



Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

WD 1-1/52-1615

14. Juni 2011

Zulässigkeit des Antrags der CDU-Fraktion: „Gutachtliche Prüfung der beabsichtigten Fusion der Oberlandesgerichte und der Generalstaatsanwaltschaften durch den Landesrechnungshof“ (Drucksache 16/12)

A. Auftrag

Vor dem Hintergrund des von der CDU-Fraktion für die 4. Plenarsitzung am 15. Juni 2011 eingebrachten Antrags, mit welchem der Rechnungshof um eine gutachtliche Äußerung ersucht werden soll (LT-Drucks. 16/12), hat die Fraktion der SPD um möglichst kurzfristige Stellungnahme zur Zulässigkeit dieses beantragten Ersuchens gebeten.

B. Stellungnahme

Vorauszuschicken ist, dass es sich in Anbetracht der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit und im Interesse einer noch zeitgerechten Vorlage bei der nachfolgenden Stellungnahme nur um eine erste Einschätzung handeln kann, die sich notwendig auf die Darstellung der wesentlichen Grundlagen zu konzentrieren hatte. Zu berücksichtigen ist ferner, dass das Problemfeld einfachrechtlicher und verfassungsrechtlicher Begrenzungen für gutachtliche Äußerungen nach § 88 Abs. 3 der Landeshaushaltsordnung (LHO)¹ bislang weder im wissenschaftlichen Schrifttum noch in der Rechtsprechung hinreichend aufgearbeitet ist, was notwendig zu Unwägbarkeiten führt.

Ausgangspunkt der folgenden Stellungnahme ist zunächst die Darstellung von Gegenstand und Begründung des genannten Antrags der Fraktion der CDU (dazu unter I.). Hiervon ausgehend wird im Anschluss der Frage nachgegangen, welche Gegenstände einfachgesetzlich

¹ Vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972, S. 2), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 17. Juni 2008, BS 63-1

nach § 88 Abs. 3 LHO für eine gutachtliche Äußerung als zulässig in Betracht kommen (unter II.). Sodann wird die mit dem Antrag aufgeworfene verfassungsrechtliche Problemlage skizziert, auf deren Grundlage zu diskutieren ist, inwieweit Grenzen im Hinblick auf den Grundsatz der Gewaltenteilung und angesichts von Funktion und Aufgabenstellung des Rechnungshofs bestehen könnten (unter III.).

I. Gegenstand und Begründung des Antrags (LT-Drucks. 16/12)

Mit dem Antrag soll der Rechnungshof ersucht werden, „sich gutachtlich zu der beabsichtigten Fusion des Oberlandesgerichts Koblenz und des Pfälzischen Oberlandesgerichts Zweibrücken sowie der Generalstaatsanwaltschaften Koblenz und Zweibrücken zu äußern.“

Zur Begründung des Antrags wird in der Drucksache 16/12 ausgeführt, die Landesregierung habe angekündigt, die Oberlandesgerichte in Koblenz und Zweibrücken sowie die Generalstaatsanwaltschaften Koblenz und Zweibrücken mit Sitz in Zweibrücken zusammenzuführen. Die angekündigten Schließungen hätten bei den betroffenen Beschäftigten, Rechtsanwälten, Gewerkschaften, Kammern und Verbänden sowie in der Bevölkerung zu erheblicher Kritik geführt. Insbesondere sei kritisiert worden, dass den angekündigten Einspareffekten erhebliche Mehrkosten gegenüberstünden - etwa für Neuorganisationen, Arbeitsplatzverlegungen, Umbenennungen, Umbaumaßnahmen sowie für Reise- und Fahrtkosten.

Vor diesem Hintergrund werde der Rechnungshof um „Prüfung der angekündigten Fusionen gebeten - insbesondere mit Blick auf die angekündigten Einspareffekte.“

II. Zulässiger Gegenstand gutachtlicher Äußerungen nach § 88 Abs. 3 LHO

Einfachgesetzliche Grundlage für das Ersuchen zur Abgabe einer gutachtlichen Äußerung des Rechnungshofs ist die Vorschrift des § 88 Abs. 3 LHO. Danach äußert sich der Rechnungshof auf Ersuchen des Landtags oder der Landesregierung gutachtlich zu Fragen, die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung von Bedeutung sind.

