

DIE KOMMUNIKATION UND PUBLIZITÄT DER FESTSTELLUNGEN DER REGIONALEN RECHNUNGSKAMMERN

Die Feststellungsberichte über die kommunalen Gebietskörperschaften

Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen,

bevor ich Ihnen über den Inhalt der Feststellungsberichte referiere, die die regionalen Rechnungskammern an die Anweisungsbefugten richten, möchte ich zunächst einige Bemerkungen über unsere Verfahren vorausschicken.

I – Die Verfahren

Die von den französischen Finanzgerichtsbarkeitsorganen durchgeführten Kontrollen im Bereich der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung münden in die Erstellung von Untersuchungsberichten, die der untersuchende Richter dem Richterkollegium vorlegt.

Die Prüfung des Untersuchungsberichts kann verschiedene Folgeschritte nach sich ziehen: gerichtliche, Weiterleitung an den Hof für Haushalts- und Finanzdisziplin (Cour de discipline budgétaire et financière), Weiterleitung an die ordentlichen Gerichte, Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung.

Insbesondere im Falle der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung schließt der Untersuchungsbericht nach erfolgter Besprechung mit einer der folgenden zwei Situationen:

- 1) Situation 1: Das Richterkollegium ist der Ansicht, dass die Kontrolle keinen Anlass zu einer erheblichen Bemerkung gibt.

In diesem Fall richtet die Kammer ein Verfahrensabschlussschreiben an die Exekutive und gegebenenfalls an die früheren Verantwortlichen, um ihnen mitzuteilen, dass keine Feststellungen zu treffen waren.

- 2) Situation 2: Das Richterkollegium ist der Ansicht, dass alle oder einige der vom untersuchenden Richter in seinem Untersuchungsbericht getroffenen Feststellungen dem Anweisungsgefugten und gegebenenfalls den früheren Anweisungsbefugten und den beteiligten Personen mitgeteilt werden müssen.

In diesem Fall wird ein Streitiges Verfahren mit der Exekutive und gegebenenfalls den früheren Verantwortlichen in folgender Form eingeleitet:

- Die Kammer leitet ihnen einen vertraulichen vorläufigen Feststellungsbericht zu.
- Die Empfänger können innerhalb einer bestimmten Frist, in der Regel zwei Monate, darauf antworten.
- Die Kammer berät unter Berücksichtigung dieser Antworten und nach etwaiger Anhörung der Betroffenen durch die Kammer erneut über jede der Feststellungen und kann:
 - entweder eine Feststellung niederschlagen, wenn sie der Auffassung ist, dass sie mit Blick auf den Gesamtbericht nicht mehr begründet oder nur wenig relevant ist;

- oder die ursprüngliche Feststellung aufrechterhalten, eventuell in geänderter Fassung, um vom Anweisungsbefugten vorgebrachten Argumenten Rechnung zu tragen.

Das Verfahren wird im gegebenen Fall mit weiteren betroffenen Personen eingeleitet, denen die sie betreffenden Feststellungen zur Gegenrede zugestellt werden.

Falls am Ende dieses Verfahrens sämtliche ursprünglichen Feststellungen niedergeschlagen werden, richtet die Kammer ein Kontrollabschluss schreiben an die Exekutive und gegebenenfalls an die früheren Verantwortlichen.

Werden hingegen alle oder einige der ursprünglichen Feststellungen bestätigt, richtet die Kammer einen (noch vertraulichen) endgültigen Feststellungsbericht an die amtierende Exekutive und gegebenenfalls an die betroffenen früheren Verantwortlichen. Sie alle können noch innerhalb einer Frist von einem Monat Erklärungen oder Bemerkungen einreichen.

Nach Ablauf dieser erneuten Frist stellt die Kammer der amtierenden Exekutive ihren endgültigen Feststellungsbericht nebst der etwaigen letzten Antwort der amtierenden Exekutive und der der früheren Verantwortlichen zu. Das Gesamtschriftstück aus endgültigem Feststellungsbericht und letzten Antworten muss der beschlussfassenden Versammlung für ihre nächste Sitzung mitgeteilt werden und Gegenstand ihrer Beratungen sein.

Sobald die nächste Sitzung der beschlussfassenden Versammlung stattgefunden hat, können der endgültige Feststellungsbericht und die letzte Antwort der Exekutive im Rahmen der Kommunikation verbreitet werden.

