

Thema: Zum zweiten Beratungsgegenstand:

**Zeitschrift:** DVBI. - Das Deutsche  
Verwaltungsblatt**Autor:** Joachim Wieland**Rubrik:** Abhandlungen**Referenz:** DVBI 1995, 894 (Ausgabe 17)

## Zum zweiten Beratungsgegenstand:

### Rechnungshofkontrolle im demokratischen Rechtsstaat

*Universitätsprofessor Professor Dr. Joachim Wieland, Bielefeld*

#### I. Einleitung

Der Bundesrechnungshof hat 1993 in seinen Bemerkungen zur Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums der Finanzen über die Treuhandanstalt folgende Feststellung getroffen: "Das Bundesministerium hat für die Wahrnehmung der Rechts- und Fachaufsicht auf wichtigen Feldern erforderliche eigene Erhebungen nicht durchgeführt, notwendige Zustimmungsvorbehalte nicht rechtzeitig und nicht in ausreichendem Umfang erlassen und die Beachtung seiner Weisungen nicht überwacht." <sup>1</sup> Der Hessische Rechnungshof hat am 22. 3. 1995 eine Pressemitteilung veröffentlicht, in der er "entsprechend seinem Verfassungsauftrag" über das Ergebnis seiner Prüfungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes berichtet. Der Präsident des Rechnungshofes führte in einer Pressekonferenz einleitend aus: "Schuldenstand, Versorgungsleistungen sowie der absolute und relative Aufwand für Personalausgaben in den öffentlichen Haushalten, so auch in Hessen, erfordern sofortiges Umsteuern .... Zwischen der Anzahl wortreicher Erklärungen und einzelnen Taten klafft eine große Lücke." <sup>2</sup> "Wir müssen die Verwaltung optimieren, Leistungsfähigkeiten steigern, Anreize schaffen und nicht mit dem Rasenmäher die Stellenentwicklung und die Gehälter bearbeiten und so die Motivation und das Selbstverständnis der arbeitenden Menschen im Öffentlichen Dienst gefährden", faßte der Präsident zusammen <sup>3</sup>.

Diese selbstbewußten Worte lassen ein Verständnis von der Arbeit der Rechnungshöfe erkennen, das von einem umfassenden Prüfungsauftrag und der Berechtigung, wenn nicht Verpflichtung zu aktiver Öffentlichkeitsarbeit ausgeht. Der Wortlaut der grundlegenden normativen Bestimmungen über die Tätigkeit der Rechnungshöfe legt dieses Verständnis nicht notwendig nahe. So gibt etwa Art. 114 Abs. 2 GG dem Rechnungshof auf, die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung zu prüfen und Bundesregierung sowie Bundestag und Bundesrat Bericht zu erstatten <sup>4</sup>. Auf der Grundlage dieser bundesrechtlichen und vergleichbarer landesrechtlicher Bestimmungen beschränken sich die Rechnungshöfe längst nicht mehr auf ihre traditionelle Aufgabe, die von der Regierung vorgelegte Haushaltsrechnung zu prüfen. Der verfassungsrechtliche Auftrag, die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Staates zu untersuchen, wird von namhaften Vertretern der Rechnungshöfe dahin interpretiert, nicht nur das Handeln der Verwaltung, sondern auch der Gesetzgebungsorgane zu überwachen: Veranlaßt ein Abgeordneter die Verwaltung zu einem Verhalten, das "weder wirtschaftlich noch aus Sparsamkeitsgründen vertretbar oder gar von Rechts wegen notleidend erscheint", soll der Rechnungshof ebenso zur Kontrolle aufgerufen sein wie dann, wenn der Finanzausschuß eines Parlaments am Haushaltsvollzug mitwirkt <sup>5</sup>. In der Literatur wird gefordert, den Rechnungshöfen Antragsberechtigung im Organstreitverfahren <sup>6</sup> wie im Normenkontrollverfahren <sup>7</sup> einzuräumen. Die alte Diskussion über die Verfassungsorganqualität des Bundesrechnungshofs dürfte dagegen abgeschlossen sein <sup>8</sup>, nachdem das Bundesrechnungshofgesetz 1985 in § 1 weiterhin von einer obersten Bundesbehörde und nicht wie § 1 BVerfGG von einem Verfassungsorgan spricht <sup>9</sup>. Die vielfältigen Versuche des Schrifttums, die Rechnungshöfe in das herkömmliche System der drei Staatsgewalten einzuordnen <sup>10</sup>, haben sich als wenig ergiebig erwiesen, weil die Eigenständigkeit der Einrichtung unbestritten ist und die Zuordnung zu einer der klassischen Staatsgewalten mehr der Befriedigung wissenschaftlicher Harmoniebedürfnisse in systematischer Hinsicht dient, ohne jedoch zu dogmatischem Erkenntnisgewinn beitragen zu können. Immerhin ist ein bemerkenswertes Zeichen für die Verselbständigung der Rechnungshöfe in Schleswig-Holstein zu konstatieren, wo der Landesrechnungshof seit 1988 seinen Finanzbedarf eigenverantwortlich ermittelt und

gegenüber dem Landtag vertritt, ohne daß Finanzminister oder Landesregierung den Voranschlag modifizieren<sup>11</sup>. Der seinerzeitige Präsident des dortigen Landesrechnungshofs hatte darüber hinaus vor einigen Jahren eine Änderung der Geschäftsordnung der Landesregierung gefordert, die es ihm gestattet hätte, an Kabinettsitzungen teilzunehmen und sich dort zu äußern, wenn Angelegenheiten - nicht Berichte - des Rechnungshofs auf der Tagesordnung gestanden hätten. Auch sollte nach seiner Auffassung der Präsident des Landesrechnungshofs Rederecht in Plenardebatten des Landtags über Aufgaben und Befugnisse der Finanzkontrolle, ihren Haushalt und ihre Personalien erhalten<sup>12</sup>.

Man mag diese Forderungen als Einzelstimmen abtun, die in Literatur und Staatspraxis keine Gefolgschaft gefunden haben. Sie sind aber für eine seit längerem zu beobachtende Tendenz symptomatisch, die Aufgaben und Befugnisse der Rechnungshöfe auszuweiten, ihre Stellung zu verbessern und von der klassischen Rechnungsprüfung zu einer generellen Kontrolle der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung im weitesten Sinne zu gelangen. Zudem wird über die Prüfung der Verwaltungstätigkeit hinaus auch eine Kontrolle von Parlament und Regierung in ihren politischen Entscheidungen gefordert<sup>13</sup>. In diesen Bestrebungen kommt ein Unbehagen gegenüber dem modernen Staat zum Ausdruck, der immer stärker auf das Geld seiner Bürger zugreift, sich in seiner Ausgabenpolitik aber in den Augen seiner Kritiker zu großzügig, manchmal sogar verschwenderisch gebärdet. Die Parlamente, die im 19. Jahrhundert noch als Garanten einer sparsamen staatlichen Ausgabenpolitik galten, werden längst als die größten Antriebskräfte für die Steigerung der Staatsausgaben betrachtet. Davon legt nicht zuletzt Art. 113 GG beredtes Zeugnis ab, der nicht zufällig der verfassungsrechtlichen Verankerung der Rechnungsprüfung in Art. 114 Abs. 2 GG in seiner systematischen Stellung benachbart ist. Nach dieser Vorschrift bedürfen Gesetze, die von der Bundesregierung vorgeschlagene Ausgaben des Haushaltsplanes erhöhen oder neue Ausgaben in sich schließen oder für die Zukunft mit sich bringen, der Zustimmung der Bundesregierung. Diese normative Hemmschwelle hat sich allerdings in der Staatspraxis angesichts der regelmäßigen Interessenidentität von Parlamentsmehrheit und Regierung als äußerst niedrig und damit unwirksam erwiesen - die Bundesregierung hat von ihren Befugnissen nur einmal Gebrauch gemacht, als in der ersten Legislaturperiode das Zweite Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes über die Viehzählung Ausgabenerhöhungen mit sich gebracht hätte<sup>14</sup>. Da das Bundesverfassungsgericht den Bürgern keinen Rechtsschutz gegen die Steigerung öffentlicher Ausgaben zu bieten vermag, weil die Mittelverwendung des Staates regelmäßig keine Individualrechte verletzt<sup>15</sup>, rückt die Finanzkontrolle durch die Rechnungshöfe immer mehr in das Blickfeld des wissenschaftlichen Interesses. Gleichzeitig wächst die Bedeutung der Tätigkeit der Rechnungshöfe in der Staatspraxis. Auf Bundesebene ist das schon deutlich in der Neufassung von Art. 114 Abs. 2 GG durch die Haushaltsreform 1969 zum Ausdruck gekommen. Die Rechnungshofkontrolle gewinnt vor allem für die Medien und die Öffentlichkeit dadurch an Attraktivität, daß sie an objektiven Kriterien orientiert und damit politisch neutral erscheint. Während Entscheidungen von Politikern oft als taktisch bedingt und nicht eigentlich sachlich begründbar wahrgenommen werden, agieren die Rechnungshöfe als Sachwalter des Allgemeininteresses an einer soliden Haushaltswirtschaft, die die Finanzen des Staates und damit auch die Geldbörsen seiner Bürger schont. Wann eine Haushaltsführung das Prädikat "wirtschaftlich" verdient, stellen sie in richterlicher Unabhängigkeit mittels einer sorgfältigen Prüfung fest.

Auf diesem Weg entwickelt sich die Wirtschaftlichkeitskontrolle zu einem Institut, das von Anspruch und Ausgestaltung her die traditionelle Rechtmäßigkeitskontrolle der Verwaltung ergänzt. Verwaltungshandeln genügt nur dann den gesetzten Anforderungen, wenn es nicht allein gesetzmäßig, sondern auch wirtschaftlich ist. Die Rechnungshöfe treten in diesem Modell prinzipiell gleichberechtigt neben die Gerichte - eine Parallele, die sich schon wegen der von Verfassungen wegen gewährleisteten richterlichen Unabhängigkeit auch der Mitglieder der Rechnungshöfe anbietet. Zugleich macht diese Gleichsetzung aber auch Probleme deutlich, die eine so verstandene Tätigkeit der Rechnungshöfe mit sich bringt. Die richterliche Kontrolle ist an strenge Verfahren und Maßstäbe gebunden, die sich über Jahrhunderte herausgebildet haben, immer wieder überprüft worden sind und deren Einhaltung mittels eines ausdifferenzierten Rechtsdurchsetzungssystems gesichert wird, an dessen Spitze die obersten Gerichtshöfe von Bund und Ländern sowie das Bundesverfassungsgericht stehen. Finanzkontrolle durch die Rechnungshöfe ist dagegen nach Maßstäben, Organisation und Verfahren weit weniger dicht normativ vorgeprägt. Das gilt vor allem für den in Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG genannten Kontrollmaßstab der Wirtschaftlichkeit (II). Deutlich größere Aufmerksamkeit als ihnen bisher zuteil geworden ist, verdienen aus allgemein rechtsstaatlichen Erwägungen Organisation und Verfahren der Rechnungshöfe (III). Schließlich richtet sich das Interesse auf die verstärkte Öffentlichkeitsarbeit der Rechnungshöfe, deren Rechtsgrundlagen und Grenzen zu analysieren sind (IV).

