



**DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF
DES FREISTAATES SACHSEN**

IM NAMEN DES VOLKES

Urteil

**In dem Verfahren
der Normenkontrolle auf kommunalen Antrag**

1. der Landeshauptstadt Dresden, vertreten durch den Oberbürgermeister,
Dr. Külz-Ring 19, 01067 Dresden,
2. der Stadt Hainichen, vertreten durch den Bürgermeister,
Markt 1, 09661 Hainichen,
3. der Stadt Löbau, vertreten durch den Oberbürgermeister,
Altmarkt 1, 02708 Löbau,
4. der Stadt Oelsnitz im Vogtland, vertreten durch die Oberbürgermeisterin,
Markt 1, 08606 Oelsnitz (Vogtl)
5. der Stadt Oschatz, vertreten durch den Oberbürgermeister,
Neumarkt 1, 04758 Oschatz,
6. der Stadt Plauen, vertreten durch den Oberbürgermeister,
Unterer Graben 1, 08523 Plauen,
7. der Stadt Radeburg, vertreten durch den Bürgermeister,
Heinrich-Zille-Straße 6, 01471 Radeburg,

8. der Stadt Schneeberg, vertreten durch den Bürgermeister,
Markt 1, 08289 Schneeberg und
9. der Stadt Werdau, vertreten durch den Oberbürgermeister,
Markt 10-18, 08412 Werdau

Verfahrensbevollmächtigte: Prof. Dr. W.
und

Rechtsanwälte, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater
B.
Rechtsanwalt und Notar Dr. B.

hat der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen durch den Vizepräsidenten des Verfassungsgerichtshofes Klaus Budewig, sowie die Richter Ulrich Hagenloch, Alfred Graf von Keyserlingk, Hans Dietrich Knoth, Hans v. Mangoldt, Heinrich Rehak, Siegfried Reich, Hans-Peter Schneider und Hans-Heinrich Trute

auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 28. April 2005

für Recht erkannt:

1. Die Anträge werden zurückgewiesen, soweit die Antragstellerinnen die Verletzung ihres Selbstverwaltungsrechts aus Art. 82 Abs. 2 SächsVerf durch § 96 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 2a SächsGemO rügen.
2. Die Anträge werden zurückgewiesen, soweit die Antragstellerinnen zu 1., zu 4., zu 6., zu 8. und zu 9. die Verletzung ihres Selbstverwaltungsrechts aus Art. 82 Abs. 2 SächsVerf durch § 96 Abs. 2 Nr. 9 SächsGemO rügen.
3. Der Antrag wird zurückgewiesen, soweit die Antragstellerin zu 8. die Verletzung ihres Selbstverwaltungsrechts aus Art. 82 Abs. 2 SächsVerf durch § 95 Abs. 2 SächsGemO rügt.
4. Die Anträge werden zurückgewiesen, soweit die Antragstellerinnen zu 2., zu 4., zu 5., zu 7. und zu 8. eine Verletzung des Art. 85 Abs. 2 SächsVerf durch § 103 Abs. 1 SächsGemO rügen.
5. Im Übrigen werden die Anträge verworfen.

G r ü n d e:

A.

Die Antragstellerinnen wenden sich mit ihrem am 31. März 2004 bei dem Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen eingegangenen und mit nachgereichtem Schriftsatz vom 17. Dezember 2004 konkretisierten Anträgen im Verfahren der Normenkontrolle auf kommunalen Antrag gegen Regelungen, die durch Art. 1 Nr. 9, Art. 1 Nr. 10 und Art. 1 Nr. 14 Gesetz zur Änderung des kommunalen Wirtschaftsrechts und des Sächsischen Wassergesetzes vom 23. Januar 2003 (SächsGVBl. S. 49 ff.) in die Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO) eingefügt worden und am 1. April 2003 in Kraft getreten sind.

I.

1. Die angegriffenen Normen stehen in dem die Unternehmen und Beteiligungen der Gemeinde betreffenden Abschnitt der Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (§ 95 Abs. 2, § 96 Abs. 2 Nr. 2; Nr. 2a; Nr. 9 SächsGemO) sowie im Abschnitt über das Prüfungswesen (§ 103 SächsGemO) und haben folgenden Wortlaut (die Vorschriften werden in ihrem Regelungszusammenhang dargestellt, wobei die angegriffenen Regelungen *kursiv* gedruckt sind):

§ 95 Unternehmen der Gemeinde

- (1) Unternehmen der Gemeinde können geführt werden:
 1. nach den Vorschriften dieses Gesetzes über die Haushaltswirtschaft,
 2. als Eigenbetriebe,
 3. in einer Rechtsform des privaten Rechts.
- (2) *Ein Unternehmen in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft darf die Gemeinde nur errichten, übernehmen, wesentlich verändern oder sich daran unmittelbar oder mittelbar beteiligen, wenn der öffentliche Zweck des Unternehmens nicht ebenso gut in einer anderen Rechtsform erfüllt wird oder erfüllt werden kann.*
- (3) Vor der Errichtung, Übernahme und wesentlichen Veränderung eines Unternehmens im Sinne von Absatz 1 Nr. 3 sowie der unmittelbaren oder mittelbaren Beteiligung an einem solchen ist der Gemeinderat umfassend über die Chancen und Risiken der beabsichtigten unternehmerischen Betätigung sowie über deren Auswirkungen auf die private Wirtschaft zu unterrichten. Vor dem Beschluss über die Rechtsform des Unternehmens hat der Gemeinderat die Vor- und Nachteile der in Betracht kommenden öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Organisationsformen im konkreten Einzelfall abzuwägen.

§ 96 Unternehmen in Privatrechtsform

- (1) Die Gemeinde darf zur Erfüllung ihrer Aufgaben ein Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts nur errichten, übernehmen, unterhalten, wesentlich verändern oder sich daran unmittelbar oder mittelbar beteiligen, wenn
 1. durch die Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrages oder der Satzung die Erfüllung der Aufgaben der Gemeinde sichergestellt ist,
 2. die Gemeinde einen angemessenen Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan des Unternehmens erhält und
 3. die Haftung der Gemeinde auf einen ihrer Leistungsfähigkeit angemessenen Betrag begrenzt wird.

(2) Steht der Gemeinde allein oder zusammen mit anderen kommunalen Trägern der Selbstverwaltung, die der Aufsicht des Freistaates Sachsen unterstehen, eine zur Änderung des Gesellschaftsvertrages oder der Satzung berechtigende Mehrheit der Anteile zu, ist im Gesellschaftsvertrag oder in der Satzung festzulegen, dass

1. die Abschlussprüfung im Umfang des § 53 Abs. 1 des Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz – HGrG) vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3961) geändert worden ist, durchgeführt wird,
2. *den örtlichen und überörtlichen Prüfungsbehörden (§§ 103, 108) die in § 54 HGrG vorgesehenen Befugnisse eingeräumt sind,*
- 2a. *den örtlichen und überörtlichen Prüfungsbehörden das Recht eingeräumt ist, die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Unternehmens zu prüfen,*
3. a) für die Errichtung und Übernahme von Unternehmen, die wesentliche Veränderung des Unternehmens, die Beteiligung an Unternehmen,
 b) für die Verfügung über Vermögen und die Aufnahme von Krediten, soweit die Rechtsgeschäfte von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung für das Unternehmen sind, und
 c) für die Bestellung und Abberufung von Mitgliedern der Geschäftsführung bei einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung die Zustimmung der Gesellschafterversammlung und bei einer Aktiengesellschaft die Zustimmung des Aufsichtsrats erforderlich ist,
4. in entsprechender Anwendung der Vorschriften des Sächsischen Eigenbetriebsgesetzes für jedes Wirtschaftsjahr ein Wirtschaftsplan aufgestellt und der Wirtschaftsführung eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde gelegt wird,
5. der Wirtschaftsplan und der Finanzplan sowie wesentliche Abweichungen hiervon der Gemeinde unverzüglich zur Kenntnis gebracht werden,
6. in entsprechender Anwendung der Vorschriften für große Kapitalgesellschaften im Dritten Buch des Handelsgesetzbuchs ein Jahresabschluss und ein Lagebericht aufgestellt und geprüft werden, sofern nicht weitergehende gesetzliche Vorschriften gelten,
7. der Jahresabschluss, der Lagebericht und der Prüfungsbericht des Abschlussprüfers der Gemeinde und der Rechtsaufsichtsbehörde unverzüglich zu übersenden sind; der Lagebericht hat auch die Angaben zu enthalten, die nach § 99 Abs. 2 für die Erstellung des Beteiligungsberichts notwendig sind,
8. die §§ 394 und 395 des Aktiengesetzes, soweit sie nicht unmittelbar Anwendung finden, entsprechend gelten,
9. *Beteiligungen, an denen dem Unternehmen allein oder zusammen mit anderen Unternehmen im Sinne von Halbsatz 1 die Mehrheit der Anteile zusteht, nur unterhalten werden dürfen, wenn den Nummern 1 und 2a bis 8 entsprechende Regelungen im Gesellschaftsvertrag oder der Satzung vereinbart sind.*

(3) Bei einer geringeren Beteiligung hat die Gemeinde darauf hinzuwirken, dass die im Absatz 2 genannten Regelungen getroffen werden.

(4) Rechtsgeschäfte nach Absatz 1 und Beschlüsse der Gemeinde in den Fällen der wesentlichen Veränderung sowie der mittelbaren Beteiligung bedürfen der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde. Über die Genehmigung ist binnen acht Wochen nach Eingang des vollständigen Antrags zu entscheiden. Der Eingang des Antrags ist der Gemeinde unverzüglich zu bestätigen; dabei ist auf fehlende Unterlagen hinzuweisen. Die Genehmigungsfrist kann durch die nächsthöhere Rechtsaufsichtsbehörde verlängert werden. Änderungen des Gesellschaftsvertrages oder der Satzung, die nicht genehmigungspflichtig sind, sowie Rechtsgeschäfte im Sinne von Absatz 2 Nr. 3 Buchst. b sind der Rechtsaufsichtsbehörde anzuzeigen.

