

Die Kommunikation und Publizität der Feststellungen der regionalen Rechnungskammern

Der Fall der thematischen Kontrollen

Die von den regionalen Rechnungskammern (chambres régionales des comptes, CRC) durchgeführten Prüfungen können sich nur nicht auf ein breites Spektrum von Tätigkeiten einer kommunalen Gebietskörperschaft, wie dies im vorangehenden Referat von Herrn Pages ausgeführt wurde, sondern auch auf eine bestimmte Tätigkeit der ihrer Kontrolle unterliegenden Gebietskörperschaften erstrecken. Der Kontrollansatz ist in diesem Fall thematischer Art. Es kann sich dabei um die Evaluierungsprüfung einer Funktion (Personalverwaltung), einer Interventionspolitik der Gebietskörperschaft (im Falle der Regionen die Berufsbildung) oder einer Tätigkeit der öffentlichen Versorgung oder Daseinsvorsorge (örtliche Wasserversorgung) handeln.

Der thematische Ansatz wird für die großen Gebietskörperschaften wie etwa die Regionen, die Departements, die Stadt Paris, die großen Städte oder für lokale öffentliche Einrichtungen wie die Pariser Krankenhausverwaltung angewandt. Der Ansatz für die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung wird "abschnittsweise" verfolgt.

Die Prüfungsarbeit der Kammern schlägt sich in zwei Kommunikationsformen nieder:

- in einem **Feststellungsbericht** über die betreffende kommunale Gebietskörperschaft, der an ein Verfahren der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung unter den Bedingungen, auf die Herr Pages eingegangen ist, anschließt;
- in einer **Stellungnahme**, wenn die Kammer vom Präfekten im Zusammenhang mit einem öffentlichen Auftrag oder der Übertragung einer öffentlichen Versorgungsaufgabe angerufen wird.

Der letzte Punkt wird in diesem Referat nicht weiter entwickelt werden, obwohl er innerhalb eines befristeten Zeitraums (ein Monat) zu einer Stellungnahme beispielsweise zur Erfüllung eines von der Gebietskörperschaft für die Nutzung einer ihrer öffentlichen Versorgungsleistungen abgeschlossenen Vertrages führt. Diese Bitte um Stellungnahme hat die CRC angesichts aufgedeckter Unregelmäßigkeiten mitunter auch dazu veranlasst, ihr Tätigwerden durch eine Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung zu vertiefen, wodurch sich der Kontrollbereich erweitern kann.

1. - Der Rahmen der thematischen Kontrollen

1.1. – Die "gezielte" Kontrolle bestimmter Körperschaften

Die thematische Kontrolle kommt in zwei Hauptfällen zum Zuge:

- Die Prüfung bestimmter wichtiger Körperschaften erfordert es, "abschnittsweise" vorzugehen. In diesem Fall unterscheidet sich die Kommunikation der Feststellungen nicht spürbar von der Situation, die Herr Pages erörtert hat;

- Die nationalen oder regionalen Untersuchungen zu einem besonderen Themenbereich der Haushalts- und Wirtschaftsführung, für die mehrere Bezugspunkte erforderlich sind, um verallgemeinerungsfähige Schlüsse ziehen zu können.

Diesen letzten Punkt will ich im Folgenden entwickeln. Im Falle der Kommunen handelt es sich meist um Tätigkeiten der öffentlichen Versorgung und damit um Tätigkeiten mit einer wirtschaftlichen Dimension, wie zum Beispiel bei Industrie- und Handelsbetrieben der öffentlichen Hand. Einige regionale Rechnungskammern verfügen über einen der Zahl der signifikanten Gebietskörperschaften nach ausreichend großen Wirkungsbereich, um eigene thematische Untersuchungen durchführen zu können. Als Beispiele jüngeren Datums seien hier die Untersuchungen in den Regionen Ile-de-France oder Provence-Alpes-Côte-d'Azur über die Wirtschaftsführung des kollektiven Gaststättengewerbes durch die Kommunen genannt. Die thematische Musteruntersuchung ist jedoch die auf nationaler Ebene durchgeführte, bei der mehrere regionale Rechnungskammern an einem gemeinsamen Thema zusammenarbeiten.