1. Einschränkung der Auslegung von § 88 Abs. 3 LHO

Einzige Voraussetzung ist danach, dass es sich um eine Frage handeln muss, die für die „Haushalts- und Wirtschaftsführung von Bedeutung“ ist. Da allerdings nur wenige Fragen mit finanziellem Hintergrund vorstellbar sind, bei denen diese Bedingung nicht zutrifft, andererseits offensichtlich auch keine allgemein-gutachtliche Tätigkeit des Rechnungshofs begründet werden sollte, sind Einschränkungen im Anwendungsbereich vor allem aus Sinn und Zweck des § 88 Abs. 3 LHO zu ermitteln. Im historischen Kontext seiner Entstehung könnte danach möglich erscheinen, dass sich gutachtliche Äußerungen nach § 88 Abs. 3 LHO allein auf die Beurteilung haushaltsrechtlicher Fragestellungen zu begrenzen haben.²

2. Zur Bedeutung des § 88 Abs. 3 LHO im Kontext seiner Entstehungsgeschichte

In der Gesetzesbegründung zu § 88 Abs. 3 LHO wird lediglich festgestellt, die Vorschrift ersetze § 101 der Reichshaushaltsordnung.³ Weitere Ausführungen enthält die Gesetzesbegründung nicht. Ihren Ursprung findet die Regelung des § 88 Abs. 3 LHO damit in der Kodifizierung der Reichshaushaltsordnung (RHO) vom 31. Dezember 1922.⁴

In den parlamentarischen Beratungen des Entwurfs der Reichshaushaltsordnung hatte - neben den Reichsministern - auch der Reichstag die Möglichkeit verlangt, den Rechnungshof um gutachtliche Äußerung bitten zu können.⁵ Ein Bedürfnis hierfür war vor allem bei den Beratungen des Reichstags über die Reichshaushaltsrechnung und über die Bemerkungen des Rechnungshofs zur Haushaltsrechnung hervorgetreten.⁶ Auch für den Reichstag selbst sollte deswegen das Recht bestehen, sich gutachtlich vom Rechnungshof beraten zu lassen. Das gesetzliche Recht hierzu schuf der Reichstag sodann in der Vorschrift des § 101 RHO.⁷

² Vgl. exemplarisch: „Gutachtliche Äußerung des Rechnungshofs zur Frage der *Rechtmäßigkeit* der Finanzierungsbeteiligung des Landes am Projekt „Stuttgart 21““ (BW LT-Drucks. 14/1741)

³ LT-Drucks. 7/316, S. 67

⁴ RGBl. 1923 II, S.17

⁵ *Dommach*, in: *Zavelberg*, Die Kontrolle der Staatsfinanzen, Festschrift zur 275. Wiederkehr der Errichtung der Preußischen General-Rechen-Kammer (1989), Der Reichsrechnungshof während der Amtszeit von Präsident Saemisch, S. 72

⁶ *Schulze/Wagner*, RHO, 3. Aufl. (1934), § 101, Anm. 2; *Dommach*, a.a.O., S. 89

⁷ Zum Rechnungswesen in der Weimarer Republik seit 1919: *Bergel*, Rechnungshöfe als vierte Staatsgewalt, Universitätsdruck Göttingen (2010), S. 12 f.; *Zavelberg*, in: *ders.*, Die Kontrolle der Staatsfinanzen, Festschrift zur 275. Wiederkehr der Errichtung der Preußischen General-Rechen-Kammer, a.a.O., 275 Jahre staatliche Rechnungsprüfung in Deutschland, S. 47 ff.

Insoweit war die Bedeutung des § 101 RHO allerdings von vornherein eine unterschiedliche:

Zunächst war bei der Aufnahme dieser Bestimmung in die Reichshaushaltsordnung daran gedacht worden, dass es in Zweifelsfällen zur Vermeidung nachträglicher Beanstandungen für die *Exekutive* wertvoll sein würde, die Beurteilung vornehmlich haushaltsrechtlicher Fragen durch den Rechnungshof losgelöst vom Einzelfall der Rechnungsprüfung gewissermaßen theoretisch in Erfahrung zu bringen.⁸ Durch das Recht der Reichsministerien, gutachtliche Stellungnahmen des Rechnungshofs zu einzelnen Haushaltsfragen einholen zu können, sollten sie Gelegenheit erhalten, Zweifelsfragen frühzeitig auszuräumen und haushaltsrechtliche Verstöße rechtzeitig zu vermeiden.⁹

