

# LANDESVERFASSUNGSGERICHT

## SACHSEN-ANHALT



# L e i t s ä t z e z u m U R T E I L

*vom 23.11.2015 – LVG 8/13 –*

1. Der Landesrechnungshof ist im Organstreitverfahren nach Art. 75 Nr. 1 LVerf beteiligtenfähig als ein „anderer Beteiligter“, der durch die Verfassung mit eigener Zuständigkeit ausgestattet ist.
2. Die Antragsbefugnis setzt im systematischen Zusammenhang mit Art. 75 Nr. 1 LVerf, § 2 Nr. 2 LVerfGG voraus, dass die Streitigkeit „über den Umfang der Rechte und Pflichten“ eine spezifische verfassungsrechtliche Pflicht des Antragsgegners gegenüber dem Antragsteller im Hinblick auf dessen verfassungsrechtliche Zuständigkeiten betrifft.
3. Nicht zum spezifischen Verfassungsrechtsverhältnis gehören Pflichten, die den Antragsgegner nicht anders treffen als andere, nicht verfassungsunmittelbare Rechtssubjekte im Zuständigkeitsbereich des Antragstellers.
4. Das Recht des Landesrechnungshofs, von einem Ministerium Auskunft zu erhalten und Unterlagen einzusehen, begründet kein spezifisches Verfassungsrechtsverhältnis.

# LANDESVERFASSUNGSGERICHT

## SACHSEN-ANHALT



*Verkündet am 23.11.2015.  
Justizamtsinspektorin Schröter,  
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle  
des Landesverfassungsgerichts*

# I M N A M E N D E S V O L K E S U R T E I L

*In dem  
Organstreitverfahren*

### **LVG 8/13**

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt, vertreten durch seinen Präsidenten,  
Kavalierstraße 31, 06844 Dessau

*– Antragsteller –*

Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte Redeker Sellner Dahs,  
[...]

*gegen*

1. das Ministerium für Arbeit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt,  
Turmschanzenstraße 25, 39114 Magdeburg

*– Antragsgegner zu 1 –*

2. den Ministerpräsidenten des Landes Sachsen-Anhalt,  
Hegelstraße 42, 39104 Magdeburg

*– Antragsgegner zu 2 –*

Verfahrensbevollmächtigte: Professor Dr. Christian Waldhoff,  
[...]

*wegen*

*der Reichweite der Prüfungskompetenz des Landesrechnungshofs*

hat das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt durch seinen Präsidenten Schubert als Vorsitzenden sowie seine Richterinnen und Richter Dr. Eckert, Gemmer, Franzkowiak, Dr. Stockmann, Buchloh und Prof. Dr. Germann auf die mündliche Verhandlung vom 20.10.2015 für Recht erkannt:

Die Anträge werden verworfen.

Die Entscheidung ergeht gerichtskostenfrei.

### **Tatbestand**

- Die Beteiligten streiten um die Reichweite der Prüfungskompetenz des Landesrechnungshofs gegenüber dem Ministerium für Arbeit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt sowie um eine Verpflichtung des Ministerpräsidenten des Landes Sachsen-Anhalt, diesen Prüfauftrag zu unterstützen. **1**
- Nach Art. 97 Abs. 2 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vom 16.07.1992 (GVBl. S. 600), zuletzt geändert durch Gesetz vom 05.12.2014 (GVBl. S. 494) – LVerf – prüft der Landesrechnungshof die Rechnung sowie die Ordnungsmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung. Nähere Regelungen trifft die Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt (LHO) vom 30.04.1991 (GVBl. S. 35), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.02.2012 (GVBl. S. 52, 54), in den §§ 88 bis 104, 111 LHO. **2**
- Nach Art. 98 Abs. 1 LVerf ist der Landesrechnungshof eine selbständige, nur dem Gesetz unterworfenen obersten Landesbehörde. Seine Mitglieder besitzen richterliche Unabhängigkeit. Nähere Regelungen trifft das Gesetz über den Landesrechnungshof für das Land Sachsen-Anhalt (Landesrechnungshofgesetz – LRHG) vom 07.03.1991 (GVBl. S. 33), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.01.2011 (GVBl. S. 30, 51). **3**
- Das Organstreitverfahren bezieht sich auf Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit der Prüfung der Verwendung von Benutzerbeiträgen nach Art. 14 Abs. 1 des Gesetzes zur Sicherung und Strukturverbesserung der gesetzlichen Krankenversicherung (Gesundheitsstrukturgesetz) vom 21.12.1992 (BGBl. I S. 2266) – GSG –, zuletzt geändert durch Art. 205 der Verordnung vom 25.11.2003 (BGBl. I S. 2304). Nach dieser Vorschrift beteiligen sich in dem in Art. 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet, zu dem auch das Land Sachsen-Anhalt gehört, die Benutzer des Krankenhauses oder ihre Kostenträger an den Investitionen nach § 9 Abs. 1 und 2 des Krankenhausfinanzierungsgesetzes – KHG – in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.04.1991 (BGBl. I S. 886), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1133), in den Jahren 2002 bis 2014 durch einen Investitionszuschlag (im Folgenden kurz: Benutzerbeiträge). Die Benutzerbeiträge werden verwendet zur Finanzierung von Zinskosten von Darlehen oder von entsprechenden Kosten anderer privatwirtschaftlicher Finanzierungsformen oder für eine unmittelbare Investitionsfi- **4**

finanzierung. Die Länder vereinbaren die Einzelheiten des Verfahrens und die Verwendung der Mittel mit den in § 18 Abs. 1 S. 2 KHG genannten Beteiligten.

§ 9 Abs. 1 und 2 KHG sieht die finanzielle Förderung von Krankenhausträgern vor. § 18 Abs. 1 S. 2 KHG zählt als mögliche Beteiligte am Pflegesatzverfahren die Landeskrankengesellschaft, die Landesverbände der Krankenkassen, die Ersatzkassen und den Landesausschuss des Verbandes der privaten Krankenversicherung auf. **5**

Nach § 6 Abs. 1 KHG stellen die Länder Investitionsprogramme auf. Die näheren Regelungen überlässt § 6 Abs. 4 KHG dem Landesrecht. **6**

Nach § 4 Abs. 1 des Krankenhausgesetzes Sachsen-Anhalt – KHG LSA – in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.04.2005 (GVBl. S. 203), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.01.2015 (GVBl. S. 28, 30) wird das Investitionsprogramm von der zuständigen Behörde aufgestellt und von der Landesregierung beschlossen. Nach § 4 Abs. 2 KHG LSA ist es dem Landesrechnungshof zuzuleiten und zu veröffentlichen. **7**

In einer „Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und den neuen Ländern zur Durchführung des Krankenhausinvestitionsprogramms für das in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannte Gebiet nach Artikel 14 des Gesetzes zur Sicherung und Strukturverbesserung der gesetzlichen Krankenversicherung“ vom 27.09.1994 wurde für die Jahre 1995 bis 2004 eine jährliche Finanzhilfe des Bundes festgelegt. Sie durfte nach § 2 Abs. 1 dieser Vereinbarung von 1994 den Anteil der Länder für das gemeinsam finanzierte Krankenhausinvestitionsprogramm nicht überschreiten. Die Benutzerbeiträge waren gemäß § 2 Abs. 2 der Vereinbarung von 1994 zusätzlich zu berücksichtigen. Nach § 4 Abs. 1 der Vereinbarung von 1994 richtete der Bund für die Finanzhilfe Verwahrkonten bei den Bundeskassen ein. Die Länder waren ermächtigt, die zuständigen Bundeskassen zur Auszahlung an die zuständigen Landesstellen anzuweisen. Sie hatten die Finanzhilfen innerhalb von 30 Tagen an Letztempfänger weiterzuleiten. Nach § 4 Abs. 2 der Vereinbarung von 1994 waren die Bundesmittel als Einnahmen in die Haushaltspläne der Länder einzustellen und nach dem Haushaltsrecht der Länder zu bewirtschaften. **8**

Für die Zeit ab 1995 schloss das Land Sachsen-Anhalt mit der Krankenhausgesellschaft Sachsen-Anhalt, den Landesverbänden der Krankenkassen, den Verbänden der Ersatzkassen und dem Landesausschuss des Verbandes der Privaten Krankenversicherung (Krankenkassen) eine Vereinbarung gemäß Art. 14 GSG. Nach deren Präambel sind der Finanzierungsbeitrag des Bundes, des Landes in mindestens gleicher Höhe und die Benutzerbeiträge Bestandteil des nach Art. 14 Abs. 2 S. 2 GSG gemeinsam finanzierten Krankenhausinvestitionsprogramms. Das Krankenhausinvestitionsprogramm ist nach Herkunft der Mittel in die Teile A (Maßnahmen, die aus Finanzhilfen des Bundes und Landesmitteln in mindestens gleicher Höhe finanziert werden), B (Maßnahmen, die ausschließlich aus Mitteln des Landes nach §§ 6 ff. KHG finanziert werden) und C (Maßnahmen, die aus Benutzerbeiträgen fi- **9**

nanziert werden) unterteilt (§ 1 Abs. 5 bis 7 der Vereinbarung). Für die Auswahl der aus Benutzerbeiträgen zu finanzierenden Maßnahmen und sonstige Entscheidungen über die Verwendung der Benutzerbeiträge bilden das Land und die Krankenkassen eine gemeinsame Kommission gemäß § 4 der Vereinbarung. Hat die gemeinsame Kommission Einvernehmen über die aus den Benutzerbeiträgen zu finanzierenden Maßnahmen erzielt, legt sie diese der Landesregierung vor. Mit Beschluss der Landesregierung werden diese Maßnahmen Bestandteil des gemeinsam finanzierten Krankenhausinvestitionsprogramms. Das Land erteilt die Bewilligungsbescheide. Für die Verwaltung der Benutzerbeiträge schließt gemäß § 3 Abs. 1 der Vereinbarung das Land mit Zustimmung der gemeinsamen Kommission auf der Grundlage eines Beschlusses der Landesregierung einen Geschäftsbesorgungsvertrag mit einem Treuhänder. Die auf die Krankenhausrechnungen erbrachten Benutzerbeiträge werden von den Krankenhäusern auf ein Konto beim Treuhänder überwiesen (§ 3 Abs. 3 der Vereinbarung). Der Treuhänder überwacht die Kontoführung der Benutzerbeiträge und berichtet der gemeinsamen Kommission (§ 4 Abs. 2 S. 2 der Vereinbarung). Der in § 3 Abs. 1 der Vereinbarung vorgesehene Geschäftsbesorgungsvertrag wurde am 26.08.2008 zwischen dem Land unter Einbeziehung der Krankenkassen (s. o.) und der Deutschen Bank AG geschlossen. Die Geschäftsordnung der gemeinsamen Kommission vom 23.10.2008 regelt Einzelheiten des Verfahrens. Danach führt das Ministerium für Gesundheit und Soziales den Vorsitz in der Kommission und die Geschäfte.

