



LAG der freien Wohlfahrtsverbände SH e.V., Postfach 4965, 24049

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Herrn Thomas Rother
Vorsitzender des Finanzausschusses
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

vorab per Email an finanzausschuss@landtag.ltsh.de

Ihre Zeichen / Ihr Schreiben vom

Unsere Zeichen

Kiel,

L213/25.02.2014

AS

28.03.2014

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der FDP-Fraktion zur Änderung des Kommunalprüfungsgesetzes (Drucksache 18/1467)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

die Landes-Arbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtsverbände Schleswig-Holstein e.V. (LAGFW) bedankt sich für die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme zum Gesetzentwurf der FDP-Fraktion zur Änderung des Kommunalprüfungsgesetzes.

Zuvor möchten wir deutlich auf die Gesamtverantwortung aller Akteure im Bereich der Eingliederungshilfe verweisen. Wir stehen gesellschaftlich, sozialpolitisch und finanziell vor gravierenden Herausforderungen in diesem Arbeitsfeld. Die notwendige inhaltliche Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe durch veränderte Leistungsanforderungen, z. B. durch ansteigende Bedarfe von älter werdenden Menschen mit Behinderung einerseits und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen andererseits, bedingen gemeinsame Anstrengungen. Schleswig-Holstein hat, das zeigen alle Bundesstatistiken, im Vergleich einen erhöhten Anteil von Empfängern und Empfängerinnen von Eingliederungshilfe. Die Nettoausgaben für Menschen mit Behinderung pro Leistungsberechtigten liegen jedoch unterhalb des Bundesdurchschnittes. Schleswig-Holstein hat also kein Fallkostenproblem sondern lediglich eine höhere Fallzahl von Leistungsberechtigten. An dieser Stelle möch-

ten wir ausdrücklich darauf hinweisen, dass die Hilfeplanung für die Feststellung und Festlegung der individuellen Bedarfe und Ansprüche der Menschen mit Behinderung ausschließlich von den kommunalen Gebietskörperschaften durchgeführt wird.¹

Nur im gemeinsamen Miteinander können zukunftsfähige Systeme im Hinblick auf die notwendigen inhaltlichen und fachlichen Leistungen für die Menschen entwickelt werden. Die Leistungserbringer stehen als konstruktiver Partner für die gemeinsame Arbeit an Lösungen zur Verfügung.

Zum Gesetzentwurf nehmen wir wie folgt Stellung:

Der vorliegende Gesetzentwurf wird ausdrücklich abgelehnt, da er formell und materiell verfassungswidrig ist.

Der Gesetzentwurf gründet auf der langjährigen Forderung des Landesrechnungshofes, diesem ein Prüfungsrecht bei den privatrechtlich organisierten Leistungserbringern im Bereich der Eingliederungshilfe zu verschaffen. Mittlerweile dürfte allseits anerkannt sein, dass für ein originäres Prüfungsrecht des Landesrechnungshofes keine haushaltsrechtlichen Kompetenzen bestehen und eine entsprechende Begründung des Prüfungsrechtes im Rahmen des Landesrahmenvertrages einen verfassungswidrigen Eingriff in grundrechtlich geschützte Positionen der Einrichtungsträger darstellen würde.

Mit ihrem Gesetzentwurf greift die FDP-Fraktion die wiederholte Forderung des Landesrechnungshofes in seiner Stellungnahme vom 20.11.2013 (Umdruck 18/2050) auf, diesem nunmehr über die Änderung des Kommunalprüfungsgesetzes die Nutzung bestehender Prüfrechte der Kreise und kreisfreien Städte bei den Einrichtungen und Diensten der Eingliederungshilfe zu ermöglichen.

Aus der beigefügten ausführlichen gutachterlichen Stellungnahme von Prof. Dr. Nebendahl zur Verankerung eines Prüfungsrechtes des Landesrechnungshofes bei Trägern der Eingliederungshilfe durch Änderung des § 6 3 KPG wird deutlich, dass auch dieser Gesetzentwurf verfassungswidrig ist. Die verschiedenen Verfassungsverstöße werden in dem Gutachten ausführlich veranschau-

¹ Ausnahme Modellprojekt im Kreis Nord-Friesland.

licht und begründet. Auf diese Ausführungen nehmen wir in diesem Zusammenhang ausdrücklich Bezug und möchten in diesem Zusammenhang nur auf einzelne herausgegriffene Verfassungsverstöße hinweisen.

Der Gesetzentwurf ist bereits formell verfassungswidrig, da dem Landesgesetzgeber für die Begründung eines Prüfungsrechts des Landesrechnungshofes die Gesetzgebungskompetenz fehlt. Das Sozialhilferecht gehört als Unterfall der „öffentlichen Fürsorge“ i.S.v. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG zur konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 72 GG. Da der Bundesgesetzgeber insoweit jedoch bereits in den § 75 Abs. 3 Nr. 3, § 76 und § 79 Abs. 1 Nr. 4 SGB XII abschließende Regelungen bzgl. der Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsprüfung getroffen hat, bleibt für eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers zur Begründung eines Prüfungsrechts des Landesrechnungshofes keinerlei Raum mehr.

Des Weiteren ist der vorliegende Gesetzentwurf auch materiell verfassungswidrig, da er in die Grundrechte der Einrichtungsträger aus Art. 12 Abs. 1 GG – Berufsfreiheit, Art. 2 Abs. 1 GG - allgemeine Handlungsfreiheit sowie bei kirchlichen Trägern in die Selbstverwaltungsautonomie aus Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 WRV eingreift. Schon aufgrund der formellen Verfassungswidrigkeit des Gesetzentwurfes vermag dieser die Grundrechtseingriffe nicht zu rechtfertigen. Darüber hinaus erweist sich das Gesetz auch im Lichte der wertsetzenden Bedeutung der betroffenen Grundrechte als nicht verhältnismäßig, da nach dem KPG dem Landesrechnungshof bereits die durch die öffentlichen Träger der Sozialhilfe gem. § 9 LRV-SH erstellten Prüfungsberichte zur Einsicht zur Verfügung stehen.