Insoweit dürfte zwar davon auszugehen sein, dass gutachtliche Äußerungen des Rechnungshofs vornehmlich abstrakte (Auslegungs-)Fragen des Haushaltsrechts und der Haushaltsführung klären sollten.¹⁰ Als zutreffend dürfte sich dies jedoch nur für gutachtliche Äußerungen erweisen, um die die Exekutive ersucht. Demgegenüber ist der mögliche Inhalt eines auf Ersuchen des *Parlaments* zu erstattenden Gutachtens weiter zu fassen. Indem der Reichstag auch für sich selbst das gesetzliche Recht geschaffen hatte, Gutachten des Rechnungshofs einzuholen, hatte er indirekt die Zweckbestimmung und damit auch den möglichen Inhalt solcher Gutachten erweitert; denn das Interesse des Reichstags an einer Äußerung des Rechnungshofs war von vornherein anders geartet als das der Behörden.¹¹

Insoweit vermag sich die Bedeutung des § 101 RHO nicht nur in der abstrakten Klärung einzelner haushaltsrechtlicher Fragen zu erschöpfen, jedenfalls dann nicht, wenn die gutachtliche Äußerung auf Ersuchen des Parlaments erfolgen soll. Ohnehin war die Frage, in welcher Form die Vorschrift des § 101 RHO bei Ersuchen des Parlaments später gehandhabt würde, schon seinerzeit ausdrücklich für offen befunden worden. Das juristische Schrifttum hatte hierfür darauf verwiesen, dass dies zunächst davon abhängen würde, wie eine Verfassungsreform die Mitwirkung des Reichstags bei der Feststellung des Haushaltsplans und der Entlastung der Regierung künftig regeln werde.¹²

⁸ *Saemisch*, Die Kontrolle der staatlichen Finanzwirtschaft, Finanzrechtliche Zeitfragen, Band 9 (1931), S. 84 f. *Dommach*, a.a.O., S. 89; *Vialon*, Haushaltsrecht - Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO) und zu den Finanzbestimmungen des Bonner Grundgesetzes, 2. Auflage (1959), § 101, Anm. 2

⁹ *Vialon*, a.a.O., § 101, Anm. 2

¹⁰ Vgl. *Zavelberg*, in *ders.*, Die Kontrolle der Staatsfinanzen, Festschrift zur 275. Wiederkehr der Errichtung der Preußischen General-Rechen-Kammer, a.a.O., 275 Jahre staatliche Rechnungsprüfung in Deutschland, S. 56

¹¹ *Saemisch*, a.a.O., S 84 f.

¹² *Vialon*, a.a.O., § 101, Anm. 2

Jedenfalls für Ersuchen des Parlaments war die Bestimmung des § 101 RHO folglich schon von vornherein als gewissermaßen entwicklungs offen konzipiert. Infolgedessen dürfte die Annahme, gutachtliche Äußerungen des Rechnungshofs hätten sich auf die Beurteilung allein haushaltsrechtlicher Fragestellungen zu beschränken, im Ergebnis nicht gerechtfertigt sein.

Aus der historisch ermittelten Bedeutung des § 88 Abs. 3 LHO dürfte sich ein Argument gegen die Zulässigkeit des vorliegenden Antrags folglich nicht gewinnen lassen.

III. Verfassungsrechtliche Problemlage

Der Gegenstand der hier von der CDU-Fraktion beantragten gutachtlichen Äußerung bezieht sich, wie ausgeführt, zunächst nur auf eine politische Ankündigung. Inhaltlich erschöpft sie sich im Aufgreifen einer politischen Zielfestlegung, die auf die Zusammenführung der Oberlandesgerichte und Generalstaatsanwaltschaften an dem Standort in Zweibrücken lautet.

Vor diesem Hintergrund könnte die Zielrichtung des Antrags mehrdeutig erscheinen: Da über die Art und Weise der Umsetzung der bislang nur angekündigten Zusammenführung noch nicht entschieden ist, stehen zumindest derzeit keinen Grundlagen zur Verfügung, die für eine gutachtliche Äußerung des Rechnungshofs herangezogen werden könnten. Der vorliegende Antrag dürfte deswegen wohl so zu verstehen sein, dass die Rentabilität der angekündigten Zusammenführung als solche Gegenstand der gutachtlichen Betrachtung sein soll. Auch diese Beurteilung wird jedoch nur auf der Grundlage eines bestimmten Sachverhalts getroffen werden können, der hier indes noch nicht feststeht und folglich entweder eigene Sachverhaltsfeststellungen durch den Rechnungshof erfordert oder eine begleitende Kontrolle der Aufstellung des Umsetzungskonzepts der Landesregierung bedingt.