[Die bundesrechtlichen Regelungen des Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz – HGrG) lauten:

§ 53 Rechte gegenüber privatrechtlichen Unternehmen

(1) Gehört einer Gebietskörperschaft die Mehrheit der Anteile eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts oder gehört ihr mindestens der vierte Teil der Anteile und steht ihr zusammen mit anderen Gebietskörperschaften die Mehrheit der Anteile zu, so kann sie verlangen, dass das Unternehmen

1. im Rahmen der Abschlussprüfung auch die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung prüfen lässt;
2. die Abschlussprüfer beauftragt, in ihrem Bericht auch darzustellen

- a) die Entwicklung der Vermögens- und Ertragslage sowie die Liquidität und Rentabilität der Gesellschaft,
 - b) verlustbringende Geschäfte und die Ursachen der Verluste, wenn diese Geschäfte und die Ursachen für die Vermögens- und Ertragslage von Bedeutung waren,
 - c) die Ursachen eines in der Gewinn- und Verlustrechnung ausgewiesenen Jahresfehlbetrages;
3. ihr den Prüfungsbericht der Abschlussprüfer und, wenn das Unternehmen einen Konzernabschluss aufzustellen hat, auch den Prüfungsbericht der Konzernabschlussprüfer unverzüglich nach Eingang übersendet.
- (2) Für die Anwendung des Absatzes 1 rechnen als Anteile der Gebietskörperschaft auch Anteile, die einem Sondervermögen der Gebietskörperschaft gehören. Als Anteile der Gebietskörperschaft gelten ferner Anteile, die Unternehmen gehören, bei denen die Rechte aus Absatz 1 der Gebietskörperschaft zustehen.

§ 54 Unterrichtung der Rechnungsprüfungsbehörde

- (1) In den Fällen des § 53 kann in der Satzung (im Gesellschaftsvertrag) mit Dreiviertelmehrheit des vertretenen Kapitals bestimmt werden, dass sich die Rechnungsprüfungsbehörde der Gebietskörperschaft zur Klärung von Fragen, die bei der Prüfung nach § 44 auftreten, unmittelbar unterrichten und zu diesem Zweck den Betrieb, die Bücher und die Schriften des Unternehmens einsehen kann.
- (2) Ein vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes begründetes Recht der Rechnungsprüfungsbehörde auf unmittelbare Unterrichtung bleibt unberührt.]

§ 103 Örtliche Prüfungseinrichtungen

- (1) *Die Gemeinden haben ein Rechnungsprüfungsamt als besonderes Amt einzurichten, sofern sie sich nicht eines anderen kommunalen Rechnungsprüfungsamtes bedienen. Gemeinden mit weniger als 20 000 Einwohnern können statt dessen einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüfer bestellen oder sich eines anderen kommunalen Rechnungsprüfers, eines Wirtschaftsprüfers oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bedienen. Für den Rechnungsprüfer gelten die Absätze 2, 4 und 5 sowie die §§ 104 bis 106, für den Wirtschaftsprüfer und die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft die Absätze 2 und 5 sowie die §§ 104 bis 106 mit Ausnahme des § 106 Abs. 2 Satz 1 entsprechend.*
- (2) Das Rechnungsprüfungsamt ist bei der Erfüllung der ihm zugewiesenen Prüfungsaufgaben unabhängig und an Weisungen nicht gebunden. Es untersteht im Übrigen dem Bürgermeister unmittelbar.
- (3) Der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes muss hauptamtlicher Bediensteter der Gemeinde sein. Er muss die für sein Amt erforderliche Vorbildung, Erfahrung und Eignung besitzen.
- (4) Die Leitung des Rechnungsprüfungsamtes kann einem Bediensteten nur durch Beschluss des Gemeinderats und nur dann entzogen werden, wenn die ordnungsgemäße Erfüllung seiner Aufgaben nicht mehr gewährleistet ist. Der Beschluss muss mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen aller Mitglieder des Gemeinderates gefasst werden und ist der Rechtsaufsichtsbehörde anzuzeigen.
- (5) Der Leiter und die Prüfer des Rechnungsprüfungsamtes dürfen zum Bürgermeister, zu einem Beigeordneten, einem Stellvertreter des Bürgermeisters, zum Fachbediensteten für das Finanzwesen sowie zum Kassenverwalter, zu dessen Stellvertreter und zu anderen Bediensteten der Gemeindekasse nicht in einem die Befangenheit begründenden Verhältnis nach § 20 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 stehen. Sie dürfen andere Aufgaben in der Gemeindeverwaltung wahrnehmen, wenn dies mit der Unabhängigkeit und den Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes vereinbar ist. Sie dürfen Zahlungen für die Gemeinde weder anordnen noch ausführen.

2. Zuvor hatte § 95 SächsGemO lediglich den seit der Einführung der Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen am 1. Mai 1993 (SächsGVBl. 1993, S. 301 ff.) unveränderten Wortlaut seines nunmehrigen ersten Absatzes. Bis zum In-Kraft-Treten der teilweise angegriffenen Neuregelung hatte § 96 SächsGemO folgende Fassung:

§ 96 Unternehmen in Privatrechtsform

- (1) Die Gemeinde darf zur Erfüllung ihrer Aufgaben ein Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts nur errichten, übernehmen, unterhalten, wesentlich verändern oder sich daran unmittelbar oder mittelbar beteiligen, wenn

1. durch die Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrages oder der Satzung die Erfüllung der Aufgaben der Gemeinde sichergestellt ist,
 2. die Gemeinde einen angemessenen Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan des Unternehmens erhält und
 3. die Haftung der Gemeinde auf einen ihrer Leistungsfähigkeit angemessenen Betrag begrenzt wird.
- (2) Die Gemeinde darf der Beteiligung eines Unternehmens, an dem sie mit mehr als 50 vom Hundert beteiligt ist, an einem anderen Unternehmen nur zustimmen, wenn die Voraussetzungen des Absatzes 1 vorliegen.
- (3) Rechtsgeschäfte nach Absatz 1 bedürfen der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde. Über die Genehmigung ist binnen sechs Wochen nach Eingang des Antrags zu entscheiden. Die Genehmigungsfrist kann durch die nächsthöhere Rechtsaufsichtsbehörde verlängert werden.

Die nunmehr in § 96 Abs. 2 SächsGemO katalogisierten Klauseln, welche in Gesellschaftsverträge und -satzungen aufgenommen werden sollen, waren vor In-Kraft-Treten der angegriffenen Gesetzesänderung in § 99 SächsGemO wie folgt geregelt:

§ 99 Planung, Jahresabschluss und Prüfung

- (1) Gehört ein Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts ausschließlich oder mehrheitlich der Gemeinde, hat sie dafür zu sorgen, dass in der Satzung oder im Gesellschaftsvertrag vorgeschrieben wird, dass
1. in entsprechender Anwendung der Vorschriften des Eigenbetriebsgesetzes für jedes Wirtschaftsjahr ein Wirtschaftsplan aufgestellt und der Wirtschaftsführung eine fünfjährige Finanzplanung zugrundegelegt wird,
 2. der Wirtschaftsplan und der Finanzplan der Gemeinde zur Kenntnis gebracht wird,
 3. in entsprechender Anwendung der Vorschriften des Dritten Buches des Handelsgesetzbuches für große Kapitalgesellschaften ein Jahresabschluss und ein Lagebericht aufgestellt und in entsprechender Anwendung dieser Vorschriften oder des § 110 geprüft werden, sofern nicht weitergehende gesetzliche Vorschriften gelten oder andere gesetzliche Vorschriften entgegenstehen,
 4. der Jahresabschluss, der Lagebericht und der Prüfungsbericht des Abschlussprüfers der Gemeinde und der Rechtsaufsichtsbehörde zur Kenntnis gebracht werden,
 5. das Ergebnis der Prüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichts ortsüblich bekanntgemacht wird,
 6. der Jahresabschluss und der Lagebericht nach ortsüblicher Bekanntgabe an sieben Arbeitstagen öffentlich ausgelegt werden.
- (2) Bei einer geringeren Beteiligung soll die Gemeinde darauf hinwirken, dass die in Absatz 1 genannten Regelungen getroffen werden.

Die Absätze 2 bis 5 des angegriffenen § 103 SächsGemO gelten seit Mai 1993 unverändert. Absatz 1 lautete ursprünglich:

- (1) Kreisfreie Städte und Große Kreisstädte haben ein Rechnungsprüfungsamt als besonderes Amt einzurichten, sofern sie sich nicht eines anderen kommunalen Rechnungsprüfungsamtes bedienen. Andere Gemeinden können ein Rechnungsprüfungsamt einrichten oder sich eines kommunalen Rechnungsprüfungsamtes bedienen.

Durch Art. 1 Nr. 2 des Gesetzes zur Änderung von Rechtsvorschriften über Große Kreisstädte vom 20. Februar 1997 (SächsGVBl. S. 105) erhielt § 103 Abs. 1 SächsGemO seinen bis zur angegriffenen Gesetzesänderung unveränderten Wortlaut:

- (1) Gemeinden mit mehr als 20 000 Einwohnern haben ein Rechnungsprüfungsamt als besonderes Amt einzurichten, sofern sie sich nicht eines anderen kommunalen Rechnungsprüfungsamtes bedienen. Andere Gemeinden können ein Rechnungsprüfungsamt einrichten oder sich eines kommunalen Rechnungsprüfungsamtes bedienen.

3. Das Gesetz zur Änderung des kommunalen Wirtschaftsrechts und des Sächsischen Wassergesetzes vom 23. Januar 2003 beruht auf einem Gesetzentwurf der Staatsregierung

(Gesetz zur Änderung des kommunalen Wirtschaftsrechts und des Sächsischen Wassergesetzes, DS 3/6213; im Folgenden: DS 3/6213). Ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfes wurden mit der gesetzlichen Neuregelung eine intensive Steuerung und Kontrolle kommunaler Unternehmen und Unternehmensbeteiligungen, eine stärkere Verantwortung des Gemeinderates für die kommunale Unternehmensentwicklung sowie der Ausbau und eine bessere Verzahnung der vorhandenen Aufsichtsmittel vor dem Hintergrund der steigenden Verschuldung kommunaler Unternehmen angestrebt. Mit der Einführung einer obligatorischen Rechnungsprüfung für Gemeinden unter 20.000 Einwohnern sollten Fehlentwicklungen in der kommunalen Haushaltswirtschaft entgegengewirkt und zugleich die Voraussetzungen für die Erprobung der kaufmännischen Buchführung in den Kommunen geschaffen werden.