In diesem Zusammenhang möchten wir darauf hinweisen, dass es den Einrichtungen nicht zum Nachteil gereichen darf, sich auf ihre grundrechtlich geschützten Rechte zu berufen. Genau aus diesem Grund sind diese eingeräumt und in der Verfassung verankert. Diesbezüglich weisen wir vehement von uns, dass die Leistungserbringer in der Eingliederungshilfe Ziele verfolgten, die nicht im Interesse der öffentlichen Hand und damit auch nicht im Interesse der Hilfeempfänger lägen. Im Gegenteil, die freien Wohlfahrtsverbände verstehen sich ausdrücklich auch als Anwalt der leistungsberechtigten Personen. Darüber hinaus nehmen sie wie jede an-

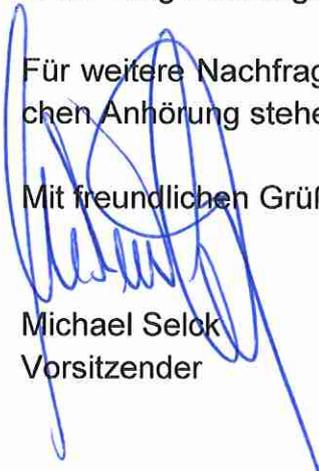
dere natürliche und juristische Person den Schutz der Grundrechte für sich in Anspruch.

Neben der somit aus verschiedenen Gründen bestehenden Verfassungswidrigkeit des Gesetzentwurfes besteht für ein solchen auch kein Bedarf. Im SGB XII selbst und im Landesrahmenvertrag für Schleswig-Holstein sind Regelungen für umfassende Prüfungsrechte der kommunalen Körperschaften bzgl. Wirtschaftlichkeit und Qualität normiert. Darüber hinaus legen die Einrichtungsträger bei den individuellen Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen alle relevanten wirtschaftlichen und personellen Daten vor. Dieses Verfahren geht bis zur Vorlage von Personalkosten und Einzelverträgen. Transparenz ist somit umfänglich gewährleistet.

Abschließend möchten wir mitteilen, dass auch in keinem anderen Bundesland ein Prüfungsrecht der jeweiligen Landesrechnungshöfe in Einrichtungen der Eingliederungshilfe normiert ist. Auch gibt es in keinem anderen Bundesland nach unserer Kenntnis diesbezügliche Diskussionen oder Bestrebungen. Wir stehen in Schleswig-Holstein vor der Aufgabe diese Misstrauenskultur zu überwinden und im partnerschaftlichen Miteinander die Zukunftsaufgaben in der Eingliederungshilfe zu bewältigen.

Für weitere Nachfragen sowie die Erläuterung in Form der mündlichen Anhörung stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Michael Selck
Vorsitzender

Anlage

gutachterliche Stellungnahme von Prof. Dr. Nebendahl

Rechtliche Stellungnahme

**zur Verankerung eines Prüfungsrechtes des
Landesrechnungshofes bei Trägern der
Eingliederungshilfe
durch Änderung des § 6 Abs. 2 KPG**

Prof. Dr. Mathias Nebendahl
Rechtsanwalt und Notar
Fachanwalt für Arbeitsrecht
Fachanwalt für Medizinrecht
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Kiel, den 25.02.2014

I. Der maßgebliche Sachverhalt

Der Landesrechnungshof bemüht sich seit vielen Jahren um die Institutionalisierung eigener Prüfungsrechte bei privatrechtlich organisierten Leistungserbringern im Bereich der Eingliederungshilfe.

Zunächst ist in den Jahren 1992/1993 vom Landesrechnungshof die Auffassung vertreten worden, dass originäre Prüfungsrechte des Landesrechnungshofes gegenüber Trägern der freien Wohlfahrtspflege, insbesondere den freien Wohlfahrtsverbänden unmittelbar aus den Bestimmungen der §§ 91 Abs. 2, 104 Abs. 1 LHO folgen würden. Diese Auffassung hat sich als verfassungswidrig erwiesen (vgl. dazu Delbrück, Gutachten zu den Prüfungsrechten des Landesrechnungshofes Schleswig-Holstein gegenüber den freien Wohlfahrtsverbänden, Kiel 1993) und ist in der Folgezeit nicht weiter verfolgt worden.

In einem zweiten Schritt ist erörtert worden, ob durch Landesgesetz dem Landesrechnungshof originäre Prüfungsrechte bei Trägern der Eingliederungshilfe dadurch eingeräumt werden können, dass eine gesetzliche Verpflichtung der Landesregierung zum Abschluss einer entsprechenden Vereinbarung im Landesrahmenvertrag nach dem SGB XII eingeführt wird. Nachdem der wissenschaftliche Dienst des Landtages mit Gutachten vom 11.04.2013 (Umdruck 18/1108) und 24.04.2013 (Umdruck 18/1217) verfassungsrechtliche Bedenken an einer solchen Regelung geäußert hat, ist auch eine derartige Etablierung eines originären Prüfungsrechtes des Landesrechnungshofes aufgegeben worden.