Insoweit stellt sich die Frage, ob der vorliegende Antrag in einen der Exekutive vorbehaltenen Kernbereich eingreift und zudem die Gewichte im System der Gewaltenteilung in einer Weise verschiebt, die grundsätzliche Verfassungsprobleme aufwerfen könnte. Konkret geht es um die Problematik, ob der Rechnungshof im Auftrag des Parlaments politische Grundsatz- und Richtungsentscheidungen der Exekutive präventiv und entwicklungs begleitend „kontrollieren“ darf. In der Sache würde damit eine neue Form parlamentarischer Kontrolle geschaffen, die

dem Rechnungshof eine Art „politische Wächterrolle“ zuweisen würde. Er wäre im parlamentarischen Auftrag gehalten, nicht etwa die wirtschaftliche und ordnungsgemäße Umsetzung einer politischen Entscheidung zu prüfen, sondern die politische Entscheidung als solche zu bewerten, was möglicherweise einem unzulässigen „politischen Prüfmandat“ gleich kommen könnte. Damit ist der Blick zunächst auf die Aufgabenstellung des Rechnungshofs zu lenken.

1. Verfassungsrechtliche und einfachrechtliche Aufgaben des Rechnungshofs

Art. 120 Abs. 2 LV überträgt dem Rechnungshof allgemein die Aufgabe, die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsgemäßheit der Haushalts- und Wirtschaftsführung zu prüfen. Die demgegenüber in § 88 Abs. 3 LHO normierte Pflicht des Rechnungshofs, sich auf Ersuchen des Landtags gutachtlich zu Fragen äußern, die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung von Bedeutung sind, ist nicht verfassungsrechtlich, sondern lediglich einfachgesetzlich legitimiert.

2. Verfassungskonformität des § 88 Abs. 3 LHO

Im haushaltsrechtlichen Schrifttum wird vereinzelt sogar die Verfassungskonformität derartiger Prüfungsaufträge und -ersuchen bezweifelt, weil sie mit der Garantie der Unabhängigkeit der Rechnungshöfe und ihrer Mitglieder nicht zu vereinbaren sei.¹³ Argumentiert wird, dass die einfachgesetzliche Normierung einer Pflichtaufgabe des Rechnungshofs, die dieser auf Anforderung des Parlaments verbindlich wahrzunehmen hätte, den verfassungsrechtlichen Vorrang der Prüfungsaufgabe und die darauf bezogene unabhängige Aufgabenerfüllung gefährden könnte.¹⁴ Jede positive Bestimmung des Prüfungsgegenstands durch Dritte - auch der Parlamente - führe dazu, dass andere vom Rechnungshof zur Prüfung vorgesehene Angelegenheiten ungeprüft bleiben müssten.¹⁵

Ob diese im juristischen Schrifttum erhobenen verfassungsrechtlichen Bedenken in gleichem Umfang auch für gutachtliche Äußerungen nach § 88 Abs. 3 LHO Geltung beanspruchen,¹⁶ bedürfte ggf. gesonderter Prüfung. Im vorliegenden Zusammenhang kann dieser Frage nicht nachgegangen werden.

¹³ Keller, DÖV 1979, S. 705 ff.; Grupp, a.a.O., S. 268 f.

¹⁴ Vgl. Mähring, in: Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht (Loseblatt, Stand: April 2007), Band 2, § 88 BHO, Rn. 23; Piduch, Haushaltsrecht (Loseblatt, Stand: Dezember 2008), § 88 BHO, Rn. 5; Keller, a.a.O., S. 706 f.

¹⁵ Vgl. Keller, a.a.O., S. 706

¹⁶ So etwa Kube, in: Maunz/Dürig, a.a.O. (Stand: Oktober 2008), Art. 114, Rn. 115 m.w.N.; Grupp, a.a.O., S. 269, jeweils mit dem Argument, dass nicht mehr völlig unbefangen prüfen könne, wer sich zuvor in derselben Sache gutachtlich geäußert habe.

