

Az.: 4 A 46/14
5 K 324/13

Beglaubigte
Abschrift



Verkündet
am 25.08.2015
gez.: Schika
Die Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

der Industrie- und Handelskammer zu Leipzig
vertreten durch
den Präsidenten und den Hauptgeschäftsführer

- Klägerin -
- Berufungsklägerin -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

gegen

den Freistaat Sachsen
vertreten durch den Sächsischen Rechnungshof
vertreten durch den Präsidenten

- Beklagter -
- Berufungsbeklagter -

wegen

Prüfungsanordnung des Sächsischen Rechnungshofs
hier: Berufung

hat der 4. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Präsidenten des Obergerverwaltungsgerichts Künzler sowie die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Düvelshaupt und den Richter am Obergerverwaltungsgericht Tischer aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 25. August 2015

am 25. August 2015

für Recht erkannt:

Die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 5. September 2013 - 5 K 324/13 - wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 1 Die Klägerin wendet sich gegen eine Prüfungsanordnung des Sächsischen Rechnungshofs.

- 2 Mit Schreiben vom x0. Februar 2010 teilte der Sächsische Rechnungshof der Klägerin mit, dass er beabsichtige, die Haushalts- und Wirtschaftsführung der sächsischen Industrie- und Handelskammern zu prüfen. Zwar schließe § 4 Abs. 3 SächsIHKG das Prüfungsrecht des Landesrechnungshofes aus; der Rechnungshof sehe sich aber dadurch an einer Prüfung nicht gehindert. Sein Prüfungsrecht ergebe sich aus § 111 Abs. 1 SÄHO und § 55 HGrG. Die Klägerin wies in ihrer Stellungnahme vom 16. März 2010 darauf hin, dass sie § 4 Abs. 3 SächsIHKG für einschlägig halte. Die Vorschrift sei einzuhalten.

- 3 Am x1. Mai 2010 erließ der Sächsische Rechnungshof gegenüber der Klägerin eine Prüfungsanordnung. In Ziffer 1 ordnete er die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Klägerin für die Haushaltsjahre ab 1992 an. Er verpflichtete die Klägerin zur Duldung der Prüfung (Ziffer 2) und zur Vorlage sämtlicher Unterlagen, die er für die Durchführung der Prüfung für erforderlich halte (Ziffer 3). Weitere Einzelheiten der Prüfung regelte er in den Ziffern 4 bis 7.

- 4 Gegen die Prüfungsanordnung hat die Klägerin am 14. Juni 2010 Klage erhoben. Zur Begründung hat sie im Wesentlichen ausgeführt, eine Prüfungsbefugnis des Rechnungshofes ergebe sich weder aus § 111 Abs. 1 SÄHO noch aus § 55 HGrG. § 111 Abs. 1 SÄHO werde durch die wirksame Vorschrift des § 4 Abs. 3 SächsIHKG, mit der der sächsische Landesgesetzgeber von der Öffnungsklausel des § 48 Abs. 1 HGrG Gebrauch gemacht habe, als *lex specialis* verdrängt. Nach § 4 Abs. 3 SächsIHKG unterliege die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Industrie- und Handelskammern in Sachsen nicht der allgemeinen Prüfung durch den Rechnungshof. Es bestehe auch keine lückenlose Prüfungszuständigkeit des Rechnungshofes nach Art. 100 SächsVerf. Für die Zuständigkeitsregelung des Art. 100 Abs. 1 SächsVerf gelte der Gesetzesvorbehalt des Art. 100 Abs. 5 SächsVerf. Der Beklagte habe nicht die Kompetenz, die Anwendung von § 4 Abs. 3 SächsIHKG abzulehnen. Er sei an Gesetz und Recht gebunden, solange einzelne Vorschriften nicht von den allein zuständigen Gerichten für verfassungswidrig und nichtig erklärt worden seien. Da sich aus § 12 Abs. 2 InsO keine staatliche Garantieverpflichtung im Sinne von § 55 Abs. 1 HGrG ergebe, habe der Rechnungshof auch kein Prüfungsrecht aus § 55 HGrG.
- 5 Der Beklagte ist der Klage entgegen getreten und führte aus, er sehe die Voraussetzungen für ein Prüfungsrecht sowohl nach § 111 Abs. 1 SÄHO i. V. m. Art. 100 SächsVerf als auch nach § 55 HGrG als erfüllt an. Er habe einen verfassungsrechtlich lückenlosen Prüfauftrag. Es sei nicht entscheidungserheblich, ob dem Beklagten eine Verwerfungskompetenz zustehe. Er habe bei Erlass des Bescheides die Norm nicht verworfen. § 48 HGrG könne nicht unmittelbar als Ausnahmeverbehalt für eine abweichende gesetzliche Regelung herangezogen werden. Der Ausnahmeverbehalt hätte zunächst in Landesrecht - hier die SÄHO - transformiert werden müssen. Der sächsische Landesgesetzgeber habe die Öffnungsklausel nicht genutzt. Zudem bleibe das Prüfungsrecht nach § 55 HGrG bestehen, weil § 55 HGrG *lex specialis* gegenüber § 48 HGrG sei. Das Prüfungsrecht könne auf § 55 HGrG gestützt werden, weil mit § 12 Abs. 2 InsO eine den Anforderungen an eine Garantieverpflichtung genügende Regelung bestehe.
- 6 Mit Beschluss vom 23. Februar 2012 hat das Verwaltungsgericht das Verfahren ausgesetzt und dem Sächsischen Verfassungsgerichtshof die Frage vorgelegt, ob § 4 Abs. 3 SächsIHKG mit Art. 100 Abs. 1 SächsVerf vereinbar sei. Der

Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen hat dazu mit Beschluss vom 26. April 2013 (Vf.98-III-12) entschieden, dass die Vorlage mangels hinreichend dargelegter Entscheidungserheblichkeit unzulässig ist. Zur Begründung hat er u. a. ausgeführt, es könne durch die Fachgerichte selbst entschieden werden, ob ein Landesgesetz mit späterem Bundesrecht vereinbar sei. Dahingestellt bleiben könne, ob dem Erlass des Bescheids vom 1. Mai 2010 bereits eine fehlende Kompetenz des Beklagten zur Normverwerfung oder -nichtanwendung von § 4 Abs. 3 SächsIHKG entgegenstehen könne und wie sich dies auf die verwaltungsgerichtliche Prüfung der materiellen Verfassungskonformität der Norm auswirke.

7 Mit Urteil vom 5. September 2013 hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen und die Berufung zugelassen. Zur Begründung seiner Entscheidung hat es im Wesentlichen ausgeführt:

8 Der Sächsische Rechnungshof sei grundsätzlich zur Prüfung der Klägerin befugt. Diese sei eine landesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts im Sinne des § 101 Abs. 1 SÄHO, für die der Sächsische Rechnungshof grundsätzlich nach § 111 Abs. 1 SÄHO einen Prüfungsauftrag bezüglich der Haushalts- und Wirtschaftsführung habe. Obwohl der Beklagte § 4 Abs. 3 SächsIHKG, der eine eindeutige, positive gesetzliche Regelung eines Prüfungsausschlusses enthalte, missachtet habe, sei die Prüfungsanordnung nicht aufzuheben. Eine umfassende Prüfungs- und Verwerfungskompetenz des Gerichts bestehe auch dann, wenn der Verwaltung keine Normverwerfungs- oder Nichtanwendungskompetenz zustehe.

9 Der Prüfungsausschluss verstoße gegen höherrangiges Recht und sei deshalb vom Verwaltungsgericht zu verwerfen. Er sei mit § 55 Abs. 1 HGrG, der dem Beklagten ein Prüfungsrecht bezüglich der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Klägerin einräume, nicht vereinbar. Der Beklagte habe eine Garantieverpflichtung im Sinne des § 55 Abs. 1 Satz 1 HGrG übernommen, indem er in § 19 Abs. 1 SächsJG von § 12 Abs. 1 Nr. 2 InsO Gebrauch gemacht habe. Darin liege eine Einstandsverpflichtung des Beklagten nach § 12 Abs. 2 InsO für die nicht insolvenzfähigen Industrie- und Handelskammern. Dabei sei die Insolvenzfähigkeit der juristischen Person des öffentlichen Rechts, auf die § 12 Abs. 2 InsO abstelle, von der tatsächlichen Insolvenzgefahr strikt zu unterscheiden. Die Kollision mit § 55 Abs. 1 Satz 1 HGrG

habe allerdings nicht schon bei Inkrafttreten des § 4 Abs. 3 SächsIHKG bestanden. Sie resultiere erst aus dem späteren Inkrafttreten von § 12 Abs. 2 InsO zum 1. Januar 1999, der i. V. m. § 6 SächsIHKG bzw. § 19 Satz 1 SächsJG eine Prüfungskompetenz des Landerechnungshofes nach § 55 Abs. 1 HGrG nach sich ziehe. Hier spreche nichts dafür, dass der Landesgesetzgeber bei den nachfolgenden Änderungen des SächsIHKG auch den unverändert belassenen Regelungsgehalt von § 4 Abs. 3 SächsIHKG bestätigt habe.

- 10 Im Übrigen sei der Prüfungsausschluss in § 4 Abs. 3 SächsIHKG auch mit dem Prüfungsauftrag des Sächsischen Rechnungshofes in Art. 100 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf nicht zu vereinbaren. Da Art. 100 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf den Sächsischen Rechnungshof zur Prüfung der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes berechtige, umfasse die Prüfungsbefugnis auch die juristischen Personen des öffentlichen Rechts. § 4 Abs. 3 SächsIHKG werde von einem Ausgestaltungs- und Konkretisierungsrecht des Landesgesetzgebers aus Art. 100 Abs. 5 SächsVerf nicht gedeckt. Durch einfaches Gesetz könnten keine wesentlichen Einschränkungen erfolgen, sondern lediglich Näheres geregelt werden. Eine Beschränkung der Prüfungsbefugnisse stelle sich aber nicht mehr als Bestimmung näherer Einzelheiten der Prüfung dar.
- 11 Gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts hat die Klägerin am 16. Januar 2014 Berufung eingelegt. Zu deren Begründung führt sie im Wesentlichen aus:
- 12 § 4 Abs. 3 SächsIHKG schließe die dem Rechnungshof nach § 111 Abs. 1 SäHO zustehende Prüfungsbefugnis aus. Die Ausnahmenvorschrift des § 4 Abs. 3 SächsIHKG sei *lex specialis* und verdränge § 111 SäHO. Dass § 4 SächsIHKG mit „Rechnungslegung“ überschrieben ist, lasse nicht darauf schließen, dass § 4 Abs. 3 SächsIHKG eine Prüfung im Sinne des § 111 SäHO nicht erfasse.
- 13 Der Ausschluss der Prüfungsbefugnis in § 4 Abs. 3 SächsIHKG verstoße nicht gegen höherrangiges Recht.
- 14 Zum einen verstoße § 4 Abs. 3 SächsIHKG nicht gegen § 55 HGrG. Der Landesgesetzgeber habe von der Öffnungsklausel des § 48 HGrG Gebrauch gemacht.

