

NEUE FORMEN DER BEAUFTRAGUNG UND FINANZIERUNG ÖFFENTLICHER AUFGABEN ALS HERAUSFORDERUNG FÜR DIE REGIONALEN RECHNUNGSKAMMERN IN POLEN

Die kommunalen Behörden in Polen finanzieren öffentliche Versorgungsaufgaben, mit denen sie beauftragt sind, größtenteils aus ihren eigenen Einnahmen sowie aus Subventionen und Zuschüssen aus dem Staatshaushalt. In Anbetracht der Tatsache, dass die Höhe dieser Mittel in hohem Maße unzureichend ist, nutzen Kommunalbehörden immer häufiger und in immer größerem Maße, wie vom Gesetz erlaubt, Formen der Beauftragung von Einrichtungen außerhalb des öffentlichen Sektors einschließlich juristischer Personen mit diesen Aufgaben. Hierfür nutzen sie ebenso das finanzielle Potenzial dieser Einrichtungen wie sie Gelder aus neuen Mitteln gewinnen, etwa aus der Ausgabe von Wertpapieren oder aus ausländischen Quellen.

Eine dieser Formen ist die Durchführung öffentlicher Versorgungsinvestitionen unter Nutzung der im Recht über das öffentliche Auftragswesen gebotenen Möglichkeit der 'Genehmigung für Bauvorhaben', ein Verfahren, bei dem der Auftragnehmer, der seine eigenen Mittel zur Ausführung des Auftrags aufwendet, beteiligt ist und als Zahlung das Recht erhält, während eines in einem Vertrag festgesetzten Zeitraums die ausgeführte Struktur zu nutzen (und gleichzeitig Nutzen aus ihr zu ziehen). In ähnlicher Weise erfolgt die Nutzung des Potenzials des privaten Sektors bei der Ausführung öffentlicher Aufgaben durch sogenannte 'öffentlich-private Partnerschaften', also eine Zusammenarbeit zwischen einer öffentlichen Körperschaft und eines privaten Unternehmens kraft eines handelsrechtlichen Vertrags.

Mit öffentlichen Aufgaben, für die kommunale Behörden verantwortlich sind, können von den bereits erwähnten Ausführungsformen abgesehen nach dem Gesetz vom 23. April 2003 über öffentliche Versorgungstätigkeiten und gemeinnützige Unternehmen auch spezialisierte Einrichtungen und Nichtregierungsorganisationen beauftragt werden, die nicht dem öffentlichen Sektor angehören.

Ich werde die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der regionalen Rechnungskammern angesichts neuer Formen der Beauftragung und Finanzierung öffentlicher Aufgaben durch kommunale Behörden mit einem Beispiel vorstellen.

Das Gesetz hat es kommunalen Behörden ermöglicht, Körperschaften außerhalb des öffentlichen Sektors mit der Ausführung von Aufgaben zu beauftragen. Bei den Einnahmen von Nichtregierungsorganisationen ist ein erheblicher Anteil von Zuschüssen aus den Kommunalhaushalten zu verzeichnen. Mittel kommunaler Behörden sind die zweitgrößte Grundfinanzierungsquelle von Nichtregierungsorganisationen und machen 16,5% aller Einnahmen dieser Organisationen aus.

In Polen sind über 50.000 Nichtregierungsorganisationen im entsprechenden Register eingetragen. Bei rund 60% dieser Organisationen zeigt sich, dass zu ihrer satzungsgemäßen Kerntätigkeit Sport, Fremdenverkehr, Erholung und Freizeit gehören. Andere Tätigkeitsfelder

sind Bildung, soziale Dienste und Sozialfürsorge, Kultur und Kunst, Gesundheitsschutz und Umweltschutz. Die Bereiche, die am häufigsten von Kommunalbehörden unterstützt werden, sind Sport, Kultur und Kunst, Kulturerbeschutz und Freizeitaktivitäten von Kindern und Jugendlichen, zusätzlich zu ihren obligatorischen Aufgaben. Es sei angemerkt, dass die Zusammenarbeit der Kommunalbehörden mit den oben genannten Organisationen durch deren Beauftragung mit öffentlichen Aufgaben erst einige Jahre zurückreicht. Deshalb ist der Betrag der den Organisationen zur Verfügung stehenden öffentlichen Gelder unbedeutend und die Gelder machen nur wenige Prozent der Kommunalhaushalte aus. Die Vergabe von Subventionen an Einrichtungen außerhalb des öffentlichen Sektors ist ein Tätigkeitsbereich, der potenziell von nicht unerheblichen Unregelmäßigkeiten einschließlich der Entstehung von Korruption schaffenden Mechanismen bedroht ist.