Jenseits dieser generellen verfassungsrechtlichen Bedenken könnten sich Grenzen für das Recht des Landtags, den Rechnungshof um gutachtliche Äußerung zu ersuchen, jedenfalls aus der Stellung des Parlaments im Gewaltenteilungssystem ergeben.

3. Verfassungsrechtliche Grenzen für Ersuchen des Landtags gemäß § 88 Abs. 3 LHO

Im vorliegenden Fall geht es nicht - jedenfalls nicht nur - um die verfassungsrechtliche Rolle und Funktion des Rechnungshofs, sondern auch und gerade um die des Parlaments selbst. Anders als im Rahmen seiner verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgabe der Finanzkontrolle (Art. 120 Abs. 2 LV) wird der Rechnungshof im Fall des § 88 Abs. 3 LHO allein im Auftrag des Parlaments tätig. Insoweit geht es nicht um die Bemessung der Reichweite des dem Rechnungshof von Verfassungs wegen obliegenden Kontrollauftrags und inwieweit ihm dabei eine „politische Enthaltensamkeit“ aufgegeben ist,¹⁷ vielmehr geht es um die Befugnisse des Parlaments selbst.

Daraus ergeben sich notwendigerweise verfassungsrechtliche Beschränkungen, weil das durch § 88 Abs. 3 LHO begründete Äußerungsrecht des Rechnungshofs sachlich nicht weiter reichen kann als das eigene Recht des Parlaments zur Kontrolle der Regierung. Nur im Rahmen der verfassungsrechtlich fundierten Kompetenzen des Parlaments darf der Rechnungshof folglich um gutachtliche Äußerung ersucht werden.

a) Die Einordnung gutachtlicher Äußerungen des Rechnungshofs in das Gewaltenteilungssystem

Die Bestimmung des § 88 Abs. 3 LHO gibt dem Parlament demnach kein schrankenloses Recht; sie beinhaltet insbesondere nicht die Befugnis, den Rechnungshof um gutachtliche Äußerung zu Gegenständen zu ersuchen, soweit diese nicht auch parlamentarischer Kontrolle zugänglich wären.

aa) Eine erste Grenze zieht dabei bereits die Logik: Die gutachtliche Äußerung setzt einen der Begutachtung fähigen Gegenstand voraus, mithin einen Sachverhalt, der jedenfalls von der Entscheidungsfindung her so weitgehend abgeschlossen ist, dass auf seiner Grundlage eine

¹⁷ S. hierzu: *Schneider*, in: *Grimm/Caesar*, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. (2001), Art. 120, Rn. 16; *Holtmann*, ZParl. 2000, S. 116, 122

sachverständige Bewertung überhaupt möglich erscheint. Dies bedeutet nicht, dass eine gutachtliche Äußerung des Rechnungshofs erst und nur dann einsetzen darf, wenn ihr Bezugspunkt schon in der Umsetzung begriffen ist. Allerdings darf auch der Rechnungshof - auch nicht unter Berufung auf ein Ersuchen des Parlaments nach § 88 Abs. 3 LHO - in die Entscheidungskompetenz der Exekutive eingreifen.

bb) Aus dem Gewaltenteilungsprinzip folgt, dass der Regierung ein geschützter Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zusteht.¹⁸ Wie weit dieser gegenüber dem Parlament „ausforschungsfrei“ ist, kann im Einzelfall zwar umstritten sein. Einigkeit besteht jedoch darüber, dass die Regierung ihre Motive und ihre Abwägungen grundsätzlich nicht preiszugeben braucht.¹⁹ Überwiegend wird davon ausgegangen, dass nur abgeschlossene Vorgänge parlamentarischer Kontrolle zugänglich sind.²⁰

(1) Auf weitere Relativierungen der Kernbereichslehre kommt es hier nicht an,²¹ denn mit dem in § 88 Abs. 3 LHO geregelten Recht des Parlaments wird im Unterschied zum parlamentarischen Frage- und Untersuchungsrecht kein verfassungsmäßiges, originär der parlamentarischen Kontrolle der Regierung dienendes Instrument in Anspruch genommen. Die gutachtliche Äußerung nach § 88 Abs. 3 LHO beinhaltet keinen Informationsverschaffungsanspruch gegen die Regierung. Ihr Zweck ist es, dem Parlament die sachverständige Beurteilung von für die Haushalts- und Wirtschaftsführung bedeutsamen Fragen zu ermöglichen.

