

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An den
Vorsitzenden des
Fianzausschusses
Herrn Thomas Rother, MdL

im Hause

Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen: L 201 – 101/18

Bearbeiter:
Frank Platthoff

Telefon (0431) 988-1103
Telefax (0431) 988-1250
frank.platthoff@landtag.ltsh.de

13. November 2013

Prüfungsrecht des Landesrechnungshofes Stellungnahme zur vorgeschlagenen Änderung des § 6 Abs. 2 KPG

Sehr geehrter Herr Rother,

in seiner Sitzung am 12. September 2013 hat der Fianzausschuss den Wissenschaftlichen Dienst um eine Stellungnahme gebeten, ob und ggf. inwieweit es rechtliche Einwände¹ gegen den Vorschlag des Landesrechnungshofes gibt, § 6 Abs. 2 Kommunalprüfungsgesetz² (KPG) dahingehend zu ändern, dass der Rechnungshof die bestehenden Prüfungsrechte der Kreise und kreisfreien Städte im Bereich der Eingliederungshilfe im Rahmen der Kommunalprüfung nutzen kann.

1. Vorschlag des Landesrechnungshofes

Die vorgeschlagene Änderung entspringt den Bemerkungen 2013 des Landesrechnungshofes (LRH).³ In seiner Stellungnahme vom 18. September 2013 hat der LRH seinen Vorschlag dahingehend konkretisiert, dass die vorgeschlagene Änderung erfolgen könne, indem nach § 6 Abs. 2 KPG ein neuer Absatz 3 mit folgendem Wortlaut eingefügt werde:

¹ Vgl. unsere Gutachten vom 11. und 24. April 2013, Umdrucke 18/1108 und 18/1217.

² Gesetz über die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften und die Jahresabschlussprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe (Kommunalprüfungsgesetz – KPG) in der Fassung vom 28. Februar 2003, GVOBl. S. 129, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 17. Februar 2011, GVOBl. S. 50.

³ Bemerkungen 2013, Ziffer 30.4, online abrufbar (Stand 29.10.2013) unter:
<http://www.lrh-sh.de/file/bemerkungen2013.pdf>

„(2) Soweit der kommunalen Körperschaft aufgrund von Rechtsvorschriften oder Verträgen im Zusammenhang mit dem SGB XII Prüfungsrechte gegenüber Dritten zustehen, kann der Landesrechnungshof sie im Rahmen der Prüfung an ihrer Stelle wahrnehmen.“⁴

2. Unsere Gutachten Umdrucke 18/1108 und 18/1217

In unseren Gutachten vom 11. und 24. April 2013 haben wir im Auftrag der Fraktion der Piraten untersucht, ob durch Landesgesetz ein eigenes Prüfungsrecht des Landesrechnungshofes gegenüber den Einrichtungen der Eingliederungshilfe dadurch etabliert werden kann, dass eine Verpflichtung der Landesregierung zum Abschluss einer entsprechenden Vereinbarung im Landesrahmenvertrag eingeführt wird. Bedenken haben wir insofern sowohl aus formellen als auch aus materiellen Erwägungen geäußert. Diese Erwägungen sind, jedenfalls soweit sie die formelle und materielle Rechtmäßigkeit des begutachteten Vorschlags an den einschlägigen Regelungen des SGB XII messen, nicht auf den Vorschlag des Landesrechnungshofes übertragbar.

a. Kommunalprüfung

Mit der vom LRH vorgeschlagenen Regelung wird – anders als bei der Fragestellung in unserem Gutachten Umdruck 18/1108 – kein eigenes Prüfungsrecht des Landesrechnungshofes gegenüber den betroffenen Einrichtungen der Eingliederungshilfe geschaffen. Das Kommunalprüfungsgesetz regelt die Prüfung der kommunalen Körperschaften. In diesem Sachbereich ist der Landesrechnungshof gemäß § 2 Abs. 1 KPG – unbeschadet seines Rechts, die Haushalts- und Wirtschaftsführung anderer kommunaler Körperschaften durch eigene Prüfungen zu überwachen – zuständig für die überörtliche Prüfung⁵ der Kreise und der Städte über 20000 Einwohner/-innen. Die Kreise und kreisfreien Städte sind in Schleswig-Holstein örtliche Träger der Sozialhilfe.⁶ Fachlich kann der Landesrechnungshof demnach (auch) die Sozialhilfe einschließlich der Sozialhilfeleistungen prüfen.⁷

⁴ Umdruck 18/1759, S. 2.

