

E: 31.01.2018 *lu*

Prof. Dr. Gregor Kirchhof, LL. M.

Sozialpolitischer Ausschuss
des Landtags Rheinland-Pfalz
Platz der Mainzer Republik 1
55116 Mainz



Rechnungshof – akzessorische Prüfung in den Bereichen des SGB IX und XII
Ausschuss für Soziales und Arbeit, Landtag Rheinland-Pfalz, Anhörung am 1. Februar
2018, Gesetzentwurf zur Änderung der Landeshaushaltsordnung (Drs. 17/4566)

I. Einigkeit in Ausgangspunkt und Ziel – die Frage nach den Kompetenzen des Rechnungshofs

Der Gesetzentwurf (Drs. 17/4566) schlägt vor, die Prüfrechte des Landes in den Bereichen des SGB IX und XII um eine akzessorische Kontrollkompetenz des Landesrechnungshofs zu ergänzen (neuer § 91 Abs. 4 LHO). Vorbild ist eine parallele gesetzliche Regelung des Landes Schleswig-Holstein.¹

Die Debatte des Gesetzentwurfs im Landtag verdeutlicht die Einigkeit über die herausragende Bedeutung der betroffenen sozialen Einrichtungen und über die Notwendigkeit, die Kontrollen in den Bereichen des SGB IX und XII in Maßstab und Durchführung deutlich zu verbessern.² Die zuständige Ministerin schlägt vor, das Land de lege ferenda zu einer anlassbezogenen und anlassunabhängigen Prüfung zu verpflichten.³ Die **Kontroverse** konzentriert sich darauf, ob nur die zuständigen Stellen des Landes die verbesserten Kontrollen durchführen sollen oder ob – wie vorgeschlagen⁴ – **der Rechnungshof mit einer hinzutretenden akzessorischen Prüfung zu beauftragen ist.**

Die vorgeschlagene ergänzende Kontrolle durch den Rechnungshof wird mit **Prüfproblemen** in der Vergangenheit, mit dem erheblichen zu kontrollierenden **Finanzvolumen**, möglichen **Einsparpotentialen**⁵ und den durch den Rechnungshof aufbereite-

¹ Gesetzentwurf, LTag RP-Drs. 17/4566, S. 1.

² Abg. A. Weiland, T. Machalet, S. Wink, D. Köbler und S. Bätzing-Lichtenthäler, Ministerin für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie, 45. Sitzung des Landtags Rheinland-Pfalz vom 23. November 2017, Plenarprotokoll 17/45, S. 2716, 2717 f., 2719, 2720, 2722, 2726.

³ S. Bätzing-Lichtenthäler, Ministerin für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie, 45. Sitzung des Landtags Rheinland-Pfalz vom 23. November 2017, Plenarprotokoll 17/45, S. 2722.

⁴ Gesetzentwurf, LTag RP-Drs. 17/4566; siehe unter II.

⁵ Siehe hierzu Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Jahresbericht 2015, S. 118 ff.

ten Informationen gerechtfertigt, mit denen die **parlamentarische Finanzkontrolle** und die allgemeine **Finanzverantwortung gegenüber dem Steuerzahler** gestärkt würden.⁶ Gegen die vorgeschlagene Prüfkompetenz wurde vorgetragen, die offenen gerichtlichen Verfahren und insbesondere das „derzeit in der Erarbeitung befindliche“ Gesetz zur Stärkung der Kontrollkompetenzen des Landes abzuwarten, das die vorgeschlagene Regelung hinfällig machen könnte.⁷ Der Gesetzentwurf drohe, eine **unwirtschaftliche Doppelprüfung** einzuführen und die **Prüfkompetenzen des Rechnungshofs** zu überdehnen, wenn der gesamte Bereich des SGB IX und XII erfasst werde.⁸ Aufgabe des Rechnungshofs sei nicht, „private Dritte zu kontrollieren, auch wenn sie öffentliche Zuwendungen erhalten.“ Das zuständige Landesamt sei die „**adäquate Institution**“, die Prüfungen durchzuführen.⁹

