechtsaufsicht auf allen Ebenen unmittelbar durch den Staat ausgeübt oder zumindest in vollem Umfang beeinflusst werden kann. Eine Handhabung, die darauf hinausläufe, dass die kommunale Ebene sich nach eigenem Verständnis selbst kontrolliert, wäre nicht akzeptabel. Dies ist auch nach dem Beschluss des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs vom 18.08.2005 (Vf. 23-III-O4 zum Vorlagebeschluss des VG Chemnitz vom 20.01.2004 – 8 K 358/02) entscheidend. Das Gericht führt unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes aus:

„Notwendiges Gegenstück des Selbstverwaltungsrechts ist - bereits nach der grundgesetzlichen Ordnung - die staatliche Aufsicht über die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung der kommunalen Träger der Selbstverwaltung ... Überträgt der Gesetzgeber dem Landratsamt die Rechtsaufsicht, muss gewährleistet sein, dass Einflussnahmen, denen das Landratsamt gerade wegen der Eigenständigkeit der Legitimationszüge unterliegt, etwa Einflussnahmen von Seiten des Kreistages, durch eine Ausgestaltung der Einflussnahmerechte der unmittelbaren Staatsverwaltung hinreichend entgegengewirkt werden kann, sodass keine Legitimationsstörungen eintreten können ... Erfüllen Organe der kommunalen Träger der Selbstverwaltung - etwa die Landratsämter nach § 112 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 SächsGemO - diese Aufgabe, besteht eine gleichwertige Einwirkungsmöglichkeit des Freistaates dann, wenn den Behörden des Freistaates ein zur Sicherung der Gesetzmäßigkeit hinreichendes Weisungsrecht zusteht.“

Obwohl ein solches unbeschränktes Weisungsrecht nicht ausdrücklich in § 112 SächsGemO erwähnt ist, „ist der Vorschrift mit der Verknüpfung des Selbsteintrittsrechtes der nächsthöheren Rechtsaufsichtsbehörde mit der nicht befolgten Weisung das Weisungsrecht der nächsthöheren Rechtsaufsichtsbehörde zu entnehmen“.

Im Mittelpunkt der gerichtlichen Würdigung steht damit der Aspekt der formalrechtlichen Weisungsbefugnis; indessen hat die Prüfung des SRH gezeigt, dass es problematisch ist, dass es dem jeweiligen Landrat überlassen ist, organisatorische Anbindung und personelle Besetzung der unteren RAB (insbesondere deren Qualifikation) nach eigenem Ermessen zu gestalten (siehe unten Pkt. 3). Effektivität bzw. Qualität der Aufsicht auf der Ebene der LRÄ sind sehr unterschiedlich und insgesamt nicht befriedigend.

Wie auch die Ausführungen der Expertenkommission zur Verwaltungsreform zeigen, deutet sich in der Rechtswirklichkeit ein Konflikt an, was Aufsicht vor dem Hintergrund einer in ihrem verfassungsrechtlichen Primat hervorgehobenen Selbstverwaltung dürfen soll, wenn es etwa auch auf Seite 138/139 des Berichtes heißt:

„Das unbeschränkte Weisungsrecht muss angesichts des Rangs der kommunalen Selbstverwaltung die Ultima Ratio bleiben.

Eine generelle Dienstaufsicht über die kommunalen Bediensteten wäre mit der kommunalen Eigenverantwortlichkeitsgarantie nicht vereinbar. Allerdings übt gemäß § 159 Abs. 4 SächsBG die Rechtsaufsichtsbehörde die Dienstaufsicht über die Bürgermeister und Landräte aus. Diese Dienstaufsicht rechtfertigt sich aus Art. 59 Abs. 1 S. 1 und Art. 89 der SächsVerf. Auch diese dienstrechtlichen Befugnisse erlauben es jedoch nur in seltenen Ausnahmefällen, in die inneren Verwaltungsabläufe, die Personalausstattung oder den Geschäftsgang der beaufsichtigten Körperschaft einzugreifen ...

Die Aufsicht sollte sich allerdings nicht in einem nachträglich kontrollierenden, nicht selten auch besserwisserischen (weil den Verlauf der Angelegenheit auswertenden) und Überlegenheit beweisen wollenden Gegeneinander erschöpfen; sie schließt notwendiger Weise ein frühzeitiges Miteinander ein. Das bedeutet, dass die aufsichtsführende Behörde vom Zeitpunkt ihrer ersten Information an insoweit mit Verantwortung übernimmt.“

Zu der Überlegung, die Landräte durch Verleihung einer auch staatlichen - so genannte „janusköpfigen“ - Zuständigkeit unmittelbar mit dieser Aufgabe als untere staatliche Verwaltungsbehörde zu betrauen und auch staatliches Personal in den unteren RAB einzusetzen, teilte das SMI mit: Es habe bereits 1998 im Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Rechts- und Fachaufsicht die Auffassung vertreten, dass die Bestimmung des LRA zur unteren Landesbehörde nur bei gleichzeitiger personeller Verstärkung im Aufsichtsbereich mit staatlichen Bediensteten sinnvoll wäre. Der Gesetzentwurf sei seinerzeit wegen erheblicher politischer Widerstände nicht weiter verfolgt worden. Ein Wiederaufgreifen der Diskussion würde kontraproduktiv sein, eine Einschätzung, die das SMF teilt.

Der SRH gibt zu bedenken, dass es Aufgabe des Freistaates ist, für eine effektive staatliche Rechtsaufsicht auf allen Verwaltungsebenen zu sorgen. Die hohen Ansprüche an den Umfang und die inhaltliche Qualität der staatlichen Aufsicht, die in Sachsen nicht zuletzt die Expertenkommission erhebt, erfüllen die unteren RAB im derzeitigen Modell ganz überwiegend nicht. Das unbeschränkte Weisungsrecht gem. § 112 SächsGemO betrifft die Aufgabenerfüllung im Einzelfall und ändert an den strukturellen und personellen Defiziten nichts. Es bedarf weiterer Vorgaben, insbesondere zur Qualifikation des Personals, um die beschriebenen Defizite in der Wahrnehmung staatlicher Aufsicht auf Ebene der unteren RAB nachhaltig beseitigen zu können.

3 Personelle Besetzung der Rechtsaufsichtsbehörden - Ausstattung und Qualifikation

Der SRH hat bei allen RAB Angaben zur personellen Besetzung jeweils zum Stichtag 30.06. eines jeden Jahres des Erhebungszeitraumes (2000 bis 2003) abgefordert und vor dem Hintergrund der unter Pkt. 4 ff. dargestellten Aufgaben ausgewertet.

3.1 Sächsisches Staatsministerium des Innern und Regierungspräsidien

Für die Aufgaben der Kommunalaufsicht der Referate 22 bis 24 hatte das SMI im Jahr 2000 umgerechnet 15 Vollzeitkräfte und im Jahr 2003 umgerechnet 19 Vollzeitkräfte zur Verfügung. Die Zahl der Mitarbeiter stieg im Zeitraum 2000 bis 2003 von 15 auf 22 Mitarbeiter im höheren Dienst und von 8 auf 10 Mitarbeiter im gD. Darunter befinden sich 18 Volljuristen und 8 Dipl. Verwaltungswirte (FH). Drei Mitarbeiter besitzen eine finanz- bzw. betriebswirtschaftliche Ausbildung. Zwei Verwaltungsfachangestellte sind dem mD zugehörig.

In allen 3 RP nimmt die Aufgaben im Bereich der Kommunalaufsicht jeweils ein Referat (Ref. 21) wahr. Sie verfügten 2003 im Einzelnen zwischen 13 und 16 Mitarbeitern, wovon 4 bis 6 Mitarbeiter dem höheren Dienst (inkl. Referatsleiter), 6 bis 12 Mitarbeiter dem gD und bis zu 2 Mitarbeiter dem mD angehörten. Mit Aufgaben der Rechtsaufsicht waren umgerechnet zwischen 10,2 und 13,7 Vollzeitkräfte befasst.

In der Gesamtschau verfügen die RP im Bereich der Kommunalaufsicht über vergleichbare personelle Kapazitäten.

Unter den insgesamt 14 Mitarbeitern des höheren Dienstes befinden sich 11 Volljuristen und 2 Mitarbeiter mit betriebs- bzw. volkswirtschaftlicher Ausbildung. Die Qualifikation der 26 Mitarbeiter des gD unterscheidet sich innerhalb der RP deutlich. So verfügte ein RP über keinen der insgesamt 10 (Dipl.) Verwaltungswirte (FH) zum Stichtag 30.06.2003. Die übrigen Mitarbeiter besitzen eine anderweitige, vor allem finanz- oder betriebswirtschaftliche Ausbildung. Von ihnen nahmen 4 an der Anpassungsfortbildung zum Verwaltungsfachwirt teil.

Ein RP sah im Hinblick auf die Beurteilung schwieriger betriebswirtschaftlicher Sachverhalte künftig erheblichen Qualifizierungsbedarf.

Fortbildungen zu aktuellen rechtsaufsichtlichen Problemen finden für Referatsleiter und Referenten der Kommunalaufsicht der RP derzeit überwiegend im Rahmen von Kommunalrechtsreferentenbesprechungen (Frühjahr und Herbst) im SMI statt, während diese Themen von den RP ihrerseits bei den Kommunalamtsleitertagungen thematisiert werden (mindestens einmal jährlich).

Die personelle Qualifizierung nimmt nach Angaben der RP als obere RAB auf der Ebene der LRÄ deutlich ab.

3.2 Landratsämter

Die personelle Besetzung der unteren RAB variierte zwischen 3 und 13 Mitarbeitern und korrelierte nicht zwingend mit dem Aufgabenumfang. Soweit die Rechtsaufsicht über eine eigene Amtsleitung verfügt, ist sie i. d. R. mit einem Juristen besetzt. Mitarbeiter im gehobenen und mD sind häufig „Quereinsteiger“, die oftmals über eine zusätzliche Qualifikation verfügen.

In vielen LRÄ war eine höchst unzureichende Qualifikation der Mitarbeiter zu verzeichnen. So waren in der Rechtsaufsicht eines LRA im gD ein Dipl. Agrarpädagoge, ein FA für Nachrichtentechnik und ein Dipl. Ing. Arbeitsgestaltung bzw. im mD ein Fachverkäufer Haushaltswaren und ein Industriekaufmann tätig. Lediglich ein Mitarbeiter des mD qualifizierte sich im Rahmen des Angestelltenlehrgangs I weiter.

Die Gesamtauswertung der Angaben der LRÄ zum Stand 30.06.2003 zeigt, dass lediglich rd. 21 % der 159 erfassten Mitarbeiter über eine anforderungsgerechte verwaltungsspezifische Ausbildung, z. B. als Jurist, Diplom-Verwaltungswirt (FH), Verwaltungs-Betriebswirt (VWA), Verwaltungsfachangestellter, verfügen.

Rund 20 % der Mitarbeiter besitzen eine betriebs- oder finanzwirtschaftliche Ausbildung. Rund 24 % qualifizierten sich z. B. über eine Anpassungsfortbildung zum Verwaltungsfachwirt oder Verwaltungsfachangestellten oder nahmen an den Angestelltenlehrgängen I und II teil.

Der Anteil der entsprechend den ausgeübten Tätigkeiten ausgebildeten bzw. durch Anpassungsfortbildung qualifizierten Beschäftigten der LRÄ beträgt zusammen rd. 65 %, wobei die Laufbahnausbildungen (mD, gD) ein wesentlich breiteres Lehrangebot beinhalten als die Anpassungsfortbildungen.

Die übrigen 55 Mitarbeiter der Kommunalaufsicht in den LRÄ waren demnach nicht entsprechend ausgebildet und unzureichend für die Aufgaben der Rechtsaufsicht qualifiziert. Besonders gravierend ist der hohe Anteil von rd. einem Viertel aller Mitarbeiter ohne entsprechende Ausbildung und ohne jegliche fachspezifische Qualifizierung.

Gleichwohl sahen lediglich 3 untere RAB konkreten Nachholbedarf hinsichtlich der Qualifikation ihrer Mitarbeiter. Wesentlich häufiger verwiesen die RAB in Bezug auf die gestiegenen rechtlichen Anforderungen und den Beratungsbedarf der Kommunen auf bestehende oder künftig erwartete personelle Engpässe.

Das SMI gab an, aufgrund der bestehenden Gesetze könne es nur begrenzt Einfluss auf die kommunale Personalhoheit nehmen. Dennoch sei es ein wichtiges Anliegen der Staatsregierung, dass die RAB über gut qualifiziertes Personal verfügten. Es werde daher die Gewinnung qualifizierten Personals unterstützt. So sei beabsichtigt, auch künftig die Einstellung von Studenten der FHSV (gD) mittels Bedarfszuweisungen gemäß FAG zu fördern.

Gemäß dem erhobenen Personalbestand entfallen in Sachsen zwischen 11.835 und 30.373 Einwohner auf einen Mitarbeiter der Rechtsaufsicht. Das sind durchschnittlich rd. 21.000 Einwohner pro Mitarbeiter. Rein rechnerisch betreut eine Vollzeitkraft zwischen 2,86 und 7,80 Körperschaften.

Die KGSt empfahl in ihrem Gutachten „Modellstellenpläne für Landkreise in den neuen Bundesländern“ aus dem Jahr 1993 für Landkreise bis zu max. 250.000 EW die Zuordnung der Kommunalaufsicht zum Hauptamt. Auf der Grundlage des Verwaltungsgliederungsplanes wies die KGSt dabei je nach Größe der Landkreise nur 1 bis 2 SB-Stellen sowie je 1 SGL-Stelle für Aufgaben der Rechtsaufsicht aus.

Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz ermittelte 2000 für Landkreise mit einer Bevölkerung zwischen rd. 100.000 und 200.000 Einwohnern einen Personalbedarf der RAB von 1,2 bis 2,3 VK.

Die personelle Ist-Besetzung der unteren RAB in Sachsen lag dagegen bei vergleichbaren Größenklassen zwischen 5 und 12 VK.

Außerdem ergab die Prüfung in Rheinland-Pfalz einen Personalbedarf der Kernverwaltung (Zentrale Ausgaben, Finanzen, Recht inkl. Rechtsaufsicht, Schule, Kultur, Ordnung und Verkehr, Jugend- und Sozialamt, Bauen und Umwelt, Lebensmittelüberwachung, Veterinärwesen) in dem Landkreis mit der höchsten Einwohnerzahl von insgesamt 10,9 VK/10.000 EW und in dem mit der niedrigsten Einwohnerzahl von 15,3 Vollzeitkräften/10.000 EW. Damit ist der Verwaltungsvollzug wirtschaftlicher, wenn ausreichend große Verwaltungseinheiten bestehen. Ähnliche Ergebnisse sind dem Bericht des Finanz- und des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern über die „Vorläufige Schätzung der finanziellen Folgen der Reform der öffentlichen Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern“ vom 04.03.2004 zu entnehmen.

3.3 Sachmittelausstattung

Der Anteil an Sachmitteln für Aufgaben der Rechtsaufsicht ließ sich nach Angaben der RAB nicht beziffern und auch nicht schätzen. Ein Vergleich der Sachmittelausstattung ist damit nicht möglich. Insoweit kann lediglich auf einzelne konkrete Angaben für die Beauftragung externer Sachverständiger zurückgegriffen werden.

Für Beratertätigkeit und Erstellung von Gutachten gab das SMI im Erhebungszeitraum (2000 bis 2003) zwischen rd. 62 T€ in 2000 und rd. 34 T€ in 2003, insgesamt rd. 191 T€ aus.

Die RP sehen bisher keine oder kaum Veranlassung, selbst Gutachten in Auftrag zu geben. Externen Sachverständigen ziehen sie in aller Regel nicht selbst hinzu, sondern fordern im Genehmigungsverfahren unter Hinweis auf die Nachweispflicht Gutachten von den Kommunen ab, wobei es bei einseitiger Darstellung der Sachverhalte im Sinne des Auftraggebers, z. B. bei Gutachten zur Haushaltskonsolidierung, zu Bewertungsproblemen kommen könnte (siehe auch Ausführungen zu Pkt. 6.2).

SMF und SMI können das indessen nicht nachvollziehen. Sie weisen darauf hin, die Förderung der haushaltswirtschaftlichen Gutachten aus Mitteln des FAG stelle sicher, dass die Gutachten dem Konsolidierungspotential gerecht würden. Es lägen keine Anhaltspunkte vor, dass „Parteigutachten“ abgegeben würden, die für die Rechtsaufsicht nicht verwendbar seien.

