

Schleswig-Holsteinischer Landkreistag

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

Schleswig-Holsteinischer Landkreistag ♦ Reventloulallee 6 ♦ 24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Finanzausschuss
Der Vorsitzende
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Sachbearbeiter/in:
Dr. Johannes Reimann
Durchwahl
0431/570050-12

vorab per E-Mail: finanzausschuss@landtag.ltsh.de

nachrichtlich:
Städteverband Schleswig-Holstein
im Hause

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/2663

Ihr Schreiben vom, Az.:
25.02.2014; L 213

Unser Schreiben vom, Az.:
(bitte unbedingt angeben)
428.5511; 094.03 Rei/S

Kiel, 28.03.2014

Gesetzentwurf der FDP-Fraktion zur Änderung des Kommunalprüfungsgesetzes

Sehr geehrter Herr Rother,
sehr geehrte Damen und Herren,

für die Gelegenheit, zu dem Gesetzentwurf der FDP-Fraktion zur Änderung des Kommunalprüfungsgesetzes Stellung zu nehmen, bedanken wir uns.

1. Ziel des Gesetzentwurfes ist es, dem Landesrechnungshof einen „Zugriff“ auf das den Kreisen und kreisfreien Städten als örtlichen Trägern der Sozialhilfe nach § 9 des Landesrahmenvertrages nach § 79 Abs. 1 SGB XII für Schleswig-Holstein zustehende Recht zur Prüfung der Qualität und Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung bei den Einrichtungen der Sozialhilfe zu ermöglichen.
2.
 - a) Das den örtlichen Trägern der Sozialhilfe gegenüber den Leistungsanbietern in der Sozialhilfe zustehende Prüfungsrecht entspringt keiner hoheitlichen Befugnis, sondern ist Ausfluss des Kooperationsprinzips in der sozialhilferechtlichen Leistungserbringung. Die Träger der Sozialhilfe erbringen die Leistungen gegenüber den Leistungsberechtigten nicht selbst, sondern bedienen sich zur Durchführung der Leistungen Dritter (§ 75 Abs. 2 Satz 1 SGB XII). Zur Gestaltung der Leistungserbringung und deren Verpreislichung schließen sie entsprechende Verträge mit den Trägern der Einrichtungen (§ 75 Abs. 3 Satz 1 SGB XII). § 76 Abs. 3 Satz 1 SGB XII bestimmt insofern, dass die Träger der Sozialhilfe mit den Einrichtungen im Rahmen der nach § 75 Abs. 3 SGB XII zu schließenden Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen Grundsätze für den Inhalt und das Verfahren zur Durchführung von Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsprüfungen vereinbaren. Der Inhalt und das Verfahren der Qualitäts- und

- 2 -

Wirtschaftlichkeitsprüfungen sind auch Gegenstand der Landesrahmenverträge nach § 79 Abs. 1 SGB XII, die die überörtlichen Sozialhilfeträger und die kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene mit den Vereinigungen der Träger der Einrichtungen auf Landesebene schließen.

- b) Die genannten gesetzlichen Regelungen stellen klar, dass die Prüfung der Qualität und Wirtschaftlichkeit in der Leistungserbringung durch Einrichtungen nach dem SGB XII den jeweils zuständigen Sozialhilfeträgern obliegt. Dies sind nach den Bestimmungen des Ausführungsgesetzes zum SGB XII für Schleswig-Holstein für alle ambulanten und nahezu alle stationären Leistungen die Kreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der Sozialhilfe.
- c) Der Schleswig-Holsteinische Landkreistag hat bei der Verhandlung des am 12.11.2012 unterzeichneten Landesrahmenvertrag für Schleswig-Holstein nach § 79 Abs. 1 SGB XII (LRV-SH) vor diesem Hintergrund erfolgreich die Implementierung eines anlassunabhängigen Prüfungsrechts für die (örtlichen) Träger der Sozialhilfe betrieben.