In der Gesetzesbegründung wurde festgestellt, dass nach einem Bericht des Statistischen Landesamtes zum 31. Dezember 2000 bei einer Gesamt-Pro-Kopf-Verschuldung der Kommunen in Höhe von 5.516 DM allein auf die Eigenbetriebe und -gesellschaften 3.061 DM entfielen. Hierbei seien noch nicht einmal die Schulden der Zweckverbände und weitere rund 6 Mrd. DM Schulden der Beteiligungsgesellschaften von Kommunen und kommunalen Unternehmen berücksichtigt. Im Ergebnis würden etwa zwei Drittel des kommunalen Kreditvolumens von kommunalen Unternehmen und Unternehmensbeteiligungen beansprucht. Nach einer im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums des Innern durchgeführten Untersuchung gebe es in weniger als 50 Prozent der Kommunen eine Stelle, die die betriebswirtschaftlichen Daten der kommunalen Unternehmen und Unternehmensbeteiligungen für die Verwaltung und die Vertretungskörperschaften aufbereite und bewerte. Damit bestehe zwischen der finanzwirksamen Bedeutung der unternehmerischen Aktivitäten der Kommunen und der Kontrolle und Steuerung der kommunalen Unternehmen ein erhebliches Missverhältnis, welches die Gefahr von Schieflagen oder ineffizienten Strukturen in den kommunalen Unternehmen in sich berge. Hierdurch könnten die kommunalen Haushalte stärker als erforderlich – etwa durch einen erhöhten Zuschussbedarf an die Unternehmen, durch Inanspruchnahme der von den Kommunen gewährten Sicherheiten oder durch geringere Ertragsausschüttungen – belastet werden.

Der neue Absatz 2 des § 95 SächsGemO enthalte Restriktionen für die Aktiengesellschaft, da diese in der Regel keine geeignete Rechtsform für ein kommunales Unternehmen sei. Durch die im Aktienrecht vorgesehene herausgehobene Stellung des Vorstands und des Aufsichtsrates seien die rechtlichen Möglichkeiten der Kommunen begrenzt, eine Aktiengesellschaft im Sinne der Erfüllung des öffentlichen Zweckes zu steuern. Diese begrenzte Steuerbarkeit korrespondiere mit einer weitgehenden Immunität der Kommune gegenüber unternehmensbezogenen Maßnahmen der Rechtsaufsicht und könne sich sogar noch beim Verkauf von Unternehmensanteilen nachteilig auswirken.

Durch die in § 96 Abs. 2 Nr. 2 SächsGemO landesrechtlich festgelegte Inanspruchnahme der „Kann-Bestimmung“ des § 54 HGrG würden die Rechnungsprüfungsbehörden in die Lage versetzt, bei der Prüfung der Beteiligungsverwaltung der Gemeinde direkt die Unterlagen des Unternehmens einzusehen. Diese Vorschrift diene der Verfahrenserleichterung, da die

Rechnungsprüfungsbehörde ansonsten gehalten wäre, die Unterlagen von der zu prüfenden Gemeinde zu verlangen, welche sie wiederum über ihre Gesellschaftsorgane einfordern müsste. Die Vorschrift diene auch der Sicherstellung einer ordnungsgemäß durchgeführten Betätigungsprüfung, da es denkbar sei, dass die von der Gemeinde auf Anforderung vorgelegten Unterlagen nicht ausreichen, um die bei der Betätigungsprüfung auftretenden Fragen in angemessener Zeit zu klären.

Durch die in § 103 SächsGemO enthaltene Verpflichtung zur örtlichen Prüfung für alle Gemeinden werde die bereits für Zweckverbände geltende Rechtslage auf die Gemeinden ausgedehnt. Diese Pflicht solle die Eigenverantwortung der Gemeinden stärken sowie die überörtliche Prüfung vorbereiten und unterstützen. Gemeinden mit einem eigenen Rechnungsprüfungsamt wiesen tendenziell weniger Beanstandungen im Rahmen einer überörtlichen Prüfung auf als solche ohne eigenes Rechnungsprüfungsamt. Zudem könne die überörtliche Prüfung wegen des mehrjährigen – nunmehr auf fünf Jahre verlängerten – Prüfungsrhythmus nicht gewährleisten, dass Fehler in der Haushalts- und Wirtschaftsführung zeitnah erkannt und vermieden würden.

4. Die ebenfalls angegriffenen Regelungen des § 96 Abs. 2 Nr. 2a und Nr. 9 SächsGemO beruhen auf einem von der CDU-Fraktion in den Landtag eingebrachten Änderungsantrag vom 8. Januar 2003 (im Folgenden: zu DS 3/6213). Zur Begründung der vorgeschlagenen Änderungen wurde ausgeführt, die nunmehr in § 96 Abs. 2 Nr. 2a SächsGemO zu findende Regelung schließe eine bedenkliche Lücke in der Kontrolle der Verwendung öffentlicher Gelder. Allein die 320 Eigengesellschaften seien mit 6,18 Mrd. Euro (Stand 31. Dezember 2001) höher verschuldet als die kommunalen Haushalte (5,53 Mrd. Euro). Hinzu kämen 300 Unternehmen, an denen sächsische Kommunen unmittelbar oder mittelbar die Mehrheit der Anteile hielten, welche ebenfalls mit 2,97 Mrd. Euro erhebliche Verbindlichkeiten aufwiesen. Ein direkt im Gesellschaftsvertrag oder der Satzung festzuschreibendes Prüfungsrecht der Rechnungsprüfungsbehörden sei dabei einer aufwendigeren Prüfungsvereinbarung vorzuziehen. Mit der nunmehr in § 96 Abs. 2 Nr. 9 SächsGemO gefundenen Regelung würden die im Gesetzesentwurf der Staatsregierung enthaltenen wesentlichen Vorgaben für die Unternehmensverfassung von Unternehmen, an denen Kommunen unmittelbar beteiligt seien, auf mittelbare Beteiligungen erstreckt. Dabei trage der Wortlaut der Vorschrift Sorge, dass zum einen nur mittelbare Beteiligungen der zweiten Unternehmensgeneration erfasst würden und zum anderen nicht alle – auch kleinste – Minderheitsbeteiligungen in die Regelung einbezogen würden.

II.

Die Antragstellerinnen beantragen festzustellen,

1. § 96 Abs. 2 Nr. 2 SächsGemO ermangelt der Gesetzgebungskompetenz und verstößt gegen das Recht der Beschwerdeführerinnen auf Selbstverwaltung aus Art. 82 Abs. 2, Art. 84 ff. SächsVerf und ist nichtig und

2. § 96 Abs. 2 Nr. 2a SächsGemO ermangelt der Gesetzgebungskompetenz und verstößt gegen das Recht der Beschwerdeführerinnen auf Selbstverwaltung aus Art. 82 Abs. 2, Art. 84 ff. SächsVerf und ist nichtig.

Die Antragstellerinnen zu 1., zu 4., zu 6. zu 8. und zu 9. beantragen darüber hinaus festzustellen,

3. § 96 Abs. 2 Nr. 9 SächsGemO ermangelt der Gesetzgebungskompetenz und verstößt gegen das Recht der Beschwerdeführerinnen auf Selbstverwaltung aus Art. 82 Abs. 2, Art. 84 ff. SächsVerf und ist nichtig.

Die Antragstellerin zu 8. beantragt außerdem festzustellen,

4. § 95 Abs. 2 SächsGemO verstößt gegen das Recht der Beschwerdeführerin auf Selbstverwaltung aus Art. 82 Abs. 2, Art. 84 ff. SächsVerf und ist nichtig.

Schließlich beantragen die Antragstellerinnen zu 2., zu 4., zu 5., zu 7. und zu 8. festzustellen,

5. § 103 Abs. 1 SächsGemO verstößt gegen Art. 85 Abs. 1 und Abs. 2 SächsVerf und ist nichtig.

1. Die Antragstellerinnen zu 1. und zu 6. sind Kreisfreie Städte. Die Antragstellerinnen zu 3., zu 4., zu 5. und zu 9. sind Große Kreisstädte. Alle Antragstellerinnen sind jeweils unmittelbar mindestens an einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) beteiligt. Die Antragstellerin zu 1. besitzt darüber hinaus, eine unmittelbare und eine mittelbare Beteiligung an jeweils einer Aktiengesellschaft (AG). Mittelbare Beteiligungen an Gesellschaften mit beschränkter Haftung besitzen die Antragstellerinnen zu 1., zu 4., zu 6., zu 8. und zu 9. Die Antragstellerin zu 8. hat im Februar 2003 die Umwandlung ihrer Stadtwerke GmbH, deren mehrheitliche Gesellschafterin sie ist (74,9 % Geschäftsanteil; die übrigen 25,1 % Geschäftsanteil besitzt die Gesellschaft selbst), in eine AG beschlossen. Über den im März 2003 bei der Rechtsaufsichtsbehörde nach § 96 Abs. 3 Satz 1 SächsGemO a.F. (nunmehr: § 96 Abs. 4 Satz 1 SächsGemO) gestellten Antrag auf Genehmigung der Umwandlung ist bislang noch nicht bestandskräftig entschieden worden. Die Rechtsaufsichtsbehörde hat bereits unter Hinweis auf die Neuregelung des § 95 Abs. 2 SächsGemO eine Ablehnung des Antrags in Aussicht gestellt und dabei die von der Antragstellerin zu 8. für die Umwandlung des Unternehmens vorgebrachten Gründe, vielfältigere Möglichkeiten der Kapitalbeschaffung und Verstärkung der Kundenbindung durch Ausgabe von Aktien, vorläufig nicht anerkannt.

2. Die Antragstellerinnen sehen sich in ihrem Recht auf Selbstverwaltung aus Art. 82 Abs. 2, Art. 84 ff. SächsVerf durch den Nachrang der Aktiengesellschaft (§ 95 Abs. 2 SächsGemO) sowie durch die aus § 96 Abs. 2 Nr. 2, Nr. 2a und Nr. 9 SächsGemO resultierende Pflicht zur Umgestaltung der Gesellschaftsverträge bzw. Satzungen ihrer Unternehmen und Tochterunternehmen verletzt. Zudem sei die Einführung der obligatorischen Rechnungsprüfung für Gemeinden bis zu 20.000 Einwohner ohne Gewährung des durch Art. 85 Abs. 2 SächsVerf gebotenen Mehrbelastungsausgleichs unzulässig.

a) Die Zugehörigkeit der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden zum Schutzbereich der Selbstverwaltungsgarantie ergebe sich vorrangig aus der Rechtstradition. Sie erweise sich in historischer Perspektive auf vielen Gebieten als ein wesentliches Element gemeindlicher Betätigung. Ausgehend von Wurzeln im Mittelalter habe sich die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts entfaltet. Aufgrund dieser Entwicklung sei bereits in der amtlichen Begründung der Deutschen Gemeindeordnung von 1935 auf die Eigenart der gemeindlichen Selbstverwaltung in Deutschland hingewiesen worden, derzufolge die Gemeinden auf der Grundlage der Unbeschränktheit ihres Wirkungsbereiches neben ihren Aufgaben auf dem Gebiet der öffentlichen Verwaltung auch wirtschaftliche Aufgaben übernommen hätten. Mit der Verankerung der Selbstverwaltungsgarantie im Grundgesetz sei implizit hierauf Bezug genommen worden. Damit stelle die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen, die der örtlich radizierten Daseinsvorsorge diene, einen wesentlichen Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung dar. Sie gehöre zwar nicht zum Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie, sei aber zumindest ihrem Randbereich zuzuordnen, welcher ebenfalls gegen Eingriffe des Gesetzgebers geschützt sei. Zudem schütze der Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung vor Regelungen, die eine eigenständige organisatorische Gestaltungsfähigkeit im Ergebnis ersticken würden.