Eine Einschränkung zur Art und Weise, wie auf Landesebene von der Ermächtigungsgrundlage Gebrauch gemacht werden könne, gebe es nicht. Die Voraussetzungen des § 55 Abs. 1 HGrG seien bei Industrie- und Handelskammern nicht erfüllt, da es an einer Garantieverpflichtung fehle. § 12 Abs. 2 InsO begründe die erforderliche Garantieverpflichtung nicht. Mit der Zahlung von Insolvenzgeld im Sinne des § 12 Abs. 2 InsO solle nicht die Aufgabenerfüllung gewährleistet werden, sondern eine Schlechterstellung der Arbeitnehmer einer juristischen Person des öffentlichen Rechts vermieden werden. § 12 Abs. 2 InsO begründe für die Arbeitnehmer einen Ausgleichsanspruch gegenüber dem betreffenden Land. Die Garantieverpflichtung sei sachlich und quantitativ begrenzt; ein Zahlungsrisiko bestünde nur in geringem Umfang und sei dem Bagatellbereich zuzuordnen. Eine Gefahr für den Haushalt des Beklagten bestehe nicht. Eine umfassende Prüfung der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung der Klägerin sei in diesem Fall unverhältnismäßig. Eine Insolvenz sei auch faktisch ausgeschlossen, weil für kurzfristig eintretende Unterdeckungen Rücklagen gebildet worden seien. Im Übrigen sei § 55 HGrG im Wege teleologischer Reduktion so auszulegen, dass sich eine Garantie im Sinne einer Einstandsverpflichtung nur bei einem besonderen finanziellen Risiko für den Bund oder das Land ergebe. Des Weiteren sei § 55 HGrG bereits in zeitlicher Hinsicht keine Rechtsgrundlage für die Prüfungsanordnung für die Zeit vor dem 1. Januar 1999. Die vom Verwaltungsgericht als Garantieverpflichtung angesehene Vorschrift des § 12 Abs. 2 InsO sei erst am 1. Januar 1999 in Kraft getreten; eine vergleichbare Regelung habe es vorher nicht gegeben.

- 15 Der Ausschluss des Prüfungsrechts nach § 4 Abs. 3 SächsIHKG verstoße auch nicht gegen die Sächsische Verfassung. Der Prüfauftrag des Art. 100 Abs. 1 SächsVerf umfasse nur den Staatshaushalt und die Haushalte der kommunalen Gebietskörperschaften, nicht die Haushalts- und Wirtschaftsführung der (landeshaushaltsfernen) landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Dass bei Verwendung des Begriffes „Land“ auch haushaltsferne landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts erfasst sein sollten, lasse sich nicht nachvollziehen und weder verfassungshistorisch noch verfassungssystematisch nachweisen. Bei den sächsischen Industrie- und Handelskammern handele es sich um staatsferne Einrichtungen der mittelbaren Staatsverwaltung, deren Tätigkeit praktisch keine Haushaltsrelevanz entfalte, da sie

sich aus den Beiträgen ihrer Mitglieder finanzierten. Art. 100 Abs. 5 SächsVerf sei eine ausreichende Grundlage für die in § 4 Abs. 3 SächsIHKG einfachgesetzlich geregelte Abweichung von §§ 105, 111 SÄHO. Er erfasse auch die Regelung zur Prüfungsbefugnis in Art. 100 Abs. 1 SächsVerf.

16

Die Prüfungsanordnung sei auch bereits rechtswidrig, weil der Beklagte keine Verwerfungskompetenz habe. Der Beklagte habe § 4 Abs. 3 SächsIHKG, der geltendes Recht sei und den er fehlerhaft ausgelegt habe, nicht unangewendet lassen dürfen. Nach der Funktions- und Kompetenzverteilung zwischen den Staatsgewalten habe die Verwaltung als vollziehende Gewalt die Vorgaben des Gesetzgebers umzusetzen. Der Beklagte habe sich über Recht und Gesetz hinweggesetzt. Eine Abweichung wäre aber nur bei konkreten Anhaltspunkten eines offensichtlichen Verstoßes gegen höherrangiges Recht im Einzelfall möglich. Die dem Beklagten fehlende Kompetenz, gesetzliche Normen außer Acht zu lassen, sei im gerichtlichen Verfahren zu prüfen und zu beachten. Auch das Verwaltungsgericht habe § 4 Abs. 3 SächsIHKG nur für den Zeitraum seit dem 1. Januar 1999 verwerfen können, als § 12 Abs.2 InsO i. V. m. § 6 Sächs-IHKG bzw. § 19 SächsJG in Kraft getreten sei. Für die Zeit davor habe es die Norm nicht verwerfen dürfen.

17

Bestehe ein Prüfungsrecht, sei die Prüfungsanordnung jedenfalls unverhältnismäßig. Die vollumfängliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Klägerin für die Haushaltsjahre ab 1992 stehe nicht in angemessenem Verhältnis zu dem finanziellen Risiko, das für den Beklagten in Bezug auf eine zukünftige Zahlungsunfähigkeit und Überschuldung der Klägerin entstehen könne. Der zeitliche Umfang der Prüfungsanordnung wäre auf einen angemessenen Zeitraum zu beschränken gewesen. Es erscheine kaum vorstellbar, dass mehr als 20 Jahre zurückliegende Sachverhalte für die Zukunft finanzielle Auswirkungen haben könnten.