Nunmehr hat die Fraktion der FDP im schleswig-holsteinischen Landtag den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalprüfungsgesetzes (DrS. 18/1467) vom 13.01.2014 vorgelegt. Dieser Vorschlag beruht auf dem in Ziffer 30.4 der Bemerkungen 2013 des Landesrechnungshofes geäußerten Wunsch des Landesrechnungshofes, auf mittelbarem Wege ein Prüfungsrecht des Landesrechnungshofes bei den Trägern der Eingliederungshilfe zu schaffen. Zu diesem Zweck soll § 6 des Gesetzes über die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften und die Jahresabschlussprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe durch Einfügung eines neuen Abs. 3 mit folgendem Inhalt geändert werden:

- „(3) Soweit der kommunalen Körperschaft aufgrund von Rechtsvorschriften oder Verträgen im Zusammenhang mit dem SGB XII Prüfungsrechte gegenüber Dritten zu-

stehen, kann der Landesrechnungshof sie im Rahmen der Prüfung an ihrer Stelle wahrnehmen. Die Prüfungsrechte der kommunalen Körperschaften bleiben daneben bestehen.“

Der wissenschaftliche Dienst des schleswig-holsteinischen Landtages hat in seiner Stellungnahme vom 13.11.2013 (Umdruck 18/2012) mitgeteilt, dass aus seiner Sicht verfassungsrechtliche Bedenken gegen diese Regelung grundsätzlich nicht bestehen würden.

II. Rechtliche Bewertung

Nachfolgend soll untersucht werden, ob die durch den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalprüfungsgesetzes (DrS. 18/1467) vom 13.01.2014 angestrebte Änderung in § 6 Abs. 2 KPG verfassungsgemäß ist und auf diesem Wege dem Landesrechnungshof das Recht verschafft werden kann, Prüfungen bei rechtlich selbständigen Trägern der Eingliederungshilfe durchzuführen.

1. Kein originäres Prüfungsrecht des Landesrechnungshofes

Soweit erkennbar entspricht es inzwischen allgemeiner Auffassung, dass dem Landesrechnungshof ein originäres Prüfungsrecht bei rechtlich selbständigen Trägern der Eingliederungshilfe nicht zusteht.

a) Die gesetzliche Kompetenzbegrenzung des Landesrechnungshofes

Nach § 88 LHO ist es Aufgabe des Landesrechnungshofes, die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes zu überwachen, wobei er die zweckmäßigste, wirtschaftlichste und einfachste Gestaltung der öffentlichen Verwaltung zu überprüfen hat. Er ist auch zuständig, soweit Stellen außerhalb der Landesverwaltung Landesmittel erhalten oder Landesvermögen oder Landesmittel verwalten. Bei Stellen außerhalb der Landesverwaltung darf der Landesrechnungshof nach § 91 Abs. 1 LHO prüfen, wenn diese Stellen entweder

- Teile des Landeshaushaltsplanes ausführen oder vom Land Ersatz von Aufwendungen erhalten,

- Landesmittel oder Vermögensgegenstände des Landes verwalten oder
- vom Land Zuwendungen erhalten.

Wenn ein Einrichtungsträger in einer stationären oder teilstationären Einrichtung der Eingliederungshilfe Leistungen für Sozialhilfeträger auf der Basis einer abgeschlossenen Leistungs- und/oder Vergütungsvereinbarung erbringt, liegt keine dieser Voraussetzungen vor. Weder werden dabei Teile des Haushaltsplanes ausgeführt oder Landesmittel oder Vermögensgegenstände des Landes verwaltet, noch handelt es sich bei den vereinbarten Vergütungen um den Ersatz von Aufwendungen oder Zuwendungen des Landes. Die Vergütungszahlungen sind viel eher vergleichbar mit dem Entgelt aus einem gegenseitigen Vertrag bei sonstigen Beschaffungsvorgängen der öffentlichen Hand, bei denen niemand auf die Idee kommen würde, ein Prüfungsrecht des Landesrechnungshofes einzufordern.

Auch aus § 104 LHO kann ein originäres Prüfungsrecht des Landesrechnungshofes nicht folgen. Bei dieser Vorschrift handelt es sich um die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der juristischen Person des privaten Rechts selbst. Die Voraussetzungen, unter denen § 104 LHO eine solche Prüfung des Landesrechnungshofes zulässt, sind erkennbar nicht gegeben. Die Träger von Einrichtungen der Eingliederungshilfe verwalten weder Landesvermögen noch erhalten sie Zuwendungen aus dem Landeshaushalt. Sie erhalten auch nicht aufgrund eines Gesetzes vom Land Zuschüsse oder eine Garantieverpflichtung und werden auch nicht vom Land oder einer vom Land bestellten Person allein oder überwiegend verwaltet. Auch auf § 104 Abs. 1 Nr. 5 LHO kann das Prüfungsrecht nicht gestützt werden, solange nicht ein Einrichtungsträger individuell mit dem Landesrechnungshof das Prüfungsrecht vereinbart.

Im Ergebnis fehlt dem Landesrechnungshof daher die haushaltsrechtliche Kompetenz zur Durchführung von Prüfungen bei Trägern der Eingliederungshilfe. Eine originäre Prüfung der Tätigkeit der Träger der Eingliederungshilfe lässt sich daher haushaltsrechtlich nicht begründen.

b) Keine landesrahmenvertragliche Erweiterung der Prüfungskompetenzen des Landesrechnungshofes

Originäre Prüfungsrechte des Landesrechnungshofes können auch nicht durch eine entsprechende Regelung in dem nach § 79 Abs. 1 SGB XII abzuschließenden Landesrahmenvertrag begründet werden. Eine entsprechende Festlegung stellt einen verfassungswidrigen Eingriff in grundrechtlich geschützte Positionen der Einrichtungsträger dar.

Dies ist in dem Gutachten von Delbrück zu den Prüfungsrechten des Landesrechnungshofes Schleswig-Holstein gegenüber den freien Wohlfahrtsverbänden, Kiel 1993, im einzelnen dargelegt worden. An dieser Stelle mag der Verweis auf dieses nach wie vor Gültigkeit beanspruchende Rechtsgutachten ausreichen.