aa) Für die Regelung in § 96 Abs. 2 Nr. 2 SächsGemO fehle dem Freistaat Sachsen die Gesetzgebungskompetenz. Zwar sei es dem Landesgesetzgeber erlaubt, für seinen Bereich den durch § 54 HGrG eingeräumten Ermessensspielraum einzuschränken und eine Verpflichtung zur Ausübung der sich aus dieser Vorschrift ergebenden Rechte zu begründen. Aber das Gesellschaftsrecht, dessen Bestandteil § 54 HGrG sei, stelle eine Sperrregelung für Unterrichts- und Einsichtsrechte anderer Behörden dar. Deshalb blieben die Unterrichts- und Einsichtsrechte nur der Rechnungsprüfungsbehörde der Gebietskörperschaft vorbehalten, welche sich am Unternehmen beteilige. Dem Landesgesetzgeber sei es verwehrt, der überörtlichen Prüfungsbehörde, dem Sächsischen Rechnungshof (vgl. § 108 SächsGemO), die Unterrichts- und Einsichtsrechte gemäß § 54 HGrG zu verschaffen.

Zudem beschränke § 96 Abs. 2 Nr. 2 SächsGemO unzulässigerweise die eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung der Gemeinde. Direkte Auskunfts- und Einsichtsrechte der Prüfungsbehörde gegenüber dem Unternehmen, an welchem die Gemeinde beteiligt sei, habe es in der Vergangenheit nicht gegeben. Die beabsichtigte Verfahrensvereinfachung und Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Betätigungsprüfung seien auch keine zwingenden Gemeinwohlgründe, welche allein den Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden rechtfertigen würden.

bb) Für die Regelung des § 96 Abs. 2 Nr. 2a SächsGemO fehle es dem Freistaat ebenfalls an der Gesetzgebungskompetenz. Außerdem lasse die Gesetzesbegründung auch insoweit überwiegende Gründe des Gemeinwohls nicht erkennen, welche den Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie rechtfertigen würden. Nach der Regelvermutung zugunsten des eigenverantwortlichen Handelns der Kommunen sei davon auszugehen, dass diese schon im eigenen Interesse einen Missbrauch ihrer Gelder verhinderten. Die vom Gesetzgeber

angenommene „bedenkliche Lücke“ in der Kontrolle öffentlicher Gelder sei daher lediglich behauptet, aber nicht begründet worden. Aus der verfassungsrechtlichen Kompetenzzuordnung folge schließlich, dass die Gemeinden über die Wirtschaftlichkeit des Handelns ihrer Unternehmen in Eigenverantwortung zu entscheiden hätten. Die Staatsaufsicht über die Gemeinden nach Art. 89 SächsVerf erstreckte sich lediglich auf die Rechtmäßigkeit, nicht aber auf die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit des gemeindlichen Handelns.

cc) Die in § 96 Abs. 2 Nr. 9 SächsGemO enthaltene Regelung entbehre nicht nur der Gesetzgebungskompetenz des Freistaates, sie verlange von den Gemeinden auch Unmögliches. Die aus dieser Vorschrift resultierende Pflicht zu Änderung des Gesellschaftsvertrags bzw. der Satzung einer mittelbaren Beteiligung der Gemeinden entstehe schon bei einer einfachen Anteilsmehrheit, die Rechtsmacht zur Umsetzung dieser Pflicht setze aber eine Dreiviertelmehrheit der Anteile voraus. Daher drohe der Antragstellerin zu 6., rechtswidrig eine mittelbare Beteiligung zu unterhalten. Eine GmbH, deren Alleingeschafterin die Antragstellerin zu 6. sei, besitze ihrerseits jeweils 51 % der Anteile zweier weiterer GmbHs. Die privaten Mitgeschafter versperrten sich der erbetenen Änderung der Gesellschaftsverträge. Hierin zeige sich auch, dass die Gemeinden durch § 96 Abs. 2 Nr. 9 SächsGemO behindert würden, am marktwirtschaftlichen Wettbewerb durch mittelbare Unternehmensbeteiligungen teilzunehmen.

dd) Der durch § 95 Abs. 2 SächsGemO angeordnete Nachrang der Rechtsform der Aktiengesellschaft verstoße gegen das Recht auf kommunale Selbstverwaltung, da mit dieser Regelung nicht allein die Freiheit der Gemeinden, die zur Aufgabenwahrnehmung taugliche Organisationsform zu wählen, sondern auch die Freiheit der Aufgabenwahrnehmung selbst beschränkt werde. Im Vollzug dieser Regelung stehe zu erwarten, dass nicht nur dem bereits gestellten Antrag der Antragstellerin zu 8., sondern faktisch jedem Antrag auf Gründung einer kommunalen Aktiengesellschaft im Freistaat Sachsen die Genehmigung versagt werden würde. Durch die Vorschrift werde der Zugang zum Kapitalmarkt behindert und die Gemeinden würden im Verhältnis zu ihren privaten Wettbewerbern deutlich benachteiligt. Die Erwägung des Gesetzgebers, eine Aktiengesellschaft sei von der Gemeinde nicht effektiv zu steuern, sei verfehlt. Die Gemeinde könne eine kommunale GmbH gründen, welche wiederum einen Beherrschungsvertrag mit der Aktiengesellschaft abschließen könne. Den Steuerungsinteressen der Gemeinde ließe sich in diesem Fall über Anweisungen der Geschäftsführung der GmbH an die Aktiengesellschaft ohne Haftungsrisiko für die Gemeinde Rechnung tragen. Schließlich könne auch durch bestimmte Gestaltungsformen des Aktienrechts, wie etwa der Ausgabe von Vorzugsaktien ohne Stimmrecht oder kleingestückelten Inhaberaktien sowie durch die Auswahl von gegenüber der Gemeinde loyalem Führungspersonal der Aktiengesellschaft eine hinreichende Steuerbarkeit der Aktiengesellschaft sichergestellt werden. Das Fehlen sachlicher Gründe des angeordneten Nachranges der Rechtsform der Aktiengesellschaft zeige sich auch darin, dass beispielsweise selbst bei bereits bestehenden Aktiengesellschaften die Rechtsform nochmals auf den Prüfstand gestellt werden müsse, wenn eine wesentliche Veränderung, etwa die Erschließung eines neuen Geschäftsfeldes, anstehe.

b) Die Einführung der obligatorischen Rechnungsprüfung für alle Gemeinden des Freistaates Sachsen verstoße gegen Art. 85 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 SächsVerf, da ein Ausgleich für den von der Staatsregierung prognostizierten Stellenmehrbedarf im Freistaat Sachsen von ca. 180 Stellen nicht vorgesehen sei. Zum einen liege der tatsächliche Stellenmehrbedarf deutlich höher als prognostiziert. Zum anderen werde mit der Verpflichtung zur Rechnungsprüfung den Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern eine bisher freiwillige Aufgabe als Pflichtaufgabe übertragen. Soweit die angegriffene Vorschrift zusätzlich organisatorische Vorgaben zur Erledigung dieser Aufgabe enthalte, berühre dies nicht die Aufgabenübertragung im verfassungsrechtlichen Sinn. Eine durch die Rechnungsprüfung bewirkte eventuelle Kosteneinsparung könne die Mehrbelastung der Gemeinden nicht aufwiegen.

III.

1. Der Landtag des Freistaates Sachsen hat von einer Stellungnahme zum Verfahren abgesehen.

2. Der Staatsminister der Justiz hält die Anträge für teilweise unzulässig und im Übrigen für unbegründet.

a) Soweit die Verletzung von Selbstverwaltungsrechten durch § 96 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 2a SächsGemO gerügt werde, seien die – den Regelungen in anderen Bundesländern nachgebildeten – Vorschriften mit der Selbstverwaltungsgarantie der Antragstellerinnen vereinbar. Insbesondere besitze der Landesgesetzgeber die Gesetzgebungskompetenz für diese Regelungen. Eine Sperrwirkung des bundesrechtlich ausgeformten Gesellschaftsrechts liege nicht vor, da die Gemeinden lediglich verpflichtet würden, ihnen gesellschaftsrechtlich zustehende Rechte wahrzunehmen.

Auch durch § 54 HGrG würden die Befugnisse des Landesgesetzgebers nicht eingeschränkt, da diese Vorschrift lediglich auf einer Grundsatzkompetenz beruhe und deshalb auf inhaltliche Konkretisierung und Ausgestaltung durch die Länder angelegt sei. Der Landesgesetzgeber habe daher für seinen Bereich aus der „Kann-Bestimmung“ eine „Muss-Vorschrift“ machen und mit § 96 Abs. 2 Nr. 2 SächsGemO die überörtliche Rechnungsprüfungsbehörde in den Kreis der Einsichtsberechtigten einbeziehen dürfen. Außerdem zeige sich an § 53 HGrG, mit welchem § 54 HGrG in engem Zusammenhang stehe, dass mehrere Prüfungsbehörden Einsichtsrechte wahrnehmen könnten, wenn mehrere Gebietskörperschaften Anteile an einem Unternehmen hielten. Sei bereits aus bundesrechtlicher Sicht das Recht aus § 54 HGrG mehreren Prüfungsbehörden einzuräumen, spreche nichts dagegen, auch die landesrechtlich für die überörtliche Prüfung zuständige Behörde unter § 54 Abs. 1 HGrG zu subsumieren. Ein Selbstverwaltungsrecht der Unternehmen werde durch § 96 Abs. 2 Nr. 2 SächsGemO nicht eingeschränkt, da diesen ein solches Recht nicht zukomme. Hinsichtlich der Gemeinden folge das dem Rechnungshof einzuräumende Einsichtsrecht bereits aus der Notwendigkeit der Betätigungsprüfung. Eine

Prüfung bleibe ineffektiv, wenn die Prüfungsbehörden nicht die Möglichkeit hätten, sich an Ort und Stelle – im Unternehmen – zu informieren.

