

Ausschussdrucksache
(15.05.2017)

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:
1. Ludwig-Maximilian-Universität München, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Prof. Dr. Koriath,
 2. Universität Greifswald Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanzrecht, Umwelt- und Energierecht, Prof. Dr. Rodi
 3. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, Die Präsidentin, Dr. Martina Johannsen

Albrecht, Patrick

Von: Ehrendreich, Gabriele
Gesendet: Freitag, 7. April 2017 13:06
An: Albrecht, Patrick
Betreff: WG: Einladung zur öffentlichen Anhörung

-----Ursprüngliche Nachricht-----

Von: Prof. Dr. Stefan Korioth [mailto:Korioth@jura.uni-muenchen.de]
Gesendet: Freitag, 7. April 2017 12:48
An: Ehrendreich, Gabriele <Gabriele.Ehrendreich@landtag-mv.de>
Betreff: Re: Einladung zur öffentlichen Anhörung

Sehr geehrter Herr Wildt,

ich bedanke mich für Ihre freundliche Einladung zur Anhörung des Finanzausschusses am 23.5.2017. Ich bitte um Verständnis, dass ich aufgrund anderer Verpflichtungen nicht teilnehmen und auch keine schriftliche Stellungnahme erarbeiten kann.

Mit freundlichen Grüßen
Stefan Korioth

Am 07-04-2017 08:10, schrieb Ehrendreich, Gabriele:

> Sehr geehrter Herr Prof. Dr. Korioth,
>
> im Auftrag des Vorsitzenden des Finanzausschusses, Abg. Wildt,
> übersende ich Ihnen Unterlagen zur öffentlichen Anhörung.
>
> Mit freundlichen Grüßen
>
> GABRIELE EHRENDREICH
> Sekretariat des Finanzausschusses
> Schloss Schwerin
> Lennéstraße 1
> 19053 Schwerin
> Tel.: 0385-525-1542
> Fax: 0385-525-1545
> Mail: finanzausschuss@landtag-mv.de

Albrecht, Patrick

Von: Ehrendreich, Gabriele
Gesendet: Dienstag, 11. April 2017 06:58
An: Albrecht, Patrick
Betreff: Einladung zur öffentlichen Anhörung

Von: Michael Rodi [<mailto:michael.rod@uni-greifswald.de>]
Gesendet: Montag, 10. April 2017 21:49
An: Ehrendreich, Gabriele <Gabriele.Ehrendreich@landtag-mv.de>
Betreff: AW: Einladung zur öffentlichen Anhörung

Sehr geehrte Frau Ehrendreich,

haben Sie herzlichen Dank für die Einladung. Leider verfüge ich in dem betroffenen Bereich über keinen nennenswerten Sachverstand – ich beschäftige mich weder in Forschung noch in Lehre mit Fragen des Kommunalrechts oder Haushaltsrechts. Deshalb kann und werde ich nicht zu der geplanten Reform Stellung nehmen können.

Mit der Bitte um Verständnis verbleibe ich mit besten Grüßen

Ihr

Michael Rodi

Prof. Dr. Michael Rodi
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanzrecht, Umwelt- und Energierecht
Universität Greifswald
17487 Greifswald
Tel. 03834-86-2100

Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität (IKEM)
Magazinstraße 15-16
10179 Berlin
Tel. 030-408187010

Von: Prof.Dr.Rodi [<mailto:lsrodi@uni-greifswald.de>]
Gesendet: Freitag, 7. April 2017 08:16
An: Prof. Dr. Michael Rodi <michael.rod@uni-greifswald.de>; Sabine Kullmann <sabine.kullmann@ikem.de>
Betreff: WG: Einladung zur öffentlichen Anhörung

Von: Ehrendreich, Gabriele [<mailto:Gabriele.Ehrendreich@landtag-mv.de>]
Gesendet: Freitag, 7. April 2017 07:54
An: lsrodi@uni-greifswald.de
Betreff: Einladung zur öffentlichen Anhörung

Sehr geehrter Herr Prof. Dr. Rodi,

in der Anlage übersende ich Ihnen im Auftrag des Vorsitzenden des Finanzausschusses, Abg. Wildt, die Unterlagen zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses.

