

Ausschussdrucksache
(17.05.2017)

Inhalt

Stellungnahmen zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses am
23.05.2017 zum Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalprüfungsgesetzes
- Drucksache 7/413 -

hier: 11. Sächsischer Rechnungshof

SÄCHSISCHER RECHNUNGSHOF
Schongauerstraße 3 | 04328 Leipzig

Landtag Mecklenburg-Vorpommern
Vorsitzender des Finanzausschusses
Herrn Bernhard Wildt MdL
Lenné Straße 1, Schloss
19053 Schwerin

Per E-Mail
finanzausschuss@landtag-mv.de

Öffentliche Anhörung des Finanzausschusses zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalprüfungsgesetzes am 23.05.2017

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

Ihrer Bitte entsprechend habe ich die übermittelten Fragen, soweit es aus Sicht des SRH möglich war, beantwortet.

Ich füge diese Antworten als Anlage bei und werde dazu im Rahmen der Anhörung ggf. ergänzend Stellung nehmen.

Mit freundlichen Grüßen



Peter Teichmann
Rechnungshofdirektor

Anlage

Ihr/-e Ansprechpartner/-in
Peter Teichmann

Durchwahl
Telefon +49 341 3525-1201
Telefax +49 341 3525-1999

Peter Teichmann@
srh.sachsen.de*

Ihr Zeichen

Ihre Nachricht vom

Aktenzeichen
(bitte bei Antwort angeben)
2-0453/358 1693/17

Leipzig,
17. Mai 2017

Hausanschrift:
Sächsischer Rechnungshof
Schongauerstraße 3
04328 Leipzig

www.srh.sachsen.de

* Kein Zugang für elektronisch signierte
sowie für verschlüsselte elektronische
Dokumente.

Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalprüfungsgesetzes
Mecklenburg-Vorpommern
- Drucksache 7/413 -

Antworten zum Fragenkatalog für die Anhörung am 23.05.2017

Vorbemerkung

Eine Beantwortung der Fragen kann aus Sicht des Sächsischen Rechnungshofes nur insoweit erfolgen, als dass dazu Erfahrungen vorliegen. Im Übrigen erfolgen Vergleiche zur Rechtslage in Sachsen.

Zu den Fragen im Einzelnen:

1. Welche Schwächen hat die bisherige Regelung der Kommunalprüfung im KPG M-V in Bezug auf die Wohlfahrtsverbände?

Hierzu liegen beim Sächsischen Rechnungshof keine Erkenntnisse vor.

2. Wie bewerten Sie die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf geplante punktuelle Erweiterung der Prüfrechte des Landesrechnungshofes im Hinblick auf die Sozialgesetzbücher VIII, IX und XII insgesamt?
3. Ist mit dem Gesetzentwurf aus Ihrer Sicht eine Verbesserung der gegenwärtigen Prüfungssituation etwa im Hinblick auf die Anzahl der Prüfungen zu erwarten?
4. Die mit dem Gesetzentwurf vorgesehenen Prüfrechte sollen neben die bereits bestehenden Prüfrechte der kommunalen Körperschaften treten.
 - a) Sehen Sie die Gefahr von doppelten Prüfstrukturen durch kommunale Körperschaft und Landesrechnungshof?
 - b) Was könnte man Ihrer Meinung nach tun, um die Gefahr dieser Doppelstrukturen zu minimieren?
5. Wie bewerten Sie die Einführung paralleler Prüfungsrechte für den Landesrechnungshof in § 8 Absatz 3 KPG M-V aus rechtlicher Sicht?
6. Wie beurteilen Sie die vorgesehene Regelung in § 8 Absatz 4 KPG M-V, mit der die Kommunen, soweit sie Vertragspartner sind, verpflichtet werden, die Wahrnehmungsberechtigung hinsichtlich der vorgesehenen Prüfungsrechte nach § 8 Absatz 3 KPG durch den Landesrechnungshof in Rahmenverträge und Vereinbarungen nach dem SGB VIII, dem SGB IX oder dem SGB XII aufzunehmen?
 - a) Wie kann diese Regelung in der Praxis umgesetzt werden?
 - b) Welche Konsequenzen ergeben sich aus Ihrer Sicht, wenn die Kommunen in Verhandlungen die Forderung der Aufnahme der Wahrnehmungsberechtigung ablehnen?

mungsberechtigung der Prüfrechte durch den Landesrechnungshof nicht durchsetzen können?

c) Welche alternativen Regelungsmöglichkeiten kommen aus Ihrer Sicht in Betracht?

