



Wissenschaftlicher Dienst

Aktenzeichen: WD 2/52-1502

2. April 2004

Rechnungsprüfung und Landeszentrale für private Rundfunkveranstalter (LPR)

A. Auftrag

Der Ausschuss für Medien und Multimedia hat den Wissenschaftlichen Dienst gebeten, gutachterlich zu prüfen, welche Kompetenzen die Rechnungsprüfungskommission vor dem Hintergrund der Prüfung der Landeszentrale für private Rundfunkveranstalter durch den Rechnungshof hat.¹

B. Stellungnahme

Im Folgenden wird zunächst der rechtliche Rahmen für die Prüfung der LPR durch den Rechnungshof dargestellt (unter I.). Anschließend wird auf die Beratung der Prüfungsergebnisse im Landtag (unter II.) und dabei insbesondere auf die Beratung in der Rechnungsprüfungskommission (RPK) im Rahmen des Entlastungsverfahrens eingegangen (unter II.4.).

I. Prüfung der LPR durch den Rechnungshof

1. Prüfungsrecht des Rechnungshofs gegenüber der LPR

Nach Art. 120 Abs. 2 der Landesverfassung (LV) hat der Rechnungshof die Aufgabe,

- die Rechnung (der Landesregierung) über Einnahmen und Ausgaben,
- die Übersicht über das Vermögen und die Schulden

sowie

¹ S. Beschlussprotokoll der 18. Sitzung am 5.2.2004, Seite 16.

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

- die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung zu prüfen.

Mit letzterem ist die rechnungsunabhängige Finanzkontrolle gemeint. Sie erstreckt sich auf die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes. Damit unterliegen sämtliche öffentliche Stellen des Landes, so weit sie Einnahmen erheben oder Ausgaben leisten oder sonst finanzwirtschaftlich relevant handeln, der Prüfung. Prüfungsfreie Räume sind somit von Verfassungen wegen ausgeschlossen; die Verfassung statuiert den Grundsatz der Lückenlosigkeit der Finanzkontrolle.²

Dementsprechend sieht das Landesrundfunkgesetz (LRG)³ in § 71 Abs. 2 für die Landeszentrale für private Rundfunkveranstalter vor:

„Für das Haushalts- und Rechnungswesen sowie für die Rechnungsprüfung sind die für das Land jeweils geltenden Vorschriften entsprechend anzuwenden. Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung; er prüft insbesondere die Verwendung des Anteils aus der einheitlichen Rundfunkgebühr nach Maßgabe des § 40 Abs. 1 des Rundfunkstaatsvertrages. Der Prüfungsbericht ist der Landesregierung, dem Landtag und der LPR zuzuleiten.“

Das Prüfungsrecht des Rechnungshofs war bereits im ersten Landesrundfunkgesetz ausdrücklich verankert.⁴ In der Begründung des damaligen Gesetzentwurfs ist von der „besonderen Bedeutung“ einer ordnungsgemäßen Haushalts- und Wirtschaftsführung die Rede.⁵

Die Zuleitung des Prüfungsberichts an die Landesregierung dient zum einen zur Unterstützung ihrer Finanz- und Rechtsaufsichtsfunktion nach §§ 71 Abs. 1 und 72 LRG und zum anderen ihrer politischen Funktion im Rahmen des Rundfunkrechts (Gesetzesinitiativrecht, vgl. den bereits vorliegenden Referentenentwurf eines Landesmediengesetzes, Positionsbestimmung in den aktuellen Verhandlungen über die Rundfunkgebühr und den Anteil der Medienanstalten daran usw.). Die Zuleitung an den Landtag dient der Kontrolle der Landesregierung im Hinblick auf die Ausübung ihrer Aufsichtsfunktion und darüber hinaus seiner politischen Funktion im Rahmen der Landeskompetenzen im Rundfunkrecht, insbesondere seiner Verantwortung für eine angemessene Ausstattung der Rundfunkaufsicht einerseits und für die Belange der Gebührenzahler andererseits.⁶ Die Information der LPR dient der Selbstkontrolle⁷ durch ihre Leitungsorgane.

² S. Schneider in: Grimm/Caesar, LV, Art. 120 Rn. 16.

³ Vom 28. Juli 1992, GVBl. S. 247 (BS 225-13), zuletzt geändert durch G. vom 6. März 2003 (GVBl. S. 24). Auch ohne diese ausdrückliche Regelungen wären die einschlägigen Prüfungsvorschriften gemäß §§ 105 ff. und § 111 LHO entsprechend anwendbar.

⁴ § 31 Abs. 2 LRG vom 24.6.1986 (GVBl. S. 159).

⁵ S. Drs. 10/1861, S. 32 zu § 31.

⁶ Vgl. Hoffmann-Riem, Finanzierung und Finanzkontrolle der Landesmedienanstalten, Rechtsgutachten im Auftrag der Landesmedienanstalten, Berlin 1993 (Schriftenreihe der Landesmedienanstalten, Bd. 3), S. 149.

⁷ Vgl. Kisker, HdbStR IV, § 89, Rn. 91.

