

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An die
Vorsitzende des Innen- und Rechtsausschusses
Frau Barbara Ostmeier, MdL

An den
Vorsitzenden des Finanzausschusses
Herrn Thomas Rother, MdL

im Hause

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen: L 203 – zu 45b/18
Meine Nachricht vom:

Bearbeiter/in:
Dr. Anika Luch

Telefon (0431) 988-1133
Telefax (0431) 988-1250
Anika.luch@landtag.ltsh.de

29. Januar 2013

**Klagerecht des Landesrechnungshofs
hier: Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Schleswig-Holsteinischen
Landtages vom 23. Januar 2013**

Sehr geehrte Frau Ostmeier,
sehr geehrter Herr Rother,

das beigefügte Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtages vom
23. Januar 2013, das im Auftrag der Fraktion der Piraten erstellt wurde und auf
Wunsch der Fraktion veröffentlicht werden soll, übermittle ich Ihnen zur Kenntnis.

Mit freundlichen Grüßen
Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Dr. Anika Luch

**Der Präsident des
Schleswig-Holsteinischen Landtages**

Wissenschaftlicher Dienst

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An den
Vorsitzenden der
der Piraten-Fraktion
Herrn Dr. Patrick Breyer, MdL

im Hause

Ihre Nachricht vom: 04.12.2012

Mein Zeichen: L 203 – 45b/18

**Bearbeiter/-in:
Dr. Anika D. Luch**

**Telefon (0431) 988-1133
Telefax (0431) 988-1250
anika.luch@landtag.ltsh.de**

23. Januar 2013

Klagerecht des Landesrechnungshofs

Sehr geehrter Herr Dr. Breyer,

Sie haben den Wissenschaftlichen Dienst gebeten, zu prüfen, ob dem Landesrechnungshof ein gesetzliches oder verfassungsrechtliches Klagerecht (Feststellungsklage) gegen Verletzungen haushaltsrechtlicher Bestimmungen eingeräumt werden kann und ggf. einen Formulierungsvorschlag zu erarbeiten. Dieser Bitte kommen wir im Folgenden gern nach. Auf Ihre ebenfalls auf den Landesrechnungshof bezogene Frage zur verpflichtenden Vereinbarung eines Prüfungsrechts in Eingliederungsvereinbarungen kommen wir gesondert zurück.

I. Stellung und Aufgabe des Landesrechnungshofs

Art. 57 Abs. 1 der Landesverfassung (LV) räumt dem Landesrechnungshof (LRH) eine selbständige Stellung als oberste Landesbehörde ein, die nur dem Gesetz unterworfen ist. Gemäß Art. 56 LV, § 2 LRH-G überwacht der Landesrechnungshof die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes. Er untersucht hierbei die zweckmäßigste, wirtschaftlichste und einfachste Gestaltung der öffentlichen Verwaltung. Der Landesrechnungshof übermittelt jährlich das Ergebnis seiner Prüfung gleichzeitig dem Landtag und der Landesregierung. Daneben kann er die Öffentlichkeit über eine abgeschlossene Prüfungstätigkeit informieren. Der Landesrechnungshof hat sich ferner auf Ersuchen des Landtages oder der Landesregierung über Fragen gutachtlich zu äußern, die für die Bewirtschaftung öffentlicher Mittel von Bedeutung sind.

II. Klagebefugnisse

Bislang werden dem Landesrechnungshof keine ausdrücklichen besonderen Klagebefugnisse in verfassungs- oder verwaltungsgerichtlichen Streitigkeiten eingeräumt.

1. Bestehende Klage- bzw. Antragsbefugnisse (de lege lata)

Dem Rechnungshof stehen nach geltender Rechtslage allenfalls Wehrmöglichkeiten zur Wahrung seiner eigenen verfassungsrechtlich eingeräumten Rechte zu.

Soweit Eingriffe in die Unabhängigkeit der Mitglieder des Rechnungshofs zu beklagen sind oder der Umfang der Prüfungskompetenz in Frage steht, ist allerdings bereits streitig, ob der Rechnungshof ein „anderer Beteiligter“ im Sinne des Art. 44 Nr. 1 LV im Organstreitverfahren sein kann.¹ Die Enquete-Kommission „Verfassungs- und Parlamentsreform“ hatte in ihrem Schlussbericht ausdrücklich festgehalten, dass von der Regelung einer Antragsbefugnis des LRH im verfassungsgerichtlichen Organstreitverfahren abgesehen werde, weil sich diese aus der Interpretation der empfohlenen Vorschriften hinsichtlich des Organstreits ergebe.² In der Rechtsprechung ist diese Frage bislang nicht geklärt.³ Verweigert eine nicht im Organstreitverfahren antragsbefugte Stelle dem LRH die Ausübung seiner (zumindest auch) einfachgesetzlich gewährleisteten Befugnisse, so ist hierfür nach der Rechtsprechung in jedem Fall der Verwaltungsrechtsweg eröffnet.⁴