⁵ „Überörtliche Prüfung“ im Sinne des Kommunalprüfungsrechts bedeutet, dass die Prüfung in einer Verwaltung von einer anderen, einer überörtlichen Prüfungsbehörde erfolgt. Der Begriff „Örtliche Prüfung“ umfasst hingegen die Vornahme einer Prüfung durch das eigene Rechnungsprüfungsamt (RPA), also mit eigenem Personal, innerhalb der eigenen Verwaltung, vgl. Treuschel, Die Finanzkontrolle der kommunalen Körperschaften in Schleswig-Holstein, in: Praxis der Kommunalverwaltung Landesausgabe Schleswig-Holstein, Band B4, S. 130 ff.

⁶ Vgl. § 1 Abs. 1, § 2 Abs. 1 AG-SGB XII.

⁷ Treuschel, Die Finanzkontrolle der kommunalen Körperschaften in Schleswig-Holstein, in: Praxis der Kommunalverwaltung Landesausgabe Schleswig-Holstein, Band B4, S. 130 ff.

Im Rahmen dieser Prüfung ist der Rechnungshof im Wesentlichen auf die Erkenntnisquellen beschränkt, die ihm bei den Kreisen und kreisfreien Städten zur Verfügung stehen oder öffentlich zugänglich sind. Darüber hinaus sieht § 6 Abs. 2 KPG in der geltenden Fassung vor, dass die Prüfungsbehörde im Rahmen der Prüfung Auskunfts- oder Herausgabeansprüche, die der zu prüfenden kommunalen Körperschaft aufgrund von Rechtsvorschriften oder Verträgen gegenüber Dritten zustehen, an ihrer Stelle wahrnehmen kann.⁸

Diese Möglichkeit des zusätzlichen Erkenntnisgewinns „*im Rahmen der Prüfung*“ der kommunalen Körperschaft würde mit der nun vorgeschlagenen Regelung dahingehend erweitert, dass der Rechnungshof auch Prüfungsrechte, die der zu prüfenden kommunalen Körperschaft aufgrund von Rechtsvorschriften oder Verträgen im Zusammenhang mit dem SGB XII gegenüber Dritten zustehen, an Stelle der kommunalen Körperschaft wahrnehmen kann. Dies eröffnet dem Landesrechnungshof hingegen nicht die Möglichkeit, eine Prüfung *der Einrichtungen der Eingliederungshilfe* vorzunehmen. Prüfungsgegenstand bleibt vielmehr die Prüfung der betreffenden kommunalen Körperschaft. Die übergeleitete Prüfung *bei den Einrichtungen der Eingliederungshilfe* dient ausschließlich dem Zweck, zusätzliche Erkenntnisse für die Kommunalprüfung zu gewinnen.

b. Kein Eingriff in das Regelungssystem des SGB XII

Die dargestellte Regelung greift nicht in das bundesgesetzliche Regelungskonzept des SGB XII zur Eingliederungshilfe ein. Die Vereinbarungsfreiheit der beteiligten Akteure bleibt sowohl für den Landesrahmenvertrag als auch für die Verträge auf örtlicher Ebene erhalten. Das vorgeschlagene Prüfungsrecht des Landesrechnungshofes leitet sich vielmehr aus den SGB XII-spezifischen Vereinbarungen ab. Besteht aufgrund der örtlichen Vertragsvereinbarungen (§ 75 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 i. V. m. § 76 Abs. 3 Satz 1 SGB XII) kein Prüfungsrecht zugunsten des örtlichen Sozialhilfeträgers, weil sich die Parteien darauf verständigt haben, dass die Prüfung durch einen Dritten vorzunehmen ist, so liefe der vorgeschlagene gesetzliche Anspruch des Landesrechnungshofes, Prüfungsrechte der kommunalen Körperschaft an deren Stelle wahrzunehmen, je nach vertraglicher Ausgestaltung gegebenenfalls ins Leere. Sofern ein abgeleitetes Prüfungsrecht des Landesrechnungshofes besteht, kann dieses hinsicht-

⁸ Nach der Gesetzesbegründung zu § 6 Abs. 2 KPG erweitert die Vorschrift die Befugnisse der Prüfungsbehörden durch ein gesetzliches Eintrittsrecht in gesetzliche oder vertraglich Auskunftsrechte gegenüber Dritten, z. B. Auftragnehmern der kommunalen Körperschaft (Drs. 8/515, S. 16).

lich des Inhalts und des Verfahrens nicht über das hinausgehen, was vertraglich zwischen den Parteien auf örtlicher Ebene vereinbart ist.