Dies setzt, wie ausgeführt, das Bestehen einer geeigneten Informationsbasis voraus. Die für die gutachtliche Äußerung erforderliche Datengrundlage ist vom Parlament selbst mit den dafür von Verfassungen wegen vorgesehenen Möglichkeiten zu beschaffen. Allein im verfassungsrechtlichen Verhältnis zwischen Parlament und Regierung beurteilt sich, inwieweit das Informationsinteresse des Parlaments eine Beeinträchtigung exekutiver Eigenverantwortung zulässt. Die nach der Verfassung erforderliche Trennung der Funktionen der politischen Entscheidungsträger darf durch die Inanspruchnahme des Rechnungshofs deswegen weder umgangen noch verwischt werden.

¹⁸ BVerfGE 67, 100; 139; 110, 199, 214; 124, 78, 120 ff.

¹⁹ Vgl. *Kretschmer*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf*, GG, 12. Aufl. (2011), Art. 43, Rn. 22; *H.H. Klein*, in: *Maunz/Dürig* (Stand: Februar 2004), Art. 43, Rn. 100 ff.

²⁰ BVerfGE 67, 100, 139; 110, 199, 215 f.; 124, 78, 121; vgl. auch *Kretschmer*, a.a.O., Art. 44, Rn. 25 a

²¹ Zu diesen: *H.H. Klein*, a.a.O., Art. 44, Rn. 153 ff.

Dies gilt gerade angesichts des dem Rechnungshofs nach § 95 Abs. 1 LHO eingeräumten umfassenden Auskunftsanspruchs, der sich auf alle Sachverhalte und Unterlagen erstreckt, die nach seiner Auffassung für die Prüfung von Bedeutung sein können. Diesem Auskunftsanspruch steht grundsätzlich auch der geschützte Kernbereich der Exekutive nicht entgegen.²²

(2) Daraus folgt, dass gutachtliche Prüfungen des Rechnungshofs nach § 88 Abs. 3 LHO sich nur auf konkrete und „entscheidungsreife“ Sachverhalte beziehen dürfen. Der Grund hierfür liegt darin, dass die Exekutive im Stadium ihrer Willensbildung und Entscheidungsfindung nicht auf Ergebnisse einer parallelen Tätigkeit des Rechnungshofs Bedacht nehmen muss, sondern hiervon frei entscheiden können soll.²³ Die Beschaffung der für die Begutachtung erforderlichen Informationsbasis ist dabei zuvörderst Aufgabe des Parlaments, nicht des Rechnungshofs. Das Parlament darf im Rahmen des § 88 Abs. 3 LHO nicht hilfsweise darauf zurückgreifen, dass der Rechnungshof die erforderlichen Feststellungen in tatsächlicher Hinsicht selbst trifft.

Die Beschränkung der gutachtlichen Äußerung auf abgeschlossene Sachverhalten rechtfertigt sich - zusammenfassend gesagt - aus der Erwägung, dass der Exekutive im Verhältnis zum Parlament ein Kernbereich eigener Verantwortung vorbehalten ist. Dieser gilt in gleichem Umfang auch gegenüber dem Rechnungshof, weil er im Fall von § 88 Abs. 3 LHO als Sachverständiger des Parlaments tätig wird. Dies setzt einen weitgehend feststehenden Sachverhalt voraus, auf dessen Grundlage sich der Rechnungshof gutachtlich äußert. „Gutachtliche Äußerung“ ist demnach nicht Informationsbeschaffung durch den Rechnungshof, sondern die Zusammenfassung bereits vorhandener Feststellungen, von daraus gezogenen Folgerungen, verbunden mit Vorschlägen für ein zukünftiges Verhalten.

(3) Vor diesem Hintergrund dürfte die Zulässigkeit des vorliegenden Antrags Bedenken ausgesetzt sein; denn ein in diesem Sinn abgeschlossener „Vorgang“ dürfte zumindest gegenwärtig noch nicht vorliegen.

Gegenstand der beantragten gutachtlichen Äußerung ist die bloße Ankündigung der Zusammenführung der Oberlandesgerichte und Generalstaatsanwaltschaften an dem Standort in

²² *Schneider*, a.a.O., Art. 120, Rn. 25 m.w.N.