## II. Rechtlicher Gehalt des Wirtschaftlichkeitsmaßstabs

### 1. Geschichtliche Entwicklung

Spätestens seit 1969 dem Bundesrechnungshof nicht nur die Haushaltsrechnung, sondern auch die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung zur Prüfung anvertraut worden sind, haben sich seine Aufgaben von der klassischen Rechnungsprüfung hin zu einer umfassenden Finanzkontrolle der Verwaltung gewandelt. Art. 114 GG a. F. stand noch ganz in der Tradition der Rechnungshofkontrolle, wie sie sich zu Beginn des 18. Jahrhunderts vorübergehend in Sachsen<sup>16</sup> und dauerhaft in Preußen unter Friedrich Wilhelm I. herausgebildet hatte<sup>17</sup>. Während die Rechnungsprüfung in der absoluten Monarchie allein im Auftrag und Interesse des Königs erfolgte, der angesichts der Kosten von stehendem Heer und Beamtenapparat seine finanziellen Ressourcen so effektiv wie möglich einsetzen wollte, beanspruchte in der konstitutionellen Monarchie die Volksvertretung ein Mitwirkungsrecht. Die Parlamente, die das Budgetbewilligungsrecht erkämpft hatten, wollten konsequenterweise auch nachprüfen, ob und wie die Verwaltung den Vorgaben von Haushaltsgesetz und Haushaltsplan gefolgt war. Während die Paulskirchenverfassung noch die Prüfung der Verwendung der Reichsgelder durch den Reichstag vorsah<sup>18</sup>, bestimmte Art. 103 der oktroyierten Verfassung für den Preußischen Staat vom 5. 12. 1848<sup>19</sup>, daß "die allgemeine Rechnung über den Staatshaushalt jeden Jahres, einschließlich einer Übersicht der Staatsschulden, ... von der Ober-Rechnungskammer zur Entlastung der Staats-Regierung den Kammern vorgelegt" werde. Das damit begründete unmittelbare Verkehrsrecht zwischen der Ober-Rechnungskammer und dem Parlament wurde durch Art. 104 der revidierten Verfassung vom 31. 1. 1850 beseitigt<sup>20</sup>, der statt der Vorlage der Rechnung "von der Ober-Rechnungskammer" eine Vorlage an die Kammern "mit den Bemerkungen der Ober-Rechnungskammer" vorschrieb. So sollte sichergestellt werden, daß die Kammern nicht mit einzelnen Behörden, sondern ausschließlich mit der Staatsregierung verhandelten<sup>21</sup>. Diese Formulierung nahm die vom Parlamentarischen Rat gefundene Fassung von Art. 114 Abs. 2 GG wieder auf<sup>22</sup>, die den Rechnungshof nur mit der klassischen Rechnungsprüfung betraute: Der Rechnungshof unterstützt durch sie Bundestag und Bundesrat im Verfahren der Entlastung der Bundesregierung. Diese hat durch den Bundesminister der Finanzen Bundestag und Bundesrat jährlich Rechnung zu legen, um den gesetzgebenden Körperschaften die nachträgliche Kontrolle über die Einhaltung des Haushaltsplanes zu ermöglichen, den das Parlament gemäß Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG durch das Haushaltsgesetz festgestellt hat. Dementsprechend prüfte der Bundesrechnungshof bis 1969 vorrangig, "ob der Haushaltsplan einschließlich der dazugehörigen Unterlagen eingehalten ist"<sup>23</sup>. Weiter erstreckte sich die Rechnungsprüfung darauf, "ob die einzelnen Rechnungsbeträge sachlich und rechnerisch in vorschriftsmäßiger Weise begründet und belegt sind"<sup>24</sup>. Schon die Reichshaushaltsordnung beschränkte den Rechnungshof aber nicht auf die formelle Prüfung, die für die Entlastung der Regierung durch das Parlament von entscheidender Bedeutung ist, sondern erstreckte die Rechnungshofkontrolle auch darauf, ob in der Verwaltung "nach den bestehenden Gesetzen und Vorschriften unter Beachtung der maßgebenden Verwaltungsgrundsätze und unter Beobachtung der gebotenen Wirtschaftlichkeit verfahren worden ist"<sup>25</sup>. In engem Zusammenhang mit dieser Prüfung stand die Untersuchung, ob nicht Mittel "verausgabt worden sind, die ohne Gefährdung des Verwaltungszwecks hätten eingeschränkt oder erspart werden können"<sup>26</sup>. In diesen materiellen Prüfungsvorgaben scheinen die ursprünglichen Wurzeln der Rechnungsprüfung im absoluten Staat auf, die nicht die Verantwortung der Regierung gegenüber einem Haushaltsgesetzgeber, sondern eine sparsame Verwendung der Mittel des Herrschers durch seine Verwaltung sicherstellen sollte<sup>27</sup>.

Die Wirtschaftlichkeitsprüfung als wesentlicher Bestandteil einer umfassend verstandenen Finanzkontrolle, die über eine formelle Rechnungsprüfung weit hinausgeht, ist durch die Haushaltsreform 1969 im Text des Grundgesetzes nachdrücklich betont worden. Mit der Verfassungsänderung sollten Zweifel ausgeräumt werden, "ob bestimmte Tätigkeiten des Rechnungshofes verfassungsrechtlich überhaupt zulässig sind. Hierher gehört vor allem das Recht auf Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung"<sup>28</sup>. Mit der Einbeziehung der Haushalts- und Wirtschaftsführung in die Rechnungshofkontrolle stellte die Verfassung klar, daß abgeschlossene Verwaltungsvorgänge auch dann geprüft werden können, wenn sie sich noch nicht in förmlichen Rechnungen niedergeschlagen haben ("gegenwartsnahe Prüfung")<sup>29</sup>. Die Reihenfolge, in der das Grundgesetz die Prüfungsmaßstäbe nennt, zeigt deutlich, daß die formelle Ordnungsmäßigkeit mittlerweile in ihrer Bedeutung für die Finanzkontrolle hinter die vorrangige Wirtschaftlichkeit zurückgetreten ist. Stand früher noch die klassische Prüfung der Haushaltsberechnung im Mittelpunkt der Tätigkeit des Bundesrechnungshofs, konzentriert sich die neue Finanzkontrolle auf die Frage, ob abgeschlossene Verwaltungsvorgänge das Prädikat wirtschaftlich verdienen oder als unwirtschaftlich zu rügen sind. Was aber qualifiziert ein Handeln der Verwaltung als wirtschaftlich?

## 2. Begriff der Wirtschaftlichkeit

Diese Frage läßt sich schwerer beantworten, als das dem verfassungsändernden Gesetzgeber 1969 vielleicht bewußt war. Wer nach einer Legaldefinition sucht, sieht sich enttäuscht. Immerhin ist in § 6 HGrG und § 7 BHO im Zusammenhang mit der Verpflichtung, bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten, von Nutzen-Kosten-Untersuchungen die Rede<sup>30</sup>. In diesem Sinne verstehen die Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zu § 7 BHO den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit dahin, "die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einsetzenden Mitteln anzustreben"<sup>31</sup>. Unter der günstigsten Zweck-Mittel-Relation wird entweder verstanden, daß ein bestimmtes Ergebnis mit möglichst geringem Einsatz von Mitteln (Minimalprinzip) erreicht oder daß mit einem bestimmten Einsatz von Mitteln das bestmögliche Ergebnis erzielt wird (Maximalprinzip)<sup>32</sup>. Mit dem Maßstab der Wirtschaftlichkeit greift die Verfassung auf einen zentralen Begriff der Wirtschaftswissenschaften zu, der aber in seinem Gehalt alles andere als exakt und genau umrissen ist<sup>33</sup>. Gegen die Übertragbarkeit des Kriteriums der Wirtschaftlichkeit auf die öffentliche Verwaltung hat Luhmann schon 1960 grundlegende Einwände erhoben<sup>34</sup>. Weder ist der Ertrag eines Handelns der Verwaltung quantifizierbar noch sind die zur Verfügung stehenden Mittel absolut vorgegeben<sup>35</sup>. Auch sind der Verwaltung rechtlich ihre Zwecke nur sehr begrenzt vorgeschrieben, werden vielmehr im weiten Umfang entsprechend politischer Wertung gesetzt und lassen in den Grenzen der Ermessenslehre häufig Handlungsfreiräume. Daran ändert auch ein - heute durchaus umstrittenes<sup>36</sup> - Verständnis des Grundgesetzes als Wertordnung nichts<sup>37</sup>. Soweit das Grundgesetz tatsächlich Werte und damit letzte Zwecke des Verwaltungshandelns vorgibt, sind diese so abstrakt gefaßt, daß sie die vielfältigen alltäglichen Verwaltungsentscheidungen nur sehr begrenzt zu determinieren vermögen<sup>38</sup>.

Ungeachtet dessen ist der Rechnungshof kraft Verfassungsrecht verpflichtet, die Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung zu prüfen. Wirtschaftlichkeit kann im Rahmen von Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG nicht als axiomatisches Entscheidungskriterium verstanden werden, das die Ableitung exakter Folgerungen für das Verwaltungshandeln in rein dekutiver Methode erlaubte. Klaus *Vogel* und Paul *Kirchhof* haben zutreffend herausgearbeitet, daß sich aus dem Merkmal der Wirtschaftlichkeit Kriterien für Verwaltungsentscheidungen nur "diskursiv" entwickeln lassen. Ob ein Verwaltungsziel den Aufwand an Ressourcen nicht bloß finanzieller Art rechtfertigt, hängt weitgehend von Wertungen ab, die politisch-demokratisch legitimiert sein müssen. Insoweit unterscheidet sich die Wirtschaftlichkeitskontrolle der Rechnungshöfe klar von der Rechtmäßigkeitskontrolle, die mit dem Kriterium der Ordnungsmäßigkeit angesprochen ist<sup>39</sup>. Entsprechend dem Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gebührt der Orientierung an der Rechtsordnung im Zweifel Vorrang vor dem Streben nach Wirtschaftlichkeit. Nur soweit der Verwaltung Ermessen eingeräumt ist, sie also Zweckmäßigkeitserwägungen anzustellen vermag, können Wirtschaftlichkeitsüberlegungen zum Zuge kommen<sup>40</sup>. Auch hier treten aber im Rahmen von § 40 VwVfG regelmäßig neben die Wirtschaftlichkeit weitere Richtpunkte für das Verwaltungshandeln und bleiben Wirtschaftlichkeitserwägungen von Wertungen abhängig. Subventionsentscheidungen etwa dürften sich kaum je mit letzter Bestimmtheit als wirtschaftlich oder unwirtschaftlich erweisen, weil verlässliche Kosten-Nutzen-Untersuchungen in vertretbarer Zeit und mit vertretbarem Aufwand nicht erstellt werden können<sup>41</sup>.