Ferner stellt sich die Frage, ob das originäre (vertragliche) Prüfungsrecht des örtlichen Sozialhilfeträgers mit der Wahrnehmung der abgeleiteten Prüfungsbefugnis durch den LRH für den jeweiligen Prüfungszeitraum erlöschen würde. Hierfür könnte der Wortlaut der vorgeschlagenen Ergänzung des § 6 KPG sprechen („... kann ... *an ihrer Stelle* wahrnehmen“)⁹. Hingegen weist die Begründung zu dem eingebrachten Vorschlag darauf hin, dass die Prüfungsrechte der kommunalen Körperschaft daneben unverändert bestehen bleiben.¹⁰ Dies erscheint insoweit folgerichtig, als sich die Zielrichtung der Prüfung des örtlichen Trägers der Sozialhilfe von der des Landesrechnungshofes (zumindest partiell) unterscheidet. Während der örtliche Sozialleistungsträger die Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungen *der jeweiligen Einrichtung* prüfen kann, ist der Landesrechnungshof im Rahmen der Prüfung nach dem KPG mit der Prüfung der kommunalen Körperschaft befasst. Die vorgeschlagenen Ergänzung des § 6 KPG kann demnach nur dem Ziel dienen, aus der Prüfung *bei der Einrichtung* der Eingliederungshilfe zusätzliche Erkenntnisse für die Kommunalprüfung zu gewinnen.¹¹ Insofern wird angeregt, den Wortlaut der vorgeschlagenen Regelung („... kann ... *an ihrer Stelle* wahrnehmen“) gegebenenfalls zu überarbeiten.

Die in unserem Gutachten vom 11. April 2013¹² mit Blick auf das bundesgesetzliche Regelungssystem des SGB XII geäußerten formellen und materiellen Bedenken kommen für den Regelungsvorschlag des Landesrechnungshofes nicht zum Tragen.

3. Weitergehende Aspekte

Im Rahmen eines sich gegebenenfalls anschließenden Gesetzgebungsverfahrens wären darüber hinaus auch folgende Aspekte zu berücksichtigen.

⁹ Hervorhebung durch Verf.

¹⁰ Umdruck 18/1759, S. 2. Der Aspekt einer möglichen „Doppelprüfung“ wäre ggf. im weiteren Verfahren noch zu vertiefen (bsp. hinsichtlich des Übermaßverbotes). Vgl. insofern – in anderem Sachzusammenhang – das Gebot in § 76 Abs. 3 Satz 3 SGB XII, wonach Doppelprüfungen gegenüber den Einrichtungen möglichst zu vermeiden sind.

¹¹ Ähnlichkeiten hätte dies mit der Prüfung *bei* Stellen außerhalb der Landesverwaltung i. S. d. § 91 LHO. Auch hier bleibt Gegenstand der Prüfung die Haushalts- und Wirtschaftsführung der geprüften Gebietskörperschaft, jedoch wird diese nicht nur bei der mittelbewirtschaftenden, mittelverwendenden oder mittelübertragenden Stelle, sondern in ihrer Betätigung und Auswirkung auch bei der externen Stelle untersucht, vgl. *Kammer* in: Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht Band 2, 57. Lieferung 2013, § 91 BHO, Anm. A. I. 1; *von Mutius* in: ders./Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung, 1995, Art. 56 Rn. 27; OVG Schleswig, BeckRS 2006, 14589, Tz. 2. der Entscheidungsgründe.