Mit diesen beiden Möglichkeiten des Antrags im Organstreitverfahren bzw. der verwaltungsgerichtlichen Klage ist jedoch nicht die Möglichkeit verbunden, Einzelmaßnahmen

¹ Dagegen *Wilke*, in: Caspar u. a., Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 44 Rn. 18. Bejahend *Kube*, in: Maunz/Dürig, GG, Losebl. Stand: 2012, Art. 114 Rn. 26; *Häußer*, DÖV 1998, 544; *Raabe*, in: Caspar u. a., Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 57 Rn. 12 ff. m. w. N. zum Streitstand, a.a.O. Rn. 11. In § 63 BVerfGG ist der Bundesrechnungshof nicht als möglicher Beteiligter genannt.

² LT-Drs. 12/180, S. 79 f.; dazu *Raabe*, in: Caspar u. a., Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 57 Rn. 4, 12; siehe auch LT-Drs. 12/128, S. 8.

In **Hessen** ist gemäß § 42 Abs. 2 Satz 2 Staatsgerichtshofgesetz eine Antragsbefugnis des Rechnungshofs im Organstreitverfahren („Verfassungsstreitigkeit“) für seine originären Befugnisse aus Art. 144 der Landesverfassung („Die Rechnungen über den Haushaltsplan werden vom Rechnungshof geprüft und festgestellt. Die allgemeine Rechnung über den Haushalt jedes Jahres und eine Übersicht der Staatsschulden werden mit den Bemerkungen des Rechnungshofs und der Stellungnahme der Landesregierung zu deren Entlastung dem Landtage vorgelegt.“) normiert.

³ Für die Landesrechnungshöfe hat das BVerfG die Frage der Antragsbefugnis zumindest offen gelassen, BVerfGE 92, 130 (133) m. w. N. Nach dem LVerfG Brandenburg kann der LRH zumindest Antragsgegner sein, NVwZ 1998, 209.

⁴ Vgl. BVerfGE 74, 69 (75); BVerwGE 116, 92; OVG Münster, NJW 1980, 137; OVG Lüneburg, NJW 1084, 2652; ferner BVerwGE 74, 58; VG Schleswig, Urt. v. 30.9.2004, Az.: 6 A 17/03, n. v.; *Raabe*, in: Caspar u. a., Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 57 Rn. 14.

men der Haushalts- und Wirtschaftsführung auf ihre objektive Verfassungs- oder Rechtmäßigkeit hin gerichtlich überprüfen zu lassen. Es geht vielmehr allein um die Wahrung der subjektiven Rechte des LRH.

2. Weiterbildungsmöglichkeiten (de lege ferenda)

Als Erweiterung der Klage- oder Antragsbefugnisse des LRH durch gesetzliche Änderungen sind zunächst – ohne eine gleichzeitige Betrachtung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen (dazu unter 3.) – die folgenden prozessualen Möglichkeiten denkbar.

a) Antragsbefugnis im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle

Haushaltsgesetz und Haushaltsplan sind bislang grundsätzlich nicht Gegenstand, sondern Maßstab für die Rechnungsprüfung. Eine verbindliche Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit der Bestimmungen des Haushaltsgesetzes liegt außerhalb der dem LRH durch Art. 56 LV überwiesenen Aufgaben.⁵ Der LRH kann die Haushaltsansätze und ihre Verwendung zwar als verfassungswidrig beanstanden, dies bleibt aber ohne Einfluss auf die Gültigkeit der Bestimmungen des Haushaltsgesetzes.⁶ Insbesondere schließt die Formulierung von Art. 44 Nr. 2 LV zur **abstrakten Normenkontrolle** aus, dass neben der Landesregierung oder einem Drittel der Mitglieder des Landtages der Rechnungshof die Verfassungswidrigkeit des Haushaltsgesetzes rügen könnte.