18

Der Sächsische Landtag habe bei der Änderung des Sächsischen Versicherungsaufsichtsgesetzes (SächsVAG) im Jahre 2007 - betreffend die Versicherungsaufsicht über die Versorgungswerke der Freien Berufe im Freistaat Sachsen (§ 1 Abs. 2 SächsVAG) - den unverändert belassenen Regelungsgehalt von § 4 Abs. 3 SächsIHK bestätigt. Dies ergebe sich aus den Beratungen im Ausschuss für

Wirtschaft, Arbeit und Verkehr sowie den Diskussionen im Rahmen der zweiten Lesung im Landtag.

Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 5. September 2013 - 5 K 324/13 - zu ändern und den Bescheid des Sächsischen Rechnungshofes vom 1. Mai 2010 aufzuheben.

Der Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

- 19 Zur Begründung führt der Beklagte im Wesentlichen aus:
- 20 § 111 Abs. 1 SächsHO sehe keine Einschränkung seines Prüfungsrechtes durch oder aufgrund Gesetzes vor. Der sächsische Landesgesetzgeber habe von der in § 48 HGrG enthaltenen Öffnungsklausel keinen Gebrauch gemacht; es fehle an der erforderlichen Transformation in das Landesrecht. Unmittelbar könne § 48 HGrG als Ausnahmeverbehalt für eine gesetzliche Regelung nicht herangezogen werden.
- 21 Der Beklagte habe daneben ein Prüfungsrecht aus § 55 HGrG, das das Prüfungsrecht aus § 111 Abs. 1 SächsHO nicht verdränge. Die Begründung der Garantieverpflichtung durch § 12 Abs. 2 InsO zum 1. Januar 1999 schränke das Prüfungsrecht nach § 55 HGrG nicht auf Zeiträume ab 1999 ein. Aufgrund seiner sachlichen Unabhängigkeit sei der Beklagte frei in der Festlegung seiner Prüfungszeiträume. Mit Beginn des Prüfungsrechts unterlägen alle abgeschlossenen Vorgänge, die finanzwirksam werden könnten, der Prüfung.
- 22 Art. 100 SächsVerf normiere einen verfassungsrechtlich lückenlosen Prüfauftrag. Art. 100 Abs. 5 SächsVerf lasse nach der Rechtsprechung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs (Urt. v. 25. Februar 2014 - Vf. 71-I-12, juris Rn. 40) keine einfachgesetzliche Beschränkung der Prüfungsrechte zu. Vielmehr überantworte dieser nur die Ausgestaltung der Aufgaben und die Organisation des Rechnungshofes der näheren Bestimmung durch den Gesetzgeber.

- 23 Der Beklagte habe bei Erlass der Prüfungsanordnung § 4 Abs. 3 SächsIHKG nicht verworfen. Zudem müsse es dem Rechnungshof aufgrund seiner Sonderstellung und Kontrollfunktion zugestanden werden, sein verfassungsrechtlich verbürgtes Prüfungsrecht zu wahren und eventuell entgegenstehende einfachgesetzliche Regelungen zielorientiert und verfassungskonform auszulegen und anzuwenden. Er sei keine Verwaltungsbehörde innerhalb eines hierarchischen Behördenaufbaus, sondern auf der Ebene der gewaltenteilten Staatsorgane angeordnet. Er sei nicht Teil der Exekutive, sondern eine Institution sui generis. Die Rechnungshöfe nähmen eine Sonderstellung als eigene oberste Staatsorgane ein. Der Zweck ihrer Tätigkeit rücke sie in eine funktionale Nähe zum Parlament. Im Übrigen führe die Prüfung durch den Rechnungshof lediglich zu Prüfungsfeststellungen und -folgerungen, auf deren Vollzug der Rechnungshof keinen Einfluss habe.
- 24 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes sowie des Vorbringens der Beteiligten im Übrigen wird auf die Gerichtsakten (3 Bände) und die vorgelegten Verwaltungsvorgänge verwiesen (1 Heftung), die sämtlich Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren.

Entscheidungsgründe

- 25 Die Berufung der Klägerin ist zulässig, aber unbegründet.
- 26 1. Die Berufung ist zulässig, sie ist insbesondere fristgerecht begründet worden (§ 124a Abs. 6 VwGO).
- 27 2. Die Berufung ist unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat die Klage der Klägerin gegen die Prüfungsanordnung des Sächsischen Rechnungshofes vom x1. Mai 2010 zu Recht abgewiesen.
- 28 Die Klage ist zulässig. Die Prüfungsanordnung ist sowohl ihrer Form als auch ihrem Inhalt nach als Verwaltungsakt zu qualifizieren (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 11. Dezember 2007 - 4 B 544/05 -, nicht veröffentlicht). Ein Vorverfahren ist nicht erforderlich, weil es sich bei dem Rechnungshof um eine oberste Landesbehörde handelt (§ 1 Abs. 1 RHG). Die Klage ist jedoch unbegründet, weil die

Prüfungsanordnung nunmehr rechtmäßig ist und die Klägerin vom jetzigen Zeitpunkt an nicht in ihren Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