Vereinzelt gaben LRÄ an, dass der Zugang zu elektronischen Medien und die Ausstattung mit aktueller Fachliteratur/Kommentaren bisher nicht ausreichend seien. In 3 Fällen verwiesen LRÄ darauf, dass die vorhandenen Mittel den Fortbildungsbedarf nicht abdeckten. Zwei LRÄ gaben an, dass Mittel für die Beauftragung externen Sachverständigen fehlten. Lediglich in einzelnen Fällen waren Sachverständigenkosten und Gerichtskosten für Aufgaben der Rechtsaufsicht in geringer Höhe angegeben.

Folgerungen zu 3

Zu 3.1

Die ministerielle Ebene ist im Verhältnis zur Vollzugsebene deutlich höher besetzt. Alle 3 RP beschäftigen zusammen 11 Volljuristen und das Ministerium 18.

Das SMI sollte eigene Erhebungen zur Arbeitsbelastung des höheren Dienstes nach Art und Höhe im Ministerium und im nachgeordneten Bereich anstellen. Dies sollte mit einer Aufgabenkritik verbunden werden, die zum Ziel haben muss, Abläufe ggf. zu straffen, zu reduzieren und besser zu gestalten. Auf dieser Grundlage wäre der Personalbedarf zu bemessen und ggf. neu auszurichten.

Eine Erhebung zur Arbeitsbelastung wird das SMI dementsprechend durchführen.

Die Erhebungen haben allerdings auch gezeigt, dass die Rechtsaufsicht ohne steuernde Maßnahmen, wie Aufgabenkritik und Aufgabenbündelung oder -verzicht sowie die Ausstattung mit qualifiziertem Personal auf staatlicher und kommunaler Ebene, ihre Aufgaben mit einem nach den Personalabbauvorhaben der Staatsregierung verringerten Personalbestand in Zukunft nicht verantwortlich erledigen kann.

Restrukturierung auf Ebene des Staates oder der Kommunen kann nicht erfolgreich sein, wenn sie nur halbherzig geschieht. Es ist ausgeschlossen, ständig den bestehenden Aufgabenumfang zu erweitern und gleichzeitig die Erwartung zu hegen, diese Aufgaben könnten so dann mit weniger Personal noch besser bewältigt werden.

Die Staatsregierung ist daher aufgefordert, den vorgesehenen Personalabbau mit einer entsprechenden Neustrukturierung und Reduzierung des Aufgabenumfangs zu verbinden.

Das SMI sollte im Hinblick auf die sich auch zukünftig abzeichnenden Probleme der Rechtsaufsicht zumindest 1 bis 2 Mitarbeiter mit Ausbildung zum Diplomkaufmann für Aufgaben der Rechtsaufsicht nicht nur im eigenen Bereich, sondern vor allem auch auf Ebene der RP vorsehen.

Zu 3.2

Nicht zu verantworten ist die unzureichende Qualifizierung eines erheblichen Anteils der Mitarbeiter der unteren RAB. Diese Mitarbeiter werden - auch wenn sie noch so engagiert arbeiten mögen - aufgrund ihrer Ausbildungsdefizite auch mit einschlägigen Fortbildungen nie in der Lage sein, mit gleicher Effizienz und Qualität Arbeiten zu erledigen, wie sie von einer entsprechend ausgebildeten Kraft aufgrund ihrer Wissensbasis erwartet werden können. Diese Erkenntnis trifft für die Rechtsaufsicht vor allem deshalb zu, weil das Aufgabenspektrum hier besonders breit, vielfältig und auch rechtlich und ökonomisch schwierig ist.

Mit der Förderung der Einstellung von Absolventen der FHSV kann zwar insgesamt eine bessere Personalausstattung der LRÄ erreicht, aber - aufgrund deren ausschließlicher Personalhoheit - nicht die zielgerichtete Verbesserung der Mitarbeiterqualifikation der unteren RAB sichergestellt werden.

Der SRH empfiehlt, das Anforderungsprofil für Mitarbeiter der RAB so vorzuschreiben, dass bei Neueinstellungen zwingend ein Ausbildungsstand verlangt wird, wie ihn der gehobene Verwaltungsdienst beispielsweise an der FH Meißen erwirbt.

Personal, das derzeit bereits in den RAB tätig ist und über keinen adäquaten Ausbildungsstand verfügt, sollte verpflichtet werden, einschlägige Nachqualifizierungslehrgänge zu besuchen, wie sie etwa die AVS in Meißen anbietet und diese in einem bestimmten ebenfalls vorgegebenen zeitlichen Rahmen mit einem entsprechenden Qualifikationsnachweis auch abzuschließen.

Mit einer für die Umsetzung durch das SMI zu definierenden Übergangsfrist ließe sich so eine deutliche Verbesserung des Qualifikationsstandes der Mitarbeiter in den RAB erreichen.

Die Kommunalaufsicht sähe sich den zukünftigen Anforderungen an das Leistungsvermögen ihrer Mitarbeiter auf diese Weise im Endeffekt besser gewappnet, als dies aktuell der Fall ist.

Nur so lässt sich auch die Gefahr verringern, dass untere RAB unter dem Druck einer kommunalpolitischen Rücksichtnahme, zu der sich der Landrat u. U. genötigt sieht, sich ihrer Verantwortung zu entziehen versuchen und diese auf die Ebene der oberen RAB rückdelegieren (siehe nachfolgend Ausführungen zu Pkt. 5 und 6).

Die vom SRH vorgeschlagenen Maßnahmen stellen dabei keinen Eingriff in die kommunale Personalhoheit dar, denn es wird nicht vorgegeben, ob und welche Personen im Einzelnen zu beschäftigen sind. Die geforderten Vorgaben und gesetzlichen Regelungen beziehen sich lediglich auf die Qualifikation, die bei Neueinstellungen für die Wahrnehmung der Rechtsaufsicht als staatlicher Kontrollaufgabe zu fordern ist und ähnelt damit den Bestimmungen in §§ 61 und 62 SächsGemO und §§ 57 und 58 SächsLKrO zu personellen Voraussetzungen für die originären Aufgaben der Gemeinde- bzw. Landkreisverwaltung.

Während das Ministerium meint, die Umsetzung der Vorgaben sei mit erheblichem Kontrollaufwand verbunden, sodass es erfolversprechender erscheine, die Vorgaben nur auf bestimmte leitende Funktionen zu beziehen, erscheint dem SRH der Verwaltungsaufwand für die Kontrolle der geforderten Vorgaben für die Qualifizierung des Personals, insbesondere der unteren RAB, im Verhältnis zu den davon mittelfristig zu erwartenden Vorteilen vergleichsweise gering.

Qualifikationserfordernisse nur der Leitungsebene vorzubehalten, greift zu kurz und führt insbesondere dazu, Sachbearbeitungsaufgaben auf die Leitungsebene zu verlagern, weil es an einem hinreichend qualifizierten Unterbau in den Verwaltungen fehlt. Das führt wiederum entweder zu einer überproportionalen Beschäftigung von Mitarbeitern des höheren Dienstes mit Aufgaben, die der gD sollte erledigen können oder aber dazu, dass Aufgaben mit nur wenigen qualifizierten Kräften nur mit großer zeitlicher Verzögerung überhaupt sachgerecht erledigt werden können. Dringende Verbesserun-

gen in der Qualifizierung des Personals sollten aber breit wirken und dazu führen, dass die bestehenden Defizite auf allen Ebenen abgebaut werden und am Ende der Entwicklung eine leistungsfähige Verwaltung auf staatlicher ebenso wie auf kommunaler Seite erreicht wird.

Dies trifft sich mit den Vorschlägen der Expertenkommission in ihrem Bericht vom Oktober 2005: „Um so wichtiger wird es sein, für etwaige Einstellungskorridore sicherzustellen, dass nur noch Bewerber übernommen werden, die den Anforderungen an die staatlichen Aufgaben genügen“ (Bericht S. 158 zu 8.1.5 am Ende).

Defizite der unteren RAB binden nicht nur in erheblichem Umfang Arbeitskraft der oberen RAB, sondern bedeuten auch nicht zu unterschätzende Haftungsrisiken für den Freistaat (siehe „Oderwitz-Entscheidung“ des BGH-Urteil v. 12.12.2002 - III ZR 201/01). Mittelfristig ist unverzichtbar, für den Bereich der unteren RAB Personal zu gewinnen, das den Aufgaben auch wirklich gewachsen ist. Der SRH erwartet von der vorgesehenen Funktionalreform, dass sie auch diesen Erfordernissen Rechnung trägt.

Die Zahlen der KGSt und Ergebnisse des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz zeigen erhebliches Einsparpotential im Personalbereich auf. Dabei kann es nicht darum gehen, Größe von Verwaltungseinheiten zum Maßstab aller Dinge zu erheben, wohl aber unter haushaltsrechtlichen Kosten-Nutzen-Erwägungen Strukturen zu schaffen, die die unter Pkt. 1 geforderte Balance zwischen Staat und kommunalen Verwaltungen erst ermöglichen.

Zu 3.3

Im Bereich der Sachmittelausstattung fällt auf, dass auf externen Sachverstand nur ausnahmsweise zurückgegriffen wird. In einer sich zunehmend kompliziert gestaltenden Wirtschafts- und Rechtswelt muss insofern ein Umdenken einsetzen.

Der Staat sollte Mittel für externen Sachverstand dort einsetzen, wo das Wissen seiner Beschäftigten nicht ausreicht, um adäquate Problemlösungen zu finden und wo es sich nicht lohnt, diesen Sachverstand selbst vorzuhalten.

Insofern ist es kritisch zu betrachten, wenn sich beispielsweise zur Frage der Haushaltskonsolidierung die RAB auf Gutachten verlassen müssen, die im kommunalen Auftrag von Gutachtern erstellt werden, die vor allem ihrem Auftraggeber verpflichtet sein dürften. Daran ändert sich auch nichts durch den Umstand, dass der Staat diese Gutachten überwiegend finanziert (siehe unten Pkt. 6.2).

Dabei gilt es nicht nur „Parteigutachten“ auszuschließen, wie SMF und SMI meinen. Von der Rechtsaufsicht wird verlangt, eine den Besonderheiten einer jeden Kommune gerecht werdende Bewertung vorzunehmen. Das kann sie zum einen nur, wenn die vorliegenden Gutachten zur Haushaltskonsolidierung ihrerseits dazu „maßgeschneiderte“ Aussagen enthalten. Zum anderen ist es für die jeweiligen Kommunen wichtig, selbst Problemlösungen für die Haushaltskonsolidierung zu entwickeln und damit Selbstverwaltung im Wortsinne zu praktizieren. Dies sind Fähigkeiten, die die Kommunen nach den Prüfungserfahrungen des SRH auch durchaus mitbringen (siehe im Einzelnen Pkt. 6.2).

Dem SMI ist zuzustimmen, dass die Durchführung der Haushaltssicherung auf Grundlage eines Gutachtens entscheidend von der Bereitschaft und Mitwirkung der Kommune ihren Haushalt zu konsolidieren abhängt. Auch die Finanzierung des Gutachtens ist dabei jedoch nicht ohne Bedeutung, da es aller Erfahrung nach für Wertschätzung und Akzeptanz einen Unterschied macht, ob eigenes oder - aus Sicht des Empfängers - fremdes Geld eingesetzt wird, um sich eine Leistung zu erkaufen.

Das SMI sollte gelegentlich im Rahmen der aufsichtlichen Prüfungstätigkeit durch eigene Gutachter in besonders kritischen Konstellationen Prüfungen der kommunalen Haushaltssituation veranlassen. Die Staatsregierung sollte hierzu die erforderlichen Mittel bereitstellen.

Auf diese Weise ließe sich ggf. schneller klären, wie es um die wirtschaftliche Situation einer Kommune bestellt ist, als dies jetzt der Fall ist. Als positiver Nebeneffekt wäre zu erwarten, dass allein die Möglichkeit derartiger Prüfungen bereits disziplinierend wirken wird.

Einer Ausweitung des § 113 SächsGemO bedarf es für die Beauftragung Dritter nach Auffassung des SMI nicht, solange die Leitung der Maßnahme und die Einzelanordnungen durch die Rechtsaufsicht erfolgen und die Regelungen des SächsDSchG beachtet werden.

Ausreichende und fachlich fundierte Fortbildungen für die Mitarbeiter sind davon abgesehen in allen Bereichen der Rechtsaufsicht sicherzustellen. Das SMI sollte sich zu Kontrollzwecken einmal jährlich zum Stand des Fortbildungsbedarfs und wahrgenommenen Fortbildungsangeboten berichten lassen, um ggf. gegensteuern zu können und so eine qualitativ hochwertige Aufsicht zu gewährleisten.

4 Aufgabenbereiche und -umfang

Aufgaben

Die Aufsicht beschränkt sich darauf, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung sicherzustellen (Rechtsaufsicht) und ist so auszuüben, dass die Rechte der Gemeinden geschützt und die Erfüllung ihrer Pflichten gesichert sowie die Entschlusskraft und Verantwortungsbereitschaft gefördert werden (vgl. § 111 SächsGemO).

Dem SMI obliegen grundsätzliche und steuernde Aufgaben, z. B. Erarbeitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die landesweite Koordinierung und Steuerung der kommunalen Aufgabenerfüllung durch Erlass von Verwaltungsvorschriften und Anwendungshinweisen, aber vor allem auch Rechtsauslegung und Beratung in konkreten Einzelfragen (Auswertung der aktuellen Rechtsprechung, Maßnahmen in Einzelfällen), daneben Beantwortung von Anfragen der kommunalen RP-überschreitenden Zweckverbände, Stellungnahmen zu Petitionen und des Landtages, darüber hinaus die enge Abstimmung mit anderen Referaten und Ministerien in allen Fragen, die Kommunen und das Recht der kommunalen Selbstverwaltung betreffen.

Das Ministerium versteht sich dabei auch (im Sinne von „nicht nur“) als Sachwalter hinsichtlich kommunaler Belange. Nicht repressives hoheitliches Handeln stehe im Focus rechtsaufsichtlichen Handelns in Sachsen, sondern unterstützende Beratung mit dem Ziel, eine inhaltlich hohe Qualität in den Kommunalverwaltungen zu erreichen.

Aufgabe der RP ist die originäre Rechtsaufsicht über Landkreise und kreisfreie Städte und obere Rechtsaufsicht über alle Gemeinden. Vorliegende Daten zeigen, dass der Aufgabenschwerpunkt im Bereich des kommunalen Wirtschafts- und Finanzwesens, insbesondere der Prüfung von Haushaltssatzungen und Wirtschaftsplänen und der GWS liegt. Auffallend ist der hohe Anteil an „Beratungsleistungen“, und zwar sowohl im Verhältnis der RAB zu den Kommunen als auch im Verhältnis zwischen RP als obere RAB und unteren RAB, wobei rd. ein Drittel der unteren RAB angaben, sich eine noch intensivere Zusammenarbeit mit den oberen RAB zu wünschen.

Die RP gaben an, dass Landkreise und kreisfreie Städte auch versuchten, ihre Verantwortung in kritischen Situationen auf die RAB zu übertragen.

Die unteren RAB befassen sich, wie schon die Beratende Äußerung des SRH vom Juli 1999 „Organisationsmodell für Landkreise mit 130.000 bis 170.000 Einwohnern“ zeigte, im Wesentlichen mit allgemeiner Kommunalaufsicht (23 %), der Prüfung von Haushaltssatzungen und Wirtschaftsplänen (31 %) und der Abgabe von GWS (29 %).

Fast die Hälfte der LRÄ gab an, dass Kommunen/Verbände versuchten, einerseits ihre Interessen gegenüber der RAB trotz deren anders lautender Vorgaben durchzusetzen und andererseits ihre Verantwortung in kommunalpolitisch kritischen Fällen auf die Rechtsaufsicht zu übertragen.

Nicht alle unteren RAB sehen sich in der Lage, im ausreichenden Maße auf die Belange und Anliegen der unter ihrer Aufsicht stehenden Körperschaften eingehen zu können.

Zusammenarbeit

Die höheren RAB beraten und steuern die nachgeordneten RAB in vielfältiger Weise, z. B. mittels Dienstbesprechungen, Anleitung und Beratung, schriftliche Information und zahlreiche Berichtspflichten. Fachaufsichtliche Weisungen erteilten sie im Erhebungszeitraum nur in Einzelfällen. Vom Selbsteintrittsrecht wurde kein Gebrauch gemacht.