Zur Justiziabilitätssteigerung innerhalb der Finanzkontrolle wird daher in der Literatur u. a. die Erweiterung des Kreises der Antragsberechtigten im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle um die Rechnungshöfe vorgeschlagen, um die einseitige Abhängigkeit der Verfassungsgerichte von der Antragstellung der Oppositionsfraktionen zu beseitigen.⁷ Der LRH wäre nach entsprechender Änderung der Landesverfassung und des Landesverfassungsgerichtsgesetzes in der Lage, bereits die Haushaltsaufstellung sowie die Aufnahme von Krediten oder die Übernahme von Sicherheits- und Gewährleistungen überprüfen zu lassen.

b) Verfassungsgerichtliche Streitigkeit über den Haushaltsvollzug

Eine verfassungsgerichtliche „Klagebehörde“ in Bezug auf Rechtsverstöße bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung ist in der Verfassung ebenfalls nicht vorgesehen.⁸

⁵ Vgl. *Brockmeyer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, GG, 2. Aufl. 2011, Art. 114 Rn. 16.

⁶ BVerfGE 20, 56 (95 f.).

⁷ *Neidhardt*, Staatsverschuldung und Verfassung, 2010, S. 230 ff. m. w. N.

⁸ *Raabe*, in: Caspar u. a., Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 57 Rn. 12 m. N.

Denkbar wäre insofern die Etablierung eines verfassungsgerichtlichen Verfahrens, in dessen Rahmen auf Antrag des LRH einzelne konkrete Verstöße gegen die haushaltsrechtlichen Vorgaben *der Landesverfassung* rechtskräftig festgestellt werden könnten. Da die haushaltsrechtlichen Verfassungsvorgaben jeweils objektive Vorgaben darstellen oder interorganschaftliche Rechte betreffen,⁹ die nicht dem LRH als eigene Rechte zugeordnet werden können, könnten sie nicht zum Gegenstand eines durch den LRH eingeleiteten Organstreitverfahrens gemacht werden, selbst wenn von der Beteiligtenfähigkeit des LRH ausgegangen würde. Es müsste folglich ein besonderes, objektives Beanstandungsverfahren für die verfassungsgerichtliche Finanzkontrolle in Art. 44 LV ergänzt werden, in dem dem LRH ein Antrags- oder Klagerecht eingeräumt würde.¹⁰

c) Verwaltungsgerichtliche Streitigkeit zur Rüge der Rechtswidrigkeit einer Einzelmaßnahme

Soweit es um die Rüge der Rechtswidrigkeit konkreter finanzwirksamer Maßnahmen anhand der einfachgesetzlichen Vorgaben in der LHO, dem HGrG, dem Kommunalprüfungsgesetz pp. durch die jeweils handelnden Stellen geht, kommt eine Zuständigkeit des Landesverfassungsgerichts, das als Wächter der Landesverfassung fungiert, nicht in Betracht. Eine entsprechende neue verwaltungsgerichtliche Verfahrensart und Klagebefugnis zugunsten der Rechnungshöfe würde zumindest einfachgesetzlichen Handlungsbedarf begründen (ggf. auch für den Bundesgesetzgeber¹¹):

aa) Zunächst wäre die gerichtliche Zuständigkeit fraglich. Für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit haushaltswirksamer Maßnahmen am Maßstab des einfachgesetzlichen Rahmens kämen sowohl das Verwaltungsgericht (§ 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO) als auch das Obergericht in Betracht.¹² Letzteres würde jedoch die Notwendigkeit einer entsprechenden bundesrechtlichen (aufdrängenden) Sonderzuweisung an das OVG durch Änderung des § 48 VwGO begründen.¹³

⁹ Siehe dazu unten, Gliederungspunkt 3. a) ee).

¹⁰ Dem würden sich weitere entsprechende Ergänzungen des Landesverfassungsgerichtsgesetzes anschließen.

¹¹ Siehe Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG.

¹² Eine Zuständigkeitseröffnung beim Finanzgericht wäre demgegenüber nicht angezeigt, da dessen Zuständigkeit im Bereich der Einnahmen und nicht der Ausgaben des Landes angesiedelt ist.

