

GESETZENTWURF

der Fraktionen der SPD und CDU

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalprüfungsgesetzes

A Problem

Nach Nummer 13 der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und CDU Mecklenburg-Vorpommern für die 7. Wahlperiode 2016 - 2021 werden die Koalitionspartner die Prüfungskompetenz des Landesrechnungshofes im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten so erweitern, dass alle Empfänger öffentlicher Gelder geprüft werden können.

Die Kommunen und das Land Mecklenburg-Vorpommern stellen die gesetzlichen Leistungsangebote im sozialen Bereich sicher. Dies schließt u. a. die Aufgaben der Kommunen im Rahmen des Achten Buches Sozialgesetzbuch (SGB VIII) als örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe z. B. hinsichtlich der Hilfen zur Erziehung, die Aufgaben des Landes und der Kommunen in der Kindertagesförderung auf Grundlage des Kindertagesförderungsgesetzes (KiföG M-V) und die Aufgaben der Kommunen als Sozialhilfeträger entsprechend den Regelungen des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (SGB XII) ein. Hinsichtlich der Umsetzung des SGB VIII gilt in Mecklenburg-Vorpommern insbesondere das Landesjugendhilfeorganisationsgesetz (KJHG-Org M-V). Die Ausführung des SGB XII ist durch das Landesausführungsgesetz SGB XII (AG-SGB XII M-V) normiert und steht in engem Zusammenhang mit den Normen anderer Sozialgesetzbücher. Dies gilt vor allem für das Neunte Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX) - die Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen - und das Elfte Buch Sozialgesetzbuch (SGB XI) - die soziale Pflegeversicherung.

Umfasst sind mittelbar u. a. die Aufwendungen des Landes und der Kommunen im Rahmen des KiföG M-V sowie die Zuweisungen des Landes an die Träger der Sozialhilfe nach §§ 17 ff. AG-SGB XII M-V. Entsprechend diesen Regelungen erstattet das Land den Sozialhilfeträgern anteilig die Jahresnettoauszahlungen für die Leistungen nach dem Dritten und Fünften bis Neunten Kapitel des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (SGB XII). Von ihrer Höhe und mit Blick auf ihre Wirkungen kommt den Sozialausgaben sowohl für die kommunalen Haushalte als auch für den Landeshaushalt eine besondere Bedeutung zu.

Bei der Leistungserbringung bedienen sich sowohl die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe als auch die Sozialhilfeträger teilweise Dritter (Leistungserbringer). Grundlage hierfür sind Landesrahmenverträge (vgl. u. a. § 78f SGB VIII sowie § 79 SGB XII) und darauf aufbauend Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen (siehe § 78b SGB VIII) bzw. Leistungs-, Prüfungs- und Vergütungsvereinbarungen (siehe §§ 75 ff. SGB XII). Diese enthalten teilweise auch vertraglich zu vereinbarende finanzielle Prüfungsrechte. Das Bundesteilhabegesetz (BTHG), das u. a. mit Wirkung ab 1. Januar 2020 die bisherigen Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem Sechsten Kapitel des SGB XII als Teilhaberecht in das SGB IX überführt, enthält ein gesetzliches Prüfungsrecht der Träger der Eingliederungshilfe hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit und Qualität der Aufgabewahrnehmung durch die Leistungserbringer (vgl. Artikel 1 § 128 BTHG, BGBl. I 2016, S. 3234).

Anders als z. B. bei den Leistungen zum Lebensunterhalt nach dem Dritten und Vierten Kapitel SGB XII stehen dem Landesrechnungshof z. B. bei Leistungen auf Basis von Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach § 78b SGB VIII und bei Maßnahmeleistungen nach dem Fünften bis Neunten Kapitel SGB XII auf Grundlage von Leistungs-, Prüfungs- und Vergütungsvereinbarungen nach §§ 75 ff. SGB XIII, soweit sie von Dritten erbracht werden, bisher keine direkten finanziellen Prüfrechte zu. Diese obliegen allein den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe bzw. den Sozialhilfeträgern (mit Inkrafttreten der entsprechenden Regelungen des BTHG auch den Trägern der Eingliederungshilfe) in ihrer Funktion als Vertragspartner. Der Landesrechnungshof kann insoweit bisher nur bei den Kommunen selbst Prüfungen vornehmen. Insbesondere in Bezug auf landesweit agierende Leistungserbringer sowie die Vielzahl der Vertragsgestaltungen mit den verschiedenen Leistungserbringern ist es für die regional zuständigen Jugend- und Sozialhilfeträger kaum möglich, aus ihren Prüfungen übergreifende Erkenntnisse zu gewinnen. Dies gilt sowohl für die Verteilung der Landesmittel gemäß KiföG M-V § 18 Absatz 2 als auch für Entgeltvereinbarungen im Bereich der Kindertagesförderung. Diese Situation erschwert es bisher, die Effizienz und Effektivität der Leistungserbringer vollständig zu bewerten und Verbesserungspotenziale zu erkennen.

