

Grundprobleme der Finanzkontrolle*

Von Professor Dr. Hans Herbert von Arnim, Speyer

Vor dem Hintergrund der finanziellen Misere der öffentlichen Haushalte hat die Finanzkontrolle in jüngster Zeit an Bedeutung gewonnen. Ich möchte im folgenden zunächst den Gegenstand und die Maßstäbe der Finanzkontrolle kurz skizzieren, um sodann auch ihren Schwächen nachzugehen. Auf dieser Basis werde ich versuchen, einige Elemente für eine verfassungstheoretische Konzeption einer modernen Finanzkontrolle zu entwickeln und zugleich an Beispielen demonstrieren, welche praktischen Auswirkungen eine solche Konzeption haben kann. Unter »Finanzkontrolle« verstehe ich die von den Rechnungsprüfungsbehörden, im Bund und in den Ländern, also den Rechnungshöfen, ausgeübte Kontrolle der öffentlichen Finanzen. (Sie umfaßt in diesem engen hier zugrunde gelegten Verständnis nicht die Haushaltskontrolle durch das Parlament¹.) Dabei konzentriere ich mich auf die Rolle des Bundesrechnungshofs; die Landesrechnungshöfe, für die zumeist Entsprechendes gilt, und die kommunale Finanzkontrolle werde ich nur gelegentlich gesondert erwähnen².

I. Gegenstand der Finanzkontrolle

Seit der Haushaltsrechtsreform haben die Rechnungshöfe in Bund und Ländern einen sehr weitgehenden Generalauftrag (vgl. für den Bund Art. 114 Abs. 2 GG). Die Finanzkontrolle überwacht die Tätigkeit der öffentlichen

Hand zwar nur in einer bestimmten Hinsicht, nämlich in bezug auf die Bewirtschaftung öffentlicher Finanzmittel. Da aber für jede staatliche Aktivität öffentliche Mittel erforderlich sind, mindestens für die Besoldung der staatlichen Akteure, erstreckt sich das den Rechnungshöfen zugewiesene »Wächteramt über das staatliche Finanzgebaren«³ potentiell auf die gesamte Staatstätigkeit. Man hat deshalb mit Recht von einer »Allzuständigkeit« der Rechnungshöfe gesprochen.

II. Maßstäbe der Finanzkontrolle

Auch die Kontrollmaßstäbe sind umfassend. Seit der Haushaltsrechtsreform nennt Art. 114 Abs. 2 GG für den Bundesrechnungshof neben der Ordnungsmäßigkeit, unter der nicht nur buchhalterische Korrektheit, sondern ganz allgemein Rechtmäßigkeit zu verstehen ist, vor allem auch die *Wirtschaftlichkeit* als Maßstab. Der Begriff »Wirtschaftlichkeit« bezieht sich auf eine Relation von Ertrag und Aufwand. Es soll mit einem bestimmten Aufwand ein möglichst hoher Ertrag erzielt werden (Maximalprinzip) oder ein bestimmter Ertrag mit einem möglichst geringen Aufwand (Minimalprinzip)⁴. Insgesamt geht es darum, die Differenz zwischen Aufwand und Ertrag, den »Nettoertrag«, möglichst zu maximieren. Es kommt mit den Worten von *Karehnke* auf die »größte Spanne zwischen beiden Posten« an⁵. Die Begriffe »Aufwand« und »Ertrag« beziehen sich dabei auf den Nutzen und die Kosten für die Allgemeinheit (social benefits and social costs). Es handelt sich also letztlich um die Aufgabe, möglichst gemeinwohlrichtige Entscheidungen zu treffen⁶.

Die Anwendbarkeit des Wirtschaftlichkeitsmaßstabs setzt durchaus nicht voraus, daß die Vergleichsposten sich in Geld oder sonst quantifizierbarer Weise exakt festlegen lassen. Anderenfalls könnte die staatliche Mittelbewirtschaftung gar nicht auf Wirtschaftlichkeit überprüft werden. Denn der Ertrag, d. h. der Nutzen, den die Allgemeinheit aus der Verwendung bestimmter Mittel erlangt, läßt sich in aller Regel nicht exakt quantifizieren.

Die Beurteilung, ob die Finanzmittel bestmöglich verwendet werden, verlangt auch ein Eingehen auf Ziele und Zwecke; die

* Der Beitrag gibt einen Vortrag wieder, den der Verfasser am 20. 5. 1983 im Bundesrechnungshof in Frankfurt a. M. gehalten hat.

1 So auch *Peucker*, Grundfragen neuzeitlicher Finanzkontrolle, 1952, 18, 21; *Klaus Vogel*, Verfassungsrechtliche Grenzen der öffentlichen Finanzkontrolle, DVBl. 1970, 193; *Schreiner*, Finanzkontrolle als Instrument rationaler Haushaltsführung, in: *v. Arnim/Littmann* (Hrsg.), Finanzpolitik im Umbruch. Zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte, im Druck. – Zu einem weiteren Begriff der »Finanzkontrolle«: *Susanne Tiemann*, Die staatsrechtliche Stellung der Finanzkontrolle des Bundes, 1974, 30 und durchgehend. – Zur parlamentarischen Finanzkontrolle *Tomuschat*, Die parlamentarische Haushalts- und Finanzkontrolle in der Bundesrepublik Deutschland, Der Staat 1980, 1.

2 Zur kommunalen Finanzkontrolle *Siedentopf/Grumwald*, Die kommunale Finanzkontrolle, 2. Aufl. 1977 (Nr. 36 der Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler); *v. Arnim*, Wirksamere Finanzkontrolle bei Bund, Ländern und Gemeinden, 1978 (Nr. 42 der Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler), 45 ff.; *ders.*, Die Öffentlichkeit kommunaler Finanzkontrollberichte als Verfassungsgebot, 1981 (Nr. 51 der Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler).

3 *Tiemann* (oben Fußn. 1), 386.

4 Dazu zuletzt *Grupp*, Die »Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit« im Haushaltsrecht, JZ 1982, 231 (233 f.).

5 *Karehnke*, Der Rechnungshof als Teil der öffentlichen Kontrolle, Festschrift für Hans Schäfer, 1975, 233 (234).

6 *Vogel/Kirchhof*, Zweitbearbeitung des Art. 114 GG, Bonner Kommentar (1973), Rdnr. 90. – Die aus den kompetenziellen Abgrenzungen von Bundesrechnungshof, Landesrechnungshöfen und kommunalen Prüfungsbehörden folgenden Probleme können hier nicht behandelt werden.

Aufwands-Ertragsrelation läßt sich auch als Ziel-Mittelbeziehung darstellen. Bei ihrer Optimierung sind Zwecksetzungen keinesfalls sakrosankt; sie müssen vielmehr in die Wirtschaftlichkeitsprüfung mit einbezogen werden. So gehört etwa zur Untersuchung der Wirtschaftlichkeit einer Subventionsregelung auch die Frage, ob der finanzielle Aufwand und das anvisierte Ziel überhaupt in einem vertretbaren Verhältnis zueinander stehen. Die Ziele und Zwecke stehen nicht ein für allemal fest, sondern sind letztlich Konkretisierungen der Grundwerte. Und die Vertretbarkeit oder Unvertretbarkeit der Zielkonkretisierung hängt wesentlich von den Möglichkeiten ihrer Realisierung (einschl. der dabei entstehenden »Nebenfolgen« für die Realisierung anderer Ziele) ab. Damit umfaßt die Wirtschaftlichkeitskontrolle zwangsläufig auch die Kontrolle der Staatsaufgabenerfüllung⁷.

Neben der »Wirtschaftlichkeit« nennen die Haushaltsordnungen auch die »Sparsamkeit« als Prüfungsmaßstab; dabei ist Sparsamkeit nach richtiger und wohl auch herrschender Ansicht als Teil der Wirtschaftlichkeit zu verstehen, der von ihr mitumfaßt wird⁸.

Im übrigen gilt für die Finanzkontrolle, daß sie sich nicht in einer Fülle von Einzelfragen verschleifen darf, sondern möglichst an den strategischen Punkten ansetzen sollte, nämlich an der Aufbau- und der Ablauforganisation im weitesten Sinne⁹ (einschl. der Personalebewirtschaftung¹⁰). Hier kann eine klare Aussage im allgemeinen eher getroffen und zugleich auch die Kontrollintensität erhöht werden¹¹.

Die Möglichkeiten hierfür geben die Haushaltsordnungen (insbes. §§ 89 Abs. 1 Nr. 2 und 90 Nr. 4 BHO)¹². Organisations-, Per-

7 *Piduch*, Grundfragen der Finanzkontrolle, DÖV 1973, 228; *Hellstern/Wollmann*, Wirksame Gesetzesevaluierung, ZParl. 1980, 547 (562 ff.). Eine Aussonderung der Zielkontrolle und der Zielerreichungskontrolle aus der Wirtschaftlichkeitskontrolle (so *Steinberg*, Der Staat 1976, 185 [202] im Anschluß an *Brümmerhoff/Wolff*, Aufgabe und Möglichkeit einer Erfolgskontrolle der staatlichen Aktivität, ZgStW 1974, 477 [484]) ist nicht durchführbar.

8 So statt vieler auch *Vogel/Kirchhof* (oben Fußn. 6), Rdnr. 101 f.; *Grupp* (oben Fußn. 4), 233 f.

9 Dazu gehören auch System- und Programmprüfungen i. S. der Nrn. 2.1 und 2.6 der Vorl. Richtlinien zur Arbeitsplanung im Bundesrechnungshof vom 23./24. 9. 1980 (abgedr. bei *Heuer/Dommach*, Handbuch der Finanzkontrolle, Loseblatt, unter VIII/5).

10 Vgl. auch *Friedrich Schäfer*, Zur Stellung des Präsidenten des Bundesrechnungshofs, in: Festschrift Hans Schäfer, 1975, 147: »Hauptzweck der Kontrolle kann heute nicht mehr die Aufdeckung einer einzelnen Rechtswidrigkeit oder einer Unzweckmäßigkeit sein, sondern in erster Linie die Gewinnung von Informationen über Fehler in der laufenden Entwicklung, um diese Hinweise im Sinne eines Regelmechanismus in die zukünftige Entwicklung wieder einzuspeisen ... Für eine derartige laufende Rückgewinnung von Informationen über Fehlerquellen laufender Programme ist die Rechnungsprüfung derzeit nicht ausreichend gerüstet.« Nachdrücklich jüngst auch *Reinermann*, Messungsprobleme der Rechnungskontrolle, in: *Letzelter/Reinermann* (Hrsg.), Wissenschaft, Forschung und Rechnungshöfe, 1981, 225 (241 f.); v. *Mutius*, Kontrollbedarf und Instrumentarium der Rechnungshöfe in der dezentralisierten Staatsorganisation, in: *Böning/v. Mutius/Schlegelberger*, Finanzkontrolle im föderativen Staat, 1982, 26 (30 f., 36).

11 Vgl. auch v. *Arnim*, Ungleichgewichte in der finanzpolitischen Willensbildung und ihre verfassungstheoretischen Konsequenzen, in: *Böhret/Siedentopf* (Hrsg.), Verwaltung und Verwaltungspolitik, 1983, 109 (112 f.).

12 *Heuer* (oben Fußn. 9), § 89 BHO, Rdnr. 4; § 90 BHO, Rdnr. 11 ff.

sonal- und Systemprüfungen gehören zu den wichtigsten Bereichen der Finanzkontrolle; sie nehmen bisher allerdings noch längst nicht das Gewicht ein, welches sie einnehmen könnten. Größere Organisations- und personalwirtschaftliche Untersuchungen werden derzeit im übrigen nicht vom Bundesrechnungshof, sondern vom Präsidenten in seiner Eigenschaft als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung durchgeführt¹³.

