

Rechnungshöfe zwischen Mittel- und Zielkontrolle

Hans Herbert von Arnim, *Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip*, Berlin 1988 (Duncker u. Humblot, *Schriften zum öffentlichen Recht*; Bd. 536), 132 S., 32,- DM.

Die mit der „Wende“ einhergehende Debatte um die Staatsverschuldung hat der Frage nach den Grenzen der Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung durch den Bundesrechnungshof, die ihm nach Art. 114 Abs. 2 S. 1 GG und § 88 Abs. 1 BHO obliegt, Konjunktur beschert. In seinen jährlichen Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung bezieht der Bundesrechnungshof zum Prüfungsumfang ebenso geschützt und diplomatisch formuliert wie in der Vieldeutigkeit von ganz unterschiedlichen Standpunkten vereinnahmt (vgl. S. 108; a. A. Maunz, in: *Dürig*, GG, Stand Jan. 1987, Art. 114 Rdnr. 51 m. Fn. 95) Stellung:

„Politische Bewertungen und entsprechende Entscheidungen unterliegen nicht der Beurteilung durch den Bundesrechnungshof. Prüfungserkenntnisse, die die Voraussetzungen oder Auswirkungen derartiger Entscheidungen betreffen, können aber eine Überprüfung durch die zuständigen Stellen gerechtfertigt erscheinen lassen; insoweit hält es der Bundesrechnungshof für geboten, hierüber zu berichten“ (zuletzt BT-Drs. 11/3056, S. 7).

Das Selbstverständnis des Bundesrechnungshofs oszilliert somit zwischen dem ins Wanken geratenen traditionellen Dogma unpolitischer Sachlichkeit und dem die Politikkontrolle an die Berufsethik der Finanzexpertokratie überantwortenden Postulat des „Rechnungshof-self-restraint“. Wird der ersteren Sichtweise zufolge nur die Auswahl der *Mittel* auf die optimale Realisierung der von der Politik vorgegebenen Zielsetzung überprüft, so wird der letzteren Lesart nach auch die Auswahl der *Ziele* unter Einräumung eines Vertretbarkeitsspielraums im Hinblick auf den angemessenen Aufwand an Mitteln kontrolliert.

Die Kritik an der Kompetenzbestimmung der Rechnungshöfe mittels des Dualismus von politischem und fachlichem Handeln hatte sich vor allem daran entzündet, daß diese Entgegensetzung

eine der Realität nicht (mehr) entsprechende Konditionalprogrammierung der Verwaltung voraussetzt (vgl. *Battis* DÖV 1976, 721, 725; *Rürup/Seidler*, Die Verwaltung 1981, 501, 509). Die Aufgabe der Kontrolle können die Rechnungshöfe gegenüber einer zunehmend final programmierten Verwaltung nur effektiv ausüben, wenn sie die von der Verwaltung selbst getroffenen politischen Zielsetzungen überprüfen dürfen.

Diese auf die Kontrolle der Politik der *Exekutive* gemünzte Kritik wird von jenen Autoren parlaments-skeptischer oder neokonservativer Provenienz umgepolt, die, vor allem mit Hilfe methodischer Überlegungen zur Offenheit von Zweck-Mittel-Relationen, mit den Rechnungshöfen neben der Verfassungsgerichtsbarkeit eine neue Kontrollinstanz gegenüber der *Legislative* aufzubauen suchen (vgl. *Krebs*, Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, 1984, S. 170 ff., 182, 196, 202; *Greifeld*, Der Rechnungshof als Wirtschaftlichkeitsprüfer, 1981, insbes. S. 84; *Kisker*, Rechnungshof und Politik, Ms., insbes. S. 11). Von Arnims kleine Schrift geht über die sowieso schon keine extensive Überprüfung der Politik verhindernde political-question-Doktrin (vgl. dazu krit. AK-GG-Rinken, 1984, vor Art. 93/94 Rdnr. 85 f.) noch hinaus; unter Verweis darauf, daß die Rechnungshöfe sich anders als die Verfassungsgerichte mangels rechtsverbindlicher Entscheidung keiner rechtlich gebotenen Zurückhaltung befleißigen müßten (S. 104 f. m. w. Nachw.), ist sie der Versuch dem Rechnungshof eine umfassende Kompetenz zur Kontrolle der Gesetzgebung des Parlaments zu erschließen (vgl. S. 107, 122 Nr. 20 u. 8.). Ich möchte mich im folgenden darauf beschränken, den Gang der Untersuchung zu dieser „Gretchenfrage“ (S. 5) zu referieren und zu kritisieren.