In § 9 Abs. 1 und 2 LRV-SH vom 12.11.2012 heißt es insoweit:

- (1) Die Vertragsparteien verstehen die Durchführung von Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsprüfungen nach § 79 Abs. 1 Nr. 4 i. V. m. § 75 Abs. 3 Nr. 3 und § 76 Abs. 3 Satz 1 und 2 SGB XII als einen Prozess der Sicherung von Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungserbringung. Die Durchführung der Prüfungen erfolgt kooperativ und beratend.
- (2) Der zuständige Träger der Sozialhilfe ist berechtigt, die notwendigen und geeigneten Maßnahmen zur Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Qualität der jeweils vereinbarten Leistung und Vergütung zu ergreifen. Er bestimmt Prüfungsgegenstand, -umfang, -zeitpunkt und –zeitraum. Wirtschaftlichkeit und Qualität werden dabei stets im Zusammenhang betrachtet.

Die Implementierung eines – bundesweit bisher einmaligen - anlassunabhängigen Prüfungsrechts für die (örtlichen) Träger der Sozialhilfe war eines der zentralen Verhandlungsziele des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages anlässlich der Neuverhandlung des Landesrahmenvertrages in den Jahren 2011/2012. Vor dem Hintergrund, dass die Verpreislichung der Leistungserbringung im Sozialhilferecht nicht auf Grundlage von Ist-Kosten-Abrechnungen, sondern anhand von prospektiven Kalkulationen erfolgt, stellt die anlassunabhängige Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsprüfung durch den zuständigen Sozialhilfeträger ein notwendiges Korrektiv zur Bewertung der Angemessenheit der Vergütungen im Verhältnis zur (Qualität der) erbrachten Leistung dar.

Die örtlichen Sozialhilfeträger tragen gegenüber den leistungsberechtigten Menschen letztlich die Verantwortung dafür, dass die prospektiv kalkulierte Vergütung bei diesen „ankommt“.

Der Schleswig-Holsteinische Landkreistag begrüßt es vor diesem Hintergrund nachdrücklich, dass in den Verhandlungen zum Landesrahmenvertrag zwischen den Beteiligten Konsens darüber bestand, dass ein anlassunabhängiges Prüfungsrecht zur Transparenz der Leistungserbringung beitragen und auch das Vertrauen der Leistungsberechtigten in eine wirksame und zielgerichtete Leistungserbringung stärken kann.

- 3.
 - a) Aufgabe des Landesrechnungshofs ist es im Hinblick auf die Aufgabenerfüllung der Kreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der Sozialhilfe nach Art. 56 Abs. 2 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (LV-SH) hingegen, deren Haushalts- und Wirtschaftsführung hoheitlich zu überwachen. Die Prüfungsbefugnis des Landes-

rechnungshofs in Bezug auf die Kommunen erstreckt sich – anders als bei der Prüfbefugnis in Bezug auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes (vgl. insoweit Art. 56 Abs. 1 Satz 3 LV-SH) – nicht auch auf Stellen außerhalb der Kommunalverwaltungen, die Landes- oder kommunale Mittel erhalten oder Landes- oder Kommunalvermögen verwalten. Insofern ist es verfassungsrechtlich auch unmaßgeblich, dass das Land den Kreisen und kreisfreien Städten gegenüber gemäß Art. 49 Abs. 2 LV-SH verpflichtet ist, die Kosten der stationären Eingliederungshilfe einschließlich der umsteuerungsbedingten Mehraufwendungen zu tragen; diese Konnexitätsverpflichtung des Landes gegenüber den Kommunen, die ihrerseits die Einrichtungen der Sozialhilfe vergüten, führt nicht dazu, dass die Einrichtungen der Sozialhilfe iSd Art. 56 Abs. 1 Satz 3 LV-SH „Landesmittel“ erhielten.