Mit Schreiben vom 06.02.2013 kündigte der Antragsteller gegenüber dem Antragsgegner zu 1 an, die Verwendung von Fördermitteln im Rahmen des Krankenhausfinanzierungsgesetzes (KHG) nach den Investitionsprogrammen für die Haushaltsjahre 1995 bis 2012, Einzelfördermaßnahmen nach Krankenhausplan Teil C, zu prüfen. Der Antragsgegner zu 1 verwies den Antragsteller mit Schreiben vom 22.02.2013 und 11.03.2013 hinsichtlich der nicht beim Antragsgegner zu 1 selbst befindlichen Unterlagen an die Gemeinsame Kommission und deren Mitglieder und die Krankenhausträger, die Fördermittel empfangen haben. **10**

Mit Schreiben vom 18.04.2013 bat der Antragsteller den Antragsgegner zu 2 um Unterstützung in der Prüfan gelegenheit. Der Antragsgegner zu 2 antwortete mit Schreiben vom 23.05.2013 ablehnend und begründete dies in Übereinstimmung mit der Auffassung des Antragsgegners zu 1. **11**

Am 14.11.2013 hat der Antragsteller die Feststellung von Verfassungsverstößen hinsichtlich der Reichweite der Prüfungskompetenz des Landesrechnungshofs beantragt und zur Begründung ausgeführt: **12**

Der Antrag auf Durchführung eines Organstreitverfahrens sei zulässig. **13**

Der Antragsteller sei parteifähig. Er sei zwar kein oberstes Landesorgan, könne aber seine Parteifähigkeit und damit die Antragsberechtigung im Organstreitverfahren auf seine Rolle als ein „anderer Beteiligter“ im Sinne von Art. 75 Nr. 1 LVerf stützen. Aus der Bezeichnung als oberste Landesbehörde in Art. 98 Abs. 1 S. 1 LVerf lasse sich **14**

keine geringere verfassungsrechtliche Verankerung herleiten. Er sei unmittelbar durch die Landesverfassung mit Prüf- und Berichtskompetenzen ausgestattet. Er habe nicht nur empfehlende Kompetenzen. Das möge gegenüber dem Landtag der Fall sein, nicht aber gegenüber den Stellen, die seiner Prüfung unterliegen. Seine Feststellungen lösten verschiedene Pflichten bei den geprüften Stellen aus. Der Antragsteller sei jedenfalls dann im Organstreit parteifähig, wenn er geltend macht, dass Mitglieder der Landesregierung die Ausübung seines verfassungsrechtlich gewährleisteten Prüfungsrechts behinderten. Die Frage der Parteifähigkeit im verfassungsgerichtlichen Organstreitverfahren könne nicht davon abhängig sein, dass eventuell auch der Verwaltungsrechtsweg eröffnet sei. Für die verfassungsrechtliche Natur des Streitgegenstands sei neben der Beteiligtenfähigkeit des Landesrechnungshofs im Verfassungsorganstreit maßgeblich, wer Prüfungsobjekt ist. Für einen Streit über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung eines Verfassungsorgans sei aufgrund der doppelten Verfassungsunmittelbarkeit das Organstreitverfahren eröffnet. Eine Beschränkung des verfassungsgerichtlichen Organstreitverfahrens auf Statusverletzungen des Antragstellers habe im Wortlaut des Art. 75 Nr. 1 LVerf keinen Niederschlag gefunden und werde mögliche Organstreitverfahren weitgehend leerlaufen lassen. Zu Rechtsstreitigkeiten über Statusverletzungen werde es kaum kommen, da politische Beeinflussungsversuche in der Praxis kaum nachweisbar seien und der Landtag kein genuines Interesse habe, auf den Antragsteller politischen Einfluss zu nehmen, um dessen Prüftätigkeit einzuschränken.

Die Antragsgegner seien als Teile des obersten Landesorgans Landesregierung parteifähig. 15

Der Antragsteller sei antragsbefugt. Die Weigerung des Antragsgegners zu 1, dem Antragsteller Einsicht in die zu prüfenden Unterlagen zu gewähren, verletze seine Prüfungskompetenz aus Art. 97 Abs. 2 S. 1 LVerf. Die dem Landesrechnungshof gemäß Art. 97 Abs. 4 S. 2 LVerf durch Gesetz zugewiesenen weiteren Aufgaben nähmen an dem verfassungsrechtlich garantierten Prüfauftrag des Antragstellers teil. Dieser sei entsprechend auch durch die Weigerung des Antragsgegners zu 2 verletzt, den Antragsteller bei der Erfüllung seines Prüfauftrags zu unterstützen. Eine solche Unterstützungspflicht folge aus Art. 68 Abs. 1 LVerf und der hieraus abzuleitenden Gesamtverantwortung für das finanzwirksame Handeln der Mitglieder der Landesregierung. Bei engerer Auslegung des Art. 68 Abs. 1 LVerf folge die geltend gemachte Unterstützungspflicht des Antragsgegners zu 2 jedenfalls aus der Pflicht zur Landesorgantreue. Hierauf könne sich auch der Antragsteller berufen, selbst wenn er nicht ein staatsleitendes, zu verbindlichen Entscheidungen berufenes Verfassungsorgan sei. Aus der Pflicht zur Organtreue folge eine Pflicht der Landesregierung zur Kooperation mit dem Antragsteller. Gerade weil der Antragsteller nicht im hoheitlichen Wege durch Prüfungsanordnungen seine Prüfkompetenzen gegenüber dem Antragsgegner zu 1 geltend machen könne, müsse der Antragsgegner zu 2 alles in seiner Macht stehende unternehmen, um den Antragsteller bei der Umsetzung seines verfassungsrechtlich gewährleisteten Prüfauftrags zu unterstützen. Es gehe 16

nicht um eine Verschiebung von Kompetenzen zwischen den Verfassungsorganen, sondern lediglich um eine „subjektive Aufladung“ der Wahrnehmung der Richtlinienkompetenz im Sinne eines Anspruchs des Antragstellers auf Kompetenzwahrnehmung. Die Weigerung des Antragsgegners zu 2 habe demnach den Antragsteller ebenfalls in seiner Kompetenz aus Art. 97 Abs. 2 S. 1 LVerf verletzt. Ohne die Gewährung der Einsichtnahme in die Prüfunterlagen beziehungsweise eines Einwirkens auf die zu prüfende Stelle könne der Antragsteller seinen verfassungsrechtlich abgesicherten Prüfauftrag nicht erfüllen.

Die Frist gemäß § 36 Abs. 3 LVerfGG sei gewahrt. Sie habe mit dem Antwortschreiben des Antragsgegners zu 2 vom 29.05.2013 zu laufen begonnen. Die Frist beginne mit der endgültigen Erfüllungsverweigerung des Antragsgegners gegenüber dem Antragsteller. Hierfür könne nicht allein auf das Verhalten des Antragsgegners zu 1 abgestellt werden. Der Antragsteller sei durch das Prinzip der Organtreue verpflichtet gewesen, zunächst den Antragsgegner zu 2 einzuschalten. Erst mit der ablehnenden Antwort des Antragsgegners zu 2 habe festgestanden, dass der Antragsteller ohne gerichtliche Hilfe seinen Prüfauftrag nicht erfüllen könne. Erst damit sei das Rechtsschutzinteresse des Antragstellers für ein Organstreitverfahren entstanden.

17

Das Rechtsschutzinteresse des Antragstellers entfalle nicht dadurch, dass er sein Einsichtsverlangen durch verwaltungsgerichtliche Leistungsklage gegenüber der Gemeinsamen Kommission oder den Krankenhausträgern geltend machen könne. Es sei nicht ersichtlich, dass eine solche Klage einen einfacheren Weg darstellen würde, um die Einsichtnahme in die aufgrund der Funktion als Geschäftsstelle und aufgrund des Vorsitzes in der Gemeinsamen Kommission beim Antragsgegner zu 1 befindlichen Unterlagen durchzusetzen.

18

Der Antrag sei begründet.