II. Sachgerechte, verfassungsrechtlich naheliegende Kompetenzerweiterung

Die Rechnungshöfe der Länder und des Bundes erfüllen umfassende **Generalaufträge in richterlicher Unabhängigkeit**,¹⁰ führen **spezialisierte öffentliche Finanzkontrollen** durch (BVerfG, BVerwG).¹¹ Das Grundgesetz, die Landesverfassungen und das einfache Finanzrecht regeln die Prüfkompetenzen der Rechnungshöfe bewusst nicht abschließend,¹² sondern setzen auf gesetzlich erweiterbare Kontrollaufträge. Prüfungsfreie Räume sollen geschlossen werden.¹³ Eine Aufsicht über die private Wirtschaft ist nicht Aufgabe der Rechnungshöfe. Der umfassende Auftrag, die öffentlichen Finanzen zu schützen, erstreckt sich aber auch auf private Stellen „außerhalb der staatlichen Verwaltung [...], denen Verantwortung für das öffentliche Vermögen obliegt.“ Ein berechtigtes Kontrollinteresse ist anzuerkennen, wenn „öffentliche Mittel im öffentlichen Interesse“ eingesetzt werden (BVerwG).¹⁴ Die erwogene akzessorische Prüfkompetenz

⁶ Gesetzentwurf, LTag RP-Drs. 17/4566, S. 3; Abg. *A. Weiland* und *G. Schreiner*, 45. Sitzung des Landtags Rheinland-Pfalz vom 23. November 2017, Plenarprotokoll 17/45, S. 2716, 2725.

⁷ *S. Bätzing-Lichtenthäler*, Ministerin für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie, 45. Sitzung des Landtags Rheinland-Pfalz vom 23. November 2017, Plenarprotokoll 17/45, S. 2721 f.

⁸ Abg. *T. Machalet*, *S. Wink* und *D. Köbler* sowie *S. Bätzing-Lichtenthäler*, Ministerin für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie, 45. Sitzung des Landtags Rheinland-Pfalz vom 23. November 2017, Plenarprotokoll 17/45, S. 2717 f., 2719 f., 2720, 2721 f.

⁹ Abg. *D. Köbler*, 45. Sitzung des Landtags Rheinland-Pfalz vom 23. November 2017, Plenarprotokoll 17/45, S. 2720, 2727 – Hervorhebung nur hier.

¹⁰ Art. 120 Abs. 2 S. 2 Verf. RP.

¹¹ BVerfG, Beschluss vom 7. September 2010 – 2 BvF 1/09, BVerfGE 127, 165 (219 f.); BVerwG, Urteil vom 6. März 2002 – 9 A 16/01, NVwZ 2002, 988 (990); BVerwG, Urteil vom 28. Februar 1986 – 7 C 42/82, NJW 1989, 2843 (2843); *Hufeld*, HStR III, 3. Auflage 2005, § 56 Rn. 9 m.w.N.

¹² Art. 120 Abs. 2 Verf. RP; Art. 114 Abs. 2 GG; § 2 S. 2 RHG RP: „Weitere Aufgaben können dem Rechnungshof nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes übertragen werden.“

¹³ Für den Bund *Siekman*, in: Sachs, GG, 8. Auflage 2018, Art. 114 Rn. 43 f. m.w.N. Zu Recht wird der Anspruch auf eine umfassende Finanzkontrolle betont, die „prüfungsfreie Räume“ aufbricht, zwar „keine allgemeine Kontrollpflicht, noch weniger eine allgegenwärtige Zutrittspflicht, wohl aber ein allgemeines Kontroll- und Zutrittsrecht“ gewährt (*Hufeld*, HStR III, 3. Auflage 2005, § 56 Rn. 9).