Eine Verletzung des Selbstverwaltungsrechts der Antragstellerinnen durch § 96 Abs. 2 Nr. 2a SächsGemO sei nicht erkennbar, soweit die Vorschrift gebiete, die Rechnungsprüfungsämter der Gemeinden durch die Unternehmenssatzungen bzw. Gesellschaftsverträge zu ermächtigen, die Wirtschaftlichkeit der kommunalen Unternehmen zu prüfen. Die Berechtigung des Sächsischen Rechnungshofs zur Prüfung der Wirtschaftlichkeit des kommunalen Unternehmens werde durch die Verschuldung der kommunalen Unternehmen im Freistaat Sachsen sachlich gerechtfertigt. Im Übrigen begründe eine gemäß § 96 Abs. 2 Nr. 2a SächsGemO in die Gesellschaftsverträge aufzunehmende Regelung lediglich ein Prüfungsrecht und keine Prüfungspflicht des Rechnungshofes. Dieses Recht sei vom Rechnungshof nach dem Grundsatz des selbstverwaltungsfreundlichen Verhaltens zu handhaben. Überdies entfalte ein Prüfbericht des Rechnungshofes keine Regelungswirkung und diene mit dem Aufzeigen eventueller Schwachpunkte sogar dem Wohl der Gesellschaft.

b) Die im Normenkontrollantrag enthaltene Rüge, § 96 Abs. 2 Nr. 9 SächsGemO verletze kommunale Selbstverwaltungsrechte, sei ebenfalls unbegründet. Soweit man akzeptiere, dass die Gemeinden Vorschriften über die Gestaltung ihrer privatrechtlichen Unternehmen zu beachten hätten, werde damit zugleich anerkannt, dass es solche Vorschriften für die Tochterunternehmen geben müsse. Ansonsten bestünde die Möglichkeit, durch die Gründung von Tochterunternehmen den gesetzlichen Rahmen zu umgehen. Soweit die Antragstellerinnen meinten, die Umsetzungspflicht des § 96 Abs. 2 Nr. 9 SächsGemO greife auch schon bei einfachen Mehrheitsbeteiligungen, obwohl die Rechtsmacht zur Umsetzung der Pflicht des § 96 Abs. 2 Nr. 9 SächsGemO erst bei einer Mehrheit von drei Vierteln der Anteile vorhanden sei, liege eine fehlerhafte Gesetzesauslegung vor. Bei richtiger Auslegung des § 96 Abs. 2 Nr. 9 SächsGemO komme es nicht zu der von den Antragstellerinnen dargelegten Diskrepanz.

c) Die Rüge der Verletzung von Selbstverwaltungsrechten durch den Nachrang der Rechtsform der Aktiengesellschaft (§ 95 Abs. 2 SächsGemO) sei unbegründet. Zwar gehöre eine gewisse Selbständigkeit auch bei der Organisation der Aufgabenwahrnehmung zur verfassungsrechtlich gewährleisteten Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden. Für diese gelte aber – anders als für die Bestimmung der gemeindlichen Aufgaben – nicht das Prinzip der „Allzuständigkeit“. Dieses beziehe sich allein auf die sachlichen Aufgaben, nicht aber auf die Organisation der Gemeinde. Dem Gesetzgeber komme insofern ein weiter Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu, der durch die angegriffene Vorschrift genutzt worden sei. Dabei sei zu berücksichtigen, dass die Gemeinden sowohl einfach- als auch verfassungsrechtlich gehalten seien, ihre wirtschaftlichen Unternehmen wirksam zu kontrollieren und zu steuern, was bei Aktiengesellschaften nur begrenzt möglich sei. Zudem regule § 95 Abs. 2 SächsGemO im Wesentlichen eine Selbstverständlichkeit. Soweit die Rechtsform einer Aktiengesellschaft weniger als eine andere Rechtsform geeignet sei, den mit dem wirtschaftlichen Unternehmen zu verfolgenden Zweck zu erfüllen, sei die Gemeinde ohnehin verpflichtet, von der Gründung einer Aktiengesellschaft abzusehen und eine andere

Rechtsform zu wählen. Lediglich dann, wenn die Rechtsform der Aktiengesellschaft in gleicher Weise wie eine Gesellschaft in anderer Rechtsform geeignet ist, den mit dem wirtschaftlichen Unternehmen verfolgten Zweck zu erfüllen, käme der angegriffenen Regelung eine eigenständige Bedeutung zu. Ein solcher Fall dürfte aber lediglich theoretischer Natur sein, da sich die Gemeinden zur besten Organisationslösung durchringen müssten.

d) Durch § 103 SächsGemO werde Art. 85 Abs. 2 SächsVerf nicht verletzt. Die Einsparungen, welche durch die Tätigkeit des Rechnungsprüfungsamtes zu erwarten seien, wögen eventuelle Mehraufwendungen für Personal- und Sachkosten auf. Zudem liege eine Aufgabenübertragung im Sinne von Art. 85 SächsVerf nicht vor. Zu übertragende Aufgaben beträfen das Staat-Bürger-Verhältnis, also Angelegenheiten, welche die Träger der Staatsgewalt den Bürgern und Einwohnern gegenüber in Verfolgung öffentlicher Zwecke wahrzunehmen hätten. Etwas anderes sei die Verwaltungsorganisation, die nicht in Art. 85 SächsVerf, sondern in Art. 83 SächsVerf angesprochen sei. Die Einführung der obligatorischen Rechnungsprüfung für alle Gemeinden sei lediglich eine verwaltungsorganisatorische Maßnahme, welche die interne Kontrolle der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinden betreffe.

B.

Die Anträge haben keinen Erfolg. Sie sind zum Teil unzulässig und im Übrigen unbegründet.

I.

Die gegen § 96 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 2a SächsGemO gerichteten Anträge sind zum Teil unzulässig und zum Teil unbegründet.

1. Die Anträge sind unzulässig, soweit die Antragstellerinnen die Verletzung ihrer Rechte aus Art. 84 ff. SächsVerf rügen. Sie genügen insoweit nicht den Begründungsanforderungen des § 10 Abs. 1 SächsVerfGHG i.V.m. § 23 Abs. 1 BVerfGG.

a) Danach ist eine Normenkontrolle auf kommunalen Antrag nur zulässig, wenn der in Art. 82 Abs. 2, Art. 90 SächsVerf bezeichnete Selbstverwaltungsträger substantiiert vorträgt, durch die angegriffenen Regelungen unmittelbar in einem der in Art. 82 Abs. 2, Art. 84 bis 89 SächsVerf genannten Selbstverwaltungsrechte verletzt zu sein. Das Verfahren nach Art. 90 SächsVerf soll die dort genannten subjektiven Rechte der Gemeinden der Landkreise und der anderen Gemeindeverbände schützen und nicht – wie das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle nach Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 SächsVerf – in objektiver Weise klären, ob einfaches Landesrecht mit der Sächsischen Verfassung vereinbar ist (SächsVerfGH, Beschluss vom 28. Oktober 2004 – Vf. 80-VIII-04, st. Rspr.).

b) Zur behaupteten Verletzung der Rechte aus Art. 84 bis Art. 88 SächsVerf enthält der Antrag keine Begründung. Die Antragstellerinnen haben ausschließlich in Bezug auf die behauptete Verletzung des Art. 82 Abs. 2 SächsVerf vorgetragen, dass sie durch die angegriffenen Regelungen des § 96 Abs. 2 SächsGemO gehalten seien, die Gesellschaftsverträge oder Satzungen der privatrechtlichen Unternehmen, an denen sie unmittelbar beteiligt sind, zu ändern. Auch die Behauptung, dass die Pflicht zur Änderung der Gesellschaftsverträge die durch Art. 82 Abs. 2 SächsVerf gewährte Selbstverwaltungsgarantie einschränke, weil diese die Freiheit zur Ausgestaltung der Gesellschaftsverträge oder Satzungen innerhalb des gesellschaftsrechtlich vorgegebenen Rahmens einschließe, enthält keine nachvollziehbare Darlegung einer Verletzung von Selbstverwaltungsrechten der Art. 84 bis Art. 88 SächsVerf.

Hinsichtlich des ausdrücklich erwähnten Art. 89 SächsVerf lässt der Vortrag eine Verletzung von Selbstverwaltungsrechten der Antragstellerinnen ebenfalls nicht erkennen. Die Verfassungsmäßigkeit der überörtlichen Rechnungsprüfung ist schon deshalb nicht Gegenstand dieses Verfahrens, weil die Antragstellerinnen §§ 109 f. SächsGemO nicht angegriffen haben. Außerdem mangelt es der Behauptung, die Wirtschaftlichkeit des gemeindlichen Handelns unterliege nicht der Überwachung durch den Freistaat, an einer hinreichenden Substantiierung. Da zu der der Staatsaufsicht unterliegenden gesetzmäßigen Verwaltung der Gemeinden gemäß § 72 Abs. 2 SächsGemO grundsätzlich auch die sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung gehört, hätte es insoweit einer vertiefteren Darlegung bedurft.

2. Soweit die Verletzung von Rechten aus Art. 82 Abs. 2 SächsVerf durch § 96 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 2a SächsGemO gerügt wird, bleiben die Anträge in der Sache erfolglos.

Selbst wenn die Möglichkeit der Gemeinden, öffentliche Aufgaben durch privatrechtliche Rechtsträger zu erfüllen, nicht nur einfach-rechtlich eröffnet, sondern von der Selbstverwaltungsgarantie umfasst wird, ist § 96 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 2a SächsGemO verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Der sächsische Landesgesetzgeber besaß die Gesetzgebungskompetenz, den Gemeinden die in den angegriffenen Vorschriften enthaltenen Vorgaben zur Ausübung ihrer gesellschaftsrechtlichen Gestaltungsfreiheit zu machen. Die Regelungen, welche den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie nicht betreffen, genügen den Anforderungen des Art. 82 Abs. 2 SächsVerf.

a) Der Landesgesetzgeber besitzt die Gesetzgebungskompetenz zur Regelung der in § 96 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 2a SächsGemO enthaltenen Vorgaben für die Beteiligung der Gemeinden an privatrechtlichen Unternehmen.

Der Verfassungsgerichtshof prüft im Verfahren der Normenkontrolle auf kommunalen Antrag einen möglichen Verstoß gegen die Gesetzgebungskompetenz. Er ist insoweit berechtigt, Landesgesetze an den Vorschriften des Grundgesetzes über die Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten zu messen (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 –

Vf. 43-II-00, JbSächsOVG 11, 55 [83 f.]; siehe auch: VerfGH Rh.-Pf., Beschluss vom 13. Dezember 2004 – VGH B 16/04).