2. Prüfungsmaßstab

Den Prüfungsmaßstab des Rechnungshofs definiert § 90 Landeshaushaltsordnung (LHO) wie folgt:

- „Die Prüfung erstreckt sich auf die Einhaltung der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätzen, insbesondere darauf, ob
1. das Haushaltsgesetz und der Haushaltsplan eingehalten worden sind,
 2. die Einnahmen und Ausgaben begründet und belegt sind und die Haushaltsrechnung sowie die Vermögensübersicht ordnungsgemäß ausgestellt sind,
 3. wirtschaftlich und sparsam verfahren wird,
 4. die Aufgabe mit geringeren Personal- und Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer erfüllt werden kann.“

Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind dabei nicht nur verfassungsrechtliche Maßstäbe für die Prüfung durch den Rechnungshof, sondern nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz zugleich Verfassungsgebote, die in dem Gemeinwohlprinzip des Art. 1 Abs. 2, 3 und 4 LV wurzeln und an dem sich alles staatliche Handeln zu orientieren hat.⁸ Da die LPR als Anstalt des öffentlichen Rechts des Landes (§ 2 LRG) zur - mittelbaren - Landesverwaltung zählt, gilt das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit von Verfassungs wegen auch für sie. Darüber hinaus gilt dieses Gebot für die LPR auch nach einfachem Gesetzesrecht. Nach § 71 Abs. 1 Satz 2 LRG darf die Zustimmung zum Haushalts- und Wirtschaftsplan nur versagt werden, wenn die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verletzt sind. Nach Abs. 2 sind „für das Haushalts- und Rechnungswesen sowie für die Rechnungsprüfung (...) die für das Land jeweils geltenden Vorschriften entsprechend anzuwenden.“ Damit ist insbesondere die LHO entsprechend anwendbar, welche in § 7 Abs. 1 bestimmt, dass bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten sind.

Die Rechtsnatur der LPR als selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts, die der Rechnungshof im Übrigen zutreffend wiedergegeben hat,⁹ spielt für den Prüfungsmaßstab insoweit also keine Rolle.¹⁰ „Wo öffentliche Mittel im öffentlichen Interesse auf juristische Personen übertragen wurden, kann ein Rechnungshof prüfen.“¹¹ Das gilt auch für verselbständigte Einheiten,¹² und zwar gerade dann, wenn diese – wie die LPR – über nennenswerte Einnahmenquellen außerhalb des periodisch vom Landtag zu bewilligenden Landeshaushalts verfügen. Denn

⁸ S. VerfGH RLP, DÖV 1997, 246, 249 (private Vorfinanzierung öffentlicher Investitionen), s.a. Schneider, in: Grimm/Caesar, LV, Art. 21 Rn. 19.

⁹ S. Drs. 14/2494, S. 3 unter 1.2.

¹⁰ Vgl. Jarass/Pieroth, 7. Aufl. München 2004, Art. 114 Rn. 7.

¹¹ Eckhoff, Das rechtliche Spannungsfeld zwischen Wissenschaftsfreiheit und Finanzkontrolle, in: Universität und Rechnungshof im Umbruch, Weimar 2001, S. 55 ff., 57.

¹² S. Schuppert, in: Umbach/Clemens, GG, 2002, Art. 114 Rn. 28. Um die Prüfung durch den Rechnungshof bei verselbständigten Trägern öffentlicher Aufgaben sicherzustellen, hat der Landtag in § 112 a LHO ausdrücklich vorgesehen, dass bei Auslagerungen die Prüfungsrechte des Rechnungshofs gesetzlich geregelt werden sollen.

die Verwendung öffentlicher Gelder, die von den einzelnen zur Zahlung herangezogenen Betroffenen (den Gebührenzahlern) nicht kontrolliert werden kann, macht schon aus rechtsstaatlichen Gründen eine Finanzkontrolle erforderlich.¹³ Der Gesetzgeber hat dies dadurch zum Ausdruck gebracht, dass er die Prüfung der Verwendung des Anteils aus der Rundfunkgebühr, aus dem sich die LPR weitgehend finanziert,¹⁴ in § 71 Abs. 2 LRG ausdrücklich erwähnt.

Der Rechnungshof hat die Vergütungen der LPR-Mitarbeiter mit dem Gehaltsgefüge großer staatlicher Mittelbehörden verglichen, mit dem Argument, diese würden ebenfalls – wie die LPR – Genehmigungen erteilen, Aufsichtsfunktionen ausüben sowie beraten.¹⁵ Dieser Vergleich negiert nicht die Rechtsnatur der LPR; vielmehr hat der Rechnungshof die Mittelbehörden (bloß) als Anhaltspunkt gewählt, um die Vergütungen einer Bewertung zugänglich zu machen.¹⁶ Dieser Vergleich bewegt sich im Rahmen des gesetzlichen Auftrags des Rechnungshofs nach § 90 LHO, zu prüfen, ob „die Aufgabe mit geringerem Personal- und Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer erfüllt werden kann“.