Zusammenfassende Antwort zu 2. bis 6.:

Zu den vorgesehenen Prüfungsrechten im Sozialbereich ist grundsätzlich anzumerken, dass es sich bei den Vereinbarungen zwischen öffentlichen Aufgabenträgern und Wohlfahrtsverbänden um *privatrechtliche* Vereinbarungen handelt. Die Wohlfahrtsverbände sind keine staatlichen Einrichtungen und unterliegen selbst nicht der staatlichen Aufsicht. Sie erbringen Dienstleistungen. Es ist typische Aufgabe der Kommunen in Sachsen die Erfüllung der von ihnen geschlossenen Verträge in eigener Verantwortung zu kontrollieren.

Der Landesrechnungshof in Sachsen prüft demgemäß bei fiskalischen Verträgen der Kommunen nicht bei deren Vertragspartnern sondern bei den Kommunen selbst. Prüfungsgegenstand ist dabei regelmäßig, ob sich die Kommunen geeignete Kontrollrechte zum Nachweis der wirtschaftlichen und qualitätsgerechten Aufgabenerfüllung haben einräumen lassen und wie sie diese wahrnehmen, denn Verwendungsnachweiskontrolle ist zunächst Aufgabe jeder mittelausreichenden Stelle, um auf dieser Basis den Mitteleinsatz besser steuern zu können.

Auf der Grundlage seiner Prüfungserkenntnisse im Sozialbereich hat der Sächsische Rechnungshof den zuständigen Kommunen beispielsweise empfohlen, Vergleichsringe aufzubauen und Benchmarks zu etablieren.

Der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern hat in seinem umfassenden Sonderbericht zu den „Kommunalen Sozialausgaben“¹ zahlreiche weitere Optimierungspotenziale für die kommunale und die Landesebene in Mecklenburg-Vorpommern aufgezeigt, die ebenfalls auf eine verbesserte Steuerung abzielen.

Diese Verbesserungspotenziale sind zu erschließen. Die Kommunen sind angehalten, für einen effizienten und effektiven Mitteleinsatz zu sorgen und hierfür geeignete Steuerungsinstrumente zu implementieren.

Hier setzen wiederum die rechtlichen Regelungen zur Kommunalprüfung an, denn die Aufgabenerfüllung der Kommune wird örtlich und überörtlich geprüft.

Die Neuregelung soll ermöglichen, dass den Kommunen zustehende Prüfungsrechte gegenüber Dritten auch vom Landesrechnungshof wahrgenommen werden können. Dies wird grundsätzlich als sinnvoller Ansatz für eine Erweiterung der Prüfungsrechte des Rechnungshofes im Sozialbereich angesehen. Damit wird der Landesrechnungshof in die Lage versetzt, seine Prüfungserkenntnisse auch durch eigene Erhebungen bei den Leistungserbringern zu gewinnen.

Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass es zu einer rechtlichen und faktischen Verlagerung von Prüfungsverantwortung der Exekutive auf den Rechnungshof käme, wenn aus dem Prüfungsrecht zugleich eine Prüfungspflicht erwächst. Dies wäre mit der unabhängigen Stellung des Rechnungshofes nicht zu vereinbaren. Aus der Gesetzesbegründung kann abgeleitet werden, dass der Landesrechnungshof Aufgaben wahrnehmen soll, weil die regional zuständigen Jugend- und Sozialhilfeträger aufgrund der Vielzahl von Vertragsgestaltungen kaum in

¹ Drucksache 7/128

der Lage wären, übergreifende Erkenntnisse zu gewinnen und Verbesserungspotenziale bezüglich Effizienz und Effektivität der Leistungserbringer zu erkennen. Der o. g. Sonderbericht des Landesrechnungshofes hat auch hierzu bereits Feststellungen getroffen und Empfehlungen formuliert. Erweiterte Prüfungsrechte des Landesrechnungshofes dürfen nicht dazu führen, dass Kommunen ihre Kontrollrechte und Steuerungsaufgaben nicht wahrnehmen bzw. dafür geeignete Strukturen nicht aufbauen. Auf die Rolle der Fach- und Rechtsaufsicht bei der Umsetzung von Empfehlungen der überörtlichen Prüfung wird hingewiesen.