Führt man sich diese Wertungsabhängigkeit des Kriteriums der Wirtschaftlichkeit vor Augen, ruft es zumindest Überraschung hervor, mit welcher Sicherheit der Bundesrechnungshof etwa in seiner eingangs zitierten Bemerkung die Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums der Finanzen über die Treuhandanstalt rügt. Das Bundesministerium hatte gegenüber dem Bundesrechnungshof auf seine begrenzte Personalausstattung und die Komplexität der Aufgaben der Treuhandanstalt verwiesen und bemerkt, es habe von Anfang an ein besonderes Augenmerk auf den Aufbau der Innenrevision der Treuhandanstalt gerichtet. Das hielt der Bundesrechnungshof für unzureichend; erforderlich seien stichprobenweise eigene Kontrollen des Ministeriums und eine weitergehende Auswertung von Erkenntnissen der internen Revision der Treuhandanstalt. Nur so könne das Bundesministerium seiner Verantwortung auch gegenüber dem Parlament gerecht werden<sup>42</sup>.

Kann tatsächlich der Bundesrechnungshof unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit beurteilen, wie das Bundesministerium der Finanzen seine Aufsicht über eine so besondere Einrichtung wie die Treuhandanstalt auszuüben hat, um seiner Verantwortung gegenüber dem Parlament gerecht zu werden? Hat diese Einschätzung nicht allein das Parlament zu treffen? Und ist die Frage, ob der internen Revision der Vorzug vor vermehrten Stichproben zu geben ist, wirklich ausschließlich nach Wirtschaftlichkeitserwägungen

beantwortbar? Handelt es sich bei einem derartigen Verständnis von Wirtschaftlichkeit nicht jedenfalls um einen Prüfungsmaßstab, der weit mehr umfaßt als rein ökonomische Kriterien und deshalb über die besondere Sachkompetenz des Bundesrechnungshofs hinaus in den Bereich des Politischen reicht?

In jedem Fall liegen der Beurteilung zahlreiche Wertungen zugrunde. Gerade die Wertungsabhängigkeit und der Diskursbezug des Wirtschaftlichkeitskriteriums lassen unter rechtsstaatlichem Blickwinkel die Bedeutung von Organisation und Verfahren der Arbeit der Rechnungshöfe hervortreten. Wo eindeutige inhaltliche Maßstäbe fehlen, gewinnen formelle Rahmenbedingungen der Rechnungsprüfung besondere Bedeutung.

### **III. Organisation und Verfahren der Rechnungsprüfung**

#### **1. Verhältnis von Mitgliedern und Prüfungsbeamten**

Art. 114 Abs. 2 GG gewährleistet den Mitgliedern des Bundesrechnungshofs richterliche Unabhängigkeit. Die Unabhängigkeit der Richter besteht gemäß Art. 97 GG in sachlicher und persönlicher Hinsicht. Überträgt man diesen Status auf die Mitglieder des Bundesrechnungshofs, so bedeutet sachliche Unabhängigkeit zunächst, daß sie innerhalb der Behörde nicht an Weisungen gebunden sind<sup>43</sup>. Auch der Rechnungshof als solcher ist in Folge der richterlichen Stellung seiner Mitglieder nach außen hin unabhängig, ihm dürfen weder von Stellen der Exekutive noch der Legislative Weisungen erteilt werden<sup>44</sup>. Die persönliche Unabhängigkeit der Mitglieder des Rechnungshofs hat zur Folge, daß sie gegen ihren Willen nur kraft richterlicher Entscheidung und nur aus gesetzlich bestimmten Gründen und unter gesetzlich bestimmten Formen vorzeitig entlassen oder ihres Amtes enthoben werden können<sup>45</sup>. Wie bei den Richtern soll auch bei den Mitgliedern des Bundesrechnungshofs die persönliche letztlich die sachliche Unabhängigkeit gewährleisten. Persönliche und sachliche Unabhängigkeit ist allen Bediensteten des Rechnungshofs einzuräumen, die selbständig mit einer Prüfungsaufgabe betraut sind und deshalb sachlich unabhängig bleiben müssen<sup>46</sup>. Die Personalausstattung des Bundesrechnungshofs gibt insoweit Anlaß zu Bedenken, als einer kleinen Zahl von Mitgliedern des Bundesrechnungshofes eine wesentlich größere Zahl von Prüfungsbeamten gegenübersteht, die nicht über richterliche Unabhängigkeit verfügen. Mitglieder des Bundesrechnungshofs sind gemäß § 3 Abs. 1 BRHG neben Präsidenten und Vizepräsidenten nur die Leiter der Prüfungsabteilungen und die Prüfungsgebietsleiter, im Jahre 1990 waren das 56 Personen. In den meisten Prüfungsgebieten sind daneben fünf bis sieben Prüfungsbeamte des gehobenen Dienstes tätig; außerdem gehören 86 Prüfungsbeamte dem höheren Dienst an, die ebenfalls nicht Mitglieder des Rechnungshofs sind und dementsprechend nicht über richterliche Unabhängigkeit verfügen<sup>47</sup>. Gerechtfertigt wird die relativ geringe Zahl der Mitglieder des Bundesrechnungshofs damit, daß neben dem Präsidenten<sup>48</sup> nur sie in Kollegien<sup>49</sup>, Prüfungsgruppen<sup>50</sup>, Senaten<sup>51</sup> und im Großen Senat<sup>52</sup> die Entscheidungen des Bundesrechnungshofs treffen<sup>53</sup>. Der Begriff der Entscheidung ist in diesem Zusammenhang weit zu verstehen, er schließt vor allem auch die Bemerkungen gemäß § 97 BHO ein, in die der Bundesrechnungshof das Ergebnis seiner Prüfung für Bundestag und Bundesrat zusammenfaßt<sup>54</sup>.

Die Beschränkung der Zahl der Mitglieder des Bundesrechnungshofs entspricht der Tradition. Schon die Reichshaushaltsordnung von 1922 verfaßte den Rechnungshof als Kollegium, dessen Mitglieder neben dem Präsidenten und seinem Stellvertreter die Direktoren und die Räte waren<sup>55</sup>; seit 1933 werden auch die Prüfungsbeamten im Gesetz erwähnt<sup>56</sup>. 1927 bestand der Rechnungshof aus dem Präsidenten, vier Direktoren, 20 Ministerialräten, einem Bürodirektor und 157 Prüfungsbeamten sowie Hilfspersonal<sup>57</sup>. Die personelle Zusammensetzung des Reichsrechnungshofs zeichnete sich also durch eine relativ kleine Zahl von Mitgliedern aus, denen deutlich mehr Prüfungsbeamte zugeordnet waren. Das Verhältnis zwischen Mitgliedern und Prüfungsbeamten entsprach der klassischen Aufgabe des Rechnungshofs, durch Prüfung der Rechnungen über die Ausführung des Reichshaushalts die ordnungsmäßige Wirtschaftsführung der Verwaltung zu überwachen und festzustellen, ob und mit welchen Abweichungen der Haushaltsplan nach den dafür maßgebenden gesetzlichen Vorschriften ausgeführt wurde<sup>58</sup>. Im Vordergrund der Arbeit des Reichsrechnungshofs stand damit die Prüfung der formellen Übereinstimmung von Haushaltsplan und Haushaltsausführung durch die Verwaltung. Der in § 96 Nr. 3 RHO bereits als Prüfungsmaßstab erwähnten Wirtschaftlichkeit kam noch deutlicher Nachrang hinter der Kontrolle der formellen Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns in finanzieller Hinsicht zu. Erst im Verlauf der Prüfungspraxis der Rechnungshöfe verschob sich dieses Verhältnis zugunsten der Wirtschaftlichkeitsprüfung<sup>59</sup>. Die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung erhielt erst 1969 durch die Haushaltsreform den gleichen Verfassungsrang wie die Prüfung der Haushaltsrechnung.

Nun läßt aber die Wirtschaftlichkeitsprüfung aus den dargelegten Gründen heraus anders als die eigentliche Rechnungsprüfung weite Spielräume für Bewertungen. Gerade für diese Bewertungen ist die den Mitgliedern des Rechnungshofs in Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG garantierte richterliche Unabhängigkeit besonders wichtig. Indem die Verfassung die Kontrolle der Verwaltung durch den Rechnungshof in gleicher Weise wie die Verwaltungskontrolle durch die Gerichte an die persönliche und sachliche Unabhängigkeit der Kontrolleure bindet, schreibt sie vor, daß die Finanzkontrolle ebenso wie die Rechtsprechung von unabhängigen Amtsträgern verantwortet werden muß. Das ist gegenwärtig nicht in vollem Umfang gewährleistet. Die Geschäftsordnung des Bundesrechnungshofs<sup>60</sup> sieht vor, daß jeder Prüfungsgebietsleiter Verantwortung für die ordnungsgemäße, wirksame und wirtschaftliche Erfüllung der Aufgaben im Prüfungsgebiet trägt. Die Prüfungsbeamten ermitteln durch Erhebungen die für eine Entscheidung erforderlichen Sachverhalte und bereiten durch Entwürfe Entscheidungen des Kollegiums vor<sup>61</sup>. Über alle *wesentlichen* Feststellungen und *wichtigen* Vorkommnisse unterrichten sie unverzüglich den Prüfungsgebietsleiter<sup>62</sup>. Daraus ergibt sich, daß sowohl die Sachverhaltsaufklärung als auch die Vorbereitung von Entscheidungen nicht Aufgabe des in richterlicher Unabhängigkeit stehenden Prüfungsgebietsleiters, sondern der weisungsabhängigen Prüfungsbeamten ist. Prüfungsbeamte können nicht nur als Beauftragte des Bundesrechnungshofs i. S. von § 94 Abs. 1 BHO den Sachverhalt eigenverantwortlich erheben, sondern auch für ihre Behörde die Besprechungen mit den geprüften Stellen führen, in denen wesentliche Sachverhaltsfeststellungen und Bewertungsmaßstäbe dargestellt und erörtert werden<sup>63</sup>. Wieviel Bedeutung der Arbeit der Prüfungsbeamten gerade auch bei der Entscheidungsvorbereitung zugemessen wird, zeigt die Pflicht des Prüfungsgebietsleiters, bei sachlichen Änderungen in Entwürfen zu Prüfungs- und Beratungsergebnissen den beteiligten Prüfungsbeamten Gelegenheit zur Äußerung zu geben. Abweichende Meinungen kann ein Prüfungsbeamter in einem Vermerk niederlegen, der dem Vorgang beizufügen ist; das Recht zur Äußerung einer abweichenden Meinung steht einem Prüfungsbeamten auch dann zu, wenn ein Entwurf auf Weisung erstellt wird<sup>64</sup>. Die Prüfungsbeamten üben also nicht nur unselbständige Hilfstätigkeiten aus, sondern leisten wesentliche Teile der Arbeit des Bundesrechnungshofs in eigener Verantwortung und sind dementsprechend mit eigenen Verfahrensrechten ausgestattet. Diese Rechtsstellung ist der Bedeutung ihrer Tätigkeit für die Finanzkontrolle durchaus angemessen; es stellt sich nur die Frage, ob nicht ein Teil der von Prüfungsbeamten erledigten Aufgaben nach dem Sinn von Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG richterlicher Unabhängigkeit bedürfte<sup>65</sup>.