Hinzuweisen ist allerdings darauf, dass der Inhalt von Landesrahmenverträgen in § 79 SGB XII bundesgesetzlich festgelegt ist. Dort ist nicht vorgesehen, dass den Landesrechnungshöfen ein Prüfungsrecht einzuräumen ist. Daraus ergibt sich zugleich, dass die Forderung nach der originären Begründung eines Prüfungsrechtes des Landesrechnungshofes in Landesrahmenverträgen eine im Zusammenhang mit dem Abschluss eines Landesrahmenvertrags sachfremde Forderung ist, die nicht geeignet sein kann, den mit der Begründung von Prüfungsrechten verbundenen Eingriff in grundrechtlich geschützte Positionen der Einrichtungsträger zu rechtfertigen. Dies gilt unabhängig von Intensität des Eingriffs schon deshalb, weil die Forderung nach der Einräumung des Prüfungsrechtes auf ein im Zusammenhang mit dem Abschluss von Landesrahmenverträgen nicht erforderliches und daher unverhältnismäßiges Mittel gerichtet ist.

c) Zwischenergebnis

Als erstes Zwischenergebnis ist daher festzuhalten, dass ein originäres Prüfungsrecht des Landesrechnungshofes bei Trägern der Eingliederungshilfe in Schleswig-Holstein gesetzlich nicht besteht oder aus verfassungsrechtlichen Gründen gegen den Willen des jeweiligen Einrichtungsträger nicht begründet werden kann. Eine entsprechende Festlegung im Landesrahmenvertrag wäre verfassungswidrig.

2. Abgeleitetes Prüfungsrecht des Landesrechnungshofes

Offenbar in Anerkennung dieser verfassungsrechtlichen Begrenzungen strebt der Landesrechnungshof und diesem folgend der Gesetzentwurf der FDP-Fraktion im Landtag (Drs. 18/1467) die Begründung eines von kommunalen Prüfungsrechten abgeleiteten Prüfungsrechtes des Landesrechnungshofes bei Einrichtungsträgern der Eingliederungshilfe an. Auch eine solche gesetzliche Regelung begegnet erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken.

a) Der Regelungsinhalt des abgeleiteten Prüfungsrechtes

Der gesetzliche Regelungsvorschlag wird in der politischen Diskussion mit der Formulierung eines von den Prüfungsrechten der örtlichen Träger der Sozialhilfe „abgeleiteten Prüfungsrechtes“ des Landesrechnungshofes umschrieben. Ausdrücklich heißt es insoweit in der Stellungnahme des Präsidenten des Landesrechnungshofes vom 20.11.2013 (Umdruck 18/2050):

„... dem Landesrechnungshof über eine Änderung des Kommunalprüfungsgesetzes die Nutzung der bestehenden Prüfrechte der Kreise und kreisfreien Städte bei den Einrichtungen und Diensten der Eingliederungshilfe zu ermöglichen ...“

Gestützt auf die in § 9 des Landesrahmenvertrages für Schleswig-Holstein nach § 79 Abs. 1 SGB XII vom 12.11.2012 (im Folgenden: LRV 2012) normierten vertraglichen Prüfungsrechte der örtlichen Träger der Sozialhilfe erstrebt der Landesrechnungshof die Möglichkeit, bei den Trägern von Einrichtungen der Eingliederungshilfe zu prüfen, d.h. die Wirtschaftlichkeit und Qualität ihrer Leistungen zu untersuchen (vgl. Umdruck 18/2050, Seite 1). Noch deutlicher hat dies der Leiter des Referates Arbeit und Soziales im Landesrechnungshof, Baasch, in der 54. Sitzung des Finanzausschusses des schleswig-holsteinischen Landtages am 28.11.2013, Seite 24 des Protokolls, geäußert. Es heißt dort:

„... Herr Baasch, Leiter des Referats Arbeit und Soziales im Landesrechnungshof, äußert, im Rahmen der Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Qualität könne man feststellen, ob die vereinbarte Leistung zu dem vereinbarten Entgelt tatsächlich erbracht werde.“

Beabsichtigt ist daher vom Landesrechnungshof, über das sog. „abgeleitete Prüfungsrecht“ eine vollständige Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungserbringer im Bereich der Eingliederungshilfe vorzunehmen. Tatsächlich handelt es sich daher bei dem erstrebten Prüfungsrecht nicht etwa um ein Recht bezogen auf die in § 1 KPG geregelte Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie der sonstigen Verwaltungstätigkeit von Gemeinden, Kreisen, Ämtern und Zweckverbänden (kommunalen Körperschaften) einschließlich ihrer Eigenbetriebe und anderer Sondervermögen, sondern um die in § 75 Abs. 3 Nr. 3 SGB XII geregelte Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungen im Rahmen der Eingliederungshilfe.

Die gesetzgeberische Zielsetzung wird auch durch die widersprüchliche Formulierung in den Sätzen 1 und 2 des Gesetzentwurfes deutlich. Während in Satz 1 der Neuregelung des § 6 Abs. 3 KPG formuliert ist, dass der Landesrechnungshof vertraglich begründete Prüfungsrechte im Rahmen der Prüfung „an ihrer Stelle“ wahrnehmen will, wobei das Wort „ihrer“ auf die kommunalen Körperschaften Bezug nimmt, schreibt Satz 2 vor, dass die Prüfungsrechte der kommunalen Körperschaften daneben bestehen bleiben. Es handelt sich daher nach der gesetzgeberischen Formulierung gerade nicht um eine an Stelle der kommunalen Körperschaften wahrgenommene Prüfung, sondern um eine zusätzlich zu den kommunalen Körperschaften wahrgenommene Prüfung. Auch dies macht deutlich, dass das sog. „abgeleitete Prüfungsrecht“ in seiner Rechtswirkung einem originären Prüfungsrecht des Landesrechnungshofes entspricht, dass lediglich über den „Umweg“ einer Ankopplung an vertraglich begründete Prüfungsrechte der kommunalen Körperschaft geschaffen werden soll.