- 29 a) Rechtsgrundlage für die Prüfungsanordnung ist § 111 Abs. 1 SÄHO. Danach prüft der Rechnungshof die Haushalts- und Wirtschaftsführung der landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Die Klägerin ist nach § 3 Abs. 1 des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern (IHKG) i. V. m. § 2 Abs. 1 des Gesetzes zur Ausführung und Ergänzung des Rechts der Industrie- und Handelskammern im Freistaat Sachsen (SächsIHKG) eine landesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts.
- 30 b) Von dem umfassenden Prüfungsrecht des Rechnungshofes gibt es in Bezug auf die Industrie- und Handelskammern keine Ausnahme. Zwar sieht § 4 Abs. 3 SächsIHKG vor, dass die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Industrie- und Handelskammern nicht der allgemeinen Prüfung durch den Landesrechnungshof unterliegt. Der Prüfungsausschluss greift jedoch nicht. § 4 Abs. 3 SächsIHKG ist nicht anwendbar. Der Senat verwirft die Vorschrift, weil sie sowohl gegen Art. 100 Abs. 1 SächsVerf als auch gegen § 55 HGrG i. V. m. § 12 Abs. 2 InsO i. V. m. § 6 SächsIHKG a. F. bzw. § 19 Satz 1 SächsJG verstößt.
- 31 ba) § 4 Abs. 3 SächsIHKG ist am 23. November 1991 in Kraft getreten. Grundlage für die Ausnahmenvorschrift war zwar nicht die seit 1. Januar 1991 geltende Vorläufige Sächsische Haushaltsordnung, da diese keine Ausnahme vom Prüfungsrecht vorsah und kein Fall des § 111 Abs. 2 SÄHO vorlag. Die Möglichkeit zu einer Ausnahmenvorschrift räumt aber auch § 48 HGrG ein. Nach dieser Vorschrift ist das Haushaltsgrundsatzgesetz u. a. auf landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts entsprechend anzuwenden, soweit durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes nichts anderes bestimmt ist. Dadurch werden für landesunmittelbare Personen des öffentlichen Rechts Abweichungen von den den Ländern nach § 1 HGrG vorgegebenen Haushaltsgrundsätzen ermöglicht. Zu diesen Grundsätzen gehört nach § 42 Abs. 1 HGrG auch, dass die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung der Länder einschließlich ihrer Sondervermögen und Betriebe von Rechnungshöfen geprüft wird. § 48 Abs. 1 HGrG schafft für den Landesgesetzgeber aber nur die

Möglichkeit, für landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts Ausnahmen vorzusehen. Eine Verpflichtung normiert er nicht.

- 32 bb) § 4 Abs. 3 SächsIHKG ist mit Art. 100 Abs. 1 der am 6. Juni 1992 in Kraft getretenen Sächsischen Verfassung (SächsVerf) nicht vereinbar.
- 33 Nach § 100 Abs. 1 Satz SächsVerf werden die Rechnung sowie die gesamte Wirtschafts- und Haushaltsführung des Landes durch den Rechnungshof geprüft. Darin liegt eine umfassende Prüfungskompetenz in Bezug auf alle finanzrelevanten Vorgänge im Land. Der Rechnungshof prüft sowohl die äußere, buchhalterische Korrektheit der Rechnungsführung (administrative Rechnungsprüfung) als auch die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes (rechnungsunabhängige Finanzkontrolle). Grundsätzlich soll es keine prüfungsfreien Räume geben und die Prüfungskompetenz des Rechnungshofes soll weder zeitlich noch sachlich begrenzt sein. Die rechnungsunabhängige Prüfung der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes unterstreicht die Universalität der Finanzkontrolle durch den Rechnungshof. Gegenständlich ist die Prüfbefugnis nur durch die Zuordnung zur Haushalts- und Wirtschaftsführung „des“ Freistaates begrenzt (Berlit/Kühn, in: Baumann-Hasske/Kunzmann, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, Kommentar, Art. 100 Rn. 4, 6). Da die verfassungsunmittelbare Prüfbefugnis neben der gesamten unmittelbaren Staatsverwaltung u. a. auch landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts umfasst (Berlit/Kühn, a. a. O., Art. 100 Rn. 7, 10), unterliegt auch die Klägerin der Prüfung. Dass sich die Klägerin durch Beiträge ihrer Mitglieder finanziert, ist im Rahmen der Finanzkontrolle unerheblich.
- 34 Für die Auffassung der Klägerin, die Haushalts- und Wirtschaftsführung der (landeshaushaltsfernen) landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts sei vom Prüfauftrag nicht umfasst, fehlt es in Bezug auf die Industrie- und Handelskammern an Anhaltspunkten. Eine Einschränkung der Prüfbefugnis sieht Art. 100 SächsVerf nicht vor. Zwar bestimmt nach Art. 100 Abs. 5 SächsVerf das Nähere ein Gesetz. Diese Regelung ist aber keine ausreichende Grundlage für die in § 4 Abs. 3 Sächs-IHKG einfachgesetzlich geregelte Abweichung von §§ 105, 111 SÄHO. Die Prüfungsbefugnis erfasst er nicht. Verfassungsrechtliche Stellung und Sicherungen des

Rechnungshofes können durch das Gesetz nach Art. 100 Abs. 5 SächsVerf nur ausgeformt, nicht eingeschränkt werden (Berlit/Kühn, a. a. O., Art. 100 Rn. 42).