¹⁴ BVerwG, Urteil vom 28. Februar 1986 – 7 C 42/82, NJW 1986, 2843 (2843); BVerwG, Urteil vom 11. April, 1995 – 1 C 34/92, NVwZ 1995, 889 (890 ff.); VerfGH NW, Urteil vom 13. Dezember 2011 – VerfGH 11/10, NVwZ 2012, 631 (633): „Die Prüfungsbefugnis des Landesrechnungshofs umfasst auch solche Stellen außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung, die Finanzverantwortung für das Land wahrnehmen.“ *Kube*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 114 Rn. 82: „Weder der Bundesregierung noch dem Parlament als Inhaber

des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz folgt dem umfassenden Generalauftrag der Rechnungshöfe, liegt verfassungsrechtlich nahe, verletzt höherrangiges Recht nicht.

Eine Doppelprüfung wird nicht vorgeschlagen. Ohnehin verletzen parallele Kontrollen z.B. durch einen Landesrechnungshof, ein Bundesland, eine Stiftungsaufsicht und eine private Wirtschaftsprüfungsgesellschaft aufgrund ihrer Unterschiede die Verfassung nicht (BVerwG).¹⁵ Der erwogene neue § 91 Abs. 4 LHO regelt jedoch **keine parallele**, sondern eine **akzessorische Prüfung**. „Soweit dem Land aufgrund von Rechtsvorschriften oder Verträgen“ in den Bereichen des SGB IX und SGB XII „Prüfungsrechte gegenüber Dritten zustehen, können diese durch den Rechnungshof im Rahmen seiner Prüfung nach § 88 Abs. 1 wahrgenommen werden. Die Prüfungsrechte des Landes bleiben daneben bestehen.“ Die vorgeschlagene Kontrolle durch den Rechnungshof lässt die Kompetenzen des Landes unberührt, nimmt folglich dessen Prüfungen auf, beurteilt und ergänzt diese. Wurde bereits ordnungsgemäß kontrolliert, besteht kein weiterer Prüfauftrag des Rechnungshofs. Wurde das Kontrollrecht nicht oder nicht hinreichend genutzt, erfolgt die ergänzende Prüfung. Der Rechnungshof wird nicht mit einer gänzlich neuen Kontrolle beauftragt. Auch wiederholt er nicht bestehende Prüfungen. Der Entwurf regelt eine akzessorische Kontrolle, die **keine Prüfstrukturen dupliziert**. Die Prüfungen durch den Rechnungshof und das Land unterscheiden sich in ihrer Verbindung rechtserheblich. Die Vorgabe, Doppelprüfungen zu vermeiden, betrifft nicht die vorgeschlagene Kompetenzerweiterung, sondern lediglich die Ausübung der Kompetenz. Die ergänzende Prüfung durch den Rechnungshof darf nicht zu einer Doppelprüfung werden, der Rechnungshof die Kontrollen des Landes nicht einfach wiederholen. Eine solche Prüfpraxis liegt dem Rechnungshof fern. Ohnehin muss jeder Kontrollauftrag **verhältnismäßig** erfüllt werden.

Der Gesetzentwurf verbindet die **Kontrollen** der zuständigen Stelle des Landes und des Rechnungshofs. Der Prüfauftrag, der sich auf das SGB IX und SGB XII erstreckt, **überfordert den Rechnungshof nicht**. Der Rechnungshof übt dann eine einfachgesetzlich ergänzte akzessorische Kontrollbefugnis aus, die zu dem verfassungsrechtlich verbindlich vorgegebenen Prüfauftrag tritt. Insbesondere in einer solchen hinzutretenden und verbundenen Prüfung muss und kann der Rechnungshof auf die Kontrolle durch das Land aufbauen, Kapazitäts- und Praktikabilitätsabwägungen anstellen.¹⁶

Die erwogene akzessorische Prüfung verletzt die **Grundrechte** der zu Prüfenden nicht. Selbst bei originären Prüfungen, die höchst sensible Daten betreffen, wird das grundrechtliche Maß gewahrt, wenn die Rechnungshöfe mit den Daten vertraulich umgehen (BVerwG).¹⁷ Wer öffentliche Mittel verwendet, muss sachgerechte Kontrollen dulden. Die **Prüffunktion der Rechnungshöfe** ist „ein in allen Landesverfassungen und in der

des Budgetrechts kann es gleichgültig sein, ob das Gebaren der Mittelempfänger die Zuwendung rechtfertigt oder nicht rechtfertigt. Dies gilt insbesondere dann, wenn der private Zuwendungsempfänger mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe beauftragt ist und nur deshalb Steuermittel erhält.“

¹⁵ BVerwG, Urteil vom 28. Februar 1986 – 7 C 42/82, NJW 1986, 2843 (2845).