Mit freundlichen Grüßen

Gabriele Ehrendreich

Sekretariat des Finanzausschusses

Schloss Schwerin

Lennéstraße 1

19053 Schwerin

Tel.: 0385-525-1542

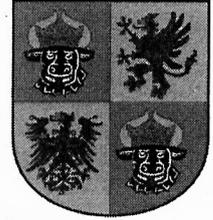
Fax: 0385-525-1545

Mail: finanzausschuss@landtag-mv.de

**Mecklenburg
Vorpommern** 
Landtag

Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern

Die Präsidentin



Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, Mühlentwiete 4, 19059 Schwerin

Landtag Mecklenburg-Vorpommern
Vorsitzender des Finanzausschusses
Herrn Bernhard Wildt, MdL
Lennéstraße 1
19053 Schwerin

Bearbeiter: Denis Hartmann
Telefon: 0385 7412-190
Fax: 0385 7412-100
E-Mail: dhartmann@lrh-mv.de
Ihr Zeichen:
GZ: 12-0-11.063-3

per E-Mail: finanzausschuss@landtag-mv.de

Schwerin, 12. Mai 2017

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und CDU „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalprüfungsgesetzes“ - Drs. 7/413

Ihr Schreiben vom 06.04.2017/Beantwortung des übersandten Fragenkatalogs

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

mit Schreiben vom 06.04.2017 haben Sie zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses zum o. g. Gesetzentwurf einen 15 Punkte umfassenden Fragenkatalog übersandt.

Der Bitte, diesen zu beantworten, komme ich gerne nach.

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

Der Landesrechnungshof ist nach § 5 KPG M-V zuständig für die überörtliche Prüfung der kommunalen Körperschaften, soweit diese der unmittelbaren Rechtsaufsicht des Landes unterliegen. Darüber hinaus kann er Querschnittsprüfungen im Benehmen mit dem Innenministerium auch bei anderen kommunalen Körperschaften durchführen. Seine überörtliche Prüfung umfasst auch die Aufgaben nach Abschnitt III des KPG M-V.

Der Landesrechnungshof kann im Rahmen der Kommunalprüfung somit bisher die Rechtsbeziehungen zwischen Kommunen und Wohlfahrtsverbänden prüfen, wenn diesem ein der Prüfungszuständigkeit des Landesrechnungshofes unterliegendes Verwaltungshandeln zu Grunde liegt. Sind Kommunen beispielsweise für das Aus-

handeln von Verträgen mit Wohlfahrtsverbänden zuständig, kann der Landesrechnungshof derzeit diese Verträge bzw. die Vertragsverhandlungen der kommunalen Seite auf Grundlage des KPG M-V prüfen. Der Landesrechnungshof kann weiter prüfen, ob bzw. in welcher Weise von kommunaler Seite Prüfungen zur Einhaltung vertraglicher Pflichten durch ihre Vertragspartner (z. B. Wohlfahrtsverbände) erfolgen.

Eine eigene Prüfung bei den Vertragspartnern, ob diese ihren Verpflichtungen nachkommen, kann Landesrechnungshof jedoch bislang nicht vornehmen.

- 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?*

Die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf geplante punktuelle Erweiterung der Prüfrechte des Landesrechnungshofs würde die bestehenden Prüfungsrechte des Landesrechnungshofes abrunden.

Da es sich um abgeleitete Prüfungsrechte handelt, ist ihre Reichweite jedenfalls im Bereich der vertraglich vereinbarten Prüfungsrechte nicht statisch. Der Umfang und die Reichweite der dem Landesrechnungshof zukommenden Prüfungsrechte ist an die Voraussetzungen der den kommunalen Körperschaften eingeräumten Rechte gebunden. Diese sind unterschiedlich ausgestaltet.

Dies verdeutlichen etwa folgende Beispiele: Nach § 8 Abs. 2 des Rahmenvertrages Kinder- und Jugendhilfe Mecklenburg-Vorpommern kann der örtliche Träger die Qualität der vereinbarungsgemäß zu erbringenden Leistungen überprüfen, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Einrichtung die Betreuung nicht oder nicht mehr in der vereinbarten Art und Weise erbringt. Die Landesrahmenverträge nach § 79 Abs. 1 SGB XII hingegen sehen auch eine Wirtschaftlichkeitsprüfung vor. Eine Wirtschaftlichkeitsprüfung erfolgt jedoch nur, sofern begründete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Dienst Anforderungen einer leistungsfähigen und wirtschaftlichen Versorgung nicht oder nicht mehr erfüllt. Solche Anhaltspunkte können sich insbesondere durch Feststellungen von Mängeln im Rahmen der Qualitätsprüfung ergeben. Die Wirtschaftlichkeit der Leistungen wird unterstellt, wenn diese in der verabredeten Qualität mit den vereinbarten Vergütungen erbracht wird.