1.2. – Die gemeinsamen Untersuchungen der Finanzgerichtsbarkeitsorgane

Die gemeinsamen Untersuchungen finden zu einem Thema statt, das zum zentralen oder gar einzigen Gegenstand der Kontrolle der Haushalts- und Wirtschaftsführung einer Gebietskörperschaft wird.

Es handelt sich deswegen um eine programmierte Tätigkeit, die mit der Verteilung eines Prüfungsleitfadens und von daher mit einer normierten Vorgehensweise bei der Kontrolle verbunden ist. Dies war unlängst bei der Untersuchung der Fall, die rund zwanzig CRC über die Bewirtschaftung kommunaler öffentlicher Wasserversorgungs- und Entwässerungsleistungen durchgeführt haben und die zur Veröffentlichung eines **öffentlichen Sonderberichts** des Rechnungshofes führen wird. Dieser Bericht ist die am stärksten ausgearbeitete Kommunikationsform der Finanzgerichtsbarkeitsorgane. Bei einem solchen Bericht lassen sich deshalb auch aus der Prüfung von besonderen Fällen allgemeine Lehren ziehen (im vorliegenden Fall flossen über 200 Feststellungsberichte in den öffentlichen Bericht ein, selbst wenn nur gut fünfzig Gebietskörperschaften zitiert werden).

Die Untersuchung, die zur Bewirtschaftung kommunaler öffentlicher Wasserversorgungs- und Entwässerungsleistungen durchgeführt wurde, lässt sich anhand von zwei Beispielen besonders veranschaulichen:

- die Untersuchung der Gemeinde Saint-Etienne, in der diese Leistungen der Daseinsvorsorge vertraglich einem privaten Unternehmen übertragen wurden;
- die Untersuchung des departementübergreifenden Entwässerungszweckverbands des Großraums Paris (Syndicat interdépartemental d'assainissement de l'agglomération parisienne, SIAAP), der die Abwasserbehandlungsanlagen und die großen Abwasserbeförderungsbauwerke für Paris und seine Vororte im weiten Sinne in direkter Bewirtschaftung betreibt.

Diese Überprüfungen schließen an eine vorausgehende Prüfung an, die ca. 5 Jahre zuvor vorgenommen wurde.

1.3. – Die Untersuchung über die Bewirtschaftung kommunaler öffentlicher Wasserversorgungs- und Entwässerungsleistungen

An der Untersuchung über die Bewirtschaftung kommunaler öffentlicher Wasserversorgungs- und Entwässerungsleistungen durch kommunale Gebietskörperschaften waren rund zwanzig

regionale Rechnungskammern beteiligt. Diese Arbeit wurde mit einer gemeinsamen Methodik (Untersuchungsleitfaden) ausgeführt, die den CRC an die Hand gegeben wurde, um den Prüfungsansatz so weit wie möglich zu vereinheitlichen, ohne allerdings zu einer strengen Normierung der Kontrollvorgehensweise fortzuschreiten. Die Untersuchung erfolgte unter der Aufsicht einer Gruppe mehrerer Richter mit Korrespondenten in jedem Finanzgerichtsbarkeitsorgan, die aktiv an den Arbeiten mitwirkten. Die Korrespondenten wurden in jeder Phase des Untersuchungsablaufs konsultiert.

Im Anschluss an einen 1997 veröffentlichten früheren Bericht, der gewisses Aufsehen erregte, wird in Kürze ein öffentlicher Sonderbericht des Rechnungshofes über die Bewirtschaftung kommunaler öffentlicher Wasserversorgungs- und Entwässerungsleistungen erscheinen.