19

Die gegenüber dem Antragsgegner zu 1 geltend gemachte Prüfungskompetenz ergebe sich aus Art. 97 Abs. 2 S. 1 LVerf. Ihr Gegenstand sei neben der Rechnung sowie der Ordnungsmäßigkeit und der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung auch die hier allein einschlägige Wirtschaftsführung, zu verstehen als finanzwirtschaftliche Betätigung des Landes außerhalb des Vollzugs des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans. Die Wirtschaftsführung sei zwar vom Wortlaut des Art. 97 Abs. 2 S. 1 LVerf nicht ausdrücklich erfasst. Aus der Entstehungsgeschichte und dem Zweck der Prüfungskompetenz ergebe sich aber, dass sie auch die Wirtschaftsführung umfasse. Die rechnungsunabhängige Prüfung sei für eine demokratisch verantwortete Haushalts- und Wirtschaftsführung des Staates unabdingbar und habe daher hohes Gewicht. Um die haushaltsrechtliche Verantwortung der Bundes- beziehungsweise Landesregierung gegenüber dem Parlament sicherzustellen, müsse die Kontrolle durch die Rechnungshöfe prinzipiell lückenlos sein. Der Prüfung durch den Landesrechnungshof unterliege alles, was beim Land finanzwirksame Auswirkungen habe. Finanzwirksam sei eine Maßnahme, wenn die Verwaltung eine Entscheidung getroffen hat, die zu einer Einnahme oder Ausgabe führen kann. Hierunter falle auch

20

die Verwendung der Benutzerbeiträge. Das ergebe sich aus der Rolle des Antragsgegners zu 1 in der Gemeinsamen Kommission und im Förderverfahren. Ein finanzwirksames Handeln des Antragsgegners zu 1 ergebe sich ferner daraus, dass er die Pflicht habe, eine Aufgabenwahrnehmung durch Dritte zu kontrollieren und zu überwachen. Zu seinem Zuständigkeitsbereich gemäß § 1 Abs. 2 KHG LSA gehöre auch die Förderung von Investitionskosten der Krankenhausträger gemäß § 9 KHG. Bestandteil des staatlichen Finanzvolumens für Förderungen seien auch die Benutzerbeiträge. Es bestehe demnach eine Finanzverantwortung des Antragsgegners zu 1. Eine fehlende Überwachung des Mitteleinzugs der Benutzerbeiträge würde das Risiko von Verlustquellen für die öffentliche Hand erhöhen. Schalte der Antragsgegner zu 1 bei der Durchführung der ihm nach dem KHG und dem KHG LSA obliegenden Aufgaben Dritte – hier die Gemeinsame Kommission – ein, sei er im Rahmen der ihm obliegenden Finanzverantwortung auch verpflichtet, die Aufgabenwahrnehmung durch den Dritten zu kontrollieren und zu überwachen. Nehme der Staat Aufgaben in selbständigen Organisationsformen wahr, dürfe dies nicht vor der Finanzkontrolle durch die Rechnungshöfe bewahren; es dürfe keine „Flucht vor der Finanzkontrolle“ möglich sein. Die eigenen Prüfregimes gegenüber Sozialversicherungsträgern und Kommunen könnten eine lückenlose Finanzkontrolle über die Vereinnahmung und die Verwendung der Benutzerbeiträge nicht gewährleisten.

Benutzerbeiträge seien Mittel des Landes. Hierfür spreche der Wortlaut des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GSG, die Entstehungsgeschichte der Krankenhausfinanzierung in Sachsen-Anhalt und der Zweck der Benutzerbeiträge und der Prüfungskompetenz nach Art. 97 Abs. 2 S. 1 LVerf. Die Benutzerbeiträge seien eine öffentlich-rechtliche Sonderabgabe, über deren Verwendung das Land entscheide.

**21**

Bei der Vereinnahmung und Verwendung der Benutzerbeiträge handele es sich nicht um eine alleinige Entscheidung der Gemeinsamen Kommission, sondern hieran habe in vielfältiger Weise auch der Antragsgegner zu 1 Anteil. Dies gelte sowohl für den Vorsitz und die Leitung der Geschäftsstelle der Gemeinsamen Kommission als auch für die Beschlussfassung über die Einnahmenverwendung und die zu finanzierenden Investitionsmaßnahmen. Ob die Gemeinsame Kommission Beliehene oder Stelle der Landesverwaltung ist, sei insoweit unerheblich. Gegenstand der Prüfung sei die Wirtschaftsführung des Antragsgegners zu 1, nicht die Gemeinsame Kommission oder eine andere Stelle außerhalb der Landesverwaltung. Bei der Geschäftsstellenverwaltung übernehme der Antragsgegner zu 1 materielle Verwaltungsaufgaben. Sie sei Teil seiner ministeriellen Aufgaben und nutze die vom Land zur Verfügung gestellten Organisationsmittel. Die Verwaltung erfolge auf Kosten des Landes. Eine bloße Dienstleistung werde demnach nicht erbracht. Dass die alleinige Verwaltung eventuell nicht mit Entscheidungsbefugnissen über die Verwendung der Benutzerbeiträge einhergehe, sei insoweit unbeachtlich. Hierfür habe der Antragsgegner zu 1 den Vorsitz in der Kommission inne. Das Letztentscheidungsrecht über die Investitionsmaßnahmen liege nicht bei der Gemeinsamen Kommission. Vielmehr müssten die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen in das Krankenhausinvestiti-

**22**



onsprogramm des Landes übernommen werden. Hierüber beschließe das Kabinett unter Einbeziehung des Antragsgegners zu 1. Folglich lägen die Entscheidungsbefugnisse bei staatlichen Stellen und nicht bei der Gemeinsamen Kommission.

Das Fehlen eines Weisungsrechts des Antragsgegners zu 1 gegenüber der Gemeinsamen Kommission hindere nicht die Durchsetzung des Prüfauftrags. Die zwischen dem Land, der Krankenhausgesellschaft, den Landesverbänden der Krankenkassen, den Verbänden der Ersatzkassen und dem Landesausschuss des Verbandes der Privaten Krankenversicherungen abgeschlossene Verwaltungsvereinbarung stehe dem nicht entgegen. Sollte sie dahin zu verstehen sein, dass sie die Prüfungskompetenz des Antragstellers aus Art. 97 Abs. 1 S. 1 LVerf ausschließe, verstoße sie insoweit gegen den Vorrang des Gesetzes. Selbst bei Wirksamkeit der Verwaltungsvereinbarung habe der Antragsgegner zu 1 sie gemäß ihrem § 6 mit einer Frist von sechs Monaten kündigen können. Zudem habe der Antragsgegner zu 1, nachdem ihm der Sachverhalt und die Rechtsauffassung des Antragstellers mindestens seit 2010 bekannt gewesen sei, eine Gesetzesinitiative einleiten können, um die Mittel in den Landeshaushalt zu überführen.

**23**

Der Antragsgegner zu 2 habe mit seiner Weigerung, den Antragsteller bei der Durchsetzung seiner Prüfrechte gegenüber dem Antragsgegner zu 1 zu unterstützen, gegen seine Unterstützungspflicht und gegen seine parlamentarische Gesamtverantwortung für das finanzwirksame Handeln der gesamten Landesregierung und damit auch des Antragsgegners zu 1 verstoßen.

**24**

Aus Art. 68 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 97 Abs. 3 LVerf folge eine parlamentarische Gesamtverantwortung des Antragsgegners zu 2. Sie schließe die Ermöglichung von externen Finanzprüfungen im Bereich der Landesregierung ein. Aus der Gesamtverantwortung für die Rechnungslegung gegenüber dem Landtag habe für den Antragsgegner zu 2 eine Pflicht bestanden, den Prüfauftrag des Antragstellers gegen den Antragsgegner zu 1 durchzusetzen.

**25**

Der Antragsteller beantragt sinngemäß

**26**

1. festzustellen, dass der Antragsgegner zu 1 dadurch, dass er dem Antragsteller Einsicht in sämtliche die Prüfung der Verwendung von Fördermitteln und deren Verwaltung im Rahmen des Krankenhausfinanzierungsgesetzes (KHG) nach dem Investitionsprogramm für die Haushaltsjahre 1995 bis 2012, Einzelfördermaßnahmen nach Krankenhausplan Teil C betreffenden Unterlagen verweigert hat, gegen Art. 97 Abs. 2 S. 1 LVerf verstoßen hat;
2. festzustellen, dass der Antragsgegner zu 2 dadurch, dass er sich geweigert hat, den Antragsteller bei der Erfüllung seines gesetzlichen Prüfauftrages bei der Verwendung von Fördermitteln im Rahmen des Krankenhausfinanzierungsgesetzes (KHG) nach Investitionsprogramm für die Haushaltsjahre 1995 bis 2012, Einzelfördermaßnahmen nach

Krankenhausplan Teil C zu unterstützen, gegen Art. 97 Abs. 2 S. 1 LVerf verstoßen hat.