Im Ergebnis soll der Gesetzentwurf daher nicht etwa ein Recht des Landesrechnungshofes begründen, durch Prüfung bei Trägern der Eingliederungshilfe die Haushalts- und Wirtschaftsführung der geprüften kommunalen Körperschaft zu untersuchen. Im Gegenteil dient das Prüfungsrecht erklärtermaßen dazu, die Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungen der jeweiligen Einrichtungsträger im Bereich der Eingliederungshilfe überprüfen zu wollen.

b) Formelle Verfassungsmäßigkeit

Ein derartiges Gesetz dürfte bereits formell verfassungswidrig sein, weil dem Land Schleswig-Holstein die Gesetzgebungskompetenz zur Begründung eines derartigen auf die Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungserbringung i.S.v. § 75 Abs. 3 Nr. 3 SGB XII gerichtetes Prüfungsrecht nicht zusteht.

aa) Die fehlende Landesgesetzgebungskompetenz im Bereich der „öffentlichen Fürsorge“

Eine Landesgesetzgebungskompetenz besteht nach Art. 70 Abs. 1 GG nur, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verliehen hat.

Es entspricht allgemeiner Auffassung, dass das Sozialhilferecht als Unterfall der „öffentlichen Fürsorge“ i.S.v. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG zur konkurrierenden Gesetzgebung i.S.v. Art. 72 GG gehört. In diesem Bereich haben die Länder nur dann eine Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seinen Gesetzgebungszuständigkeiten nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.

Im vorliegenden Fall hat der Bundesgesetzgeber im Einzelnen Regelungen über die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungserbringung in Einrichtungen der Eingliederungshilfe geregelt. Zu verweisen ist insoweit auf § 75 Abs. 3 Nr. 3, § 76 und § 79 Abs. 1 SGB XII. In Bezug auf die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungen hat der Bundesgesetzgeber vorgesehen, dass Prüfungsvereinbarungen abzuschließen sind (vgl. § 75 Abs. 3 Nr. 3 SGB XII). Darüber hinaus ist in § 79 Abs. 1 Nr. 4 SGB XII geregelt, dass in Rahmenverträgen der Inhalt und das Verfahren zur Durchführung von Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsprüfungen nach § 75 Abs. 3 SGB XII geregelt werden. Der Bundesgesetzgeber hat damit nicht nur für die im Zusammenhang mit der einrichtungsbezogenen Leistungserbringung im Bereich der Eingliederungshilfe abzuschließenden Verträgen eine abschließende Regelung getroffen, sondern auch spezielle Vorgaben im Bereich der Durchführung von Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsprüfungen normiert.

Es liegt damit eine abschließende bundesgesetzliche Regelung im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit für das Gebiet der öffentlichen Fürsorge/Eingliederungshilfe vor. Eine landesgesetzliche Gesetzgebungskompetenz, die zusätzliche Bestimmungen zu Inhalt und Verfahren zur Durchführung von Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsprüfungen regelt, besteht nicht. Tatsächlich fehlt dem Landesgesetzgeber daher schon die Gesetzgebungskompetenz zur Begründung eines Rechtes des Landesrechnungshofes zur Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungserbringung in Einrichtungen der Eingliederungshilfe.

bb) Keine Gesetzgebungskompetenz aufgrund der Materie „kommunales Prüfungsrecht“

Daran ändert sich auch nichts durch den Umstand, dass der Landesgesetzgeber im Rahmen der ihm zustehenden Landesgesetzgebungskompetenz für sein Staatsgebiet selbstverständlich Regelungen zum kommunalen Prüfungsrecht bezogen auf kommunale Körperschaften einschließlich ihrer Eigenbetriebe und anderer Sondervermögen treffen kann.

(1) Die tatsächliche Zielsetzung des Gesetzes

Auf diese Landesgesetzgebungskompetenz kann sich der Landesgesetzgeber schon deshalb nicht stützen, weil die gesetzliche Neuregelung nach dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalprüfungsgesetzes lediglich nominell in das KPG aufgenommen werden soll, tatsächlich aber gar nicht auf eine Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der kommunalen Körperschaft gerichtet ist, sondern erklärtermaßen zu einer Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungserbringung bei Trägern von Einrichtungen der Eingliederungshilfe genutzt werden soll. Es handelt sich daher schon tatsächlich bei dem vorgesehenen Prüfungsrecht nicht um ein auf die Prüfung kommunaler Körperschaften gerichtetes Prüfungsrecht, sondern um ein die Prüfung von Trägern von Einrichtungen der Eingliederungshilfe bezweckendes Prüfungsrecht. Schon tatsächlich unterfällt der Regelungsgegenstand

des Änderungsgesetzes daher nicht der für die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften begründete Landesgesetzgebungskompetenz.

(2) Die „Kollisionsregelung“

Selbst wenn man aber die tatsächliche Zielrichtung des Gesetzes ausblenden und davon ausgehen würde, dass die Prüfung bei Trägern der Eingliederungshilfe ausschließlich dem Zweck dient, eine Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung kommunaler Körperschaften in Schleswig-Holstein zu ermöglichen, würde die Gesetzgebungskompetenz des Landes nicht begründbar sein.

In Fällen, in denen eine Zugehörigkeit eines gesetzlichen Regelungsgegenstandes zu verschiedenen Kompetenzbereichen in Betracht kommt, ergibt sich die Gesetzgebungskompetenz aus dem Schwerpunkt der gesetzgeberischen Zielsetzung (vgl. dazu BVerfGE 97, 228 (251 f.); BVerfGE 98, 265 (299)). Im vorliegenden Fall liegt der Schwerpunkt der beabsichtigten gesetzlichen Neuregelung erklärtermaßen bei der Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungserbringung der Einrichtungsträger. Dies folgt nicht nur aus den Äußerungen des Landesrechnungshofes selbst, sondern insbesondere aus dem Umstand, dass im Gesetzgebungsverfahren mit keinem Wort begründet worden ist, wie sich aus Prüfungen über die Wirtschaftlichkeit und Qualität von Einrichtungsträgern überhaupt Rückschlüsse auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung der jeweiligen kommunalen Körperschaft ziehen lassen, und darüber hinaus auch nicht erkennbar ist, in welcher Weise die Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungserbringung bestimmter Einrichtungsträger Rückschlüsse auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung einer kommunalen Körperschaft, nämlich des örtlichen Sozialhilfeträgers, zulassen. Anders ausgedrückt ergeben sich aus ggf. feststellbaren Qualitätsmängeln in einer Einrichtung der Eingliederungshilfe überhaupt keine aussagekräftigen Rückschlüsse auf die Ordnungsgemäßheit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des örtlichen Sozialhilfeträgers.