- b) Den dem Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit bzw. für Soziales, Gesundheit, Familie und Gleichstellung des Landes Schleswig-Holstein als überörtlichem Sozialhilfeträger durch den Schleswig-Holsteinischen Landtag erteilten Auftrag, über den gesetzlich vorgesehenen Inhalt des § 79 Abs. 1 SGB XII hinaus ein eigenständiges vertragliches Prüfungsrecht des Landesrechnungshofs im Hinblick auf systemische Querschnittsprüfungen in den Landesrahmenvertrag zu verhandeln, konnten diese trotz entsprechender Unterstützung durch die kommunalen Landesverbände nicht durchsetzen.
4. Nach alledem kann die in dem Gesetzentwurf der FDP-Fraktion vorgesehene Möglichkeit der einseitigen „Übernahme“ – auch ohne Zustimmung der örtlichen Träger der Sozialhilfe - der kommunalen Prüfungsbefugnisse nach § 9 LRV-SH durch den Landesrechnungshof bereits aus systematischen Gründen nicht in Betracht kommen. Das Prüfungsrecht im Hinblick auf Qualität und Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung durch die örtlichen Träger der Sozialhilfe ist sowohl nach der Systematik des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch als auch nach den ausdrücklichen Vereinbarungen des Landesrahmenvertrages, an die der Landesrechnungshof bei einer „Übernahme“ der Prüfbefugnis gebunden wäre, kooperativ ausgestaltet. Es ist darauf gerichtet, zu ermitteln, ob im Einzelfall in Bezug auf eine Sozialhilfeeinrichtung die Leistung in der vereinbarten Qualität erbracht und die Leistung unter Berücksichtigung der vereinbarten bzw. tatsächlichen Leistungsqualität angemessen verpreislacht wird. Aufgabe des Landesrechnungshofs ist es hingegen, die Haushalts- und Wirtschaftsführung der öffentlichen Hand insgesamt hoheitlich zu kontrollieren und insoweit systemische Wirtschaftlichkeitsreserven aufzuzeigen. Vor dem Hintergrund dieser unterschiedlichen Ausrichtungen der Prüfungskompetenzen lässt sich die Aufgabe des Landesrechnungshofs auch nicht über den „Kunstgriff“ einer Zugriffsmöglichkeit des Landesrechnungshofs auf die sozialrechtlich verankerte Prüfbefugnis der (örtlichen) Sozialhilfeträger mit deren Aufgaben zusammenführen.
5. Dessen ungeachtet bestehen gegen die Möglichkeit der (parallelen) Übernahme der Prüfungsrechte der örtlichen Sozialhilfeträger durch den Landesrechnungshof erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenz des Landes und den Anwendungsvorrang des Bundesrechts.
- a) Das Leistungserbringungsrecht in der Sozialhilfe einschließlich des Rechts der Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen ist Teil des Rechts der öffentlichen Fürsorge, das gemäß Art. 72 i. V. m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung ist. Gemäß Art. 72 Abs. 1 Satz 1 GG üben die Länder in den der konkurrierenden Gesetzgebung unterliegenden Bereichen die Gesetzgebungskompetenz (nur) aus, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz nicht Gebrauch gemacht hat. Hat der Bund durch Gesetzgebung in diesem Bereich hingegen einen Sachverhalt abschließend geregelt oder erkennbar abschließend regeln wollen, steht den Ländern die Gesetzgebungskompetenz auch dann nicht zu, wenn sie aus politischen Gründen einen darüber

hinausgehenden Regelungsbedarf sehen. Vorliegend hat der Bundesgesetzgeber die Kompetenz zur Prüfung von Qualität und Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung in der Sozialhilfe dergestalt abschließend geregelt, dass er diese ausschließlich dem kooperativen Vertragsrecht zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern zugewiesen hat. Hätte der Bundesgesetzgeber darüber hinausgehende hoheitliche Befugnisse weiterer Behörden oder Institutionen zur Prüfung der Qualität und Wirtschaftlichkeit in der Leistungserbringung nach dem SGB XII begründen wollen, hätte er dies regeln oder eine weitere Regelungsbefugnis durch die Länder ausdrücklich eröffnen müssen. Dadurch, dass er dies unterlassen hat, hat der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz zur Regelung der Prüfung von Qualität und Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung in der Sozialhilfe abschließend Gebrauch gemacht, so dass dem Landtag die Begründung einer darüber hinausgehenden Prüfungsbefugnis verwehrt sein dürfte. Dies gilt nach hiesiger Überzeugung auch, soweit die Prüfungsbefugnis des Landesrechnungshofs sich kraft Gesetzes aus dem vertraglich vereinbarten Prüfrecht ableiten soll. Der Landesrechnungshof wird insoweit nach der vorgesehenen gesetzlichen Regelung gerade im Hinblick auf die Durchführung der Prüfungen nach dem SGB XII nicht zum Sozialhilfeträger, dem ein Prüfungsrecht durch abschließende bundesgesetzliche Regelung und durch den Landesrahmenvertrag eingeräumt worden ist, sondern soll die Prüfungsrechte in eigenem Namen neben dem Sozialhilfeträger mit der eigenständigen Intention ausführen, vergleichende und systemische Betrachtungen in der Eingliederungshilfe durchzuführen.