2. - Die Feststellungen der thematischen Kontrollen

2.1. – Der Inhalt der Feststellungen

In den beiden Fällen, die ich zur Veranschaulichung meiner Ausführungen herangezogen habe, konnten dank methodischer Konstanz folgende zentrale Aspekte in den Schlussfolgerungen der Überprüfung herausgearbeitet werden:

- die Folgemaßnahmen zu den vorausgehenden Feststellungen (es geht zum einen darum, Kontinuität im Handeln der Finanzgerichtsbarkeitsorgane aufzuzeigen, und zum anderen darum, die positive Wirkung der vorhergehenden Prüfung zu messen: Hat die Körperschaft die Feststellungen zu ihrer Reform genutzt?);
- die finanziellen Aspekte;
- die organisatorischen Aspekte;
- und schließlich die, insbesondere dem Endverbraucher, erbrachte Dienstleistung.

Selbstverständlich sind die Feststellungen für die Körperschaften, die sie erhalten, nicht maßgebend. Sie stellen eine Aufdeckung ermittelter Funktionsstörungen dar, keine Anordnung, diese abzustellen.

Im Falle eines Industrie- oder Handelsbetriebs der öffentlichen Hand kann in den Feststellungen über die genannten Punkte hinaus Nachdruck gelegt werden auf:

- die Organisation der Gebietskörperschaft: Wie stellt sie ihre Rolle als organisierende Behörde der damit verbundenen Dienstleistung sicher?
- die Bewirtschaftungsweise der Versorgungsleistung: direkte Bewirtschaftung oder einem Dritten übertragene Bewirtschaftung;
- den Vertrag, wenn die Leistungserbringung einer privaten Gesellschaft oder einer Anstalt des öffentlichen Rechts übertragen wurde;
- die Beziehungen der Gebietskörperschaften untereinander; die meisten Wasserversorgungs- und Entwässerungsleistungen zum Beispiel können nur noch auf Ballungsraumbene und immer weniger auf der Ebene der kommunalen Verwaltungsuntergliederungen bewirtschaftet werden.

2.2. – Das Ziel der thematischen Kontrollen

Das Ziel der thematischen Kontrollen ist es, eine möglichst erschöpfende Bestandsaufnahme der verschiedenen Aspekte der Bewirtschaftung einer wichtigen Tätigkeit einer Gebietskörperschaft zu erstellen. Es geht darum, von außen einen Blick auf die

Bewirtschaftung zu werfen, gestützt auf nationale Bezugspunkte aus Datenbanken und der kumulierten Erfahrung der verschiedenen Finanzgerichtsbarkeitsorgane. Das, allerdings nicht vollständig verwirklichte Ziel ist, die fragliche Tätigkeit zu evaluieren und dabei über Ordnungsmäßigkeitsaspekte hinauszugehen und so stichhaltig wie möglich auch Risikoaspekte, insbesondere finanzieller und wirtschaftliche Art, zu erfassen.

Die Feststellungen, die über eine Gebietskörperschaft getroffen werden, können auch die Überprüfung der mit ihr verbundenen Gebietskörperschaften auslösen. So zog die Untersuchung des Falls des SIAAP die Überprüfung einer Gebietskörperschaft nach sich, die mit ihm verbunden war, nämlich das Departement Val-de-Marne über seine Wasser- und Entwässerungsdirektion.

2.3. – Der Inhalt der Kommunikation

Der Feststellungsbericht setzt sich zumindest aus folgenden Teilen zusammen:

- Untersuchung der Folgemaßnahmen:

Traditionell prüfen die CRC, inwieweit ihre früheren Feststellungen befolgt werden. So führen die Kammern im Fall der Wasserversorgungs- und Entwässerungsleistungen, bei denen zahlreiche Unregelmäßigkeiten zu Tage treten, angesichts der Bedeutung der finanziellen Herausforderungen eine regelmäßige Untersuchung durch, um sich Gewissheit darüber zu verschaffen, dass sich die Bewirtschaftung tatsächlich verbessert.

In Saint-Etienne wurde überprüft, ob die Nebenhaushalte Wasserversorgung und Entwässerung aufgestellt worden waren und ob eine Kontrolle des Übertragungsempfängers eingerichtet worden war.