Bei der Umsetzung des Gesetzesvorschlages zum neuen § 8 Abs. 4 durch die Kommunen sind bestehende Verträge zu berücksichtigen. In Sachsen sind bspw. Vertragspartner des Rahmenvertrages nach § 78 f SGB VIII die kommunalen Spitzenverbände und die Wohlfahrtsverbände unter Beteiligung des Freistaates Sachsen vertreten durch das Sozialministerium als Sächsisches Landesjugendamt und zuständige Behörde nach § 85 Abs. 2 Nr. 5 und 6 SGB VIII. Der Rahmenvertrag ist für die Einzelvereinbarungen verbindlich. Folglich liefe eine Regelung vergleichbar der in Mecklenburg-Vorpommern vorgesehenen Regelung für Sachsen leer, da die Kommunen (in Sachsen die Landkreise und kreisfreien Städte²) auf Ebene der Rahmenverträge nicht selbst Vertragspartner sind und auf Ebene der Einzelvereinbarungen rechtswirksam nichts Abweichendes geregelt werden kann, als durch den Rahmenvertrag vorgegeben ist.

7. Wie bewerten Sie die geplante Streichung der §§ 11 Absatz 2 und 12 KPG M-V?

Entsprechende Regelungen gibt oder gab es in Sachsen nicht.

Die Jährlichkeit der Abschlüsse bzw. Prüfungen wird als sinnvoll angesehen, um diese Ergebnisse bzw. verlässliche Ist-Daten in die jährliche Haushaltsplanung, den Jahres- und Gesamtabchluss bzw. Beteiligungsbericht der Kommune einfließen zu lassen.

8. Halten Sie die Bestellung eines geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüfer in Gemeinden mit weniger als 20 000 Einwohnern entsprechend Ziffer 1 a) des Gesetzentwurfes für praktikabel und geeignet?

Wie auch in der Gesetzesbegründung ausgeführt, setzt die Einrichtung eines Rechnungsprüfungsamtes begrifflich notwendigerweise die Ausweisung von mindestens zwei Personen voraus. Dies ist bei Gemeinden unter 20.000 Einwohnern - insbesondere bei abnehmender Einwohnerzahl - unter wirtschaftlichen Aspekten kaum vertretbar. Eine abnehmende Einwohnerzahl ist aber nach den Erfahrungen des Sächsischen Rechnungshofes nicht gleichzusetzen mit einem schwindenden Erfordernis nach örtlicher Prüfung. Der Sächsische Rechnungshof hält daher die vorgesehene Regelung, die als Option auch in Sachsen umgesetzt ist, für durchaus sinnvoll. Der einzelne Rechnungsprüfer wird sich grundsätzlich zwar nicht so spezialisieren können wie das Pedant in einem großen Rechnungsprüfungsamt, dennoch entfaltet auch er aufgrund seiner kontinuierlichen Tätigkeit eine nicht zu unterschätzende Wirkung innerhalb der jeweiligen Verwaltung. Bewährt hat sich in Sachsen vor diesem Hintergrund die Möglichkeit, dass sich Kommunen für die örtliche Rechnungsprüfung eines anderen kommunalen Rechnungsprüfungsamtes oder anderen kommunalen Rechnungsprüfers bedienen dürfen.

² § 1 SächsLJHG, § 10 SächsAGSGB.

9. **Wie hoch schätzen Sie den zusätzlichen Personalaufwand des Landesrechnungshofs ein, der mit der vorliegend geplanten Erweiterung der Prüfrechte einhergeht - mithin bei Umsetzung des Gesetzentwurfes entsteht?**

Hierzu ist keine Einschätzung möglich.

10. **Im Koalitionsvertrag der Fraktionen der SPD und der CDU für die 7. Wahlperiode ist vereinbart, dass die Prüfkompetenz des Landesrechnungshofes im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten so erweitert werden soll, dass alle Empfänger öffentlicher Gelder geprüft werden können.**
- a) **Bestehen aus Ihrer Sicht rechtliche Bedenken dahingehend, dass der Landesrechnungshof auf lange Sicht eine Prüfkompetenz erhalten soll, die „alle Empfänger öffentlicher Gelder“ umfasst?**
 - b) **Welche rechtlichen Hürden müssen beachtet werden, wenn dem Landesrechnungshof M-V Prüfungsrechte bei allen Empfängern öffentlicher Gelder eingeräumt werden sollen?**
 - c) **Gibt es aus Ihrer Sicht rechtliche Bedenken im Hinblick auf die mit diesem Gesetzentwurf geplante Erweiterung der Prüfrechte des Landesrechnungshofes?**

Das Anliegen wird grundsätzlich unterstützt, sofern prüfungsfreie Räume bestehen bei Trägern, die öffentliche Aufgaben erfüllen.