Die gestiegenen fachlichen Anforderungen an die Rechnungsprüfung stellen viele Gemeinden vor enorme Herausforderungen. Auf die Errichtung eines Rechnungsprüfungsamtes haben gerade kleinere Gemeinden bislang aus Kostengründen verzichtet.

B Lösung

Dem Landesrechnungshof wird mit der Änderung des Kommunalprüfungsgesetzes das Recht eingeräumt, die finanziellen Prüfungsrechte der kommunalen Körperschaften gegenüber Dritten im Zusammenhang mit dem SGB VIII, dem SGB IX und dem SGB XII an deren Stelle wahrzunehmen. Die Prüfungsrechte der kommunalen Körperschaften z. B. in ihrer Funktion als Jugendhilfe- oder Sozialhilfeträger und Vertragspartei bleiben daneben bestehen.

Insoweit ergänzen die vorgesehenen Prüfungsrechte die bestehenden Prüfungsrechte des Landesrechnungshofes nach anderen gesetzlichen Grundlagen. Hinsichtlich des SGB XII wird durch die vorgesehene Gesetzesänderung außerdem die kooperative Fachaufsichtstätigkeit der obersten Landessozialbehörde gemäß §§ 13 f. AG-SGB XII M-V ergänzt.

Gemeinden unter 20.000 Einwohnern können nunmehr einen hauptamtlich bestellten Rechnungsprüfer einstellen.

C Alternativen

Wenn es keine Doppelstrukturen der Prüfbehörden geben soll, wäre eine landeseinheitliche Prüfbehörde denkbar, in die die kommunalen Prüfbehörden eingegliedert werden. Diese Aufgabe könnte dem Landesrechnungshof übertragen werden.

Eine zweite Alternative wäre die Erweiterung der Prüfungskompetenz des Landesrechnungshofes auf alle Empfänger öffentlicher Gelder.

D Kosten

Die beabsichtigten Änderungen sind mit einem Mehr an Verwaltungsaufwand verbunden. Dafür sind im Landesrechnungshof mittel- und langfristig die personellen Voraussetzungen zu schaffen. Im Haushaltsjahr 2017 sollen die Prüfungen im Rahmen des Haushaltes des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern erfolgen. Die in Hinblick auf die neue Aufgabe erforderliche Personalausstattung des Landesrechnungshofs ab dem Haushaltsjahr 2018 wird geprüft.

ENTWURF

eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalprüfungsgesetzes

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1 **Änderung des Kommunalprüfungsgesetzes**

Das Kommunalprüfungsgesetz vom 6. April 1993 (GVOBl. M-V S. 250), das zuletzt durch das Gesetz vom 17. Dezember 2009 (GVOBl. M-V S. 687, 720) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 1 Absatz 3 wird wie folgt geändert:

a) Nach Satz 1 wird folgender Satz 2 eingefügt:

„Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern können stattdessen einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüfer bestellen; für den Rechnungsprüfer gelten Absätze 4 und 5 sowie die §§ 2 bis 3a entsprechend.“

b) Der bisherige Satz 2 wird Satz 3.

2. § 8 wird wie folgt geändert:

a) Nach Absatz 2 werden folgende Absätze 3 und 4 eingefügt:

„(3) Soweit den kommunalen Körperschaften aufgrund von Rechtsvorschriften oder Verträgen im Zusammenhang mit dem SGB VIII, dem SGB IX oder dem SGB XII finanzielle Prüfungsrechte gegenüber Dritten zustehen, kann der Landesrechnungshof diese jederzeit in gleichem Umfang unabhängig von Prüfungen der kommunalen Körperschaften an ihrer Stelle wahrnehmen. Die Prüfungsrechte der kommunalen Körperschaften bleiben daneben bestehen.