Die von ihm konstatierte Vernachlässigung des Wirtschaftlichkeitsprinzips führt v. Arnim auf das, das Vorverständnis der Rechtswissenschaft prägende, „überkommene Dogma von der außerrechtlichen Natur des Zweckmäßigen“ zurück. Dessen Wurzeln werden in der überholten Trennung des – ursprünglich als Nichtrecht des impermeabel gedachten Staates – Innenrechts vom Außenrecht im staatsrechtlichen Positivismus der deutschen konstitutionellen Monarchie ausgemacht und im Angesicht von Verhältnismäßigkeitsprinzip und planungsrechtlichen Finalprogrammen zugunsten einer Verrechtlichung des Zweckmäßigen mit Stumpf und Stiel ausgerottet (vgl. S. 14 f., 56 f., 96, 109, 119 Nr. 2, 120 Nr. 9e). Der Offenheit des *ökonomischen* Wirtschaftlichkeitsbegriffs (S. 21 ff.) als *formalen* Rationalprinzips für alle denkbaren Zwecke (S. 38, 120 Nr. 7) will v. Arnim durch die für seinen *rechtlichen* Wirtschaftlichkeitsbegriff als *materiales* Rationalprinzip grundlegende Annahme entgegen, das Grundgesetz habe eine objektive Wertordnung errichtet, die den Staat auf bestimmte weitgefaßte letzte Zwecke festlege (S. 43 f., 120 Nr. 7).

Ist es möglich, dem rechtlichen Wirtschaftlichkeitsbegriff durch das Recht verbindliche Zwecke vorzugeben, so verliert die methodisch begründete These ihre Überzeugungskraft, gesetzliche Zwecksetzungen unterlägen einer (potentiellen) Wirtschaftlichkeitskontrolle, weil die in einem Gesetz enthaltenen Zwecksetzungen ihrerseits Mittel zur Erreichung vorgelagerter abstrakterer Zwecke sind, die als solche auf einer höheren Ebene Gegenstand der Wirtschaftlichkeitsbeurteilung sein könnten (vgl. S. 39). Die von v. Arnim geforderte Überprüfung, ob Kosten und Nutzen in einem angemessenen Verhältnis stehen (S. 108; vgl. auch S. 25 f.; 120 Nr. 5), setzt die Beurteilung auf dieser höheren Ebene der Auswahl der Ziele voraus. v. Arnim fällt in den weiten ökonomischen Wirtschaftlichkeitsbegriff zurück und vernachlässigt die rechtliche Begrenzung des Kontrollauftrags der Rechnungshöfe auf die „Haushalts- und Wirtschaftsführung“ in Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG, §§ 42 Abs. 1 HGrG, 88 Abs. 1 BHO/LHO, die mit der Überlegung, alles staatliche Handeln habe finanzielle Auswirkungen (vgl. S. 49, 82), vorschnell verworfen wird (ausführlich dazu *Lange*, Kontrollauftrag der Rechnungshöfe hinsichtlich demokratischer Institutionen, Ms., S. 2 ff.). Unter Haushaltsführung, verstanden als die Ausführung des Haushaltsplans und -gesetzes, sowie Wirtschaftsführung, verstanden als die finanzwirtschaftliche Betätigung des Bundes außerhalb des Haushalts (vgl. *Heuer*, in: *Heuer/Dommach*, Handbuch der Finanzkontrolle, Stand Aug. 1988, Art. 114 Rdnr. 61), läßt sich die Gesetzgebung schwerlich subsumieren (vgl. *Lange*, a. a. O., S. 4).