In einzelnen problematischen Fällen zeigt sich bei den unteren RAB die Tendenz, ihre Verantwortung auf die höhere RAB zu „delegieren“ oder diese etwa durch Forderungen nach Weisungen oder vorsorgliche Anfragen in die Vorbereitung der Entscheidung einzubeziehen bzw. ihre Entscheidung „abzusichern“.

Die RP nehmen praxisorientiert konzeptionelle Aufgaben selbst wahr. Sie sahen sich nach eigenen Angaben infolge häufiger personeller Veränderungen im Ministerium veranlasst, Lösungsmöglichkeiten und geeignete Arbeitsinstrumente (z. B. Frühwarnsystem, Checklisten) zu erarbeiten, die sie dann dem SMI zur Prüfung und Zustimmung vorlegten.

Nach Angaben des SMI habe die personelle Situation in Teilen der Abteilung 2 in der Tat zu Verzögerungen in der Realisierung erforderlicher Projekte geführt, dennoch habe das SMI sich in jedem Falle der anstehenden Projekte angenommen und diese realisiert.

Rund ein Drittel der LRÄ hält die Zusammenarbeit mit der oberen RAB für verbesserungswürdig. Sie bemängelten z. B. eine ungenügende Abstimmung und ein uneinheitliches Auftreten nach außen, zu wenig Diskussionsmöglichkeiten und Dienstberatungen/Erfahrungsaustausche, eine unzureichende Information und Einbeziehung der unteren RAB sowie die häufigen Rotationen der Mitarbeiter der oberen RAB.

Kritisch betrachten sie den Umfang der Berichtspflichten gegenüber den höheren RAB wegen der damit verbundenen Arbeitsbelastung (u. a. Erhebung inhaltlich gleicher Daten zu unterschiedlichen Zeitpunkten und aus verschiedenen Anlässen - Zuarbeit für andere Ressorts).

Demgegenüber verwies das SMI darauf, das Berichtswesen zur Haushaltsüberwachung sei in den vergangenen 3 Jahren stetig geprüft und optimiert worden. Mit der derzeitigen Novellierung der VwV Kommunale Haushaltswirtschaft werde die Berichterstattung weiter gestrafft.

Die RAB erbringen zu einem beachtlichen Teil Leistungen für andere Organisationseinheiten derselben oder anderer Behörden, insbesondere GWS, Beratungsleistungen sowie zahlreiche Zuarbeiten im Rahmen der Bearbeitung von Petitionen, der Beantwortung Großer und Kleiner Anfragen oder zu Stellungnahmen anderer Fachabteilungen, wobei die Fülle der Aufgaben die Schwerpunktsetzung bei der eigentlichen rechtsaufsichtlichen Aufgabenerfüllung beeinträchtigt.

Die RAB nehmen aber auch häufig, z. T. regelmäßig fachliche und gutachterliche Unterstützung, insbesondere anderer Fachreferate der eigenen Behörde, in Anspruch. Das SMI beteiligt darüber hinaus auch andere Geschäftsbereiche, Landesverbände oder den Normprüfungsausschuss. Der Umfang all dieser Leistungen wird bislang nicht konkret erfasst - ein Controlling existiert nur im RP Chemnitz.

Folgerungen zu 4

Einem stetigen Aufgabenwachstum (vgl. Beteiligungsverwaltung) stehen die Personalabbauanstrebungen der sächsischen Staatsregierung gegenüber. Ziel muss es sein, den Beratungsbedarf der unteren RAB insgesamt zu reduzieren und damit Mehrfachbefassungen und Doppelarbeit zu vermeiden.

Hierzu kann eine verbesserte organisatorische Anbindung innerhalb der LRÄ beitragen, wie bereits in einer Beratenden Äußerung aus dem Jahr 1999 vom SRH empfohlen. Im Übrigen muss - wie schon gesagt - eine entsprechende personelle Qualifikation der Mitarbeiter erreicht werden. Zudem sollte sich das SMI einer Aufgabenkritik für den Bereich staatlicher Rechtsaufsicht unterziehen, dabei sollten Aufgabeninhalte und Aufgabenerfüllung (Aufbau und Ablauf) im Rahmen einer fundierten Organisationsuntersuchung unter Einbeziehung der Mitarbeiter aller Ebenen ermittelt und bewertet werden, wo und unter welchen Voraussetzungen eine Minimierung des Arbeitsaufwandes möglich wäre.

Berichtspflichten und Personalrotationen sind für eine funktionierende Verwaltung unerlässlich, sollten aber, soweit sie für den Arbeitsablauf als störend oder überflüssig empfunden werden, vom SMI überprüft und erforderlichenfalls besser gestaltet werden. Bei Rotationen ist auf sinnvolle zeitliche Staffellungen zu achten. Das Berichtswesen sollte auf den Bedarf an seinen Inhalten und auf die Zeitpunkte, zu denen ggf. gleiche Informationen zu verschiedenen Stichtagen abgefordert werden, überprüft werden. Soweit dies mit der beabsichtigten Straffung erfolgen wird, ist dem Anliegen des SRH entsprochen.

5 Instrumente und Maßnahmen der Rechtsaufsicht

Zur Aufgabenerfüllung stehen den RAB gem. §§ 113 bis 118 SächsGemO das Informations-, Beanstandungs- und Anordnungsrecht, die Ersatzvornahme, Bestellung eines Beauftragten und vorzeitige Beendigung der Amtszeit eines Bürgermeisters als förmliche Instrumente zur Verfügung. Darüber hinaus können sie auch durch Disziplinarmaßnahmen auf Bürgermeister oder Landräte einwirken, wenn diese schuldhaft die ihnen obliegenden Pflichten verletzen (§ 96 Abs. 1 SächsBG). Das SMI hat zudem die Möglichkeit, durch Erlass von Rechtsverordnungen Einfluss auf die Tätigkeit der kommunalen Körperschaften zu nehmen.

Zu den nichtförmlichen Aufsichtsinstrumenten zählt in erster Linie die Beratung der Kommunen, Zweckverbände und Landkreise durch die RAB, aber auch der Erlass norminterpretierender Verwaltungsvorschriften durch das SMI.

Weitere Instrumente sind selbst geschaffene Hilfsmittel, wie Prüfungschecklisten, das Frühwarnsystem oder Berichtspflichten.

Die Tätigkeit der RAB konzentriert sich auf die informelle rechtsaufsichtliche Beratung, weil die ihrer Aufsicht unterstehenden Körperschaften z. T. intensiv unterstützt werden müssen. Der SRH hat zuletzt im Jahresbericht 2004, Beitrag 39 „Querschnittserhebung zur Effektivität der überörtlichen Prüfung“, den Wunsch der Kommunen nach mehr Beratung zu aktuellen Fragen festgestellt.

5.1 Einsatz förmlicher Aufsichtsinstrumente durch die Rechtsaufsichtsbehörden

Die RP haben im Berichtszeitraum 2000 bis 2003 am häufigsten Beanstandungen ausgesprochen (29 Fälle).

Während das RP Leipzig keine und das RP Chemnitz lediglich eine Anordnung erließen, sprach das RP Dresden 14 Anordnungen aus. Die Beanstandungen betrafen zu 90 % und die Anordnungen zu 57 % Zweckverbände.

Die vom RP Chemnitz genannten Fälle der Beanstandung hatten insbesondere fehlende oder unzureichende Unterlagen (Haushaltssatzung, Vermögensplan, Finanzplanung), Verstoß gegen den Genehmigungsvorbehalt und fehlerhafte Beschlussfassungen zum Anlass. Ersatzvornahmen oder Bestellung eines Beauftragten waren im originären Zuständigkeitsbereich der RP nicht zu verzeichnen.

Lediglich das RP Dresden hält die zur Verfügung stehenden förmlichen Aufsichtsinstrumente für ausreichend, um die dauernde kommunale Leistungsfähigkeit und Aufgabenerledigung gewährleisten zu können. Die beiden anderen RP schränken ein, das Problem unausgeglichener Haushalte sei in der unzureichenden Finanzausstattung begründet. Weder die Kommunen noch die Kommunalaufsicht könnten das Problem mit ihren vorhandenen Mitteln lösen.

Die LRÄ sprachen im Erhebungszeitraum 2000 bis 2003 insgesamt 83 Beanstandungen und 56 Anordnungen aus², wobei die Mehrzahl der LRÄ Aufsichtsinstrumente nur zurückhaltend gebrauchte. Über ein Drittel der unteren RAB wendete förmliche Aufsichtsinstrumente im Vier-Jahres-Zeitraum höchstens zweimal, in einem Fall sogar gar nicht an.

Laut Stellungnahme des SMI zur Kleinen Anfrage vom 17.01.2005, Drucksache 4/0535, beanstandeten teilweise untere RAB Haushalte bis 2004 rechtsirrtümlich nicht, wenn die Kommunen „zur Wahrung des Haushaltsausgleiches“ Fehlbeträge nur in Höhe der Deckungsfähigkeit veranschlagten.

Eine Ersatzvornahme nach § 116 SächsGemO wurde nur in einem Fall, die Bestellung eines Beauftragten (§ 117 SächsGemO) in 4 Fällen durchgeführt. Nach Angaben der unteren RAB bestehen Unsicherheiten in der Rechtsanwendung. Ein LRA führte aus, die Anwendung der Maßnahmen ab § 115 SächsGemO erforderten eine unanfechtbare Begründung und damit einen sehr hohen mit der derzeitigen Personalausstattung nicht zu leistenden Arbeitsaufwand.

Ursächlich für die nicht konsequente Anwendung förmlicher Aufsichtsinstrumente hält das SMI u. a. die Kompliziertheit der Materie, den Mangel an Erfahrungen im Umgang mit diesen Instrumenten und in der Unsicherheit bezüglich der „Rückendeckung“ durch die nächst höhere Behörde.

In seltenen Fällen leiteten LRÄ Disziplinarverfahren ein, weil Anordnungen und Nebenbestimmungen vom Bürgermeister/Verbandsvorsitzenden nicht beachtet wurden.

Ein LRA hält Disziplinarmaßnahmen als Konsequenz aus der Nichtumsetzung von Auflagen und Nebenbestimmungen im Haushaltsbescheid durch den betreffenden Bürgermeister/Verbandsvorsitzenden für unzulässig, da das LRA im Bereich des Selbstverwaltungsrechtes gegenüber der Gemeinde nicht weisungsbefugt sei.

Ein anderes LRA bestellte erst im Januar 2000 aufgrund fortwährender Verstöße gegen geltendes Haushaltsrecht und rechtsaufsichtliche Anordnungen aus 1997 und 1998 einen Beauftragten für das Finanzwesen einer Gemeinde.

² Jeweils ohne Berücksichtigung eines fehlerhaften Extremwertes.

Ein weiteres LRA beanstandete zunächst im Juli 2000 die Haushaltssatzung einer Gemeinde sodann im November 2000 den Beschluss über die (überarbeitete) Haushaltssatzung 2000 und ordnete die Erstellung eines HHSK unter Terminsetzung (31.03.2001) und Androhung der Ersatzvornahme an. Die angedrohten Konsequenzen zog es jedoch nicht, sondern beanstandete im Mai 2001 erneut den Beschluss des Gemeinderates zur Haushaltssatzung und ordnete wiederum unter Fristsetzung und Androhung der Ersatzvornahme die Erstellung des HHSK als Grundlage für den Haushaltsplan 2001 an. Als stattdessen die Gemeinde im September 2001 eine Nachtragssatzung beschloss, bestätigte das LRA deren Gesetzmäßigkeit mit Bescheid vom November 2001 nicht, hob aber die Beanstandung der Haushaltssatzung 2001 aufgrund der Nachtragssatzung auf. Diese Verfahrensweise setzte sich 2002 fort.

Auch die Gesetzmäßigkeit der Haushaltssatzung 2002 bestätigte das LRA nicht, sah aber von einer Beanstandung unter einer „Auflage“ ab.

Dem SRH liegen Beispiele anderer unterer RAB vor, die insbesondere bei Verstößen der Kommunen gegen den Grundsatz des ausgeglichenen Haushalts gem. § 72 Abs. 3 SächsGemO ebenso verfahren.

5.2 Nichtförmliche Aufsichtsinstrumente

5.2.1 Einsatz von Nebenbestimmungen

Rechtsaufsichtliche Bestätigungen bzw. Genehmigungen der Haushaltssatzung werden oft mit Nebenbestimmungen verbunden, die dazu dienen sollen, die Haushaltslage der Gemeinden zu verbessern, den Schuldenstand zu senken oder eine stabile Wirtschaftslage der Gesellschaften zu erreichen.

Laut Stellungnahme des SMI vom Januar 2005 zur Kleinen Anfrage, Drucksache 4/0389 zu allen seit 1990 erteilten Auflagen im Zusammenhang mit der Haushaltssatzung der Landeshauptstadt Dresden waren dies 23, allein im Zeitraum 2000 bis 2004, wovon 11 unmittelbar die Haushaltskonsolidierung betrafen. Auflagen galten aber auch der Rücklagenbildung zur Investitionssicherung und Bildung der gesetzlichen Mindestrücklage sowie der Erarbeitung gesetzmäßiger Wirtschaftspläne.

Die RP erließen im Rahmen der Haushaltsbescheide 2002 für 110 Körperschaften insgesamt 61 Nebenbestimmungen (59 Auflagen und 2 Bedingungen), wovon allein 39 auf das RP Leipzig entfielen.

Sie sahen aufgrund zahlreicher haushaltsrechtlicher Verstöße wiederholt Regelungsbedarf zu allgemeinen, grundsätzlichen Angelegenheiten, wie beispielsweise korrekte und vollständige Veranschlagung, Buchhaltung und Erstellung der Haushaltsunterlagen (einschließlich Be-

schlussfassung). Auflagen betrafen immer wieder die fehlende Umsetzung geeigneter Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung, insbesondere Schuldenminimierung und Einhaltung der Einnahmehbeschaffungsgrundsätze (z .B. keine Erhebung von Straßenausbaubeiträgen, Kostenunterdeckung kostenrechnender Einrichtungen).

Als repräsentativ für die unteren RAB können die Angaben eines LRA im Fragebogen wiedergegeben werden: 46 Nebenbestimmungen im Erhebungszeitraum betrafen überwiegend Auflagen zur Haushaltskonsolidierung, inkl. Einnahmoptimierung, z. B. Erlass einer Straßenausbaubeitragssatzung (28 %), Aktualisierung und Fortschreibung des HHSK (17 %) und Berichterstattung über den Vollzug des HHSK (15 %).

In seiner Antwort auf die Kleine Anfrage vom Januar 2005, Drucksache 4/0534, nannte das SMI Hinweise und Auflagen, die die RAB den einzelnen Kommunen für die zu erstellenden HHSK erteilten. Diese gingen z. T. sehr weit. So sah sich eine untere RAB veranlasst, 2 Städte 2003 und 2004 zu beauftragen, alle Entscheidungen über 1.000 €/Jahr der RAB zur Zustimmung und zudem alle Einladungen zu Sitzungen des Stadtrates bzw. der beschließenden Ausschüsse vorzulegen, damit das LRA sich über wichtige Entscheidungen informieren und rechtzeitig Einfluss nehmen könne.

5.2.2 Frühwarnsystem

Ende 2003 erreichten 86 % der kreisfreien Städte, 52 % der großen Kreisstädte und 23 % der Landkreise die Grenzwerte einer kritischen Verschuldung gemäß VwV Kommunale Haushaltswirtschaft (Landtagsdrucksachen 4/0539, 4/0541 und 4/0537 vom 17.01.2005).

Um die Arbeit der Kommunen und Rechtsaufsicht in diesen Fällen zu erleichtern, hat das SMI mit Novellierung der VwV Kommunale Haushaltswirtschaft 2004 ein Frühwarnsystem zur präventiven Haushaltskontrolle eingeführt. In das Bewertungssystem fließen 12 Kriterien mit unterschiedlichem Gewicht ein, z. B. Fehlbeträge, Gesamtverschuldung, Nettoinvestitionsrate, Personalkosten, latente Risiken.