II – Die Definition der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung

Die an die Führungskräfte der kommunalen Gebietskörperschaften gerichteten Feststellungen bewegen sich natürlich in dem Rahmen und in den Grenzen, die vom Gesetzgeber festgelegt wurden. Sie sind in Artikel L. 211-3 unserer Finanzgerichtsbarkeitsordnung (Code des juridictions financières) kodifiziert und wurden kürzlich durch das Gesetz Nr. 2001-12428 vom 21. Dezember 2001 präzisiert. Danach gilt:

"Die Kammer prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gebietskörperschaften und ihrer juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung erstreckt sich auf die Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführungshandlungen, auf die Wirtschaftlichkeit der eingesetzten Mittel und auf die Bewertung der erzielten Ergebnisse im Vergleich zu den von der beschlussfassenden Versammlung oder dem beschlussfassenden Organ festgesetzten Zielen. Die Zweckmäßigkeit dieser Ziele kann nicht Gegenstand von Feststellungen sein."

Tatsächlich nimmt die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung eine beherrschende Stellung innerhalb der von den regionalen Rechnungskammern durchgeführten Kontrollen ein.

III – Der Inhalt der Feststellungsberichte an die Anweisungsbefugten

Ganz gleich, ob es sich um die vorläufigen Feststellungsberichte handelt, die vertraulich und streitig sind, oder um die endgültigen Feststellungsberichte, in denen die Antwortargumente der Führungskräfte berücksichtigt sind und die in der Regel einen stärkeren Gesamtschaubarakter aufweisen als die vorläufigen Berichte, in jedem dieser Berichte werden die im Zuge der Beratungen kollegial beschlossene Feststellungen auf der Grundlage eines schriftlichen Untersuchungsberichts, der vom untersuchenden Richter seinen Kollegen mündlich vorgetragen wird, dargelegt.

Diese Feststellungen befassen sich im Allgemeinen mit der finanziellen Lage der Gebietskörperschaft und decken gegebenenfalls Unregelmäßigkeiten in der Haushalts- und Wirtschaftsführung und bei der Kontrolle aufgefallene Missachtungen gesetzlicher und verordnungsrechtlicher Bestimmungen auf. Sie können auch die Form von Empfehlungen annehmen. Nach einigen Jahren der Unsicherheit streuen die Kammern jetzt auch stärker positive Bemerkungen in die Berichte ein, insbesondere im Bereich der Folgemaßnahmen im Anschluss an frühere Feststellungen.

Im Rahmen der vom Gesetzgeber festgelegten Vorrechte und unter Achtung der Zweckmäßigkeit der von den beschlussfassenden Versammlungen getroffenen Wahlen gehen die Kammern immer öfter auch zur Bewertung der erzielten Ergebnisse im Vergleich zu den von der Gebietskörperschaften festgesetzten Zielen über.

Sind die Feststellungsberichte der Kammer das Ergebnis normierter Kontrollen?

Dies hängt im Allgemeinen von der Größe der kontrollierten Körperschaft ab.

So werden kleine Körperschaften, bei denen wirtschaftlich und finanziell nur wenig auf dem Spiel steht, ausgenommen Sonderfälle von Gebietskörperschaften in verschlechterter Finanzlage oder bei denen die Kammer Kenntnis von Unregelmäßigkeiten in der Haushalts- und Wirtschaftsführung oder von Veruntreuungen erhalten hat, verschlankten und sehr oft normierten Kontrollen unterzogen. Die Prüfung der Gebietskörperschaft beinhaltet in dem Fall die Untersuchung von Finanzkennzahlen zu den Fixkosten, zur Selbstfinanzierungsfähigkeit, zur Verschuldung und zur Entwicklung der Betriebs- und Investitionsausgaben und der gegebenenfalls von der Körperschaft auf Grund ihrer Beziehungen zu ihren Satelliten, insbesondere gemischtwirtschaftlichen Unternehmen und Vereinen, oder von in Abhängigkeit von Dritten geleisteten Ausfallbürgschaften eingegangenen Risiken.

Dagegen wird die Haushalts- und Wirtschaftsführung von großen Gebietskörperschaften und Einrichtungen, bei denen wirtschaftlich viel auf dem Spiel steht, einer eingehenden Kontrolle durch die französischen Finanzgerichtsbarkeitsorgane unterworfen. Die Prüfung wird in der Regel vom untersuchenden Richter oder von einem Kontrolleursteam in eigener Verantwortung nach den Orientierungsvorgaben des jährlichen Kontrollprogramms der Kammer durchgeführt. Die Orientierungsvorgaben beruhen auf zwei Ansatzarten:

- einem internen Ansatz ausgehend von den Rechnungen, ihren Belegen und anderen Unterlagen, die von der Kammer zwischen zwei Kontrollen zusammengetragen werden, etwa Briefe von Bürgern an die Verwaltung, Zeitungsausschnitte, Inspektionsberichte ...,
- und einem externen Ansatz in Form diverser Konsultationen, insbesondere Interviews mit dem Anweisungsbefugten, seinen Dienststellen, dem Buchhalter der Körperschaft, den betroffenen zentralstaatlichen Dienststellen.