Der Landesgesetzgeber war gemäß Art. 70 Abs. 1 GG befugt, die Regelungen des § 96 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 2a SächsGemO zu treffen, da insoweit weder das gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zur konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes gehörende Recht der Wirtschaft eine Sperrwirkung im Sinne von Art. 72 Abs. 1 GG entfaltet noch das Haushaltsgrundsätzegesetz gemäß Art. 109 Abs. 3 GG den Regelungen entgegensteht.

aa) Eine Sperrwirkung nach Art. 72 Abs. 1 GG kommt dem Gesellschaftsrecht als Teil des Rechts der Wirtschaft im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (vgl. BVerfGE 98, 145 [157]) bereits deshalb nicht zu, weil § 96 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 2a SächsGemO nicht dem Gesellschaftsrecht, sondern dem Kommunalrecht zuzuordnen ist.

Die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Recht der Wirtschaft erfasst Gesetze, welche die Organisation der Wirtschaft, der Wirtschaftszweige und der wirtschaftenden Personen sowie deren Rechtsbeziehungen betreffen und darüber hinaus auch Gesetze, die ordnend und lenkend in das Wirtschaftsleben insgesamt eingreifen.

Die angegriffenen Regelungen betreffen weder das Wirtschaftsleben insgesamt, noch die Organisation der Wirtschaft oder eines Wirtschaftszweiges. Insbesondere ist die „Kommunalwirtschaft“ kein Wirtschaftszweig. Die Gemeinden bleiben auch dann Verwaltung, wenn sie wirtschaften (vgl. VerfGH Rh.-Pf. Urteil vom 28. März 2000 – VGH N 12/98, DVBl. 2000, 992; BGHZ 52, 325 [327 ff.]). Dabei ist die unternehmerische Betätigung der Gemeinden immer an eine öffentliche Aufgabe gebunden (vgl. § 96 Abs. 1 Halbsatz 1 SächsGemO), deren Erfüllung dem Gemeinwohl dient (vgl. § 1 Abs. 2 SächsGemO). Aus diesem Grund ist das Kommunalwirtschaftsrecht dem Kommunalrecht bzw. Gemeinwesen, einem Teil des Verwaltungsrechts, zuzuordnen und nicht dem Wirtschaftsrecht im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (so im Ergebnis auch: Püttner, Die öffentlichen Unternehmen, 2. Aufl., 1985, S. 144 ff.).

§ 96 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 2a SächsGemO unterfällt nicht der Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG. Durch diese Regelungen werden ausschließlich einseitige Verpflichtungen öffentlich-rechtlicher Art geschaffen, die sächsische Gemeinden treffen, wenn sie an Gesellschaften des Privatrechts beteiligt sind und ihnen ggf. zusammen mit anderen Trägern der kommunalen Selbstverwaltung eine zur Änderung der Unternehmensverfassung berechtigende Mehrheit an der Gesellschaft zusteht. Danach haben die Gemeinden bei einer entsprechenden Beteiligung an einem privatrechtlich geführten Unternehmen sowohl für die örtliche Prüfungseinrichtung als auch für den Rechnungshof des Freistaates Sachsen die in § 54 HGrG vorgesehenen Unterrichtungsbefugnisse in der Satzung zu verankern und den Rechnungsprüfungsbehörden das Recht einzuräumen, die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Unternehmens zu prüfen.

Auch soweit § 96 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 2a SächsGemO zu einer Neuordnung bereits bestehender Gesellschaftsverträge bzw. -satzungen verpflichtet, werden unmittelbar durch die angegriffenen Regelungen weder die Organisationen noch die Rechtsbeziehungen der wirtschaftenden Personen betroffen. Für die Gemeinden als mittelbar am Wirtschaftsleben Beteiligte werden nur die Rahmenbedingungen ihres Engagements verändert, was lediglich die tatsächliche Änderung einzelner Gesellschaftsverträge oder -satzungen zur Folge hat. Die Organisation der am Wirtschaftsleben beteiligten Personen wird, anders als die Antragstellerinnen meinen, auch nicht dadurch betroffen, dass die angegriffenen Regelungen ein neues Sonderrecht für die Gemeinden im Kreis der Gesellschafter schaffen. § 96 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 2a SächsGemO räumt den Gemeinden ein Sonderrecht nicht ein. Die Klauseln sollen vielmehr auf der Grundlage des geltenden Gesellschaftsrechts in die Unternehmensverfassungen integriert werden. Bereits in der Begründung des Gesetzesentwurfs wurde darauf verwiesen, dass die Klauseln des § 96 Abs. 2 SächsGemO den kommunalen Gesellschafter oder Aktionär lediglich verpflichten sollen, die vorhandenen gesellschaftsrechtlichen Gestaltungsspielräume zu nutzen (vgl. DS 3/6213, Begründung S. 19). Die angegriffenen Regelungen gebieten und berechtigen nicht dazu, die Klauseln nach § 96 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 2a SächsGemO unternehmensverfassungsrechtlich zu verankern, soweit dem das bundesrechtlich geregelte Gesellschaftsrecht entgegensteht.

bb) Mit § 96 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 2a SächsGemO hat sich der sächsische Landesgesetzgeber nicht die dem Bundesgesetzgeber gemäß Art. 109 Abs. 3 GG zustehende und durch das Haushaltsgrundsätzegesetz ausgeübte Kompetenz zur Regelung von für Bund und Länder gemeinsam geltenden Grundsätzen für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung angemaßt. Die angegriffenen Regelungen beanspruchen ausschließlich Geltung für die Gemeinden des Freistaates Sachsen.

Im Übrigen stehen die in §§ 49 ff. HGrG enthaltenen Grundsätze den angegriffenen Regelungen nicht entgegen. Weder ist § 54 Abs. 1 HGrG ein Grundsatz des Haushaltsrechts oder der konjunkturgerechten Haushaltswirtschaft zu entnehmen, dem zu Folge den Beteiligungsverwaltungen der Gebietskörperschaften ein dem Gesetzgeber entzogenes „Ermessen“ hinsichtlich der Einräumung von Unterrichtsrechten für die Prüfungsbehörde zusteht noch kann dieser Vorschrift ein Grundsatz des Haushaltsrechts oder der konjunkturgerechten Haushaltswirtschaft entnommen werden, dem zu Folge die dort vorgesehenen Unterrichtsbefugnisse niemandem sonst eingeräumt werden dürfen als der Rechnungsprüfungsbehörde, welche in Rechtsträgerschaft der Gebietskörperschaft steht.

b) § 96 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 2a SächsGemO verletzt die Antragstellerinnen nicht in ihrem Recht auf kommunale Selbstverwaltung.

aa) Die Selbstverwaltungsgarantie gemäß Art. 82 Abs. 2 SächsVerf verbürgt den Kommunen das Recht zur Wahrnehmung aller Aufgaben des örtlichen Wirkungskreises, das Recht zur eigenverantwortlichen Erfüllung dieser Aufgaben und das Recht zur Selbstorganisation (SächsVerfGH, Urteil vom 23. Juni 1994 – Vf. 8-VIII-93, JbSächsOVG 2,

52 [58 f.]; SächsVerfGH, Urteil vom 16. Mai 2002 – Vf. 89-VIII-01, SächsVBl. 2002, 187 [188]). Art. 82 Abs. 2 SächsVerf sichert ihnen zwar keinen gegenständlich bestimmten oder nach feststehenden Merkmalen bestimmbareren Aufgabenkatalog, wohl aber die Befugnis, sich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die nicht durch Gesetz bereits anderen Trägern öffentlicher Verwaltung übertragen sind, ohne besonderen Kompetenztitel anzunehmen. Darüber hinaus folgt aus der institutionellen Garantie kommunaler Selbstverwaltung ein verfassungsrechtliches Prinzip dezentraler Aufgabenverteilung, das vom Gesetzgeber zu beachten ist und für Angelegenheiten mit relevantem örtlichen Charakter ein Vorrang dezentraler, staatlich determinierter Aufgabenerfüllung begründet (SächsVerfGH, Urteil vom 21. Juli 1994 – Vf. 1-VIII-93, JbSächsOVG 2, 79 [85 f.]; SächsVerfGH, Urteil vom 23. November 2000 – Vf. 62-II-99, JbSächsOVG 8, 37 [49]).

Die angegriffenen Regelungen berühren in erster Linie die Organisationshoheit der Antragstellerinnen. Die Gemeinden haben, soweit sie sich für die Aufgabenwahrnehmung durch ein privatrechtlich geführtes Unternehmen entscheiden und die in § 96 Abs. 2 Halbsatz 1 SächsGemO genannten Mehrheitsverhältnisse es erlauben, die Unternehmensverfassungen mit den in § 96 Abs. 2 SächsGemO aufgeführten Klauseln zu versehen. Der sachliche Aufgabenbereich der Antragstellerinnen wird nur mittelbar berührt. Errichtung, Übernahme, Unterhaltung und Beteiligung an einem kommunalen Unternehmen sind kein Selbstzweck, sondern müssen der Aufgabenerfüllung der Gemeinde förderlich sein (vgl. § 96 Abs. 1 Nr. 1 SächsGemO). Das kommunale Wirtschaften ist damit ein organisatorisches Instrument der Aufgabenerfüllung, insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge.

Das Recht zur Selbstorganisation unterliegt, anders als die Bestimmung der gemeindlichen Aufgaben, nicht den Prinzipien der Allzuständigkeit oder Eigenorganisation (vgl. BVerfGE 91, 228 [240]). Die Organisationshoheit ist als Element der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie historisch nur eingeschränkt überliefert (vgl. BVerfGE 91, 228 [236 f.]). Zudem setzt das Kommunalrecht eine weitgehende Befugnis des staatlichen Gesetzgebers voraus, der Regelung von Organisationsstrukturen seine Vorstellungen zu Grunde zu legen. Die Organisationshoheit der Gemeinden ist mithin nur relativ gewährleistet und wird als Prinzip durch staatliche Regelungen ausgeformt und mit Grenzen versehen (vgl. BVerfGE 91, 228 [240]).