- 35 bc) § 4 Abs. 3 SächsIHKG ist seit dem 1. Januar 1999 auch mit § 55 HGrG i. V. m. § 12 Abs. 2 InsO i. V. m. § 6 SächsIHKG a. F. bzw. § 19 Satz 1 SächsJG nicht vereinbar.
- 36 Nach § 55 Abs. 1 Satz 1 HGrG, der nach § 49 HGrG keine Transformation in Landesrecht erfordert, weil er für Bund und Länder einheitlich und unmittelbar gilt (von Lewinski/Burbat, Haushaltsgrundsätzegesetz, § 49 Rn. 1), prüft der Rechnungshof des Landes die Haushalts- und Wirtschaftsführung einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, die nicht Gebietskörperschaft, Gemeindeverband, etc. ist, u. a. dann, wenn eine Garantieverpflichtung des Landes gesetzlich begründet ist. Dies ist in Bezug auf die Industrie- und Handelskammern im Freistaat Sachsen seit dem 1. Januar 1999 der Fall. Seitdem gilt § 12 InsO.
- 37 Nach § 12 Abs. 2 InsO können im Falle der Zahlungsunfähigkeit oder der Überschuldung einer juristischen Person, für die ein Land nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 InsO das Insolvenzverfahren für unzulässig erklärt hat, deren Arbeitnehmer vom Land die Leistungen verlangen, die sie im Falle der Eröffnung eines Insolvenzverfahrens nach den Vorschriften des Arbeitsförderungsgesetzes über das Insolvenzausfallgeld vom Arbeitsamt und nach den Vorschriften des Gesetzes zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung vom Träger der Insolvenzversicherung beanspruchen könnten. Nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 InsO ist das Insolvenzverfahren über das Vermögen einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht eines Landes untersteht, unzulässig, wenn das Landesrecht dies bestimmt. Die landesrechtliche Bestimmung ist hier zunächst § 6 SächsIHKG in der bis zum 2. Juli 2002 geltenden Fassung gewesen, wonach ein Konkurs- bzw. Insolvenzverfahren über das Vermögen einer Industrie- und Handelskammer nicht stattfand. Seit dem 1.1.2001 ist zudem § 19 SächsJG in Kraft, nach dessen Satz 1 ein Insolvenzverfahren über das Vermögen juristischer Personen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Freistaats Sachsen - hier nach § 2 Abs. 1 SächsIHKG - unterstehen, nicht stattfindet.

- 38 Die Klägerin wendet ein, dass § 12 Abs. 2 InsO die nach § 55 HGrG erforderliche Garantieverpflichtung nicht begründe. Dies begründet sie damit, dass mit der Zahlung von Insolvenzgeld nicht die Aufgabenerfüllung gewährleistet werden solle, sondern durch den Ausgleichsanspruch eine Schlechterstellung der Arbeitnehmer einer juristischen Person des öffentlichen Rechts vermieden werden solle. Zudem bewege sich das Garantierisiko im Bagatellbereich und der Eintritt des Garantiefalles sei denkbar unwahrscheinlich. Dieser Einwand greift nicht durch.
- 39 Die einheitlich und unmittelbar für Bund und Länder geltende Vorschrift des § 55 HGrG ergänzt mit Absatz 1 die gemäß § 48 Abs. 1 HGrG getroffenen Regelungen. Die eigenständige Bedeutung des § 55 Abs. 1 HGrG liegt vor allem darin, dass diese Vorschrift weder den Vorbehalt einer anderweitigen gesetzlichen Regelung - wie u. a. in § 48 Abs. 1 HGrG - noch eine Freistellungsmöglichkeit durch die Exekutive enthält und somit einen Prüfungsverzicht nicht zulässt (Eibelshäuser/Wallis, in: Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 55 HGrG Rn. 1). Unter einer Garantieverpflichtung im Sinne des § 55 Abs. 1 HGrG, die eine Prüfungspflicht auslöst, ist eine unter bestimmten Voraussetzungen fällige Zuschussverpflichtung zu verstehen. Die Garantieverpflichtung muss unmittelbar - wenn auch nicht der Höhe nach - durch Gesetz festgelegt sein; eine Rechtsverordnung reicht nicht aus. Das Prüfungsrecht des Rechnungshofs ist bereits bei Bestehen einer gesetzlich begründeten Garantieverpflichtung gegeben, eine tatsächliche Inanspruchnahme der Garantie ist nicht erforderlich (Eibelshäuser/Wallis, a. a. O. § 55 HGrG Rn. 5; von Lewinski/Burbat, Haushaltsgrundsätzegesetz, § 55 Rn.7).
- 40 Diese Voraussetzungen erfüllt § 12 Abs. 2 InsO. Danach hat das Land für den Fall der Zahlungsunfähigkeit oder der Überschuldung einer nicht insolvenzfähigen juristischen Person des öffentlichen Rechts für Arbeitslohn und Betriebsrenten der betroffenen Arbeitnehmer einzustehen. Das beruht darauf, dass eine juristische Person, über deren Vermögen ein Insolvenzverfahren unzulässig ist, nicht den Beitrags- und Umlagepflichten nach SGB und dem Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung (BetrAVG) unterliegt. Der Gesetzgeber trägt daher dem Interesse der Arbeitnehmer an einem Schutz ihrer Ansprüche auf Arbeitsentgelt und Betriebsrenten für den Fall einer Insolvenz auf andere Weise Rechnung. So wird durch die Regelung des § 12 Abs. 2 InsO ein Land, das eine juristische Person für

"insolvenzverfahrensunfähig" erklärt hat, im dennoch eingetretenen Insolvenzfall verpflichtet, den Arbeitnehmern selbst die Leistungen zu erbringen, die im Falle der Zulässigkeit eines Insolvenzverfahrens anderweitig erbracht worden wären. § 12 Abs. 2 InsO bildet damit eine eigenständige Anspruchsgrundlage, die an die Stelle der sonst eingreifenden sozial- oder arbeitsrechtlichen Anspruchsgrundlagen tritt (Hirte/Uhlenbruck, Insolvenzordnung, § 12 Rn. 18). Bei diesem Normverständnis bleibt für die von der Klägerin angenommenen Einschränkungen kein Raum.

