

Az.: 4 B 190/22
5 L 555/21



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

der Stadt Meerane
vertreten durch den Bürgermeister
Lörracher Platz 1, 08393 Meerane

- Antragstellerin -
- Beschwerdegegnerin -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

gegen

den Sächsischer Rechnungshof
vertreten durch den Präsidenten
Schongauerstraße 3, 04328 Leipzig

- Antragsgegner -
- Beschwerdeführer -

wegen

Kommunalrechts - überörtliche Prüfung; Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO
hier: Beschwerde

hat der 4. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch die Präsidentin des Obergerverwaltungsgerichts Dahlke-Piel, den Richter am Obergerverwaltungsgericht Dr. Mittag und die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Dr. Radtke

am 25. August 2022

beschlossen:

Auf die Beschwerde des Antragsgegners wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 16. Juni 2022 – 5 L 555/21 – geändert. Der Antrag, die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs der Antragstellerin gegen Ziffer 1 des Bescheides des Antragsgegners vom 19. November 2021 wiederherzustellen, wird insgesamt abgelehnt.

Die Kosten des Beschwerdeverfahrens trägt die Antragstellerin.

Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 3.750 Euro festgesetzt.

Gründe

- 1 Die Beschwerde ist zulässig. Sie wendet sich nach dem eindeutigen Wortlaut des Beschwerdeschriftsatzes vom 5. Juli 2022 gegen die erstinstanzliche Entscheidung nur insoweit, als darin die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs der Antragstellerin gegen Ziffer 1 des Bescheides vom 19. November 2021 hinsichtlich der Bereitstellung von Unterlagen, die Haushaltsjahre vor dem Jahr 2014 betreffen, wiederhergestellt worden ist. Es mag dahinstehen, warum der Antragsgegner mit dem Schriftsatz vom 21. Juli 2022 denselben Antrag zweimal gestellt hat; eine Erweiterung der Beschwerde wäre nach Ablauf der Beschwerdefrist jedenfalls unzulässig gewesen.
- 2 Die Beschwerde ist aus den vom Antragsgegner vorgetragenen Gründen, auf deren Prüfung der Senat grundsätzlich beschränkt ist (§ 146 Abs. 5 Satz 6 VwGO), begründet.
- 3 Das Verwaltungsgericht stützt seine Entscheidung darauf, dass Ziffer 1 des streitigen Bescheides insoweit gegen § 109 Abs. 3 SächsGemO verstößt, als Unterlagen für einen Zeitraum vor dem Jahr 2014 angefordert wurden. Die Vorschrift beschränke den Prüfungszeitraum grundsätzlich auf einen Zeitraum von fünf Haushaltsjahren vor Beginn der Prüfung. Ausreichende Ermessenserwägungen für eine Ausnahme von dieser Regel habe der Antragsgegner nicht angestellt.