Die RAB erheben und bewerten diese Haushaltskennziffern und Informationen mittels eines vorgegebenen Punktsystems, in dessen Ergebnis die Haushaltslage einer der Kategorien A stabil, B hinreichend, C kritisch oder D instabil zugeordnet wird. Diese Erkenntnisse werden im Rahmen der monatlichen Berichterstattung den nächsthöheren RAB mitgeteilt, sodass ein Überblick je Regierungsbezirk bzw. landesweit auf Ebene des SMI vorhanden ist.

In den jährlichen Haushaltsgesprächen mit Kämmerern bzw. Bürgermeistern und Landräten gehen die RAB entsprechend dem Erlass des SMI auf die Bewertung aus dem Frühwarnsystem ein.

Die RAB nutzen die Daten des Frühwarnsystems als Instrument zur schnellen Informationsgewinnung und Plausibilitätsprüfung im Rahmen von GA/FAG-Förderungen sowie zur Erstellung von GWS und „Problemfälleberichten“; eine im Einzelfall vertiefte Prüfung schließt dies nicht aus.

Seit 01.01.2005 ist sachsenweit auch ein Frühwarnsystem für kommunale Zweckverbände im Einsatz. Ab 2006 plant das SMI die Einführung eines vergleichbaren Systems für kommunale Unternehmen zunächst im Bereich Wohnungswirtschaft. Unabhängig davon prüfe das Ministerium, wie die Beteiligungsverwaltung durch die Kommunen für alle Wirtschaftszweige verbessert werden könne. Da aber bei der Aufstellung eines aussagekräftigen Frühwarnsystems für kommunale Unternehmensbeteiligungen sehr komplexe Fragestellungen zu klären seien (Gesamtverschuldung, Folgen der Insolvenzfähigkeit kommunaler Unternehmen), könne die Einführung von Frühwarnsystemen für alle Unternehmenszweige kurzfristig nicht realisiert werden. Das Frühwarnsystem für Zweckverbände soll zum Jahreswechsel 2005/2006 modifiziert werden.

Außerdem arbeite das SMI weiter darauf hin, dass im Laufe der Zeit alle Gemeinden ihre Daten selber eingeben. Abweichende Verfahrensweisen einiger RAB hätten in der Vergangenheit dazu geführt, dass die mit der Erfassung der Daten beauftragten Mitarbeiter die Erfüllung der Berichtspflichten als zusätzliche unnötige Arbeit empfanden und den betreffenden Gemeinden das eigentliche Anliegen und der Sinn des FWS nicht nahe gebracht werden können.

Folgerung zu 5

Zu 5.1

Die förmlichen Aufsichtsinstrumente werden - abgesehen von der Wahrnehmung des Informationsrechtes - offenbar nur in Ausnahmefällen eingesetzt. Dies entspricht dem vom SMI kommunizierten Selbstverständnis der Rechtsaufsicht als einer primär unterstützenden und beratenden Instanz.

Leitbild der Verfassung ist Selbstverwaltung in Selbstverantwortung. In der Rechtspraxis - das zeigen alle vom SRH erhobenen Unterlagen - dominiert das Verständnis eines Staates, von dem die kommunale Seite Betreuung einfordert und Unterstützung erwartet. Das Selbstverwaltungsrecht dient als Abwehrrecht gegen eine im Einzelfall als zu weitreichend empfundene staatliche Einflussnahme, während der Gesichtspunkt der Selbstverantwortung weitgehend zurücktritt.

Die Staatsregierung sollte verstärkte Anstrengungen unternehmen, damit das Leitbild der Verfassung des Freistaates Sachsen von Selbstverwaltung in Selbstverantwortung in das öffentliche Bewusstsein dringt. Dazu müssen die Verantwortlichkeiten des Staates einerseits und der kommunalen Seite andererseits klargestellt werden und vor allem daraus folgende Konsequenzen von der Rechtsaufsicht auch durchgesetzt werden. Die förmlichen Aufsichtsinstrumente, die die Gemeindeordnung bietet, sind dazu geeignet. Sie sollten auch genutzt werden, wenn sich dazu Anlass bietet. Das bedeutet keinesfalls einen Wechsel von einer eher beratend tätigen zu einer repressiven Aufsicht, sondern einen der Situation angemessenen Einsatz rechtlicher Mittel.

So hätte das LRA im o. g. Beispiel nicht rd. 2 Jahre warten dürfen, bis es die angedrohte Bestellung eines Beauftragten vollzog.

Entsprechendes gilt für die sich wiederholenden Beanstandungen der Haushaltssatzung im zweiten Fall.

Die Nichtbestätigung der Gesetzmäßigkeit der Haushaltssatzung 2002 kommt einer Beanstandung in Form eines feststellenden Verwaltungsaktes gleich. Es ist rechtlich widersprüchlich, wenn das LRA dennoch erklärt, auf eine Beanstandung zu verzichten, zumal Gemeinden, die den Haushaltsausgleich nicht erzielen, aber ein ordnungsgemäßes HHSK aufstellten, sich im gesetzlichen Rahmen des § 72 Abs. 4 SächsGemO als gesetzlich anerkanntem Ausnahmefall bewegen.

Schließlich zeigt sich auch in der Beurteilung der Frage, ob und unter welchen rechtlichen Voraussetzungen Disziplinarmaßnahmen gegenüber Bürgermeistern und Verbandsvorsitzenden in Betracht kommen, dass auf Ebene der unteren RAB häufig die erforderlichen Rechtskenntnisse zum Einsatz der Aufsichtsinstrumente fehlen. Entsprechendes gilt hinsichtlich der unterlassenen Beanstandungen bei den nicht veranschlagten Fehlbeträgen.

Zu 5.2.1

Das Ausmaß der wiederholt verfügbaren Nebenbestimmungen ist vor allem deswegen bemerkenswert, weil diese Nebenbestimmungen vielfach einer Haltung von Kommunen und Zweckverbänden gelten, die auf eine anhaltende Verweigerung rechtmäßigen Handelns hinausläuft.

Von Gebietskörperschaften öffentlichen Rechts als Teil der staatlichen Gliederung muss aber ebenso wie von ihren Verbänden erwartet werden, dass sie sich rechtskonform verhalten.

Von daher müssten Kommunen bzw. Zweckverbände von sich aus den Einnahmebeschaffungsgrundsätzen entsprechen und beispielsweise Straßenausbaubeiträge oder die Gebühren kostenrechnender Einrichtungen nach dem Kostendeckungsprinzip erheben. Aus ureigenem Interesse müssten sie HHSK nicht nur erstellen, sondern auch umsetzen und fortschreiben. Gleiches gilt für Strategien und Maßnahmen der Schuldenminimierung, auch wenn dies weitere Reduzierungen im Personalbereich erfordert.

Die Staatsregierung sollte ihrerseits deutlich machen, welche erheblichen Defizite in der Rechtsanwendung auch 15 Jahre nach der politischen Wende noch bestehen. Und sie sollte Strategien aufzeigen, mit deren Hilfe Kommunen nicht immer tiefer in die Verschuldung geraten, sondern sich mit konsolidierten Haushalten wieder Handlungsspielraum erarbeiten können. Dabei sind auch die Auswirkungen der demographischen Verluste, die in einigen Kommunen erschreckende Ausmaße erreichen, zu berücksichtigen.

Die Rechtsaufsicht kann selbst lediglich Symptome einer finanziellen Schieflage bekämpfen, sie aber im Einzelfall nur schwer verhindern und nicht beheben. Ihre Rolle ist es, die Kommunen und Landkreise bei der Verfolgung zukunftsgerichteter wirksamer Strategien zu unterstützen, die allerdings von der Staatsregierung vorgegeben werden müssen, wenn sie nicht auf freiwilliger Basis zu erreichen sind (z. B. kommunale Zusammenschlüsse und Kooperationen zur Erreichung von Einsparungen in den Verwaltungshaushalten, gemeinsame Infrastruktureinrichtungen, Kultureinrichtungen, Sportstätten). Hierfür müssen die entsprechenden gesetzlichen Voraussetzungen geschaffen werden.

Zu 5.2.2

Das Frühwarnsystem, das in der sächsischen Rechtsaufsicht eingeführt ist, um zeitnah Eckdaten für die Entwicklung der kommunalen Haushalte zu erhalten, hat sich trotz einiger Unschärfen, die sich aus der Komplexität modernen kommunalen Haushaltens (Kernhaushalte, Beteiligungen ...) ergeben, im Prinzip für die Arbeit der RAB bewährt. Der SRH begrüßt es daher, wenn das SMI die zwischenzeitlich geschaffenen Systeme fortentwickelt und weiter verfeinert sowie gegenüber Kommunen und Landkreisen noch transparenter macht, um die Akzeptanz zu erhöhen.

6 Ausgewählte Schwerpunktaufgaben im Einzelnen

6.1 Haushaltssatzungen, Wirtschaftspläne, Haushaltssicherungskonzepte

Gemeinden, Landkreise und Zweckverbände haben für jedes Haushaltsjahr oder für 2 Jahre getrennt nach Jahren eine Haushaltssatzung zu erlassen und zusammen mit dem Haushaltsplan der RAB vorzulegen (vgl. §§ 74 ff. SächsGemO). Gemäß § 2 KomHVO besteht der Haushaltsplan aus dem Gesamtplan, den Einzelplänen des Verwaltungs- und Vermögenshaushaltes, den Sammelnachweisen und dem Stellenplan. Daneben sind ihm der Vorbericht, der Finanzplan, jeweils eine Übersicht über die Verpflichtungsermächtigungen und Verbindlichkeiten, die neuesten Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse beizufügen.

Die kommunalen Körperschaften haben z. T. erhebliche Probleme bei der Haushaltsaufstellung. Dies spiegelt sich unter anderem im Zeitpunkt der Vorlage bei der RAB und in der Verweil- und Bearbeitungsdauer wider. Ein Schwerpunkt der Arbeit liegt im Bereich der Haushaltskonsolidierung.

6.1.1 Zeitpunkt der Vorlage

Gemäß § 76 Abs. 2 Satz 2 SächsGemO soll die beschlossene Haushaltssatzung spätestens 1 Monat vor Beginn des Haushaltsjahres der RAB vorgelegt werden (Grundsatz der Vorherigkeit). Soweit die Haushaltssatzung genehmigungspflichtige Bestandteile enthält (Kreditaufnahmen, Verpflichtungsermächtigungen, Höchstbetrag der Kassenkredite, wenn er ein Fünftel der Einnahmen des VwH übersteigt), hat die RAB über deren Genehmigung unter dem Gesichtspunkt einer geordneten Haushaltswirtschaft und unter Berücksichtigung der dauernden Leistungsfähigkeit zu entscheiden.

Den RP legten lediglich 9 % der Körperschaften (11 Zweckverbände) die Haushaltssatzung 2003 bis zum 30.11.2002 vor. Bis zum 31.12.2002 waren es insgesamt 35 %. Die übrigen 65 %, darunter alle kreisfreien Städte, reichten die Haushaltssatzungen erst im laufenden Haushaltsjahr ein. Am Ende des I. Quartals lagen den RP 74 % der Haushaltssatzungen vor. 7 % gelang die Vorlage sogar erst im zweiten Halbjahr des lfd. Haushaltsjahres.

Die Auswertung für die Hj. 2000 bis 2003 ergab, dass es nicht nur ausnahmsweise zu übermäßig späten Vorlagen kam. Auffallend war, dass Zweckverbände wiederholt oder gar ständig erst in der zweiten Jahreshälfte die Haushaltssatzung bei der RAB einreichten. Ursache ist laut SMI die weitgehende Abhängigkeit von der Beschlussfassung zu den Haushalten der einem Zweckverband angehörenden Gemeinden.

Im Zuständigkeitsbereich der LRÄ reichten lediglich 20 % der Körperschaften die Haushaltssatzung 2003 bis zum 31.12.2002, 80 % erst im laufenden Haushaltsjahr ein. Am Ende des I. Quartals lagen den unteren RAB insgesamt 70 % aller Haushaltssatzungen vor. 6 % wurden erst im zweiten Halbjahr des lfd. Haushaltsjahres vorgelegt.

Die Angaben der einzelnen LRÄ schwanken innerhalb der o. g. Durchschnittswerte erheblich. So lagen bei einem Landkreis am Ende des Vorjahres 4 % und am Ende des I. Quartals erst 35 % der Haushaltssatzungen vor, während es bei einem anderen Landkreis zu diesen Zeitpunkten bereits 38 bzw. 92 % waren.

Mit ursächlich für die nicht rechtzeitige Vorlage ist laut den RAB die späte Bekanntgabe der Orientierungsdaten sowie die Abhängigkeit von Schlüsselzuweisungen und Umlagen (bei Zweckverbänden) und damit die Ungewissheit über wichtige Planansätze. Tatsächlich gab das SMI die vom SMF errechneten Orientierungsdaten in den Jahren 1999 bis 2003 meist erst im November oder Dezember bekannt. SMI und SMF wiesen darauf hin, besondere Problemlagen, wie das Augusthochwasser und Hartz IV, aber auch Abstimmungen mit den kommunalen Landesverbänden hätten bisweilen zu Verzögerungen geführt; Ziel sei es aber, die Orientierungsdaten so frühzeitig wie möglich bekannt zu geben. In den beiden Jahren frühzeitiger Bekanntgabe (Juli und September) sind allerdings auch zahlreiche verspätete Vorlagen von Haushaltssatzungen zu verzeichnen.

Verzögerungen ergeben sich aber auch infolge unzureichender oder fehlender eigener Planungsunterlagen (z. B. fehlende Jahresrechnungen/-abschlüsse), Problemen bei der Erarbeitung von Entgelt- und Gebührenmodellen, noch ausstehender Bewilligung beantragter Fördermittel, Fehlbeträgen oder Einnahmeausfällen. Die zunehmend schwieriger werdende Finanzsituation der Kommunen erfordere zugleich eine intensivere Abstimmung und kommunalpolitische Auseinandersetzung. Die RAB verwiesen zudem auf personelle Schwierigkeiten in den Kommunen (fehlendes qualifiziertes Personal).

Zur Kleinen Anfrage, Drucksache 3/9403, teilte das SMI mit, dass 15 kreisangehörige Städte und Gemeinden sowie ein Landkreis am 30.09.2003 noch keinen durch die zuständige RAB genehmigten Haushalt für das Jahr 2003 hatten. Häufigste Ursache war der nicht erreichte Haushaltsausgleich, insbesondere aufgrund von Fehlbeträgen.

Für das Hj. 2002 hatten 14 Städte und Gemeinden keine bzw. keine bestätigte oder genehmigte Haushaltssatzung erhalten.

Die RAB, akzeptieren in der Regel aus den genannten Gründen und zur Vermeidung eines Nachtragshaushaltes die Überschreitung der Frist zur Vorlage der Haushaltssatzung. Dennoch konnte eine verspätete Vorlage Nachtragssatzungen nicht unbedingt verhindern.

6.1.2 Verweildauer/Bearbeitungszeit, Prüfung der Haushaltsunterlagen

Reine Bearbeitungszeiten für Prüfung und Genehmigung der Haushaltssatzungen erfassten die RAB in der Regel nicht. Sie führten Statistik nur hinsichtlich der Verweildauer, die den Zeitraum von der ersten Vorlage der Haushaltssatzung (Posteingang) bis zum Erlass der Haushaltsverfügung (Postausgang) umfasst. Sie setzt sich aus der Bearbeitungszeit und „Liegezeiten“ zusammen.

Die Verweildauer der Haushaltssatzungen in den Jahren 2000 bis 2003 betrug bei den RP im Mittel der Durchschnittswerte 54 Kalendertage und erreichte für das Hj. 2003 mit 44 Kalendertagen den niedrigsten Wert.

Das RP Dresden traf im Erfassungszeitraum durchschnittlich 78 Tage nach Vorlage der Haushaltssatzung eine abschließende Entscheidung, während die durchschnittliche Verweildauer beim RP Chemnitz lediglich 36 Tage und beim RP Leipzig 47 Tage betrug. Auch im Vergleich der Minimal- und Maximalwerte lag das RP Dresden deutlich über den Werten der beiden anderen RP. So gab es in 2000 und 2001 insgesamt 15 Fälle mit mehr als 100 Tagen Verweildauer. 2002 waren es 9 und 2003 noch 7 Fälle.

Die Fälle mit der jeweils längsten Verweildauer wiesen zu einem großen Teil auch in den anderen Jahren des Zeitraumes 2000 bis 2003 eine recht lange Verweildauer auf. Wenn eine kürzere Verweildauer zu verzeichnen war, waren die Haushaltsunterlagen erst im dritten oder IV. Quartal des laufenden Haushaltsjahres (erstmalig) vorgelegt worden.