- 41 bd) § 4 Abs. 3 SächsIHKG kann auch nicht verfassungskonform dahingehend ausgelegt werden, dass er - wie der Beklagte meint - nur die Rechnungslegung betrifft. Zwar trägt § 4 SächsIHKG die amtliche Überschrift „Rechnungslegung“. Er trifft auch in seinem Absatz 1 eine Regelung dazu, welche Grundsätze auf die Rechnungslegung anzuwenden sind, und in Absatz 2 eine Regelung zur Rechnungsprüfungsstelle. Absatz 3 betrifft aber nach dem eindeutigen Wortlaut die Haushalts- und Wirtschaftsführung und deren Prüfung. Etwas anderes ist auch der Gesetzesbegründung nicht zu entnehmen. Sie bezieht sich nur auf die Regelung der Rechnungsprüfung. Nach der Gesetzesbegründung zu § 4 ist es „nicht geboten, den Landesrechnungshof als Rechnungsprüfungsstelle vorzusehen“, „da die Kammern Selbstverwaltungskörperschaften sind, die nur im Sinne einer Rechtsaufsicht staatlich anzuleiten sind“ (Sächsischer Landtag, Drs. 1/796). Ausführungen zur allgemeinen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung enthält die Gesetzesbegründung nicht.
- 42 be) Der Senat ist nicht verpflichtet, § 4 Abs. 3 SächsIHKG im Wege einer konkreten Normenkontrolle nach Art. 100 Abs. 1 GG dem Sächsischen Verfassungsgerichtshof oder dem Bundesverfassungsgericht vorzulegen. Bei § 4 Abs. 3 SächsIHKG handelt es sich in Bezug auf Art. 100 Abs. 1 SächsVerf um sog. vorkonstitutionelles Recht. § 4 Abs. 3 SächsIHKG war auch bereits in Kraft, bevor § 55 HGrG i. V. m. § 12 Abs. 2 InsO i. V. m. § 6 SächsIHKG a. F. bzw. § 19 Satz 1 SächsJG zur Geltung kam und ist insoweit vorlegales Recht. § 4 Abs. 3 SächsIHKG ist später nicht noch einmal bestätigt worden.
- 43 Der Senat folgt der Auffassung der Klägerin nicht, die davon ausgeht, dass der Landesgesetzgeber die vorkonstitutionelle Regelung im Jahre 2007 bei der - die Prüfung der Versorgungswerke betreffenden - Änderung des Sächsischen

Versicherungsaufsichtsgesetzes (SächsVAG) noch einmal bestätigt habe. So habe der damalige Staatsminister für Wirtschaft und Verkehr in seinem Redebeitrag (Plenarprotokoll 4/91, S. 7508 f.) ausgeführt: „Der Sächsische Rechnungshof hat nach Rechtsauffassung der Sächsischen Staatsregierung somit bei den Versorgungswerken und den Industrie- und Handelskammern kein Prüfrecht. Diese Regelung respektiert die Selbstverwaltung der Freien Berufe und der Wirtschaft und dient damit der Deregulierung.“ In diesen Äußerungen ist aber nicht der erforderliche Bestätigungswillen des Gesetzgebers zu erkennen. Auch der Hinweis der Klägerin, bei der Verabschiedung des SächsVAG sei dem Gesetzgeber die Problematik des Prüfungsrechts des Sächsischen Rechnungshofes - auch wegen eines Verfahrens zum Prüfungsrecht des Rechnungshofes hinsichtlich der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Sächsischen Rechtsanwaltsversorgungswerks - bekannt gewesen, führt zu keinem anderen Ergebnis. Die Entscheidung des Gesetzgebers betrifft nicht das SächsIHKG.

- 44 So hat sich auch der Sächsische Verfassungsgerichtshof in seinem Beschluss vom 26. April 2013 dahingehend geäußert, es dränge sich nicht auf, dass der Landesgesetzgeber den Prüfungsausschluss aus § 4 Abs. 3 SächsIHKG nochmals in seinen Willen aufgenommen hätte, nachdem sich ab dem 1. Januar 1999 die Prüfungskompetenz des Landesrechnungshofs bundesrechtlich aus § 55 HGrG i. V. m. § 12 Abs. 2 InsO i. V. m. § 6 SächsIHKG a. F. bzw. § 19 Satz 1 SächsJG ergeben habe. Die späteren, das SächsIHKG betreffenden, Änderungsgesetze hätten andere Zielsetzungen gehabt.
- 45 Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat der Gesetzgeber vorkonstitutionelle Gesetze in seinen Willen aufgenommen, wenn er seinen konkreten Bestätigungswillen im Gesetz selbst zu erkennen gibt oder wenn sich ein solcher Wille aus dem engen sachlichen Zusammenhang zwischen unveränderten und geänderten Normen objektiv erschließen lässt, insbesondere, wenn eine alte Norm als Gesetz neu verkündet wird, wenn eine neue (nachkonstitutionelle) Norm auf die alte Norm verweist oder wenn ein begrenztes und überschaubares Rechtsgebiet durchgreifend geändert wird und veränderte und unveränderte Normen eng miteinander zusammenhängen. Hingegen ist von einem Willen zur Bestätigung eines vorkonstitutionellen Gesetzes nicht auszugehen bei Änderung nur einzelner

Vorschriften dieses Gesetzes, denen ein solcher Zusammenhang fehlt (BVerfG, Beschl. v. 4. Juni 1985 - 1 BvL 14/84 -, juris Rn. 15).