III. Tätigwerden von Amts wegen

Im Unterschied zu den Gerichten, die im allgemeinen nur auf Antrag eines Betroffenen tätig werden, üben die Rechnungshöfe ihre Kontrolle von Amts wegen aus. Auch die Beratung kann unabhängig von entsprechenden Anträgen erfolgen¹⁴. Die Beratungsmöglichkeit besteht also »auch gegenüber Beratungsunwilligen«¹⁵. Auf die eigene Initiative der Rechnungshofmitglieder kommt es deshalb in besonderem Maße an.

Trotz Allzuständigkeit, umfassender Beurteilungsmaßstäbe und der Möglichkeit der Rechnungshöfe, aus eigener Initiative tätig zu werden, hat die Finanzkontrolle noch nicht das Gewicht erlangt, das ihr heute eigentlich zukommen müßte. Lassen Sie mich diese Feststellung erläutern.

IV. Verwaltungs- und Regierungskontrolle

Die Finanzkontrolle hat verschiedene Funktionen und Stoßrichtungen; sie soll zunächst der Kontrolle der Verwaltung durch Regierung und Parlament dienen (Verwaltungskontrolle). Weiter soll mit ihrer Hilfe aber auch die Regierung durch das Parlament kontrolliert werden (Regierungskontrolle)¹⁶.

V. Kontrollschwäche

Eigene Entscheidungsbefugnisse besitzen die Rechnungshöfe nicht. Sie sind darauf angewiesen, daß ihre Beanstandungen aufgegriffen werden. Und darum ist es derzeit nicht zum Besten bestellt. Hinsichtlich beider Kontrollrichtungen – der Verwaltungs- und der Regierungskontrolle – ist der Kontrollwille der jeweils für Sanktionen zuständigen Instanzen beschränkt. Dies gilt in geringerem Maße für die Verwaltungskontrolle, wo Mängelrügen des Rechnungshofs vom zuständigen Minister häufig aufgegriffen werden. Wenn der Kontrollwille bisweilen auch hier gelähmt erscheint, so dürfte dies nicht zuletzt der zunehmenden Parteilitisierung des öffentlichen Dienstes und dem Widerstand der organisierten Interessen der Bediensteten zuzuschreiben sein.

Noch stärker ist die Regierungskontrolle beeinträchtigt. Ihre Wirksamkeit hängt zu einem guten Teil davon ab, daß das Parlament das vom Rechnungshof erarbeitete Material für die Kontrolle der Exekutive nutzt. Im klassischen Verfassungsstaat war – wegen des Gegensatzes von Monarch und Parlament – diese Voraussetzungen gegeben.

13 *Heuer* (oben Fußn. 9), § 90 BHO, Rdnr. 13.

14 Vgl. die Regierungsbegründung zum heutigen § 88 II BHO (BT-Drucks. V/3040, S. 66).

15 *Gothard Brunner*, in: Die Finanzkontrolle des Bundes, 1975, 113.

16 Der Begriff »Regierungskontrolle« ist dem verbreiteten, aber mißverständlichen Begriff »Verfassungskontrolle« vorzuziehen.

Dagegen fehlt der Parlamentsmehrheit in der parlamentarischen Demokratie der Bundesrepublik der Kontrollwille gegenüber »ihrer« Regierung weitgehend. Das Machtinteresse der Regierungsparteien und Regierungsfractionen geht vornehmlich dahin, die Regierung – jedenfalls vor der Öffentlichkeit – gegen Anfechtungen und Kritik abzuschirmen. Bei den Regierungsparteien findet man deshalb schwerlich die Neigung, »ihre« Regierung durch schonungslose öffentliche Auswertung des Rechnungshofberichts in politische Schwierigkeiten zu bringen.

Daraus auf die völlige Wirkungslosigkeit der Regierungskontrolle zu schließen, wäre allerdings verfehlt. Das reine Regierungs-Oppositions-Modell der politikwissenschaftlichen Lehre entspricht weder dem Selbstverständnis der Abgeordneten noch der politischen Praxis in der Bundesrepublik¹⁷. Zwar wird die Mehrheit es nicht auf die spektakuläre und für ihre Parteiinteressen schädliche Verweigerung der Entlastung »ihrer« Regierung ankommen lassen. Im Schutze der Nichtöffentlichkeit des Rechnungsprüfungs- und des Haushaltsausschusses können den Verwaltungsbediensteten und den Regierungsmitgliedern aber durchaus peinliche Fragen gestellt werden – und zwar von allen Ausschußmitgliedern, auch von Abgeordneten der eigenen Partei. Der Wunsch, eine solche Situation zu vermeiden, kann auch im vornhinein schon einige Wirkung entfalten, die allerdings nicht überschätzt werden darf.

Ein anderer Grund, der die Wirksamkeit der Regierungskontrolle mindert und der teilweise auch die Verwaltungskontrolle beeinträchtigt, liegt in der Konzentration der Aufmerksamkeit von Politikern auf Tagesfragen. Da die Sachverhalte, die bei der Finanzkontrolle zur Debatte stehen, meist in der Vergangenheit liegen, muß die Finanzkontrolle beinahe zwangsläufig in den Schatten der Aufmerksamkeit des Parlaments geraten. Soweit es um die nachträgliche Rechnungsprüfung geht, sind die politischen Entscheidungen bereits gefallen und können selbst bei schärfster Kontrolle nun einmal nicht mehr ungeschehen gemacht werden. Diese Faktoren sind nicht gerade geeignet, viele von Gestaltungs- und Profilierungsstreben erfüllte Politiker zu einer intensiven Kontrolle zu motivieren. Das Bestreben der Politiker geht typischerweise weniger auf finanzielle Einsparungen als auf ausgabenrechtliche Aktionsprogramme. Das Parlament ist heute selbst zum Träger einer »bewilligungs- und subventionsfreudigen Ausgabenneigung«¹⁸ geworden und hat seine klassische Rolle als Ausgabenkontrolleur und -bremser weitgehend verloren¹⁹. Hier liegen die Wurzeln für das vielbeklagte »Desinteresse« des Parlaments an der Rechnungsprüfung und für ihre Degradierung zu einer auf das Minimum beschränkten Pflichtübung, wie es auch in dem viel zitierten Wort Heinigs zum Ausdruck kommt, das Parlament versuche, die lästige »Budgetleiche« möglichst ohne viel Aufhebens zu verscharren. Es lohnt sich für einen Politiker meist nicht, sich für eine Ausgabenkürzung einzusetzen. Entsprechend gering ist die dahingehende Motiva-

tion. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, daß die Mitgliedschaft im Rechnungsprüfungsausschuß heute in der Ansehenshierarchie der Abgeordneten weit unten steht und von einflußreichen Parlamentariern kaum angestrebt wird.

Es muß allerdings hervorgehoben werden, daß die durch die Haushaltsrechtsreform ermöglichten Verbesserungen des Instrumentariums von den Rechnungshöfen teilweise durchaus genutzt worden sind. So ist die Zeitnähe der Finanzkontrolle erheblich verbessert worden²⁰. Die System- und Verfahrensprüfungen werden anscheinend ausgeweitet²¹. Auch auf Seiten des Parlaments, insbes. des Rechnungsprüfungsausschusses, ist die Aktivität gewachsen. Eine umfassende Anpassung der Finanzkontrolle an die Wandlungen der verfassungsrechtlichen und tatsächlichen Situationen steht aber noch aus.

Von dieser Lage müssen alle Überlegungen ausgehen. Idealerweise gibt es zwei Möglichkeiten der Reaktion: Entweder man findet sich mit der beschränkten Wirkung der Finanzkontrolle ab oder man versucht, das verfassungstheoretische Verständnis von der Stellung und der Funktion der Finanzkontrolle fortzuentwickeln und an die heutigen Gegebenheiten anzupassen, um der Finanzkontrolle auf diese Weise mehr Wirksamkeit zu verschaffen. Angesichts der Notwendigkeit einer effektiven Finanzkontrolle, welche heute größer ist denn je, scheint mir nur der zweite Weg akzeptabel zu sein. In Anbetracht des teilweisen Versagens der Parlamentsmehrheit muß das Kontrollgewicht anderer Instanzen gestärkt werden. Hier sind zunächst einmal die Rechnungshöfe selbst zu nennen. Zugleich müssen die Möglichkeiten der (ja durchaus kontrollwilligen) parlamentarischen Opposition und die Kontrollwirkung der Öffentlichkeit gestärkt werden.

VI. Die zentrale Funktion der Rechnungshöfe; Mängel und ihre Abhilfe

Die Kontrollwirkung durch Opposition und Öffentlichkeit steht und fällt wiederum mit der Qualität der Vorbereitung durch den Rechnungshof, dem deshalb eine Schlüsselstellung zukommt. Die effektive Wahrnehmung dieser Rolle setzt aber eine entsprechende Konzeption von Status und Funktion des Rechnungshofs voraus. Diese Konzeption soll weniger dazu führen, daß neue Kompetenzen begründet werden, als vielmehr dazu, ein neues Bewußtsein zu schaffen, auch und gerade innerhalb der Rechnungshöfe selbst, aus dem sich dann auch eine offensive Ausfüllung der gegebenen Kompetenzen und Instrumente ergeben muß.

Ich möchte mich dem »Weckruf« anschließen, den der Präsident des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein kürzlich mit der Aufforderung verbunden hat, die »Rechnungshöfe sollten aus ihrer Reserve heraustreten«. In die gleiche Richtung geht das Plädoyer von v. Mutius, die Rechnungshöfe sollten, bevor gesetzliche

17 v. Arnim, Grundfragen der Kontrolle von Gesetzgebung und Verwaltung, DÖV 1982, 917 (920).

18 Scheuner, Verantwortung und Kontrolle in der demokratischen Verfassungsordnung, Festschrift Gebhard Müller 1970, 379 (399).

19 Fischer-Menshausen, Rdnr. 23 zu Art. 114, in: v. Münch, (Hrsg.), GG-K, Bd. 3, 1978.

20 Wittrock, Möglichkeiten und Grenzen der Finanzkontrolle. Das Verhältnis des Bundesrechnungshofs zum Bundestag, ZParl. 1982, 209 (214 f.); ders., Hilfe zur Selbsthilfe, Bulletin der Bundesregierung 1983, 328 (329); Lenz, Diskussionsbeitrag, in: ZParl. 1982, 224.

21 Vgl. zu den (vom Bundesrechnungshof so genannten) System- und Programmprüfungen die »Vorläufigen Richtlinien zur Arbeitsplanung im Bundesrechnungshof«, Entscheidung des Großen Senats vom 23./24. 9. 1980 (abgedruckt bei Heuer/Dommach, oben Fußn. 9).

Änderungen vorgenommen werden, zunächst einmal die ihnen bereits zustehenden Kontrollbefugnisse ausschöpfen²².

Die Berichterstattung durch die Rechnungshöfe weist – dies ist eine meiner Hauptthesen – derzeit zwei zentrale Defizite auf. Einmal die Konzentration auf den Haushalts- und Gesetzesvollzug, obwohl die eigentlichen Fehlentwicklungen oft in der Gestaltung von Haushalt und Gesetz selbst angelegt sind. Der zweite Mangel besteht in der Beschäftigung mit *abgeschlossenen*, in mehr oder weniger ferner Vergangenheit liegenden Entscheidungen. Beide Defizite hängen mit einer Art »Politikfurcht« der Rechnungshöfe zusammen.