(4) Die kommunalen Körperschaften haben die Wahrnehmungsberechtigung des Landesrechnungshofes nach Absatz 3 in nach dem SGB VIII, dem SGB IX oder dem SGB XII abzuschließenden Rahmenverträgen und Vereinbarungen aufzunehmen, soweit sie eine der Vertragsparteien sind.“

b) Die bisherigen Absätze 3 und 4 werden Absätze 5 und 6.

3. § 11 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 2 wird aufgehoben.
- b) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 2.

4. § 12 wird aufgehoben.

Artikel 2
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Thomas Krüger und Fraktion

Vincent Kokert und Fraktion

Begründung:

A. Allgemeiner Teil

Nach Nummer 13 der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und CDU Mecklenburg-Vorpommern für die 7. Wahlperiode 2016 - 2021 werden die Koalitionspartner die Prüfungskompetenz des Landesrechnungshofes im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten so erweitern, dass alle Empfänger öffentlicher Gelder geprüft werden können.

Die Kommunen und das Land Mecklenburg-Vorpommern stellen die gesetzlichen Leistungsangebote im sozialen Bereich sicher. Dies schließt u. a. die Aufgaben der Kommunen im Rahmen des Achten Buches Sozialgesetzbuch (SGB VIII) als örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe z. B. hinsichtlich der Hilfen zur Erziehung, die Aufgaben des Landes und der Kommunen in der Kindertagesförderung auf Grundlage des Kindertagesförderungsgesetzes (KiföG M-V) und die Aufgaben der Kommunen als Sozialhilfeträger entsprechend den Regelungen des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (SGB XII) ein. Hinsichtlich der Umsetzung des SGB VIII gilt in Mecklenburg-Vorpommern insbesondere das Landesjugendhilfeorganisationsgesetz (KJHG-Org M-V). Die Ausführung des SGB XII ist durch das Landesausführungsgesetz SGB XII (AG-SGB XII M-V) normiert und steht in engem Zusammenhang mit den Normen anderer Sozialgesetzbücher. Dies gilt vor allem für das Neunte Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX) - die Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen - und das Elfte Buch Sozialgesetzbuch (SGB XI) - die soziale Pflegeversicherung.

Umfasst sind mittelbar u. a. die Aufwendungen des Landes und der Kommunen im Rahmen des KiföG M-V sowie die Zuweisungen des Landes an die Träger der Sozialhilfe nach §§ 17 ff. AG-SGB XII M-V. Entsprechend diesen Regelungen erstattet das Land den Sozialhilfeträgern anteilig die Jahresnettoauszahlungen für die Leistungen nach dem Dritten und Fünften bis Neunten Kapitel des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (SGB XII). Von ihrer Höhe und mit Blick auf ihre Wirkungen kommt den Sozialausgaben sowohl für die kommunalen Haushalte als auch für den Landeshaushalt eine besondere Bedeutung zu.

Bei der Leistungserbringung bedienen sich sowohl die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe als auch die Sozialhilfeträger teilweise Dritter (Leistungserbringer). Grundlage hierfür sind Landesrahmenverträge (vgl. u. a. § 78f SGB VIII sowie § 79 SGB XII) und darauf aufbauend Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen (siehe § 78b SGB VIII) bzw. Leistungs-, Prüfungs- und Vergütungsvereinbarungen (siehe §§ 75 ff. SGB XII). Diese enthalten teilweise auch vertraglich zu vereinbarende finanzielle Prüfungsrechte. Das Bundesteilhabegesetz (BTHG), das u. a. mit Wirkung ab 1. Januar 2020 die bisherigen Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem Sechsten Kapitel des SGB XII als Teilhaberecht in das SGB IX überführt, enthält ein gesetzliches Prüfungsrecht der Träger der Eingliederungshilfe hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit und Qualität der Aufgabenwahrnehmung durch die Leistungserbringer (vgl. Artikel 1 § 128 BTHG, BGBl. I 2016, S. 3234).