Fraglich ist, ob die Prüfungsbefugnisse des Rechnungshofs im Hinblick auf die Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Abs. 2 GG, Art. 10 Abs. 2 Satz 3 LV) begrenzt sein könnten. Unumstritten ist, dass aufgrund der Verfassung Modifikationen von Prüfungsumfang, -intensität oder –verfahren geboten sein können.¹⁷ Das gilt auch für Entscheidungen, die in Ausübung der verfassungsrechtlich gewährleisteten Rundfunkfreiheit getroffen werden. So ist die Finanzkontrolle der Rechnungshöfe gegenüber den Rundfunkanstalten durch die aus der Rundfunkfreiheit fließende Programmautonomie beschränkt.¹⁸ Aber auch insoweit sind jedenfalls die wirtschaftlichen Voraussetzungen und Folgen einer solchen Entscheidung sowie die Frage, ob sie wirtschaftlich und sparsam ausgeführt wird (Minimalprinzip), einer Rechnungsprüfung zugänglich.¹⁹

Träger des Grundrechts auf Rundfunkfreiheit sind die Rundfunkveranstalter. Darüber hinaus wohnt der Rundfunkfreiheit wegen ihrer Bedeutung für eine demokratische Öffentlichkeit auch ein objektives Ordnungsprinzip inne, das zu gewährleisten der Staat verpflichtet ist.²⁰ Die

¹³ S. Hoffmann-Riem, Finanzierung und Finanzkontrolle der Landesmedienanstalten, S. 123.

¹⁴ Der Anteil der 2%igen Rundfunkgebühr gem. § 40 RStV (BS Anhang I 95) an den Einnahmen der LPR lag von 1995 bis 2001 zwischen 76,6% und 93,1%, s. Drs. 14/2494, S. 6.

¹⁵ S. Drs. 14/2494, S. 17.

¹⁶ So auch ausdrücklich der Präsident des Rechnungshofs Hartloff in der 18. Sitzung des Ausschusses für Medien und Multimedia am 5.2.2004, Prot. S. 8.

¹⁷ S. Schneider, in: Grimm/Caesar, Art. 120 LV Rn. 16.

¹⁸ S. Degenhart, in: BK GG, Art. 5 Rn. 830 (Stand 1999).

¹⁹ S. Degenhart, BK GG, Art. 5 Rn. 830; Schneider, in: Magiera/Kremp/Lüder (Hrsg.), Haushaltsplanung/Budgeting in RLP, Trier 2000, S. 77 ff., 79 (zur Wissenschaftsfreiheit). Zum Minimalprinzip als „unpolitisches“ Prüfungskriterium s. Schuppert, in: Umbach/Clemens, GG, 2002, Art. 114 Rn. 24 f.

²⁰ S. Lücke, in: Grimm/Caesar, Art. 10 LV Rn. 21.

Länder haben, um die Rundfunkfreiheit auch bei dem privaten Rundfunk sicher zu stellen, die Zulassung privater Rundfunkveranstalter – mit ausdrücklicher Billigung durch das Bundesverfassungsgericht²¹ – verselbständigten, weisungsunabhängigen Anstalten des öffentlichen Rechts wie der LPR übertragen, deren notwendige Staatsferne neben der Weisungsfreiheit insbesondere durch eine pluralistische Zusammensetzung ihrer Versammlung gewährleistet wird. In der Literatur werden die Landesmedienanstalten deshalb teilweise als „grundrechtssichernde Anstalten“²² bezeichnet. Vor diesem Hintergrund wird ihnen von manchen sogar die Fähigkeit zugesprochen, selbst Träger des Grundrechts auf Rundfunkfreiheit zu sein.²³ Aus der Grundrechtsträgerschaft der Medienanstalten leitet Hoffmann-Riem ab, dass der Rechnungshof bei Prüfungen von „programmaufsichtsrelevanten“ Punkten die „Einschätzungsprärogative“ der Medienanstalten berücksichtigen müsse.²⁴ Zu solchen Punkten könnten etwa Entscheidungen wie die über die Erlaubnis zur Veranstaltung von Rundfunk nach §§ 5 ff. LRG gehören.

In Bayern sind die Rundfunkkontrollorgane im Grundrechtsteil der Verfassung ausdrücklich geregelt (Im Rahmen der Rundfunkfreiheit, Art. 111 a Abs. 2 BayVerf.), so dass der Bayerische Verfassungsgerichtshof der Bayerischen Landesmedienanstalt im Streit mit Medienanstalten anderer Länder den Grundrechtsschutz aus dieser Vorschrift einräumte.²⁵ Dagegen hat der Sächsische Verfassungsgerichtshof auf der Grundlage der Sächsischen Verfassung, die – wie die Verfassung für Rheinland-Pfalz – keine vergleichbare Regelung enthält, die Auffassung abgelehnt, Landesmedienanstalten seien Träger des Grundrechts auf Rundfunkfreiheit.²⁶ Zur Begründung wies er u.a. darauf hin, die Sicherung von Grundrechten sei keine Besonderheit der Landesmedienanstalten, sondern werde auch in vielen anderen Fällen von öffentlichen Organen wahrgenommen.²⁷

Die Frage der Grundrechtsfähigkeit der LPR spielt im vorliegenden Fall aber deshalb keine Rolle, weil „programmaufsichtsrelevante“ Entscheidungen nicht Gegenstand der Prüfung waren. Im Übrigen wäre auch in diesen Bereichen eine Prüfung jedenfalls unter Berücksichtigung der „Einschätzungsprärogative“ der LPR nicht ausgeschlossen. Unabhängig davon war

²¹ Vgl. BVerfGE 73, 118 ff., 164 ff.