Zieht man eine Parallele zur Rechtsprechung, wäre eine vergleichbare Aufgabenteilung zwischen Richtern und nichtrichterlichem Personal sowohl vom Zahlenverhältnis zwischen beiden Gruppen als auch von der Art ihrer Tätigkeit her kaum vorstellbar. Schon die Zuweisung dreier wissenschaftlicher Mitarbeiter an jedes Mitglied des Bundesverfassungsgerichts, die im Gerichtswesen der Bundesrepublik Deutschland das größte Ausmaß der Unterstützung richterlicher Tätigkeit durch nichtrichterliches Personal bildet, erreicht die Grenze der Gewährleistung richterlicher Verantwortung der Verfassungsrichter. Zwei Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts haben bereits mit zwei Mitarbeitern die Möglichkeit der personellen Entlastung von Verfassungsrichtern für weitgehend ausgeschöpft gehalten; den Richtern fehle die Zeit, sich auch noch die Entwürfe eines dritten Mitarbeiters zu eigen zu machen<sup>66</sup>. Auch wenn man berücksichtigt, daß die Finanzkontrolle auf mehr unselbständige Vorarbeiten angewiesen ist als die Rechtsprechung, legt doch gerade die Aufgabe der Wirtschaftlichkeitskontrolle die Gewährleistung der richterlichen Unabhängigkeit auch der Amtsträger nahe, die für die Prüfungstätigkeit vor Ort verantwortlich sind. Sie haben Wertungen zu treffen, die die Entscheidungen der Kollegien des Rechnungshofs maßgeblich prägen.

Denkbar wäre es, die Zahl der Mitglieder des Bundesrechnungshofs so zu erhöhen, daß die Prüfung vor Ort in größerem Umfang von Amtsträgern mit richterlicher Unabhängigkeit durchgeführt würde. An die Stelle des Prüfungsgebietsleiters könnte etwa eine Prüfungskammer mit drei oder fünf Mitgliedern treten, die als Kollegium tätig und vom bisherigen Prüfungsgebietsleiter geleitet würde. Ihr könnten Prüfungsbeamte ohne richterliche Unabhängigkeit für die wirklich unselbständigen Hilfstätigkeiten zugeordnet werden, die im wesentlichen ohne eigenständige Wertungen erledigt werden können. Das bedingt nicht notwendig Änderungen im Besoldungsgefüge, weil schon gegenwärtig die Prüfungsbeamten in die Besoldungsgruppe A 12 bis A 16 eingestuft sind. Eine Besoldung von A 13 aufwärts dürfte für Mitglieder der vorgeschlagenen Kammern durchaus angemessen sein; sie entspräche in etwa der Richterbesoldung nach R 1 und R 2<sup>67</sup>.

## 2. Stellung des Präsidenten

Der Bundesrechnungshof hat nach seiner Geschäftsordnung eine Kollegiumsverfassung<sup>68</sup>. Das Kollegialsystem entspricht der richterlichen Unabhängigkeit der Mitglieder des Rechnungshofs<sup>69</sup>, der nicht

monokratisch organisiert sein könnte<sup>70</sup>. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang allerdings, daß sich das Bundesrechnungshofgesetz anders als die Reichshaushaltsordnung, die in § 119 Abs. 1 Satz 1 ihrer ursprünglichen Fassung den Rechnungshof ausdrücklich als Kollegium konstituierte, jeder Aussage über die innere Organisation der Behörde enthält<sup>71</sup>. Angesichts der weitreichenden Befugnisse, über die nach der gegenwärtigen Gesetzeslage allein der Präsident bzw. der Vizepräsident des Bundesrechnungshofs verfügen, darf das Bekenntnis der Geschäftsordnung zur Kollegiumsverfassung auch keinesfalls überbewertet werden. Es steht in einem deutlichen Spannungsverhältnis zu § 3 Abs. 2 GO BRH, der dem Präsidenten - nicht etwa dem Kollegium der Mitglieder - "übergreifende Verantwortung" für die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben des Bundesrechnungshofs zuweist<sup>72</sup>. Im Rahmen seiner übergreifenden Verantwortung wirkt der Präsident darauf hin, daß der Bundesrechnungshof nach einheitlichen Grundsätzen verfährt, er führt Entscheidungen über Arbeitsschwerpunkte herbei und fördert den Geschäftsgang. Bestünde eine echte Kollegialverfassung, wären das Aufgaben des Kollegiums.

Kaum mit einer wirklichen Kollegialverfassung vereinbar ist auch, daß der Präsident und nicht ein Kollegium die Geschäfte vor Beginn des Geschäftsjahres auf Abteilungen und Prüfungsgebiete verteilt und zugleich bestimmt, welche Mitglieder die Abteilungen und Prüfungsgebiete leiten<sup>73</sup>. Das für diese Entscheidungen erforderliche Einvernehmen mit dem Ständigen Ausschuss des Großen Senats, der aus dem Vizepräsidenten, zwei Abteilungsleitern und zwei Prüfungsgebietsleitern besteht, vermag nichts daran zu ändern, daß die ganz überwiegende Mehrzahl der Mitglieder des Bundesrechnungshofs keinen Einfluß auf die Geschäftsverteilung hat; sie kann nicht einmal ihre Vertreter im Ständigen Ausschuss wählen, diese werden vielmehr nach dem Dienstalter benannt<sup>74</sup>. Die Stellung des Präsidenten wird durch sein Recht, an den Beratungen des Ständigen Ausschusses teilzunehmen<sup>75</sup>, weiter gestärkt. Zu einer Verweigerung des Einvernehmens mit den vom Präsidenten getroffenen Entscheidungen dürfte es unter diesen Umständen nicht leicht kommen. Über die Besetzung der Prüfungsgebiete mit Prüfungsbeamten und weiteren Bediensteten entscheidet sogar der Präsident allein; nur im Einzelfall bedarf die Entscheidung auf Antrag eines betroffenen Kollegiums oder eines Senats der Zustimmung des Ständigen Ausschusses<sup>76</sup>. Die gleiche Regelung gilt für die Bestimmung des zuständigen Prüfungsgebiets oder Senats in Zweifelsfällen<sup>77</sup>. Auch bedarf der Präsident zur Bestimmung der Abteilungen, in denen er oder der Vizepräsident an den Entscheidungen der Kollegien und Senate mitwirkt, nur des Benehmens des Vizepräsidenten, ohne daß irgendeine Mitwirkung der übrigen Mitglieder vorgesehen wäre<sup>78</sup>.

Die Mitwirkung von Präsidenten oder Vizepräsidenten an Kollegien für ein Prüfungsgebiet<sup>79</sup>, Prüfungsgruppen<sup>80</sup> und Senaten, die ihnen nach eigener Entschliebung möglich ist, darf in ihrer Bedeutung nicht unterschätzt werden, selbst wenn in Prüfungsgruppen und Senaten mit Mehrheit entschieden wird. Dem Votum des Präsidenten bzw. des Vizepräsidenten dürfte regelmäßig rein faktisch besondere Bedeutung zukommen, zumal seine Stimme bei Stimmgleichheit den Ausschlag gibt<sup>81</sup>. Bei Entscheidungen der Kollegien für ein Prüfungsgebiet, die normalerweise aus dem zuständigen Abteilungsleiter und dem zuständigen Prüfungsgebietsleiter bestehen<sup>82</sup> und ihre Entscheidungen einstimmig treffen<sup>83</sup>, kommt dem hinzutretenden Präsidenten oder Vizepräsidenten sogar ein Vetorecht zu.

Wie ist dieser weitreichende Einfluß des Präsidenten auf die Geschäftsverteilung und die Besetzung der Organe des Rechnungshofs, aber auch auf deren konkrete Entscheidungen zu erklären? Im Rahmen der Vorarbeiten zum Bundesrechnungshofgesetz ist immerhin eine Beteiligung der Mitglieder an der Geschäftsverteilung und Besetzung durch ein gewähltes Präsidium - ähnlich wie bei den Gerichten - erwogen, letztlich jedoch verworfen worden. Die Begründung, so werde "Aufwand" vermieden und die besondere Verantwortung des Präsidenten mit einer Beteiligung eines Ständigen Ausschusses des Großen Senats verbunden<sup>84</sup>, vermag jedoch kaum zu überzeugen. Bislang ist jedenfalls nicht bekanntgeworden, daß die Mitwirkung der gewählten Vertreter der Richterschaft in den Präsidien der Gerichte<sup>85</sup> besonderen Aufwand verursachte. Außer Zweifel dürfte dagegen stehen, daß diese Mitwirkung die Unabhängigkeit der Richter stärkt, die wesentlich beeinträchtigt wäre, wenn die Geschäftsverteilung und die Besetzung der Spruchkörper in den Gerichten wie beim Bundesrechnungshof maßgeblich von den jeweiligen Präsidenten bestimmt würde. Auch wenn kein Art. 101 Abs. 1 Satz 1 GG vergleichbares Recht auf den gesetzlichen Rechnungsprüfer besteht, liegt es doch angesichts der Eigenart von Wirtschaftlichkeitsprüfungen zumindest nahe, die notwendigen Wertungen von möglichst abstrakt im voraus bestimmten Mitgliedern des Rechnungshofs treffen zu lassen. So würde auch nur der Anschein vermieden, als hinge der Inhalt konkreter Entscheidungen davon ab, daß Präsident oder Vizepräsident die gebotenen Wertungen maßgeblich beeinflussten. Das gilt vor allem angesichts der Wahl nur dieser beiden Mitglieder des Bundesrechnungshofs durch Bundestag und Bundesrat<sup>86</sup>, die eine gewisse Politiknähe der Gewählten mit sich bringt.