cc) Zwischenergebnis

Als erstes Zwischenergebnis muss daher festgehalten werden, dass der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalprüfungsgesetzes (Drs. 18/1467) schon deshalb verfassungswidrig sein dürfte, weil dem Land die erforderliche Gesetzgebungskompetenz fehlt. Das Land greift mit der gesetzlichen Regelung in die konkurrierende Bundesgesetzgebungskompetenz für das Gebiet der öffentlichen Fürsorge, nämlich das Gebiet des Sozialhilferechtes ein, das zumindest hinsichtlich der Prüfung der Qualität und Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung in Einrichtungen der Eingliederungshilfe im SGB XII abschließend geregelt ist.

c) Materielle Verfassungsgemäßheit

Erhebliche Bedenken bestehen auch hinsichtlich der materiellen Verfassungsgemäßheit des Änderungsgesetzes.

aa) Grundrechtsbetroffenheit der Einrichtungsträger

Die landesgesetzlich begründete Prüfungskompetenz des Landesrechnungshofes greift in den Schutzbereich der zugunsten der Träger von Einrichtungen der Eingliederungshilfe geltenden grundrechtlichen Gewährleistungen aus Art. 12 Abs. 1 GG – Grundrecht der Berufsfreiheit – und Art. 2 Abs. 1 GG – Allgemeine Handlungsfreiheit – ein. Bei kirchlichen Trägern von Einrichtungen der Eingliederungshilfe tritt ein Eingriff in die Gewährleistung der durch Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV garantierten kirchlichen Selbstverwaltungsautonomie hinzu. Der Eingriff in den jeweiligen grundrechtlichen Schutzbereich erfolgt bereits durch die gesetzgeberische Anordnung des Prüfungsrechtes selbst und nicht erst durch die Durchführung einer entsprechenden Prüfung. Schon die gesetzgeberische Gestattung derartiger Prüfungen bewirkt einen erheblichen Druck auf die Träger der Einrichtungen. Will sich ein Einrichtungsträger gegen die Prüfungen des Landesrechnungshofes wehren, muss er sich vorhalten lassen, dass die Prüfung gesetzlich vorgesehen sei, er also gesetzeswidrig handeln würde. Ggf. drohen sogar vertrags-

rechtliche Sanktionen, mit der ein zusätzlicher Druck auf den Einrichtungsträger ausgeübt wird.

bb) Keine Rechtfertigung durch die Schranken des jeweiligen Grundrechtes

Selbstverständlich sind die genannten grundrechtlichen Gewährleistungen nicht schrankenlos garantiert. Vielmehr kann sowohl in das Grundrecht der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG als auch in das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG und auch in die Selbstverwaltungsautonomie der kirchlichen Körperschaften durch ein allgemeines Gesetz eingegriffen werden, dass seinerseits verfassungsgemäß sein muss. Die gesetzliche Regelung muss darüber hinaus im Lichte der wertsetzenden Bedeutung des jeweiligen Grundrechtes verhältnismäßig im weiteren Sinne sein.

Diese Voraussetzungen liegen nicht vor. Dies beruht schon darauf, dass § 6 Abs. 3 der Entwurfsfassung als ein derartiges allgemeines Gesetz grundsätzlich nicht in Betracht kommt. § 6 Abs. 3 des KPG in der Entwurfsfassung scheidet schon deshalb aus, weil es die Qualität eines ansonsten verfassungsmäßigen Gesetzes aufgrund der fehlenden Gesetzgebungskompetenz des Landes nicht erfüllt.

cc) Verhältnismäßigkeit im weiteren Sinne

Auf jeden Fall erweist sich das Gesetz als im Lichte der wertsetzenden Bedeutung der Grundrechte aus Art. 12 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 GG sowie der kirchlichen Selbstverwaltungsautonomie aus Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 GG als nicht verhältnismäßig.

Die erforderliche Verhältnismäßigkeit wäre nur gegeben, wenn das Gesetz zur Erreichung eines aner kennenswerten Zweckes geeignet und erforderlich ist und darüber hinaus das mildestes denkbare Mittel darstellt. Keine dieser Voraussetzungen ist erfüllt.

(1) Die mangelnde Eignung zur Zweckverwirklichung

Dies gilt zunächst für die Eignung des Gesetzes zur Erreichung des mit ihm verfolgten Zweckes.

Dabei darf für die Prüfung nicht darauf abgestellt werden, ob das Gesetz geeignet ist, die Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungserbringung in Einrichtungen der Eingliederungshilfe zu überprüfen, weil ein solcher Zweck aufgrund der Bundesgesetzgebungskompetenz dem Gesetz rechtmäßig gar nicht innewohnen kann. Bezugspunkt der Eignungsprüfung kann vielmehr allein der aus der Verortung des Gesetzes im KPG folgende Zweck der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung kommunaler Körperschaften im Rahmen der überörtlichen Prüfung nach dem KPG sein.

Stellt man auf diesen Zweck ab, ist die Eignung der Prüfung nicht erkennbar. Es ist nämlich völlig unklar, warum beispielsweise Qualitätsprüfungen bei Trägern von Einrichtungen der Eingliederungshilfe irgendeine Aussagekraft für die Ordnungsgemäßheit der Haushalts- und Wirtschaftsführung einer kommunalen Körperschaft, nämlich des örtlichen Sozialhilfeträgers haben kann. Qualitätsmängel in stationären Einrichtungen der Eingliederungshilfe, die beispielsweise im Bereich der Dokumentation, im Bereich der Arbeitssicherheit bei Werkstätten, im Bereich der Qualifikation der betreuenden Mitarbeiter etc. auftreten können, sagen überhaupt nichts über die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Sozialhilfeträgers aus. Sie haben damit schlechterdings nichts zu tun.