²² So insb. Hoffmann-Riem, Finanzierung und Finanzkontrolle der Landesmedienanstalten, S. 41 ff.

²³ S. Vesting, Die Verwaltung 2002, S. 433 ff. 446 f.; Hoffmann-Riem, Finanzierung und Finanzkontrolle der Landesmedienanstalten, S. 46. Ablehnend Degenhart, BK GG, Art. 5 Abs. 1 und 2 Rn. 729 f. m.w.N. zum Meinungsstand in der Lit.

²⁴ S. Hoffmann-Riem, Finanzierung und Finanzkontrolle der Landesmedienanstalten, S. 48 f.

²⁵ S. BayVerfGH BayVBl. 1995, S. 339 ff. (=ZUM 1995, S. 417-423).

²⁶ S. SächsVerfGH NJW 1997, S. 3015, 3016. Ebenso Starck, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 4. Aufl. 1999, Art. 5 Abs. 1, 2 Rn. 172 m.w.N. zum Streitstand in der Lit.

²⁷ So trägt beispielsweise die Polizei zur Wahrung der Grundrechte auf Leben, körperliche Unversehrtheit, Eigentum usw. bei.

dem Rechnungshof bewusst, dass „die Tätigkeit der Anstalt in einem verfassungsrechtlich sensiblen Bereich stattfindet und in das duale Rundfunksystem eingebunden“ ist.²⁸

II. Beratung der Ergebnisse der Prüfung der LPR im Landtag

1. Unterrichtung des Landtags über das Prüfungsergebnis

Im September 2003 unterrichtete der Rechnungshof Landesregierung, Landtag und LPR über das Ergebnis seiner „Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landeszentrale für private Rundfunkveranstalter (LPR) in Ludwigshafen in den Haushaltsjahren 1995 bis 2001“.²⁹

Die Unterrichtung des Rechnungshofs über die Ergebnisse der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der LPR in den Jahren 1995 bis 2001³⁰ überwies der Präsident des Landtags gem. § 66 Abs. 1 und 2 GOLT im Benehmen mit den Fraktionen an den Haushalts- und Finanzausschuss - federführend - und an den Ausschuss für Medien und Multimedia. Sowohl die Versammlung der LPR als auch die LPR selbst übersandten dem Landtag Stellungnahmen zum Prüfbericht des Rechnungshofs.³¹ Von der Unterrichtung Kenntnis genommen hat der Haushalts- und Finanzausschuss in seiner 38. Sitzung am 3.2.2004³² und der Ausschuss für Medien und Multimedia in seiner 18. Sitzung am 5.2.2004,³³ jeweils in öffentlicher Beratung.

Unmittelbare Folgen hat eine solche Kenntnisnahme nicht. Es ist Sache der Fraktionen, der Landesregierung und auch der geprüften Behörde, welche Schlussfolgerungen sie aus einer solchen Unterrichtung und ihrer Beratung ziehen. Die Handlungsmöglichkeiten der Fraktionen können beispielsweise von einem Plenarantrag (den die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gestellt hat³⁴) bis hin zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses reichen (wie in der 13. Wahlperiode nach der Prüfung des DIZ³⁵).

²⁸ S. Präsident des Rechnungshofs Hartloff in der 18. Sitzung des Ausschusses für Medien und Multimedia am 5.2.2004, Prot. S. 8.

²⁹ S. Drs. 14/2494.

³⁰ Drs. 14/2494.

³¹ S. die Vorlagen 14/2831 und 14/2854. Solche Stellungnahmen geprüfter Stellen gegenüber Landesregierung und Landtag sind unüblich. Nach § 96 Abs. 1 LHO teilt der Rechnungshof sein Prüfungsergebnis zunächst der geprüften Stelle zur Äußerung mit. Die Äußerung der geprüften Stelle arbeitet er in seine Prüfungsmitteilung an Landesregierung und Landtag mit ein. Zum Prüfungsverfahren im Einzelnen s. Schneider, in: Grimm/Caesar, Art. 120 LV, Rn. 23.

³² Protokoll S. 25 bis 30.

³³ Protokoll 7 bis 16.

³⁴ So hat die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen bereits kurz nach Eingang der Unterrichtung einen Antrag vorgelegt, der die Absenkung der Finanzausstattung der LPR forderte (Drs. 14/2525 vom 25.9.2003). Der Antrag wurde in der Plenarsitzung im März 2004 abgelehnt, u. a. wegen der noch ausstehenden Beratungen des Themas im Rahmen des Entlastungsverfahrens.

³⁵ Vgl. den Bericht des Untersuchungsausschusses, Drs. 13/7000.