²³ Vgl. *Engels*, in: Bonner Kommentar (Drittbearbeitung, Stand: August 2010), Art. 114, Rn. 226

Zweibrücken, wie sie auch im Koalitionsvertrag der Regierungskoalition formuliert ist.²⁴ Darin erschöpft sich der nach dem Antrag zu begutachtende Sachverhalt. Weder im Antrag noch in seiner Begründung sind weitere Umstände mitgeteilt, die über die Tatsache der angekündigten Zusammenführung an einem Standort hinausgehen.

Von der Regierung angekündigte Organisationsänderungen, deren konkrete Ausfüllung sich regierungsintern noch in einem Entwicklungsprozess befinden, dürften dem Kernbereich eigener Verantwortung zuzurechnen sein und deswegen auch nicht zur Grundlage einer gutachtlichen Äußerung gemacht werden können.

Im Hinblick auf den Gegenstand der beantragten gutachtlichen Äußerung steht bislang nur fest, dass die Oberlandesgerichte und Generalstaatsanwaltschaften an dem Standort in Zweibrücken zusammengeführt werden sollen. Darüber hinaus ist die konkrete Art und Weise der Umsetzung dieser Ankündigung offen. Der Medienberichtserstattung²⁵ sowie der Pressemitteilung des Ministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz²⁶ waren zu entnehmen, dass in den kommenden Wochen eine Arbeitsgruppe eingesetzt werde, die entsprechende Lösungen erarbeiten solle. In Erwägung soll ferner gezogen worden sein, die Familiensenate des Oberlandesgerichts Koblenz dort zu belassen. Beabsichtigt sei, die gesetzliche Grundlage Mitte des Jahres 2012 vorzulegen.

Über die konzeptionellen Grundlagen und genauen Rahmenbedingungen der Zusammenführung ist folglich noch nicht entschieden. Ohne diese dürfte die Rentabilität des angekündigten Vorhabens gutachtlich aber nicht zu beurteilen sei. Die noch unzureichende Informationsbasis darf, wie ausgeführt, nicht durch eigene Prüfungen und Erhebungen des Rechnungshofs ersetzt werden. Insoweit ist verfassungsrechtlich allein das Parlament dazu berufen, unter Ausschöpfung der ihm von Verfassungs wegen zustehenden Möglichkeiten für eine hinreichende Faktenbasis zu sorgen, die eine gutachtliche Äußerung des Rechnungshofs zulässt.

Solange der Vorgang noch nicht abgeschlossen und eine geeignete Informationsbasis damit noch nicht vorliegt, könnte eine gutachtliche Äußerung des Rechnungshofs, die nur die

²⁴ Koalitionsvertrag der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Rheinland-Pfalz 2011 - 2016, S. 84

²⁵ Vgl. Rhein-Zeitung vom 20. Mai 2011 „Hartloff: Einzelne OLG-Senate könnten in Koblenz bleiben“; SWR, „Gesetz zur Fusion der Gerichte für 2012 geplant“, abrufbar unter: www.swr.de/nachrichten/rp

²⁶ Pressemitteilung des Ministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz vom 20. Mai 2011

Zweckmäßigkeit der Zusammenführung als solche in den Blick nehmen würde, zudem in die Nähe einer politischen Bewertung rücken, was gleichermaßen verfassungsrechtlich problematisch erschiene.

b) Primat der Politik und politiknahe „Kontrolle“ durch den Rechnungshof

Fraglich ist, ob es mit der verfassungsrechtlichen Stellung des Rechnungshofs zu vereinbaren wäre, diesen im Rahmen von § 88 Abs. 3 LHO zu Bewertungen von im politischen Raum formulierten Zielen zu veranlassen, über deren Umsetzungsmodalitäten bislang noch nicht konkret entschieden ist.