¹⁶ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. September 2010 – 2 BvF 1/09, BVerfGE 127, 165 (214); *Engels*, in: BK, GG, Art. 114 Rn. 230; siehe auch § 89 Abs. 2 LHO RP.

¹⁷ BVerwG, Urteil vom 11. Mai 1989 – 3 C 68/85, NJW 1989, 2961 (2962); vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. April 1996 – 1 BvR 1226/89, NJW 1997, 1633 (1633 f.).

Bundesverfassung verankerter **überragend wichtiger Belang des Allgemeinwohls**“ (BVerwG).¹⁸ Der kontrollierende Blick durch den Rechnungshof knüpft an das bestehende Prüfrecht des Landes an. Eine solche ergänzende Prüfkompetenz bewirkt im Vergleich zu der bestehenden Kontrolle keine eigene, die Prüfung untersagende grundrechtliche Betroffenheit.

Die in der **Debatte im Landtag angekündigte Neuregelung** anlassbezogener und anlassunabhängiger Prüfpflichten des Landes in den Bereichen des SGB IX und SGB XII¹⁹ würde die vorgeschlagene Kontrolle durch den Rechnungshof treffend ergänzen, diese nicht hinfällig machen. Die erwogene Aufsicht durch den Rechnungshof unterscheidet sich in seiner Unabhängigkeit und speziellen Prüfkompetenz von der Finanzkontrolle der zuständigen Stelle des Landes, die im Vergleich vor allem eine besondere sozialpolitische Expertise entfaltet.²⁰ Die Prüfungen durch das Land und den Rechnungshof würden sich in den unterschiedlichen Kompetenzen zu einer umfassenden und sachgerechten Kontrolle vervollständigen.

III. Besondere Verantwortung für den Umgang mit öffentlichen Mitteln

Würde dem Rechnungshof die vorgeschlagene Prüfkompetenz versagt, müsste der Landtag im Falle zukünftiger Kontrolldefizite eine erheblich gesteigerte Finanzverantwortung tragen. Die **besonderen Kompetenzen des unabhängigen Rechnungshofs** sollten im Sinne seines **umfassenden Generalauftrags** und der **besonderen Verantwortung für den Umgang mit öffentlichen Mitteln** auch in den Bereichen des SGB IX und SGB XII genutzt werden.

Augsburg, 30. Januar 2018

gez. Prof. Dr. Gregor Kirchhof, LL. M.

¹⁸ BVerwG, Urteil vom 11. Mai 1989 – 3 C 68/85, NJW 1989, 2961 (2962 – Hervorhebung nur hier); vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. September 2010 – 2 BvF 1/09, BVerfGE 127, 165 (214); *Kube*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 114 Rn. 109; *Engels*, in: BK, GG, Art. 114 Rn. 244: Auch wenn Geschäfts-, Betriebs- oder persönliche Geheimnisse von der Prüfung betroffen sind, besteht ein grundsätzlicher „Vorrang des Prüfungsrechts“, der in der Abwägung durchschlägt, wenn der Rechnungshof die Daten vertraulich behandelt.

¹⁹ *S. Bätzing-Lichtenthäler*, Ministerin für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie, 45. Sitzung des Landtags Rheinland-Pfalz vom 23. November 2017, Plenarprotokoll 17/45, S. 2722; siehe bereits unter I.

²⁰ Siehe hierzu Abg. *D. Köbler*, 45. Sitzung des Landtags Rheinland-Pfalz vom 23. November 2017, Plenarprotokoll 17/45, S. 2727.