Die überkommene Beschränkung der Finanzkontrolle auf den Gesetzes- und Haushaltsvollzug (und die Ausklammerung der »Politik«) war solange sinnvoll, als man eine Kontrolle des Gesetzgebers selbst für überflüssig hielt. In der gesetzlichen Regelung und der haushaltsmäßigen Bewilligung von Ausgaben hatte man – wegen der Mitwirkung des Parlaments – lange Zeit so etwas wie eine Richtigkeitsgewähr gesehen, so daß es nur noch darum ging, die *Einhaltung* des Gesetzes zu sichern. Nur dies war deshalb auch Aufgabe der Rechnungshöfe, nicht aber eine Überprüfung von Gesetzen und Haushaltsplänen. Heute stimmt allerdings die Prämisse nicht mehr: Die Richtigkeitsgewähr von Gesetzen ist dahin. Viele Probleme sind heute in der mangelhaften Gestaltung der Gesetze selbst angelegt, nicht in ihrem Vollzug. Eine analytische Begründung dieser Feststellung, die ohnehin den Rahmen eines Vortrags sprengen müßte, ist an anderer Stelle unternommen worden²³. Hier seien deshalb nur Stichworte genannt, wie »Pluralismuskritik« und »Staatsversagen«. Wenn aber der politische Prozeß Richtigkeit nicht mehr voll gewährleistet bzw. eine möglichst große Richtigkeitschance nicht mehr begründet, dann ergeben sich neue Kontrollbedürfnisse und Kontrollnotwendigkeiten. Dann müssen auch die überkommenen Beschränkungen der Rechnungshofkontrolle überdacht werden. Für die Rechnungshöfe stellt sich deshalb die Frage, ob die enge und ausschließliche Anbindung an Parlamentsgesetze und Haushalte und die Tabuisierung der sog. Politik noch aufrechterhalten werden können.

Zunächst einige Bemerkungen zum Thema *Rechnungshof und Politik*: Die These, der Rechnungshof dürfe politische Entscheidungen nicht zum Gegenstand seiner Kontrolle machen²⁴, ist ebenso unhaltbar wie zählebig²⁵. Der Hinweis auf das Fehlen einer direkten demokratischen

Legitimation der Rechnungshöfe schlägt nicht durch. Die These ist schon deshalb abwegig, weil es andere vergleichbare Institutionen gibt, die zulässigerweise sogar politikgestaltend tätig sind, insbes. die *Bundesbank*. Vergleicht man die Bundesbank mit dem Bundesrechnungshof, so zeigt sich, daß die verfassungsrechtliche Legitimation der Bundesbank schwächer, ihre politischen Kompetenzen aber gewichtiger sind als die des Bundesrechnungshofs: Eine verfassungsrechtliche Absicherung der selbständigen und unabhängigen Stellung der Bundesbank besteht – im Gegensatz zu der des Bundesrechnungshofs – nicht²⁶. Andererseits besitzt die Bundesbank im Bereich der Geldpolitik sogar zentrale politische *Entscheidungsbefugnisse*, während der Bundesrechnungshof ja nur Beurteilungen vornimmt und die Entscheidung über die daraus zu ziehenden Konsequenzen anderen Instanzen, insbes. der Regierung und dem Parlament, überläßt. Im übrigen ist der Bundesrechnungshof durch den im Zuge der Haushaltsrechtsreform neu gefaßten Art. 114 Abs. 2 GG ausdrücklich auf die Wirtschaftlichkeitskontrolle der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes verpflichtet. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit gibt im Einzelfall allerdings oft nur sehr viel geringere Anhaltspunkte, als es zunächst vielleicht scheint. Die mangelnde Stringenz des Maßstabs ist es (nicht die Politiknähe des Gegenstandes), die eine gewisse Zurückhaltung der Finanzkontrolle verlangt. Eine Beanstandung durch den Rechnungshof kommt immer dann nicht in Betracht, wenn die geprüfte Maßnahme noch vertretbar erscheint, weil der Rechnungshof nicht mit hinreichender Sicherheit aufzeigen kann, daß eine alternative Maßnahme wirtschaftlicher gewesen wäre²⁷.

Daß gewisse Defizite, die im politischen Kräftespiel typischerweise auftreten, insbes. das Zukurzkommen allgemeiner Interessen, nach unabhängigen Gegengewichten verlangen, ist in der Diskussion um die Unabhängigkeit der Bundesbank anerkannt; diese Erkenntnis stellt die eigentliche Rechtfertigung für die Unabhängigkeit einer mit so weitgehenden Gestaltungs Kompetenzen versehenen Institution wie der Bundesbank dar. Entsprechende Erwägungen gelten aber auch für den Bundesrechnungshof und rechtfertigen eine aktive Wahrnehmung seiner Kompetenzen²⁸.

In Wahrheit hat der Bundesrechnungshof sich denn auch längst die Möglichkeit der Kontrolle in Sachen Politik eröffnet. Dies wird seit einigen Jahren vom Bundesrechnungshof in die Sprachregelung gekleidet, der Rechnungshof habe politische Entscheidungen zwar zu respektieren, sei andererseits jedoch befugt, die tatsächlichen Prämissen solcher Entscheidungen zu überprüfen oder

22 Böning, Grundlagen einer zukunftsorientierten Finanzkontrolle, 207 (220); v. Mutius (oben Fußn. 10), 34.

23 v. Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1977, durchgehend. Zu den daraus für die Finanzkontrolle zu ziehenden Konsequenzen: 370 ff.

24 So statt vieler MdB Esters, Sitzung des Bundestags vom 21. 6. 1978, Plenarprotokoll 5/99, Sten. Bericht, S. 7904 (B); Bundestagsvizepräsidentin Annemarie Renger, Diskussionsbeitrag, in: ZParl. 1982, 223.

25 Kritisch zur »Politikangst« der Rechnungshöfe insbes. Battis, Rechnungshof und Politik, DÖV 1976, 721; vgl. auch Hellstern/Wollmann (oben Fußn. 7); 563 f.; Greifeld, Der Rechnungshof als Wirtschaftlichkeitsprüfer, 1981, 98 ff.; Reding, Die Effizienz staatlicher Aktivitäten, 1981, 215 ff.; Böning (oben Fußn. 22), 216 ff. (insbes. 216, 220, 221); Pulch, Diskussionsbeitrag, in: Böning/v. Mutius/Schlegelberger (oben Fußn. 10), 60.

26 Dennoch ist die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Unabhängigkeit der Bundesbank in Rechtsprechung (BVerwGE 41, 334/354 ff.) und Literatur anerkannt (zuletzt Reiner Schmidt/Hans-Jürgen Papier, Die Zentralbank im Verfassungsgefüge der Bundesrepublik Deutschland, in: Instrumente der sozialen Sicherung und der Währungssicherung in der Bundesrepublik Deutschland und in Italien, Der Staat, Beiheft 5/1981, 61 ff., 109 ff.).

27 Das schließt problemvertiefende Anregungen seitens des Rechnungshofs nicht aus.

28 v. Arnim (oben Fußn. 23), 196 f., 356 ff., 373 ff.; Schuppert, Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verselbständigte Verwaltungseinheiten, 1981, 354–356.

unvorhergesehene negative Konsequenzen politischer Entscheidungen aufzuzeigen²⁹. Anerkannt wird auch, daß der Rechnungshof überprüfen kann, ob Kosten und Nutzen bzw. Ertrag und Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen³⁰.

Die Rechnungshöfe verfügen an sich auch bereits über die nötigen Instrumente und Kompetenzen. Vor allem haben sie seit der Haushaltsrechtsreform die Befugnis, Minister, Regierung und Parlament aufgrund ihrer Prüfungserfahrungen zu *beraten* (§§ 42 Abs. 5 HGrG, 88 Abs. 2 BHO). Beratung bezieht sich auf die Bewältigung gegenwärtiger oder zukünftiger Probleme; diese sind oft vom Haushalts- oder dem allgemeinen Gesetzgeber erst noch zu entscheiden; derartige Beratung ist dann aber offenbar Hilfe bei der *Politikgestaltung*.

Der Rechnungshof ist schon frühzeitig in den finanzpolitischen Willensbildungsprozess eingeschaltet: Die Voranschläge für den Entwurf der Haushaltspläne sind ihm zuzuleiten; er kann dazu Stellung nehmen (§ 27 Abs. 2 BHO). Der Rechnungshof ist weiter zu hören, bevor bestimmte Verwaltungsvorschriften des Finanzrechts erlassen werden (§ 103 BHO). Er ist unverzüglich zu unterrichten, wenn oberste Bundes- oder Landesbehörden organisatorische oder sonstige Maßnahmen von erheblicher finanzieller Tragweite treffen, wenn Beteiligungen des Staates oder den Haushalt berührende Verwaltungseinrichtungen oder Betriebe geschaffen, wesentlich geändert oder aufgegeben werden (§ 102 BHO). »Diese unverzügliche Informationspflicht hat nur Sinn, wenn die Rechnungshöfe in den Stand gesetzt werden sollen, rechtzeitig ihr Votum einzubringen.«³¹ Zudem können und sollen sich auch in den »Bemerkungen« des Rechnungshofes Beratungselemente finden: Nach § 97 Abs. 3 BHO können in die Bemerkungen Feststellungen auch über spätere Haushaltsjahre aufgenommen werden. Vor allem ist nach § 97 Abs. 2 BHO in den Bemerkungen mitzuteilen, welche Maßnahmen für die Zukunft empfohlen werden. Die Empfehlung kann auch die Änderung von politischen Entscheidungen, z. B. einer Gesetzesvorschrift, beinhalten³².

Der Rechnungshof hat darüber hinaus das Recht und die Pflicht, Zahlungen, die aufgrund eines Gesetzes geleistet werden, das er für verfassungswidrig hält, zu beanstanden. Dies ergibt sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts³³ ebenso wie aus dem Schrifttum³⁴. Die Frage könnte praktisch werden etwa bei den Zahlungen, die die Bundestagsfraktionen aus öffentlichen Kassen ohne gesetzliche Grundlage erhalten³⁵ und die deshalb auf verfassungsrechtliche Bedenken stoßen³⁶, Bedenken, denen sich die Parteienfinanzierungskommission in ihrem soeben vorgelegten Bericht ausdrücklich angeschlossen

hat³⁷. Eine Beanstandung durch den Rechnungshof hat allerdings keine bindende Wirkung. Eine solche ist den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vorbehalten. Es wäre jedoch daran zu denken, dem Rechnungshof durch Gesetzesänderung die Antragsbefugnis im Normenkontrollverfahren zu geben, damit er die Verfassungswidrigkeit zweifelhafter Gesetze, auf die es bei seiner Beurteilung ankommt, durch das Bundesverfassungsgericht feststellen lassen kann³⁸.

Bisher hat der Bundesrechnungshof lediglich die Kompetenz, im Organverfahren Antrag zum Bundesverfassungsgericht zu stellen, wenn seine Rechte beeinträchtigt werden (vgl. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG)³⁹.

Hellstern, Wollmann und viele andere⁴⁰ haben empfohlen, eine Reihe von weiteren rechtlichen Änderungen und Ergänzungen vorzunehmen, um die Rechnungshöfe verstärkt zu Wirtschaftlichkeitsberatern zu machen. Sicher könnten dadurch die Möglichkeiten der Rechnungshöfe zu einer intensiveren Kontrolle erweitert werden. Auch läßt sich nicht übersehen, daß nach der derzeitigen Verfassungs- und Gesetzeslage die *Prüfung* die *Haupt-* und *Pflichtaufgabe* des Bundesrechnungshofes ist. Dagegen gehört die »aufgrund von Prüfungserfahrung« erfolgende *Beratungstätigkeit* lediglich zu den *Kannaufgaben*, deren Einführung zwar durch Art. 114 Abs. 2 Satz 3 GG gedeckt ist, aber durch diese Vorschrift nicht zwingend vorgeschrieben wird. Durch Verankerung der Beratungsaufgabe im Grundgesetz könnte das Gewicht dieser Funktion des Rechnungshofes gestärkt werden.

Auf der anderen Seite scheint die Diskussion der vielen Vorschläge, den Rechnungshöfen weitere Kompetenzen zu geben, ziemlich *nachrangig*, solange die Rechnungshöfe von den bereits bestehenden Kompetenzen keinen vollen Gebrauch machen.

Damit scheint schlaglichtartig ein zentrales Problem auf, welches sich in der Frage zusammenfassen läßt, ob die Rechnungshöfe sich in ihrer derzeitigen organisatorischen und personellen Verfassung für eine umfassende Wirtschaftlichkeits- und Öffentlichkeitsberatung überhaupt voll *gerüstet* fühlen. Die Wahrnehmung einer umfassenden Kontrollaufgabe von Rechnungshöfen hat *organisatorisch-*

29 Einleitungen zu den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes für das Haushaltsjahr 1978, BT-Drucks. 8/38.