Letztlich wirkt in den besonderen Einflußmöglichkeiten des Präsidenten und des Vizepräsidenten auf die Tätigkeit des Bundesrechnungshofs immer noch die Ablösung des klassischen Kollegialprinzips im Reichsrechnungshof durch eine monokratische Behördenorganisation im Jahr 1933 fort, die ein Mitglied des Bundesrechnungshofs nicht ohne Grund als Übergang zum "Führerprinzip" qualifiziert hat<sup>87</sup>. Als der Reichsminister der Finanzen Graf Schwerin von Krosigk am 8. 12. 1933 den Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung der Reichshaushaltsordnung im Reichskabinett begründete, warf er ausdrücklich die Frage auf, "ob auch in solchen Kollegien der Führergrundsatz eingeführt werden solle." Der Staatssekretär der Reichskanzlei übersandte das an diesem Tage verabschiedete Gesetz dem Präsidenten des Reichsrechnungshofs Saemisch mit dem ausdrücklichen Bemerkung, der Reichskanzler verstehe das Gesetz dahin, daß "die verantwortliche Führung des Prüfungsgeschäfts durch den Präsidenten gestärkt" werde<sup>88</sup>. An dem Gesetzentwurf, zu dem der Reichsrechnungshof nicht gehört wurde, hatte sein Präsident mitgewirkt<sup>89</sup>, der aus seinen Vorbehalten gegen die Kollegialverfassung des Rechnungshofs kein Hehl machte<sup>90</sup>. Das Verhältnis zwischen ihm und den übrigen Mitgliedern des Reichsrechnungshofs war praktisch seit seinem Amtsantritt am 1. 10. 1922 nicht frei von Spannungen gewesen. Jahrelange Auseinandersetzungen hatten den Erlaß einer Geschäftsordnung verhindert. Erst nachdem 1933 die Befugnis zum Erlaß der Geschäftsordnung auf den Präsidenten übergegangen war<sup>91</sup>, konnte dieser eine präsidiale Geschäftsordnung erlassen, die seinem Führungsstil entsprach. Das Kollegialprinzip verkam zur leeren Hülse, weil der Präsident auf jede Entscheidung massiv Einfluß nehmen konnte<sup>92</sup>. Nunmehr wies § 124 RHO dem Präsidenten die Leitung und Beaufsichtigung der gesamten Tätigkeit des Rechnungshofes zu. § 126 RHO ermächtigte ihn, den Direktoren und Ministerialräten Weisungen zu erteilen, die allerdings das Prüfungsverfahren nicht beschränken und den sachlichen Inhalt der Entscheidungen nicht treffen sollten. In der zeitgenössischen Kommentarliteratur wurde zutreffend darauf hingewiesen, daß diese Vorschrift "in der Praxis der Natur der Sache nach leicht zu Meinungsverschiedenheiten führen" könne; es werde "Sache vertrauensvoller Zusammenarbeit zwischen dem Präsidenten und den Direktoren und Räten sein, daß Schwierigkeiten, die sich aus einer verschiedenen Auslegung der Vorschrift ergeben können, vermieden werden"<sup>93</sup>. Tatsächlich beeinträchtigte das Weisungsrecht die Unabhängigkeit der Mitglieder des Reichsrechnungshofs deutlich und stieß deshalb während seines Fortgeltens in der Bundesrepublik auf verfassungsrechtliche Bedenken<sup>94</sup>. Weitere Befugnisse des Präsidenten, die zu Lasten der Rechte der übrigen Mitglieder des Reichsrechnungshofs gingen, begründeten §§ 126 a ff. RHO<sup>95</sup>.

Aus heutiger Sicht stellt sich die Frage, ob nicht eine Rückkehr zu einer rein kollegialen Organisation des Rechnungshofs, wie sie die Reichshaushaltsordnung von 1922 vorschrieb, der richterlichen Unabhängigkeit der Mitglieder des Bundesrechnungshofs besser entspräche als die gegenwärtige, kompromißhafte Regelung. Die richterliche Unabhängigkeit wird den Mitgliedern des Bundesrechnungshofs in Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG garantiert, damit sie als die jeweils zuständigen Amtsträger ohne Einwirkungsmöglichkeiten Dritter die ihnen sachgerecht erscheinenden Entscheidungen treffen können. Ein Weisungsrecht ist dem Präsidenten des Bundesrechnungshofs dementsprechend bezüglich der Sachentscheidungen anderer Mitglieder von Verfassungs wegen verwehrt. Die in § 9 Abs. 1 Satz 2 BRHG dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten eröffnete Möglichkeit, nach ihrem Gutdünken zu den eigentlich zuständigen Zweierkollegien hinzutreten, die sodann als Dreierkollegien wegen des Einstimmigkeitserfordernisses keine dem Präsidenten bzw. Vizepräsidenten nicht genehme Entscheidung mehr treffen können, kommt in seiner Wirkung in gewissem Umfang einem Weisungsrecht nahe. Sie spiegelt das Denken des Jahres 1933 wider, das in seiner Ausrichtung auf eine möglichst effiziente Führung heute überholt erscheint. In abgeschwächter Form gelten diese Bedenken auch bezüglich des Hinzutretens von Präsident bzw. Vizepräsident zu einem Senat. Zwar entscheidet der Senat mit Stimmenmehrheit. Da aber der hinzutretende Präsident bzw. Vizepräsident den Vorsitz des Gremiums übernimmt, gibt seine Stimme bei Stimmgleichheit den Ausschlag<sup>96</sup>. Auch in anderen Fällen dürfte das tatsächliche Gewicht der Meinung des Präsidenten oder Vizepräsidenten für die Beratungen des Senats nicht zu unterschätzen sein. Rechtsstaatlichen Prinzipien entspräche eine feste Zuständigkeitsordnung deutlich besser, die auch den bloßen Anschein vermiede, daß eine Entscheidung sich nicht aus der Sache heraus ergibt, sondern von der Person des Entscheidenden abhängt. Ist letzteres nicht der Fall, besteht auch kein Anlaß für ein Hinzutreten des Präsidenten oder Vizepräsidenten zu den Entscheidungsgremien des Rechnungshofs.

Aus ähnlichen Gründen entspräche eine strikt kollegiale Verteilung der Geschäfte und des Personals auf die Entscheidungsgremien besser der richterlichen Unabhängigkeit der Mitglieder des Bundesrechnungshofs. Auch hier sollte der bloße Anschein vermieden werden, als suche der Präsident durch die Verteilung von Geschäften und Zuständigkeiten Einfluß auf den sachlichen Gehalt der vom Rechnungshof zu treffenden Entscheidungen zu nehmen. Ein reines Kollegialprinzip könnte insoweit beim Bundesrechnungshof ebenso

eingeführt werden wie bei den Gerichten, ohne daß der im Vorfeld der Beratung des neuen Bundesrechnungshofgesetzes befürchtete "Aufwand" entstünde. Rechtsstaatliche Klarheit dürfe im übrigen einen gewissen Aufwand rechtfertigen.

Für den Bundesrechnungshof besteht nicht weniger als für die Gerichte ein rechtsstaatliches Bedürfnis, rein sachbezogene Entscheidungen sicherzustellen: zum einen kann er - anders als die Gerichte - selbst über die Gegenstände seiner Entscheidungen bestimmen, weil ihn § 89 Abs. 2 BHO ermächtigt, nach seinem Ermessen die Prüfung zu beschränken und Rechnungen ungeprüft zu lassen. Zum anderen eröffnet der Maßstab der Wirtschaftlichkeit deutlich größeren Spielraum für Wertungen als das Kriterium der Rechtmäßigkeit. Die öffentliche Verwaltung wird eine Finanzkontrolle eher akzeptieren, wenn sie von Mitgliedern des Bundesrechnungshofs durchgeführt wird, die nach allgemeinen Regeln abstrakt im Vorhinein bestimmt sind, als wenn zumindest die Möglichkeit besteht, daß individuelle Wertungen der Präsidenten sich stärker in den Entscheidungen niederschlagen als die der eigentlich zuständigen Mitglieder.

### 3. Verfahrensgrundsätze

Ein weiteres rechtsstaatliches Desiderat ist der Mangel an verbindlich festgelegten und veröffentlichten Prüfungsgrundsätzen. Zwar sieht § 14 Abs. 1 Nr. 5 BRHG vor, daß der Große Senat über das Verfahren und die Grundsätze der Arbeitsplanung, der Prüfung, der Beratung und der Berichterstattung entscheidet. Ausweislich der einschlägigen Quellen<sup>97</sup> ist die in der Begründung des Bundesrechnungshofgesetzes angesprochene Prüfungsordnung bislang nicht erlassen worden<sup>98</sup>. Immerhin existieren vorläufige Richtlinien zur Arbeitsplanung im Bundesrechnungshof<sup>99</sup>, zur jährlichen Berichterstattung des Bundesrechnungshofs<sup>100</sup> und zur Behandlung des Prüfungsergebnisses und zum Abschluß des Prüfungsverfahrens<sup>101</sup>. Nimmt man diese vorläufigen Richtlinien zusammen, enthalten sie bereits wesentliche Teile einer Prüfungsordnung. Von ihr unterscheiden sie sich jedoch durch ihre Vorläufigkeit und ihre Richtlinienqualität, die beide zumindest den Eindruck geringerer Verbindlichkeit hervorrufen als das eine endgültige Prüfungsordnung täte. Rechtsstaatliche Transparenzgesichtspunkte machen den Erlass einer formellen Prüfungsordnung wünschenswert, die zudem amtlich veröffentlicht werden sollte. Auch eine solche Prüfungsordnung würde die Akzeptanz der Finanzkontrolle bei der öffentlichen Verwaltung erhöhen<sup>102</sup>.

### IV. Öffentlichkeitsarbeit der Rechnungshöfe

In der Staatspraxis ist in den letzten Jahren eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit der Rechnungshöfe zu beobachten<sup>103</sup>. Dieses Vorgehen wird von Teilen der Literatur nachdrücklich begrüßt<sup>104</sup>. Begründet wird das damit, daß die Parlamentsmehrheit regelmäßig kein Interesse daran habe, die von ihr getragene Regierung durch eine öffentliche Diskussion über die Bemerkungen des Rechnungshofs in Schwierigkeiten zu bringen. Das eigentlich zu erwartende Engagement der Opposition wird als zu gering empfunden. In dieser Situation scheint ein Appell des Rechnungshofs an die Öffentlichkeit der naheliegende Ausweg. Die durch die Publikation der Bemerkungen des Rechnungshofs in den Parlamentsdrucksachen erreichte Öffentlichkeitswirkung wird jedoch nicht als ausreichend angesehen. Vor allem *v. Arnim* vertritt die These, daß der Rechnungshof ein eigenständiges Zugangsrecht zur Öffentlichkeit habe, weil er Interessenvertreter der Allgemeinheit sei: "Ist das Volk, von dem alle Staatsgewalt abgeleitet und demgegenüber ihre Ausübung zu vertreten ist, letztlich der Adressat der Rechenschafts- und der Kontrollberichte, so sind die Kontrollakte auch dem Volk zur Beurteilung vorzulegen, d. h. aber, sie sind zu veröffentlichen."<sup>105</sup> Die Rechnungshöfe könnten deshalb ihre Berichte von Verfassungen wegen auch dann der Öffentlichkeit zugänglich machen, wenn das Gesetz das nicht ausdrücklich vorsehe<sup>106</sup>.