Anders als z. B. bei den Leistungen zum Lebensunterhalt nach dem Dritten und Vierten Kapitel SGB XII stehen dem Landesrechnungshof z. B. bei Leistungen auf Basis von Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach § 78b SGB VIII und bei Maßnahmeleistungen nach dem Fünften bis Neunten Kapitel SGB XII auf Grundlage von Leistungs-, Prüfungs- und Vergütungsvereinbarungen nach §§ 75 ff. SGB XIII, soweit sie von Dritten erbracht werden, bisher keine direkten finanziellen Prüfrechte zu. Diese obliegen allein den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe bzw. den Sozialhilfeträgern (mit Inkrafttreten der entsprechenden Regelungen des BTHG auch den Trägern der Eingliederungshilfe) in ihrer Funktion als Vertragspartner. Der Landesrechnungshof kann insoweit bisher nur bei den Kommunen selbst Prüfungen vornehmen. Insbesondere in Bezug auf landesweit agierende Leistungserbringer sowie die Vielzahl der Vertragsgestaltungen mit den verschiedenen Leistungserbringern ist es für die regional zuständigen Jugend- und Sozialhilfeträger kaum möglich, aus ihren Prüfungen übergreifende Erkenntnisse zu gewinnen. Dies gilt sowohl für die Verteilung der Landesmittel gemäß § 18 Absatz 2 KiföG M-V als auch für Entgeltvereinbarungen im Bereich der Kindertagesförderung. Diese Situation erschwert es bisher, die Effizienz und Effektivität der Leistungserbringer vollständig zu bewerten und Verbesserungspotenziale zu erkennen.

Dem Landesrechnungshof wird mit der Änderung des Kommunalprüfungsgesetzes das Recht eingeräumt, die finanziellen Prüfungsrechte der kommunalen Körperschaften gegenüber Dritten im Zusammenhang mit dem SGB VIII, dem SGB IX und dem SGB XII an deren Stelle wahrzunehmen. Die neuen Prüfungsrechte komplementieren die bestehenden Prüfungsrechte des Landesrechnungshofes nach anderen gesetzlichen Grundlagen. Insoweit kann sich ein detaillierteres Bild der Tätigkeit der Leistungserbringer in der Jugend- und Sozialhilfe und der Verwendung der hierfür aufgewendeten öffentlichen Mittel ergeben. Zudem kann der Landesrechnungshof die ihm obliegende Beratungsfunktion weiter differenziert wahrnehmen.

Außerdem ergänzen die neuen Prüfungsrechte des Landesrechnungshofes in Bezug auf das SGB XII die kooperative Fachaufsichtstätigkeit der obersten Landessozialbehörde gemäß §§ 13 f. AG-SGB XII M-V. Diese setzt ihre Schwerpunkte in Umsetzung der Ziele des AG-SGB XII M-V vorrangig auf die Sicherstellung einer einheitlichen Rechtsanwendung, die Begleitung der Sozialhilfeträger bei der Umsetzung von Rechtsänderungen, die Erarbeitung einheitlicher Standards bei der Fallbearbeitung und der Datenerfassung, die Entlastung der Sozialhilfeträger bei der Klärung von Grundsatzfragen, die Implementierung einer einheitlichen Hilfeplanung sowie die Unterstützung der Sozialhilfeträger bei der Gewährleistung angemessener personenzentrierter Hilfen. Dies schließt zwar auch die Beobachtung der Entwicklung der Kosten- und Fallzahlen in der Sozialhilfe mit ein, ist aber nicht ausschließlich auf finanzielle Betrachtungen konzentriert. Die Arbeit der Fachaufsichtsbehörde umfasst mit Blick auf die notwendige Personenzentriertheit insbesondere auch fachliche, qualitative, inhaltliche und rechtliche Aspekte.

Mit Blick auf die notwendige Transparenz, Klarheit und Wirksamkeit des neuen Prüfungsrechts des Landesrechnungshofes sieht der Gesetzentwurf weiterhin vor, dass die kommunalen Körperschaften dieses Prüfungsrechts des Landesrechnungshofes in nach dem SGB VIII, dem SGB IX oder dem SGB XII abzuschließende Rahmenverträge und Vereinbarungen aufnehmen. Dies setzt voraus, dass sie eine der Vertragsparteien sind und die Aufnahme nicht gesetzlich ausgeschlossen ist.