30 So *Wittrock*, Diskussionsbeitrag, in: Finanzkontrolle: Zu spät, zu dürftig, zu politisch?, ZParl. 1982, 223.

31 *Böning* (oben Fußn. 22), 215.

32 *Wittrock* (oben Fußn. 20), 214.

33 BVerfGE 20, 56 (92).

34 *Vogel/Kirchhof* (oben Fußn. 6), Rdnr. 96 f.; *Tiemann* (oben Fußn. 1), 130 ff.; *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1980, 434.

35 Zur (bestehenden) grundsätzlichen Zuständigkeit des Bundesrechnungshofes vgl. die Kontroverse zwischen Bundestagsvizepräsidentin *Renger* und Rechnungshofpräsident *Wittrock*, in: ZParl. 1982, 223 und 224.

36 v. *Arnim*, Parteienfinanzierung, 1982 (Nr. 52 der Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler), 112 ff.

37 Bericht der Sachverständigen-Kommission zur Neuordnung der Parteienfinanzierung, 1983, unter C I 4, 5. Dazu v. *Arnim*, Zur Neuordnung der Parteienfinanzierung. Kritische Anmerkungen zum Bericht der Sachverständigen-Kommission zur Neuordnung der Parteienfinanzierung, hrsg. vom Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Mai 1983, 2.

38 Ähnliches wird in Österreich diskutiert: *Walter Schwab*, Wege zu einer Neuordnung der öffentlichen Finanzkontrolle in Österreich, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich 1982, 64 (83 f.).

39 *Vogel/Kirchhof* (oben Fußn. 6), Rdnr. 179; *Heuer* (oben Fußn. 9), Art. 114 GG, Rdnr. 26 ff.

40 *Hellstern/Wollmann* (oben Fußn. 7), 562 ff.; *Rürup*, Perspektiven der Haushaltskontrolle, WD 1980, 299; *Korff*, Wege zur Verbesserung der Finanzkontrolle, ZParl. 1981, 399 (409 ff.). Demgegenüber steht *Greifeld* (oben Fußn. 25), 77 ff., auf dem Standpunkt, die dem General Accounting Office in den Vereinigten Staaten durch den Legislative Reorganization Act von 1970 gegebene Befugnis, auf Anforderung des Kongresses oder aus eigenen Stücken »(to) review and analyse the results of government programs and activities carried on under existing law, including the making of cost-benefit studies« besitze der Rechnungshof bereits aufgrund geltenden Rechts.

institutionelle Konsequenzen. Organisation, Personal und Verfahren des Rechnungshofs müssen so gestaltet werden, daß er seinen Aufgaben möglichst gerecht werden kann. Aufbau- und Ablauforganisation einer Behörde sind geradezu die strategischen Ansatzpunkte für eine funktionsgerechte Aufgabenerfüllung. Diese Erkenntnis, die für die Prüfung der Verwaltung durch den Rechnungshof inzwischen anerkannt ist (oben II a. E.), gilt auch für den Rechnungshof selbst. Organisation, Personal und Verfahren des Rechnungshofs müssen vor allem vier Anforderungen genügen:

1. Fachkompetenz,
2. Unabhängigkeit,
3. Konfliktfähigkeit und
4. Berichtsöffentlichkeit.

1. Fachkompetenz

Erforderlich ist zunächst einmal die nötige fachliche Kompetenz. Der Rechnungshof muß *personell* in der Lage sein, seine gewandelten Aufgaben zu erfüllen. Diese Feststellung hat eine quantitative und eine qualitative Dimension.

Zunächst einmal fällt auf, daß die Ausweitung des Personals des Bundes seit den Anfängen der Bundesrepublik im Bundesrechnungshof keine Parallele gefunden hat, vor allem auch nicht die strukturelle Entwicklung, die zu einer erheblichen Hochstufung des öffentlichen Personals geführt hat. Daß der Bundesrechnungshof diese Entwicklung nicht mitgemacht hat, kann nicht positiv genug herausgestrichen werden, hat aber andererseits den Effekt, daß die Karriere innerhalb der Rechnungshöfe im Laufe der Zeit notwendigerweise an Attraktivität verlieren mußte. Im Außenverhältnis steht einem Rechnungshof-Beamten auf seiten der geprüften Behörde meist ein ranghöherer Beamter gegenüber. So hat die allgemeine Hochstufung des öffentlichen Personals, die in den vergangenen Jahrzehnten außerhalb des Rechnungshofs vor sich gegangen ist, dazu beigetragen, das relative Gewicht des Rechnungshofs zu mindern.

Erforderlich ist also eine hinreichende personelle Ausstattung des Rechnungshofs. Davon geht auch § 119 RHO (i. V. mit § 2 BRHG) aus. Danach besteht der Bundesrechnungshof neben dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten aus der »erforderlichen Zahl von Direktoren und Ministerialräten«. Prüfungsbeamte werden »in der erforderlichen Zahl« zugeteilt⁴¹. Auch Art. 114 Abs. 2 GG, der die Einrichtung des Bundesrechnungshofs verfassungsrechtlich garantiert, setzt selbstverständlich eine *funktionsfähige* Finanzkontrolle voraus⁴².

Die umfassende Aufgabe des Rechnungshofs verlangt bei den Kontrolleuren vor allem auch die Fähigkeit zum Planungs- und Wirtschaftlichkeitsdenken, welche unter Juristen nicht sonderlich verbreitet ist. Das juristische Element spielt gerade unter den Mitgliedern des Bundesrechnungshofs immer noch die dominierende Rolle⁴³.

Die Rekrutierung des Personals kann sich aus diesen Gründen am Ende als ein Hauptproblem erweisen⁴⁴. So gesehen, ist die Scheu vor der Politik möglicherweise nur Konsequenz der durchaus berechtigten Sorge der Rechnungshöfe, mit der öffentlichen Wirtschaftlichkeitsberatung personell überfordert zu sein. Mit Recht haben die Landesrechnungshof-Präsidenten Gotthard Brunner und Böning die Schaffung der notwendigen personellen Voraussetzungen als »ein zentrales Problem« bezeichnet, als »ein Problem, das gelöst werden muß, bevor neue Wege in der Finanzkontrolle gegangen werden«⁴⁵.

Dazu eine Parallele zur verfassungsgerichtlichen Kontrolle: Es ist beobachtet worden, daß eine Ursache für die besonders ausgeprägte Zurückhaltung der Verfassungsgerichtsbarkeit auf dem Felde der Wirtschafts- und Finanzpolitik das dortige Vorherrschen juristischen Denkens ist⁴⁶. Die gleiche Ursache dürfte zumindest teilweise auch hinter der Zurückhaltung des Bundesrechnungshofs stehen, sich seiner Aufgabe einer effektiven Wirtschaftlichkeitskontrolle voll zu stellen. Während man beim Bundesverfassungsgericht aber die Bevorzugung klassisch-juristischer Bereiche und die verringerte Kontrolldichte in den Bereichen Wirtschaft und Finanzen vielleicht noch mit seiner Gerichtsqualität und seiner gesetzlich vorgesehenen Besetzung ausschließlich mit Juristen rechtfertigen mag, trifft dies alles auf den Rechnungshof nicht zu. Er ist kein Gericht, seine Überbesetzung mit Juristen ist gesetzlich nicht vorgesehen⁴⁷ und von den Aufgaben nicht angezeigt; vielmehr ist er von Verfassungen wegen ausdrücklich auf die Kontrolle der Wirtschaftlichkeit verpflichtet.

Nicht unproblematisch ist auch die in der Literatur kritisierte Lage, daß die Prüfungsbeamten die Vorauswahl des Prüfungsmaterials vornehmen und es deshalb wesentlich von ihrem Urteil abhängt, was die Mitglieder des Bundesrechnungshofs überhaupt zu sehen (und zu beurteilen) bekommen⁴⁸. Dieses Problem kann indes dadurch verringert werden, daß Prüfungen schon im Stadium der Arbeitsplanung und Prüfungsvorbereitung ausreichend strukturiert werden (was allerdings nicht bei allen Prüfungstypen in gleicher Weise möglich ist).

2. Unabhängigkeit

Was eine wirksame Kontrolle weiter voraussetzt, ist Unabhängigkeit. Unabhängigkeit ist geradezu das Lebenselixier für Kontrolle. Dies wird äußerlich schon durch das klassische Berlin-Potsdam-Prinzip augenfällig: Zur Verhinderung jedweder Beeinträchtigung der Unabhängigkeit soll der Rechnungshof an einem anderen Ort als die Regierung

44 Mit einer »Aufwertung« der Funktion der Finanzkontrolle, die durch verstärkte Publizität, Einbeziehung des politischen Bereichs und eine Änderung des Wahlmodus von Präsident und Vizepräsident beschleunigt werden könnte (dazu sogleich im Text), würde allerdings auch die Attraktivität des Bundesrechnungshofs zunehmen; dadurch könnte die Lösung des Rekrutierungsproblems erleichtert werden.

45 Brunner (oben Fußn. 15), 186; Böning (oben Fußn. 22), 216.

46 Bryde, Verfassungsentwicklung, 1982, 339 ff., im Anschluß an Scholz, VVDStRL 34, 152 f.

47 Nach § 120 Satz 3 RHO (i. V. mit § 2 BRHG) soll lediglich mindestens ein Drittel der Mitglieder des Bundesrechnungshofs die Befähigung zum Richteramt haben.

48 Hanns Weber, Unerwünschte Finanzkontrolle?, DÖV 1981, 128; Greifeld (oben Fußn. 25), 103–106.

41 Gegen das Verständnis dieser Vorschriften als von lediglich programmatischer Bedeutung (so Vialon, Haushaltsrecht, 2. Aufl., 1959, Erl. 3 zu § 119 RHO) Fuchs, Wesen und Wirken der Kontrolle, 1966, 96.

42 Vogel/Kirchhof (oben Fußn. 6), Rdnr. 166 f.; Heuer (oben Fußn. 9), Art. 114 GG, Rdnr. 18 ff.

43 Greifeld (oben Fußn. 25), 101 f.

seinen Sitz haben⁴⁹. Es hat also seinen guten Sinn, daß der Bundesrechnungshof nicht in Bonn, sondern in Frankfurt a. M. residiert⁵⁰.

Vergleicht man den Bundesrechnungshof unter dem Aspekt der Unabhängigkeit mit den Gerichten, insbes. mit dem Bundesverfassungsgericht⁵¹, so ergeben sich Übereinstimmungen, aber auch Unterschiede: Die Mitglieder des Bundesrechnungshofs besitzen – dies ist die wichtigste Übereinstimmung – nach Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG richterliche Unabhängigkeit. »Mitglieder« im Sinne dieser Vorschrift sind der Präsident, der Vizepräsident, die Direktoren (1982 laut Haushaltsplan 8 an der Zahl) sowie die zu Mitgliedern ernannten Ministerialräte (§ 11 Abs. 2 Satz 1 BRHG) – 1982 laut Haushaltsplan 48. Die Unabhängigkeitsgewähr verweist auf die für Richter geltende Regelung des Art. 97 GG, welche sachliche und persönliche Unabhängigkeit garantiert. Art. 114 Abs. 2 GG bezieht die Unabhängigkeitsgarantie ausdrücklich nur auf die Mitglieder des Bundesrechnungshofs. Sinn der Vorschrift ist es jedoch, die Unabhängigkeit des Rechnungshofs insgesamt bei der Erfüllung seiner Aufgaben zu sichern; diesem wird deshalb auch als Einrichtung Unabhängigkeit garantiert⁵².