Im Falle des SIAAP erstreckte sich die Folgemaßnahmenuntersuchung auf die Entwicklung der Satzung des Zusammenschlusses und die Entwicklung seiner vertraglichen Beziehungen mit anderen Gebietskörperschaften oder mit den Wasserversorgern, die mit der Erhebung der wichtigsten Einnahmequelle des Zweckverbands beauftragt sind. In diesem letzten Bereich wurde die Einrichtung einer Kontrolle verzeichnet. Im Verlauf der Prüfung war auch der Ansatz zu einer Neugestaltung der Beziehungen insbesondere mit einer der Gebietskörperschaften zu verzeichnen.

- Stellungnahme zu den finanziellen Aspekten:

Den Aspekten des finanziellen Gleichgewichts gilt natürlich ein besonderes Augenmerk. Die Geschäftsvorgänge der Wasserversorgungs- und Entwässerungsleistungen sind in diesem Zusammenhang obligatorisch in einer besonderen Rechnung auszuweisen, sprich, im Rahmen der Nebenhaushalte der Kommune oder der auf gemeindeübergreifende Zusammenarbeit spezialisierten Einrichtungen.

Im Falle des SIAAP besteht ein gutes allgemeines Gleichgewicht, ihm kommen im Investitionsbereich hohe Transfereinnahmen zugute. In diesem Zusammenhang wurde das finanzielle Gleichgewicht eines besonders umfangreichen Investitionsprogramms geprüft. Dabei wurde festgestellt, dass es ausgeführt werden kann, "ohne eine Anhebung der departementübergreifenden Entwässerungsabgabe zu stark in Anspruch nehmen zu müssen", der wichtigsten Einnahmequelle des Zusammenschlusses.

In Saint-Etienne waren die Nebenrechnungen Wasserversorgung und Entwässerung 1992 abgeschafft worden. Nach Intervention der Rechnungskammer 1996 wurden sie 1997 wieder

eingeführt. Die letzte Kontrolle hat ergeben, dass nicht zweckgerechte Aufwendungen in diesen Rechnungen verbucht, aber keine Einnahmen auf sie angerechnet worden waren.

Die Entwicklung des Wasserpreises wurde ebenfalls aufmerksam überwacht. So erklärt das Aufholen von Ausrüstungsrückständen im Entwässerungsbereich zum Teil die beobachteten Preisanhebungen sowohl in Saint-Etienne als auch beim SIAAP. In Saint-Etienne, wo der Wasserpreis besonders hoch ist, gelten ausgesprochen strenge vertragliche Strafklauseln wie die Indexierung des Preises mit einer Reihe von Entwicklungsfaktoren, deren Progression stärker ist als das allgemeine Verbraucherpreisniveau.

Im Fall des SIAAP bringt die komplexe Organisation der Entwässerung mit drei oder vier Entwässerungsgebührenstufen eine deutliche Schwankung in der Fakturierung der Dienstleistung je nach den versorgten Kommunen mit der entsprechenden Folge für den Gesamtwasserpreis mit sich.

- Blick auf die organisatorischen Aspekte:

Die Feststellungen beziehen sich sowohl auf die interne Strukturierung der Gebietskörperschaft als auch auf ihre Beziehungen zu anderen Körperschaften.

Im Bereich der **internen Organisation** erstreckt sich die Prüfung auf die Geeignetheit der Mittel des Trägers für die wahrzunehmenden Aufgaben.

Im Falle Saint-Etiennes, das mit dem Betrieb seiner Wasserversorgungs- und Entwässerungsleistungen ein Unternehmen beauftragt hat, wurden sowohl die schlechte Organisation der für die Kontrolle des Betreibers zuständigen Dienststelle als auch die unzureichende Kontrolle des Betreibers der Versorgungsleistungen durch die Kommune festgestellt.