Gegenstand der Prüfungen des Landesrechnungshofes nach dem KPG M-V ist das Verwaltungshandeln der von ihm zu prüfenden kommunalen Körperschaften. Mit einer Erweiterung der Prüfungsrechte kann der Landesrechnungshof insbesondere prüfen, ob die kommunalen Körperschaften die für sie bestehenden Rechte hinreichend wahrnehmen und ob sich für sie Handlungsbedarfe ergeben.

- 3) *Ist mit dem Gesetzentwurf aus Ihrer Sicht eine Verbesserung der gegenwärtigen Prüfungssituation etwa im Hinblick auf die Anzahl der Prüfungen zu erwarten?*

Eine Erweiterung von Prüfungsrechten hat für sich genommen keine Auswirkungen auf die Anzahl der jährlich vom Landesrechnungshof durchgeführten Prüfungen. Schon unter Berücksichtigung der bestehenden Prüfungsrechte ist eine Erhöhung der Prüfungsanzahl im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe nur durch eine Ausweitung der zur Verfügung stehenden personellen Kapazitäten zu erreichen. Eine Erweiterung der Prüfungsrechte kann sich jedoch auf die inhaltliche Ausgestaltung der durchgeführten Prüfungen auswirken.

- 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?*

Die Gefahr doppelter Prüfstrukturen i. e. S. wird trotz Parallelität von Prüfungsrechten insbesondere aufgrund unterschiedlicher Schwerpunktsetzungen in den Prüfungen nicht gesehen. Die kommunalen Körperschaften selbst können die Einhaltung der Verträge und die konkrete Mittelverausgabung prüfen. Demgegenüber wäre mittels unabhängiger Prüfung durch den Landesrechnungshof zu eruieren, ob die Mittel (auch im Quervergleich) sparsam und wirtschaftlich eingesetzt werden. Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse könnten Optimierungspotentiale sowohl für die einzelne Kommune als auch für das Land insgesamt identifiziert und Empfehlungen zu deren Realisierung gegeben werden.

Gleichwohl kann im Einzelfall eine Abstimmung zwischen den Prüfbehörden angezeigt sein, welche bereits in der Vergangenheit in anderen Berei-

chen (insbesondere Querschnittsprüfungen im kreisangehörigen Raum) effektiv und effizient realisiert wurde.

b) *Was könnte man Ihrer Meinung nach tun, um die Gefahr dieser Doppelstrukturen zu minimieren?*

Da die Gefahr (vgl. dazu Antwort zur Teilfrage a) aufgrund der unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen grundsätzlich nicht besteht, erübrigen sich Ausführungen zu dieser Teilfrage.

Im Übrigen sollten die Prüfbehörden bestrebt sein,

- Prüfungsplanungen rechtzeitig auszutauschen und
- Prüfungen hinsichtlich Prüfungsobjekten, -inhalten, -schwerpunkten und zeitpunkten (auch mittels Prüfkonzepten) abzustimmen sowie
- über die Prüfungsergebnisse zu informieren (insbesondere Austausch von Prüfungsmitteilungen).

Dies wird gegenwärtig (bei ebenfalls parallelen Prüfungsrechten im kreisangehörigen Raum) bereits im Rahmen der Benehmensherstellung und der sog. Kooperativen Kommunalprüfung angestrebt und praktiziert.

5) *Wie bewerten Sie die Einführung paralleler Prüfungsrechte für den Landesrechnungshof in § 8 Absatz 3 KPG M-V aus rechtlicher Sicht?*

Der Landesrechnungshof möchte hier nicht den Einschätzungen der ebenfalls als Sachverständige befragten Professoren Rodi und Koriath vorgreifen. Allerdings sieht der Landesrechnungshof keine grundlegenden rechtlichen Hindernisse für die im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehene Einführung paralleler Prüfungsrechte nach Maßgabe des geplanten § 8 Abs. 3 KPG M-V.

Dem Landesgesetzgeber steht für eine derartige Änderung des Kommunalprüfungsgesetzes die Gesetzgebungskompetenz zu. Es handelt sich nicht um eine Regelung auf dem Gebiet der „öffentlichen Fürsorge“, welches in Art. 74 Absatz 1 Nr. 7 GG dem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung zugewiesen wird, sondern um eine Regelung auf dem Gebiet des Kommunalprüfungsrechtes.

Durch das vorgesehene Prüfungsrecht wird nicht in unverhältnismäßiger Weise in die Rechte der privaten Einrichtungsträger eingegriffen. Die gefundene Rege-

lung dient nach Auffassung des Landesrechnungshofes einem legitimen Zweck, sie ist geeignet, erforderlich und angemessen.