Besteht das Recht des Rechnungshofes, das Parlament zu beraten (§ 88 Abs. 2 BHO) nur „aufgrund von Prüfungserfahrungen“, so bleibt damit die Begrenzung auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung erhalten (*Lange*, a. a. O., S. 2 f.). Besteht das Recht, Maßnahmen für die Zukunft zu empfehlen (§ 97 Abs. 2 Nr. 4 BHO) nur, „soweit es für die Entlastung der Bundesregierung we-

gen der *Haushaltsrechnung* und der *Vermögensrechnung* von Bedeutung sein kann“ (§ 97 Abs. 1 BHO), so taugen diese Bestimmungen entgegen *v. Arnim* (S. 107 f.) nicht zur Begründung der Wirtschaftlichkeitskontrolle gegenüber dem Parlament. Der Rechnungshof ist entgegen *v. Arnim* nicht nur „historisch auf die Kontrolle der Verwaltung (Verwaltungskontrolle) und der Regierung (sog. Verfassungskontrolle) beschränkt“ (S. 109). Die Genese des Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG n. F. zeigt vielmehr, daß Satz 1 nur klarstellt, daß „abgeschlossene *Verwaltungsvorgänge* einer Prüfung durch den Bundesrechnungshof auch dann unterworfen werden, wenn sie sich noch nicht in förmlichen Rechnungen niedergeschlagen haben“ (zu BT-Drs. V/3605, S. 13).

v. Arnim geht über das von ihm herausgearbeitete Charakteristikum der Ansätze von *Krebs* (a. a. O.) und *Greifeld* (a. a. O.) hinaus, die das Wirtschaftlichkeitsprinzip als *Bindungsnorm* für den Gesetzgeber ablehnen, obgleich sie es als überschießende *Kontrollnorm* gegenüber dem Gesetzgeber entwickeln (vgl. S. 85), und bindet sogar den Gesetzgeber an das Wirtschaftlichkeitsangebot: Die Tatsache, daß der *Haushaltsgeber* nach §§ 6 Abs. 1 HGrG, 7 Abs. 1 BHO/LHO bei der Feststellung des *Haushaltsgesetzes* an den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit gebunden ist (S. 65; vgl. S. 119 Nr. 3), besagt aber entgegen *v. Arnim* (S. 107) überhaupt nichts über die Bindung des *Gesetzgebers* beim Erlaß *anderer* Gesetze. Entsprechendes gilt dann auch für das Recht, zu den Voranschlägen für den Entwurf der Haushaltspläne Stellung zu nehmen (§ 27 Abs. 2 BHO/LHO), das für die allgemeine Kompetenz des Rechnungshofs zur Wirtschaftlichkeitskontrolle des Parlaments entgegen *v. Arnim* (S. 107 f.) nichts hergibt.

Darüber hinaus nimmt *v. Arnim* eine materiale Aufladung des Grundgesetzes mit einem substantiellen Gemeinwohlbegriff vor: Aus der aus Art. 1 und 20 GG seines Erachtens abzuleitenden „Dienstfunktion aller Staatstätigkeit im Interesse der Gemeinschaft“ folge die Verpflichtung des Gesetzgebers auf das Gemeinwohl (S. 76, 74). Abgesehen davon, daß Art. 1 GG gerade das *Individualwohl* im Auge hat, ignoriert *v. Arnim* die politikwissenschaftliche Einsicht, daß das Gemeinwohl – eine regulative Idee – nicht *apriori* als konstante vorgegebene Größe vorausgesetzt werden darf, sondern sich nur *aposteriori* als Resultante des Kräfteparallelogramms politischer Akteure ergeben kann (vgl. *Fraenkel*, in: *ders.*, Deutschland und die westlichen Demokratien, 7. Aufl. 1979, 13, 21; 32, 42). Ebenso unhaltbar ist es, den *Ausgabengesetzgeber* an Art. 14 GG zu fesseln, indem der sowieso schon prekär als *Ausnahme* konstruierte Schutz vor Erdrosselungssteuern in der *Normalität* auf die Ausgaben verlagert und Wirtschaftlichkeit zur „Verhältnismäßigkeit zwischen Steuerbelastung und Ausgabengewicht“ wird (S. 73).