Zu den als verpflichtend einzustufenden Passagen gehört, dass in vielen Berichten, ohne dass ihre Normierung erforderlich gewesen wäre, dazu tendiert wird, zumindest überblicksartig, den Kontext aufzuzeigen, in den sich die Gebietskörperschaft einordnet: geographische Lage, politischer, wirtschaftlicher, demographischer, sozialer Hintergrund, Beziehungen zu Satelliten wie gemischtwirtschaftlichen Unternehmen oder Vereinen, gemeindeübergreifende Strukturen, denen die Kommune angeschlossen ist, übertragene Leistungen der Daseinsvorsorge. All dies sind Merkmale, mit denen sich der Kontext, in dem sich die Gebietskörperschaft bewegt, herausarbeiten lässt.

Der zweite Punkt, der künftig ebenfalls verpflichtend ist, bezieht sich auf die Folgemaßnahmen, die von der Gebietskörperschaft hinsichtlich der bei ihrer vorausgehenden Kontrolle getroffenen Feststellungen ergriffen wurden. Es gilt also die Maßnahmen zu beurteilen, die von der Gebietskörperschaft als Reaktion auf von der Kammer an den Anweisungsbefugten gerichtete Bemerkungen getroffen wurden. Die in

diesem Zusammenhang gemachten Beobachtungen sind relativ zufriedenstellend, da die kommunalen Führungskräfte meist ihre Fehler korrigieren und interne Kontrollstrukturen schaffen, die in der Lage sind zu vermeiden, dass sie erneut begangen werden. Ebenfalls zu bemerken ist, dass allein schon die Feststellung einer verschlechterten Finanzlage die Exekutive sehr oft veranlasst, ihre Haushalts- und Wirtschaftsführungsvorgaben zu ändern, um die Finanzen der Körperschaften zu sanieren: bessere Betriebskostenbeherrschung, vorübergehende Absenkung von Investitionsausgaben, bessere Verfolgung des Schuldenmanagements und Kassengebarens, Initiativen im Bereich von für die Körperschaften günstigen Kreditneuverhandlungen, intensivere Überwachung der Übertragung öffentlicher Versorgungsleistungen, prospektive Studien im Vorfeld hoher Investitionen ... Auf positive Ergebnisse, die im Anschluss dieser Kontrollen erzielt werden, wird in dem vom Rechnungshof herausgegebenen öffentlichen jährlichen Tätigkeitsbericht der regionalen und territorialen Rechnungskammern hingewiesen.

Ein dritter Punkt bezieht sich auf die finanzielle und buchhalterische Situation der Gebietskörperschaft und ihre Entwicklung im geprüften Zeitraum. Es handelt sich hierbei insofern um eine fast verpflichtende Passage im Bericht, als es schlecht vorstellbar ist, dass sich ein Finanzgerichtsbarkeitsorgan den Blick auf die Finanzen einer Körperschaft erspart, nachdem es sich bereits der Zuverlässigkeit und Richtigkeit der vorgelegten Rechnungen vergewissert hat. Die finanzielle Analyse wird künftig mit einer besonderen Software vorgenommen, die schrittweise verfeinert und im Wesentlichen mit Daten gefüttert wird, die von den zuständigen Dienststellen des französischen Finanzministers bereitgestellt werden, da sie über alle Finanz- und Rechnungsführungsdaten der kommunalen Gebietskörperschaften verfügen. Diese in der Regel retrospektive, seltener prospektive Finanzanalyse führt zu einem doppelten Ansatz: einem evaluierenden Ansatz, mit dem die Tätigkeit der Gebietskörperschaft und ihre Leistungsfähigkeit gemessen werden kann, und einem Risikobestimmungsansatz (Beziehungen zu gemischtwirtschaftlichen Unternehmen, bezuschussten Vereinen gewährte Ausfallbürgschaften ...).