Die Antragsgegner beantragen sinngemäß, die Anträge zu verwerfen, hilfsweise, sie zurückzuweisen. Zur Begründung führen sie aus: **27**

Die Anträge seien unzulässig. **28**

Der Antragsteller sei im Organstreitverfahren vor dem Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt nicht parteifähig. Die Bestimmung der Parteifähigkeit in Art. 75 Nr. 1 LVerf werde durch § 35 LVerfGG „quasi authentisch interpretiert“, indem der Landtag, die Landesregierung, Teile dieser Organe, wenn sie durch die Verfassung oder im Geschäftsordnungsrecht mit eigenen Rechten ausgestattet sind, sowie die politischen Parteien als mögliche Antragsteller oder Antragsgegner bezeichnet werden, nicht aber der Landesrechnungshof. Würde die Beteiligtenfähigkeit des Landesrechnungshofs im verfassungsgerichtlichen Verfahren anerkannt, sei – wenn es auch in der Sache um Verfassungsrecht gehe – zugleich der Verwaltungsrechtsweg gemäß § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO ausgeschlossen. Bei Streitigkeiten von Rechnungshöfen werde nicht stets um Verfassungsrecht gestritten. Allein die Tatsache, dass die Rechnungshöfe im Grundgesetz und in den Landesverfassungen erwähnt und eingerichtet sind, führe nicht dazu, jegliche ihrer Tätigkeiten als im verwaltungsprozessualen Sinne „verfassungsrechtlich“ zu qualifizieren. Der Landesrechnungshof sei oberste Landesbehörde, aber kein Verfassungsorgan. Oberste Landesorgane seien nur der Landtag, die Landesregierung, der Ministerpräsident sowie die Landesminister. Die dafür erheblichen Merkmale – eine eigene Regelung und Kompetenzausstattung in der Landesverfassung selbst, die Existenz eines eigenen Abschnitts in der Landesverfassung, Beteiligung an der Bildung des Staatswillens – träfen auf den Landesrechnungshof nicht zu. Ihm stünden keine Außenkompetenzen zu verbindlichen Anordnungen zu. Ihm fehle die staatsleitende Tätigkeit, welche die Vergleichsorgane kennzeichneten. Die Schlussfolgerungen aus seinen Prüfberichten seien politische Wertungen des Parlaments. Der Landesrechnungshof sei ein funktionales Hilfsorgan des Landtags zur Erfüllung von Aufgaben, die das Parlament aufgrund seiner Organstruktur selbst nicht leisten könne. Der Unterschied komme in der Terminologie der Landesverfassung zum Ausdruck, die in Art. 75 Nr. 1 LVerf von obersten Landesorganen spreche, in Art. 98 Abs. 1 S. 1 LVerf mit Bezug auf den Landesrechnungshof jedoch von einer obersten Landesbehörde. **29**

Die Qualifikation des Landesrechnungshofs als im verfassungsgerichtlichen Organstreitverfahren antragsberechtigter „anderer Beteiligter“ nach Art. 75 Nr. 1 LVerf könne sinnvoll und möglich sein bei grundlegenden Angriffen auf den Status des Landesrechnungshofs. Gehe es hingegen um Fragen der täglichen Prüfarbeit, verkenne eine entsprechende Qualifikation Stellung und Funktion des Landesrechnungshofs wie auch des Organstreitverfahrens, das als Verfassungsstreitigkeit auch in der Sache eine Verfassungsfrage verlange. Stritten der Landesrechnungshof und ein Ministerium oder eine sonstige Verwaltungsbehörde um die Vorlage von Akten, sei der **30**

Verwaltungsrechtsweg zu beschreiten. Um sich eines Organstreitverfahrens zu bedienen, müsse sich der Landesrechnungshof an den Landtag wenden.

Im vorliegenden Fall werde nicht der generelle Status des Landesrechnungshofs angegriffen. Landesregierung und Landesrechnungshof stritten vielmehr über die Grenzen von Prüfungsbefugnissen. Das sei eine verwaltungsrechtliche Streitigkeit. Zwischen verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten sei nicht nach dem Klage- oder Antragsgegner zu unterscheiden, sondern nach dem Gegenstand des Streits. Auch ein oberstes Landesorgan erlasse im Rahmen seiner Verwaltungstätigkeit Verwaltungsakte, die dann gegebenenfalls vor dem Verwaltungsgericht angegriffen werden müssten. **31**

Zudem fehle es dem Antragsteller an der Antragsbefugnis und am Rechtsschutzbedürfnis. Er könne nicht geltend machen, durch das Handeln oder Unterlassen der Antragsgegner in seinen verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten verletzt oder unmittelbar gefährdet zu sein. Die verfassungsrechtlich garantierte Prüfkompetenz des Antragstellers sei vorliegend nicht berührt. Im Organstreit gegen den Antragsteller zu 2 sei eine verfassungsrechtliche Verpflichtung, den Antragsgegner zu 1 anzuweisen, Einsicht in Unterlagen betreffend die Benutzerbeiträge zu gewähren, unter keinem denkbaren Gesichtspunkt gegeben. **32**

Dem Antragsteller fehle das Rechtsschutzbedürfnis, weil er sein Einsichtsverlangen gegenüber der Gemeinsamen Kommission und den Krankenhausträgern im Wege einer verwaltungsgerichtlichen Leistungsklage selbst geltend machen könne. **33**

Der am 18.11.2013 beim Landesverfassungsgericht eingegangene Antrag zu 1 sei verfristet. Die Frist des § 36 Abs. 3 LVerfGG habe mit Zugang der Weigerung des Antragstellers zu 1 am 15.03.2013 zu laufen begonnen. Das Schreiben des Antragstellers an den Antragsgegner zu 2 und dessen Antwortschreiben vom 29.05.2013 seien ohne Einfluss auf den für jeden Antrag gesondert festzustellenden Fristlauf. Die Anrufung des Ministerpräsidenten sei lediglich ein Versuch, auf politischem Wege Einfluss zu erhalten. Solche politischen Handlungsoptionen fielen nicht unter den Grundsatz der Subsidiarität des verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes. **34**

Die Anträge seien darüber hinaus auch unbegründet. **35**

Der Antrag gegenüber dem Antragsgegner zu 1 sei unbegründet, da sich keine Prüfungskompetenz aus Art. 97 LVerf ergebe. **36**

Das zu überprüfende Finanzhandeln unterfalle nicht dem Haushaltsrecht des Landes Sachsen-Anhalt. Bei Vereinnahmung und Verausgabung der Benutzerbeiträge handle es sich nicht um die Haushaltsführung des Landes. Die Prüfkompetenz des Landesrechnungshofs sei nach Art. 97 Abs. 1 LVerf nur auf die Haushaltsführung bezogen. Der Begriff der Wirtschaftsführung, auf den der Antragsteller sich stütze, werde in der Landesverfassung nicht verwendet. Für den Teil C des Investitionsprogramms für die Krankenhausinvestitionsfinanzierung des Landes, der allein vom Antragsgegenstand betroffen sei, sei das Land Sachsen-Anhalt in bewusster politischer **37**

Entscheidung einen von den übrigen vier neuen Ländern abweichenden Weg gegangen, der als solcher keinen verfassungsrechtlichen Bedenken unterliege. Danach seien trotz einem nach außen einheitlichen Krankenhausinvestitionsplan des Landes drei Fördertöpfe unterscheidbar, die unterschiedlichen rechtlichen Regimen unterlägen. Für die hier allein in Rede stehenden Projekte aus Teil C schließe die Gemeinsame Kommission, nicht die Landesregierung oder eine sonstige Stelle der öffentlichen Verwaltung des Landes, mit dem Träger des zu fördernden Krankenhauses einen privatrechtlichen Investitionsvertrag ab. Bis 2009 sei es zwar möglich gewesen, dass das Land Förder- und Investitionsentscheidungen durch Verwaltungsakt getroffen hätte; die Investitionsentscheidungen seien jedoch von Anfang an bis heute durch privatrechtliche Verträge der Gemeinsamen Kommission mit den betreffenden Krankenhäusern fixiert worden. Entscheidend für die Kompetenzen des Landesrechnungshofs sei, dass zu keiner Zeit die Mittel des Teiles C in den Landeshaushalt fließen, auch nicht als durchlaufende Posten. Auf Landesebene werde nur der Gesamtinvestitionsplan hoheitlich beschlossen. Die Entscheidungen des Investitionsteils C würden in der Form und der Höhe, wie sie privatrechtlich von der Gemeinsamen Kommission beschlossen wurde, eingestellt. Über den Investitionsteil C finde keine hoheitliche Entscheidung des Landes statt, er werde lediglich in der Gesamtplanung zur Kenntnis genommen. Die Benutzerbeiträge würden ausschließlich durch die treuhänderisch beauftragte Bank verwaltet. Dass die Geschäftsführung der Gemeinsamen Kommission beim Land liegt, sei unschädlich, da es sich insoweit um eine Serviceleistung und nicht um materielle Verwaltungstätigkeit handele. Da es sich nicht um Haushaltsmittel des Landes handele, komme nach der Verfassungsrechtslage in Sachsen-Anhalt ein Prüfungsrecht des Landesrechnungshofs nicht in Betracht.

Etwas anderes ergebe sich auch nicht aus den Prüfungskompetenzen des Landesrechnungshofs in Bezug auf Beteiligungen des Landes. Die Gemeinsame Kommission sei kein Beliehener, handele mithin nicht hoheitlich gegenüber den Patienten oder den Krankenhäusern. Auch aus einer Parallele zur Betätigungsprüfung bei Unternehmensbeteiligungen des Landes lasse sich keine Prüfungskompetenz folgern, denn zum einen führe auch dies nicht zu einer Prüfung der Vereinnahmung und Verwendung der Benutzerbeiträge, zum anderen bestünden gravierende strukturelle Unterschiede zwischen dem hier zu beurteilenden Modell und Unternehmensbeteiligungen des Staates. Nur das Agieren des Landesministeriums in der Gemeinsamen Kommission unterliege der Prüfung, nicht aber die Gemeinsame Kommission als solche, die Benutzerbeiträge und ihre Verwendung.