B. Besonderer Teil**Zu Artikel 1****Zu Nummer 1**

Ein Rechnungsprüfungsamt muss schon begriffsnotwendig mit mindestens zwei Bediensteten besetzt sein. Die Einrichtung eines Rechnungsprüfungsamtes beinhaltet insofern die Installation einer eigenständigen Organisationseinheit in der Verwaltung, die sachnotwendig neben dem Amtsleiter über zumindest einen weiteren Rechnungsprüfer verfügen muss. Kleinere Gemeinden haben bislang aus Kostengründen auf die Einrichtung eines Rechnungsprüfungsamtes verzichtet. Mit Blick auf die gestiegenen fachlichen Anforderungen an die örtliche Rechnungsprüfung soll deshalb für Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern die Möglichkeit geschaffen werden, einen geeigneten hauptamtlichen Rechnungsprüfer zu bestellen. Gemeinden, die von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, verfügen nicht über eine eigene Prüfungseinrichtung.

Zu Nummer 2

Artikel 1 ändert das Kommunalprüfungsgesetz (KPG) und führt in § 8 Absatz 3 KPG ein neues Prüfungsrecht des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern ein. Unter der Voraussetzung, dass den kommunalen Körperschaften aufgrund von gesetzlichen oder vertraglichen Regelungen im Zusammenhang mit dem SGB VIII, dem SGB IX oder dem SGB XII finanzielle Prüfungsrechte gegenüber Dritten, z. B. Leistungserbringern, zustehen, wird der Landesrechnungshof ermächtigt, diese finanziellen Prüfungsrechte ebenfalls wahrzunehmen. Hintergrund ist die große Bedeutung der Sozialausgaben sowohl für die kommunalen Haushalte als auch für den Landeshaushalt.

Das Prüfungsrecht des Landesrechnungshofes besteht im gleichen Umfang wie bei den kommunalen Körperschaften. Deren Prüfungsrechte bleiben daneben ausdrücklich unverändert bestehen. Damit ergeben sich durch das neu normierte Prüfungsrecht des Landesrechnungshofes keine verfassungsrechtlichen Einschränkungen. Die Bezugnahme auf das SGB IX erfolgt im Vorgriff auf das Inkrafttreten der Prüfungsregelungen im BTHG zum 1. Januar 2018 und deren Umsetzung in der Praxis ab 1. Januar 2020.

Der neue § 8 Absatz 4 KPG verankert, dass die kommunalen Körperschaften in ihrer Eigenschaft als Vertragspartei in den Vertragsverhandlungen zu Rahmenverträgen und Vereinbarungen nach dem SGB VIII, dem SGB IX und dem SGB XIII das in Absatz 3 gesetzlich verankerte Prüfungsrecht des Landesrechnungshofes aufnehmen. Dies dient der Offenheit und Transparenz gegenüber den Leistungsanbietern sowie der Umsetzbarkeit der Wahrnehmungsbefugnis des Landesrechnungshofes.

Zu Nummer 3

In Anbetracht der Bedeutung der Jahresabschlussprüfung als Instrument für die Steuerung und Kontrolle kommunaler Unternehmen und Einrichtungen sollte immer eine jährliche Prüfung erfolgen. Des Weiteren hat die Norm angesichts der geringen Zahl von Anträgen an Bedeutung verloren.

Zu Nummer 4

Eine Jahresabschlussprüfung als wichtiges Instrument zur Steuerung und Kontrolle von Unternehmen und Einrichtungen durch die kommunalen Gremien sollte grundsätzlich immer erfolgen. Unternehmen und Einrichtungen müssen daher auch so wirtschaftlich betrieben werden, dass der durch die Prüfung verursachte Aufwand aus der Geschäftstätigkeit erwirtschaftet wird. Die derzeit im Falle einer Befreiung vorgesehene Ersatzprüfung durch die Rechnungsprüfungsorgane führt zu einer ordnungspolitisch nicht zu verantwortenden Verschiebung der Aufgaben- und Kostenlast für die Jahresabschlussprüfung von dem Unternehmen oder der Einrichtung auf die Kommune.

Zu Artikel 2

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.