Wie die eingangs wiedergegebene Pressemitteilung anlässlich der Pressekonferenz des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs zeigt, sind diese Argumente bei einigen Rechnungshöfen auf fruchtbaren Boden gefallen. Sie gehen von einem Verfassungsauftrag aus, der Öffentlichkeit über das Ergebnis ihrer Prüfungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Verwaltung zu berichten, veranstalten Pressekonferenzen und verteilen Pressemitteilungen, in denen das Ergebnis ihrer Prüfungen medienwirksam dargestellt wird. Diese Öffentlichkeitsarbeit verfolgt das Ziel, den Bemerkungen, in denen das Ergebnis der Finanzkontrolle niedergelegt wird, größeres Gewicht zu verschaffen. Der direkte Appell an Medien und Bürger soll dann zumindest die Opposition, wenn schon nicht die die Regierung stützende Parlamentsmehrheit veranlassen, ihre Aufgabe der Kontrolle der Regierung und Verwaltung gerade auch auf finanziellem Gebiet ernst zu nehmen. Der Hessische Rechnungshof weicht mit der geschilderten aktiven Pressearbeit deutlich von seiner früheren Praxis ab, seine Berichte erst zu veröffentlichen, nachdem die Regierung dazu eine Stellungnahme

abgegeben hatte; diese Stellungnahme fiel oft umfangreicher aus als der Bericht selbst<sup>107</sup>.

Die neue Praxis der Rechnungshöfe gibt Anlaß zu der Frage, ob und wieweit die Einschaltung der Medien durch die Rechnungshöfe den rechtlichen Vorgaben für die Finanzkontrolle entspricht. Die Verfassung des Landes Hessen etwa sieht eine aktive Medienarbeit des Landesrechnungshofs ebensowenig vor wie Art. 114 GG. Art. 144 Satz 2 Hessische Verfassung beschränkt sich auf die Bestimmung, daß die allgemeine Rechnung über den Haushalt jedes Jahres und eine Übersicht der Staatsschulden mit den Bemerkungen des Rechnungshofs und der Stellungnahme der Landesregierung zu deren Entlastung dem Landtag vorgelegt werden<sup>108</sup>. Die Verfassungslage in Hessen entspricht insoweit derjenigen im Bund, für den Art. 114 Abs. 2 Satz 2 GG jährliche Berichte des Rechnungshofs nur an die Verfassungsorgane Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat, nicht jedoch an die Öffentlichkeit vorsieht<sup>109</sup>. Diese verfassungsrechtlichen Vorgaben sind ernst zu nehmen<sup>110</sup>. Der Bundesrechnungshof wird in Art. 114 Abs. 2 GG ebenso wie der Hessische Rechnungshof in Art. 144 Hessische Verfassung entsprechend der deutschen Verfassungstradition als "Hilfsorgan" von Parlament und Regierung konstituiert. Zwar sind Rechnungshöfe in gewissem Sinne durchaus "Treuhänder des Volkes"<sup>111</sup>. Sie werden von Verfassungen wegen jedoch nicht in direkte Beziehung zum Volk gestellt, sondern dessen Repräsentativorgan und der von diesem legitimierten Regierung zugeordnet. Ihnen haben sie zu berichten und ihre Entschlüsse haben sie abzuwarten<sup>112</sup>. Machen weder Mehrheit noch Minderheit des Parlaments vom Ergebnis der Arbeit des Rechnungshofs Gebrauch, mag das für dessen Mitglieder frustrierend und unbefriedigend sein; es mag auch eine zukünftige "wirtschaftlicherer" Haushalts- und Wirtschaftsführung vielleicht nicht zu befördern. Möglicherweise verstehen die politisch Verantwortlichen "Wirtschaftlichkeit" jedoch anders als die Mitglieder des Rechnungshofs. Dann entscheidet die Wertung der Abgeordneten, die direkt vom Volk legitimiert sind und sich diesem gegenüber zu verantworten haben. Gerade die Wertungsoffenheit des Wirtschaftlichkeitskriteriums läßt es durchaus sinnvoll erscheinen, daß nicht die "neutralen" Fachleute im Rechnungshof, sondern die verantwortlichen Politiker im Zweifel darüber befinden, ob ein konkretes Handeln der Verwaltung den Vorgaben dieses Kriteriums entspricht oder nicht. Sieht auch die Opposition keinen Anlaß zu öffentlichen Beanstandungen, muß das der Rechnungshof in einem parlamentarischen Regierungssystem akzeptieren. Keinesfalls ist er dazu berechtigt, über eine Mobilisierung der Öffentlichkeit Druck auf das Parlament auszuüben. Vielmehr sollte er sich stets bewußt sein, daß gerade Wertungen bezüglich der Wirtschaftlichkeit eines Verwaltungshandelns unterschiedlich ausfallen können, zumal sie häufig einen engen Bezug zu politischen Vorgaben aufweisen.

Wollte man die gegenwärtige Rechtslage ändern, müßte man nicht nur die einschlägigen Verfassungsbestimmungen ergänzen. Notwendig wäre vielmehr auch eine einfachgesetzliche Ausgestaltung der Informationsbefugnisse der Rechnungshöfe. In Haushaltsordnungen oder Rechnungshofgesetzen müßte ein Verfahren für die aktive Medienarbeit vorgegeben werden, das den betroffenen Stellen Gelegenheit zum publizistischen "Gegenschlag" gäbe. Eine Information der Öffentlichkeit durch die Rechnungshöfe könnte zudem sicherlich erst in Betracht kommen, nachdem die zuständigen parlamentarischen Gremien ausreichend Zeit und Gelegenheit gehabt hätten, sich mit den Bemerkungen des Rechnungshofs zu befassen. Auch das Wirtschaftlichkeitskriterium wäre normativ weiter zu entfalten, als das bislang geschehen ist. Darüber hinaus sollten dann das Verfahren der betroffenen Rechnungshöfe sowie die Grundsätze der Arbeitsplanung, der Prüfung, der Beratung und der Berichterstattung vom Gesetzgeber geregelt werden, weil die Finanzkontrolle sich aus dem staatsinternen Bereich in die Öffentlichkeit vorverlagerte. Das gilt nach dem Vorbehalt des Gesetzes in jedem Fall für Bemerkungen des Rechnungshofs gegenüber Grundrechtsträgern, für die auch bloße Bemerkungen einen Eingriff in ihre Freiheitssphäre darstellen<sup>113</sup>. Auch die öffentliche Verwaltung im eigentlichen Sinne sollte aber aus allgemeinen rechtsstaatlichen Erwägungen öffentliche Beanstandungen durch Rechnungshöfe nur hinnehmen müssen, wenn deren Grundlagen rechtlich ausreichend klar normiert sind. Die gegenwärtigen weiten Handlungsspielräume der Rechnungshofkontrolle sind eher akzeptabel, weil die Ergebnisse der Kontrolle für Regierung und Parlament bestimmt sind, die eigenverantwortlich darüber zu befinden haben, ob und in welcher Form Bemerkungen des Rechnungshofs veröffentlicht werden.

Angesichts dieser Konsequenzen einer Ermächtigung der Rechnungshöfe zu aktiver Öffentlichkeitsarbeit stellt sich die Frage, ob die gegenwärtige Rechtslage, die nur Regierung und Parlament als Adressaten der Berichte von Rechnungshöfen kennt, nicht sachgerecht ist und erhalten bleiben sollte. Die Parlamente verdienen Vertrauen, daß sie vernünftig mit den Ergebnissen der Finanzkontrolle umgehen und klare Verstöße der Verwaltung gegen die Vorgaben des Haushaltsplans oder die Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung auch öffentlich machen. Hält jedoch selbst die Opposition ein vom Rechnungshof gerügtes Verwaltungshandeln nicht für erörterungsbedürftig, sollte das in

einer parlamentarischen Demokratie auch für einen Rechnungshof verbindlich sein.

## V. Schluß

Angesichts der ständig steigenden Ausgaben der öffentlichen Hand kommt der Finanzkontrolle durch die Rechnungshöfe wachsende Bedeutung zu. Während aber die traditionelle Prüfung der Haushaltsrechnung auf ihre Übereinstimmung mit den Vorgaben des Haushaltsplans einen klar umrissenen Prüfungsgegenstand und einen eindeutigen Prüfungsmaßstab hatte, führt die Kontrolle der Haushalts- und Wirtschaftsführung von Regierung und Verwaltung leicht in Untiefen. Bereits der Prüfungsmaßstab der Wirtschaftlichkeit ist unbestimmt, zumal der Nutzen eines Verwaltungshandelns sich nicht ausschließlich, oft sogar nicht einmal vorrangig nach ökonomischen Kriterien bemessen läßt. Ob Wirtschaftssubventionen letztlich der Allgemeinheit nützen oder im eigentlichen Sinn des Wortes verlorene Zuschüsse bleiben, wird sich regelmäßig nur schwer und oft erst lange nach den entsprechenden Entscheidungen der Verwaltung feststellen lassen. Sozialleistungen können trotz einer ökonomischen Unwirtschaftlichkeit dem Sozialstaatsprinzip entsprechen und politisch gewollt sein. Hier muß der Rechnungshof darauf achten, daß er politische Vorgaben respektiert. Wirtschaftlichkeit ist nur ein Verwaltungsziel unter mehreren. So hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, daß Gründe der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der öffentlichen Verwaltung eine "Hochzonung" von Aufgaben der Gemeinden nicht rechtfertigen können, weil die Verfassung dem politisch-demokratischen Gesichtspunkt der Teilnahme der örtlichen Bürgerschaft an der Erledigung ihrer öffentlichen Aufgaben den Vorzug gebe<sup>114</sup>.

Auch wenn gesetzliche Regelungen die Verwaltung binden und ihr keinen Ermessensspielraum lassen, bleibt für Wirtschaftlichkeitserwägungen kein Raum. Können Wirtschaftlichkeitserwägungen angestellt werden, hängt ihr Ergebnis häufig von Wertungen ab. Gerade diese Wertungs Offenheit des Wirtschaftlichkeitskriteriums hat zur Konsequenz, daß Organisation und Verfahren der Rechnungshofkontrolle besondere Bedeutung zukommt. Wer entscheidet, was geprüft werden soll, welche Fakten wesentlich sind und welche nicht, welches Gewicht den Argumenten der geprüften Stelle beizumessen ist, ob eine Prüfungsbemerkung gemacht und wie sie formuliert wird, prägt die Ergebnisse der Finanzkontrolle. Deshalb sollten alle Mitarbeiter eines Rechnungshofs, die derartige Wertungen zu treffen haben, in den Genuß der von der Verfassung vorgeschriebenen richterlichen Unabhängigkeit kommen. Ihre Zuständigkeit sollte abstrakt im vorhinein durch eine Kollegialentscheidung geregelt sein. Der Präsident eines Rechnungshofs sollte primus inter pares sein und nicht nach seinem Belieben an Sachentscheidungen der Behörde mitwirken dürfen.