**38**

Das Prüfungsrecht könne auch nicht über den Begriff der Wirtschaftsführung erweitert werden. Die Prüfung der Wirtschaftsführung beruhe lediglich auf einfachem Recht, zähle aber nicht zu den verfassungsrechtlichen Kompetenzen des Landesrechnungshofs. Daher könne sie nicht zum Gegenstand des verfassungsgerichtlichen Organstreitverfahrens gemacht werden. Das vom Antragsteller vorgetragene weite Verständnis der Prüfungskompetenz des Landesrechnungshofs sei verfas-

**39**

sungsrechtlich falsch. Kompetenznormen seien nicht grundsätzlich weit auszulegen, sie seien unverfügbar und im Regelfall rigide. Die geläufige Redeweise von der Vermeidung „prüfungsfreier Räume“, der „Lückenlosigkeit der Prüfung“ könne eine explizite Kompetenzordnung nicht überspielen. Die interpretatorische Ausweitung des verfassungsrechtlichen Prüfauftrags des Landesrechnungshofs sei methodisch nicht haltbar. Die Uminterpretation des klaren Wortlauts „Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung“ durch den „Sinn und Zweck der Prüfungskompetenz“ sei an strikt methodische Voraussetzungen gebunden. Die Entstehungsgeschichte spreche für eine enge, technische Auslegung. Dass die Wirtschaftsführung nach sachsen-anhaltischem Landesverfassungsrecht nicht erfasst sei, unterscheide die Rechtslage von anderen Ländern. Das Abstellen auf die „Wirtschaftsführung“ oder gar „jegliches finanzwirksames Handeln“ finde in der Landesverfassung keine Grundlage und entgrenze die kompetenzielle Bindung des Landesrechnungshofs.

Die Durchsetzung der angestrebten Prüfung könne nicht dazu dienen, die landes- 40  
spezifische Konstruktion der Krankenhausfinanzierung anzugreifen. Der Landesrechnungshof dürfe im zuständigen Ministerium für Arbeit und Soziales die Fördermittel der Teile A und B des Krankenhausinvestitionsprogramms prüfen. Das sei auch geschehen. Auch das Verhalten des Landesvertreters in der Gemeinsamen Kommission unterliege einer Kontrolle. Die Prüfungsrechte derjenigen Stellen, die Kommunen und Sozialversicherungsträger prüfen, seien unberührt. Sowohl aufseiten des Landes Sachsen-Anhalt als auch darüber hinaus blieben keine „prüfungsfreien Räume“ offen. Aus dem Anliegen, die spezifische Konstruktion der Krankenhausinvestitionsförderung in Sachsen-Anhalt zu beanstanden, ergäben sich keine Prüfungsrechte hinsichtlich der Benutzerbeiträge.

Auch die Rechtsnatur der Beiträge führe zu keinem anderen Ergebnis. Die Benutzer- 41  
beiträge seien keine hoheitliche Abgabe, sondern ein Entgelt zwischen Privaten. Die gesetzliche Anordnung von Entgelten führe nicht zur Qualifikation als hoheitliche Abgabe.

Der Antrag gegenüber dem Antragsgegner zu 2 sei unbegründet, da die geltend ge- 42  
machte verfassungsrechtliche Pflicht des Ministerpräsidenten nicht existiere. Die Frage der Reichweite von Prüfungsrechten des Landesrechnungshofs gegenüber einem Ministerium falle weder unter die Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten noch sei sie den Gegenständen des Kollegialprinzips ähnlich. Die parlamentarische Verantwortung des Ministerpräsidenten beziehe sich auf die Richtlinienkompetenz und gegebenenfalls auf Kollegialentscheidungen der Landesregierung. Überwachungsrechte des Ministerpräsidenten bezögen sich auf die Einhaltung der Richtlinien. Das Prüfungsrecht gegenüber einem Ministerium unterfalle demgegenüber dem Ressortprinzip und bleibe unbeeinflussbar durch den Ministerpräsidenten. Von einem politischen Bedürfnis nach Effektivität der Finanzkontrolle dürfe nicht auf eine nicht existente Kompetenz geschlossen werden.

## Entscheidungsgründe

- Die Anträge sind unzulässig. **43**
- Der Antragsteller ist zwar beteiligtenfähig im Organstreitverfahren vor dem Landesverfassungsgericht (1.), aber hinsichtlich der Gegenstände seiner Anträge (2.) im Verhältnis zu den Antragsgegnern (3.) nicht antragsbefugt (4.). Unabhängig davon ist der Antrag zu 1 zudem verfristet (5.). **44**
1. Gemäß Art. 75 Nr. 1 LVerf, § 2 Nr. 2 LVerfGG entscheidet das Landesverfassungsgericht im Organstreitverfahren über die Auslegung der Verfassung aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Landesorgans oder anderer Beteiligter, die durch die Verfassung oder in der Geschäftsordnung des Landtages oder der Landesregierung mit eigener Zuständigkeit ausgestattet sind, auf Antrag des obersten Landesorgans oder der anderen Beteiligten. **45**
- Der Landesrechnungshof ist kein oberstes Landesorgan (a.), aber ein „anderer Beteiligter“, der durch die Verfassung mit eigener Zuständigkeit ausgestattet ist (b.). **46**
- a. Oberste Landesorgane sind jedenfalls die in § 35 Nr. 1 und Nr. 2 LVerfGG aufgezählten Organe, also der Landtag und die Landesregierung. Wegen des Vorrangs der Verfassung kann die einfachgesetzliche Aufzählung den Begriff des obersten Landesorgans nicht abschließend festlegen. **47**
- aa. Die Stellung eines verfassungsrechtlich vorgesehenen Landesorgans als „oberstes“ Landesorgan setzt jedenfalls voraus, dass es keinem anderen Landesorgan untergeordnet ist, insbesondere nicht in den Behördenaufbau im Ressort eines Landesministeriums eingegliedert ist. Das ist für den Landesrechnungshof gemäß Art. 98 Abs. 1 S. 1 LVerf der Fall. **48**
- bb. Darüber hinaus unterscheiden sich die obersten Landesorgane aber dadurch von den gemäß Art. 75 Nr. 1 LVerf neben ihnen beteiligtenfähigen „anderen Beteiligten“, dass sie durch staatsleitende Entscheidungskompetenzen an der Bildung des Staatswillens beteiligt sind. Zum Teil werden solche Organe begrifflich als „Verfassungsorgane“ (kritisch zu diesem Begriff Bethge, in: Maunz (Begr.) / Schmidt-Bleibtreu / Klein / Ulsamer [u. a.], Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Kommentar, Losebl., 1964 ff., Stand: 45. Ergänzungslieferung, Dezember 2014, § 63, RdNr. 14–17) von den obersten Bundes- oder Landesorganen unterschieden, so dass auch Organe ohne staatsleitende Aufgaben noch dem Begriff des „obersten Landesorgans“ (beziehungsweise Bundesorgans) unterfallen (so für den Bundesrechnungshof Schwarz, in: v. Mangoldt (Begr.) / Klein / Starck (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, 6. Aufl. 2010, Bd. 3, Art. 114, RdNr. 77: „kein Verfassungsorgan“, „vielmehr oberstes Bundesorgan“; ebenso Butzer, in: Epping / Hillgruber (Hg.), Grundgesetz. Kommentar, 2. Aufl. 2013, aktualisiert: Beck’scher Online-Kommentar, Edition 24 (Stand 01.03.2015), Art. 114, RdNr. 12). Diese Begriffsbildung passt nicht zu der im Wortlaut des Art. 75 Nr. 1 LVerf angelegten Unterscheidung zwischen „obersten Landesorganen“ und „anderen Beteiligten“. Verfassungsrechtssubjekte ohne staatsleitende Auf-

gaben sind daher keine „obersten Landesorgane“, sondern gegebenenfalls mit eigenen verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten ausgestattete „andere Beteiligte“.

cc. Der in Art. 98 LVerf als „oberste Landesbehörde“ – also nicht ausdrücklich als „oberstes Landesorgan“ – vorgesehene Landesrechnungshof hat nach Art. 97 Abs. 2 LVerf Aufgaben der Finanzkontrolle und berichtet darüber dem Landtag, der auf dieser Grundlage über die Entlastung der Landesregierung entscheidet (Art. 97 Abs. 3 LVerf). Eine eigenständige Rolle in der Bildung des Staatswillens spielt der Landesrechnungshof damit nicht; er ist kein „Verfassungsorgan“ (entsprechend für den Bundesrechnungshof: Butzer, a. a. O., Art. 114, RdNr. 12; Engels, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, hg. von Kahl / Waldhoff / Walter, Losebl., 1950 ff., Art. 114, Drittbearbeitung, 2010 (147. Aktualisierung August 2010), RdNr. 309; Heintzen, in: v. Münch (Begr.) / Kunig (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, 6. Aufl., 2012, Bd. 2, Art. 114, RdNr. 17; Rischer, Finanzkontrolle staatlichen Handelns. Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit als Prüfungsmaßstäbe, 1995, S. 131; Schwarz, a. a. O., Art. 114, RdNr. 77; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1980, S. 449 f. m. w. N.; nicht ganz entschieden Häußler, Zur Antragsbefugnis der Rechnungshöfe im verfassungsrechtlichen Organstreit, DÖV 1998, S. 544–550 [545 f.]; Kisker, Staatshaushalt (§ 89), in: Isensee / Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV, 1990 / 2. Aufl. 1999, RdNr. 128; Krebs, Die rechtliche Stellung der Rechnungshöfe und der Vorbehalt des § 40 Abs. 1 VwGO zugunsten der verfassungsrechtlichen Streitigkeit, VerwArch 71 (1980), S. 77–85 [84 f.]). Nach der gegebenen Definition ist er also auch kein oberstes Landesorgan im Sinne des Art. 75 Nr. 1 LVerf (entsprechend für den Landesrechnungshof des Landes Brandenburg: VerfG Brandenburg, Beschl. v. 20.11.1997 – 12/97 –, Abs. 19; für den Bundesrechnungshof: Engels, a. a. O., Art. 114, RdNr. 314 m. w. N.; Heintzen, a. a. O., Art. 114, RdNr. 17).