Das Prüfungsrecht der Kommunen bleibt neben dem Prüfungsrecht des Rechnungshofes bestehen. Damit wird die in Art. 72 der Verf. M-V verankerte Garantie der kommunalen Selbstverwaltung gewahrt.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass auch im Zusammenhang mit der Änderung des Kommunalprüfungsgesetzes in Schleswig-Holstein rechtliche Bedenken hinsichtlich entsprechender Regelungen diskutiert wurden. Diese können den öffentlich zugänglichen Dokumenten des Landtags Schleswig-Holstein entnommen werden (u. a. Drs. 18/3544, 18/2661, und die beiden Gesetzentwürfe Drucksache 18/1467 und 18/4218).

- 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?*

Die entsprechende Regelung müsste in die jeweiligen Verträge aufgenommen werden.

- b) *Welche Konsequenzen ergeben sich aus Ihrer Sicht, wenn die Kommunen in Verhandlungen die Forderung der Aufnahme der Wahrnehmungsberechtigung der Prüfungsrechte durch den Landesrechnungshof nicht durchsetzen können?*

Nach dem Verständnis des Landesrechnungshofes kommt § 8 Abs. 4 des Gesetzesentwurfes lediglich eine Hinweisfunktion zu. Seine Prüfungsrechte ergeben sich bereits aus § 8 Abs. 3 des Gesetzesentwurfes.

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

Vorschläge für alternative Regelungsmöglichkeiten hat der Landesrechnungshof nicht.

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

Die Aufhebung der Vorschriften über die zusammenhängende Prüfung und die Ersatzprüfung ist zu begrüßen:

Die Begründung des Gesetzesentwurfs verweist zutreffend auf die abnehmende Bedeutung von zusammenhängender Prüfung und Ersatzprüfung. Das Innenministerium hat für das Geschäftsjahr 2011 noch in 13 Fällen eine zusammenhängende Prüfung und in einem Fall eine Ersatzprüfung zugelassen. Seit 2015 hat es weder Ersatzprüfungen noch zusammenhängende Prüfungen genehmigt.

Die Ersatzprüfung nach § 12 KPG ist regelmäßig von den GPÄ der Landkreise durchgeführt worden. Mit Streichung der Vorschrift werden die GPÄ (in bescheidenem Umfang) entlastet und können sich auf ihre Pflichtaufgaben in der überörtlichen Prüfung konzentrieren. Der Landesrechnungshof hatte wiederholt festgestellt, dass die GPÄ mit fakultativen Aufgaben ausgelastet worden waren, und gefordert, dass ihnen eine Konzentration auf ihr Kerngeschäft ermöglicht werden müsste.

Die Ersatzprüfung bietet gegenüber der Jahresabschlussprüfung nach Abschnitt III KPG auch keine nennenswerten Kostenvorteile. Für die Ersatzprüfung gelten dieselben Prüfungsstandards und -anforderungen (§§ 12 Abs. 2 Satz 2, 14 Abs. 2 KPG). Einsparungen erzielt allenfalls die Eigentümergemeinde, weil der Aufwand der Ersatzprüfung durch das GPA (über die Kreisumlage) zumindest teilweise auf den Landkreis und damit auf andere Gemeinden verschoben wird.

Zusammenhängende Prüfungen nach § 11 Abs. 2 KPG bereiten zudem den Kommunen bei der Aufstellung ihrer Gesamtabchlüsse Probleme. Die zusammenhängende Abschlussprüfung wird vollständig oder zumindest in wesentlichen Teilen auf einen Zeitpunkt nach Aufstellung des „letzten“ Jahresabschlusses verschoben. In die zwischenzeitlich zu erstellenden Gesamtabchlüsse der Gemeinden fließen ungeprüfte Unternehmenszahlen ein.

Nach dem Wegfall der Ersatzprüfung würde der Landesrechnungshof zukünftig ausnahmslos die Prüfung der Jahresabschlüsse nach Abschnitt III KPG durchführen. Der Prüfungsaufwand beim Landesrechnungshof würde aber ange-

sichts der nur noch geringen praktischen Bedeutung der Ersatzprüfung nicht wesentlich zunehmen. Eine Quantifizierung des Mehraufwands ist nicht möglich.

- 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?*

Erkenntnisse des Landesrechnungshofes (vgl. z. B. Kommunalfinanzbericht 2016, Tzn. 310, 316) und der Rechnungsprüfungsämter der Städte weisen darauf hin, dass die örtliche Prüfung im kreisangehörigen Raum, sofern sie durch die Rechnungsprüfungsausschüsse ohne Rückgriff auf Rechnungsprüfungsämter oder (sonstige) Dritte ausgeführt wird, problembehaftet ist.