Die Rechnungshöfe sind auch nicht von Verfassungen wegen zu aktiver Öffentlichkeitsarbeit befugt. Regelmäßig konstituieren die einschlägigen Verfassungsbestimmungen sie vielmehr wie Art. 114 Abs. 2 GG den Bundesrechnungshof als "Hilfsorgane" von Parlament und Regierung. Diesen steht vor allem im Bereich der Wirtschaftlichkeitsprüfung die Entscheidung zu, ob und inwieweit sie sich die Bewertung eines Handelns der Exekutive als unwirtschaftlich zu eigen machen oder nicht. Nimmt weder das Parlament als ganzes noch die Opposition eine Bemerkung des Rechnungshofs auf, so hat dieser das in einer parlamentarischen Demokratie hinzunehmen, auch wenn er von der Richtigkeit seiner Beanstandung überzeugt ist. Es steht ihm nicht zu, durch eine Mobilisierung der Öffentlichkeit Druck auf das Parlament auszuüben. Nur wenn die Rechnungshöfe diese Grenzen ihrer Wirkungsmöglichkeiten akzeptieren und ihre eigene Organisation wie ihr Verfahren strikt an allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätzen ausrichten, werden sie ihrem Auftrag gerecht.

---

1

Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof, dem Bundestag, dem Bundesrat und der Bundesregierung gemäß § 97 Abs. 1 BHO zugeleitet, BR-Drucks. 650/93, S. 55.

2

Pressemitteilung des Hessischen Rechnungshofs vom 22. 3. 1995, S. 2; siehe auch den Bericht in der FAZ vom 23. 3. 1994, S. 2: "Hessens Landesrechnungshof fordert >?sofortiges Umsteuern<?, Müller: Haushaltskonsolidierung dringend erforderlich."

3

Pressemitteilung (Fußn. 2), S. 3.

4

Für Hessen siehe Art. 144 Verfassung des Landes Hessen.

5

*Böning*, in: ders./v. Mutius (Hrsg.), Finanzkontrolle im repräsentativ-demokratischen System, 1990, S. 39 (42 und 49).

6

*Vogel/Kirchhof*, Rdnr. 179 zu Art. 114 in BK.

7

v. *Arnim*, DVBl. 1983, 664 (668).

8

Nachweise zum Diskussionsverlauf bei *Maunz*, Rdnr. 25 zu Art. 114, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz.

9

So schon § 1 Abs. 2 Gesetz über Rechte und Aufgaben des Bundesrechnungshofes vom 27. 11. 1950, BGBl. I S. 765.

10

Siehe die umf. Nachw. zu den verschiedenen Diskussionsansätzen bei *Vogel/Kirchhof* (Fußn. 6), Rdnr. 173 zu Art. 114.

11

*Böning* (Fußn. 5), S. 56 f.

12

*Böning* (Fußn. 5), S. 58 f.

13

Vor allem v. *Arnim*, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, 1988, S. 107 ff.; *ders.*, Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, 1984, S. 402 f.; *Sauer/Blasius*, DVBl. 1985, 548, alle m. w. N.

14

BT-Drucks. I/3971 und 4175; näher zu diesem Fall *Piduch*, Bundeshaushaltsrecht, Loseblatt, Rdnr. 3 zu Art. 113.

15

v. *Arnim*s Versuch, die Eigentumsgarantie zum Zwecke einer verfassungsrechtlichen Hemmung und Ausbalancierung eines von ihm wahrgenommenen sozialstaatlichen Übermaßes zu mobilisieren (VVDStRL 39, 286, 298), ist ohne Erfolg geblieben.

16

Zur Errichtung des Ober-Rechen-Raths in Sachsen am 24. 5. 1707 durch Friedrich August I. siehe *Löbe*, FinArch. 2 (1885), 589 (637 ff. und 699 ff.).

17

Zur Bestallung des Geheimen Kammerrats von Creutz zum Wirklichen Geheimen Etats - und Kriegsrat und Generalkontrollleur von allen Kassen am 4. 3. 1713, die weitgehend der Bestallung des Präsidenten der Pariser Rechnungskammer vom 22. 6. 1506 entsprach und als Gründungsakt der General-Rechen-Kammer angesehen werden kann, siehe *Haase*, FinArch. 39 (1922), 1 (3 ff. und 53 f.); ferner v. *Pfuhlstein*, in: Bundesrechnungshof (Hrsg.), 250 Jahre Rechnungsprüfung, 1964, S. 7 (14 ff.); *Grupp*, Die Stellung der Rechnungshöfe in der Bundesrepublik Deutschland, 1972, S. 42 ff.

18

§ 103 Nr. 8 Reichsverfassung vom 28. 3. 1849.

19

GS S. 375.

20

GS S. 17; die Vorschrift lautete folgendermaßen: "Zu Etat-Überschreitungen ist die nachträgliche Genehmigung der Kammern erforderlich. Die Rechnungen für den Staatshaushaltsetat werden von der Ober-Rechnungskammer geprüft und festgestellt. Die allgemeine Rechnung über den Staatshaushalt jeden Jahres, einschließlich einer Übersicht der Staatsschulden, wird mit den Bemerkungen der Ober-Rechnungskammer zur Entlastung der Staatsregierung den Kammern vorgelegt. Ein besonderes Gesetz wird die Einrichtung und die Befugnisse der Ober-Rechnungskammer bestimmen."

21

*Grupp* (Fußn. 17), S. 43; näher *Hertel*, Die preußische Ober-Rechnungskammer (Rechnungshof des Deutschen Reiches), ihre Geschichte, Einrichtung und Befugnisse, 1884, Ergänzungsheft 1890.

22

"Die Rechnung wird durch einen Rechnungshof, dessen Mitglieder rechtliche Unabhängigkeit besitzen, geprüft. Die allgemeine Rechnung und eine Übersicht über das Vermögen und die Schulden sind im Bundestage und im Bundesrate im Laufe des nächsten Rechnungsjahres mit den Bemerkungen des Rechnungshofes zur Entlastung der Bundesregierung vorzulegen. Die Rechnungsprüfung wird durch Bundesgesetz geregelt."

23

§ 96 Nr. 1 Reichshaushaltsordnung (RHO) vom 31. 12. 1922, RGBl. 1923 II, S. 17; auf die Vorschriften der Reichshaushaltsordnung verwies § 2 Gesetz über Errichtung und Aufgaben des Bundesrechnungshofes vom 27. 11. 1950, BGBl. S. 765; vgl. heute § 90 Nr. 1 BHO.

24

§ 96 Nr. 2 RHO; vgl. heute § 90 Nr. 2 BHO.

25

§ 96 Nr. 3 RHO; § 90 Nr. 3 BHO spricht heute knapp von der Prüfung, "ob wirtschaftlich und sparsam verfahren wird."

26

§ 96 Nr. 4 RHO; vgl. heute § 90 Nr. 4 BHO.

27

Vgl. *Grupp* (Fußn. 17), S. 20 ff.

28

Bericht des Abgeordneten Dr. *Arndt*, Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses, zu BT-Drucks. V/3605, S. 10 (13).

29

Siehe neben Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG auch § 88 BHO.

30

Siehe § 6 Abs. 2 HGrG und § 7 Abs. 2 BHO.

31

Nr. 1.1, veröffentlicht GMBI. 1993, 475.

32

v. *Arnim*, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, 1988, S. 21; vgl. ferner *Büch*, Zur Bestimmung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im öffentlichen Haushalt der Bundesrepublik Deutschland, 1975; *Eichhorn*, Verwaltungshandeln und Verwaltungskosten - Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, 1979; *Fischer*, JZ 1982, 6; *Fischer-Menshausen*, Rdnr. 18 zu Art. 114, in: v. Münch, Grundgesetz, 2. Aufl., 1983; *Greifeld*, Der Rechnungshof als Wirtschaftlichkeitsprüfer, 1981, S. 7 f.; *Grupp*, DÖV 1983, 661 (662); *ders.*, JZ 1982, 231 (233 ff.); *Karehnke*, DVBl. 1970, 949; *Schuppert*, VVDStRL 42, 217 (259 ff.); *Siedentopf*, Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, 1969; *Stern*, Das Staatsrecht

der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1980, S. 435 ff.; alle m. w. N.

33

So schon *Hüttl*, in: Bundesrechnungshof (Fußn. 17), S. 205 (213 ff.); *Eucken*, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 1968, S. 352.

34

VerwArch. 1960, 97.

35

*Vogel*, DVBl. 1970, 193 (195); ebenso *ders./Kirchhof* (Fußn. 6), Rdnrn. 88 ff. zu Art. 114.

36

Siehe etwa E.-W. *Böckenförde*, in: *ders.*, Staat, Gesellschaft, Freiheit, 1976, S. 221 (232 f.), und *Goerlich*, Wertordnung und Grundgesetz, 1973; der Gedanke, daß der Grundrechtskatalog der Verfassung ein Wertsystem normieren will, geht zurück auf den 1928 erschienenen Aufsatz Verfassung und Verfassungsrecht von *Smend*, abgedruckt in: *ders.*, Staatsrechtliche Abhandlungen, 2. Aufl., 1968, S. 119 (264).

37

BVerfGE 7, 198 (205); 42, 313 (332); *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 19. Aufl., 1993, Rdnr. 99.

38

A. A. v. *Arnim* (Fußn. 32), S. 41 ff.

39

*Vogel/Kirchhof* (Fußn. 6), Rdnrn. 93 ff. zu Art. 114.

40

*Krebs*, in: v. *Arnim* (Hrsg.), Finanzkontrolle im Wandel, 1989, S. 65 (71 ff.).

41

*Reinermann*, Die Verwaltung 14 (1981), 483 (493 f.); *Fischer-Menshausen* (Fußn. 32), Rdnr. 18 zu Art. 114.

42

BR-Drucks. 650/93, S. 55 ff.

43

*Maunz*, Rdnrn. 18 f. zu Art. 114, in: *Maunz/Dürig* (Fußn. 8).

44

Vgl. v. *Arnim*, DVBl. 1983, 664 (670).

45

§ 3 Abs. 4 Satz 2 BRHG verweist auf §§ 25 ff. DRiG und § 64 DRiG, vgl. *Heuer*, Anmerkung 6 zu § 3 BRHG, in: *ders.* (Hrsg.), Kommentar zum Haushaltsrecht, Loseblatt (Stand: Mai 1993).

46

*Vogel/Kirchhof* (Fußn. 6), Rdnr. 183 zu Art. 114; ebenso *Stern* (Fußn. 32), S. 422.

47

Die Prüfungsbeamten gehören gemäß § 4 BRHG zum Bundesrechnungshof, im Unterschied zu den Mitgliedern, die gemeinsam den Rechnungshof bilden; zu den Zahlen siehe *Heuer* (Fußn. 45), Vorbem. III.2 zu Teil V BHO.

48

Der Präsident kann gem. § 19 Satz 1 Nr. 2 BRHG i. V. mit § 10 a Abs. 1 BHO im Haushaltsplan als alleiniger Prüfer von Ausgaben bestimmt werden, deren Verwendung geheimzuhalten ist.

49  
§ 9 BRHG.

50  
§ 10 BRHG.

51  
§ 11 BRHG.

52  
§ 13 BRHG.

53  
§ 8 BRHG.