- 4 Dieses Verständnis von § 109 Abs. 3 SächsGemO teilt der Senat nicht. Vielmehr handelt es sich um eine Ordnungsvorschrift, die sich allein an den Sächsischen Rechnungshof richtet und der eine Schutzwirkung zugunsten der Kommune nicht zukommt. Ein Verbot einer Prüfung weiter zurückliegender Zeiträume und gar ein subjektiv-öffentliches Recht der Gemeinde auf Unterlassen einer solchen Prüfung können ihr nicht entnommen werden.
- 5 Dieses Ergebnis wird zunächst vom Wortlaut der Vorschrift nahegelegt. Die eher vage Formulierung „soll“ lässt schon daran zweifeln, dass überhaupt eine echte Verpflichtung des Rechnungshofs begründet wird (vgl. zu § 24 Abs. 2 UVPG den Beschluss des Senats vom 13. Juli 2022 – 4 B 228/21 –, juris Rn. 34, diese Vorschrift enthält allerdings nach „soll“ noch den Zusatz „möglichst“). Vor allem aber trifft § 109 Abs. 3 SächsGemO keine Aussagen zur Rechtsfolge, wenn die Frist nicht eingehalten wird. Eine solche ausdrückliche Regelung hätte indes mehr als nahegelegen, weil Beschränkungen des durch Art. 100 Abs. 1 SächsVerf garantierten Prüfungsrechts des Antragsgegners die Ausnahme vom grundsätzlich unbeschränkten Prüfungsrecht darstellen (Berlit/Kühn in: Baumann-Hasske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 4. Aufl. 2021, Art. 100 Rn. 4). Nach Art. 100 Abs. 1 SächsVerf unterfällt auch die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kommunen der Prüfung durch den Rechnungshof; mit der Formulierung „des Landes“ werden auch Selbstverwaltungskörperschaften erfasst (Berlit/Kühn a. a. O., Art. 100 Rn. 12). Die Vorschrift schränkt insoweit das Recht auf die ebenfalls verfassungsrechtlich verankerte Selbstverwaltung ein. Die gesetzlichen Regelungen nach Art. 100 Abs. 5 SächsVerf, zu denen § 109 SächsGemO gehört, sollen die Rechte des Sächsischen Rechnungshofs grundsätzlich nicht einschränken, sondern dürfen sie nur ausgestalten (Berlit/Kühn a. a. O., Art. 100 Rn. 47; in einem gewissen Widerspruch dazu steht allerdings die Kommentierung in Rn. 12, wo § 109 insgesamt als – zulässige – Beschränkung des Prüfungsrechts bezeichnet wird).
- 6 Spricht die Ausgestaltung als bloße Soll-Vorschrift schon dagegen, eine echte Verpflichtung des Rechnungshofs anzunehmen, gilt dies erst Recht für die Annahme, es sei eine so einschneidende Rechtsfolge wie ein Ausschluss des Prüfungsrechts, wenn kein begründeter Ausnahmefall vorliegt, gemeint. Das hätte mindestens vorausgesetzt, konkrete Kriterien zu normieren, unter welchen Umständen von der Frist abgewichen werden kann. Daran fehlt es in § 109 Abs. 3 SächsGemO indes.

- 7 Aus der Entstehungsgeschichte der Norm lässt sich für die Auffassung des Verwaltungsgerichts ebenfalls nichts herleiten, die Materialien ergeben weder im Hinblick auf die ursprüngliche Vorschrift mit ihrer Vier-Jahres-Frist (die Vorschrift war schon in der ursprünglichen Fassung der Sächsischen Gemeindeordnung vom 21. April 1993 [SächsGVBl. S. 301, 445] als § 107 Abs. 3 enthalten, die Begründung zum Gesetzentwurf in der LT-Drs. 1/1634 dazu ist wenig aussagekräftig) noch für die Änderung auf fünf Jahre irgendetwas für eine Absicht des Gesetzgebers, die Gemeinden vor länger zurückliegenden Prüfungszeiträumen zu schützen. Die Vorschrift will vielmehr den Rechnungshof in die Pflicht nehmen; bei der Verlängerung der Frist von vier auf fünf Jahre durch Art. 1 Nr. 19 des Gesetzes zur Änderung des kommunalen Wirtschaftsrechts und des Sächsischen Wassergesetzes vom 4. März 2003 (SächsGVBl. S. 49, 158) ging es dem Gesetzgeber ausdrücklich darum, den Rechnungshof wegen der gleichzeitigen Ausweitung seiner Befugnisse zu entlasten. Insgesamt sollte die überörtliche Rechnungsprüfung durch die Vorschrift gestärkt, nicht aber im Sinne der von der Antragstellerin vertretenen Position geschwächt werden.
- 8 Es spricht daher alles dafür, dass § 109 Abs. 3 SächsGemO ebenso wie die Absätze 4 und 5 eine nur objektive Verfahrensregelung trifft, die keine Schutzwirkung zugunsten Dritter entfaltet. Die in dem angefochtenen Beschluss zitierte Kommentierung von Quecke/Schmidt (§ 109 Rn. 70) verhält sich zu dieser Frage nicht, sondern bringt nur zum Ausdruck, dass ein längerer Prüfungsturnus nur in begründeten Ausnahmefällen gerechtfertigt ist. Das dürfte in Bezug auf das Verhalten des Sächsischen Rechnungshofs der Intention des Gesetzgebers entsprechen, sagt aber nichts über die Rechtsfolgen eines Verstoßes und die Frage der Schutzwirkung für die Gemeinde.
- 9 Die vom Verwaltungsgericht dargelegten Erwägungen führen zu keinem anderen Ergebnis. Zwar trifft es zu, dass der Vorschrift die Vorstellung zugrunde liegt, eine – vergleichsweise – zügige Abwicklung der überörtlichen Prüfung sei wünschenswert. Dabei sind allerdings nicht alle Umstände, die das Verwaltungsgericht dafür ins Feld führt, zwingend. So wird eine dreijährige Verjährungsfrist auch bei einem Prüfungszeitraum von fünf Jahren häufig versäumt sein. Weiter weist der Antragsgegner zutreffend darauf hin, dass es nicht nur und nicht einmal in erster Linie darum geht, etwaige Ansprüche der geprüften Gemeinde zu sichern. Des Weiteren wird auch bei einem fünfjährigen Turnus häufig ein Wechsel der Amtsträger der Gemeinde stattgefunden haben. Überdies ist die überörtliche Prüfung auf das etwaige persönliche Fehlverhalten konkreter Amtsträger nicht fokussiert und schon gar nicht beschränkt. Vielmehr wird es häufig um strukturelle oder organisatorische Probleme