Wirkliche Unabhängigkeit ist beim Rechnungshof und seinen Mitgliedern noch wichtiger, gleichzeitig aber auch prekärer als bei den Gerichten. Dies ergibt sich aus folgenden Gründen: Einmal werden der Rechnungshof und seine Mitglieder – im Gegensatz zu den Gerichten – auf eigene

Initiative tätig. Da die Rechnungshöfe unmöglich den ganzen Kontrollstoff untersuchen können und sich deshalb auf bestimmte Bereiche beschränken müssen, bestimmen sie auch selbst, wo sie *nicht* tätig werden. Zum zweiten haben die Rechnungshöfe nicht nur rechtliche Subsumtionen, sondern auch Wirtschaftlichkeitsbeurteilungen vorzunehmen. Zwar können auch die Gerichte sich heute – im Gegensatz zum früheren positivistischen Ideal – nicht mehr aufs Subsumieren beschränken. Neben konditional programmierten haben sie bis zu einem gewissen Grad auch final programmierte Entscheidungen zu treffen. Bei den Rechnungshöfen machen Wirtschaftlichkeitsbeurteilungen (als *der* Typus der final programmierten Untersuchung) aber einen relativ viel größeren Anteil an der Gesamttätigkeit aus, als dies bei den Gerichten der Fall ist. Daraus ergibt sich: Die Rechnungshöfe haben hinsichtlich der Auswahl des Prüfungsstoffs und hinsichtlich seiner Beurteilung einen weit größeren Freiheitsgrad als die Gerichte. Damit wird aber auch ihre Unabhängigkeit um so wichtiger. Je vager die Richtigkeitskriterien für eine Entscheidung im Einzelfall sind, desto wichtiger wird es, die (aufbau- und ablauf-)organisatorischen Voraussetzungen für richtige Entscheidungen zu sichern. Zu den wichtigsten organisatorischen Voraussetzungen gehört aber Unabhängigkeit. Da beim Rechnungshof die Entscheidungskriterien im Einzelfall besonders vage sind, viel vager als bei den Gerichten, müssen hier auch die Sicherungen der Unabhängigkeit besonders streng beachtet werden.

Das – normativ postulierte – Bild von der Unabhängigkeit der Einrichtung Bundesrechnungshof wie auch von der Unabhängigkeit der einzelnen Mitglieder wird durch verschiedene Regelungen getrübt. Übereinstimmendes Kennzeichen dieser Regelungen ist, daß sie aus der Zeit vor der Haushaltsrechtsreform, ja in weiten Teilen sogar aus *vor-grundgesetzlicher* Zeit herrühren⁵³.

Eine Beeinträchtigung der Unabhängigkeit des Bundesrechnungshofs kann vor allem daher rühren, daß sein *Präsident* und sein *Vizepräsident* zwar vom Bundespräsidenten ernannt, aber von der Regierung (auf Initiative des Bundesministers der Finanzen) vorgeschlagen werden und die Ernennung der übrigen Mitglieder und ihre evtl. Beförderung (zu Direktoren) dann auf Vorschlag des Präsidenten des Rechnungshofs – unter Gegenzeichnung des Bundesfinanzministers – erfolgt⁵⁴. Der Rechnungshofpräsident bestimmt auch, wer welches Prüfungsgebiet leitet und welche Prüfungsbeamten einem Prüfungsgebietsleiter zugeteilt werden⁵⁵. Dadurch hat die (zu kontrollierende) Regierung »mittelbar eine gewisse Chance, auf die große Linie der Finanzkontrolle einzuwirken«⁵⁶. Günter Mann hat auf-

49 Vgl. auch *Schlegelberger*, Aufgabe und Stellung des Rechnungshofs in unserem Finanzkontrollsystem heute und morgen, in: Böning/v. Mutius/Schlegelberger (oben Fußn. 10), 4 (19 f.).

50 Das Berlin-Potsdam-Prinzip ist bei den Landesrechnungshöfen allerdings nicht immer durchgehalten: Der Bayerische Oberste Rechnungshof hat seinen Sitz in München, der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen sitzt in Düsseldorf und der Rechnungshof des Saarlandes in Saarbrücken (ganz zu schweigen von den Stadtstaaten, wo das Prinzip ohnehin nicht realisiert werden kann).

51 Die immer noch diskutierte Frage, ob der Bundesrechnungshof von Verfassungs wegen ein »Verfassungsorgan« (so *Thoma* mit der Begründung, daß der Bundesrechnungshof in der Verfassung selbst konstituiert ist und sich seine Kompetenzen unmittelbar aus der Verfassung ergeben; dazu kritisch das Plenum des Bundesverfassungsgerichts, JöR 1957, 194 [196 ff.] mit der Begründung, Verfassungsorgane seien nur solche, die »einheitsgründend« wirkten), ein »oberstes Bundesorgan« (vgl. Art. 93 I Ziff. 1 GG) oder eine »oberste Bundesbehörde« (so § 1 II BRHG) ist, ist ohne konkreten praktischen Ertrag, seitdem klargestellt ist, daß der Bundesrechnungshof mit Verfassungsorganen bzw. obersten Bundesorganen in wesentlichen Punkten gleichgestellt ist. Der Bundesrechnungshof hat das Antragsrecht im verfassungsgerichtlichen Organverfahren nach Art. 93 I Ziff. 1 GG (oben zu Fußn. 38). Auch was die haushaltsmäßige Behandlung anlangt, ist der Bundesrechnungshof mit Verfassungsorganen gleichgestellt: Er besitzt einen eigenen Einzelplan im Bundeshaushalt, und bei der Haushaltsaufstellung gelten die für den Bundespräsidenten, den Bundestag, den Bundesrat und das Bundesverfassungsgericht vorgesehenen Sonderregelungen auch für den Bundesrechnungshof (§§ 28 III und 29 III BHO). Weichen der Bundesfinanzminister oder die Bundesregierung in ihren Entwürfen also von den Vorschlägen des Bundesrechnungshofs ab, so muß dies der Bundesregierung bzw. dem Parlament zur Kenntnis gebracht werden.

52 *Vogel/Kirchhof* (oben Fußn. 6), Rdnr. 184 f.

53 *Fuchs* (oben Fußn. 41), 91 ff.; *Richter*, Einschränkungen des Kollegialprinzips bei den Rechnungshöfen, DÖH 10 (1969/70), 129 ff.

54 So wird § 119 III RHO i. V. mit §§ 2 f. BRHG derzeit interpretiert und praktiziert. *Vialon*, Haushaltsrecht, 2. Aufl. 1959, Anm. 4–6 zu § 119 RHO, 1081 f. versteht das Gegenzeichnungserfordernis gar als materielle Mitentscheidungsbefugnis. Diese Auffassung erscheint aber nicht haltbar; so mit Recht *Fuchs* (oben Fußn. 41), 158 ff.; *Heuer* (oben Fußn. 9), § 119 R 40, Anm. 2.

55 So wird § 124 I RHO i. V. mit §§ 2 f. BRHG derzeit interpretiert und praktiziert.

56 *Dreßler*, Stellung und Aufgabe des Bundesrechnungshofs, in: Bundesrechnungshof (Hrsg.), 250 Jahre Rechnungsprüfung 1964, 157 (161).

grund einer umfassenden Analyse ermittelt, zu Präsidenten der Rechnungshöfe seien in Bund und Ländern fast durchweg Mitglieder der jeweiligen Regierungsparteien, die vor ihrer Ernennung oft Führungspositionen in der Ministerialbürokratie innehatten, berufen worden⁵⁷. Diese Form der Verklammerung zwischen Regierung, Regierungsparteien und Rechnungshof beeinträchtigt die Unabhängigkeit des Rechnungshofs und seiner Mitglieder. Zwar darf die prägende Kraft des Amtes, deren Bedeutung uns *Anouilh* in seinem Drama »Becket oder die Ehre Gottes« nahegebracht hat, nicht übersehen werden. Es bleibt aber doch für den Außenstehenden in jedem Fall der unguete Schein. Auch steht zu vermuten, daß jenes Bestellungsverfahren für die Intensität der Kontrolle nicht gerade förderlich ist.

Der Einfluß der Regierung muß deshalb gemindert und dadurch die Unabhängigkeit des Bundesrechnungshofs gestärkt werden. Man könnte sogar die These aufstellen, daß sich aus der verfassungsrechtlichen Garantie der Unabhängigkeit des Rechnungshofs in Verbindung mit der ebenfalls grundgesetzlich geforderten Effektivität der Finanzkontrolle eine verfassungsrechtliche Pflicht zu einer gesetzlichen Neuregelung des Bestellungsverfahrens ableiten läßt. Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Urteil zur Telefonüberwachung hervorgehoben, eine Fraktion oder Koalition, die die dort eingeschalteten parlamentarischen Kontrollgremien »einseitig besetzen« oder auf ihre einseitige Besetzung »hinwirken würde«, verführe »im Zweifel mißbräuchlich«⁵⁸. Diese Überlegungen lassen sich wohl auch auf die Bestellung des Präsidenten und des Vizepräsidenten des Bundesrechnungshofs übertragen.

Abhilfe könnte dadurch erfolgen, daß zumindest der Präsident und der Vizepräsident – ähnlich wie Bundesverfassungsrichter – vom *Bundestag* bzw. einem Bundestagsausschuß gewählt würden⁵⁹. Durch die Haushaltsrechtsreform von 1969 sollte der Bundesrechnungshof näher an das Parlament herangeführt werden. Man hat damals aber im Bund versäumt, auch die Konsequenzen für das Bestellungsverfahren zu ziehen und es bei der überkommenen Regelung belassen⁶⁰. In den *Bundesländern* wirken dagegen aufgrund entsprechender Gesetzesänderungen⁶¹ die

Landtage bei der Bestellung der Rechnungshofpräsidenten mit⁶², z. T. sogar bei der Bestellung sämtlicher Rechnungshofmitglieder⁶³. Die Wahl sollte in Anlehnung an die Regelung im *Saarland*, das seit dem Änderungsgesetz v. 27. 10. 1982 über das modernste bundesdeutsche Rechnungshofgesetz verfügt⁶⁴, geheim und ohne Aussprache erfolgen. Vorschlagsberechtigt sollte das Bundestagspräsidium sein (nach Anhörung der Bundesregierung und – im Falle des Vizepräsidenten – nach Anhörung auch des Präsidenten des Bundesrechnungshofs). Ernennung und Entlassung wären Sache des Bundestagspräsidenten⁶⁵.

In einem Entwurf für ein neues Bundesrechnungshofgesetz, den der Bundesrechnungshof 1973 selbst vorgelegt hat, ist vorgesehen, daß Präsident und Vizepräsident von der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundestags und des Bundesrats vorgeschlagen werden⁶⁶. Man sollte aber

Baden-Württemberg vom 19. 10. 1971 (GBl. S. 426). Gesetz über den Rechnungshof von *Berlin* vom 21. 7. 1966 (GVBl. S. 1145), zuletzt geändert durch Gesetz vom 1. 1. 1980 (GVBl. S. 2); Gesetz über die Rechnungsprüfung in der Freien Hansestadt *Bremen* vom 20. 12. 1966 (GBl. S. 221), zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. 5. 1971 (GBl. S. 143). Gesetz über den Rechnungshof der Freien und Hansestadt *Hamburg* in der Bekanntmachung vom 23. 12. 1971 (GVBl. S. 261), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. 3. 1972 (GVBl. S. 51); Gesetz über den *Hessischen* Rechnungshof vom 8. 10. 1970 (GVBl. I S. 667), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. 9. 1974 (GVBl. I S. 361); Gesetz über die Errichtung eines Rechnungshofs und die Rechnungsprüfung für das Land *Niedersachsen* vom 25. 6. 1948 (GVBl. Sb. I S. 85), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. 4. 1972 (GVBl. S. 18); Gesetz über den Landesrechnungshof *Nordrhein-Westfalen* vom 14. 12. 1971 (GVBl. S. 410); Landesgesetz über den Rechnungshof *Rheinland-Pfalz* vom 20. 12. 1971 (GVBl. 1972 S. 23); Gesetz über den Rechnungshof des *Saarlandes* vom 15. 12. 1971 (Amtsbl. S. 847 – Berichtigung Amtsbl. 1972 S. 59), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. 10. 1982 (AbI. S. 985); Gesetz über den Landesrechnungshof *Schleswig-Holstein* vom 9. 12. 1957 (GVBl. S. 168), zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. 7. 1977 (GVBl. S. 186).