- 46 Hier bestehen keine ausreichenden Anhaltspunkte dafür, dass der sächsische Landesgesetzgeber § 4 Abs. 3 SächsIHKG nach dem 1. Januar 1999 noch einmal in seinen Willen aufgenommen hat. Es fehlt an einer formalen Erklärung und einem konkreten Regelungszusammenhang. Die von der Klägerin angeführte Diskussion im Landtag betraf zudem die Änderung eines anderen Gesetzes; auf das SächsIHKG wurde nur Bezug genommen.
- 47 bf) § 4 Abs. 3 SächsIHKG ist nicht anzuwenden. Da es sich um vorkonstitutionelles bzw. vorlegales Recht handelt, hat der Senat als Fachgericht eine eigene Verwerfungskompetenz. Es kann offen bleiben, ob dem Rechnungshof - möglicherweise aufgrund seiner Sonderstellung als eigenes oberstes Staatsorgan (§ 1 Abs. 1 SächsRHG) - selbst eine Verwerfungskompetenz zusteht und er deshalb die Prüfungsanordnung am 1. Mai 2010 erlassen durfte. Hätte der Sächsische Rechnungshof keine Verwerfungskompetenz, hätte die Klägerin allenfalls einen Anspruch auf Aufhebung der Prüfungsanordnung für die Vergangenheit bis zum jetzigen Zeitpunkt. Für eine Aufhebung rückwirkend vom Erlass der Prüfungsanordnung bis zu der jetzigen gerichtlichen Verwerfungsentscheidung besteht jedoch kein Rechtsschutzbedürfnis mehr. Von der bisher nicht vollzogenen Prüfungsanordnung ist noch keine Belastung ausgegangen und jedenfalls vom jetzigen Zeitpunkt an wäre der Bescheid rechtmäßig. Dies folgt aus der Verwerfung durch den Senat.
- 48 bg) Die Prüfungsanordnung ist auch verhältnismäßig. Sie ist geeignet und erforderlich, um die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Klägerin zu prüfen. Sie ist auch verhältnismäßig im engeren Sinne. Zwar umfasst sie einen Zeitraum von 18 Jahren. Die für die Klägerin zu erwartenden Nachteile stehen aber nicht außer Verhältnis zu dem beabsichtigten Erfolg. Zum einen werden angesichts der Aufbewahrungsfrist ohnehin nicht mehr alle Belege aus den länger zurückliegenden Jahren vorhanden sein, so dass insoweit eine darauf bezogene Prüfung ausscheidet. Zum anderen hat der Vertreter des Beklagten zur Erläuterung des Prüfungszeitraums in der mündlichen Verhandlung ausgeführt, die Prüfung werde sich auf die letzten Vorgänge

konzentrieren, da nur dort gegebenenfalls Sanktionen durch die Aufsichtsbehörde erfolgen könnten. Wenn die überprüften Vorgänge jedoch auf ältere Vorgänge zurückgingen, müsse dem Rechnungshof auch eine Überprüfung länger zurückliegender Vorgänge möglich sein, ohne zuvor im Einzelfall eine neue Prüfungsanordnung erlassen zu müssen. Auch unter Berücksichtigung des Umstands, dass bisher keine Prüfung der Klägerin durch den Rechnungshof stattgefunden hat, ist der hier vorgesehene Prüfungszeitraum angemessen, um dem umfassenden Prüfauftrag des Rechnungshofes Geltung zu verschaffen.

49 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

50 Die Revision war nicht zuzulassen, da keiner der in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Gründe vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergerverwaltungsgericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz und für Europa über den elektronischen Rechtsverkehr, die elektronische Aktenführung, die elektronischen Register und das maschinelle Grundbuch in Sachsen (Sächsische E-Justizverordnung - SächsEJustizVO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. April 2014 (SächsGVBl. S. 291) in der jeweils geltenden Fassung einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der Sächsischen E-Justizverordnung einzureichen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der Obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der der Beschluss abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der

Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen.

In Angelegenheiten, die ein gegenwärtiges oder früheres Beamten-, Richter-, Wehrpflicht-, Wehrdienst- oder Zivildienstverhältnis oder die Entstehung eines solchen Verhältnisses betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten, sind auch Gewerkschaften und Vereinigungen von Arbeitgebern sowie Zusammenschlüsse solcher Verbände für ihre Mitglieder oder für andere Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder vertretungsbefugt. Vertretungsbefugt sind auch juristische Personen, deren Anteile sämtlich im wirtschaftlichen Eigentum einer dieser Organisationen stehen, wenn die juristische Person ausschließlich die Rechtsberatung und Prozessvertretung dieser Organisation und ihrer Mitglieder oder anderer Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder entsprechend deren Satzung durchführt, und wenn die Organisation für die Tätigkeit der Bevollmächtigten haftet. Diese Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Ein Beteiligter, der zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

gez.:

Künzler

Düvelshaupt

Tischer

Beschluss

vom 25. August 2015

Der Streitwert wird für das Berufungsverfahren auf 30.000,00 € festgesetzt.

Gründe

- 1 Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf §§ 63 Abs. 2 Satz 1, 47 Abs. 1, 52 Abs. 1 GKG. In Anbetracht der umfangreichen Prüfungsanordnung und der damit verbundenen Bedeutung für die Klägerin hält der Senat einen Streitwert in Höhe von 30.000,00 € für angemessen.
- 2 Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:
Künzler

Düvelshaupt

Tischer

*Die Übereinstimmung der Abschrift
mit der Urschrift wird beglaubigt.*

Bautzen, den

Sächsisches Obergerverwaltungsgericht