50

b. Als „anderer Beteiligter“ antragsberechtigt gemäß Art. 75 Nr. 1 LVerf, § 2 Nr. 2 LVerfGG ist jedes weitere Rechtssubjekt, das unmittelbar durch die Verfassung (oder – was hier nicht in Betracht kommt – durch die Geschäftsordnung des Landtages oder der Landesregierung) mit eigener Zuständigkeit ausgestattet ist. Auch insoweit kann wegen des Vorrangs der Verfassung die einfachgesetzliche Aufzählung von Antragsberechtigten in § 35 LVerfGG eine Subsumtion unter Art. 75 Nr. 1 LVerf nicht ausschließen.

51

aa. Der Bezug auf eine „eigene Zuständigkeit“ unterscheidet sich im systematischen Zusammenhang für die Antragsberechtigung nicht vom Bezug auf subjektive Organrechte, wie er etwa im Wortlaut der Parallelvorschrift in Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG („mit eigenen Rechten“) deutlich ist. „Eigene“ Zuständigkeiten sind solche, die nach dem normativen Zusammenhang dem zuständigen Rechtssubjekt zur selbständigen Behauptung und Durchsetzung gegenüber anderen Rechtssubjekten aufgegeben sind und damit auch die Merkmale eines subjektiven Rechts tragen.

52

bb. Nach Art. 98 Abs. 1 LVerf ist der Landesrechnungshof eine selbständige, nur dem Gesetz unterworfenen oberste Landesbehörde. Seine Mitglieder besitzen richterliche Unabhängigkeit. Seine Unabhängigkeit drückt sich auch in den Vorschriften über seine Besetzung aus. Sein Präsident wird gemäß Art. 98 Abs. 2 S. 2 LVerf vom Landtag auf Vorschlag der Landesregierung mit der Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten, mindestens mit der Mehrheit der Mitglieder des Landtages auf die Dauer von zwölf Jahren gewählt; eine Wiederwahl ist nicht zulässig. Danach stützt sich der Präsident des Landesrechnungshofs auf eine parlamentsunmittelbare, typischerweise die großen politischen Lager umfassende und zudem auch durch das Vorschlagsrecht der Regierung vermittelte Legitimation. Die vergleichsweise lange Dauer seiner Amtszeit und das Verbot der Wiederwahl wirken einer Instrumentalisierung des Besetzungsrechts entgegen. Diese Merkmale der Unabhängigkeit setzen sich in der Legitimation des Vizepräsidenten und der weiteren Mitglieder des Landesrechnungshofs durch den Vorschlag des Präsidenten des Landesrechnungshofs und die Zustimmung des Landtages nach Art. 98 Abs. 3 LVerf fort. Die Unabhängigkeit des Landesrechnungshofs dient seinen Aufgaben. Gemäß Art. 97 Abs. 2 LVerf prüft der Landesrechnungshof die Rechnung sowie die Ordnungsmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung. Er berichtet darüber dem Landtag und unterrichtet gleichzeitig die Landesregierung. Gemäß Art. 97 Abs. 3 LVerf beschließt der Landtag über die Entlastung der Landesregierung auf Grund der Haushaltsrechnung und der Berichte des Landesrechnungshofs. Dessen Aufgaben richten sich somit auf eine Kontrolle der Haushaltsführung im Interesse der parlamentarischen und exekutiven Verantwortung. Der Kontrollfunktion ist eine unabhängige Stellung adäquat, die auch ihre selbständige Behauptung und Durchsetzung gegenüber anderen Rechtssubjekten umfasst. Funktion, Selbständigkeit und Durchsetzungsbefugnis des Landesrechnungshofs bestehen auch gegenüber den Verfassungsorganen einschließlich Landesregierung und Landtag. Diese ihm unmittelbar durch die Landesverfassung verliehene Position begründet somit die Antragsberechtigung des Landesrechnungshofs als eines „anderen Beteiligten“ im Organstreitverfahren gemäß Art. 75 Nr. 1 LVerf, § 2 Nr. 2 LVerfGG (ebenso im Ergebnis für die Beteiligtenfähigkeit des Bundesrechnungshofs im Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht: Bergel, Rechnungshöfe als vierte Staatsgewalt? Verfassungsvergleich der Rechnungshöfe Deutschlands, Frankreichs, Österreichs, Spaniens, des Vereinigten Königreichs und des Europäischen Rechnungshofs im Gefüge der Gewaltenteilung, 2010, S. 86; Butzer, a. a. O., Art. 114, RdNr. 12; Engels, a. a. O., Art. 114, RdNr. 314; Groß, Exekutive Befugnisse der Rechnungshöfe, VerwArch. 95 (2004), S. 194–222 [207]; Häußler, a. a. O., DÖV 1998, S. 549; Heintzen, a. a. O., Art. 114, RdNr. 17; Kisker, a. a. O., RdNr. 129; v. Mutius / Nawrath, in: Heuer (Begr.) / Engels / Eibelshäuser (Hg.), Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Losebl., 1992, Stand: Ergänzungslieferung 58, Dezember 2013, Art. 114 GG (28. Ergänzungslieferung, Juni 1999), RdNr. 13; Rischer, a. a. O., S. 131 m. w. N.; Schwarz, a. a. O., Art. 114, RdNr. 77; Stern, a. a. O., S. 449 f.; entsprechend für die



Beteiligtenfähigkeit vor dem Landesverfassungsgericht VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 13.12.2011 – 11/10 –; a. A. Brockmeyer, in: Schmidt-Bleibtreu / Klein (Begr.) / Hofmann / Hennecke (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, 13. Aufl. 2014, Art. 114, RdNr. 9; für die Beteiligtenfähigkeit in einem gegen den Landesrechnungshof gerichteten Organstreitverfahren über verfassungsrechtliche Auskunftsrechte eines Landtagsabgeordneten VerfG Brandenburg, Beschl. v. 20.11.1997 – 12/97, Abs. 19; offengelassen von BVerfG, Beschl. v. 09.02.1995 – 2 BvQ 6/95 –, BVerfGE 92, 130 [133]).

2. Antragsgegenstand im Organstreitverfahren ist die Maßnahme oder Unterlassung, durch die sich der Antragsteller in einer seiner verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten verletzt oder unmittelbar gefährdet sieht, § 36 Abs. 1 LVerfGG. **54**

a. Gegenstand des Antrags zu 1 ist die Verweigerung der Einsicht in die zur Prüfung geforderten Unterlagen. Das ist eine Unterlassung im Sinne des § 36 Abs. 1 LVerfGG. **55**

b. Gegenstand des Antrags zu 2 ist die Weigerung, den Antragsteller bei der Erfüllung seines Prüfauftrages zu unterstützen. Auch das ist eine Unterlassung im Sinne des § 36 Abs. 1 LVerfGG. **56**

3. Antragsgegner im Organstreitverfahren ist das oberste Landesorgan (Art. 75 Nr. 1 LVerf, §§ 2 Nr. 2, 35 Nr. 1 und Nr. 2 LVerfGG) oder der andere durch die Verfassung oder in der Geschäftsordnung des Landtages oder der Landesregierung mit eigener Zuständigkeit ausgestattete Beteiligte (Art. 75 Nr. 1 LVerf), dem die Maßnahme oder Unterlassung, die Antragsgegenstand ist, jeweils zuzurechnen ist. Das trifft auf die Antragsgegner zu 1 (a.) und zu 2 (b.) zu. **57**

a. Der Antrag zu 1 richtet sich gegen eine Unterlassung des Antragsgegners zu 1, des Landesministeriums für Arbeit und Soziales. Die Landesministerien sind nicht in § 35 LVerfGG unter den beteiligtenfähigen obersten Landesorganen und anderen Beteiligten aufgezählt. Die Beteiligtenfähigkeit von Organteilen nach § 35 Nr. 3 LVerfGG ist im systematischen Zusammenhang mit § 36 Abs. 1 LVerfGG auf die Prozesstandschaft von Organteilen für Rechte des Organs, dem sie angehören, und auf Intraorganstreitigkeiten bezogen. Der Antrag zu 1 nimmt den Antragsgegner zu 1 nicht als Organteil für die Pflichten der Landesregierung in Anspruch, sondern als Adressaten eigener Pflichten in einem Interorganverhältnis. Da die Aufzählung in § 35 LVerfGG wegen des Vorrangs der Verfassung mit der weiter gefassten Regelung des Art. 75 Nr. 1 LVerf die Beteiligtenfähigkeit auf der Seite des Antragsgegners ebensowenig wie auf der Seite des Antragstellers abschließend festlegen kann, kommt es auf die Subsumtion des Ministeriums unter den Begriff des obersten Verfassungsorgans oder unter den Begriff des anderen Beteiligten in Art. 75 Nr. 1 LVerf an. Das Ressortprinzip in Art. 68 Abs. 2 LVerf stattet die Ministerien mit eigenen verfassungsrechtlichen Rechten aus. Das trägt die Beteiligtenfähigkeit des einzelnen Ministeriums im Organstreitverfahren. **58**