62 Vgl. die Landesgesetze über die Landesrechnungshöfe (§ 10 I Bad.-Württ. Art. 5 I Bay., § 1 III Bln., § 4 I Brem., § 2 II Hess., § 3 I NW, § 5 I Rh.-Pf., § 8 I Saarl., § 5 I Schl.-H.; Art. 71 II Verf. Hamburg).

63 Vgl. die Landesrechnungshofgesetze von Bremen (§ 4 I), Nordrhein-Westfalen (§ 3 I), Saarland (§ 8 I) und Schleswig-Holstein (§ 5 I).

64 Die neue Regelung im Saarland lehnt sich ausweislich der Regierungsbegründung ausdrücklich an die dortigen Regelungen für die Bestellung der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs an (Landtag des Saarlandes, Drucks. 8/923 vom 29. 4. 1982, Begründung, S. 2).

65 Die Übertragung der Ernennungs- und Entlassungsbefugnis auf den Bundestagspräsidenten ist mit Art. 60 I GG vereinbar, da dieser unter Vorbehalt des einfachen Gesetzes steht. Bei Ernennungen durch den Bundestagspräsidenten entfällt das bei Ernennungen durch den Bundespräsidenten bestehende Erfordernis der Gegenzeichnung durch ein Mitglied der Bundesregierung (vgl. Art. 58 GG).

66 Vgl. Hans *Schäfer*, Verfassungsrechtliche Stellung Bundesrechnungshof – Parlament, Bulletin der Bundesregierung 1977, 1083 (1084). – Auch in Österreich werden Präsident und Vizepräsident des Rechnungshofs auf Vorschlag des Hauptausschusses vom Parlament (Nationalrat) gewählt (Art. 122 Abs. 4 Satz 1 Bundesverfassungsgesetz). Durch die Einschaltung auch des *Bundesrats* würde der Lage Rechnung getragen, daß nicht nur der Bundestag, sondern auch der Bundesrat

57 Günter *Mann*, Unabhängige Kontrolleure? Probleme der Besetzung von Kontrollämtern, dargestellt am Beispiel des Leitungspersonals von Rechnungshöfen, ZParl. 1981, 353 (357 ff.). *Mann* hebt hervor, daß auch bei der Auswahl des Vizepräsidenten nur gelegentlich darauf geachtet wird, daß er einer anderen Partei angehört als der Präsident oder daß er parteilos ist (S. 359). Zwar ist das Fortdauern der Amtszeit des Präsidenten nicht an das Fortbestehen der Regierungsmehrheit gebunden, welcher er sein Amt verdankt; in der politischen Kultur der Bundesrepublik kommt es allerdings nur relativ selten zu einem Wechsel der Regierungsmehrheit. Im übrigen erscheint auch die Vorstellung von einer unterschiedlich scharfen Kontrolle je nach parteipolitischen Mehrheitsverhältnissen beunruhigend.

58 BVerfGE 30, 1 (31).

59 Darüber hinaus wäre zu erwägen, ob nicht auch die *Direktoren* vom Bundestag gewählt werden sollten.

60 Mit einer Ausnahme: Die Befugnisse der Einleitungsbehörde im Disziplinarverfahren gegen den Präsidenten des Bundesrechnungshofs wurden durch § 11 a Abs. 1 Satz 2 BRHG n. F. auf den Bundestagspräsidenten übertragen.

61 Gesetz über den *Bayerischen* Obersten Rechnungshof vom 23. 12. 1971 (GVBl. S. 469); Gesetz über den Rechnungshof

noch einen Schritt weitergehen, um den Einfluß der Regierung zurückzudrängen und die Unabhängigkeit des Bundesrechnungshofs zu stärken. Dies könnte dadurch geschehen, daß die Wahl (ähnlich wieder wie bei Bundesverfassungsrichtern⁶⁷) mit *Zwei-Drittel-Mehrheit* zu erfolgen hätte⁶⁸, ein Vorschlag, der neuerdings auch vom Präsidenten des Bundesrechnungshofs *Wittrock* vertreten wird⁶⁹. Namhafte Repräsentanten der Bundestagsfraktionen haben sich angeschlossen⁷⁰.

Durch die Wahl seitens des Parlaments würde auch die demokratische Legitimation des Bundesrechnungshofs erhöht, was die erforderliche Intensivierung seiner Kontrolltätigkeit erleichtern könnte. Zugleich würde die Opposition aufgrund ihrer Sperrminorität den nötigen Einfluß erhalten, dessen sie angesichts ihrer besonderen Bedeutung für die Finanzkontrolle bedarf⁷¹. Die bisweilen geäußerte Befürchtung, ein derartiges Verfahren werde zu einer übermäßigen Parteipolitisation führen, kann schwerlich überzeugen. Wie *Mann* dargelegt hat, trifft diese Befürchtung im Gegenteil gerade auf das derzeitige Bestellungsverfahren zu. Durch die vorgeschlagene Neuregelung könnten die bislang zu beobachtenden parteipolitischen *Einseitigkeiten* eingedämmt werden. Wenn die Wahlen zudem *ohne Aussprache* erfolgen, würde auch eine für das Ansehen der Betroffenen ungute öffentliche Personaldiskussion vermieden.

Der Vorschlag gilt entsprechend auch für die Wahl der Präsidenten der *Landesrechnungshöfe*. Durch Gesetzesänderung sollte bestimmt werden, daß auch die Landtage zumindest die Präsidenten und Vizepräsidenten nur mit *Zwei-Drittel-Mehrheit* bestimmen könnten. In diese Richtung war auch bereits ein Gesetzentwurf gegangen, den die CDU-Fraktion im Hessischen Landtag eingebracht hatte⁷².

über die Entlastung der Regierung zu beschließen hat. So *Pelny*, Die legislative Finanzkontrolle in der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika, 1972, 146 ff. – Demgegenüber wäre eine Auswahl durch einen *Richterwahlausschuß* gem. Art. 95 II GG (bestehend aus den zuständigen Landesministern und einer gleichen Anzahl von Mitgliedern, die der Bundestag zu wählen hat) gemeinsam mit dem Bundesfinanzminister nicht zu befürworten: Der Bundesrechnungshof kontrolliert nur die *Bundesfinanzen*. Es wäre deshalb nicht gerechtfertigt, auch die Landesminister, die im Richterwahlausschuß sitzen müßten, mit heranzuziehen, ganz abgesehen von dem Übergewicht, das die Finanzminister insgesamt auf diese Weise bekämen.

67 Vgl. § 6 V, VII BVerfGG.

68 v. *Arnim* (oben Fußn. 23); 382 f. Vgl. auch Siegfried *Hoffmann*, Die Kontrolle der Regierung durch parlamentarische Rechnungsprüfung im Deutschen Bundestag, 1970, 171; v. *Arnim*, Wirksame Finanzkontrolle (oben Fußn. 2), 30–32; *Rürup* (oben Fußn. 40), 306; *Korff*, FA 1981, 544 (545); Peter *Fricke*, Institutionell-organisatorische Absicherung der Gesetzeskontrollfunktion, 1982 (Speyerer Arbeitsbericht), 202 f.

69 *Wittrock*, Möglichkeiten und Grenzen der Finanzkontrolle, Bulletin der Bundesregierung 1982, 524 (527).

70 Friedrich *Schäfer*, Vorschläge zu einer Parlamentsreform, in: Das Parlament, Beilage 44/80, 24; Hansjörg *Häfele*, Für eine bessere Kontrolle der staatlichen Finanzwirtschaft, in: »trend« – Zeitschrift für Soziale Marktwirtschaft, März 1982, 4 (8 f.).

71 Wenn und solange im *Bundesrat* andere parteipolitische Gruppierungen die Mehrheit haben als im *Bundestag*, wird ein ähnlicher Effekt auch bereits durch das Erfordernis der Zustimmung des Bundesrats erreicht – aber eben nur so lange.

72 Vgl. Verhandlungen des Hessischen Landtags, 77. Sitzung vom 8. 7. 1970, S. 3986 ff.

Wie noch zu zeigen sein wird, hat die Herstellung möglichst weitgehender Unabhängigkeit der Rechnungshöfe und ihrer Mitglieder zentrale Bedeutung für die notwendige Aktivierung der Finanzkontrolle insgesamt.

Wirkliche Unabhängigkeit ist weiter deshalb unerlässlich, weil der Präsident des Bundesrechnungshofs kraft Amtes noch wichtige andere Funktionen hat, die Unabhängigkeit voraussetzen; so ist er etwa Vorsitzender des Bundespersonalausschusses⁷³ und des Bundesschuldenausschusses.

Mit der vorgeschlagenen Objektivierung der Auswahl der Rechnungshofspitze wäre bereits viel gewonnen, zumal die derzeit bestehenden Beeinträchtigungen der Unabhängigkeit auf das gesamte Personal des Rechnungshofs ausstrahlen können. Zugleich müßten – im Zuge der überfälligen Neuregelung des Status und der Organisation des Bundesrechnungshofs – einige weitere überkommene Bestimmungen geändert werden, welche die Unabhängigkeit der Rechnungshof-Mitglieder beeinträchtigen könnten⁷⁴.

Vor allem sollten die *Geschäftsverteilung* und die *Zuteilung von Prüfungsbeamten* in Zukunft von den Mitgliedern des Rechnungshofs in ihrer Gesamtheit bzw. von einem von ihnen zu wählenden Kollegialorgan vorgenommen werden, als das sich der (allerdings neu zu gestaltende) Große Senat anbieten würde⁷⁵. Die derzeitige Wahrnehmung dieser Aufgaben durch den Präsidenten des Rechnungshofs ist problematisch⁷⁶. Auch bei den *Gerichten* ist die Geschäftsverteilung nicht Sache des Präsidenten, sondern eines von allen Richtern gewählten Kollegialorgans (§§ 21 a ff. GVG)⁷⁷. Bis zur Novellierung der Reichshaushaltsordnung im Dezember 1933 war die Geschäftsverteilung denn auch im Reichsrechnungshof Sache des Kollegiums⁷⁸.

73 Zur Bedeutung der Unabhängigkeit des Bundespersonalausschusses v. *Arnim*, Ämterpatronage durch politische Parteien, 1980, 40.

74 Dazu zuletzt Hanns *Weber*, Unerwünschte Finanzkontrolle?, DÖV 1981, 128.

75 Der erwähnte vom Bundesrechnungshof vorgelegte Gesetzentwurf will die Besetzung der Senate und Prüfungsgebiete und die Geschäftsverteilung auf ein »Präsidium« übertragen, das aus Präsident, Vizepräsident sowie fünf von den übrigen Mitgliedern des Bundesrechnungshofs zu wählenden Mitgliedern zusammengesetzt ist. Sinnvoller erscheint es, ein Gremium zuständig zu machen, in dem alle Abteilungen (derzeit 8) vertreten sind; dies ist eben der Große Senat. Dieser besteht allerdings nach § 126 c II RHO i. V. mit § 2 BRHG neben dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und den Direktoren noch aus »drei von dem Präsidenten für ein Kalenderjahr bestimmten Ministerialräten oder ihren Vertretern; dazu treten für jede Angelegenheit der sachbearbeitende und der mit der Mitberichterstattung betraute Ministerialrat«. Letzterer wird nach § 32 III der Geschäftsordnung des Bundesrechnungshofs ebenfalls vom Präsidenten bestimmt. Durch das Bestimmungsrecht des Präsidenten erhält dieser beherrschenden Einfluß auf die Zusammensetzung des Großen Senats.

76 Vgl. *Vogel/Kirchhof* (oben Fußn. 6), Rdnr. 189 ff. *Fuchs* (oben Fußn. 41), 119 ff., hält die Geschäftsverteilung durch den Präsidenten für verfassungsrechtlich zumindest bedenklich und tritt für eine Übertragung auf den Großen Senat ein. Noch entschiedener: *Richter* (oben Fußn. 53), 132.