Der mit der vorgeschlagenen Regelung verfolgte Ansatz, die örtliche Prüfung im kreisangehörigen Raum zu professionalisieren, wird daher durch den Landesrechnungshof ausdrücklich begrüßt.

In der Begründung zum vorliegenden Gesetzentwurf finden sich jedoch keine genauen Ausführungen zur derzeitigen Aufgabenerfüllung und Qualität der örtlichen Prüfung. Diese verweist lediglich auf die gestiegenen fachlichen Anforderungen an die Rechnungsprüfung und geht nicht auf die konkret angestrebten Effekte der geplanten Änderung ein.

Allerdings wird die vorgeschlagene Regelung schon aufgrund der damit verbundenen finanziellen Lasten insbesondere durch Kleinstgemeinden nicht genutzt werden. Damit ist die vorgesehene Regelungsänderung von vornherein nicht geeignet, dieses Ziel durchweg zu erreichen und greift deshalb zu kurz. Insofern wäre zu prüfen, ob weitergehende Regelungsalternativen besser geeignet wären, dass richtigerweise verfolgte gesetzgeberische Anliegen (Professionalisierung der örtlichen Prüfung) umzusetzen. Denkbar wäre z. B., dass sich alle Kommunen, in denen ein Rechnungsprüfungsamt nicht eingerichtet wurde, zwingend eines anderen kommunalen Rechnungsprüfungsamtes bedienen müssen (vgl. z. B. § 138 Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt).

Der Verweis im 2. Halbsatz des einzufügenden Satzes („für den Rechnungsprüfer gelten die Absätze 4 und 5 sowie die §§ 2 bis 3a entsprechend“) wird so

verstanden, dass für den Rechnungsprüfer u. a. die Anforderungen an die organisatorische Einordnung des Rechnungsprüfungsamtes sowie an die persönlichen Voraussetzungen und Ausschlussgründe für den Leiter des Rechnungsprüfungsamtes gelten sollen. Ist ein anderer Regelungsinhalt beabsichtigt, wäre (auch im Lichte der angestrebten Eignung des Bediensteten) eine Konkretisierung dieser Regelung zu prüfen.

In der Begründung wird ausgeführt, dass Gemeinden, die einen Rechnungsprüfer bestellen, nicht über eine „eigene Prüfeinrichtung“ verfügen. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass dieser Begriff im KPG M-V weder verwendet noch näher definiert wird. Sofern hier auf ein „eigenes Rechnungsprüfungsamt“ (vgl. § 6 Abs. 3 KPG M-V) abgestellt wird, sollten einheitliche Begriffe verwendet werden.

In der Gesamtsicht werden das Ziel der Gesetzesänderung begrüßt und die Regelungsänderung in der kommunalen Praxis als praktikabel angesehen. Hinsichtlich der Eignung dieser Regelung wäre die erforderliche Professionalisierung der örtlichen Prüfung jedoch durch die Aufnahme einer Verpflichtung in den Gesetzestext sicherzustellen. Diese könnte die verpflichtende Nutzung eines bestehenden Rechnungsprüfungsamtes oder die Bestellung eines geeigneten Bediensteten zum Gegenstand haben.

- 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?*

Mecklenburg-Vorpommern hat 2015 allein auf kommunaler Ebene Auszahlungen in Höhe von rd. 1,29 Mrd. Euro brutto im Jugendhilfe- und Sozialbereich getätigt. Diesen Ausgaben kommt eine ganz erhebliche finanzielle Bedeutung zu. Die gegenwärtige Personalausstattung des für den Bereich Soziales zuständigen Referates des Landesrechnungshofes lässt allerdings bereits unter Berücksichtigung der bestehenden Kompetenzen nur eine sehr eingeschränkte Stichprobe bei der Anzahl der Prüfungen zu. Zur Zuständigkeit des Referates gehören die Prüfung der Sozialausgaben auf Kommunal- und auf Landesebene sowie die der Rechts- und Fachaufsicht. Für diese Bereiche sind zusammen fünf Prüferstellen vorhanden. Den Prüfungen kommt somit auch eine Beratungsfunktion zu. Gerade angesichts des finanziellen Volumens der Ausgaben

in diesem Bereich darf die Wahrnehmung zusätzlicher Prüfungsrechte nicht zu Einschränkungen bei den bisherigen Prüfungen führen. Für eine qualifizierte Umsetzung ergänzender Prüfungsrechte hält der Landesrechnungshof eine Anzahl von mindestens vier weiteren Prüfern – vorzugsweise ein Prüfer der LG 2 E 2 – für erforderlich.