- b. Der Antrag zu 2 richtet sich gegen eine Unterlassung des Antragsgegners zu 2, des Ministerpräsidenten. Für die Beteiligtenfähigkeit des Ministerpräsidenten gilt u. a. mit Blick auf seine Richtlinienkompetenz nach Art. 68 Abs. 1 LVerf im Ergebnis das gleiche wie für die einzelnen Minister (soeben unter a.). **59**
4. Dem Antragsteller fehlt für die Antragsgegenstände die Antragsbefugnis, § 36 Abs. 1 LVerfGG. Nach dieser Vorschrift ist der Antrag im Organstreitverfahren nur zulässig, soweit der Antragsteller geltend machen kann, durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in einer seiner verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten verletzt oder unmittelbar gefährdet zu sein. Die damit geforderte spezifisch verfassungsrechtliche Natur der Streitigkeit (a.) kommt dem Antragsgegenstand zu 1 nicht zu (b.). Dem Antragsgegenstand zu 2 fehlt eine Grundlage in den Pflichten des Antragsgegners zu 2 (c.). Der verfassungsrechtliche Status des Antragstellers ist durch das Unterlassen der Antragsgegner nicht betroffen (d.). **60**
- a. Die Antragsbefugnis setzt im systematischen Zusammenhang mit Art. 75 Nr. 1 LVerf, § 2 Nr. 2 LVerfGG voraus, dass die Streitigkeit „über den Umfang der Rechte und Pflichten“ eine spezifische verfassungsrechtliche Pflicht des Antragsgegners gegenüber dem Antragsteller im Hinblick auf dessen verfassungsrechtliche Zuständigkeiten betrifft. Nicht zum spezifischen Verfassungsrechtsverhältnis gehören Pflichten, die den Antragsgegner nicht anders treffen als andere, nicht verfassungsunmittelbare Rechtssubjekte im Zuständigkeitsbereich des Antragstellers. Streitigkeiten um diese Pflichten sind nichtverfassungsrechtliche Streitigkeiten im Sinne des § 40 Abs. 1 S 1 VwGO, die gegebenenfalls – bei Vorliegen der entsprechenden Zulässigkeitsvoraussetzungen – im Verwaltungsrechtsweg zu führen sind. **61**
- Ferner muss sich die geltend gemachte Pflichtverletzung, um die Antragsbefugnis begründen zu können, unmittelbar auf die Verfassungsnorm beziehen. Auf die Verletzung einer Pflicht, die sich aus der einfachgesetzlichen Ausformung der verfassungsrechtlichen Pflichten ergibt, kann die Antragsbefugnis nur gestützt werden, soweit die einfachgesetzliche Pflicht durch die Verfassung determiniert ist. **62**
- b. Die vom Antragsteller aus seiner verfassungsrechtlichen Zuständigkeit gemäß Art. 97 Abs. 2 LVerf abgeleitete Pflicht des Antragsgegners zu 1 zur Vorlage von Unterlagen (aa.) gehört nicht zum spezifischen Verfassungsrechtsverhältnis zwischen dem Landesrechnungshof und dem Ministerium (bb.–ff.). **63**
- aa. Die Pflichten des Antragsgegners zu 1 stehen im Zusammenhang der verfassungsrechtlichen Pflichten der Landesregierung in Bezug auf die Finanzen, wie sie sich vornehmlich aus Art. 97 LVerf ergeben. Nach Art. 97 Abs. 1 S. 1 LVerf hat die Landesregierung durch den Finanzminister dem Landtag Rechnung zu legen. Nach Art. 97 Abs. 2 S. 1 LVerf prüft der Landesrechnungshof die Rechnung sowie die Ordnungsmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung. Nach Art. 97 Abs. 2 S. 2 LVerf berichtet er darüber dem Landtag und unterrichtet gleichzeitig die Landesregierung. Aufgrund der Haushaltsrechnung und der Berichte des Landesrechnungshofs beschließt der Landtag über die Entlastung der Landesregierung. **64**

Danach ist die Landesregierung materiell zu einer ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Haushaltsführung und formell zu ihrer Dokumentation in der Haushaltsrechnung verpflichtet. Diese Pflichten bestehen gegenüber dem Landtag und sind Teil der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Landesregierung. Die Prüfung durch den Landesrechnungshof dient der Effektivierung dieser parlamentarischen Verantwortlichkeit. Aus ihr folgt die weitere formelle Pflicht der Landesregierung, die Ordnungsmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit ihrer Haushaltsführung durch den Landesrechnungshof prüfen zu lassen. Diese Pflicht impliziert Informationspflichten zur Vorlage von Unterlagen und zur Auskunft.

bb. Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen hat in einem parallel gelagerten Organstreitverfahren daraus den verfassungsrechtlichen Charakter des Rechtsverhältnisses zwischen dem Landesrechnungshof und der Landesregierung geschlossen (Urt. v. 13.12.2011 – 11/10):

65

„Gegenstand des Organstreits ist auch ein verfassungsrechtliches Verhältnis zwischen den Beteiligten. Der Antragsteller rügt die Verletzung unmittelbar durch die Landesverfassung übertragener Prüfungsrechte gegenüber Mitgliedern des Verfassungsorgans Landesregierung. Er macht mithin eine Verletzung von Art. 86 Abs. 2 Satz 1 LV NRW geltend, der ihn zur Gewährleistung einer effektiven Wahrnehmung der parlamentarischen Finanzkontrolle zur Prüfung der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung berechtigt. Es geht ihm gerade um die Klärung der Frage, ob und inwieweit ihm von Verfassungs wegen und nicht lediglich auf der Grundlage einfachgesetzlicher Normen Prüfungsbefugnisse verliehen worden sind. Das streitige Rechtsverhältnis ist demnach – auch mit Blick auf das Auftreten von Beteiligten, die von der Verfassung mit eigenen Kompetenzen ausgestattet sind – maßgeblich vom Verfassungsrecht geprägt.“

cc. Der dem zugrundegelegte, allein an der verfassungsrechtlichen Verankerung der Prüfrechte des Landesrechnungshofs und an der Verfassungsrechtssubjektivität der zu prüfenden Stelle ausgerichtete Begriff des verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnisses überzeugt nicht. Diese Merkmale allein genügen nicht, um das Prüfrechtsverhältnis zu einem spezifisch verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis zu qualifizieren. Sofern nämlich die verfassungsrechtlich garantierten Prüfrechte das ihnen unterliegende Verfassungsrechtssubjekt nicht anders treffen als alle anderen ihnen unterliegenden Stellen ohne Verfassungsrechtssubjektivität, ist das durch sie begründete Rechtsverhältnis nicht spezifisch verfassungsrechtlicher Natur.

66

dd. Adressat der Pflicht, die Haushaltsführung durch den Landesrechnungshof prüfen zu lassen, sind nach dem insoweit offenen Wortlaut des Art. 97 Abs. 2 LVerf und nach seinem Zweck einer effektiven und unabhängigen Finanzkontrolle alle haushaltsführenden Stellen. Ihre Prüfung ist also nicht etwa durch die Prüfung der Landesregierung vermittelt. So sind auch die einzelnen Landesministerien jeweils verpflichtet, dem Landesrechnungshof die zur Prüfung erforderlichen Unterlagen vorzu-

67

legen. Diese Pflicht trifft somit auch den Antragsgegner zu 1. Sie trifft darüber hinaus aber auch alle den Ministerien nachgeordneten oder sonst ihrer Aufsicht unterliegenden Stellen innerhalb und außerhalb der Landesverwaltung unmittelbar, also wiederum ohne durch die Pflicht der Ministerien vermittelt zu sein.

ee. Demzufolge trifft die Vorlage- und Auskunftspflicht den Antragsgegner zu 1 wie jede andere Stelle innerhalb und außerhalb der Landesverwaltung, die der Prüfung des Antragstellers unterliegt. Die in § 95 LHO einfachgesetzlich geregelte Vorlage- und Auskunftspflicht mag insoweit als Konkretisierung der Verfassungsnorm in Art. 97 Abs. 2 LVerf gelten können, als sie zur wirksamen Erfüllung der darin geregelten verfassungsrechtlichen Aufgabe notwendig ist. Jedenfalls aber unterscheidet sich eine aus Art. 97 Abs. 2 LVerf abzuleitende Vorlagepflicht des Antragsgegners zu 1 nicht von der entsprechenden Pflicht aller Rechtssubjekte im Zuständigkeitsbereich des Antragstellers.

68

ff. Eine Vorlagepflicht des Antragsgegners zu 1 gehört demnach nicht zum spezifischen Verfassungsrechtsverhältnis zwischen dem Landesrechnungshof und dem Ministerium (siehe dementsprechend die Einordnung von Streitigkeiten über die Prüfrechte der Rechnungshöfe als solche „nichtverfassungsrechtlicher Art“ im Sinne des § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO Bergel, a. a. O., S. 84; Engels, Art. 114, RdNr. 314 f.; v. Mutius / Nawrath, a. a. O., Art. 114 GG, RdNr. 13; zwischen einem Streit um die „grundsätzliche Zuständigkeit“ und einem um „die Modalitäten der Rechnungsprüfung“ unterscheidend Groß, a. a. O., VerwArch. 95 (2004), S. 208). Deshalb vermag sie eine Antragsbefugnis des Antragstellers gemäß § 36 Abs. 1 LVerfGG nicht zu begründen.

69

c. Die vom Antragsteller geltend gemachte Pflicht des Antragsgegners zu 2, den Antragsteller bei der Erfüllung seines Prüfauftrages dadurch zu unterstützen, dass er auf den Antragsteller zu 1 im Sinne der Vorlage der hierzu für erforderlich gehaltenen Unterlagen einwirkt, lässt sich weder aus einer „Gesamtverantwortung“ des Ministerpräsidenten für das finanzwirksame Handeln der Mitglieder der Landesregierung (aa.–bb.) noch aus der ungeschriebenen Pflicht aller Landesorgane zur Organtreue (cc.) ableiten.

70

aa. Aus der Finanzverantwortung der Landesregierung gemäß Art. 97 LVerf (s. o. b. aa.) folgt ihre Pflicht, ihre Haushaltsführung durch den Landesrechnungshof prüfen zu lassen. Sie trifft die Landesregierung insgesamt und ist übrigens nicht Teil eines spezifischen Verfassungsrechtsverhältnisses. Eine besondere Verpflichtung des Ministerpräsidenten, über die allgemeine Rechtsbindung seines Handelns hinaus zur Unterstützung des Landesrechnungshofs tätig zu werden, lässt sich dem Art. 97 LVerf nicht entnehmen.