Erhalten z. B. Wohlfahrtsverbände staatliche Zuwendungen oder solche kommunaler Körperschaften bestehen in Sachsen auch bisher schon Prüfungsrechte aus der Landesverfassung³, der Sächsischen Haushaltsordnung sowie § 109 SächsGemO und den kommunalrechtlichen Vorschriften, die hierauf verweisen.

Mit der Verpflichtung zur Verankerung von Prüfungsrechten in den Gesellschaftsverträgen kommunaler Unternehmen werden in Sachsen bestehende prüfungsfreie Räume weiter reduziert.

11. **Welche Defizite gibt es bei der Prüfung der Wohlfahrtsverbände durch die Kommunalen Prüfungsämter?**
- a) **Welche Probleme gab es in der Vergangenheit bei der Zusammenarbeit der Beteiligten bei der Kommunalprüfung der Wohlfahrtsverbände?**
 - b) **Welche Vorteile können von dem erweiterten Prüfungsrecht des Landesrechnungshofes M-V erwartet werden?**

Hierzu liegen keine Erkenntnisse vor.

12. **Ist es sinnvoll, die kommunalen Prüfungsämter dem Landesrechnungshof zu unterstellen?**
- a) **Welche Vorteile einer einheitlichen Kommunalprüfung beim Landesrechnungshof werden gesehen?**

³ Artikel 100 SächsVerf., §§ 88 ff, 105 ff und 111 SäHO.

(1) Die Rechnung sowie die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes werden durch den Rechnungshof geprüft. Er ist eine unabhängige Staatsbehörde.

b) Welche Erfahrungen gibt es in anderen Bundesländern?

Die Fragen werden dahingehend ausgelegt, dass vorliegend mit der „einheitlichen Kommunalprüfung“ die überörtliche Kommunalprüfung gemeint ist, die Verantwortung für ordnungsgemäße Verwendung eingesetzter Gelder als Aufgabe der Verwaltung obliegt (Mittelverwendungskontrolle) und daneben weiterhin die örtliche Prüfung bei den Kommunen als wichtiges internes Regulativ im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung bestehen bleibt.

Im Freistaat Sachsen ist überörtliche Prüfungsbehörde der Sächsische Rechnungshof, § 108 SächsGemO. Dem Sächsischen Rechnungshof obliegt die überörtliche Prüfung u. a. die Gemeinden, Städte, Kreisfreien Städte, Landkreise, Zweckverbände in dem in § 109 SächsGemO (turnusmäßige Prüfung) sowie § 131 SächsGemO (Eröffnungsbilanzprüfungen) genannten Umfang. Gemäß § 96a Abs. 1 Nr. 11 SächsGemO hat der SRH unter den dort genannten Voraussetzungen Prüfungsbefugnisse auch bei den kommunalen Unternehmen. Der Sächsische Rechnungshof bedient sich im Rahmen seiner turnusmäßigen überörtlichen Prüfungen der Unterstützung der ihm unterstellten drei Staatlichen Rechnungsprüfungsämter.

Die Aufgabenwahrnehmung der überörtlichen Kommunalprüfung ausschließlich durch den Landesrechnungshof bietet erhebliche Vorteile.

Dies betrifft zum einen die Unabhängigkeit. Eine wirksame Finanzkontrolle ist nur gesichert, wenn die Kontrollinstanz in hohem Maße Unabhängigkeit besitzt⁴. Der Sächsische Rechnungshof ist eine unabhängige, nur dem Gesetz unterworfenen oberste Landesbehörde (vgl. hierzu Art. 100 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung des Freistaates Sachsen, § 1 Rechnungshofgesetz). Überdies besitzen die Mitglieder die gleiche Unabhängigkeit wie Richter. Das Gleiche trifft auf den Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern zu.