Ersichtlich geht es bei dem Gesetzentwurf auch gar nicht um die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der kommunalen Körperschaft, des Sozialhilfeträgers. Vielmehr will der Landesrechnungshof erklärtermaßen die Wirtschaftlichkeit und Qualität von Träger von Einrichtungen der Eingliederungshilfe überprüfen und damit „Druck auf zwischen Einrichtungsträgern und örtlichem Sozialhilfeträger geführten Vergütungsverhandlungen“ ausüben. Der Landesrechnungshof will sich damit als aktiver Akteur in derartige Vergütungsverhandlungen einbringen. Mit ei-

ner überörtlichen Prüfung nach dem KPG steht dies nicht in einem Zweckzusammenhang.

Als erstes Zwischenergebnis kann daher bereits festgehalten werden, dass die vorgesehene Prüfung zur Erreichung eines gesetzlichen zulässigen Zwecks, nämlich der Überprüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung kommunaler Körperschaften im Sinne einer überörtlichen Prüfung nichts zu tun hat. Es fehlt die Eignung zur Verwirklichung des gesetzgeberischen Zwecks.

(2) Die fehlende Erforderlichkeit

Die gesetzliche Regelung ist darüber hinaus auch nicht erforderlich.

An Stelle der Begründung von Prüfungsrechten des Landesrechnungshofes kann der Landesrechnungshof zum Zwecke der überörtlichen Prüfung ohne weiteres auf die im Rahmen der Prüfung nach § 9 LRV 2012 durch die örtlichen Träger der Sozialhilfe erstellten Prüfberichte zurückgreifen. Diese Berichte stehen dem Landesrechnungshof im Rahmen der überörtlichen Prüfung nach dem KPG zur Einsicht zur Verfügung.

Dagegen lässt sich auch nicht das Argument des Landesrechnungshofes unter Ziffer 30.2 der Bemerkungen 2013 einwenden, wonach die Sozialhilfeträger nicht ausreichend prüfen würden. Statt der Begründung eines im SGB XII nicht vorgesehenen Prüfungsrechtes eines Organs des Landes bestünde als milderer Mittel ohne weiteres die Möglichkeit, dass die Kreise – wenn es denn notwendig ist – die Prüfungen verstärkt durchführen. Ggf. wäre das Land als milderer Mittel in der Lage, den Kreisen hierfür zusätzliche Geldmittel zur Verfügung zu stellen, wenn es eine Intensivierung der Prüfung durch die Kreise für erforderlich hält.

(3) Die fehlende Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne

Entscheidend kommt hinzu, dass das vom Landesrechnungshof erstrebte und in dem Gesetzentwurf angelegte Prüfungsrecht auch im engeren Sinne unverhältnismäßig ist.

Dies folgt zunächst aus dem Umstand, dass dem Landesrechnungshof die Kompetenz zur Prüfung von Trägern von Einrichtungen der Eingliederungshilfe schon von Gesetzes wegen nicht zukommt. Dies gilt selbst dann, wenn § 6 Abs. 3 in der Entwurfsfassung des KPG in Kraft treten würde. Auch diese gesetzliche Regelung würde dem Landesrechnungshof nur die Prüfung zu Zwecken der überörtlichen Prüfung, also der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der kommunalen Körperschaften gestatten. Demgegenüber wäre eine Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungserbringung in Einrichtungen der Eingliederungshilfe durch das Gesetz überhaupt nicht gedeckt. Das „Prüfungsziel“ würde durch die gesetzliche Gestattungsregelung nicht abgedeckt sein.

Gleiches folgt auch aus der Anknüpfung an die durch Rechtsvorschriften oder in Verträgen im Zusammenhang mit dem SGB XII bestehenden Prüfungsrechte der Kommunen. Auch derartige Prüfungsrechte sind den Kommunen nämlich zu einem bestimmten Zweck eingeräumt. Dies gilt insbesondere für das in § 9 LRV 2012 geregelte vertraglich vereinbarte Prüfungsrecht, das sich auf die Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungserbringung in Einrichtungen der Eingliederungshilfe bezieht. Der Landesrechnungshof würde damit über die Anknüpfung an das im Landesrahmenvertrag vereinbarte Prüfungsrecht des Sozialhilfeträgers seine Prüfungscompetenz über den gesetzlich vorgesehenen Rahmen hinaus ausdehnen. Ein solcher Eingriff ist zwingend unverhältnismäßig.

Dagegen kann auch nicht eingewandt werden, dass an vertraglich vereinbarte Prüfungsrechte angeknüpft wird, mithin der zu Prüfende durch seine – allerdings nur mittelbar begründbare – Zustimmung zu dem Landesrahmenvertrag in die Prüfung eingewilligt hätte. Eine solche Unterstellung wäre tatsächlich falsch. Bei Abschluss des Landesrahmenvertrages haben die Vertragsparteien gerade nicht ein Prüfungsrecht des Lan-

desrechnungshofes vereinbart. Im Gegenteil ist die entsprechende Forderung ausdrücklich abgelehnt worden und nicht Vertragsbestandteil geworden. Dies wird vom Landesrechnungshof unter Ziffer 30.3 seiner Bemerkungen 2013 ausdrücklich bestätigt. Die gesetzliche Regelung kann sich daher nicht etwa auf eine durch Vertragsschluss konsentierete Einwilligung der Prüfungsunterworfenen stützen. Im Gegenteil widerspricht die gesetzliche Regelung der von den Vertragsparteien des Landesrahmenvertrages gefundenen Einigung, die ein Prüfungsrecht des Landesrechnungshofes gerade ausschließt. Tatsächlich würde der Landesgesetzgeber daher mit der Entwurfsfassung des § 6 Abs. 3 KPG die im Landesrahmenvertrag gefundene vertragliche Einigung geradezu konterkarieren und in ihr Gegenteil verkehren. Der Wille der Vertragsparteien würde schlicht missachtet werden.