¹³ Bei § 40 Abs. 1 Satz 2 VwGO handelt es sich um die Möglichkeit einer *abdrängenden* Sonderzuweisung durch Landesrecht. Vgl. *Ehlers*, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Losebl. Stand: 2012, § 40 Rn. 30 – zit. nach Beck-online. Aufdrängende Sonderzuweisungen durch Landesrecht sind nur gemäß § 187 VwGO in bestimmten, abschließend benannten Bereichen möglich, die vorliegend nicht einschlägig sind.

bb) § 43 Abs. 1 VwGO lässt eine Feststellungsklage ferner nur zu, wenn der Kläger ein berechtigtes Interesse (im Sinne eines Rechtsschutzbedürfnisses) an der baldigen Feststellung hat.¹⁴ Objektive Verfahren zur Ermittlung der Verfassungs- oder Rechtmäßigkeit (Normenkontrollverfahren) bilden im gesamten Rechtsschutzsystem die Ausnahme. Herkömmlicherweise beschränkt die Rechtsordnung auch die einfachgesetzlichen Klagebefugnisse auf diejenigen, die in ihren Rechten verletzt, d.h. in ihren rechtlich geschützten Interessen unmittelbar und konkret betroffen, sind.¹⁵ Für die Zulässigkeit einer haushaltsrechtlichen Feststellungsklage nach § 43 VwGO müsste daher ein berechtigtes Feststellungsinteresse für den Landesrechnungshof bspw. im LRH-G oder der Landeshaushaltsordnung normiert werden.

cc) Schließlich bleibt fraglich, ob die Feststellung eines Verstoßes gegen haushaltsrechtliche Vorgaben als Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses im Sinne des § 43 VwGO eingestuft werden kann. In einem weiten Sinn wird unter Rechtsverhältnis eine rechtliche Beziehung verstanden. Da das Recht Verhaltensordnung ist, handelt es sich um eine Beziehung zwischen Adressaten von Rechtsnormen, also *zwischen Rechtssubjekten* oder Teilen von diesen.¹⁶ Dem Umstand geschuldet, dass die haushaltsrechtlichen Bindungen nicht als Pflichten gegenüber dem LRH ausgestaltet sind, wäre ggf. eine bundesgesetzliche Anpassung des § 43 VwGO oder die Ergänzung der VwGO um eine besondere Klageart erforderlich. Dies könnte sich erübrigen, wenn sich durch die landesgesetzliche Formulierung des berechtigten Feststellungsinteresses (siehe bb), die haushaltsrechtlichen Bindungen als Verpflichtungen (zumindest auch) gegenüber dem LRH einordnen ließen.

3. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

Abgesehen von den genannten praktischen Verfahrensfragen, wären bei den Überlegungen zur Einführung einer entsprechenden Klage- oder Antragskompetenz des LRH die folgenden verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen und Erwägungen im Besonderen zu berücksichtigen.

¹⁴ Pietzcker, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Losebl. Stand: 2012, § 43 Rn. 32 – zit. nach Beck-online.

¹⁵ Von Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1977, S. 303 m. N.

¹⁶ Pietzcker, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Losebl. Stand: 2012, § 43 Rn. 5 – zit. nach Beck-online.

a) Verfassungsrechtliche Aufgabenverteilung de lege lata – Funktionsgerechtigkeit der Organstruktur

Bei der Ergänzung des Aufgabenspektrums des LRH ist die verfassungsrechtlich vorgesehene Aufgabenverteilung zwischen den unterschiedlichen Staatsgewalten und Organen zu beachten. Dies bedeutet, dass das Gesamtsystem bei einer Aufgabenergänzung Berücksichtigung finden muss. Der Grundsatz der Funktionsgerechtigkeit der Organstruktur erfordert eine jeweils funktionsgerechte Kompetenzausstattung und -verteilung. Die Einführung eines Klagerechts des LRH dürfte daher entweder von vornherein nicht zu systemwidrigen Verschiebungen innerhalb des Gesamtgefüges führen oder es müssen die Rahmenbedingungen der Aufgabenverteilung insgesamt überdacht und ggf. abgeändert werden.

aa) Anders als die Gerichte trifft der LRH keine Entscheidung. Seine Aufgabe ist nach geltender Rechtslage lediglich Information, nicht Dezision.¹⁷ Diese Kontrollfunktion würde zwar durch die Einräumung einer eigenen Antragsbefugnis gestärkt und effektiviert.¹⁸ Im Zusammenhang mit der Diskussion um die Einräumung der Antragsbefugnis der Rechnungshöfe im Normenkontrollverfahren wird jedoch eingewandt, dass mit einer solchen Befugnis eine Funktionenverschiebung im Staatsgefüge einhergehen würde. Diese sei mit Blick auf die Rolle und Aufgabenverteilung sowohl der Rechnungshöfe als auch der Verfassungsgerichte problematisch:

Der Rechnungshof sei als unabhängige Instanz konzipiert ohne Entscheidungsrechte, dafür mit ausreichend Spielraum für deutliche Zweckmäßigkeitseinschätzungen.¹⁹ Diese sollten gerade nicht Klagegegenstand eines gerichtlichen Verfahrens sein. Die „Verselbständigung“ der Rechnungshöfe gegenüber den drei Staatsgewalten²⁰ garantiere die Unverfälschtheit der Informationen, welche von den Rechnungshöfen bereitgestellt werden. Die Furcht vor einer Zweckfärbung müsse notwendig zunehmen, würden die Rechnungshöfe vermehrt in den „Schlagabtausch des politischen Alltags“ verstrickt.²¹

¹⁷ Kisker, NJW 1983, 2167 (2169).