77 Zu weiteren verfassungsrechtlich bedenklichen Punkten der derzeitigen Regelung *Fuchs* (oben Fußn. 41), 97 ff.; *Richter* (oben Fußn. 53), 129 (unter Einbeziehung auch der Regelung betr. die *Landesrechnungshöfe*).

78 Näheres bei *Fuchs* (oben Fußn. 41), 91 f.; *Heuer* (oben Fußn. 9), Erl. 1 zu § 124 RHO.

Den Erlaß der *Geschäftsordnung* hat das Bundesrechnungshofgesetz von 1951 – in Abänderung der Regelung der Reichshaushaltsordnung (§ 126 c) – ausdrücklich vom Präsidenten auf den Großen Senat übertragen (§ 13 BRHG). Entsprechendes muß zukünftig auch hinsichtlich der Geschäftsverteilung und der Zuteilung von Prüfungsbeamten erfolgen⁷⁹.

Die Problematik der jetzigen Regelung wird dadurch unterstrichen, daß die Geschäftsverteilung und die Zuteilung der (weisungsgebundenen) Prüfungsbeamten im Bereich der Rechnungshöfe von großem – die Bedeutung der entsprechenden Maßnahmen bei den Gerichten übertreffendem – Gewicht sind: Es gibt unter den vielen Prüfungsgebieten des Rechnungshofs attraktive und weniger attraktive, beliebte und unbeliebte. Auch die Zuteilung des weisungsgebundenen Personals ist von einschneidender Bedeutung und findet bei den *Gerichten* keine Parallele (vielleicht mit Ausnahme der Zuordnung sog. wissenschaftlicher Hilfsarbeiter beim Bundesverfassungsgericht). Eher vergleichbar ist die personelle Ausstattung im Bereich der Wissenschaft, deren Unabhängigkeit ebenfalls verfassungsrechtlich garantiert ist (Art. 5 Abs. 3 GG). Die Möglichkeiten des wissenschaftlichen Arbeitens werden durch die personelle Ausstattung in beträchtlichem Umfang mitbestimmt. Und hier ist denn auch anerkannt, daß die Garantie der Unabhängigkeit auch organisatorisch-verfahrensmäßige Konsequenzen hat: Die Verteilung der personellen und sächlichen Ausstattung muß durch ein Gremium erfolgen, dessen Zusammensetzung der einzelne Wissenschaftler, wenn er schon nicht selbst darin vertreten ist, wenigstens mitbestimmen kann⁸⁰. Diese Überlegungen treffen auch auf die Verteilung der Geschäfte und des Personals des Bundesrechnungshofs zu.

Schließlich wäre ernsthaft zu diskutieren, ob das Kollisionsorgan des Bundesrechnungshofs, also der umzugestaltende Große Senat, nicht auch bei der Bestellung und evtl. Beförderung der Mitglieder und der Prüfungsbeamten eingeschaltet werden sollte. Zwar müßte die Initiative (und damit die Rahmenverantwortung für die Leistungsfähigkeit des Rechnungshofs insgesamt) nach wie vor beim Präsidenten verbleiben⁸¹, der Große Senat sollte jedoch ein Veto-Recht haben. Ein bloßes Anhörungsrecht, wie es im bereits erwähnten hausinternen Entwurf eines Bundesrechnungshofgesetzes vorgesehen ist, wäre ein Schritt in die richtige Richtung.

Eine Beeinträchtigung der Unabhängigkeit der Finanzkontrolle liegt auch darin, daß die Leiter der *Vorprüfungsstellen*⁸² in den einzelnen Behörden, welche vor allem die laufenden örtlichen Prüfungen anhand der Belege vornehmen, zwar den Weisungen des Rechnungshofs unterliegen, diesem aber nicht unterstellt sind. Dienstherr ist vielmehr der jeweilige Behördenleiter. Da dieser

über Bestellung, Abberufung und Beförderung – die beiden erstgenannten Akte jeweils nur nach Anhörung des Rechnungshofs – entscheidet, ergibt sich eine beträchtliche Abhängigkeit. Daraus und aus dem Umstand, daß der Behördenleiter im allgemeinen schwerlich einen seiner besten Leute zum Leiter der Vorprüfungsstelle berufen wird⁸³, ergeben sich gewisse Schwächen der Vorprüfung (z. B. mangelnde Aktivität). Abhilfe könnte durch Übertragung der Vorprüfungsstellen auf den Rechnungshof geschaffen werden, in dessen Hand dann Fach- und Dienstaufsicht, Bestellung und Beförderung gelegt wären. Daraus ergäbe sich zugleich ein Entlastungseffekt vor allem bei der Formalprüfung, welcher dem Rechnungshof die Hände für Wirtschaftlichkeitsprüfungen freimachte⁸⁴.

Ein ganz ähnliches Problem besteht bei der *kommunalen Finanzkontrolle*. Diejenigen Aufgaben, welche in Bund und Ländern die Rechnungshöfe zu erfüllen haben, fallen im kommunalen Bereich teilweise den Rechnungsprüfungsämtern zu⁸⁵. Diese sind nach den meisten Gemeindeordnungen zwar ausdrücklich formal unabhängig und weisungsfrei gestellt. Sie unterstehen jedoch der Personalhoheit der jeweiligen Kommune, so daß die Unabhängigkeit tatsächlich erheblich beeinträchtigt sein kann. Wer in seinem beruflichen Fortkommen von demjenigen abhängig ist, den er zu kontrollieren hat, ist zu einer notfalls auch Härte erfordernden Kontrolle meist kaum in der Lage.

3. Konfliktfähigkeit

Auch an der für eine wirksame Kontrolle erforderlichen Konfliktfähigkeit scheint es bisweilen zu fehlen. Charakteristisch ist z. B. die fehlende Neigung der Rechnungshöfe, für ihre Kompetenzen, ihre Aktionsmöglichkeiten und ihren Status offensiv einzutreten, wie es etwa das Bundesverfassungsgericht in der Diskussion um *seinen* Status in den fünfziger Jahren ganz entschieden getan hat. Die eingeschränkte Konfliktfähigkeit hängt wohl wesentlich mit den aufgezeigten *personellen* Faktoren zusammen (dazu soeben unter 1.), aber auch mit den derzeit noch bestehenden Einschränkungen der *Unabhängigkeit* (dazu soeben unter 2.). Beide Elemente sind nicht gerade geeignet, das bisher meist nicht sehr attraktive »Image« der Finanzkontrolle zu verbessern und das Selbstvertrauen der Mitglieder der Rechnungshöfe zu stärken.

4. Öffentlichkeit

Zur Finanzkontrolle gehört schließlich Öffentlichkeit⁸⁶. In Anbetracht des geringen Kontrollwillens der Regierungsmehrheit (dazu oben V.) fällt es wesentlich der Opposition zu, Finanzkontrolle wirksam zu machen. Die Opposition kann aber, da sie beinahe definitionsgemäß im Parlament in der Minderheit ist, vor allem nur über die Öffentlichkeit wirken. Öffentlichkeit ist erst recht unerlässlich, soweit auch die Opposition sich nicht engagiert. Öffentlichkeit der Kontrollberichte hat einen rationalisierenden Effekt auf die politische Willensbildung und verbessert die politischen Teilhabemöglichkeiten für den Bürger. Aus diesem

79 Man kann sich durchaus auf den Standpunkt stellen, daß die Kompetenz des Großen Senats zum Erlaß einer Geschäftsordnung auch die Verteilung der Geschäfte und die Zuteilung von Prüfungsbeamten mit beinhalte und die entgegenstehenden Vorschriften der Reichshaushaltsordnung wegen Grundgesetzwidrigkeit nicht mehr anzuwenden seien (vgl. § 2 BRHG). Indes hat der Große Senat in der Geschäftsordnung vom 10. 9. 1951 die in Rede stehenden Kompetenzen ausdrücklich dem Präsidenten übertragen (§§ 2, 5 GO-BRH). Auch dies ist bedenklich. Stellt man sich auf den Standpunkt, daß es sich bei der Übertragung auf den Präsidenten nicht um eine deklaratorische, sondern um eine konstitutive Regelung handelt, so hätte der Große Senat allerdings immerhin die Möglichkeit, dem Präsidenten die Befugnisse durch Änderung der Geschäftsordnung wieder zu entziehen.

80 BVerfGE 35, 79.

81 Zur Bedeutung einer zentralen Personalpolitik durch den Präsidenten: *Fuchs* (oben Fußn. 41), 123.

82 Zu den Vorprüfungsstellen *Wittrock*, Aufgaben der Vorprüfungsstellen bei der Finanzkontrolle, Bulletin der Bundesregierung 1982, 882.

83 *Korff*, Wege zur Verbesserung der Finanzkontrolle, ZParl. 1981, 399 (408): »Es ist kein Geheimnis, daß bei ihnen (den Vorprüfungsstellen) nicht gerade die Bestqualifizierten eingesetzt werden«.

84 *Piduch*, DÖV 1979, 885; *Korff* (oben Fußn. 83), 407 ff. Vorschlag einer Zwischenlösung (Ernennung der Leiter der Vorprüfungsstellen nur im Einvernehmen mit dem Rechnungshof, Umsetzung nicht ohne Zustimmung der Betroffenen und des Rechnungshofs) bei *Heuer* (oben Fußn. 9), Art. 114 GG, Rdnr. 49; § 100 BHO, Rdnr. 1.

85 v. Arnim, Wirksame Finanzkontrolle (oben Fußn. 2), 47 ff.

86 v. Arnim, Wirksame Finanzkontrolle (oben Fußn. 2).

Verständnis ergeben sich Konsequenzen für die Öffentlichkeit der Kontrollakte. Zwar ist der jährliche Bericht (die »Bemerkungen« i. S. des § 97 BHO), in dem der Bundesrechnungshof das Ergebnis seiner Prüfungen zusammenfaßt und dem Bundestag, dem Bundesrat und der Bundesregierung zuleitet (Art. 114 Abs. 1 Satz 2 GG), durch Abdruck in den Parlamentsdrucksachen auch hier schon der Öffentlichkeit zugänglich. Gleiches gilt teilweise auch hinsichtlich der Berichte über »Angelegenheiten von besonderer Bedeutung«, die der Bundesrechnungshof nach § 99 BHO »jederzeit« für den »Bundestag, den Bundesrat und die Bundesregierung« fertigen kann⁸⁷. Wichtig aber ist die Feststellung, daß die Veröffentlichung eine selbständige verfassungsrechtliche Befugnis des Rechnungshofs darstellt und die Veröffentlichung der Berichte deshalb nicht nur Folge der Parlamentsöffentlichkeit ist. Meine These geht also dahin: Der Rechnungshof hat ein eigenständiges Zugangsrecht zur Öffentlichkeit⁸⁸. Ist das Volk, von dem alle Staatsgewalt abgeleitet und demgegenüber ihre Ausübung zu verantworten ist, letztlich der Adressat der Kontrollberichte und ist der Rechnungshof insoweit Treuhänder des Volkes, so muß er auch die Befugnis haben, die Kontrollberichte dem Volk zur Beurteilung vorzulegen.

Ein Widerspruch zum Repräsentationsprinzip liegt darin nicht. Im Gegenteil: Öffentlichkeit ist notwendiges Medium demokratischer Repräsentation⁸⁹. Zur Repräsentation gehört die Verantwortung der Repräsentanten gegenüber den von ihnen Repräsentierten, dem Volk, und zugleich die Kontrolle durch das Volk, die vor allem in den periodisch wiederkehrenden Wahlen ihren Ausdruck findet. Die Wahl als wichtigstes Mittel des Volkes, »sein politisches Urteil zur Geltung zu bringen«⁹⁰, ist nicht nur ein Legitimationsakt für die Zukunft, sondern zugleich auch ein Kontrollakt gegenüber der bisherigen Tätigkeit des jeweiligen Repräsentationsorgans und seiner Mitglieder⁹¹. Das aber verlangt die Möglichkeit, Kenntnis von eben dieser Tätigkeit zu nehmen, um sie vernünftig bewerten zu können. Eine Voraussetzung dafür ist im finanzpolitischen Bereich die Öffentlichkeit der Kontrollberichte des Rechnungshofs.