2. Jahresbericht des Rechnungshofs

Darüber hinaus hat der Rechnungshof in seinen Jahresbericht 2003 eine Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsergebnisse zur LPR aufgenommen.³⁶

Zur Vorlage eines solchen Jahresberichts über das Ergebnis seiner Prüfungen ist der Rechnungshof nach Art. 120 Abs. 2 Satz 4 LV verpflichtet. Zum Mindestinhalt dieses Jahresberichts trifft § 97 LHO u. a. folgende Regelungen:

„(1) der Rechnungshof fasst das Ergebnis seiner Prüfung, so weit es für die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung sein kann, jährlich in einem Bericht zusammen, den er dem Landtag und der Landesregierung zuleitet. Die Landesregierung kann zu dem Bericht Stellung nehmen.

(2) In dem Bericht ist insbesondere mitzuteilen,

1. ob die in der Haushaltsrechnung und der Vermögensübersicht mit den in den Büchern und in anderen nachweisen aufgeführten Beträgen und Angaben übereinstimmen und die geprüften Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind,
2. in welchen Fällen von Bedeutung die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze nicht beachtet worden sind,
3. welche wesentlichen Beanstandungen sich aus der Prüfung der Bestätigung bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit ergeben haben,
4. welche Maßnahmen für die Zukunft empfohlen werden.

(3) In dem Bericht können Feststellungen auch über spätere oder frühere Haushaltsjahre aufgenommen werden.“

Die Entlastung der Landesregierung durch den Landtag nach Art. 120 LV ist die globale, formalisierte Bestätigung des Landtags, dass der Haushalt rechtmäßig vollzogen wurde. Unmittelbare rechtliche Folgen hat sie nicht.³⁷ Vielmehr hat die Entlastung im wesentlichen politische Bedeutung.³⁸ Sie gilt als ein „Kernstück demokratischer Staatskontrolle“ und stellt das Korrelat des parlamentarischen Rechts zur Budgetbewilligung dar. Sie bietet dem Parlament – und dabei insbesondere der Opposition – Gelegenheit, aufgrund eines tiefen Einblicks in das Finanzgebaren der Regierung und der Behörden und sonstigen Einrichtungen des Landes die Regierung politisch verantwortlich zu machen.³⁹

Die Entlastung dient dabei nicht allein der Kontrolle der Regierung im engeren Sinne, sondern auch der Kontrolle und Funktion der staatlichen Verwaltungstätigkeit insgesamt.⁴⁰ Deshalb beschränkt sich der Jahresbericht, der Grundlage der Entlastung ist, nicht auf die Ergebnisse der Prüfung der Jahresrechnung der Landesregierung. Er fasst daneben auch die Er-

³⁶ Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Jahresbericht 2003, Textziffer (Tz.) 27.

³⁷ S. Schneider in: Grimm/Caesar, LV, Art. 120 Rn. 7 f.

³⁸ S. Siekmann, in Sachs, GG, 3. Auflage 2003, Art. 114.

³⁹ S. Vogel/Kirchhof, BK, Art. 114 GG Rn. 149; Kisker, in: HdbStR IV, § 89 Rn. 94.

⁴⁰ S. Vogel/Kirchhof, BK, Art. 114 GG Rn. 149.

gebnisse der rechnungsunabhängigen Prüfungen zusammen, welche für das Entlastungsverfahren von Bedeutung sein können. Darunter fallen nicht nur Vorgänge, welche die Verantwortlichkeit der Landesregierung betreffen, sei es auch nur ihre Aufsichtszuständigkeit oder ihr Gesetzesinitiativrecht, sondern darüber hinaus auch sonstige Vorgänge, welche finanzielle Auswirkungen auf das Land haben können.⁴¹ Damit vermittelt der Jahresbericht sonst nicht erhältliche Informationen für die Wahrnehmung der Kontrolle des Parlaments gegenüber der Exekutive und der Regierung gegenüber der Verwaltung sowie für die Gestaltung der Politik.⁴² Das Gesetz verpflichtet den Rechnungshof in diesem Zusammenhang, im Hinblick auf Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung ggf. Maßnahmen für die Zukunft zu empfehlen (§ 97 Abs. 2 Nr. 4 LHO). Der Jahresbericht hat darüber hinaus die Funktion, gegenüber der Öffentlichkeit typische Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung zu vermitteln, damit „letztlich auch der für die Wirksamkeit der Finanzkontrolle erforderlich politische Druck entsteht.“⁴³

Dies gilt auch für die zusammenfassende Darstellung des Ergebnisses der Prüfung der LPR im Jahresbericht 2003 des Rechnungshofs. Das Ergebnis der Prüfung der LPR kann für die Entlastung der Landesregierung nicht nur deshalb von Bedeutung sein, weil nach § 71 Abs. 1 LRG der Wirtschaftsplan der LPR der Zustimmung des Finanzministeriums bedarf, und weil die LPR nach § 72 LRG der Rechtsaufsicht der Landesregierung unterliegt.⁴⁴ Vielmehr kann der Bericht für das bereits regierungsintern eingeleitete Gesetzgebungsverfahren für ein Landesmediengesetz⁴⁵ ebenso relevant sein wie für aktuelle Diskussion über die Rundfunkgebühr, die in Höhe von 2% der Finanzierung der Landesmedienanstalten dient.⁴⁶ Hierbei geht es nicht allein um die zukünftige Höhe der Gebühr und den Anteil der Landesmedienanstalten daran, sondern auch um die Möglichkeiten, die der Rundfunkstaatsvertrag in § 40 Abs. 1 und 2 den Ländern einräumt, um die Mittelverwendung zu gestalten und den Anteil der Medienanstalten an der Rundfunkgebühr einzuschränken. Diese Zusammenhänge wurden auch bei der Beratung des Antrags von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Finanzausstattung der LPR⁴⁷ in der Plenarsitzung im März 2004 angesprochen.⁴⁸