Ein weiteres Plus resultiert aus der größeren Vergleichbarkeit. Bei einer monistischen Aufgabenwahrnehmung werden alle Prüfungsunterworfenen durch die gleiche Institution geprüft. Dies erweitert den Erkenntnisgewinn gegenüber der Aufgabenwahrnehmung durch mehrere dezentrale Einrichtungen erheblich. Entsprechende verdichtete Erkenntnisse lassen sich in vielfältiger Hinsicht verarbeiten. Dies ermöglicht z. B. die Ableitung fundierter Vergleichsmaßstäbe⁵, die als Orientierungswerte für eine Vielzahl von künftigen Prüfungen zur Frage der Beurteilung der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit herangezogen werden können. Durch die Zuständigkeit für alle kommunalen Körperschaften können übergreifende Prüfungsansätze umgesetzt werden, die sowohl die Aufgabenerfüllung durch die Kommune selbst als auch die Aufgabenerfüllung im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit bzw. bei Aufgabenübertragung auf Dritte wie Zweckverbände oder kommunale Unternehmen im Blick haben.

Eine einheitliche überörtliche Kommunalprüfung bietet darüber hinaus den Prüfern aufgrund des größeren Einzugsgebietes auch die Möglichkeit einer stärkeren Spezialisierung⁶. Das durch die Kommunen wahrzunehmende Aufgabenspektrum ist geprägt durch eine Vielzahl zu beachtender europa-, bundes- und landesrechtlicher Normen. Fragen des Erschließungsrechts, der Anwendungsbereich der Kommunalabgabengesetze, aber auch Fragen des Bau-, Vergabe-, und Zuwendungsrechts sowie des Beihilferechts seien nur beispielhaft genannt. Kleinere Organisationseinheiten stoßen bei der Fülle und Komplexität der Prüfungs-

⁴ Schmid, in: Quecke/Schmid, SächsGemO, Rdn. 12 zu § 108.

⁵ Schmid, a. a. O., Rdn. 13.

⁶ Schmid, a. a. O., Rdn. 14.

materie schnell an ihre Grenzen. Ihnen dürfte es bei der Wahrnehmung des Tagesgeschäfts in der Regel sowohl an den personellen Ressourcen als auch an der Zeit fehlen, sich angemessen zu spezialisieren.

Der größere Aufgabenbereich ermöglicht in der Regel überdies eine bessere Dotierung, was wiederum Auswirkungen auf die Gewinnung von besonders qualifizierten Prüfern und damit im Ergebnis anspruchsvolleren Prüfungen hat⁷.

Darüber hinaus lassen sich bei einer einheitlichen Prüfung durch den Rechnungshof Synergien erschließen: Zum einen können Spezialthemen wie beispielsweise der IT-Einsatz in den Kommunen auch von den entsprechenden Querschnittsreferaten des Rechnungshofes geprüft werden. Andererseits können durch die überörtlichen Kommunalprüfungen Erkenntnisse zum Handeln der Fach- und Rechtsaufsichtsbehörden bzw. zur praktischen Umsetzung von Vorschriften gewonnen werden, aus denen Empfehlungen an die Staatsregierung, andere staatliche Stellen bzw. den Gesetzgeber resultieren.

13. Welche Erfahrungen gibt es mit einer Unterstellung der kommunalen Prüfungsämter unter den Landesrechnungshof in Sachsen-Anhalt?

Es wird davon ausgegangen, dass eine Beantwortung durch Sachsen-Anhalt erfolgt.

14. Wie stehen Sie einer Umwandlung des Landesrechnungshofes in eine landeseinheitliche Prüfbehörde samt Eingliederung der kommunalen Prüfbehörden gegenüber? Wäre aus Ihrer Sicht mit einer Verbesserung der Prüfstrukturen zu rechnen?

Auf die Antwort zu Frage 12 wird verwiesen.

15. Wie könnte man die Kommunalprüfung beim Landesrechnungshof M-V vereinigen?

a) Was heißt das für die circa 50 Mitarbeiter in den Kommunalen Prüfungsämtern der Landkreise?

Dies ist im Wesentlichen eine organisatorische Frage, die anhand der konkreten Gegebenheiten in Mecklenburg-Vorpommern zu beantworten ist.

In Sachsen hat es sich bewährt, dass die turnusmäßigen überörtlichen Kommunalprüfungen im Wesentlichen von den drei Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern mit Sitz in Löbau, Wurzen und Zwickau im Auftrag des Sächsischen Rechnungshofes durchgeführt werden. Dies gewährleistet angesichts der kürzeren Entfernungen zu den geprüften Stellen einen effektiven Ressourceneinsatz und eröffnet die Möglichkeit, auf aktuelle Anforderungen oder lokale Besonderheiten flexibel zu reagieren. Aufgrund der Koordination der Prüfungen durch den Sächsischen Rechnungshof ist ein einheitliches Vorgehen gesichert.

⁷ Schmid, a. a. O.