Die Öffentlichkeit der Finanzkontrollberichte schließt den Bürger in den Prozeß der politischen Willensbildung mit ein und versucht, ihm trotz der immer komplizierter werdenden Zusammenhänge den zentralen Platz möglichst zu erhalten, der ihm nach der Konzeption der Demokratie letztlich zukommt. Die Veröffentlichung der Finanzkontrollberichte steht damit im Gegensatz zu einer Berichterstattung lediglich an die Adresse der Regierenden (im weitesten Sinne), die unter Ausschluß der Öffentlich-

keit erfolgt und den Bürger der Politik und ihren Machthabern nur um so stärker entfremden und ihm das Gefühl vermitteln muß, er habe in politicis eher eine Objekt- als eine Subjektstellung inne. Eine an den Bürger gerichtete aufklärende Berichterstattung, die ihm seine demokratische Willensbildungsfunktion erleichtern und die man mit Hans Albert als »freiheitsorientierte« Berichterstattung bezeichnen kann⁹², verhindert demgegenüber auch nur den Anschein, daß hinter verschlossenen Türen berechnete Kritikpunkte unter den Teppich gekehrt werden; sie schafft Vertrauen und enthält dadurch ein wichtiges integratives Element, wobei Vertrauen in der Demokratie natürlich nicht blindes, sondern nur durch Information begründetes Vertrauen sein kann. Die Demokratie basiert, wie das Bundesverfassungsgericht betont hat, »auf dem Vertrauen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt zu verfolgen, was geschieht«, ist jedoch »nicht möglich«⁹³.

Auch der Bundesrechnungshof steht offenbar auf dem Standpunkt, daß er ein selbständiges Zugangsrecht zur Öffentlichkeit besitzt. Das ergibt sich schon daraus, daß er seit Jahren dazu übergegangen ist, seine Bemerkungen anlässlich der Übergabe an Parlament und Regierung auf einer Pressekonferenz der Öffentlichkeit vorzustellen – und zwar unabhängig von der Veröffentlichung der Bemerkungen als *Parlamentsdrucksache*.

Die derzeitige Organisationsstruktur des Rechnungshofs ist für die Wahrnehmung des Öffentlichkeitsrechts allerdings nicht gerade förderlich. Der Jahresbericht als bislang wichtigster Öffentlichkeitsbericht wird vom Großen Senat beraten und beschlossen⁹⁴. Diese Zuständigkeit folgt allerdings nicht zwingend aus dem Gesetzeswortlaut⁹⁵. Möglich wäre es deshalb auch, jeden Senat nach nordrhein-westfälischem Vorbild⁹⁶ von sich aus entscheiden zu lassen, welcher Teil seiner Beurteilungen veröffentlicht wird. Dies könnte auf die Weise geschehen, daß die einzelnen Berichtsteile von den Abteilungssenaten beschlossen würden und nur ihre redaktionelle Zusammenfassung durch den Präsidenten oder den Großen Senat erfolgte. Die Öffentlichkeitswirkung ließe sich vor allem dadurch steigern, daß der Bundesrechnungshof von der Möglichkeit, Sonderberichte gem. § 99 BHO zu erstatten, mehr Gebrauch machte. Bisher hat diese Möglichkeit leider keine große praktische Bedeutung erlangt⁹⁷. Für solche Berichte würde, wie auch das nordrhein-westfälische Beispiel zeigt, eine Verabschiedung durch den jeweils zuständigen Senat ausreichen; einer Koordinierung seitens des Großen Senats oder des Präsidenten (wie beim Jahresbericht) bedürfte es hier nicht mehr. Auf diese Weise würden Schwerfälligkeiten des Verfahrens vermieden. Zugleich würde die Anonymisierung und Diffundierung der Verantwortung, die bei Entscheidungen des Großen Senats nach dem Gesetz der größeren Zahl tendenziell resultiert, gemindert.

87 Dazu Heuer (oben Fußn. 9), § 99 BHO, Rdnr. 1.

88 Vgl. auch Bank, DÖH 10, 19 (27); v. Arnim, Wirksame Finanzkontrolle (oben Fußn. 2), 26 f.; ders., Die Öffentlichkeit kommunaler Finanzkontrollberichte als Verfassungsgebot, 1981, durchgehend; Heuer (oben Fußn. 9), Art. 114 GG, Rdnr. 90.

89 Scheuner (oben Fußn. 18), 393; Stern, Staatsrecht, Bd. I, 1977, 752; vgl. auch schon Leibholz, Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, 3. Aufl., 1966, 176–181; Carl Schmitt, Verfassungslehre, 5. Aufl., 1970, 208 f.; Marcic, Die Öffentlichkeit als Prinzip der Demokratie, in: Festschrift für Adolf Arndt, 1969, 267 (289 ff.).

90 Scheuner (oben Fußn. 18), 394.

91 Bäumlin, Die Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung, in: ZSR N. F. 85 (1966), 2. Hlbbd., 165 (243); OVG Münster, Urteil vom 19. 12. 1978, JA 1979, 217.

92 Albert, Konstruktion und Kritik, 1972, 119.

93 BVerfGE 40, 296 (327).

94 Heuer (oben Fußn. 9), Erl. 3 zu § 126 c RHO.

95 Greifeld (oben Fußn. 25), 104.

96 Vgl. § 13 der Geschäftsordnung für den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen vom 31. 1. 1978.

97 Übersicht über die wenigen bisher erstatteten Sonderberichte bei Heuer (oben Fußn. 9), § 99 BHO, Rdnr. 1.

Das selbständige Veröffentlichungsrecht gilt entsprechend auch für die *Landesrechnungshöfe*. Die Rechnungshöfe können ihre Berichte von Verfassungen wegen auch dann der Öffentlichkeit zugänglich machen, wenn das Gesetz dies nicht ausdrücklich vorsieht. Daraus ergeben sich praktische Konsequenzen. Dazu zwei Beispiele:

Die Berichte des Landesrechnungshofs *Hessen* werden – im Gegensatz zu den Berichten aller anderen Rechnungshöfe in der Bundesrepublik – bisher erst veröffentlicht, nachdem die Regierung dazu eine Stellungnahme abgegeben hat⁹⁸, die ihrerseits meist umfangreicher ausfällt als der Bericht selbst. Der Präsident des Hessischen Landtags hat es bisher abgelehnt, den Rechnungshofbericht vorab gesondert zu veröffentlichen. Dies könnte nun aber der Rechnungshof aufgrund seines unmittelbaren Zugangsrechts zur Öffentlichkeit von sich aus tun.

Gleiches trifft auch auf die *kommunalen* Finanzkontrollberichte zu, welche die Rechnungshöfe oder andere Prüfungseinrichtungen im Rahmen der kommunalen Finanzkontrolle erstellen. Gerade im kommunalen Bereich liegt es mit der erforderlichen Publizität noch besonders im argen⁹⁹. Die kommunale Finanzkontrolle findet »nahezu unter Ausschluß der Öffentlichkeit«¹⁰⁰ statt.

Es wäre schließlich zu prüfen, inwieweit Entsprechendes auch für die Kontrollberichte über die *Rundfunkanstalten* zu gelten hat, die jüngst von den zuständigen Rechnungshöfen erstellt worden sind. Bejahendenfalls wären auch hier die Rechnungshöfe befugt, die Berichte von sich aus der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

VII. *Schlußbemerkungen*

Die angesprochenen Fragen und Probleme sind zum großen Teil solche der (Aufbau- und Ablauf-)Organisation des Bundesrechnungshofs. Der ganze Komplex ist bei der Reform des Haushaltsrechts (einschl. der Finanzkontrolle) bewußt ausgespart worden: Der V. Abschnitt der Reichshaushaltsordnung von 1922 und das Gesetz über Errichtung und Aufgaben des Bundesrechnungshofs von 1950 gelten im wesentlichen fort¹⁰¹. Wenn es aber richtig ist,

daß der Wert und die Wirksamkeit einer Einrichtung entscheidend von ihrer funktionsgerechten Organisation abhängen, dann ist damit geradezu das Allerwichtigste ausgelassen worden, das Herzstück, ohne dessen Einführung die Versuche, zu einer möglichst wirksamen Finanzkontrolle zu gelangen, nicht viel mehr als das Kurieren an Symptomen darstellen können. Man kann sich in der Tat des Eindrucks nicht erwehren, daß eine umfassende, sachlich unabhängige und wirksame Finanzkontrolle in Wahrheit gar nicht erwünscht ist¹⁰². So gesehen ist es beachtlich und höchst anerkennenswert, was der Bundesrechnungshof – trotz der nicht adäquaten Organisation – geleistet hat und leistet. Daß die Regierung (smehrheit) dazu neigt, die Finanzkontrolle eher für überflüssig oder gar störend zu halten, und an der Durchsetzung einer schlagkräftigen Kontrolle kaum interessiert ist, überrascht zwar wenig, begründet aber doch ein zentrales Dilemma. Denn gerade *sie* ist es ja, die ein entsprechendes neues Bundesrechnungshof-Gesetz erlassen müßte.

Grund zur Resignation besteht dennoch nicht. An einer wirksamen Kontrolle interessiert sind die Opposition (obwohl auch bei ihr die Finanzkontrolle oft einen zu geringen politischen Stellenwert besitzt), die Öffentlichkeit und vor allem der Rechnungshof selbst. Auch von der Wissenschaft können Denkanstöße ausgehen¹⁰³. Insbesondere könnte die Rechtsprechung, soweit die derzeitige Gesetzeslage und -praxis verfassungswidrig ist, nötigen Neuerungen die Bahn brechen. Die Situation insgesamt ist heute günstig für eine Reform zum Besseren. Man könnte vielleicht sogar sagen: Dies ist die Stunde der Rechnungshöfe. Während die Rechnungshöfe in Zeiten reichlich sprudelnder öffentlicher Mittel von vielen als »lästiges Übel« betrachtet wurden, hat die Misere der öffentlichen Haushalte das Bewußtsein für die zentrale Bedeutung einer wirksamen Finanzkontrolle geschärft. Möge die Gunst der Stunde genutzt werden, damit der Rechnungshof endlich den Status erhält, der ihm für die funktionsgerechte Erfüllung seiner Aufgaben gebührt!

98 Dazu kritisch v. Arnim, *Darf der Hessische Rechnungshof seine Bemerkungen direkt dem Landtag zuleiten?*, 1978; ders., *Der gebremste Landesrechnungshof*, 1980; Walter Schmidt, *Verfassungsrecht*, in: Meyer/Stolleis, *Hessisches Staats- und Verwaltungsrecht*, 1983, 39 f.

99 Zur Änderungsbedürftigkeit v. Arnim (oben Fußn. 77), durchgehend; Schreiner, *Finanzkontrolle als Instrument rationaler Haushaltsführung*, in: v. Arnim/Littmann (Hrsg.), *Finanzpolitik im Umbruch. Zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte*, im Druck.

100 Korff (oben Fußn. 68), 546.

101 Vgl. § 119 BHO.

102 So nachdrücklich Hanns Weber (oben Fußn. 74), 128.

103 Während die Finanzkontrolle lange im Schatten des Interesses der Staatsrechtslehre und der Finanzwissenschaft gestanden hat, zeigt sich in jüngster Zeit ein deutlicher Wandel. Neben den zahlreichen schon erwähnten jüngeren einschlägigen Werken sei noch genannt die Dissertation von Welz (*Parlamentarische Finanzkontrolle in den Bundesländern*, dargestellt am Beispiel Baden-Württembergs, 1982). Bemerkenswert ist auch, daß die Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer ihre Jahrestagung im Herbst 1983 dem Thema widmet »Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle«.