Die gemittelten Werte der unteren RAB liegen zwischen 17 und 78 Kalendertagen. Die durchschnittliche Verweildauer beträgt 35 Kalendertage. Mitunter entstehen mehrmonatige Liegezeiten infolge unvollständiger Unterlagen oder bei Überschreitung der Kreditlimitlinien aus der Vorlagepflicht bei der oberen RAB. Sehr kurze Bearbeitungszeiten sind auf die Vorprüfung der Haushaltsplanentwürfe durch die RAB zurückzuführen. Einem LRA zufolge nutzten 30 % der Städte und Gemeinden diese Möglichkeit.

6.1.3 Vorbesprechungen/Haushaltsgespräche

Die RP führen regelmäßig Vorbesprechungen/Haushaltsgespräche durch. Der Zeitaufwand variiert zwischen 10 Minuten und 5 Stunden pro Fall.

Laut den unteren RAB habe sich der Beratungsbedarf der Kommunen erhöht, da gesetzliche Vorgaben und deren Änderungen nicht immer berücksichtigt werden und aufgrund des Sparzwangs weitestgehend auf Fortbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen verzichtet werde. Im Mittelpunkt der Beratungen stehe die Konsolidierung der Haushalte. Ein LRA gab den „Beratungsaufwand“ mit 14 bis 16 Stunden je Kommune an.

6.1.4 Theorie und Praxis der Rechtsanwendung

Mit der VwV Kommunale Haushaltswirtschaft vom 27.05.2004 ersetzte das SMI 6 frühere Verwaltungsvorschriften, u. a. die VwV Kommunale Haushaltswirtschaft und erließ umfangreiche detaillierte Vorgaben zu den allgemeinen Grundsätzen der kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsführung, der rechtsaufsichtlichen Beurteilung der kommunalen Haushaltssituation, der Erstellung von HHSK und GWS, zum Frühwarnsystem und Berichtswesen. Sie ist mit der Veröffentlichung im Dezember 2005 (SächsABl. Nr. 48 vom 01.12.2005) überarbeitet und weiter gestrafft worden, wobei Hinweise und Empfehlungen des SRH eingearbeitet wurden.

Die Auswertung der von den RP mitgeteilten Beispielsfälle, insbesondere Haushaltsbescheide, ergab indessen immer wieder auftretende Defizite bei der Haushaltsaufstellung durch Landkreise, kreisfreie Städte und Zweckverbände. Probleme bestehen nicht nur bei besonders gelagerten oder schwierigen Sachverhalten, sondern hauptsächlich bei Tätigkeiten des laufenden Geschäfts sowie bei der Rechtsanwendung. So war im Einzelnen festzustellen, dass Vorberichte und Wirtschaftspläne nicht den gesetzlichen Anforderungen genügten, die Haushaltsunterlagen nicht prüfbar/nachvollziehbar waren, Finanz- und Vermögenspläne fehlten oder unzureichend waren und dass Form und Inhalt von Haushaltssatzungen mangelhaft waren. Weiterhin kam es zu fehlerhaften Beschlussfassungen aufgrund nichtheilbarer Verfahrensfehler, Formverstößen oder falscher Unterlagen und zur Missachtung von haushaltsrechtlichen Genehmigungstatbeständen. Es gab aber auch grundlegende haushaltsrechtliche Fehler: So wurden Ansätze nicht, unvollständig oder falsch veranschlagt, Umlagen fehlerhaft berechnet, Forderungen ohne Einzelfallprüfung zinslos gestundet und Stellenbeschreibungen nicht erstellt.

Bei den LRÄ bestehen nicht nur in Bezug auf den eigenen Haushalt Defizite, sondern auch in der Wahrnehmung der Aufgaben der Rechtsaufsicht. Hierzu schätzten die RP in ihrer Funktion als obere RAB die Qualität der Haushaltsprüfung durch die LRÄ insgesamt als unbefriedigend ein. Ein RP gab an, dass 60 % der Haushaltsbescheide der LRÄ - trotz Fortbildung der Mitarbeiter und Beratung durch das RP - fehlerhaft seien. Erstmals hat es deshalb 2005 eine Klausurtagung zum Thema Haushaltrecht bzgl. häufig auftretender Fehler und zu Problemgemeinden bei den einzelnen LRÄ durchgeführt.

Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter stellten im Rahmen der Prüfung von Haushaltsunterlagen ausgewählter Kommunen und eines Landkreises (z. T. ab dem Hj. 1999) ebenfalls fest, dass den unteren RAB Haushaltspläne überwiegend unvollständig zur Genehmigung vorgelegt wurden, insbesondere genügten die Vorberichte nicht den gesetzlichen Anforderungen, weil wesentliche Aussagen dazu fehlten.

Verschiedene RAB haben dabei bestehende Mängel nur z. T. erkannt und in den Haushaltsbescheiden thematisiert. So sind z. B. die fehlende Veranschlagung kalkulatorischer Kosten sowie Fehler bei der Ausfertigung und Bekanntmachung der Haushaltssatzung nicht beanstandet worden.

6.1.5 Abgleich mit Vorjahresansätzen, Jahresrechnung und Haushaltseckdaten

Die von den RAB mitgeteilten Beispielsfälle zeigen, dass der Haushalts- und Finanzplanung mitunter viel zu optimistische Ansätze zugrunde liegen. Planansätze entsprechen oft nicht den Vorjahresansätzen, Haushaltseck- und Orientierungsdaten und den Ergebnissen der Jahresrechnung.

6.1.6 Haushaltsausgleich nach § 72 Abs. 3 SächsGemO

Mehrere LRÄ gaben an, die Gesetzmäßigkeit von Haushaltssatzungen zu bestätigen, obwohl ein ausgeglichener Haushalt nach § 72 Abs. 3 SächsGemO i. V. m. § 22 KomHVO weder im Haushaltsjahr noch im fünfjährigen Finanzplanungszeitraum gem. § 80 Abs. 1 SächsGemO erreicht werden konnte und verwiesen auf bereits vorliegende, aber z. T. noch nicht genehmigte HHSK oder hierzu erteilte Auflagen.

Ein RP genehmigte im Rahmen der Haushaltsverfügungen die HHSK jeweils zweier kreisfreien Städte und Landkreise unter der Auflage, dass der originäre Haushaltsausgleich in 2007/2008 erreicht und die bis dahin aufgelaufenen Fehlbeträge bis Ende 2011 abgebaut werden.

Gleichzeitig bewilligte es einer Stadt und einem Landkreis trotz hoher Haushaltsfehlbeträge Kreditaufnahmen in erheblichem Umfang und begründete die ausnahmsweise Zulässigkeit damit, dass die Kredite der Kofinanzierung von Fördermitteln dienen sollten, deren Vergabe im Rahmen des Staatsbudgets zeitlich befristet sei. Der Kommune und dem Landkreis sollten später keine Nachteile daraus erwachsen, dass die zum weiteren Abbau des beträchtlichen Infrastrukturdefizits erforderlichen Investitionen nicht getätigt werden konnten.

Aus dem den Landkreis betreffenden Haushaltsbescheid geht hervor, dass die im Vorjahr erteilten Anordnungen und Auflagen nur teilweise bzw. überhaupt nicht erfüllt worden waren. Dies erklärt das SMI mit einer besonderen Sachlage in einem Einzelfall, die das RP irrtümlich auf andere Körperschaften übertragen habe.

Folgerungen zu 6.1

Zu 6.1.1

Fehlende eigene Planungsunterlagen sind als Begründung für eine nicht fristgerechte Vorlage der Haushaltssatzung (§ 76 Abs. 2 Satz 2 SächsGemO) inakzeptabel, da es den vorlagepflichtigen Körperschaften und Verbänden obliegt, die zeitnahe Erstellung eigener Unterlagen zu steuern und zu gewährleisten. Das gilt auch bezüglich des Arguments, es würden der Jahresabschluss, die Bewilligung von Fördermitteln etc. abgewartet, um einen Nachtragshaushalt zu vermeiden oder die schwieriger werdende Finanzsituation erfordere intensivere Abstimmungen auf kommunaler Ebene.

Ließe man sich auf eine derartige Argumentation ein, wäre letztlich jeder Zeitpunkt im Jahr nicht passend, weil es immer wieder Gründe geben könnte, etwas abzuwarten, denn schließlich verläuft das kommunale Haushaltsgeschehen nicht statisch. So begünstigt das Nachgeben der RAB, dass die Unterlagen erst spät oder unvollständig vorgelegt werden und die RAB zusätzlichen Aufwand haben.

Die Staatsregierung sollte mit Nachdruck durchsetzen, dass Kommunen, Landkreise und Zweckverbände, die ihre Vorlagepflichten nur spät oder unvollständig erfüllen, die Konsequenzen daraus tragen müssen. Dies kann bis zur nachrangigen Berücksichtigung bei Fachförderungen gehen, während diejenigen Körperschaften und Verbände, die ihre gesetzlichen Pflichten erfüllen, den Vorteil einer bevorzugten Berücksichtigung genießen könnten - vgl. unten Pkt. 6.4 -. Eine ständig rechtswidrige Praxis - noch dazu in solchem Umfang - darf nicht länger hingenommen werden.

Zu 6.1.2 und 6.1.3

Auch wenn mangels einer einzelfallbezogenen Datenbasis keine Prüfung der realen Bearbeitungszeiten je vorgelegter Haushaltssatzung und des Aufwandes für Vorprüfungen der Entwurfsunterlagen und so genannte Haushaltsgespräche möglich war, zeigen die erhobene Verweildauer und Angaben zu den vorgelagerten Tätigkeiten, dass der Zeitaufwand sehr erheblich ist und deshalb näher untersucht werden sollte.

Wenn sich bestätigt, dass auch nach 15 Jahren Aufbauzeit ein hoher Beratungsbedarf zu haushaltswirtschaftlichen Fragen besteht, muss die Staatsregierung geeignete Maßnahmen ergreifen, die eigenverantwortliches Handeln der kommunalen Ebene im Rahmen der kommunalen Haushaltswirtschaft sicherstellen. Dazu gehören - neben der bereits gesetzlich vorgesehenen Vorgabe besonderer Qualifikation für Kämmerer - Pflichtfortbildungen, Schulungen für Bürgermeister und Gemeinderäte u. dgl.

Zu 6.1.4 und 6.1.5

Hoher Beratungsbedarf der unteren RAB einerseits und Angaben der RP zur Qualität der Haushaltsbescheide der unteren RAB andererseits zeigen allerdings, dass detaillierte Vorgaben oder Klausurtagungen und Fortbildungen nicht reichen, um Qualifizierungsdefizite nachhaltig zu beseitigen.

Das SMI sollte konkrete Erhebungen zur Befähigung der in der Rechtsaufsicht tätigen Mitarbeiter veranlassen und auf dieser Grundlage Entscheidungen zur künftigen personellen Ausrichtung treffen (siehe dazu oben Pkt. 3).

Da die betreffenden Kommunen und Landkreise nicht erwarten können und dies auch nicht werden, dass die RAB offensichtliche Haushaltsverstöße tolerieren, geschieht dies offenbar aus dem Kalkül heraus, den „schwarzen Peter“ gegenüber den örtlichen Gremien der Rechtsaufsicht zuzuweisen. Im Endeffekt führt aber so ein Verhalten nur zu unnützer Zeit- und Ressourceninanspruchnahme bei allen Beteiligten und sollte schon deshalb unterbleiben (vgl. oben Folgerungen zu 5.2.1).

Zu 6.1.6

Die Kreditgenehmigungen verdeutlichen den Interessenkonflikt zwischen den Förderzielen - Abbau von Infrastrukturdefiziten - und den von den RAB durchzusetzenden gesetzlichen Vorgaben zur Haushalts- und Wirtschaftsführung. Richtig ist zwar, dass die nur noch zeitlich begrenzt vorhandenen Möglichkeiten zum Abbau infrastruktureller Defizite genutzt werden sollten, aber auch das nicht um jeden Preis, also beispielsweise nicht, wenn Anordnungen und Auflagen des Vorjahres zur Haushaltskonsolidierung nur z. T. oder gar nicht umgesetzt werden.

Der SRH hält es für bedenklich, Kommunen trotz mangelnder Leistungsfähigkeit die Inanspruchnahme von nur noch befristet vorhandenen Fördermitteln über Kredit finanzierte Eigenmittel zu ermöglichen. Der Schuldendienst wird die künftigen Haushalte zusätzlich belasten. Da keine adäquaten Einnahmesteigerungen, eher Einnahmerückgänge, zu erwarten sind, bedarf es zusätzlicher Konsolidierungsmaßnahmen, d. h. Einsparungen. Der Handlungsspielraum der Kommunen verringert sich dadurch weiter.

Wenn SMI und SMF zu bedenken geben, eine geringere Nettotilgung sollte hinnehmbar sein, um den Aufbau des Landes angesichts des zeitlich befristeten Fördermittelangebots voranzutreiben, ist das für sich gesehen sicher richtig, wenn es sich denn um solide und nachhaltige Aufbaumaßnahmen handelt. Gerade die Erhebungen des SRH zu den GWS bei Fachförderungen (vgl. folgend Pkt. 6.4) lassen aber erkennen, dass es an der Solidität (beispielsweise in

Bezug auf die Finanzierung der Folgekosten) und an der Nachhaltigkeit fehlt. Das ist nicht hinnehmbar und muss im Interesse der Sicherung der kommunalen wie letztlich auch der Staatsfinanzen geändert werden.

6.2 Haushaltssicherungskonzepte nach § 72 Abs. 4 SächsGemO

Kann der Haushaltsausgleich nicht erreicht werden oder ist insbesondere bei hoher Gesamtverschuldung der Gemeinde und der Unternehmen oder Verbände, an denen die Gemeinde beteiligt ist und für deren Verbindlichkeiten sie in Anspruch genommen werden kann, die dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde nicht mehr gewährleistet, hat die Gemeinde gem. § 72 Abs. 4 Satz 1 SächsGemO unverzüglich ein HHSK für den Verwaltungs- und Vermögenshaushalt aufzustellen.

Rund zwei Drittel der kreisfreien Städte und Landkreise haben bereits ein HHSK erstellt oder befinden sich in der Aufstellungsphase. Hierzu mussten sie in der Regel von den RP entweder im Rahmen der rechtsaufsichtlichen Beratung oder durch Auflagen aufgefordert werden, obwohl § 72 Abs. 4 Satz 1 SächsGemO die Kommunen unmittelbar zum Handeln verpflichtet.

Laut Angaben der LRÄ bestand im Zeitraum 1996 bis 2003 für 307 von 525 Städten und Gemeinden (58 %), 12 von 108 Zweckverbänden (11 %) und einen von 12 Verwaltungsverbänden (8 %) das Erfordernis, ein HHSK zu erstellen, wobei das SMI die Sinnhaftigkeit von HHSK bei umlagefinanzierten Zweckverbänden in Frage stellt.

Seit 1995 förderte das SMF (Drucksache 3/2369 vom Sept. 2000) die Kosten für Gutachten zur Haushaltskonsolidierung in der Regel zu 80 % mit Bedarfszuweisungen nach FAG (8,3 Mio. DM); die Eigenanteile betragen dementsprechend rd. 20 % (2 Mio. DM).

Die unteren RAB bemängelten häufig gegenüber dem SRH die Qualität der vorliegenden HHSK. Fachlich fundierte externe Gutachten fehlten entweder oder seien aus Kostengründen zu oberflächlich. Die Gutachten folgten einem einheitlichen Schema, während Besonderheiten der Gemeinden wenig bzw. kaum berücksichtigt waren. Dies deckt sich mit früheren Feststellungen des SRH (vgl. Jahresbericht 2003, Beitrag Nr. 46 „Erfolgskontrolle bei Haushaltssicherungskonzepten“). Zudem basierten viele Konsolidierungsmaßnahmen auf Vorschlägen der eigenen Verwaltung.

Die RP vermissen bei der Förderung von Gutachten zur Haushaltskonsolidierung die Anreizfunktion zu eigenverantwortlichem Handeln. Die Möglichkeit der Beauftragung Dritter werde überwiegend dazu genutzt, unpopuläre Einsparungen politisch vorteilhafter „zu verkaufen“. Erwartet würden zudem Vorgaben zu Einsparmöglichkeiten. Mitunter würden Unterlagen geradezu mit dem Ziel vorgelegt, eine Ablehnung zu erhalten. Insbesondere bei kommunalpolitischen Prestigeobjekten solle so der RAB der „schwarze Peter“ zugeschoben werden.