54  
Zur extensiven Auslegung des Entscheidungsbegriffs siehe die Begründung des Regierungsentwurfs zum Bundesrechnungshofgesetz, BT-Drucks. 10/3323, S. 13; ferner *Heuer* (Fußn. 45), Anmerkung I. 1. zu § 8 BRHG.

55  
§ 119 Abs. 1 RHO.

56  
§ 119 Abs. 2 RHO i. d. F. des Gesetzes über die zweite Änderung der Reichshaushaltsordnung und die zehnte Änderung des Besoldungsgesetzes vom 13. 12. 1933, RGBl. II S. 1007.

57  
Denkschrift und Bemerkungen des Reichsrechnungshofs zu den Haushaltsrechnungen 1920-1923, RT-Drucks. III/3374 vom 14. 5. 1927, S. 10.

58  
Vgl. *Schulze/Wagner*, Reichshaushaltsordnung, 1934, Anm. 1 zu § 118.

59  
*Dommach*, in: Zavelberg (Hrsg.), Die Kontrolle der Staatsfinanzen, 1989, S. 65 (76); vgl. auch *Saemisch*, Die Kontrolle der staatlichen Finanzwirtschaft, 1931, S. 50.

60  
§ 7 GO-BRH vom 21. 12. 1987, abgedruckt bei *Heuer* (Fußn. 45), VI/2.

61  
§ 9 Abs. 1 Satz 2 GO-BRH.

62  
§ 9 Abs. 2 Satz 2 GO BRH.

63  
Siehe I. 3 und 4 der Vorläufigen Richtlinien zur Behandlung der Prüfungsergebnisse und zum Abschluß des Prüfungsverfahrens. Entscheidung des Großen Senats des Bundesrechnungshofs vom 16. 9. 1985, abgedruckt bei *Heuer* (Fußn. 45), VIII/9.

64  
§ 9 Abs. 3 GO BRH; zu weiteren wichtigen Aufgaben der Prüfungsbeamten siehe § 9 Abs. 4 GO BRH.

65

Zur Bedeutung der Aufgaben der Prüfungsbeamten *Rundel*, in: v. Arnim (Fußn. 32), S. 151 (153 ff.).

66

*Benda*, NJW 1980, 2097 (2102); *Zeidler*, Anhörung vor dem Rechtsausschuß des Deutschen Bundestags am 2. 10. 1985, Sten. Prot. 59/10, S. 69; s. auch *Wieland*, Der Staat 29 (1990), 333 (335); *Zuck*, NJW 1974, 305 (307).

67

Zum Besoldungsgefüge in den Rechnungshöfen *Rundel* (Fußn. 65), S. 156 f.

68

§ 2 GO-BRH.

69

*Maunz* (Fußn. 8), Rdnr. 20 zu Art. 114; vgl. schon *Saemisch*, HdbDStR, Bd. 2, 1932, S. 446 (447 ff.).

70

*Vogel/Kirchhof* (Fußn. 6), Rdnr. 192 zu Art. 114.

71

Vom 31. 12. 1922, RGBI. II, S. 17.

72

Gegen diese Zuweisung sind denn auch während der Beratungen der Geschäftsordnung im Großen Senat Bedenken erhoben worden, weil der Stimme jedes an einer Entscheidung beteiligten Mitglieds des Bundesrechnungshofs grundsätzlich gleiches Gewicht zukomme, siehe *Fuhrmann*, in: Zavelberg (Fußn. 59), S. 325 (331).

73

§ 7 BRHG; dazu und zum folgenden *Fuhrmann* (Fußn. 72), S. 335 ff.

74

§ 27 Abs. 1, 2 und 4 GO-BRH.

75

§ 13 Abs. 2 Satz 2 BRHG.

76

§ 7 Abs. 2 BRHG.

77

§ 7 Abs. 4 BRHG; es ist bemerkenswert, daß entsprechende Zweifelsfälle beim Bundesverfassungsgericht nicht von dessen Präsidenten, sondern von einem Ausschuß aus sechs Mitgliedern des Gerichts entschieden werden, s. § 14 Abs. 5 BVerfGG.

78

§ 7 Abs. 5 BRHG.

79

§ 9 Abs. 1 BRHG.

80

§ 10 i. V. mit § 9 Abs. 1 BRHG.

81

§ 15 Abs. 2 BRHG.

82

§ 9 Abs. 1 Satz 1 BRHG.

83

§ 15 Abs. 1 BRHG.

84

BT-Drucks. 10/3323, S. 13.

85

Siehe §§ 21 a ff. GVG.

86

Siehe § 5 Abs. 1 Satz 1 BRHG.

87

*Dommach*, Von Potsdam nach Frankfurt, 1988, S. 48 ff.; ebenso schon *Heinig*, Das Budget, Band 1, 1949, S. 124; kritisch *Fuchs*, Wesen und Wirken der Kontrolle, 1966, S. 91 ff. und 98 ff.; aus zeitgenössischer Sicht *Saemisch*, DJZ 1934, Sp. 172 ff.

88

Die einschlägigen Passagen aus der Niederschrift über die Beratungen im Reichskabinett am 8. 12. 1933 und der Text des Schreibens des Staatssekretärs in der Reichskanzlei sind abgedruckt bei *v. Pfuhlstein* (Fußn. 17), S. 83 ff.

89

*v. Pfuhlstein* (Fußn. 17), S. 86.

90

DJZ 1934, Sp. 172 ff.

91

§ 126 f RHO i. d. F. vom 13. 12. 1933.

92

*Dommach* (Fußn. 87), S. 52; zu den Vorstellungen *Saemischs* s. auch schon seine Schrift Die Kontrolle der staatlichen Finanzwirtschaft, 1931, S. 35.

93

*Schulze/Wagner* (Fußn. 58), Anm. zu § 126.

94

*Beckensträter*, Die Stellung der Rechnungshöfe im System der Dreiteilung der Staatsgewalt, 1961, S. 157; *F. Klein*, in: 250 Jahre Rechnungsprüfung (Fußn. 17), S. 133 (154) m. w. N.

95

In der Fassung vom 13. 12. 1933, RGBl. II S. 1007.

96

§ 15 Abs. 2 Satz 2 BRHG.

97

*Heuer* (Fußn. 45), Anm. 2 zu § 20 BRHG und VIII.

98

BT-Drucks. 10/3323, S. 14.

99

Entscheidung des Großen Senats des Bundesrechnungshofs vom 23./24. 9. 1980, abgedruckt bei *Heuer* (Fußn. 45), VIII/5.

100

Gemäß Art. 114 Abs. 2 Satz 2 GG; § 97 BRHO; Entscheidung des Großen Senats des Bundesrechnungshofs vom 26. 1. 1983, abgedruckt bei *Heuer* (Fußn. 45), VIII/7.

101

Entscheidung des Großen Senats des Bundesrechnungshofs vom 16. 9. 1985, abgedruckt bei *Heuer* (Fußn. 45), VIII/9.

102

Es ist deshalb zu begrüßen, daß der Bundesrechnungshof dem Beispiel einiger Landesrechnungshöfe (Hamburg, Rheinland-Pfalz, Saarland) folgen will und beabsichtigt, das Prüfungsverfahren und die Prüfungsmethoden in einer Prüfungsordnung zusammenzufassen, nachdem die Rechnungsprüfungsordnung für den Rechnungshof des Deutschen Reichs vom 30. 3. 1938 sowie die Geschäftsanweisung für den Rechnungshof vom 21. 3. 1938 inhaltlich weitgehend überholt und obsolet geworden sind, siehe *Heuer* (Fußn. 45), Rdnr. 93 zu Art. 114 GG und Vorbemerkung IV zu Teil V BHO.

103

Siehe dazu auch das zweite, eingangs dieser Untersuchung zitierte Beispiel.

104

Vor allem v. *Arnim*, *Wirksamere Finanzkontrolle bei Bund, Ländern und Gemeinden*, 1978, S. 26; *ders.* DVBl. 1983, 664 (673 ff.); *Fischer-Menshausen* (Fußn. 32), Rdnr. 24 zu Art. 114; *Korff*, ZParl. 1981, 399 (403); *Sigg*, *Die Stellung der Rechnungshöfe im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, 1983, S. 76 ff.; vgl. auch *Krebs*, *Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen*, 1984, S. 215 ff.; *Zavelberg*, *Internationale Zeitschrift für staatliche Finanzkontrolle*, April 1989, S. 1.

105

v. *Arnim*, *Wirksamere Finanzkontrolle* (Fußn. 104), S. 26.

106

v. *Arnim*, DVBl. 1983, 664 (675).

107

Kritisch zu dieser Praxis v. *Arnim*, DVBl. 1983, 664 (675); *ders.*, *Darf der Hessische Rechnungshof seine Bemerkungen direkt dem Landtag zuleiten?*, 1978; *ders.*, *Der gebremste Landesrechnungshof*, 1980; s. ferner W. *Schmidt*, in: Meyer/Stolleis, *Hessisches Staats- und Verwaltungsrecht*, 1983, S. 39 f.

108

Auch das Gesetz über den Hessischen Rechnungshof vom 18. 6. 1986 ermächtigte diesen nicht, sich direkt an die

109

Zur ursprünglichen Fassung des Art. 114 Abs. 2 GG, die im wesentlichen Art. 144 Hessische Verfassung entsprach, siehe oben II.1.

110

So auch P. *Kirchhof*, NVwZ 1983, 505 (515); *Kisker*, NJW 1983, 2167 (2169 f.); v. *Mutius*, in: *Zavelberg* (Fußn. 59), S. 305 (316 ff.).

111

So v. *Arnim*, DVBl. 1983, 664 (674).

112

Das Bundesverfassungsgericht hat jüngst sogar entschieden, daß in Thüringen nicht einzelne Landtagsabgeordnete, sondern nur der Landtag selbst einen Anspruch auf Übermittlung der jährlichen

Prüfberichte des Rechnungshofs hat, Beschluß vom 9. 2. 1995, - 2 BvQ 6/95 -, EuGRZ 1995, 196 (197); der VGH Kassel hält aus allgemein rechtsstaatlichen Gründen, aber auch zum Schutz der Grundrechte betroffener Dritter eine Anhörung für geboten, wenn diese in nicht nur für den internen Dienstgebrauch des Rechnungshofs bestimmten Äußerungen kritisiert werden, siehe Beschluß vom 18. 5. 1993, NVwZ-RR 1994, 511 (513 f.); ebenso schon *Kopp*, JuS 1981, 419 (426).

113

So zutreffend jüngst noch einmal OVG Koblenz, Urteil vom 15. 5. 1995 - 2 A 12088/94. OVG -, Umdruck S. 19 ff.; siehe auch FAZ vom 6. 7. 1995, S. 5, und vom 14. 7. 1995, S. 4; in diesem - noch nicht rechtskräftigen - Urteil wurden Presseerklärungen des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz über die Ergebnisse seiner Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Zweiten Deutschen Fernsehens als rechtswidriger Eingriff in den Schutzbereich der Rundfunkfreiheit gewertet.

114

BVerfGE 79, 127 (153).