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?*

Angesichts der bislang nur als Zielvorstellung formulierten Vereinbarung aus der Koalitionsvereinbarung kann keine umfassende und abschließende rechtliche Einschätzungen vorgenommen werden. Es soll aber bereits jetzt Folgendes zu Bedenken gegeben werden:

Nach Artikel 68 Absatz 3 der Verf. M-V ist es Aufgabe des Landesrechnungshofes die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes zu überwachen. Er untersucht hierbei die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung. Er ist auch zuständig, soweit Stellen außerhalb der Landesverwaltung und Private Landesmittel erhalten oder Landesvermögen oder Landesmittel verwalten.

Ausgeschlossen ist durch diese Regelung eine Tätigkeit des Landesrechnungshofes, die nicht im Zusammenhang mit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes steht. Um zu bewerten, ob eine neue oder geänderte Prüfungscompetenz des Landesrechnungshofes mit der Regelung in Artikel 68 Absatz 3 der Verfassung des Landes in Einklang steht, kommt es entscheidend darauf an, auf welcher rechtlichen Grundlage und unter welchen Voraussetzungen die „öffentlichen Gelder“ an die Empfänger geflossen sind. Sofern es sich um Landesmittel handelt, ist nach der Landesverfassung eine Prüfung Privater jedenfalls nicht ausgeschlossen.

Die Formulierungen in der Landeshaushaltsordnung, insbesondere in den einschlägigen § 91 – Prüfung bei Stellen außerhalb der Landesverwaltung und § 104 – Prüfungen der juristischen Personen des privaten Rechts - sind enger. Ein ggf. bestehender Widerspruch müsste im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens beachtet bzw. aufgelöst werden.

- b) *Welche rechtlichen Hürden müssen beachtet werden, wenn dem Landesrechnungshof M-V Prüfungsrechte bei allen Empfängern öffentlicher Gelder eingeräumt werden sollen?*

Eine entsprechende Regelung müsste mit höherrangigem Recht, also etwa der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern und dem Grundgesetz in Einklang stehen. Die Regelung muss mit den Kompetenzen, die dem Landesrechnungshof aus der Verfassung des Landes zugewiesen sind, übereinstimmen. Sofern Kontroll- und Prüfungsrechte anderer Stellen durch eine entsprechende Regelung entfallen würden, müsste dies rechtlich zulässig sein. Insbesondere ist zu beachten, dass durch eine entsprechende Regelung die Rechte der Empfänger der öffentlichen Gelder nicht in unzumutbarer Weise eingeschränkt werden. In Betracht kommen etwa Eingriffe in die Berufsfreiheit (Artikel 12 Absatz 1 GG) und die allgemeine Handlungsfreiheit (Artikel 2 Absatz 1 GG). Bei kirchlichen Trägern von Einrichtungen könnte außerdem Artikel 140 GG in Verbindung mit Artikel 137 Absatz 3 Weimarer Reichsverfassung betroffen sein. Sofern eine entsprechende Grundrechtsbetreffenheit vorliegt, müsste die Grundrechtseinschränkung den verfassungsrechtlichen Erforderlichkeiten genügen. Insbesondere ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Dies bedeutet, dass eine Grundrechtseinschränkung einem legitimen Zweck dienen und als Mittel zu diesem Zweck geeignet, erforderlich und angemessen sein muss.

Bei der Gestaltung entsprechender Prüfungskompetenzen ist u. a. zu bedenken, dass die Empfänger der Gelder unterschiedlicher Rechtsnatur sein können. Sie werden durch eine Vereinbarung oder einen Fördermittelbescheid zum Empfänger öffentlicher Gelder, sie sind aber nicht Teil der öffentlichen Verwaltung. Möglicherweise macht die Tätigkeit, für die öffentliche Gelder fließen, nur einen Bruchteil der sonstigen Geschäftstätigkeit

aus. Denkbar wäre auch, dass große Teile der Geschäftstätigkeit außerhalb des Zuständigkeitsbereichs des Landesrechnungshofes erbracht werden.

- c) *Gibt es aus Ihrer Sicht rechtliche Bedenken im Hinblick auf die mit diesem Gesetzentwurf geplante Erweiterung der Prüfrechte des Landesrechnungshofes?*

Es bestehen keine rechtlichen Bedenken hinsichtlich des Gesetzentwurfes Drucksache 7/413 (siehe dazu die Antwort zu Frage 5).

- 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?*

Hierzu liegen dem Landesrechnungshof keine Informationen vor.