Gemäß § 75 Abs. 5 Satz 2 SächsGemO sind die Kommunen verpflichtet, den RAB quartalsweise über den Vollzug des HHSK zu berichten. Soweit es zur Zielerreichung erforderlich ist, kann die RAB gem. § 72 Abs. 4 Satz 4 SächsGemO nachträgliche Änderungen des HHSK anordnen.

Während die RP die Berichte nach eigenen Angaben meist intensiv auswerten, prüften einzelne LRÄ häufig erst bei kritischer Haushaltslage intensiver. Eine untere RAB begründete die kursorische Prüfung der Unterlagen damit, dass § 72 Abs. 4 SächsGemO keine intensive Prüfung der Berichte durch die RAB anordne. Andere LRÄ gaben an, anhand der unterschiedlichen Aussagekraft der gemeindlichen Berichterstattung sei eine intensive Prüfung nur begrenzt möglich. Die unteren RAB wünschen konkretere Regelungen zum HHSK, z. B. hinsichtlich Art und Weise der Fortschreibung.

Folgerungen zu 6.2

Die Kosten für Gutachten zur Haushaltskonsolidierung waren in der Vergangenheit für alle Kommunen erheblich. Nur die schlechte kommunale Finanzlage erklärt überhaupt, dass der Freistaat Kosten für die Erstellung externer Gutachten über Bedarfszuweisungen finanziert, die im eigenen Interesse einzelner Kommunen oder Zweckverbände anfallen. Bei Gutachten, die ohne unmittelbaren Bezug zu den örtlichen Verhältnissen sozusagen „von der Stange“ geliefert werden, steht aber der Nutzen von vornherein in Frage.

Das SMF sollte in Abstimmung mit dem SMI die bisherige Förderung der Kosten von Haushaltskonsolidierungskonzepten grundlegend überdenken. Ziel sollte es sein, die Förderung an einem nachweisbar zu erkennenden Bedarf zu orientieren, also nur in besonders schwierigen finanz- oder wirtschaftsrechtlichen Konstellationen vorzusehen, die zur Lösung eines besonderen externen Sachverstandes bedürfen.

Unterhalb dieser Erheblichkeitsschwelle könnte im Einzelfall vorübergehend eine Förderung gewährt werden, wenn aus anderen Gründen sich Kommunen nicht imstande zeigen, ihre Haushalte in den Griff zu bekommen, allerdings sollte das nur auf Darlehensbasis geschehen, um nicht ein falsches Verhalten mit Bedarfszuweisungen noch zu belohnen; denn nach den Prüfungserfahrungen des SRH müssten die Verwaltungen im Regelfall in der Lage sein, derartige Gutachten selbst zu erstellen.

Soweit SMF und SMI darauf verweisen, die seinerzeitige Prüfung des SRH aus dem Jahre 2003 habe ergeben, dass mit Hilfe der Gutachten erhebliche Konsolidierungspotentiale hätten aufgedeckt werden können, weshalb der FAG-Beirat eine Fortsetzung der Förderung empfohlen habe, vermag der SRH hierin keinen Widerspruch zu erkennen. Der SRH stellt nicht den Nutzen von Haushaltskonsolidierungsgutachten bei Kommunen und Zweckverbänden in Frage, sondern fordert, die haushaltsrechtliche Notwendigkeit der Förderung derartiger Gutachten in den genannten Fallkonstellationen kritischer zu betrachten.

Insbesondere im Hinblick auf die so genannte „Oderwitz-Entscheidung“ des BGH und die daraus für das Handeln der Rechtsaufsicht drohenden finanziellen Risiken hat die Staatsregierung sicherzustellen, dass die RAB ihren Prüfpflichten hinsichtlich der HHSK in dem gebotenen Umfang nachkommen.

6.3 Rechtsgeschäfte gemäß § 82 Abs. 5, § 83 Abs. 2 und 3 SächsGemO

Rechtsgeschäfte, die eine Zahlungsverpflichtung begründen und damit wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleichkommen (kreditähnliche Rechtsgeschäfte), bedürfen der Genehmigung der RAB (§ 82 Abs. 5 SächsGemO). Dem Genehmigungsvorbehalt unterliegen ebenso Bürgschaften und Verpflichtungen aus Gewährverträgen oder vergleichbare Rechtsgeschäfte gem. § 83 Abs. 2 und 3 SächsGemO.

Die RP hatten im Hj. 2002 insgesamt 11 Bürgschaften, 2 Leasingverträge, 1 Energiesparcontracting und 2 Cross-Border-Leasing-Transaktionen genehmigt, die 1 Landkreis, 2 Zweckverbände und 5 kreisfreie Städte betrafen. Eine Cross-Border-Leasing-Transaktion wurde abgelehnt.

Laut Haushaltsbescheid 2005 haben die Bürgschaften der Stadt Leipzig zum Stand 31.12.2003 mit rd. 700 Mio. € einen Anteil von ca. 50 % der Bürgschaftssumme aller sächsischen Kommunen erreicht. Eine ausreichende (finanzielle) Risikovorsorge nach § 20 Abs. 3 Nr. 2 KomHVO habe die Stadt lt. RP weder getroffen noch sei sie dazu in der Lage.

Den unteren RAB wurden im Hj. 2002 von den Gemeinden insgesamt 109 und von einem Zweckverband 2 Rechtsgeschäfte gem. § 82 Abs. 5 SächsGemO und § 83 Abs. 2, 3 SächsGemO vorgelegt, von denen 3 nicht genehmigt wurden. Zwei Drittel aller Rechtsgeschäfte (74 Einzelfälle) entfielen auf die unteren RAB des Regierungsbezirkes Chemnitz, wobei allein 3 LRÄ 55 Fälle zu bearbeiten hatten. 15 der 22 LRÄ (68 %) lagen höchstens 3 Rechtsgeschäfte, einem LRA sogar kein Fall zur Genehmigung vor.

Bei den Rechtsgeschäften handelte es sich im Wesentlichen um Bürgschaften oder ihnen vergleichbare Rechtsgeschäfte.

Eine Abfrage des SRH bei 484 sächsischen Kommunen ergab, dass diese allein ihren kommunalen Wohnungsunternehmen (inkl. Beteiligungen) zum 31.12.2003 Bürgschaften i. H. v. rd. 900 Mio. € gewährt haben.

Folgerungen zu 6.3

Die Auswertung zeigt, dass die Genehmigung von Rechtsgeschäften gem. § 82 Abs. 5 SächsGemO und § 83 Abs. 2, 3 SächsGemO bei den meisten RAB - zumindest zahlenmäßig - nur eine untergeordnete Rolle spielt. Dennoch ist zu beachten, dass vor allem Verpflichtungen aus Bürgschaften mitunter mit hohen Risiken behaftet sind, die - beispielsweise im kommunalen Wohnungsbau - sich noch nach Jahren realisieren können. Deshalb ist es zu begrüßen, dass das SMI eine Risikovorsorge für derartige Sicherheiten verlangt und die VwV Kommunale Haushaltswirtschaft entsprechend geändert hat.

Die bisherigen Genehmigungsvoraussetzungen für Bürgschaften sind zu allgemein gehalten, was im Fall Leipzigs zu einer großzügigen Genehmigungspraxis führte.

Das SMI sollte die Regelungen in § 3 der KomHVO verschärfen, sodass Kommunen, Landkreise und Zweckverbände im Vorbericht zur jährlichen Haushaltssatzung dezidiert über Art, Umfang und Laufzeit der bestellten kommunalen Sicherheiten zu berichten haben - unabhängig von ihrer eigenen Einschätzung, ob daraus eine Belastung für den Haushalt zu erwarten ist, damit die kommunalen Gremien ebenso wie die Rechtsaufsicht die Frage der ausreichenden Risikovorsorge beurteilen kann.

Darüber hinaus sollte das SMI konkrete Mindeststandards zur Risikovorsorge bestimmen, um eine zielgerichtete und einheitliche rechtsaufsichtliche Prüfung und Genehmigungspraxis zu ermöglichen.

Die zwischenzeitliche erfolgte Änderung des § 3 KomHVO ist nicht ausreichend.

6.4 Gemeindegewirtschaftliche Stellungnahmen

6.4.1 Verfahren im Allgemeinen

Im Rahmen von Förderprogrammen haben die RAB GWS zu erstellen und u. a. zu prüfen, ob investive Maßnahmen der Kommune zur Aufgabenerfüllung notwendig sowie sparsam und wirtschaftlich geplant sind und ob ihre Finanzierung und die zu erwartenden Folgekosten die Leistungskraft der Kommunen und ihrer Abgabepflichtigen nicht übersteigt und sie nicht im Widerspruch zu landesplanerischen und raumordnerischen Zielsetzungen steht. Seit 2004 ist auch die Bevölkerungsentwicklung zu berücksichtigen. Wirtschaftlichkeits- und Folgekostenberechnungen sind eingehend auf Plausibilität zu prüfen.

Gemäß Muster 2 zu § 44 SäHO beschränkt sich eine positive GWS der RAB auf folgenden formularmäßig vorgegebenen Satz: „Unter Berücksichtigung der finanziellen Verhältnisse des Antragstellers und der von ihm beantragten Zuwendung wird die Sicherstellung der Gesamt-

finanzierung des Vorhabens ... bescheinigt." Weitergehende Vorgaben zur Ausgestaltung der GWS bestehen nicht. Die VwV Kommunale Haushaltswirtschaft fordert darüber hinaus auch keine Dokumentation der rechtsaufsichtlichen Prüfung der Voraussetzungen für eine positive GWS.

Ob eine Dokumentation der rechtsaufsichtlichen Prüfung der Voraussetzungen für eine positive GWS erforderlich ist, stellt das SMI in Frage; eine umfangreiche Dokumentation sei zu aufwändig. Es solle ausreichen, wenn die RAB die Abarbeitung ihrer Checklisten und Formblätter mit einer aussagekräftigen Zusammenfassung versehen.

Im Jahr 2003 haben die RP 1.087 GWS und die LRÄ insgesamt 3.918 GWS abgegeben. Das entspricht durchschnittlich 362 GWS pro RP und 178 GWS pro LRA.

Regierungspräsidien

In der Zusammenarbeit der RAB bei den RP mit ihren Förderreferaten ergeben sich aufgrund unterschiedlicher Zielsetzungen Probleme, wenn die Förderreferate nur die Realisierung von (Infrastruktur-) Projekten bzw. zeitnahen Mittelabfluss im Auge haben. In den Fällen, in denen besonderer Fach- und Sachverstand und die Kenntnis der jeweiligen Förderbedingungen, beispielsweise für die Beurteilung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, nötig sind, werden Verbesserungen im Verfahren und in der Zusammenarbeit der Verfahrensbeteiligten für erforderlich gehalten.

Nach Angaben des SMI ist vorgesehen, die Erhebung von Straßenbaubeiträgen als Voraussetzung für die Bewilligung einer Bedarfszuweisung zu fordern, sofern ein HHSK erforderlich ist.

Allgemein halten die höheren RAB die GWS als rechtsaufsichtliches Instrumentarium für ausreichend. Im Mittelpunkt stünden Zielkonflikte, die sich aus fehlenden Eigenmitteln der antragstellenden Kommunen einerseits und der angestrebten Erhöhung der Investitionsquote (einschließlich Mittelabfluss) ergäben. Bei der zu beobachtenden Tendenz, Fördersätze auf 90 % und mehr anzuheben, richteten sich Investitionen der Kommunen nicht immer nach dem tatsächlichen Bedarf, sondern vorrangig nach der Fördersatzhöhe. Fundierte betriebswirtschaftliche Kalkulationen zu den Folgekosten seien bisher häufig nicht vorhanden gewesen.

Zudem hätten die Bewilligungsstellen in der Vergangenheit die Rechtsaufsicht nicht immer in ausreichendem Maß beteiligt, z. B. bei Änderung in der Finanzierung oder bei vorzeitigem Maßnahmebeginn.

Der SRH hat Stichproben von GWS geprüft und große Unterschiede in der inhaltlichen Aussagekraft festgestellt. Folgekosten wurden nur vereinzelt oder gar nicht thematisiert und waren in keinem Fall für die Förderentscheidung ausschlaggebend.

Landratsämter

Überwiegend erklärten die LRÄ, es entstünden aus den zu beurteilenden Vorhaben keine oder nur geringe Folgekosten. Ein LRA gab an, Folgekosten nie zu berücksichtigen. Ein anderes LRA führte aus, konkrete Angaben zu den Folgekosten würden nicht berücksichtigt, sondern es werde höchstens allgemein auf mögliche Folgekosten hingewiesen.

Angaben zu Folgekosten seien z. T. nur schwer nachprüfbar und die Einstellung im Finanzplan (laufende Bewirtschaftungskosten, Refinanzierung über Entgelte etc.) könne die RAB nicht in jedem Fall nachvollziehen. Oft diene die geschätzte Gesamtsituation der Kommune dazu, zu bestätigen, dass die Folgekosten aufgebracht werden können.

Im Rahmen von Förderverfahren sehen die einzelnen LRÄ unterschiedlichen Abstimmungsbedarf zwischen den beteiligten Stellen. Insbesondere bei der Förderung von Freizeitbädern oder dem Bau von Kultur- und Sporteinrichtungen (Schwimmbäder) hätten in Vorjahren zusätzlich Abstimmungen mit der oberen RAB stattgefunden, da die Auffassungen der Fachbehörden und Bürgermeister von der der RAB abwichen.

Zwar habe sich die Zusammenarbeit mit den Bewilligungsbehörden über die Jahre stetig verbessert, allerdings belasteten ohne Zustimmung der RAB durchgeführte Investitionen der Vergangenheit, beispielsweise Errichtung abwassertechnischer Anlagen, die Haushalte. Zudem würden ergänzende Stellungnahmen der RAB in Fällen abweichender Mittelbereitstellung und/oder Fördersatzhöhe nicht eingeholt.

Die LRÄ möchten als zuständige RAB frühzeitig in zuwendungsrechtliche Entscheidungen des RP, insbesondere auch bei Rückforderung von Zuwendungen, eingebunden werden.

6.4.2 Zusammenarbeit von Rechtsaufsichts- und Fachbehörden

Die GWS sind im Spannungsfeld erforderlicher Investitionen im infrastrukturellen Bereich einerseits und dauernder Leistungsfähigkeit der Kommunen andererseits abzugeben. Steigende Ausgaben und stagnierende oder gar sinkende Einnahmen zwingen zur Haushaltskonsolidierung. Die freiwilligen Aufgaben der Kommunen rücken daher zunehmend in den Blickpunkt. Gemäß Abschnitt III Nr. 4 Buchstabe b Doppelbuchstabe kk VwV Kommunale Haushaltswirtschaft (vom 27.05.2004) darf die Kommune während eines Konsolidierungszeitraumes in der Regel keine Verpflichtungen zur Erfüllung freiwilliger Leistungen eingehen.

Gemäß Nr. 1.2 und 2.4 VVK haben auch die Bewilligungsstellen der dauernden Leistungsfähigkeit der kommunalen Körperschaften Rechnung zu tragen.

Ein typisches Beispiel für viele ähnliche Vorgänge sei hier dargestellt:

Ein Anfang der 90er Jahre mit Hilfe von GA-Mitteln errichtetes Freizeitzentrum mit Erlebnisbad musste im September 2002 geschlossen werden, nachdem die Gemeinde die Betriebskostenzuschüsse nicht mehr aufbringen konnte. Unregelmäßigkeiten führten zu Rückforderungen von über 5,8 Mio. €, die mit der Maßgabe gestundet wurden, ein tragfähiges wirtschaftliches Betreiberkonzept vorzulegen.

Infolgedessen beantragte die Gemeinde die Förderung einer Machbarkeitsstudie. Dem zeitgleich beantragten vorzeitigen Maßnahmebeginn stimmte das Fachförderreferat beim RP zu.

Die förderfähigen Gesamtkosten beliefen sich auf rd. 32 T€. Der 10 %-ige Eigenmittelanteil sollte über die investive Schlüsselzuweisung finanziert werden.

Die untere RAB bestätigte die Sicherung der Gesamtfinanzierung unter der Voraussetzung, dass das RP dem Einsatz der investiven Schlüsselzuweisungen zur Finanzierung des Eigenanteils zustimmt.