Ist der Gesetzgeber auf das Gemeinwohl verpflichtet, setzt Gemeinwohl Rationalität voraus (S. 58 f., 76) und ist Rationalität mit Wirtschaftlichkeit bedeutungsgleich (S. 48 f., 74) so sind unwirtschaftliche Gesetze – diese *conclusio* seiner Schrift spricht *v. Arnim* nicht aus – verfassungswidrig! Ist der Gesetzgeber an das Wirtschaftlichkeitsgebot gebunden, so erstreckt sich die Wirtschaftlichkeitskontrolle der Rechnungshöfe auf das Parlament (S. 85, 121 Nr. 13). Wenn *v. Arnim* neben den rein ökonomischen nun auch noch gesellschaftliche (soziale) Gesichtspunkte in das Wirtschaftlichkeitsprinzip einbezieht (S. 89 ff., 121 Nr. 15), besteht keine Grenze mehr, die die Kontrolle der Rechnungshöfe anhand des Wirtschaftlichkeitsmaßstabes noch von einer allgemeinen Politikkontrolle unterscheidet.

v. Arnim offenbart die ihn leitende Intention, dieses Instrumentarium für Finanzexpertokratie und Rechtseliten dieses bereitzustellen, wenn er im Vorwort die ihm „immer dringender“ erscheinende Frage aufwirft, „ob und inwieweit auch die Rechnungshöfe als *Gegengewichte gegen Auswüchse (!) des Wohlfahrts (!)staats* fungieren können“ (S. 5). Wer seinen Beitrag zur „Durchsetzung von mehr Rationalität“ (S. 118) durch die Wirtschaftlichkeitskontrolle der Rechnungshöfe so einleitet, muß es sich gefallen lassen, die *unausgesprochenen politischen Implikationen seines Rationalitätsbegriffs* vor Augen geführt zu bekommen. Dieser bewirkt nicht Rationalität als solche, sondern bringt im Namen von Rationalität nur den Einbruch der Subsysteme zweckrationalen Handelns in die Lebenswelt voran.

v. Arnim treibt den Teufel mit dem Beelzebub aus, wenn er die Rechnungshöfe durch Umpolung der Kritik an der überkommenen Gewaltenteilungsdoktrin (vgl. S. 112 ff.) – die doch die Suprematie des Parlaments stützen sollte – als *Gegengewicht* zum Wirken der Parteien und Verbände aufbaut, um das „Interesse der Allgemeinheit an rechtmäßiger und wirtschaftlicher Mittelveranschla-

gung und Mittelverwendung“ (S. 117) zu stärken. Über die mangelnde demokratische Legitimation der Rechnungshöfe setzt *v. Arnim* sich jedenfalls allzu leichtfertig hinweg. Seine Berufung auf die Legitimation des *pouvoir constiuant* (vgl. S. 110 f.) vermag angesichts des Entstehungsprozesses des Grundgesetzes nicht voll zu überzeugen; ist er doch neben der Intervention der westlichen Besatzungsmächte durch das fehlende Plebiszit und die mangelnde demokratische Legitimation des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee gekennzeichnet.

Die Wahrnehmung der Politik unter dem Primat der Wirtschaftlichkeit hat auch bei Einbeziehung von gesellschaftlichen und sozialen Aspekten eine, eine gewisse Eigendynamik entwickelnde, Verengung der Perspektive zur Folge. Die über die Steuerungsmedien Recht und Geld vermittelte Kontrolle der Rechnungshöfe ist lediglich an der Zweckrationalität eines *instrumentellen* Vernunftbegriffs orientiert. Das Gesetzgebungsverfahren mit der ihm vorgeschalteten diskursiven Meinungs- und Willensbildung ist seiner Idee nach hingegen dem umfassenderen *kommunikativen* Vernunftbegriff verpflichtet. „Die öffentliche, uneingeschränkte und herrschaftsfreie Diskussion über die Angemessenheit und Wünschbarkeit von handlungsorientierenden Grundsätzen und Normen im Lichte der soziokulturellen Rückwirkungen von fortschreitenden Subsystemen zweckrationalen Handelns – eine Kommunikation dieser Art auf allen Ebenen der politischen und der wieder politisch gemachten Willensbildungsprozesse ist das einzige Medium, in dem so etwas wie ‚Rationalisierung‘ möglich ist“ (*Habermas*, in: *ders.*, Technik und Wissenschaft als ‚Ideologie‘, 1969, S. 48, 98).

Achim Bertuleit