⁴¹ S. Schneider in: Grimm/Caesar, LV, Art. 120 Rn. 27.

⁴² S. Fischer-Menshausen, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 3, 3. Aufl., 1996, Art. 114 Rn. 16.

⁴³ S. v. Mutius/Nawrath, in: Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, Art. 114 GG Anm. 38.

⁴⁴ So geht auch Hoffmann-Riem davon aus, dass das Parlament über die Prüfung der Landesmedienanstalten zu unterrichten seien, weil sie Verantwortung tragen für Funktionsfähigkeit der Rundfunkordnung, die angemessene Finanzierung der Rundfunkaufsicht und für die Erhebung von Gebühren und anderen Abgaben, s. Finanzierung und Finanzkontrolle der Landesmedienanstalten, S. 149.

⁴⁵ S. den Referentenentwurf Stand 10.2.2004.

⁴⁶ S. § 40 Abs. 1 und 2 RStV. Vgl. dazu die Vorschläge des Rechnungshofs, Jahresbericht 2003, Tz. 27 unter 3.

⁴⁷ Drs. 14/2525.

⁴⁸ Vgl. den Bericht in der Staatszeitung vom 29.3.2004, S. 6.

3. Beratung des Jahresberichts im parlamentarischen Entlastungsverfahren

Für den Ablauf des parlamentarischen Entlastungsverfahrens im rheinland-pfälzischen Landtag trifft § 114 LHO folgende Regelungen:

„§ 114 Entlastung

- (1) Das für Finanzen zuständige Ministerium hat dem Landtag die Haushaltsrechnung und die Vermögensübersicht im Laufe des nächsten Haushaltsjahres zur Entlastung der Landesregierung vorzulegen. Der Rechnungshof berichtet dem Landtag und der Landesregierung.
- (2) Der Landtag beschließt aufgrund der Haushaltsrechnung, der Vermögensübersicht und des Jahresberichts über die Entlastung der Landesregierung. Er stellt hierbei die wesentlichen Sachverhalte fest und beschließt über einzuleitende Maßnahmen.
- (3) Der Landtag kann den Rechnungshof zur weiteren Aufklärung einzelner Sachverhalte auffordern.
- (4) Der Landtag bestimmt einen Termin, zu dem die Landesregierung über die eingeleiteten Maßnahmen dem Landtag zu berichten hat. Soweit Maßnahmen nicht zu dem beabsichtigten Erfolg geführt haben, kann der Landtag die Sachverhalte wieder aufgreifen.
- (5) Der Landtag kann bestimmte Sachverhalte ausdrücklich missbilligen.“

Die Entlastung wird im Haushalts- und Finanzausschuss vorbereitet. Die Geschäftsordnung sieht in § 84 Abs. 2 Nr. 1 vor, dass der HuFA dazu als ständigen Unterausschuss die Rechnungsprüfungskommission (RPK) einsetzt. Die Aufgaben der RPK beschreibt § 85 GOLT:

„§ 85 Rechnungsprüfungskommission

- (1) Aufgabe der Rechnungsprüfungskommission ist es, die Beschlüsse des Haushalts- und Finanzausschusses im Verfahren der Entlastung der Landesregierung (§ 114 der Landeshaushaltsordnung) und des Rechnungshofs (§ 101 der Landeshaushaltsordnung) vorzubereiten. Sie beschließt auf der Grundlage der Haushaltsrechnungen, der Vermögensübersichten und des Jahresberichts des Rechnungshofs; dabei stellt sie die wesentlichen Sachverhalte fest und macht Vorschläge über einzuleitende Maßnahmen (§ 114 Abs. 2 der Landeshaushaltsordnung).
- (2) Die Rechnungsprüfungskommission wird tätig auf die Überweisung der Vorlagen zum Entlastungsverfahren durch den Haushalts- und Finanzausschuss; ihre Tätigkeit endet mit dessen abschließender Entscheidung über die Beschlussempfehlung zum Entlastungsverfahren.
- (3) Die Rechnungsprüfungskommission besteht aus sieben Mitgliedern des Haushalts- und Finanzausschusses. Die Vorsitzenden von Haushalts- und Finanzausschuss und Rechnungsprüfungskommission müssen verschiedenen Fraktionen angehören.“

Die Beratungen des HuFA und der RPK zum Entlastungsverfahren sind nicht öffentlich (§ 80 Abs. 1 GOLT).