Erst nachdem die Maßnahme bereits begonnen wurde, forderte das Förderreferat eine Stellungnahme von der oberen RAB ab. Diese teilte mit, die Mittel der investiven Schlüsselzuweisung seien bereits gebunden; stimmte aber letztlich ohne Nachweis der Finanzierung der Zuwendung zu, um eine weitere Verschlechterung der finanziellen Situation der Gemeinde zu verhindern.

Daraufhin bewilligte das Förderreferat die Zuwendung unter der auflösenden Bedingung, dass die Eigenmittel zur Finanzierung des Gesamtvorhabens von der Gemeinde aufgebracht werden können. Der Bewilligungsbescheid wies darauf hin, dass notwendige Investitionen für das Erlebnisbad aufgrund des bestehenden Förderstopps für Bäder weiterhin nicht bezuschusst werden.

Die Machbarkeitsstudie empfahl eine Wiederinbetriebnahme des Bades, wobei für Sanierung und bauliche Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung einmalige Kosten i. H. v. 1,35 Mio. € sowie laufende jährliche Kosten i. H. v. 400 T€ aufzubringen seien.

Obwohl sich die Gemeinde laut Presseberichten außer Stande sah, einen jährlichen Zuschuss von mehr als 110 T€ zu leisten, beschloss sie die Wiederinbetriebnahme. Schließlich beantragte sie 2003 eine Bedarfszuweisung zur Unterstützung der Haushaltskonsolidierung nach § 22 Satz 2 Nr. 1 FAG a. F., die teilweise gewährt wurde, sodass die Gemeinde ihren Eigen-

anteil an der Fachförderung durch den Einsatz investiver Schlüsselzuweisungen finanzieren konnte.

Auf ähnliche Fallgestaltungen traf der SRH auch in anderen Fällen. Vor allem fiel auf, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in aller Regel nicht näher geprüft wurden, sondern lediglich als Formalie angesehen wurden, um Fördermittel erhalten zu können. Auch die erforderlichen GWS ändern hieran nichts. Entweder setzt sich die Fachförderung über die Bedenken der Rechtsaufsicht hinweg, bewilligt etwa Fördermittel vorbehaltlich der dann noch nachzureichenden GWS und schafft so vollendete Tatsachen oder die Fördersätze erreichen eine Höhe, bei der die RAB nur noch als „Spielverderber“ angesehen werden, wollten sie die Vorhaben nach wie vor verhindern.

In einem weiteren Fall bewilligte ein RP einem Landkreis eine Zuwendung für den Neubau eines Feuerwehrtechnischen Zentrums, obwohl die Finanzierung des Eigenanteils nicht gesichert war, worauf der Landkreis mehrfach hinwies. Die RAB erteilte ausschließlich für den im Jahr 2000 vorgesehenen Eigenanteil eine positive GWS.

Die Jahresscheiben 2000/2001 der Zuwendung wichen vom Antrag und den Veranschlagungen im Haushaltsplan ab, sodass eine Deckungslücke i. H. v. anfänglich 400 TDM und nach 10 %-iger Erhöhung der Zuwendung immer noch i. H. v. 150 TDM bestand.

Außer der vorliegenden GWS war keine weitere Beteiligung der RAB aktenkundig.

Folgerungen zu 6.4

Zu 6.4.1

Im derzeitigen System der Fachförderung haben GWS nur untergeordnete Bedeutung. Es dominieren Ressortegoismen und Mitnahmeeffekte; bei Investitionen steht nicht im Vordergrund, ob überhaupt ein Bedarf besteht und ob die Gemeinde sie sich leisten kann.

Wirtschaftlichkeitsgutachten werden trotz offensichtlicher Fehler akzeptiert und die Folgekosten ignoriert, um der kurzfristigen aus der Zuwendung erhofften Vorteile willen.

An erster Stelle ist es eine kommunale Angelegenheit, eine fundierte - also bezahlbare und nachhaltige - Planung der kommunalen Investitionen vorzunehmen und zu verantworten. Wirtschaftlichkeitsgutachten müssen in ihrem Nutzen für die kommunale Entscheidung erkannt werden, die folglich auch die Entscheidung zu einem „nein“ beinhalten muss, wenn sich eine Investition nicht rechnet. Das betrifft vor allem auch die in eine Kosten-Nutzen-Analyse einzubeziehenden Folgekosten.

Auf staatlicher Seite muss beachtet werden, dass der Staat als Einheit auch ein gesamtstaatliches Interesse verfolgt und nicht etwa partikulare Interessen der Fachförderung, der Rechtsaufsicht und ggf. noch der Haushaltsbewirtschaftung. Deshalb müssen die Aufgaben der Beteiligten auf staatlicher Seite, also vor allem der staatlichen Rechtsaufsicht und der Förderreferate einander so zugeordnet werden, dass die Förderentscheidung die rechtsaufsichtlichen Belange als gebundene Entscheidung mit einbezieht.

Es empfiehlt sich, Ziele von Rechtsaufsichts- und Bewilligungsbehörden zu vereinheitlichen, möglichst frühzeitig unter Beteiligung der kommunalen Zuwendungsempfänger Informationen auszutauschen, die Förderprogramme auf das kommunale Haushaltsrecht zeitlich abzustimmen und von politisch motivierter Einflussnahme auf die rechtsaufsichtliche Prüfung Abstand zu nehmen.

Fachförderungen müssen als Aufgaben des Staates verstanden werden, die im besonderen staatlichen Interesse nur liegen können, wenn die staatlicherseits zu bedenkenden Gesichtspunkte vollständig und vorab geklärt sind. Es müsste also intern Einvernehmen hergestellt werden als zwingende Entscheidungsvoraussetzung im Förderverfahren. Die Praxis zeigt aber, dass dem nicht so ist.

Insgesamt muss die geforderte Zusammenarbeit in Teamstrukturen sich positiv auf das Erreichen einer aus gesamtstaatlicher Sicht wünschenswerten Zielsetzung einer nachhaltigen und den kommunalen Erfordernissen angemessenen Investitionstätigkeit auswirken.

Zu 6.4.2

Das derzeitige, mit hohem Verwaltungsaufwand verbundene und insgesamt wenig auf ein gesamtstaatliches Ziel bezogene Verhalten von Fördermittelverwaltung, Rechtsaufsicht und Kommunen zeigt sich eindrucksvoll an den geschilderten Beispielen.

Im Fall der Machbarkeitsstudie ist deutlich der fehlende Gleichklang zwischen Fördermittelverwaltung und Rechtsaufsicht zu beobachten. An Stelle der Suche nach einer für alle Beteiligten sinnvollen Lösung dominierte das Bestreben, das für gut gehaltene Fach/Ressort-Interesse durchzusetzen und die Fördermittel „auszukehren“.

Die Verfahrensweise war nicht sach- und fachgerecht, dafür mit erheblichem Verwaltungsaufwand verbunden. Was eine Machbarkeitsstudie angesichts des Bädererlasses, der keine weiteren Investitionen zuließ, überhaupt leisten konnte und sollte, spielte im Ergebnis keine Rolle, sodass nur eine Studie gefördert wurde, die nicht zu gebrauchen war.

Endgültig geriet die Angelegenheit zur Farce, als der Gemeinde Bedarfszuweisungen gewährt werden mussten, damit sie den Eigenanteil aufbringen konnte.

Durch die derzeit bestehenden unkoordinierten Verfahren werden staatliche Fördergelder oft nicht nachhaltig eingesetzt. Im Ergebnis tun sich infolge mangelnder Abstimmung aller auf staatlicher und kommunaler Seite Beteiligten nur immer neue finanzielle Engpässe auf, die den Einsatz weiteren staatlichen Geldes erfordern und die kommunale Verschuldung außerdem erhöhen - und teilweise dennoch „in den Sand gesetzt“ sind. Diese Kombination von Steuergeld-Verschwendung und Zukunfts-Belastung ist weder in Form noch Umfang hinnehmbar.

Soweit dies innerhalb der RP geschieht, findet die bislang als Hauptgrund für deren Existenz genannte Bündelungsfunktion in Wirklichkeit nicht statt.

Stattdessen müssen als zwingende Voraussetzung eines Fachförderverfahrens nach näher zu definierenden Kriterien die Rechtsaufsicht und die Fachförderverwaltung, ggf. auch das SMI, das jeweilige Ressort und das SMF frühzeitig in die Entscheidung eingebunden werden. Die antragstellende Kommune ist auf dieser Basis sodann anzuhören und erforderlichenfalls im rechtlich gebotenen Maß zu beraten, wobei sie aufgrund ihres Selbstverwaltungsrechts letzten Endes zu entscheiden und zu verantworten hat, ob und wie sie sich positionieren will (Förderung zu den gegebenen Bedingungen ja oder nein).

Wirtschaftliches Handeln bei Investitionen setzt voraus, dass Vorsorge für tatsächliche oder mutmaßliche Abnutzung betriebsnotwendiger Anlagen durch ihren Gebrauch in Folge von Verschleiß und Alterung sowie Wertverlust durch fortschreitende technische und wirtschaftliche Entwicklung getroffen wird.

Die Staatsregierung sollte unverzüglich durch entsprechende Vorgaben dafür sorgen, dass diese Vorsorge auf zuverlässig ermittelter Basis und nachhaltig getroffen wird, unabhängig von der Frage, wann die vorgesehene Einführung der Doppik realisiert wird. Die Gewährung von Zuwendungen auf Basis von Ausgaben sollte dazu auf Kostenbasis umgestellt werden, damit die Betreiber öffentlicher Einrichtungen selbst in die Lage versetzt werden, den künftigen Betrieb sicherzustellen, wie es von kostenrechnenden Einrichtungen bereits gefordert wird.

Haushalts- und zuwendungsrechtlich nicht zu tolerieren ist eine Förderung wie im Beispiel des Feuerwehrtechnischen Zentrums, da das Vorliegen einer GWS ignoriert und im Ergebnis eine Zuwendung bewilligt wurde, obwohl ersichtlich der Landkreis die erforderlichen Eigenmittel nicht aufbringen konnte. Damit hat das Förderreferat gegen das Verbot der Anfinanzierung von Vorhaben, deren Gesamtfinanzierung nicht gesichert ist, verstoßen.

Der SRH wird dies im Rahmen anderer Prüfungen weiterverfolgen.

In den GWS der RP ist die Prüfung der Folgekosten nicht bzw. nicht in ausreichendem Umfang dokumentiert. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund des Oderwitz-Urteils sollten die RAB, ihre Prüfungen vollständig dokumentieren.

6.5 Aufgaben nach FAG

Nach § 1 Abs. 2 FAG erhalten Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise in Ergänzung ihrer eigenen Einnahmen und zur Erfüllung ihrer Aufgaben allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen, darunter Bedarfszuweisungen nach § 22 FAG. Sie werden im Rahmen der Vorwegentnahme aus der allen Kommunen zustehenden Finanzausgleichsmasse finanziert und z. B. zur Durchführung der Haushaltskonsolidierung, Förderung des sozialverträglichen Personalabbaus und freiwilliger Zusammenschlüsse von Gemeinden und Landkreisen gewährt.

6.5.1 Voraussetzungen und Verfahren

Bedarfszuweisungen sollen außergewöhnlichen Finanzsituationen der Kommunen auf der Grundlage von Einzelfallentscheidungen Rechnung tragen, soweit die Situation nicht aus eigener Kraft oder mit anderen Mitteln bewältigt werden kann. Ein Rechtsanspruch besteht nicht. Sie setzen eine sparsame Haushaltsführung voraus.

In das Verfahren zur Gewährung von Bedarfszuweisungen sind die unteren RAB, die RP als Bewilligungsbehörden, SMF und SMI eingebunden (vgl. dazu VwV Bedarfszuweisungen vom 25.08.2005). Bei Anträgen über 500 T€ ist der Beirat für den kommunalen Finanzausgleich mit Vertretern von SMF, SMI und kommunalen Spitzenverbänden einzubeziehen (vgl. § 34 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 FAG).

So hat das RP im Bewilligungsverfahren u. a. zu prüfen, ob die Kommune alle gebotenen Einnahmemöglichkeiten ausschöpft.

Stellungnahmen der RAB, die in aller Regel als Entscheidungsgrundlage dienen, sind laut SMF bei den unteren RAB oft nur beschreibender Natur, ohne auf die Hintergründe des Antragsinhaltes bzw. die Ursachen und die eingeleiteten bzw. unterlassenen rechtsaufsichtlichen Maßnahmen einzugehen. In der Regel würden Anträge der Kommunen befürwortet. Ergänzend teilte das SMI mit, zahlreiche Anträge seien auch nicht an das SMF weitergeleitet worden oder hätten zuvor überarbeitet und modifiziert werden müssen.

Laut SMI würden bisweilen gemeindliche Leistungsfähigkeit und Konsolidierungspotentiale vom SMF und SMI unterschiedlich bewertet. Dadurch seien in 2 Fällen Konsolidierungslösungen nicht zustande gekommen. In aller Regel verständigten sich die Ressorts dann durch eingehende Prüfung auf eine gemeinsam getragene Lösung.

6.5.2 Zuweisungen zur Durchführung der Haushaltskonsolidierung gemäß § 22 FAG

Zuweisungen zur Durchführung der Haushaltskonsolidierung gem. § 22 Abs. 2 Nr. 1 FAG (§ 22 Satz 2 Nr. 1 FAG a. F.) werden insbesondere als einmaliger Zuschuss für flankierende Maßnahmen, zur Erstellung von Gutachten und als Vorgriff auf künftige Konsolidierungsergebnisse gewährt.

Im Mai 2005 beantragte z. B. eine Stadt gem. § 22 Abs. 2 Nr. 1 FAG die Gewährung einer Bedarfszuweisung zur Förderung eines im März 2005 erstellten Gutachtens zur Haushaltskonsolidierung i. H. v. rd. 27.000 €.

Während das LRA in seiner Stellungnahme als zuständige RAB den Antrag befürwortete, lehnte ihn das RP als Bewilligungsbehörde ab, weil die Zielstellung der Studie, der Auftragsinhalt sowie die Gutachterausswahl nicht nach Maßgabe der VwV Bedarfszuweisung vor Auftragserteilung mit dem SMF abgestimmt wurden.

Eine andere Stadt beantragte im Mai 2004 eine Bedarfszuweisung i. H. v. 324 T€ zum beschleunigten Abbau infrastruktureller Defizite, die der Landkreis befürwortete.

Das RP führte in seiner Stellungnahme für das SMF aus, dass die Finanzsituation der Stadt die Zuweisungsvoraussetzungen der VwV Bedarfszuweisungen nicht erfülle, denn es sei nicht zu erwarten, dass die Stadt eine zusätzliche, über den Ansatz der mittelfristigen Finanzplanung hinausgehende, Nettoinvestitionsrate erwirtschaften wird. Diese werde im Gegenteil nicht einmal ausreichen, um bereits aufgelaufene Fehlbeträge zu decken und die Mindestrücklage gem. § 20 KomHVO zu gewährleisten.

Das SMF lehnte den Antrag auf Gewährung einer Bedarfszuweisung ab.

In einem weiteren Fall beantragte eine Stadt im August 2004 die Gewährung einer Bedarfszuweisung i. H. v. rd. 2,9 Mio. € zur Deckung des bis einschließlich 2007 auflaufenden kumulierten Fehlbetrages. Frühere Anträge waren nicht erfolgreich gewesen, da das Ziel der Haushaltskonsolidierung nicht erreicht wurde.

Das LRA befürwortete den Antrag, obwohl auch das fortgeschriebene HHSK nicht das zum Haushaltsausgleich erforderliche Konsolidierungspotential enthalte. Das RP teilte diese Einschätzung, schlug aber dennoch SMI und SMF vor, der Stadt eine weit höhere Bedarfszuweisung i. H. v. rd. 11,7 Mio. €, zumindest aber i. H. v. 7,7 Mio. € zur Entschuldung und Fehlbedarfsabdeckung zu gewähren und begründete dies mit der instabilen Haushaltsslage und der mangelnden Ertragskraft des Verwaltungshaushaltes.

Alternativ sollte eine Kreditbelastung bei der Kommune verbleiben und ab 2009 ein Haushaltsüberschuss (in Abhängigkeit sodann zur Verfügung stehender investiver Schlüsselzuweisungen) erwirtschaftet werden können.