Darüber hinaus verfügen die Kommunalbehörden in Polen nicht immer über Haushaltsmittel in angemessener Höhe, die den Bedarf decken würden. Der soziale Druck, alle Aufgaben wahrzunehmen, lässt sie nach neuen Finanzierungsquellen in Form von Krediten, Darlehen oder Anleiheemissionen suchen. In Polen ist denn auch ein steter Anstieg beim Mittelbetrag festzustellen, den Kommunalbehörden aus Anleiheemissionen beziehen. Aufgrund gesetzlicher Beschränkungen, die die Höchstverschuldung (60% der Haushaltseinnahmen) und die Höhe des Schuldendienstes (15% der Einnahmen) festlegen, gründeten Kommunalbehörden Unternehmen oder andere abhängige Einrichtungen, um sie mit der Ausführung ihrer eigenen Aufgaben zu beauftragen (z.B. Wasser- und Abwasserbewirtschaftung, Gemeindegebäudebewirtschaftung, örtlicher Verkehr, Gemeindestraßen oder Gemeindeerholungszentren).

Die Beauftragung von Unternehmen mit öffentlichen Aufgaben durch die Kommunalbehörden tritt in großen Städten am häufigsten auf. Als unabhängige Rechtssubjekte können die Unternehmen unter eigenem Namen und auf eigene Rechnung Kredite und Darlehen aufnehmen oder Anleihen begeben. In jüngster Zeit kamen Gelder zur Finanzierung öffentlicher Tätigkeiten auch in hohem Maße aus dem EU-Haushalt. So finanzierten im Jahr 2006 Kommunalbehörden in Polen 20% der Investitionen aus diesen Mitteln.

Die regionalen Rechnungskammern in Polen sind sowohl Prüfungs- als auch Aufsichtorgane. Aus diesem Grund untersuchen die Kammern als Teil von Aufsichtsbehörden zum Beispiel die Gesetzmäßigkeit etwa von Haushalts- oder Haushaltsänderungsbeschlüssen, Kreditaufnahmebeschlüssen, Darlehens- oder Anleiheemissionsbeschlüssen oder Beschlüssen über die Prinzipien der Subventionsvergabe durch Kommunalbehörden an Einrichtungen des nicht öffentlichen Sektors. Wurden Gesetze gebrochen, kann die Kammer auf die teilweise oder vollständige Ungültigkeit der untersuchten Beschlüsse oder Regelungen erkennen.

Außerdem geben bei Kredit- oder Darlehensaufnahme und Anleiheemissionen Entscheidungsteams Testate über die Möglichkeit einer Rückzahlung der oben genannten Verbindlichkeitsformen (einschließlich Tilgung von Anleihen) ab. Auch in diesem Fall können die Kammern beispielsweise ein negatives Testat abgeben, das die Unfähigkeit bewirkt, Kredite oder Darlehen aufzunehmen oder Anleihen zu begeben. Es lässt sich somit feststellen, dass die Kammern Testate in einer Form der Vorprüfung (vorgängige Kontrolle) abgeben.

Eine separate Form der Rechnungskammertätigkeit ist die Prüfung der Haushalts- und Finanzwirtschaft der kommunalen Gebietskörperschaften, nämlich des Haushaltsvollzugs,

d.h. der Suche nach eigenen Einnahmen, Kredit- oder Darlehensaufnahme, Anleiheemission und Nutzung dieser Mittel einschließlich des Rückzahlungstermins von Verbindlichkeiten.

Die Prüfer der regionalen Rechnungskammern nehmen ihre Aufgaben unter Beachtung der Gefahren einer unzulässigen Erlangung und Verwendung öffentlicher Mittel durch kommunale Behörden im Rahmen umfassender Prüfungen des Finanzgebarens von kommunalen Gebietskörperschaften wahr. Die Prüfungen müssen mindestens einmal alle vier Jahre durchgeführt werden.

Darüber hinaus führten die regionalen Rechnungskammern und die Oberste Kontrollkammer 2007 im Rahmen der Zusammenarbeitsvereinbarung von 2002 eine gemeinsame koordinierte Prüfung der Beauftragung von Körperschaften des nicht öffentlichen Sektors mit öffentlichen Aufgaben durch kommunale Behörden durch, insbesondere der Befolgung der Regeln und Verfahren der Auftrags- und Subventionsvergabe sowie der adäquaten Abwicklung der von kommunalen Behörden bereitgestellten Mittel. Die Prüfungen erstreckten sich sowohl auf Kommunalbehörden als auch auf Einrichtungen, die Subventionen aus Kommunalhaushalten beziehen. Zur Beauftragung von Nichtregierungsorganisationen mit öffentlichen Aufgaben gehört der Transfer öffentlicher Gelder aus dem öffentlichen Sektor hinaus. Das Hauptziel der Prüfung ist deshalb zu überprüfen, inwieweit das öffentliche Interesse angemessen sichergestellt war:

- ob die Beauftragung mit öffentlichen Aufgaben unter Einsatz der gängigen gesetzlichen Verfahren erfolgte,
- ob bei eingegangenen Verträgen das öffentliche Interesse angemessen sichergestellt ist,
- ob die Vertragserfüllung und die Nutzung von Subventionen adäquat erfolgen.

Man kann und sollte feststellen, dass die immer häufigere Beauftragung und Finanzierung öffentlicher Aufgaben durch kommunale Behörden in Polen in neuen Formen eine echte Herausforderung für die regionalen Rechnungskammern darstellen und dass sich die Kammern dieser Aufgabe stellen.