Dennoch steht dem Staat die Entscheidung über die Organisation von Gemeinden nicht allein zu. Indem die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 82 Abs. 2 SächsVerf auch organisatorische Gestaltungsbefugnisse verbürgt, verpflichtet sie den Gesetzgeber, bei der Ausgestaltung des Kommunalrechts den Gemeinden eine Mitverantwortung für die organisatorische Bewältigung ihrer Aufgaben einzuräumen. In den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie würden daher gesetzliche Regelungen eingreifen, welche die eigenständige organisatorische Gestaltungsfähigkeit der Kommunen im Ergebnis vollständig beseitigten. Dies wäre etwa bei einer Regelungsdichte der Fall, mittels welcher die Organisation der Gemeinden durch staatliche Behörden beliebig steuerbar wäre oder welche die zentralen Vertretungs- und Ausführungsorgane der Kommunalverwaltung in lähmender Weise zergliedern würde. Über

die Beachtung dieses Kernbereichs hinaus ist der Gesetzgeber durch Art. 82 Abs. 2 SächsVerf zudem verpflichtet, den Gemeinden bei der Wahrnehmung der je einzelnen Aufgabenbereiche einen hinreichenden organisatorischen Spielraum offen zu halten. Belässt der Gesetzgeber den Gemeinden bei der Ausgestaltung ihrer Organisation für ihre verschiedenen Aufgabenbereiche hinreichend Raum zu selbstverantwortlichen Entscheidungen und Maßnahmen, findet eine verfassungsgerichtliche Kontrolle dahin, ob die von ihm getroffenen Organisationsentscheidungen auf hinreichend gewichtigen Zielsetzungen beruhen, nicht statt (vgl. BVerfGE 91, 228 [239; 241 f.]). Allerdings kann mit organisatorischen Regelungen in einem erheblichen Umfang über Gewichtung und Qualität der Aufgabenerfüllung mitentschieden und diese zum Teil auch inhaltlich vorgeformt werden (vgl. BVerfGE 91, 228 [240]). Soweit die organisationsrechtlichen Entscheidungen des Gesetzgebers für den sachlichen Aufgabenbestand der Gemeinden ein erhebliches Gewicht besitzen, können weitere verfassungsrechtliche Anforderungen an die betreffenden Gesetze zu stellen sein.

bb) Nach diesen Maßstäben ist § 96 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 2a SächsGemO nicht zu beanstanden. Die Vorschrift verstößt nicht gegen die durch Art. 82 Abs. 2 SächsVerf gewährleistete kommunale Organisationshoheit.

(1) Die Pflicht der Gemeinden, in den Unternehmensverfassungen ihrer privatrechtlichen Beteiligungen bei Vorliegen der hierfür erforderlichen satzungsändernden Mehrheit den örtlichen und überörtlichen Prüfungsbehörden die Befugnisse nach § 54 HGrG zu verschaffen (§ 96 Abs. 2 Nr. 2 SächsGemO) und den örtlichen und überörtlichen Prüfungsbehörden das Recht einzuräumen, die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Unternehmens zu prüfen (§ 96 Abs. 2 Nr. 2a SächsGemO), verletzt nicht den Kernbereich der Organisationshoheit. Nur bei der Aufgabenwahrnehmung durch privatrechtliche Unternehmen werden Gemeinden verpflichtet, begrenzte Organisationsmaßnahmen zu treffen, wobei den Gemeinden auch auf diesem Gebiet ein hinreichender organisatorischer Spielraum verbleibt. Sie lassen die Befugnisse der Gemeinden zur organisatorischen Regelung ihrer Angelegenheiten im Übrigen unberührt. Die Vorschriften beschränken sich darauf, den allgemeinen organisatorischen Rahmen der Aufgabenerfüllung punktuell näher auszuformen. Eine Zergliederung der kommunalen Ausführungsorgane ist mit den angegriffenen Regelungen schon deshalb nicht verbunden, weil diese keine neue organisatorische Einheit innerhalb der Gemeinden schaffen. Sie verlangen lediglich eine bestimmte Ausgestaltung der von den Gemeinden gehaltenen Beteiligungen.

(2) § 96 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 2a SächsGemO genügt auch den Anforderungen, die über die Beachtung des Kernbereichs hinaus gelten. Die den Gemeinden verbleibenden Befugnisse für eine selbstverantwortliche Aufgabenwahrnehmung tragen der Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden in vertretbarer Weise Rechnung und verändern den Aufgabenbestand der Gemeinden nicht.

(2.1) Die angegriffenen Regelungen beziehen sich nicht auf die Wahrnehmung einer speziellen kommunalen Aufgabe. Vielmehr kommt § 96 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 2a SächsGemO immer dann zur Anwendung, wenn sich Gemeinden bei der Erfüllung einer ihnen obliegenden

Aufgabe eines privatrechtlichen Unternehmens bedienen, an welchem sie allein oder zusammen mit anderen kommunalen Trägern der Selbstverwaltung, die der Aufsicht des Freistaates Sachsens unterstehen, eine zur Änderung der Unternehmensverfassung berechtigte Mehrheit besitzen. Die wesentlichen Organisationsbefugnisse bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben verbleiben trotz § 96 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 2a SächsGemO bei den Gemeinden. Die Entscheidung, ob die Aufgaben durch unselbständige Regiebetriebe oder selbständige Organisationseinheiten erfüllt werden sollen, haben die Gemeinden ebenso zu treffen wie die Entscheidung, ob die Aufgabenwahrnehmung durch eine selbständige Organisationseinheit des öffentlichen Rechts oder des Privatrechts erfolgen soll. Selbst die organisatorische Gliederung der zur Aufgabenerfüllung dienenden Privatunternehmen obliegt in weiten Teilen den Gemeinden.

(2.2) Es ist weder vorgetragen noch ersichtlich, dass § 96 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 2a SächsGemO hinsichtlich des sachlichen Aufgabenbestandes der Gemeinden ein erhebliches Gewicht zukommt. Die angegriffenen Vorschriften müssen sich daher nicht an weiteren verfassungsrechtlichen Maßstäben messen lassen.

Es ist bereits nicht erkennbar, dass die Wahrnehmung der mit den privatrechtlich geführten Unternehmen verfolgten Aufgaben der Gemeinde nennenswert durch § 96 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 2a SächsGemO erschwert würde, wenn nur die Gemeinde oder diese zusammen mit anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts oder Unternehmen in öffentlicher Hand die Gesellschafter oder Aktionäre des privatrechtlichen Unternehmens sind. Die von den Antragstellerinnen geschilderten Schwierigkeiten entstehen nur dann, wenn sich die Gemeinden zur Aufgabenerfüllung mittels gemeinsam mit Unternehmen des Privatrechts betriebenen Gesellschaften entschlossen haben. Aber auch insoweit haben die angegriffenen Vorschriften kein erhebliches Gewicht im Hinblick auf die von den Antragstellerinnen zu erfüllenden Aufgaben.

(2.3) Selbst wenn § 96 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 2a SächsGemO ein erhebliches Gewicht für den sachlichen Aufgabenbestand der Antragstellerinnen zukäme, wäre der gegen diese Vorschriften gerichtete Antrag unbegründet, da die mit den angegriffenen Regelungen verfolgten Ziele von Gemeinwohlgründen getragen sind. Dies mag insbesondere dann gelten, wenn die Gemeinden genuine Verwaltungsaufgaben, die zweifellos der Kommunalaufsicht gemäß §§ 111 ff. SächsGemO unterliegen, in privatrechtliche Unternehmen auslagert.

(2.3.1) Die gemäß § 96 Abs. 2 Nr. 2 SächsGemO durch Satzung oder Gesellschaftsvertrag einzuräumenden Rechte aus § 54 HGrG dienen den Rechnungsprüfungsbehörden bei der Prüfung der Betätigung der Gemeinden bei Unternehmen des privaten Rechts – der Prüfung der ordnungsgemäßen Ausübung ihrer Rechte und Pflichten als Aktionär und Gesellschafter. Die Vorschrift soll das Prüfungsverfahren erleichtern und eine ordnungsgemäße Betätigungsprüfung sicher stellen (vgl. DS 3/6213, Begründung S. 20). Die Legitimität der Erleichterung des Prüfungsverfahrens und der Sicherstellung der ordnungsgemäßen Betätigungsprüfung rührt aus dem Vorhandensein der Betätigungsprüfung her. Bereits durch § 106 Abs. 2 Nr. 5 SächsGemO ist die Betätigungsprüfung durch die örtliche Prüfungsbehörde gesetzlich legitimiert. Gleiches

gilt gemäß § 109 Abs. 1 Nr. 1 a.E. SächsGemO für die überörtliche Betätigungsprüfung. Bereits diese gesetzlichen Grundlagen der Betätigungsprüfung genügen als Rechtfertigung der Verbesserung derselben.

(2.3.2) Das gemäß § 96 Abs. 2 Nr. 2a SächsGemO im Gesellschaftsvertrag oder in der Satzung festzulegende Recht der örtlichen und überörtlichen Prüfungsbehörde, die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Unternehmens zu prüfen, dient der Schließung einer Lücke bei der Kontrolle der Verwendung öffentlicher Gelder (vgl. zu DS 3/6213, S. 3). Die Kontrolle der Verwendung öffentlicher Gelder wird bereits durch die Verfassung des Freistaates Sachsen gefordert (vgl. Art. 89, Art. 100 SächsVerf). Da bei Gesellschaften, die von § 96 Abs. 2 Nr. 2a SächsGemO erfasst werden, ohne diese Vorschrift nur der Abschlussprüfer wegen § 96 Abs. 2 Nr. 1 SächsGemO die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung prüfen würde (vgl. § 53 Abs. 1 Nr. 1 HGrG), aber keine Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung durch den Sächsischen Rechnungshof und die örtliche Rechnungsprüfungsbehörde stattfinden würde, besteht auch eine Lücke bei Kontrolle der Verwendung derjenigen öffentlicher Gelder, die in ein kommunales Unternehmen in Privatrechtsform investiert wurden. Ob diese Lücke angesichts eines im Ergebnis ähnlichen Prüfungsinhaltes bei Abschlussprüfer, Sächsischem Rechnungshof und örtlicher Rechnungsprüfungsbehörde bedenklich ist oder eine weitere Prüfung mit etwaigen Überschneidungen der Prüfungsgegenstände und -maßstäbe erforderlich ist, unterliegt der Einschätzung des Landtags.

II.

Die gegen § 96 Abs. 2 Nr. 9 SächsGemO gerichteten Anträge der Antragstellerinnen zu 1., zu 4., zu 6., zu 8. und zu 9. sind unbegründet, soweit eine Verletzung von Rechten aus Art. 82 Abs. 2 SächsVerf geltend gemacht wird. Im Übrigen sind sie unzulässig.

1. Soweit die Antragstellerinnen die Verletzung ihrer Rechte aus Art. 84 ff. SächsVerf rügen, genügen sie nicht den Begründungsanforderungen des § 10 Abs. 1 SächsVerfGHG i.V.m. § 23 Abs. 1 BVerfGG (vgl. oben unter B. I.1.).