¹² Umdruck 18/1108, S. 5 ff. und 11 ff.

a. Vereinbarkeit mit Art. 56 LV

Die Überwachung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der kommunalen Körperschaften durch den Landesrechnungshof findet ihren verfassungsrechtlichen Ursprung in Art. 56 Abs. 2 Satz 1 LV. Das Nähere zur Kommunalprüfung ist nach Art. 56 Abs. 2 Satz 2 LV im Kommunalprüfungsgesetz zu regeln.¹³

In der Literatur wird aus dem bundesverfassungsrechtlichen Gesetzesvorbehalt in Art. 114 Abs. 2 Satz 3 GG, wonach die Befugnisse des Bundesrechnungshofes durch Gesetz geregelt werden, geschlossen, dass dem Rechnungshof Aufgaben und Befugnisse zugewiesen werden können, die über das Spektrum des verfassungsrechtlich vorgesehenen hinausgehen.¹⁴ Allerdings müsse die Erweiterung der Aufgaben und Befugnisse des Rechnungshofes „(...) stets der spezifischen Stellung des Organs im verfassungsrechtlichen Gefüge Rechnung tragen (...). Ergänzende Aufgaben und Befugnisse müssen deshalb mit den verfassungsrechtlich vorgesehenen Aufgaben und Befugnissen in einem sachlichen Zusammenhang stehen (...)“¹⁵

Diese bundesverfassungsrechtlichen Erwägungen sind auch auf das Landesverfassungsrecht übertragbar. Wie bereits ausgeführt wurde, geht es bei der vorgeschlagenen Regelung nicht um ein selbständiges Prüfungsrecht des Landesrechnungshofes gegenüber den Einrichtungen der Eingliederungshilfe, sondern um eine einfachgesetzliche Ausgestaltung der Kommunalprüfung, die nach Art. 56 Abs. 2 Satz 2 LV landesverfassungsrechtlich vorgesehen ist. Ein sachlicher Zusammenhang zwischen der Kommunalprüfung der Sozialhilfe durch den Landesrechnungshof auf der einen und dem vorgeschlagenen abgeleiteten Prüfungsrecht bei den Einrichtungen der Eingliederungshilfe im Rahmen der jeweiligen Kommunalprüfung auf der anderen Seite, ist nach Einschätzung des Wissenschaftlichen Dienstes nicht von der Hand zu weisen. Insoweit ist nicht ersichtlich, dass die vorgeschlagene Regelung gegen Art. 56 LV verstößt.

¹³ Nach Art. 56 Abs. 6 LV wird – über die spezielle Regelung zur Kommunalprüfung hinaus – das Nähere (zu den Überwachungsaufgaben des Landesrechnungshofes) durch Gesetz geregelt.

¹⁴ *Kube* in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 69. Lieferung 2013, Art. 114 Rn. 134; *Schwarz* in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG Band 3, 5. Aufl. 2005, Art. 114 Rn. 47; *Brockmeyer* in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 12. Aufl. 2011, Art. 114 Rn. 11; *Siekmann* in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 114 Rn. 39; *Reus/Mühlhausen*, Öffentliche Finanzkontrolle durch unabhängige Rechnungshöfe: Rechtsgrundlagen und Prüfungsmethodik, VR 2010, S. 1 (3) m.w.N.

¹⁵ *Kube* in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 69. Lieferung 2013, Art. 114 Rn. 134.

b. Grundrechte der Betroffenen

Eine Grundrechtsbetroffenheit der Einrichtungen und/oder ihrer Träger¹⁶ aufgrund der vorgeschlagenen Regelung erscheint möglich. Daher wird zumindest auch zu untersuchen sein, ob eine Prüfung bei den Leistungserbringern der Eingliederungshilfe im Rahmen der (Kommunal-)Prüfung der örtlichen Träger der Sozialhilfe verhältnismäßig ist.