¹⁸ Vgl. Neidhardt, Staatsverschuldung und Verfassung, 2010, S. 234.

¹⁹ Heun, in: Dreier, GG, Art. 114 Rn. 31: Die rechtliche Sanktionslosigkeit der Entscheidungen des Rechnungshofs ist „notwendiges Korrelat der umfassenden Kontrollkompetenzen“.

²⁰ Vgl. auch Drs. 12/180, S. 77 f.: „Allgemeiner Auffassung nach ist der Landesrechnungshof damit verfassungsrechtlich weder ein bloßes Hilfsorgan des Landtags noch ein solches der Landesregierung; es handelt sich vielmehr um ein unabhängiges, mit einem verfassungsrechtlichen Sonderstatus versehenes Organ der Finanzkontrolle.“

²¹ Jochum, finanzreform 2004, 92 (102 f.).

bb) Hinzukommt, dass die (begleitende und zukunftsorientierte) Beratungsfunktion der Rechnungshöfe²² stetig an Bedeutung gewinnt. Auch insofern wird eingewandt, diese lasse sich nicht mit einer gleichzeitigen Antrags- oder Klagebefugnis der Rechnungshöfe vereinbaren. Zu groß würde sonst die Versuchung, Verwaltung und Gesetzgebung unter Hinweis auf prozessrechtliche Möglichkeiten nicht bloß beratend zur Seite zu stehen.²³ Umgekehrt könnte der LRH durch die Einräumung einer Klage- bzw. Antragsbefugnis in die rechtfertigungsbedürftige Gemengelage gebracht werden, einerseits Kritik an einer Maßnahme geübt, andererseits aber von einer Klageerhebung oder Antragstellung abgesehen zu haben.²⁴

cc) Im Falle der Einräumung von Klage- oder Antragsbefugnissen des LRH in gerichtlichen Verfahren müsste die Aufgabenzuweisung an den LRH abgeändert werden.

Die Kontrolle durch den LRH vollzieht sich im Rahmen der Haushaltskontrolle grundsätzlich zum Abschluss des Haushaltskreislaufs;²⁵ der LRH soll nicht den laufenden Haushaltsvollzug lähmen bzw. unmittelbar beeinflussen. Die jährlichen Berichte der Rechnungshöfe dienen dem Zweck, dass die *Volksvertretungen* die Entlastung der Regierung (§ 114 Abs. 2 LHO) beschließen, da die Exekutive in *parlamentarischer Verantwortlichkeit* steht. Der LRH hat insofern die Kontrolltätigkeit der Legislativen zu unterstützen. Er verfügt daher nach geltendem Recht lediglich über interne Prüfungs-, Kontroll- und Beanstandungskompetenzen.²⁶ Eine eigene, nach außen gerichtete Klägerrolle für Einzelmaßnahmen ist nicht vorgesehen und würde den LRH in eine andere Funktion heben. Der LRH überwacht außerdem nach Art. 56 Abs. 1 LV bislang *selbst* die Haushalts- und Wirtschaftsführung und initiiert nicht einzelmaßnahmeorientierte gerichtliche Feststellungen.

²² Die parallele Zuständigkeit der Rechnungshöfe für Prüfung und Beratung wird bereits für sich genommen – ohne Einräumung eines darüber hinausgehenden (An-) Klagerechts – als problematisch eingestuft. Siehe bspw. *Brockmeyer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, GG, 2. Aufl. 2011, Art. 114 Rn. 11.

²³ Vgl. *Jochum*, finanzreform 2004, 92 (102 f.) m. w. N.; ebenso *Neidhardt*, Staatsverschuldung und Verfassung, 2010, S. 234 f. m. w. N. So auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Wiesbaden 2007, S. 113. Siehe auch *Neidhardt*, Staatsverschuldung und Verfassung, 2010, S. 234 f. m. w. N.