Es ist üblich, dass die Landesregierung von ihrer Möglichkeit nach § 97 Abs. 1 Satz 2 LHO Gebrauch macht und eine Stellungnahme zum Jahresbericht des Rechnungshofs abgibt.⁴⁹ Spätestens nach Eingang dieser Stellungnahme überweist das Plenum die Anträge der Landesregierung und des Rechnungshofs auf Entlastung, den Jahresbericht des Rechnungshofs sowie

⁴⁹ Vgl. zuletzt Drs. 14/2168.

die Stellungnahme der Landesregierung hierzu dem HuFA. Dieser wiederum überweist diese Unterlagen ohne Aussprache an die RPK.

Üblicherweise berät die RPK regelmäßig in drei Sitzungen. Dabei werden die im aktuellen Jahresbericht des Rechnungshofs sowie die noch nicht erledigten Vorgänge vorangegangener Entlastungsverfahren, getrennt nach den jeweils zuständigen Ressorts, aufgerufen. Nach einer Einführung durch den Präsidenten des Rechnungshofs⁵⁰ legt für die Landesregierung der jeweils zuständige Staatssekretär zu den sein Ressort betreffenden Textziffern Rechenschaft ab, ggf. unterstützt durch seine zuständigen Abteilungs- und/oder Referatsleiter. Da es um die Entlastung der Landesregierung geht, werden Vertreter der geprüften nachgeordneten Behörden oder Einrichtungen nicht hinzugezogen.

Die RPK verabschiedet aufgrund des Ergebnisses ihrer Beratungen den Entwurf einer Beschlussempfehlung und eines Berichts für den HuFA. Der Berichtsentwurf enthält zu jeder Textziffer des Rechnungshofsberichts die von § 114 Abs. 2 LHO und § 85 Abs. 1 Satz 2 GOLT geforderte Feststellung der wesentlichen Sachverhalte sowie Vorschläge über einzuleitende Maßnahmen. Diese reichen von der zustimmenden Kenntnisnahme von Maßnahmen, welche die Landesregierung beabsichtigt oder bereits eingeleitet hat, über die Aufforderung an die Landesregierung, bestimmte Maßnahmen zu ergreifen und dem Landtag ggf. hierüber innerhalb einer bestimmten Frist zu berichten, bis hin zu einer – in § 114 LHO ausdrücklich vorgesehenen – Mißbilligung.⁵¹ Dabei wird über die Feststellungen und Empfehlungen zu jeder Textziffer gesondert abgestimmt. Soweit zu Beanstandungen des Rechnungshofs aus früheren Haushaltsjahren keine Feststellungen mehr getroffen werden, werden sie für erledigt erklärt.

Der Entwurf der Beschlussempfehlung folgt in der Regel dem folgenden Muster:⁵²

1. Der Landtag stimmt den Feststellungen und Forderungen des Haushalts- und Finanzausschusses im Rahmen des Entlastungsverfahrens für das Haushaltsjahr xxxx (Drucksache 14/xxxx S. 2 ff.) zu (dies betrifft die Feststellungen und Forderungen im Bericht). Die Landesregierung wird aufgefordert, dem Landtag über das hiernach Veranlasste bis zum 30. Januar (des nächsten Jahres) zu berichten.
2. Der Landtag hat von dem Jahresbericht xxxx des Rechnungshofs – Drucksache 14/xxxx– Kenntnis genommen. Soweit der Haushalts- und Finanzausschuss hierzu wie auch zu bisher nicht abgeschlossenen Gegenständen früherer Berichte keine Feststellungen getroffen oder einzuleitende Maßnahmen gefordert hat, erklärt der Landtag die Jahresberichte für erledigt.
3. Der Landtag erteilt der Landesregierung nach § 114 Landeshaushaltsordnung Entlastung für das Haushaltsjahr xxxx.
4. Der Landtag erteilt dem Präsidenten des Rechnungshofs nach § 101 Landeshaushaltsordnung Entlastung für das Haushaltsjahr xxxx.

⁵⁰ Zum Anwesenheits- und Äußerungsrecht der Mitglieder des Rechnungshofs s. § 12 RHG i.V.m. § 117 GOLT.

⁵¹ Das ist gemeindeutsche Praxis, s. Schneider, in: Grimm/Caesar, Art. 120 LV Rn. 12.

⁵² S. zuletzt Drs. 14/2323.

Über den Entwurf der Beschlussempfehlung und des Berichts beschließt der HuFA, ggf. mit Änderungen, legt ihn dem Landtag als Drucksache vor und bestimmt einen Berichterstatter (üblicherweise den Vorsitzenden der Rechnungsprüfungskommission).⁵³ Der Landtag nimmt den mündlichen Bericht entgegen, berät und beschließt über die Entlastung und den Bericht.⁵⁴

Im Nachgang zu diesem jährlichen Landtagsbeschluss erstattet die Landesregierung gemäß Nr. 1 Satz 2 des o.g. Beschlusses regelmäßig am Beginn des darauffolgenden Jahres ihren Schlussbericht im Entlastungsverfahren des entsprechenden Haushaltsjahres.⁵⁵ Darin erläutert sie, inwieweit sie die Forderungen des Landtags gemäß der Nr. 1 Satz 1 des o.g. Beschlusses umgesetzt hat. Dieser Schlussbericht ist wiederum eine Grundlage dafür, inwieweit Vorgänge aus diesem Entlastungsverfahren im nächsten Jahr wieder aufgegriffen werden.