Eine Regelung ist verhältnismäßig, wenn sie einen legitimen Zweck verfolgt und sich überdies als zur Zweckerreichung geeignet, erforderlich und angemessen darstellt. Nach der Begründung zu der vorgeschlagenen Regelung soll die Gesetzesänderung eine Lücke im Kommunalprüfungsgesetz schließen. Derzeit sei der Landesrechnungshof „(...) nicht berechtigt, Prüfungsrechte zu nutzen, die kommunalen Körperschaften bei der Eingliederungshilfe (SGB XII) zustehen.“ Die Neuregelung erlaube es dem Landesrechnungshof, „(...) die genannten Prüfungsrechte anstelle der kommunalen Körperschaften wahrzunehmen. Die Prüfungsrechte der kommunalen Körperschaften bleiben daneben unverändert bestehen.“¹⁷

Mit den dem Wissenschaftlichen Dienst zur Verfügung stehenden Informationen lässt sich die Frage der Verhältnismäßigkeit der vorgeschlagenen Regelung nicht abschließend beantworten. Es wird insofern entscheidend darauf ankommen, dass sich – nach einer Prognoseentscheidung des Gesetzgebers – aus der vorgeschlagenen Prüfung bei den Einrichtungen der Eingliederungshilfe weitergehende Erkenntnisse für die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der kommunalen Körperschaften im Bereich der Sozialhilfe gewinnen lassen, die nicht auch im gleichen Maße auf andere, die Grundrechtsberechtigten weniger belastende Weise, zu erlangen sind. Angemessen ist die Regelung darüber hinaus nur dann, wenn die Nachteile, die mit der Maßnahme verbunden sind, nicht völlig außer Verhältnis zu den Vorteilen stehen, die sie bewirkt.

¹⁶ Nach *Engels* in: Bonner Kommentar Grundgesetz, 147. Aktualisierung 2000, Art. 114 Rn. 317 m.w.N., stellt die Prüfungsanordnung „(...) den Prüfungsanspruch des Rechnungshofes fest, regelt den Ort, die Zeit und die Einzelheiten der Prüfung, bestimmt den Umfang der vorzulegenden Unterlagen und der zu erteilenden Auskünfte und konstituiert damit Handlungs-, Unterlassungs- oder Duldungspflichten des Adressaten. Sie wirkt sich damit in aller Regel auf Grundrechte der Betroffenen (...), ggf. auch auf Selbstverwaltungsrechte (...) aus.“ Zur Frage, ob durch Prüfungen des Rechnungshofes die Grundrechtspositionen der Wohlfahrtsverbände betroffen sein können, die *Zuwendungen* erhalten haben, vgl. auch *Stackmann*, Überlegungen zur Finanzkontrolle bei den Wohlfahrtsverbänden, DVBl. 1994, S. 383 (388 f.) m.w.N.

¹⁷ Umdruck 18/1759, S. 2.

In diesem Zusammenhang wird einerseits zu berücksichtigen sein, dass das originäre vertragliche Prüfungsrecht des örtlichen Trägers der Sozialhilfe neben dem abgeleiteten Prüfungsrecht des Landesrechnungshofes unverändert bestehen bleiben soll, weshalb wegen einer möglichen (partiellen) Doppelprüfung¹⁸ gegebenenfalls das Übermaßverbot verletzt sein könnte. Andererseits steht sowohl die Kommunalprüfung selbst als auch die abgeleitete Prüfung bei der Einrichtung der Eingliederungshilfe im Ermessen des Landesrechnungshofes und darf deshalb nur nach entsprechender Ermessensausübung in Form einer gründlichen Abwägung aller zu berücksichtigenden Umstände erfolgen.

c. Vereinbarkeit mit Art. 46 LV

Zu prüfen ist ferner, ob die vorgeschlagene Regelung in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 46 LV eingreift. Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie wird durch die – landesverfassungsrechtlich institutionell vorgesehene – Kommunalprüfung tangiert. Indes erscheint fraglich, ob der (gesetzlichen) Erschließung einer weiteren Erkenntnisquelle im Rahmen der Kommunalprüfung (durch die Prüfung bei der die Leistung erbringenden Einrichtung der Eingliederungshilfe) insofern eine eigene Eingriffsqualität zukommt.

Da nach der Begründung zur vorgeschlagenen Gesetzesänderung das originäre vertragliche Prüfungsrecht des örtlichen Trägers der Sozialhilfe neben der Prüfung des Landesrechnungshofes bei den Einrichtungen oder ihren Trägern unverändert bestehen bleiben soll¹⁹, kommt eine Verletzung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie auch nicht durch einen etwaigen Untergang des eigenen Prüfungsrechts der kommunalen Gebietskörperschaft in Betracht.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen selbstverständlich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Frank Platthoff

¹⁸ Vgl. Fn. 10.

¹⁹ Umdruck 18/1759, S. 2.