²⁴ *Jochum*, finanzreform 2004, 92 (109), stellt fest: „Die Rechnungshöfe (...) scheiden aus organisationsrechtlichen und funktionalen Gründen als prozessualer ‚Sachwalter‘ der objektiven Finanzrechtsordnung aus.“

²⁵ LT-Drs. 12/180, S. 74 m. w. N.

²⁶ LVerfG Brandenburg, NVwZ 1998, 209.

Auch die Funktionszuweisungen *de lege lata* an die Exekutive und Legislative sind zu berücksichtigen. Stehen haushaltsrechtliche Verstöße des nachgeordneten Bereichs in Rede, so ist es Sache der Aufsichtsbehörden, geeignete Maßnahmen zu ergreifen. Handelt es sich um Pflichtverletzungen der Landesregierung, sind die Mittel der parlamentarischen Kontrolle einzusetzen. § 114 LHO weist insofern dem Landtag auch einfachgesetzlich die Befugnis zu, im Rahmen der Entlastung wesentliche Sachverhalte festzustellen und über einzuleitende Maßnahmen zu beschließen; der Landtag kann auch bestimmte Sachverhalte ausdrücklich missbilligen. Diese Aufgabe soll folglich nicht der Rechtsprechung zukommen.

dd) Antrags- und Klagebefugnisse in gerichtlichen Verfahren gegen den Staat bzw. die unterschiedlichen staatlichen Stellen sind im geltenden Rechtssystem grundsätzlich auf Fälle der Selbstbetroffenheit (in eigenen Rechten) beschränkt. Objektive Kontrollverfahren wie die abstrakte Normenkontrolle bilden die Ausnahme und bedürfen einer besonderen Rechtfertigung, die vorzutragen wäre. Bei einer Verfassungsstreitigkeit wäre zudem zu berücksichtigen, dass der LRH gerade nicht zu den Verfassungsorganen zählt, weil er keine staatsleitende Tätigkeit ausübt und ihm keine externen Entscheidungskompetenzen zugestanden werden.²⁷ Eine Antrags- oder Klagebefugnis gegen ein Verfassungsorgan ohne Betroffenheit in eigenen Rechten bedürfte insofern zumindest einer gesonderten Begründung.

ee) Im Falle eines objektiven verfassungsgerichtlichen Beanstandungsverfahrens wäre darüber hinaus zu berücksichtigen, dass als verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab für haushalterische Einzelmaßnahmen in der Landesverfassung nur wenige Vorgaben zu finden sind: Art. 56 Abs. 1 Satz 2 LV erwähnt als Prüfungsaufgabe des LRH „die zweckmäßigste, wirtschaftlichste und einfachste Gestaltung der öffentlichen Verwaltung“ sowie allgemein in Art. 52 Abs. 1 Satz 2 LV das „unvorhergesehene und unabweisbare Bedürfnis“ für über- und außerplanmäßige Ausgaben. Konkretere Pflichten normiert Art. 51 LV, wenn dort die Voraussetzungen für Maßnahmen der Haushaltswirtschaft bis zur Feststellung des Landeshaushalts, soweit der Haushaltsplan nicht vor Beginn des Rechnungsjahres durch Gesetz festgestellt worden ist, genannt werden. Im Übrigen besteht die konkrete Pflicht der Veranschlagung aller Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsplan (Art. 50 LV) oder der gesetzlichen Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten oder Übernahme von Si-

²⁷ LVerfG Brandenburg, NVwZ 1998, 209. Siehe auch *Raabe*, in: Caspar u. a., Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, Art. 57 Rn. 6 m.w.N.

cherheits- und Gewährleistungen (Art. 53 LV). Hinzutritt die Pflicht der Regierung zur vollständigen Rechnungslegung (Art. 55 LV) sowie zum Bericht aus Art. 52 Abs. 2 LV.

Einerseits spielt diese Übersicht eine Rolle für die Frage der Zweckmäßigkeit der Etablierung einer besonderen Verfassungsstreitigkeit, in deren Rahmen ausschließlich die aufgelisteten verfassungsrechtlichen Pflichten überprüft werden könnten. Andererseits betreffen die Vorgaben des Art. 50 und 53 LV das Haushaltsgesetz bzw. entsprechende Ermächtigungsgesetze, die von den Antragsberechtigten im Wege der abstrakten Normenkontrolle angegriffen werden können.²⁸ Die vollständige Rechnungslegung (Art. 55 LV) bzw. die Berichtspflicht aus Art. 52 Abs. 2 LV betreffen demgegenüber interorganschaftliche Pflichten der Landesregierung gegenüber dem Landtag, die im Falle einer Missachtung im Organstreitverfahren zwischen Landtag und Landesregierung geltend gemacht werden können. Außerdem stehen diese Pflichten in unmittelbarem Zusammenhang mit der Entlastung der Landesregierung; etwaige Verletzungen sind daher auch im parlamentarischen Verfahren der Entlastung zu berücksichtigen. Fraglich bleibt daher, ob eine parallele Beanstandungsmöglichkeit durch einen insoweit nicht selbst in seinen Rechten betroffenen Dritten geschaffen werden soll.