Beim SIAAP gab es aus historischen Gründen keine wirklichen Personalverwaltungsfunktionen. Der Zweckverband versah seine Aufgabe nämlich mit Personal (1400 Bedienstete) einer anderen Gebietskörperschaft (der Stadt Paris) und befand sich deshalb in einer Abhängigkeitssituation mit großen Schwierigkeiten, sowohl zahlenmäßig als auch qualitativ die Zahl der Mitarbeiter an den Bedarf anzupassen.

In Saint-Etienne hatte die Kommune zwar eine für die Kontrolle des Betreibers ihrer Wasserversorgung zuständige Dienststelle geschaffen, die Funktionsweise dieser Stelle wies jedoch zahlreiche Mängel auf: fehlende Dienstbeständigkeit des mit der technischen Kontrolle betrauten Personals, schlechte Absprache zwischen technischem Dienst und Finanzkontrolldienst (ersterer hatte es versäumt, letzterem die vom Betreiber eingereichten Berichte zuzuleiten).

Immer öfter werden die großen Daseinsvorsorgeleistungen auf der Ebene der geographischen städtischen Einheit des Großraums verwaltet, was Anlass zur Prüfung der **Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften** gibt.

In der Region Paris ist der SIAAP nur für den nachgelagerten Teil (Abwasserbehandlungsanlagen) des Entwässerungssystems für insgesamt über 8 Millionen Einwohner zuständig. Das Gesamtsystem, das sich aus den Abwassersammeldiensten von über 300 Gemeinden zusammen mit 4 Departements, die Bauwerke zur Zusammenführung der Abwässer verwalten, zusammensetzt, ist schlecht koordiniert. Die Folgen daraus hatte der SIAAP in Form starker Betriebs- und Finanzierungseinschränkungen zu tragen. So muss er bei Regen die aus seinen Bauwerken kommenden Wassermengen behandeln und zugleich den Austritt von verschmutztem Wasser in die Natur unterbinden können. Die durch

das Regenwasser ausgelöste Überauslastung der vom SIAAP errichteten und bewirtschafteten Bauwerke wird aber nicht im allgemeinen Haushalt der Kommunen ausgewiesen und damit von den Gemeindesteuerzahlern getragen, vielmehr muss der Wassernutzer für sie aufkommen.

In Saint-Etienne hat die (technische, mit einer Vielzahl von Bewirtschaftungsweisen, Verträgen und Betreibern aber vor allem rechtliche) Komplexität des Kanalisationsnetzes trotz der Gründung einer mit der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden beauftragten Großraumgemeinschaft keine Vereinheitlichung der Bewirtschaftung dieser Daseinsvorsorgeleistung zugelassen.

Die Trinkwasserversorgung wird im überwiegenden Teil des Großraums von der beauftragten Dienststelle der zentralen Gemeinde sichergestellt, allerdings unter unbestimmten rechtlichen Bedingungen, die Quelle von Rechtsstreitigkeiten vor den Gerichten sind. Eine dieser Streitsachen mündete zum Beispiel in die Überlassung von Einnahmen in Höhe von 2,4 Millionen Euro für Wasserverkäufe durch Saint-Etienne an eine andere Gemeinde, die den Betrag angefochten hatte. Auch hier ist eine Bewirtschaftung auf Großraumbene geboten.

- Erbrachte Dienstleistung:

Bei der Prüfung der Gebietskörperschaft werden folgende qualitative Unzulänglichkeiten hervorgehoben:

- fehlende Mittel: Auslastung der Kläranlagen, unzureichende Behandlungskapazitäten, insbesondere bei Regen (SIAAP) oder durch Schwächen des Entwässerungssystems (Saint-Etienne);
- mangelnder Schutz der Wasservorkommen (Fassungsschutz, Warnanlagen), fehlende Querverbindungen mit benachbarten Netzen (Saint-Etienne).

Dieser Aspekt der Prüfungsarbeit nimmt immer mehr Raum ein. In den jüngsten Arbeiten der regionalen Rechnungskammern wird im Übrigen Nachdruck gelegt auf die Festsetzung von Leistungsindikatoren, die eine objektive Qualitätsmessung erlauben, mit Verbindungen zwischen den eingesetzten Mitteln und den erzielten Ergebnissen unabhängig davon, ob der Betrieb der Wasserversorgungs- und Entwässerungsleistungen von Unternehmen oder vom Dienst einer Körperschaft des öffentlichen Rechts sichergestellt wird.