Dieser Ansatz gliedert sich in ein klassisches, mittlerweile aber gut beherrschtes Schema ein, das die Entwicklung der Betriebseinnahmen- und -ausgabenposten der Gebietskörperschaft und ihre Fähigkeit, die von der beschlussfassenden Versammlung beschlossenen oder geplanten neuen Investitionen zu finanzieren, misst. Die Analyse geht dabei natürlicherweise vom Mobilisierungsgrad des Steueraufkommens der Gebietskörperschaft, ihrem Verschuldungsstand und der Betriebs- und Investitionskostenstruktur aus. Im Zuge der Analyse wird unter anderem die Methode der vergleichenden Kennzahlenentwicklung angewandt, ein Ansatz, der jedoch zur Berücksichtigung örtlicher Besonderheiten relativiert wird: mehr oder weniger starke Ausgliederung bestimmter, normalerweise der Gebietskörperschaft zufallender Tätigkeiten, Zugehörigkeit oder nicht zu einer oder mehreren gemeindeübergreifenden Strukturen, Sonderstellung der Kantonshauptorte, der zentralen Kommunen ... Mit einem Wort, all dies sind Elemente, die, wie klar zu erkennen ist, die Kennzahlen beeinflussen, und das in einem Maße, dass sich mitunter jeder Vergleich mit einem regionalen oder nationalen Bezugsdurchschnitt verbietet, um es nur bei der Entwicklung der Kennzahlen im geprüften Zeitraum bewenden zu lassen.

Aus dieser Fähigkeit der Gebietskörperschaft, durch ein ausgewogenes Zusammenspiel von Finanzierungen, sei es durch Eigenmittel oder durch Fremdmittelaufnahme, mit ihren Ausgaben fertig zu werden, leiten sich die Schlussfolgerungen der Kammer ab.

Sie haben den endgültigen Feststellungsbericht für die Stadt Pau (80.000 Einwohner) in der südfranzösischen Region Aquitaine an den Ausläufern der Pyrenäen erhalten. Im entsprechenden Bericht wird auch auf die Finanzlage der Kommune eingegangen.

Zu den weiteren Punkten, die regelmäßig von den Kammern geprüft werden, gehören an prominenter Stelle die öffentlichen Aufträge, wenngleich die Verdingungsordnung, zumindest der Form nach, immer gewissenhafter eingehalten wird und keinen Anlass mehr zu der in der Vergangenheit so heftigen Kritik gibt. Aus diesem Grund ist die Prüfung der öffentlichen

Aufträge im Übrigen künftig sehr oft mit der Prüfung der inneren Organisation der Gebietskörperschaft, der ins Leben gerufenen Verfahren und des Umlaufs von Informationen in der örtlichen territorialen Verwaltung im Hinblick auf die beschlussfassende Versammlung und für die örtliche Bevölkerung gekoppelt.

Auch die Personalkosten, die 40-50% der Betriebskosten der kommunalen Gebietskörperschaften ausmachen, entgehen der Neugier der Kammern nicht. Die Entwicklung des Haushaltsvolumens, das sie darstellen, die Gesetzmäßigkeit von Nebenvergütungen, Nebentätigkeiten und Nebeneinkünfte, Laufbahnmanagement, Beschäftigung von Behinderten, Einstellungsbedingungen von Vertragsbediensteten (d.h., die keine Beamten sind), all dies sind Punkte, denen in den meisten Fällen das Augenmerk gilt und die Anlass zu mitunter kritischen Feststellungen geben. Absentismus erscheint gleichfalls auf der Liste der am häufigsten behandelten gemeinsamen Prüfungsthemen, wenngleich die Bemerkungen in den Berichten im Augenblick noch sehr sachverhaltsbezogen bleiben. Die laufende Auswertung der Sozialbilanzen der mittelgroßen und großen Städte durch eine der regionalen Rechnungskammern, nämlich die der Region Haute-Normandie, dürfte zu gegebener Zeit zur Zusammenstellung von Monographien führen, auf denen sich, mit der gebotenen Vorsicht, vergleichende Beobachtungen stützen können.

Alle diese besonderen Punkte nehmen jedoch nicht die gesamte Zeit in Anspruch, die für die Prüfung der Rechnungen und der Haushalts- und Wirtschaftsführung der kontrollierten Körperschaften aufgewendet wird. So kann sich die Aufmerksamkeit der untersuchenden Richter und ihrer Assistenten auch auf andere Ausgaben in signifikanter Höhe oder die vereinzelte Schwankungen aufweisen, richten. Dies kann bei Posten wie den Diäten der Gemeinderatsmitglieder, Abschreibungen, Rückstellungen oder außergewöhnlichen Aufwendungen der Fall sein. Als Beispiele mögen Ihnen die Bemerkungen zu diesen Fragen im Feststellungsbericht an den Bürgermeister der Stadt Pau dienen.