b) Gerichtliche Kontrolle der unbestimmten haushaltsrechtlichen Rechtsbegriffe

Da es sich bei den im Zentrum der Prüfungstätigkeit des LRH stehenden Prüfungsmaßstäben um generalklauselartige unbestimmte Rechtsbegriffe handelt, ist fraglich, inwiefern sie einer effektiven gerichtlichen Feststellung über die Verfassungs- oder Rechtmäßigkeit einzelner vom LRH beanstandeter Maßnahmen zugänglich sind.

„Wirtschaftlich“ ist ein Verhalten, bei dem die Kosten in einem angemessenen Verhältnis zum Ertrag stehen. Eine Antwort auf die Frage, was „angemessen“ ist, lässt sich jedoch ohne wertende Gewichtung auch des erhofften Ertrags, also des „politisch“ gesetzten Ziels, nicht geben. Der Begriff „wirtschaftlich“ ist ebenso wie „zweckmäßig“, „einfach“, „sparsam“ oder das „unabweisbare Bedürfnis“ ein unbestimmter Rechtsbegriff. Die Ausfüllung solcher Rechtsbegriffe im Gesetzesvollzug sind zwar grundsätzlich nicht einer gerichtlichen Überprüfung entzogen. Der weite Auslegungsraum bedingt jedoch einen weiten Beurteilungsspielraum. Dies bedeutet für den Richter, dass er sich auf die Beanstandung von Beurteilungsfehlern zu beschränken hat.

²⁸ Oder im Organstreitverfahren zwischen Landtag und Landesregierung, falls eine Kreditaufnahme oder Übernahme einer Sicherheits- oder Gewährleistung ohne gesetzliche Ermächtigung erfolgt ist.

Er darf nicht an Stelle der politisch verantwortlichen Staatsorgane entscheiden (sog. „judicial self restraint“), denn das richterliche Entscheiden in Unabhängigkeit ist nur solange unproblematisch, weil und solange es sich darauf beschränkt, die vom Gesetz- und Verordnungsgeber bereits im wesentlichen normativ vorgezeichnete Entscheidung auf den Einzelfall hin zu konkretisieren (Art. 20 Abs. 2 Satz 1, 97 Abs. 1 GG).²⁹

Der LRH prüft seiner gesetzmäßigen Rolle als „Wächter der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“³⁰ entsprechend nicht nur die Ordnungsgemäßheit einschließlich der Rechtmäßigkeit, sondern auch die Wirtschaftlichkeit einschließlich der Zweckmäßigkeit.³¹ Soweit das Schutzgut der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 90 Nr. 3 LHO) gefährdet ist, enthält sich der LRH daher nicht der (abwägenden) Wertung der gesetzten Ziele finanzwirksamer Maßnahmen.³² Diese häufig im Rahmen der haushaltsrechtlichen Generalklauseln im Mittelpunkt stehenden Zweckmäßigkeitserwägungen des LRH sind nur sehr eingeschränkt gerichtlich auf grobe Abwägungsfehler überprüfbar. Die Effektivität der gerichtlichen Kontrolle unterliegt insoweit gewissen Vorbehalten; sie wäre häufig nicht in der Lage, die Bemerkungen des LRH zu bestätigen.

Diese Erwägungen begründen zwar nicht die Unzulässigkeit eines Klagerechts des LRH, sie sollten aber bei der genauen Formulierung eines Feststellungsinteresses des LRH in den Blick genommen werden. Das verfahrensrechtliche Initiativrecht wäre insofern einerseits – wie die Formulierung Ihrer Frage bereits erkennen lässt – in das freie Ermessen der Mitglieder des LRH zu stellen (Klagerecht, nicht Klagepflicht) und andererseits könnten die zulässigen Verfahrensgegenstände auf konkrete Einzelbestimmungen beschränkt werden, die für eine gerichtliche Überprüfung geeignet erscheinen oder bestimmte Verhaltenserwartungen als Folge einer gerichtlichen Feststellung zu begründen in der Lage sind.

²⁹ Vgl. *Kisker*, NJW 1983, 2167 (2168 f.).