Als unparteiischer Kontrolleur hat der Rechnungshofs zwar einen Verfassungsauftrag (Art. 120 Abs. 2 LV), allerdings keine dem Parlament und der Regierung vergleichbare demokratische Legitimation.²⁷ Art. 120 Abs. 2 LV überträgt dem Rechnungshof allgemein als Aufgabe, die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung zu überprüfen. Hiervon erfasst ist weitgehend allerdings nur eine ex-post-Kontrolle, die sich auf abgeschlossene Sachverhalte bezieht.²⁸ Darüber hinaus ist der Rechnungshof nur im Rahmen der ihm von Verfassungen wegen obliegenden Aufgabe der Finanzkontrolle eine Institution, die dem Parlament zur externen politischen Regierungskontrolle zur Verfügung steht.²⁹

Daraus wird - auch für eine nur beratende Tätigkeit des Rechnungshofs - abgeleitet, dass es nicht seine Aufgabe sei, politische Ziele der Regierung zu bewerten.³⁰ Nur solange die Tätigkeit des Rechnungshofs die politische Zielsetzung nicht selbst in Frage stelle und sie sich in der Sache darauf konzentriere, wie das jeweilige Ziel kostengünstig und wirtschaftlich erreicht werden könne, bewege sich im Rahmen des verfassungsrechtlich Zulässigen.³¹ Vor allem stelle eine vorgängige oder gar begleitende Prüfung des Rechnungshofs eine „Kontrolle durch Mitregieren“ dar, die verfassungsrechtlich im Hinblick auf die Entscheidungsverantwortung der Regierung unzulässig sei.³² Der Rechnungshof habe deswegen nur und ausschließlich den Weg zur Verwirklichung des Zwecks zu beurteilen, aber gerade nicht den Zweck als sol-

²⁷ *Holtmann*, a.a.O., S. 120

²⁸ *Engels*, a.a.O., Art. 114, Rn. 226

²⁹ *Holtmann*, a.a.O., S. 121

³⁰ *Schneider*, a.a.O., Art. 120, Rn. 16; *Kube*, in: *Maunz/Dürig*, a.a.O., Art. 114, Rn. 112 ff.; *Engels*, a.a.O., Art. 114, Rn. 272 i.V.m. Rn. 226 ff,

³¹ *Kube*, in: *Maunz/Dürig*, a.a.O., Art. 114, Rn. 112 ff. i.V.m. Rn. 102 f.

³² *Engels*, a.a.O., Art. 114, Rn. 228

chen.³³ Auch der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass politische Bewertungen und entsprechende Entscheidungen nicht seiner Kontrolle unterliegen.³⁴

Teilweise wird diese Zurückhaltung im Schrifttum jedoch kritisiert und gefordert, der Rechnungshof müsse auch politisch wertend tätig werden und eine politische Zielkontrolle vornehmen dürfen.³⁵

Allerdings sind die Grenzen zur Beurteilung politischer Entscheidungen fließend, so dass eine klare Trennung zwischen politischen und wirtschaftlichen Erwägungen vielfach kaum möglich ist.³⁶ So soll es zum Beispiel bei der Zahlung von Subventionen nicht Aufgabe des Rechnungshofs sein, die politische Entscheidung zu überprüfen, also politisch zu bewerten, ob und aus welchen Beweggründen bestimmte Subventionen gezahlt werden sollten; der Rechnungshof könne aber prüfen, ob bei ihrer Gewährung die Voraussetzungen beachtet wurden und die gewünschte Wirkung erzielt wurde.³⁷

Wo letztlich die Grenzl原因en zur unzulässigen Politikbewertung verlaufen, kann hier im Ergebnis offen bleiben; denn selbst wenn die Begutachtung der beabsichtigten Zusammenführung unter fiskalischen (Zweckmäßigkeit-)Gesichtspunkten für zulässig erachtet würde, könnte auch eine politische Zielkontrolle sinnvollerweise überhaupt erst dann in Betracht kommen, wenn entschieden worden ist, unter welchen konkreten Bedingungen und mit welchen Maßgaben dieses Ziel verwirklicht werden soll. Solange hierüber nicht entschieden ist, dürfte die Rentabilität der beabsichtigten Zusammenführung schon von vornherein einer politischen Zielkontrolle nicht zugänglich sein.

Wissenschaftlicher Dienst

³³ Schwarz, in: *v.Mangoldt/Klein/Starck*, GG, 5. Aufl. (2005), Art. 114, Rn. 87

³⁴ BT-Drucks. 9/38, S. 4; 11/5383, S. 7

³⁵ Battis, DÖV S. 721, 725 ff.; Kisker, NJW 1983, 2167, 2168 f.; v.Arnim, DVBl. 1983, S. 664, 667

³⁶ Vaitl, BayVBl. 1995 S. 581, 584

³⁷ Bundesrechnungshof, *Der Bundesrechnungshof und die Prüfungsämter des Bundes* (2009), S. 16