- b) Nachdem der Bundesgesetzgeber die Befugnis zur Prüfung von Qualität und Wirtschaftlichkeit bei der Leistungserbringung in der Sozialhilfe ausdrücklich und ausschließlich dem kooperativen Vertragsrecht im Leistungserbringungsverhältnis zugewiesen hat (vgl. § 75 Abs. 3 i. V. m. § 76 Abs. 3 Satz 1 und 2 SGB XII), unterlägen etwaige darüber hinausgehende landesrechtlich begründete Prüfungskompetenzen dem Anwendungsvorrang des Bundesrechts (vgl. Art. 31 GG), der im hier vorliegenden Fall gegenüber der landesrechtlichen Prüfungsbefugnis des Landesrechnungshofs eine „Sperrwirkung“ entfalten würde.
6. Unbeschadet dessen erkennt der Schleswig-Holsteinische Landkreistag an, dass der Landesrechnungshof im Bereich der Prüfung von Wirtschaftlichkeit kraft seines verfassungsmäßigen Auftrages und seiner Ausstattung mit insoweit qualifiziertem und erfahrener Personal über eine besondere Expertise verfügt, die den Ertrag der von den örtlichen Trägern der Sozialhilfe auf Grundlage des Landesrahmenvertrages nach § 79 Abs. 1 SGB XII für Schleswig-Holstein im Einzelfall zu fördern vermag. Der Schleswig-Holsteinische Landkreistag und seine Mitgliedskreise würden es daher ausdrücklich begrüßen, wenn der Landesrechnungshof ihnen diese Expertise im gegenseitigen Einvernehmen bei der Durchführung der Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen nach dem Landesrahmenvertrag SGB XII kooperativ zur Verfügung stellen würde. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Allgemeinen Verfahrensvereinbarungen zum Landesrahmenvertrag nach § 79 Abs. 1 SGB XII die Möglichkeit der Beauftragung Dritter mit der Durchführung der Prüfung durch den zuständigen Sozialhilfeträger ermöglichen. Ziff. 6.3. der Allgemeinen Verfahrensvereinbarung bestimmt insoweit: „Der Leistungsträger ist berechtigt, die Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsprüfungen auch durch Dritte durchführen zu lassen“. Eine teilweise oder vollständige Beauftragung des Landesrechnungshofs mit der Durchführung der Prüfungen von Qualität und Wirtschaftlichkeit in der Sozialhilfe begegnet weder verfassungs- noch sozialrechtlichen Bedenken. Der Landesrechnungshof wird insoweit – anders als in der vorgesehenen gesetzlichen Regelung – nicht in eigenem Namen kraft seines verfassungsmäßigen Auftrages zur Überwachung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kommunen, sondern im Namen der zuständigen Sozialhilfeträger gleichsam als „sachkundiger Dritter“ tätig und mithin nicht eigenständig Beteiligter des Prüfverfahrens. Gleichwohl kann auf diesem Wege nicht nur der Sachverstand des Landesrechnungshofs in das

Prüfverfahren mit einbezogen, sondern diesem auch ein Erkenntnisgewinn über die Qualität und Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung in der Sozialhilfe in der Gesamtschau ermöglicht werden.

Mit freundlichen Grüßen


(Jan-Christian Erps)
-Gf. Vorstandsmitglied-