6.5.3 Ausschöpfen eigener kommunaler Einnahmequellen

Laut einem RP hat das SMF der Gewährung einer Bedarfszuweisung unter der Auflage zugestimmt, Straßenausbaubeiträge rückwirkend ab dem Jahr 1993 zu erheben. Erwartet wurden Einnahmen aus der rückwirkenden Beitragserhebung zwischen 50 und 100 T€. Ohne die aus regionalpolitischen Gründen abgelehnte rückwirkende Bindung wäre die Auflage wohl akzeptiert worden. Nachdem eine Verständigung scheiterte, sei seit 2004 eine Klage der Kommune beim Oberverwaltungsgericht anhängig.

Laut Presseveröffentlichungen dauern in 2 anderen Fällen die Verhandlungen an, um für hoch verschuldete Gemeinden zu einer Lösung zu gelangen, wobei die Forderung des SMF auf Ausschöpfen kommunaler Einnahmequellen, insbesondere Anhebung der Grundsteuerhebesätze, auf Widerstand bei den Gemeinderäten stieß. Gemäß VwV Bedarfszuweisung sollen Kommunen, die einen Antrag auf Zuweisungen zur Unterstützung der Haushaltskonsolidierung stellen, während der Konsolidierungsphase ihre Hebesätze der Grundsteuer A und B um mindestens 60 Prozentpunkte über den landesdurchschnittlichen Hebesätzen festsetzen.

Während eine Gemeinde zunächst die Grundsteuer B von 375 auf 540 % anhob, hat sich der Gemeinderat der anderen Gemeinde der Aufforderung des SMF zweimal widersetzt. Selbst die untere RAB vertrat zunächst die Auffassung, dass die Erhöhung auf 540 % - die nach Presseberichten bundesweit die höchste Grundsteuer B-Belastung darstelle - nicht zumutbar sei. Zwischenzeitlich hat aber der Landrat selbst klargestellt, dass die Gemeinde alles ihr Mögliche tun müsse, um die drohende Zahlungsunfähigkeit abzuwenden.

Um lt. Presseberichten vom November 2005 eine sonst drohende Regelin solvenz abzuwenden, ist die Gemeinde nunmehr auf die Forderungen von SMF und SMI sowie oberer RAB eingegangen.

Folgerungen zu 6.5

Zu 6.5.1

Festzustellen war, dass gerade die unteren RAB alle Anträge auf Bedarfszuweisungen „durchreichen“. Seinen Grund dürfte dieses Verhalten in der ungenügenden organisatorischen Einbindung der unteren RAB in die staatliche Aufgabenwahrnehmung haben. Hier wird die Gefahr sichtbar, dass sich die unteren RAB als Teil der LRÄ in erster Linie der kommunalen Seite verpflichtet sehen und dabei ihre im gesamtstaatlichen Interesse zum Wohle der Gemeinden auszuführende Aufsichtsfunktion verkennen.

Bedarfszuweisungen sind als eine sinnvolle solidarische Nothilfe für diejenigen Kommunen gedacht, die unverschuldet eine Situation aus eigener Finanzkraft nicht mehr bewältigen können und sollten auch strikt auf diese Zwecke begrenzt angewendet werden.

Die Staatsregierung sollte im Interesse aller Kommunen dafür sorgen, dass sie als ein solches solidarisches Sonderopfer aller Kommunen auch wahrgenommen und nicht dazu verwendet werden, die Defizite schlecht wirtschaftender Kommunen abzubauen und diese damit in ihrem unerwünschten Verhalten zu bestärken. Wer eigenes Zutun vermissen lässt, eine geordnete Haushaltswirtschaft zu betreiben und eigene Einnahmequellen auszuschöpfen, kann nicht solidarische Unterstützung aller anderen beanspruchen.

Durch geeignete gesetzliche Regelungen sollte die Staatsregierung die unteren RAB so organisatorisch einbinden (siehe oben Pkt. 2), dass klar zwischen staatlicher und kommunaler Aufgabenerfüllung unterschieden ist und auf dieser Basis eine letztlich kommunalpolitischer Rücksichtnahme geschuldete Verlagerung von Verantwortung seitens der unteren auf die oberen RAB entfällt.

In der Tat stellt sich die Frage, ob von kommunaler Selbstverwaltung überhaupt noch die Rede sein kann, wenn die finanzielle Situation einer Kommune bei unverändertem Umfang pflichtiger Aufgaben dazu führt, dass im Bereich der freiwilligen Aufgaben gar kein Spielraum mehr besteht. Andererseits ist auf kommunaler Seite mitunter eine völlig unzureichende Ausgabendisziplin zu beobachten, verbunden mit dem Bemühen, die kommunalen Einnahmequellen nicht auszuschöpfen und stattdessen dem Staat bzw. den anderen Kommunen durch die Forderung nach Bedarfszuweisungen die Rechnung zu präsentieren. Zwischen diesen beiden Polen gilt es sich staatlicherseits auf eine Linie zu einigen und diese nach außen geschlossen zu vertreten.

Zu 6.5.2

Das LRA als untere RAB hätte in den ersten beiden Beispielfällen erkennen müssen, dass die Fördervoraussetzungen nicht vorlagen und den Antrag nicht befürworten dürfen. Die Beispiele zeigen das - mitunter auf die strukturellen Defizite bei der Einbindung in die staatliche Aufgabenerfüllung (siehe oben Pkt. 2) gründende - Unvermögen unterer RAB, ihre eigene Verantwortung wahrzunehmen. Stattdessen wird diese auf die nächst höhere Verwaltungsebene rückdelegiert. Haushaltsrechtlich ist eine derartige Vorgehensweise nicht zu rechtfertigen, da sie unnötigen Verwaltungsaufwand (Doppelbefassung) verursacht.

Es ist andererseits nicht Aufgabe der höheren RAB, anstelle der Stadt Bedarfszuweisungen in einem Umfang zu beantragen, der im Beispielfall letztlich darauf hinausläuft, die kommunalen Schulden komplett auf die Schultern aller anderen Kommunen zu verteilen, um so für

die Stadt den Haushaltsausgleich zu ermöglichen. Ein solches Vorgehen der Rechtsaufsicht ist nur mit dem von ihr als aussichtslos eingestuften Vermögen der Stadt zur Haushaltskonsolidierung aus eigener Kraft zu erklären. Aber Bedarfzuweisungen dienen nicht dazu, eigene kommunale Anstrengungen zur Problemlösung zu ersetzen. Von dem Ergebnis ginge letztlich nur das Signal aus, dass sich unerwünschtes und haushaltsrechtlich inkorrektes Verhalten letztlich auch noch lohnt.

Zu 6.5.3

Es sollte eine Selbstverständlichkeit sein, dass Kommunen zunächst alle eigenen Einnahmequellen ausschöpfen, bevor sie eine solidarische Finanzierung über Bedarfzuweisungen einfordern.

Selbstverwaltung ist ohne Selbstverantwortung gar nicht denkbar. Das ist aber nicht mit dem Bestreben einiger sächsischer Kommunen zu verwechseln, ihren Bürgern Vorteile zu Lasten der anderen Kommunen und Landkreise bzw. der Allgemeinheit zu sichern.

Die Verpflichtung der Kommunen, im Rahmen der gebotenen ordnungsgemäßen Haushaltswirtschaft Ausgabendisziplin zu wahren, alle Einsparmöglichkeiten zu nutzen, nur nachhaltige und sich für die Kommunen rechnende Investitionen zu tätigen und alle Quellen der Einnahmenbeschaffung auch auszuschöpfen, muss notfalls mit allen gebotenen Mitteln der Rechtsaufsicht durchgesetzt werden.

Dies betrifft unter anderem die nachhaltige und in den Zeiten knapper Kassen und auslaufender Solidarpaktmittel nicht mehr länger zu tolerierende Weigerung einiger Kommunen, kostendeckende Gebühren oder Straßenausbaubeiträge zu erheben. Entsprechendes gilt hinsichtlich der Grundsteuerhebesätze.

Von einer bundesweit höchsten Grundsteuer-Belastung in den sächsischen Kommunen kann nicht gesprochen werden, nur weil der Hebesatz für sich betrachtet sehr hoch erscheint. Vielmehr ergibt sich die tatsächliche Steuerbelastung vor allem auch aus den Bemessungsgrundlagen, welche hierzulande immer noch relativ niedrig sind.

6.6 Gemeindefirtschaftsrecht

Im Jahr 2004 hielten die Kommunen im Freistaat Sachsen ausschließlich oder zumindest mehrheitlich unmittelbar oder mittelbar Beteiligungen an etwa 1.127 Unternehmen, auf die allein zwei Drittel (Tendenz steigend) des der kommunalen Ebene zuzurechnenden Kreditvolumens entfallen. Auf die Gefahr, dass die kommunalen Haushalte keinen vollständigen Überblick über das gesamte Betätigungsfeld und die tatsächliche finanzielle Lage der Kommunen geben, hat der SRH in den vergangenen Jahren immer wieder hingewiesen.

Nach übereinstimmender Einschätzung von SRH und SMI bergen die ausufernde Inanspruchnahme privatrechtlicher Unternehmensformen und das von Hauptorganen und Rechtsaufsicht kaum mehr überschaubare Geflecht von Beteiligungen und wirtschaftlicher Betätigung unabsehbare Finanzrisiken für die Kommunen.

Zum 31.12.2004 betrug der Schuldenstand der Eigengesellschaften ohne Krankenhäuser rd. 7,2 Mrd. € und überstieg damit die Verschuldung der kommunalen Gebietskörperschaften um 2 Mrd. €. Auf der anderen Seite gibt es Beteiligungsunternehmen im Bereich der so genannten Daseinsvorsorge, die ihr Geschäftsfeld bereits weit über das Gebiet der jeweiligen Kommune, ja sogar ins Ausland ausgedehnt haben.

Mit der letzten Änderung der Sächsischen Gemeindeordnung hat der Gesetzgeber eine Reihe von Voraussetzungen geschaffen, die u. a. eine geordnete Prüfung kommunaler Beteiligungen ermöglichen sollen und dazu eine Anpassung der Gesellschaftsverträge erforderten (vgl. dazu § 96 Abs. 2 SächsGemO). So ist in den Verträgen künftig festzulegen, dass Jahresabschluss, Lagebericht und Prüfungsbericht des Abschlussprüfers der Gemeinde und der RAB unverzüglich zu übersenden sind. Im Bereich der RP sind 525 und im Bereich der LRÄ 669 kommunale Unternehmen und Beteiligungen von der Anpassung der Gesellschaftsverträge betroffen.

Nach Auffassung des SMI könne die Vorlage bloßer Informationen keine Haftung der Rechtsaufsicht entsprechend der Oderwitzentscheidung begründen, denn dies sei eine gegenüber der Genehmigung weitaus niedrigere Stufe des rechtsaufsichtlichen Tätigwerdens. Überdies sei der Prüfungsmaßstab in der Sächsischen Gemeindeordnung nicht soweit konkretisiert, dass bestimmte Sachverhalte von der RAB abschließend zu prüfen und bewerten seien.

Die RP sehen sich zwar personell überwiegend in der Lage, den Anforderungen der Rechtsaufsicht gem. §§ 95 bis 97 SächsGemO qualitativ gerecht zu werden. Ein RP schränkte jedoch ein, dass spezielle betriebs- und finanzwirtschaftliche, steuer- und bankrechtliche sowie technische Kenntnisse fehlten, die auch über Fortbildungsprogramme bisher nicht in ausreichendem Maß angeboten werden. Um insbesondere die neuen gesetzlichen Vorschriften des kommunalen Wirtschaftsrechts überwachen zu können, bedürfe es umfassender Kenntnisse, die qualitativ denen von Wirtschaftsprüfern entsprechen müssten. Diese Kenntnisse habe die Rechtsaufsicht nicht.

Im Übrigen seien noch einige Vollzugsfragen zu den gesetzlichen Änderungen ungeklärt, z. B. wie rechtswidrige Beteiligungen zu beanstanden und Beteiligungsberichte auszuwerten sind oder welche Instrumente den RAB zur Steuerung der Unternehmenstätigkeit zur Verfügung stehen.

Von den LRÄ sahen sich 13 nur teilweise oder eingeschränkt und 5 nicht in der Lage, den Anforderungen der §§ 95, 97 SächsGemO gerecht zu werden. So bestünden Unsicherheiten in der Rechtsanwendung und betriebswirtschaftlichen Prüfung.

Dies bestätigte sich auch im Rahmen der Beratenden Äußerung des SRH vom Juni 2005 „Kommunale Eigenbetriebe - kritische Bestandsaufnahme und Handlungsempfehlungen“, wonach Eigenbetriebe in vielen Fällen nicht in der Lage waren, Unterlagen den geltenden Vorschriften entsprechend form- und fristgerecht zu erstellen und die RAB die Verstöße häufig tolerierten.

Folgerungen zu 6.6

Einer ausufernden Inanspruchnahme privatrechtlicher Unternehmensformen und den damit verbundenen finanziellen Risiken sollten die RAB - soweit möglich - durch eine restriktive Genehmigungspraxis entgegenwirken, indem vor allem unter Beachtung der so genannten Schrankentrias der öffentliche Zweck und die Erforderlichkeit der Unternehmen zur kommunalen Aufgabenerfüllung genau geprüft werden. Die RAB sollten weiter darauf hinwirken, dass die beschließenden Gremien ihren Aufsichtspflichten nachkommen und ihnen hierzu geeignete Instrumente (z. B. Beteiligungscontrolling) zur Verfügung stehen. Die im Rahmen der Haushaltssatzung vorzulegenden Unterlagen müssen bereits über eine ausreichende Transparenz verfügen.

Aufgrund der gestiegenen Anforderungen haben die RAB auch konsequent auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben zur Mindestqualifikation von Stelleninhabern und kommunalen Vertretern in Unternehmensorganen gem. §§ 61, 98 SächsGemO zu achten.

Inhaltlich wird sich der SRH mit der Beteiligungsprüfung und überörtlichen Unternehmensprüfung in anderem Zusammenhang auseinandersetzen.

Zu sehen ist, dass die Zahl der Berichte nach § 96 Abs. 2 Nr. 7 SächsGemO, die den RAB zukünftig zuzusenden sind, nicht unerheblich ist und dass die RAB sich nach eigener Einschätzung - wenn überhaupt, dann nur sehr eingeschränkt in der Lage sehen - dieser Materie mit ihren mitunter schwierigen wirtschaftsrechtlichen und betriebswirtschaftlichen Fragestellungen gerecht zu werden.

Es könnten sich durchaus Haftungsfolgen ergeben, wenn ein Gericht aus der Informationsgewinnung die rechtsaufsichtliche Pflicht ableitet, die RAB habe ihre Kenntnisse im Rahmen der Aufsicht zum Wohle der Gemeinde zu nutzen, egal ob damit eine Genehmigung verbunden ist oder nicht. Auf die Genehmigungserfordernisse nach § 96 Abs. 4 SächsGemO wird ergänzend verwiesen.

Das SMI meint zwar, der BGH setze ein aktives Handeln der Rechtsaufsicht als haftungsbe-
gründend für eine Amtspflichtverletzung voraus, woraus sich im Umkehrschluss ergebe, dass
nur das Nichtstun bei bloßer Kenntnis von Vorgängen, die zum rechtsaufsichtlichen Ein-
schreiten berechtigen würden, nicht automatisch eine Amtspflichtverletzung darstelle, zumal
das Opportunitätsprinzip gelte.

Das Gericht spricht aber von Schutzfunktionen der staatlichen Aufsicht, welche die Pflicht
hat, die Gemeinde vor Schädigungen zu bewahren; dies beinhaltet notwendigerweise auch die
Pflicht, beispielsweise die im Zuge des rechtsaufsichtlichen Informationsrechts gewonnenen
Erkenntnisse ggf. zu aktivem Einschreiten zu nutzen, wenn diese Schutzfunktion nicht anders
effizient wahrzunehmen ist. Auf bloße Untätigkeit in Kenntnis von Tatsachen, die zum Ein-
schreiten Anlass geben müssten, kann sich die Rechtsaufsicht nach dem Verständnis des BGH
gerade nicht zurückziehen.

gez. Heigl
Präsident

gez. Theobald
Vizepräsident

gez. Kämper
Rechnungshofdirektor

gez. Dr. Krebs
Rechnungshofdirektor

gez. Dr. Binus
Rechnungshofdirektor