2. Die Rüge der Verletzung von Art. 82 Abs. 2 SächsVerf bleibt in der Sache ohne Erfolg. § 96 Abs. 2 Nr. 9 SächsGemO verletzt die Antragstellerinnen zu 1., zu 4., zu 6., zu 8. und zu 9. nicht in ihren Rechten aus Art. 82 Abs. 2 SächsVerf.

a) Nach § 96 Abs. 2 Nr. 9 SächsGemO sind die Gemeinden – soweit die Mehrheitsverhältnisse nach § 96 Abs. 2 Halbsatz 1 SächsGemO vorliegen und es ihnen nicht gesellschaftsrechtlich verwehrt ist – verpflichtet, in den Unternehmensverfassungen der privatrechtlichen Unternehmen, an denen sie (unmittelbar) beteiligt sind, eine Bestimmung aufzunehmen, wonach diese Unternehmen ihrerseits in näher beschriebener Weise mehrheitliche Beteiligungen nur unterhalten dürfen (mittelbare Beteiligungen der Gemeinde), wenn in deren Unternehmensverfassungen Regelungen entsprechend § 96 Abs. 2 Nr. 1

SächsGemO sowie § 96 Nr. 2a bis Nr. 8 SächsGemO enthalten sind. Die Vorschrift verpflichtet die Antragstellerinnen, soweit es ihnen gesellschaftsrechtlich möglich ist, die Unternehmensverfassungen ihrer unmittelbaren privatrechtlichen Beteiligungen zu ändern und in künftigen Fällen auf das Vorhandensein einer entsprechenden Bestimmung in den Unternehmensverfassungen ihrer unmittelbaren privatrechtlichen Beteiligungen zu achten. Damit ist auch § 96 Abs. 2 Nr. 9 SächsGemO Teil des organisatorischen Rahmens der kommunalen Aufgabenerfüllung mittels privatrechtlicher Unternehmen und berührt die Organisationshoheit der Gemeinden.

Dabei genügt § 96 Abs. 2 Nr. 9 SächsGemO den oben aufgezeigten Anforderungen (siehe unter: B. II. 2. b) aa) des Art. 82 Abs. 2 SächsVerf. Weder der Kernbereich der kommunalen Organisationshoheit noch die übrigen Anforderungen des Art. 82 Abs. 2 SächsVerf werden durch § 96 Abs. 2 Nr. 9 SächsGemO verletzt. Es wird lediglich eine weitere Vorschrift für die kommunale Aufgabenerfüllung durch Unternehmen in Privatrechtsform hinzugefügt.

Bei der von den Antragstellerinnen aufgezeigten Gefahr „rechtswidriger mittelbarer Beteiligungen“ handelt es sich um ein Übergangsproblem in den Fällen, in denen nach Änderung der Unternehmensverfassung der unmittelbaren Beteiligung der Gemeinde eine Anpassung der Unternehmensverfassung einer bereits vorhandenen mittelbaren Beteiligung mangels gesellschaftsrechtlicher Durchsetzungskraft scheitert. Die im Zusammenhang mit dieser Konfliktlage auftretenden gesellschaftsrechtlichen Fragen bewegen sich auf der Ebene einfachen Rechts und wirken sich nicht auf die verfassungsrechtliche Stellung der Gemeinden nach Art. 82 ff. SächsVerf aus.

b) Schließlich hat § 96 Abs. 2 Nr. 9 SächsGemO kein erhebliches Gewicht für den sachlichen Aufgabenbereich der Gemeinden. Soweit die Gemeinden durch § 96 Abs. 2 Nr. 9 SächsGemO gehindert werden, durch mittelbare Unternehmensbeteiligungen am marktwirtschaftlichen Wettbewerb teilzunehmen, kann hieraus eine Veränderung des sachlichen Aufgabenbestandes nicht hergeleitet werden. Die Teilnahme am Markt von Waren und Dienstleistungen wird in der Sächsischen Verfassung durch Grundrechte, insbesondere durch die Berufsfreiheit gemäß Art. 28 Abs. 1 SächsVerf und das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit gemäß Art. 15 SächsVerf geschützt. Die Gemeinden nehmen jedoch am allgemeinen Grundrechtsschutz nicht teil (vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 10. Juli 2003 – Vf. 24-IV-02). Außerdem ist die der Gewinnerzielung dienende Betätigung der Gemeinden von der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nicht erfasst (vgl. BVerwGE 39, 329 [334]; BVerfGE 61, 82 [107]). Daher bietet eine mangelnde Durchsetzungskraft von mittelbaren kommunalen Beteiligungen am Markt allenfalls ein Indiz dafür, dass die Voraussetzungen des § 97 Abs. 1 Nr. 3 SächsGemO nicht mehr vorliegen oder dass der verfolgte Gemeinwohlzweck besser auf andere Weise als mit dem privatrechtlichen Unternehmen gefördert werden kann. Sie führt aber nicht zu einer Veränderung des verfassungsgerichtlichen Prüfungsmaßstabs.

III.

Der gegen § 95 Abs. 2 SächsGemO gerichtete Antrag der Antragstellerin zu 8. ist unzulässig.

Der Antrag genügt nicht den Begründungsanforderungen des § 10 Abs. 1 SächsVerfGHG i.V.m. § 23 Abs. 1 BVerfGG (siehe oben unter: B.I.1.a).

Die behauptete Verletzung der Rechte aus Art. 84 ff. SächsVerf wurde nicht näher begründet. Auch eine Verletzung von Art. 82 Abs. 2 SächsVerf ist nicht nachvollziehbar dargetan. Der in § 95 Abs. 2 SächsGemO angeordnete Nachrang der Aktiengesellschaft entfaltet lediglich dann Wirkung, wenn der öffentliche Zweck des Unternehmens zumindest ebenso gut in einer anderen Rechtsform erfüllt werden kann. Daher hätte es des nachvollziehbaren Vortrags bedurft, dass der mit der geplanten Aktiengesellschaft verfolgte öffentliche Zweck genauso gut oder sogar besser in einer anderen Rechtsform erfüllt werden kann, weil die Antragstellerin zu 8. nur dann durch die angegriffene Vorschrift betroffen wäre. Die Antragstellerin zu 8. behauptet jedoch, dass ihr sachliche, dem öffentlichen Zweck des Unternehmens dienende Gründe zur Seite stünden, welche die Umwandlung der Gesellschaft mit beschränkter Haftung in eine Aktiengesellschaft gebieten würden. Trifft dieses Vorbringen zu, steht – wie auch die Staatsregierung in der mündlichen Verhandlung vorgetragen hat – § 95 Abs. 2 SächsGemO der beabsichtigten Umwandlung nicht entgegen und die Antragstellerin zu 8. kann die beabsichtigte Umwandlung, notfalls nach Inanspruchnahme verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes, durchführen.

IV.

Die Anträge der Antragstellerinnen zu 2., zu 4., zu 5., zu 7. und zu 8. gegen § 103 Abs. 1 SächsGemO bleiben in der Sache ohne Erfolg.

Die Verpflichtung der Gemeinden zur Einrichtung eines Rechnungsprüfungsamtes bzw. eines der in § 103 Abs. 1 Sätze 1 und 2 SächsGemO aufgeführten Äquivalents verstößt nicht gegen Art. 85 Abs. 2 SächsVerf. Für diese Verpflichtung muss den Gemeinden kein finanzieller Ausgleich gewährt werden, da sie keine Übertragung von Aufgaben i.S.d. Art. 85 Abs. 2 SächsVerf ist.

Es kann dahinstehen, wann eine Regelung eine Aufgabe i.S.d. Art. 85 Abs. 1, Abs. 2 SächsVerf enthält. Jedenfalls legen Vorschriften, die nur organisatorischen oder prozeduralen Inhalt haben, keine Aufgaben fest. Solche Normen haben lediglich mittelbaren Einfluss auf die Aufgabenerledigung, indem sie Gewichtung und Qualität der Aufgabenerfüllung lenken (vgl. BVerfGE 91, 228 [240]). Den Gemeinden obliegt es nach § 103 Abs. 1 SächsGemO, organisatorische Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung zu schaffen. Die weiteren Absätze von § 103 SächsGemO beschreiben nur die Anforderungen an diesen institutionalisierten Rahmen der örtlichen Rechnungsprüfung näher. Damit ist die Norm allein

eine verwaltungsorganisatorische Regelungen und keine Aufgabenzuweisung oder -übertragung.

Zudem würde eine Aufgabenübertragung nur vorliegen, wenn die den Gemeinden auferlegte Verpflichtung für diese neu ist. Dies ist sie dann, wenn die Erledigung der Aufgabe durch landesgesetzliche Vorschriften inhaltlich festgelegt, etwa den Gemeinden eine neue Selbstverwaltungsaufgabe zugewiesen oder eine bislang freiwillige Aufgabe zur Pflichtaufgabe wird (vgl. SächsVerfGH, JbSächsOVG 8, 17 [24]). Unabhängig davon, ob die örtliche Rechnungsprüfung eine Aufgabe im Sinne des Art. 85 SächsVerf oder eine sonstige Angelegenheit der Gemeinde im Sinne des Art. 82 Abs. 2 SächsVerf darstellt, ist sie für die Gemeinden nicht neu. Den Gemeinden obliegt die örtliche Rechnungsprüfung bereits durch die Pflicht zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung gemäß § 72 Abs. 2 SächsGemO, wozu auch die Pflicht zur Aufstellung einer Jahresrechnung gemäß § 88 SächsGemO gehört. Mit der Jahresrechnung übt der Gemeinderat seine Befugnis als oberstes Kontrollorgan der Gemeinde aus. Dabei hat er sich vor der Beschlussfassung von der Ordnungsmäßigkeit der Jahresrechnung zu überzeugen (Quecke/Schmid, SächsGemO, Stand: 30. Lfg., § 88 Rn. 59 f.) und damit eine örtliche Rechnungsprüfung durchzuführen. Die Ausübung dieser Pflicht wird durch die Einrichtung eines Rechnungsprüfungsamtes lediglich gefördert und vorbereitet (vgl. § 88 Abs. 3, § 104 SächsGemO). Auch die übrigen Funktionen des Rechnungsprüfungsamtes (§§ 105, 106 SächsGemO) dienen lediglich der Unterstützung der Erfüllung der den Gemeinden ohnehin obliegenden Pflicht zum sparsamen und wirtschaftlichen Haushalten.

C.

Die Entscheidung ist kostenfrei (§ 16 Abs. 1 Satz 1 SächsVerfGHG).

gez. Budewig

gez. Hagenloch

gez. Graf von Keyserlingk

gez. Knoth

gez. v. Mangoldt

gez. Rehak

gez. Reich

gez. Schneider

gez. Trute