³⁰ Siehe *Kisker*, NJW 1983, 2167 (2168 f.).

³¹ Vgl. dazu LT-Drs. 12/180, S. 74 m. w. N.

³² Inwiefern sich die Rechnungshöfe politischer Bewertungen zu enthalten haben, ist streitig, siehe dazu nur *Brockmeyer*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, GG, 2. Aufl. 2011, Art. 114 Rn. 17; *Kisker*, NJW 1983, 2167 jeweils m. w. N. Die Zweckmäßigkeitserwägungen des LRH sind jedoch in jedem Fall nicht voll gerichtlich überprüfbar.

c) Bestätigung der Feststellungen einer unabhängigen Instanz durch eine weitere

Bei der Frage, ob sich eine gerichtliche Überprüfungsmöglichkeit der Feststellungen des LRH in das verfassungsrechtliche Kompetenzgefüge systematisch einfügt, wäre abschließend folgender Umstand in die Erwägungen mit einzubeziehen:

Die gerichtliche Überprüfungsmöglichkeit bedeutet, dass die Feststellung einer unabhängigen Stelle durch eine andere unabhängige Institution bestätigt oder abgelehnt würde. Die Mitglieder des Rechnungshofs genießen ebenso wie die zur Entscheidung berufenen Richter richterliche Unabhängigkeit im Rahmen der Rechts- und Gesetzesbindung (Art. 97 Abs. 1, 114 Abs. 2 GG). Die Kritik und Beratung des Rechnungshofs ist folglich bereits nach dem verfassungsrechtlichen Auftrag neutral und unabhängig, strikt an den haushaltsrechtlichen Vorgaben orientiert angelegt. Es stellt sich daher die Frage, ob einer – soweit außerhalb der Zweckmäßigkeitserwägungen des LRH überhaupt möglichen – gerichtlichen Bestätigung der jeweils am Maßstab des Gesetzes vorgenommenen Bemerkungen des LRH ein Mehrwert innewohnt. Die gerichtliche Feststellung eines haushaltsrechtlichen Verstoßes bleibt für sich genommen ebenso folgenlos (d.h. ohne rechtsgestaltende, kassatorische Wirkung) wie die Feststellungen des LRH selbst.³³ Der Unterschied besteht zwar in der formellen Rechtskraft, in der das gerichtliche Urteil, nicht aber die Feststellung des LRH erwächst. In beiden Fällen erwächst aber aus der Verfassungs- und Organtreue sowie dem Rechtsstaatsprinzip die Erwartung, dass die jeweils angesprochenen Verfassungsorgane den an Recht und Gesetz orientierten Feststellungen Folge leisten werden. Umgekehrt bergen von der Einschätzung des LRH abweichende Entscheidungen die Gefahr, das Ansehen der Unabhängigkeit und Fachkompetenz des LRH in der Außen- und Darstellung zu mindern – mögen diese im Einzelfall auch nur dem Umstand geschuldet sein, dass die Zweckmäßigkeitserwägungen des LRH nicht (voll) gerichtlich überprüfbar und damit auch nicht bestätigbar waren.

³³ Ein „Mehr“ an Rechtswirkung als die bloße Feststellung eines Verstoßes gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen, bspw. in Form einer Rückgängigmachung rechtswidriger Maßnahmen (Kassation) durch das Gerichtsurteil, bildet keine Regelungsoption, da solche Rechtswirkungen, die über eine nachträgliche Feststellung der Rechtswidrigkeit hinausgingen (möglicherweise auch in Form einstweiligen Rechtsschutzes bereits vor Vollzug der haushaltsrelevanten Maßnahme), den Haushaltsvollzug (v. a.) der Exekutiven über Gebühr lähmen würden, obwohl die Kontrolle der Regierung Sache des Parlaments ist, dem selbst eine solche Befugnis nicht zusteht.

4. Ergebnis

Die Formulierung eines Klage- oder Antragsrechts des LRH bedingt neben der grundsätzlichen Frage der Verankerung auf Verfassungs- oder einfachgesetzlicher Ebene einerseits die Notwendigkeit, das Kompetenzgefüge der Landesverfassung ganzheitlich in den Blick zu nehmen und ggf. anzupassen, um eine systemkonforme Einpassung dieser neuen Aufgabe zu ermöglichen. Andererseits werden bestimmte verfahrensrechtliche Fragen aufgeworfen, die ggf. Änderungsbedarf im Bundesrecht auslösen.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen jederzeit gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Anika Luch