71

bb. Nach Art. 68 Abs. 1 LVerf bestimmt der Ministerpräsident die Richtlinien der Regierungspolitik und trägt dafür die Verantwortung. Im Verhältnis zu den Ministern kann die Richtlinienkompetenz dem Ministerpräsidenten – wenn man unter ihrem praktisch entscheidenden politischen Vollzugsmodus eine Rechtsfolge freizulegen versucht – die Befugnis geben, auf das für die Richtlinien der Regierungspolitik er-

72

hebliche Handeln in den einzelnen Geschäftsbereichen verbindlich einzuwirken. Eine Pflicht dazu legt Art. 68 Abs. 1 LVerf dem Ministerpräsidenten jedoch nicht auf. Selbst wenn man die Vorlage von Prüfunterlagen durch ein Ministerium als ein für die Richtlinien der Regierungspolitik erhebliches Handeln ansähe, die mit der Richtlinienkompetenz notwendig gegebene Beurteilungsprärogative des Ministerpräsidenten hierüber außer Betracht ließe und über die allgemeine Pflicht zu rechtmäßigem Handeln das Recht zum Einwirken in eine Pflicht zum Einwirken wendete, vermittelte diese doch jedenfalls kein entsprechendes subjektives Recht eines Dritten. Demzufolge kann der Antragsteller auch aus Art. 68 Abs. 1 LVerf keinen Anspruch gegen den Antragsgegner zu 2 ableiten.

cc. Die ungeschriebene verfassungsrechtliche Pflicht aller Verfassungsorgane zur Organtreue verpflichtet jedes Verfassungsorgan dazu, bei der Ausübung seiner Kompetenzen Rücksicht auf die Aufgabenerfüllung der anderen Verfassungsorgane zu nehmen. **73**

(1) Eine umfassende Pflicht zur Kooperation und gegenseitigen Unterstützung ginge darüber hinaus. Ein Landesorgan muss nicht – wie der Antragsteller meint – „alles in seiner Macht stehende unternehmen“, um die anderen Landesorgane bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen. **74**

(2) Die Pflicht zur Organtreue setzt ein Verfassungsrechtsverhältnis zwischen Verfassungsorganen voraus. **75**

(a) Adressaten der Pflicht zur Organtreue in Bezug auf das Handeln der Landesregierung und der einzelnen Ministerien sind die Landesregierung und die einzelnen Ministerien. Der Ministerpräsident ist es in Bezug auf sein eigenes Handeln als Landesorgan, nicht aber in Bezug auf das Handeln der Landesregierung und deren übriger Mitglieder. Die Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten macht ihn nicht wie einen Garanten zum Zweitadressaten aller Pflichten der Landesregierung und der Ministerien. **76**

(b) Das ungeschriebene Prinzip der Organtreue umfasst auch auf der Berechtigenseite nur Verfassungsorgane, also die an der Bildung des Staatswillens beteiligten Verfassungssubjekte. Hierzu gehört der Landesrechnungshof nicht (s. o. 1. a.). **77**

(c) Das Prinzip der Organtreue ist ferner akzessorisch zu einem bestehenden verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis: Organtreue „moderiert ein existentes verfassungsrechtliches Verhältnis, konstituiert es aber nicht“ (Bethge, a. a. O., § 63, RdNr. 33). **78**

(d) Aus diesen Gründen schafft das Prinzip der Organtreue kein Verfassungsrechtsverhältnis zwischen dem Antragsteller und dem Antragsgegner zu 2, aus dem der Antragsteller einen Anspruch auf das erbetene Einwirken geltend machen könnte. Das entsprechende Unterlassen des Antragsgegners zu 2 kann den Antragsteller daher nicht in seiner Zuständigkeit nach Art. 97 Abs. 2 LVerf verletzen. **79**

- d. In den verfassungsrechtlichen Status des Antragstellers greift die Weigerung der Antragsgegner zu 1 und zu 2, seinem Verlangen nachzukommen, nicht ein. **80**
- aa. Verfassungsrechtlich geregelte Zuständigkeiten wie die des Landesrechnungshofs nach Art. 97 Abs. 2 LVerf verpflichten alle Landesorgane allgemein dazu, verfassungswidrige Eingriffe in die Wahrnehmung dieser Zuständigkeiten und ihre Funktionsbedingungen zu unterlassen. Damit ist auch der verfassungsrechtliche Status des Landesrechnungshofs, insbesondere seine Selbständigkeit und Unabhängigkeit, als ein spezifisches verfassungsrechtliches Recht des Landesrechnungshofs gegen Eingriffe durch die Landesregierung und ihre Mitglieder oder durch andere Landesorgane gesichert (ähnlich Bergel, a. a. O., S. 86; Engels, a. a. O., Art. 114, RdNr. 314 m. w. N.; Groß, a. a. O., VerwArch. 95 [2004], S. 208). **81**
- bb. Meinungsverschiedenheiten um den Umfang und den Gegenstand der Prüfaufgabe des Landesrechnungshofs und um den Umfang der Vorlage- und Auskunftspflichten der seiner Prüfung unterliegenden Stellen stellen den verfassungsrechtlichen Status des Landesrechnungshofs nicht in dieser Weise in Frage. **82**
- cc. Der verfassungsrechtliche Schutz des Status des Landesrechnungshofs aus Art. 97 Abs. 2 LVerf gibt ihm ferner keinen Anspruch auf eine bestimmte gesetzliche Gestaltung der Finanzierung öffentlicher Aufgaben wie hier der Krankenhausfinanzierung. Er gibt ihm dabei auch keinen Anspruch darauf, dass bestimmte Finanzmittel in die seiner Kontrolle unterliegenden Haushalte einbezogen werden. Selbst wenn der Gesetzgeber zu einer bestimmten gesetzlichen Gestaltung verfassungsrechtlich verpflichtet wäre, wäre nur er der Adressat dieser Pflicht. Für die vom Antragsteller angedeutete Vorstellung, die Landesregierung oder gar einzelne ihrer Mitglieder könnten auf die Einleitung eines entsprechenden Gesetzgebungsverfahrens in Anspruch genommen werden, gibt die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung von vornherein keine Grundlage. **83**
- e. Der Antragsteller kann folglich nicht geltend machen, dass er durch das Handeln oder Unterlassen der Antragsgegner in seiner verfassungsrechtlichen Zuständigkeit aus Art. 97 Abs. 2 LVerf verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Seine Anträge sind somit mangels Antragsbefugnis unzulässig. **84**
5. Der Antrag zu 1 ist zudem verfristet. Gemäß § 36 Abs. 3 LVerfGG muss der Antrag im Organstreitverfahren binnen einer Frist von sechs Monaten gestellt werden, nachdem die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung dem Antragsteller bekannt geworden ist. Der Fristlauf ist für jeden Antragsgegenstand gesondert zu bestimmen. Bei Unterlassungen – wie sie hier Antragsgegenstand beider Anträge sind – beginnt er mit der endgültigen Weigerung des Antragsgegners, so zu handeln, wie es der Antragsteller für geboten hält. Der Antrag zu 1 musste demnach innerhalb von sechs Monaten gestellt werden, nachdem der Antragsteller endgültig von der Weigerung des Antragsgegners zu 1 Kenntnis hatte, die geforderten Unterlagen vorzulegen. **85**

- a. Der Antragsgegner zu 1 hat mit seinem an den Antragsteller gerichteten Schreiben vom 11.03.2013 abschließend zu erkennen gegeben, dass er die geforderten Unterlagen nicht vorlegen werde. Damit ist die Unterlassung, die Gegenstand des Antrags zu 1 ist, dem Antragsteller mit Zugang des Schreibens vom 11.03.2013 bekannt geworden. **86**
- b. Die anschließend an den Ministerpräsidenten gerichtete Bitte, auf den Antragsgegner zu 1 einzuwirken, vermag den Fristlauf nicht zu beeinflussen. Der Antragsteller kann durch die Erwartung, auf diese Weise die Auffassung des Antragsgegners zu 1 zu überwinden und doch Einsicht in die geforderten Unterlagen zu bekommen, nicht einseitig der Erklärung des Antragsgegners zu 1 ihren abschließenden Charakter nehmen. Auf die spätere Bestätigung durch den Ministerpräsidenten käme es für das Bekanntwerden der antragsgegenständlichen Unterlassung nur an, wenn sich der Antrag gegen die Landesregierung als ganze richtete. Für den Gegenstand des gegen das Ministerium gerichteten Antrags hingegen ist die Erklärung des Ministers maßgeblich. Selbst wenn man für das Rechtsschutzbedürfnis des Antragstellers erwartete, dass er über die Willensbildung innerhalb der Landesregierung auf die Haltung des Ministeriums Abhilfe zu schaffen versuchte, so hemmte oder unterbräche dies nicht den Fristlauf. Das Rechtsschutzbedürfnis für das Organstreitverfahren wäre vielmehr spätestens dann zu bejahen, wenn eine anderweitige Abhilfe nicht mehr vor Ablauf der Antragsfrist in Aussicht stünde. **87**
- c. Die Frist nach § 36 Abs. 3 LVerfGG von sechs Monaten nach dem Zugang des Schreibens vom 11.03.2013 ist vor dem 14.11.2013 abgelaufen. Der Antrag zu 1 ist deshalb auch wegen Verfristung unzulässig. **88**
6. Die Gerichtskostenfreiheit folgt aus § 32 Abs. 1 LVerfGG. Eine Erstattung der Auslagen nach § 32 Abs. 2 LVerfGG kommt wegen der Erfolglosigkeit der Anträge nicht in Betracht. **89**

Schubert

Dr. Eckert

Gemmer

Franzkowiak

Dr. Stockmann

Buchloh

Prof. Dr. Germann