- b) *Welche Vorteile können von dem erweiterten Prüfungsrecht des Landesrechnungshofes M-V erwartet werden?*

Bei einem erweiterten Prüfungsrecht kann der Landesrechnungshof Prüfungserkenntnisse bzw. Prüfungsansätze landesweit transportieren und so gegebenenfalls Anlass zur Durchführung weiterer bzw. verstärkter Prüfungen durch die Kommunen selbst geben. Er kann diese zudem durch seine eigenen Prüfungserfahrungen, die nach landesweit einheitlichen Standards gewonnen wurden, zusätzlich unterstützen.

- 12) *Ist es sinnvoll, die kommunalen Prüfungsämter dem Landesrechnungshof zu unterstellen?*

Nachfolgend wird davon ausgegangen, dass mit „kommunalen Prüfungsämtern“ die Rechnungsprüfungsämter der Landkreise bei der Wahrnehmung der Aufgaben der überörtlichen Kommunalprüfung und damit in ihrer Funktion als Gemeindeprüfungsämter gemeint sind.

Soweit die Frage auf eine Unterstellung verweist, wäre diese durch die Schaffung und Regelung einer Hierarchie zu vollziehen. Diese könnte sich, wie die Organisation der überörtlichen Kommunalprüfung in anderen Ländern zeigt, ins-

besondere in der Integration der Gemeindeprüfungsämter in den Landesrechnungshof konkretisieren.

Eine Zusammenfassung bzw. Konzentration der Aufgaben der überörtlichen Prüfung bei einer einzigen Prüfbehörde würde zu deren grundlegenden Effektivierung und zu Qualitätssteigerungen beitragen. Diese manifestieren sich in den nachfolgend dargestellten Vorteilen und sind insoweit sinnvoll und anzustreben.

a) *Welche Vorteile einer einheitlichen Kommunalprüfung beim Landesrechnungshof werden gesehen?*

Eine einheitliche Kommunalprüfung beim Landesrechnungshof wäre insbesondere durch eine

- durchgehende Unabhängigkeit der Prüfungstätigkeit,
- Effektivierung der überörtlichen Prüfung sowie
- insgesamt höhere Qualität der Prüfungstätigkeit

gekennzeichnet.

Qualitätssteigerungen im Bereich der überörtlichen Prüfungen wären dabei auf

- die Vermeidung von Doppelprüfungen und Prüflücken aufgrund fortlaufender Koordination,
- eine strategische Ausrichtung von landesweiten Prüfungsschwerpunkten,
- die (landesweite) Vereinheitlichung von Prüfungsmaßstäben, -standards und -grundsätzen für den gesamten kommunalen Raum,
- fortlaufende Erkenntnisgewinne und deren Anwendung in der Prüfungspraxis sowie
- einen kontinuierlichen und koordinierten Informationsaustausch

zurückzuführen.

Neben einer qualitativ gesteigerten und einheitlichen Aufgabenwahrnehmung werden auch Möglichkeiten zur Optimierung des Personaleinsatzes

gesehen. Hier sind erhebliche Effizienz- und Effektivitätsgewinne durch einen hohen Standardisierungsgrad von turnusmäßigen Prüfungen und die Spezialisierung aller Prüfer zu erwarten. Zudem könnten Fachprüfer für bestimmte Prüfungsfelder (z. B. für Prüfungen in den Bereichen Bau, IT und Gebührenkalkulation) zentral vorgehalten und landesweit eingesetzt werden. Erforderliche Sonderprüfungen wären bei einem größeren Personalkörper schneller und zielgerichtet durch Umschichtung des Personals im laufenden Prüfbetrieb zu bewältigen. Darüber hinaus könnte die Einhaltung des Prüfturnus für den kreisangehörigen Raum forciert werden.

Durch die verfassungsmäßige Stellung des Landesrechnungshofes würde dessen Unabhängigkeit im Bereich der überörtlichen Prüfung auf die gesamte Kommunalebene ausgedehnt und die Kommunalprüfung insoweit erheblich und nachhaltig gestärkt. Die beiden staatlichen Aufgabenbereiche der überörtlichen Prüfung und der Kommunalaufsicht sind parallel durch den Landrat (als untere Verwaltungsbehörde) wahrzunehmen. Dessen Dienstvorgesetzter ist der Kreistag, dem (auch) Hauptverwaltungsbeamte und Gemeindevertreter derjenigen kommunalen Körperschaften angehören (können), die wiederum der Prüfung und der Aufsicht des Landrates unterliegen. Insoweit könnte eine Vereinheitlichung von Prüfungszuständigkeiten beim Landesrechnungshof zu einem Abbau von gegenwärtig ggfs. bestehenden Prüfhemmungen beitragen.

b) *Welche Erfahrungen gibt es in anderen Bundesländern?*

Die überörtliche Prüfung wird in allen Ländern als Fremdprüfung durch eine außerhalb der Kommunalverwaltung stehende Stelle durchgeführt. Dazu haben sich in den Flächenländern unterschiedliche Modelle (Verbands-/Anstaltsmodell; Ministeriums-/ Behördenmodell; Rechnungshofmodell) herausgebildet.