Von den soeben angesprochenen Punkten abgesehen können sich die Kontrollen auf die Betriebs- oder Investitionsausgaben im Rahmen örtlicher Besonderheiten erstrecken, bei denen wirtschaftlich sehr viel auf dem Spiel steht oder die sich weithin auswirken. Beispiele finden Sie wiederum im Feststellungsbericht für die Stadt Pau im Zusammenhang mit dem Bau und der Bewirtschaftung eines großen Veranstaltungssaales.

Innerhalb dieser Kontrollreihe, bei denen der untersuchende Richter, natürlich im Rahmen der kontrollpolitischen Vorgaben der Kammer, ein hohes Maß an Eigeninitiative besitzt, können auch die Kontrollen der Übertragungen von Daseinsvorsorgeleistungen erfolgen. Diese nehmen immer stärker die Form von Bewertungen der verfolgten Politik an. Mein Kollege Christian Berninger wird im Zusammenhang mit den öffentlichen Wasserversorgungs- und Entwässerungsleistungen der Stadt Saint-Étienne und des Zweckverbands SIAAP des Großraums Paris darauf zurückkommen.

Alle diese Themen und Bemerkungen wählen wir je nachdem, was wirtschaftlich und finanziell bei ihnen auf dem Spiel steht und wie schwerwiegend oder beispielhaft festgestellte Fehler sind, aus.

In dem besonderen Fall, dass die Kontrollarbeiten im Rahmen nationaler Untersuchungen erfolgen, die mehrere regionale Rechnungskammern und oft auch den Rechnungshof zusammenführen, werden von einem nationalen Lenkungsausschuss Kontrollhilfsblätter für die durchzuführenden Ermittlungen erstellt. In diesem Fall bleibt zwar trotzdem den untersuchenden Richtern die Initiative individueller Nachforschungen überlassen, die Kontrolle ist aber stärker aufsichts- und autoritätsgebunden und kollektiv organisiert. Dies erleichtert die nationale Gesamtschau und erhöht die Demonstrationskraft der Feststellungen.

Von den Themen bereits durchgeführter oder laufender Untersuchungen auf örtlicher oder landesweiter Ebene möchte ich unter anderem anführen: die sozialen Maßnahmen in den

Departements, das Mindesteingliederungseinkommen beschäftigungsloser Arbeitnehmer, Feuerwehr und Rettungsdienste, Spielkasinos, Verwaltung von Jachthäfen, Wasserpolitik, Interkommunalität, Krankenhäuser, Unterbringung pflegebedürftiger alter Menschen, Wirtschafts- und Verwaltungsführung des Bildungswesens.

IV – Die Form der Berichte

Erlauben Sie mir zuletzt, noch einige Worte zur Form unserer Berichte und zu den wesentlichen Empfehlungen, die vorrangig für ihre Abfassung gelten, zu sagen.

So wird über die klassischen Abfassungsratschläge hinaus den Richtern empfohlen:

- eine logische Darstellung, die vom Allgemeinen zum Besonderen fortschreitet, zu beachten;
- die Feststellungen hierarchisch zu gliedern;
- vollständige Neutralität bei Titeln und Stil zu wahren;
- durch Verwendung eines gebräuchlichen Wortschatzes die Klarheit der vermittelten Botschaft sicherzustellen und Fachbegriffe erst zu gebrauchen, nachdem sie erklärt worden sind.

Was nun die Länge der den Anweisungsbefugten zugestellten Berichte angeht, so sind sich sehr viele unter uns in der Auffassung einig, dass ein Bericht von Sonderfällen abgesehen nicht mehr als fünfzehn bis zwanzig Seiten umfassen sollte. Darüber läuft man Gefahr, an Einzelheiten ohne demonstrativen Mehrwert kleben zu bleiben, aber auch, den Leser zu langweilen, sei dies der unmittelbare Empfänger oder, und hier ist dies noch wichtiger, der Bürger als Nutzer der Verwaltung.

Dies sind, meine Damen und Herren, in dieser kurzen Zeit nur in groben Zügen dargestellt, die wesentlichen Merkmale eines Feststellungsberichts.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

Jacques Pages
Senatspräsident
Regionale Rechnungskammer
Aquitaine