Der Verhältnismäßigkeit der Regelung steht schließlich entgegen, dass der Landesrechnungshof mit der Wahrnehmung des Prüfungsrechtes erklärtermaßen eine inhaltliche Veränderung der bisherigen Prüfungen anstrebt. Er möchte aus der bisherigen aus der Verortung der Prüfung bei den örtlichen Sozialhilfeträger herrührenden regionalen Prüfungsbezogenheit eine landesweit einheitliche Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsprüfung entwickeln. Damit beschränkt er nicht nur die originären Rechte der örtlichen Sozialhilfeträger, sondern verändert auch die Inhalte der Prüfung im Verhältnis zu dem jeweiligen Träger von Einrichtungen der Eingliederungshilfe. Auch eine solche Änderung lässt sich unter der Zwecksetzung der überörtlichen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung kommunaler Körperschaften nicht rechtfertigen.

In die gleiche Richtung weist auch das weitergehende, vom Landesrechnungshof unter Ziffer 30.4 der Bemerkungen 2013 geäußerte Ziel, durch vergleichende Querschnittsprüfung Erkenntnisgewinn und Transparenz zu erhöhen. Auch dies macht deutlich, dass es bei der gesetzlichen Regelung nicht etwa um die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung einer kommunalen Körperschaft geht, sondern um die Gewinnung landesweit vergleichbarer Erkenntnisse zu Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungserbringung in Einrichtungen der Eingliederungshilfe. Zugleich wird damit ein „Vereinheitlichungsdruck“ auf die Einrichtungsträ-

ger landesweit erzeugt. Eine solche Zielsetzung führt zu einer inhaltlichen Veränderung der Leistungserbringung in den unterschiedlichen Einrichtungen der Eingliederungshilfe. Sie hat erhebliche, das sozialhilferechtliche Leistungsrecht betreffende Auswirkungen, die mit dem Zweck der überörtlichen Prüfung nach dem KPG überhaupt nichts mehr zu tun. Faktisch bewirkt ein solches Prüfungsrecht eine massive Einflussnahme auf die Leistungserbringung im Sozialhilferecht im Allgemeinen und im Recht der einrichtungsbezogenen Eingliederungshilfe im Besonderen. Auch dies ist im Verhältnis zu den rechtmäßig verfolgbar Ziel der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften nicht zu rechtfertigen.

dd) Zwischenergebnis

Zusammenfassend steht fest, dass das vom Landesrechnungshof angestrebte und im Entwurf des KPG angelegte sog. „abgeleitete Prüfungsrecht“ des Landesrechnungshofes auch materiell verfassungswidrig ist. Es greift in verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigender Weise in die Schutzbereiche der Grundrechte der Einrichtungsträger aus Art. 12 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 GG sowie – bei kirchlichen Trägern – in das Recht der kirchlichen Selbstverwaltungautonomie ein. § 6 Abs. 3 des Gesetzes in der Entwurfsfassung ist nicht geeignet, eine diesen Eingriff rechtfertigende gesetzliche Schranke zu bilden, weil das Gesetz bereits formell verfassungswidrig ist. Darüber hinaus ist der Eingriff unter Berücksichtigung des allein zulässigen Zweckes der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften aufgrund seiner Auswirkungen auf die Einrichtungsträger ersichtlich unverhältnismäßig.

d) Ergebnis

Das vom Landesrechnungshof angestrebte und in § 6 Abs. 3 der Entwurfsfassung des KPG verschriftlichte Prüfungsrecht des Landesrechnungshofes, welches an die in § 9 LRV 2012 vereinbarten kommunalen Prüfungsrechte anknüpfen soll, ist sowohl formell als auch materiell verfassungswidrig. Ein Prüfungsrecht des Landesrechnungshofes lässt sich nicht durch eine gesetzliche Anordnung begründen, wo-

nach der Landesrechnungshof vertraglich vereinbarte Prüfungsrechte der örtlichen Sozialhilfeträger ausnutzen darf.

III. Zusammenfassung

Als Ergebnis der rechtlichen Bewertung lässt sich folgendes festhalten:

1. Ein originäres Prüfungsrecht des Landesrechnungshofes scheidet wegen der kompetenziellen Begrenzung des Landesrechnungshofes in § 80, § 91 Abs. 1, § 104 LHO aus, weil es schon an den Tatbestandsvoraussetzungen dieser die Kompetenz des Landesrechnungshofes zugleich regelnden wie begrenzenden Bestimmungen fehlt.
2. Ein originäres Prüfungsrecht des Landesrechnungshofes lässt sich auch nicht durch anderweitige gesetzliche Anordnung eines solchen Prüfungsrechtes gegenüber Trägern von Einrichtungen der Eingliederungshilfe begründen. Dem steht schon die abschließende Gesetzgebungskompetenz des Bundes und – daraus resultierend – die fehlende Landesgesetzgebungskompetenz für den Bereich der öffentlichen Fürsorge entgegen.
3. Auch ein sog. abgeleitetes Prüfungsrecht des Landesrechnungshofes gegenüber Trägern von Einrichtungen der Eingliederungshilfe ist verfassungswidrig. Auch für eine solche Regelung fehlt die Landesgesetzgebungskompetenz. Darüber hinaus enthält ein solches abgeleitetes Prüfungsrecht einen verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigenden unverhältnismäßigen Eingriff in Grundrechte der Einrichtungsträger aus Art. 12 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 GG bzw. – bei kirchlichen Einrichtungsträgern – in das kirchliche Selbstbestimmungsrecht aus Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV.

Kiel, den 25.02.2014



Prof. Dr. Mathias Nebendahl

VII/Lü