Vorbild für die Ausgestaltung einer einheitlichen Kommunalprüfung bei einem Rechnungshof kann das Organisationsmodell des Freistaates Sachsen sein. Dort obliegt die überörtliche Prüfung gemäß § 108 SächsGemO dem Sächsischen Rechnungshof (SRH). Zur Vorbereitung, Unterstützung und Ergänzung der Prüfungstätigkeit des SRH wurden drei Staatliche Rechnungsprüfungsämter als dem SRH nachgeordnete Behörden einge-

richtet. Der SRH weist den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern jeweils für ein Geschäftsjahr Prüfungsaufgaben zu, die nach den Weisungen des SRH und Maßgaben der SäHO (Sächsische Haushaltsordnung) durchzuführen sind.

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

In Sachsen-Anhalt gab es von 1992 bis 2004 ebenfalls Staatliche Prüfungsämter. Diese haben auch im kommunalen Bereich überörtlich geprüft.

Es ist davon auszugehen, dass Herr Präsident Barthel zu den diesbezüglichen Erfahrungen o. ä. berichten wird.

- 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?*

- 15) *Wie könnte man die Kommunalprüfung beim Landesrechnungshof M-V vereinen?*

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

Die Fragen 14 und 15 werden im Zusammenhang beantwortet.

Der Landesrechnungshof steht einer Übertragung der überörtlichen Prüfung aller Kommunen des Landes positiv gegenüber. Nach hiesiger Auffassung kann es in wirtschaftlicher und effektiver Art und Weise gelingen, die unter Frage 12 aufgeführten Vorteile zu realisieren und damit die Prüfstruktur im Land erheblich und nachhaltig zu verbessern.

Von den für die überörtliche Prüfung möglichen Organisationsalternativen ist ein Rechnungshofmodell aufgrund der Unabhängigkeit des Landesrechnungshofes und dessen Stellung als oberster Landesbehörde vorzuziehen.

Als künftiges Modell für die überörtliche Prüfung in Mecklenburg-Vorpommern kommt insbesondere ein dem Freistaat Sachsen analoges Modell (vgl. Frage 12 b) in Betracht. Hinsichtlich der konkreten (Aufbau-)Organisation wäre dabei zu prüfen, ob und inwieweit eine Organisation

- mit Dienst-/Außenstellen des Landesrechnungshofes oder
- Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern als nachgeordnete Bereiche des Landesrechnungshofes

anzustreben wäre.

Unter Berücksichtigung der hiesigen Verhältnisse könnten zwei Staatliche Rechnungsprüfungsämter (eines in jedem Landesteil) eingerichtet werden. Damit würde das (Fach)Wissens vor Ort entsprechend eingebunden. Kapazitäten für übergreifende und/oder hoch spezialisierte Aufgaben wie bspw. die IT-Prüfung, Organisationsprüfung oder Bilanzanalyse sollten zentral beim Landesrechnungshof vorgehalten werden. Hier ergäben sich auch entsprechende personelle Synergien mit Prüfungen auf Landesebene sowie Möglichkeiten für eventuelle Sonderprüfungen bzw. Prüfungen von herausgehobener Bedeutung.

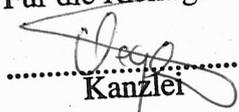
Für die Aufgabenwahrnehmung wäre der Landesrechnungshof mit den entsprechenden Stellen auszustatten. Bei der Besetzung dieser Stellen wäre zuvorderst auf diejenigen Bediensteten zurückzugreifen, die bei den Gemeindeprüfungsämtern gegenwärtig mit den Aufgaben der überörtlichen Prüfung betraut sind. In Abhängigkeit von den Voraussetzungen wären hier Verbeamtungen / Änderungen der Besoldungen denkbar.

Um der räumlichen Ausdehnung des Landes sowie der Wohn- und bisherigen Arbeitssituation der Bediensteten Rechnung zu tragen, wäre seitens der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter im verstärkten Maße auf Telearbeit abzustellen.

gez. Dr. Martina Johansen



Für die Richtigkeit:



 Kanzlei