oder auch um Rechtsfragen gehen. Jedenfalls bieten die vom Verwaltungsgericht aufgeführten Argumente zwar Grund genug dafür, eine Prüfung durch den Rechnungshof innerhalb eines bestimmten Zeitraums zu fordern, wie es in § 109 Abs. 3 SächsGemO geschehen ist. Für eine weitergehende Auslegung reichen sie indes nicht aus.

- 10 Die Antragstellerin kann gegenüber der Prüfung durch den Antragsgegner auch nicht, wie das Verwaltungsgericht es andeutet, den Einwand der Verwirkung geltend machen. Es mag offenbleiben, ob dieses Rechtsinstitut im Verhältnis zwischen zwei Hoheitsträgern überhaupt Anwendung finden kann. Denn jedenfalls ist nichts dafür vorgetragen oder ersichtlich, dass die Antragstellerin im Vertrauen auf eine nicht mehr zu erwartende Prüfung Dispositionen getroffen hat, durch die ihr jetzt bei Durchführung der Prüfung unzumutbare Nachteile entstehen (vgl. zu diesen Voraussetzungen der Verwirkung BVerwG, Urteil vom 15. März 2017 – 10 C 1.16 –, juris Rn. 26 f.; VG München, Urteil vom 7. April 2021 – M 31 K 20.4046 –, juris Rn. 33). Eine solche Konstellation erscheint für Fälle wie den Vorliegenden ohnehin nur schwer vorstellbar. Entweder hat sich die Gemeinde in dem fraglichen Zeitraum regelkonform verhalten, dann ist die Durchführung der Prüfung für ihre Interessen neutral, oder dies ist nicht der Fall, dann sind entsprechende Dispositionen wohl schwerlich schutzwürdig.
- 11 Soweit das Verwaltungsgericht in diesem Zusammenhang darauf abhebt, dass Unterlagen wegen des lange zurückliegenden Zeitraums nicht mehr vorhanden oder nur schwer zu beschaffen sind, nötigt dies nicht zu der Annahme, ein Prüfungsrecht sei verwirkt oder anderweitig ausgeschlossen. Entsprechende Probleme muss und kann der Antragsgegner bei seiner Prüfung lösen. Es versteht sich von selbst, dass von der Antragstellerin nichts Unmögliches verlangt werden kann. Auch wird der Antragsgegner es zugunsten der Antragstellerin zu berücksichtigen haben, wenn sich Fragen wegen des Zeitablaufs tatsächlich nicht mehr aufklären lassen.
- 12 Die Kostenentscheidung für das Beschwerdeverfahren folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren ist gem. § 52 Abs. 1 GKG auf nur 3.750 Euro festzusetzen, weil die Beschwerde auf Ziffer 1 des angegriffenen Bescheides beschränkt war.

13 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).

gez.:
Dahlke-Piel

Dr. Mittag

Dr. Radtke