3. - Die Publizität der thematischen Kontrollen

3.1. – Der Feststellungsbericht

Ich werde auf die Kommunikation im Rahmen des Feststellungsberichts nicht eingehen, da seine Ausstrahlung auf die Gebietskörperschaft begrenzt ist und bereits mein Kollege Pages über ihn referiert hat.

3.2. – Der öffentliche Bericht des Rechnungshofes

Der höchste Wirkungsgrad der thematischen Kontrolle kann erzielt werden, wenn das Ergebnis der durchgeführten Untersuchung im Rahmen eines öffentlichen Berichts des Rechnungshofes veröffentlicht wird. Diese Publizität der Feststellungen kann in zweierlei Form erfolgen:

- in Form der Aufnahme in den Jahresbericht des Rechnungshofes, in dem das untersuchte Thema auf etwa zehn Seiten neben anderen Aspekten der Tätigkeit der Finanzgerichtsbarkeitsorgane behandelt wird;
- in Form eines öffentlichen Sonderberichts mit rund hundert Seiten, die vollständig dem untersuchten Thema gewidmet und von den Antworten der betroffenen juristischen Personen (Ministerien, Gebietskörperschaften, Gesellschaften) begleitet sind.

Die Wirkung sowohl auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gebietskörperschaften, ob sie nun zum Untersuchungskreis gehören oder nicht, als auch auf die Entwicklung nationaler Gesetze und Verordnungen kann erheblich sein. So übte ein 1997 erschienener öffentlicher Sonderbericht zum Thema Wasser und Entwässerung insofern realen Einfluss aus, als sich die Gebietskörperschaften und die nationalen Behörden ebenso wie die Öffentlichkeit und die Presse der großen wasserpolitischen Herausforderungen in Frankreich stärker bewusst wurden.

- - -

Als Krönung einer von den meisten regionalen Rechnungskammern durchgeführten ergebnisreichen thematischen Untersuchung steht ein neuer öffentlicher Sonderbericht über die Bewirtschaftung öffentlicher Wasserversorgungs- und Entwässerungsleistungen vor dem Erscheinen. Er ist das Resultat einer anhand von über 200 Haushalts- und Wirtschaftsführungsprüfungen durchgeführten Arbeit, von denen rund fünfzig ausdrücklich erwähnt werden, darunter die des SIAAP und Saint-Etienne. Im Zuge seiner Erstellung fanden Treffen mit der für Umwelt zuständigen Direktion der Europäischen Gemeinschaft, mit französischen Ministerialstellen (Innenministerium, Umweltministerium), Volksvertretern und Berufsfachverbänden statt. Während die zunächst vorgesehene Untersuchung nur ein einfacher Fortschrittsbericht war, veranlasste die Vielfältigkeit des Stoffs, über den ursprünglichen Entwurf hinauszugehen und den Weg hin zu einem evaluierenden Vorgehen einzuschlagen.

Durch unsere Kontakte ist uns klar geworden, dass der Bericht von den Volksvertretern und den diversen Akteuren des Wasserversorgungs- und Entwässerungssektors erwartet wurde. In dem Bericht werden Maßnahmen zur Klärung der Bewirtschaftung im Sektor (Normalisierung der Übertragungskonten und des Berichts des Übertragungsempfängers), zur Verbesserung seiner wettbewerbsbezogenen Funktionsfähigkeit und der dem Benutzer erbrachten Dienstleistung vorgeschlagen, damit dieser eine hochwertige Dienstleistung zu einem für ihn tragbaren Preis erhält, vor allem wenn er klar über die wirtschaftlichen und Umweltherausforderungen informiert worden ist.

Ch. Berninger
Senatspräsident
der regionalen Rechnungskammer
Haute-Normandie