4. Maßstäbe für das parlamentarische Entlastungsverfahren

Grundlage des parlamentarischen Entlastungsverfahrens ist der Jahresbericht des Rechnungshofs und die Stellungnahme der Landesregierung hierzu. Da die Unterrichtung des Rechnungshofs über die Prüfung der LPR (Drs. 14/2494) mit der Kenntnisnahme durch den Haushalts- und Finanzausschuss und den Ausschuss für Medien und Multimedia formal erledigt ist (s.o. unter II.1.), kann sie der RPK nicht überwiesen werden.

Der Landtag ist allerdings im Entlastungsverfahren weder an den Inhalt noch an die Beurteilung durch den Rechnungshof gebunden.⁵⁶ Die Berichte des Rechnungshofs sind insoweit (nur) Informations- und Diskussionsgrundlage für das Entlastungsverfahren sowie für die Öffentlichkeit. RPK und HuFA sind damit nicht gehindert, auch die Informationen aus der o.g. Unterrichtung (Drs. 14/2494) sowie der Stellungnahmen der LPR und ihrer Versammlung dazu in ihrer Beratung zu verwerten.

Inhaltlich stehen bei der parlamentarischen Finanzkontrolle im Rahmen des Entlastungsverfahrens die Maßstäbe der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit des Handelns der Regierung und der sonstigen Behörden und Einrichtungen des Landes im Vordergrund. Aus dem politischen Charakter des parlamentarischen Entlastungsverfahrens folgt allerdings, dass der Landtag die Ergebnisse des Entlastungsverfahrens politisch, auch politisch kontrovers, bewer-

⁵³ Vgl. Drs. 14/2323.

⁵⁴ Vgl. zuletzt PIPr. 14/52 vom 10.07.2003, S. 3502-3513.

⁵⁵ Vgl. zuletzt Drs. 14/2813.

⁵⁶ S. Vogel/Kirchhof, BK, Art. 114 GG Rn. 155.

ten, zu anderen Bewertungen als der Rechnungshof kommen⁵⁷ und politische Schlußfolgerungen und Forderungen ableiten kann. Dies war beispielsweise bei den Ergebnissen der Prüfung des DIZ der Fall. Eine Grenze liegt besteht insoweit allerdings, als der Landtag pflichtgemäßes Verhalten nicht rügen und offensichtlich unwirtschaftliches oder sonst rechtswidriges Verhalten nicht billigen darf.⁵⁸

Aus dem politischen Charakter des parlamentarischen Entlastungsverfahrens folgt ferner, dass der Landtag nicht auf die Erörterung beispielsweise der Aufsichtsfunktionen der Regierung gegenüber Behörden und sonstigen Einrichtungen beschränkt ist. Eine solche Begrenzung wäre mit der Aufgabe des Landtags als „vom Volk gewähltes oberstes Organ der politischen Willensbildung“ (Art. 79 Abs. 1 LV) auch schwerlich vereinbar. Im vorliegenden Fall könnten beispielsweise, über die Fragen der Rechtsaufsicht der LPR oder die Genehmigung ihres Haushalts durch das Finanzministerium hinaus, auch Fragen der aktuellen Diskussion um die Rundfunkgebühren und die Folgen für den Anteil der Landesmedienanstalten, Handlungsmöglichkeiten des Landes nach § 40 RStV sowie insgesamt Fragen angesprochen werden, die die Verantwortung von Regierung und Parlament für eine angemessenen Finanzausstattung der LPR unter Berücksichtigung der Interessen der Gebührenzahler betreffen.

Dies gilt notwendigerweise auch für die Gremien, die der Landtag in seiner Geschäftsordnung mit der Vorbereitung seiner Beschlussfassung beauftragt hat, also für den Haushalts- und Finanzausschuss und die Rechnungsprüfungskommission. Beispielsweise dürfte die Landesregierung in der RPK aller Voraussicht nach auf das neue Landesmediengesetz verweisen, welches sie augenblicklich vorbereitet.⁵⁹ Dieses sieht in § 47 Abs. 1 Satz 2 vor, dass die Mitarbeiter der LPR entsprechend den vergleichbaren Mitarbeitern des Landes eingruppiert und vergütet werden müssen. Damit würde einem wesentlichen Kritikpunkt des Rechnungshofs in seinem Jahresbericht⁶⁰ Rechnung getragen.

Wissenschaftlicher Dienst

⁵⁷ S. Schneider, in: Grimm/Caesar, Art. 120 LV Rn. 11.

⁵⁸ S. Vogel/Kirchhof, BK, Art. 114 GG Rn. 154; Schneider, in: Grimm/Caesar, Art. 120 LV Rn. 11.

⁵⁹ S. den Referentenentwurf vom 10.2.2004.

⁶⁰ S. Jahresbericht 2003, Tz. 27 unter 2.4.