

DIE VERWALTUNG

Zeitschrift für Verwaltungsrecht
und Verwaltungswissenschaften

Beiheft 3

Fortschritte der Finanzkontrolle in Theorie und Praxis



Duncker & Humblot · Berlin

**Fortschritte der Finanzkontrolle
in Theorie und Praxis**

DIE VERWALTUNG

**Zeitschrift für Verwaltungsrecht
und Verwaltungswissenschaften**

Herausgegeben von

**Wilfried Berg, Stefan Fisch
Walter Schmitt Glaeser, Friedrich Schoch
Helmuth Schulze-Fielitz**

Beiheft 3

Fortschritte der Finanzkontrolle in Theorie und Praxis

Zum Gedenken an Ernst Heuer

Herausgegeben von
Helmuth Schulze-Fielitz



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Fortschritte der Finanzkontrolle in Theorie und Praxis :
zum Gedenken an Ernst Heuer / Hrsg.: Helmuth Schulze-Fielitz. –
Berlin : Duncker und Humblot, 2000
(Die Verwaltung : Beiheft ; 3)
ISBN 3-428-10251-7

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0946-1892

ISBN 3-428-10251-7

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

Geleitwort

Der Bundesrechnungshof kann in diesem Jahr auf sein fünfzigjähriges Bestehen zurückblicken. In diesem Zeitraum haben sich seine Aufgaben und seine Arbeitsweise grundlegend verändert: Die traditionelle nachgängige „Rechnungsprüfung“ wurde zunehmend von einer umfassenden „Finanzkontrolle“ moderner Prägung abgelöst. Äußere Zeichen hierfür sind zum einen die Hinwendung zur rechnungsunabhängigen „Maßnahmenprüfung“, zum anderen die Verstärkung der Beratungsfunktion des Bundesrechnungshofes gegenüber Parlament und Regierung.

Diese Entwicklung ist untrennbar mit der Person von Ernst Heuer verbunden. Fast fünfundzwanzig Jahre – von 1972 bis zu seinem Tod im Jahre 1996 – hat er in unterschiedlichen Funktionen – zuletzt in mehr als zehn Jahren als Vizepräsident – die Arbeit des Bundesrechnungshofes beeinflusst und (mit-)geprägt. Dies gilt für die Praxis der staatlichen Finanzkontrolle in Deutschland ebenso wie für die Fortentwicklung ihrer theoretischen Grundlagen. Hervorzuheben ist u. a. sein Mitwirken am neuen Bundesrechnungshofgesetz im Jahre 1985. Mit dem Gesetz, das quasi den Schlussstein der Haushaltsrechtsreform aus den Jahren 1969/70 darstellt, wurden die organisatorischen Voraussetzungen zur Wahrnehmung moderner Finanzkontrollaufgaben maßgeblich verbessert. Ernst Heuer war nicht nur bei der Vorbereitung beteiligt, sondern auch sachkundiger Berater im Gesetzgebungsverfahren; am Zustandekommen des Gesetzes in seiner heutigen Form hatte er entscheidenden Anteil. In den darauf folgenden Jahren als Vizepräsident wirkte er mit Engagement und großem persönlichem Einsatz daran mit, dass die Möglichkeiten des neuen Gesetzes in der Prüfungspraxis genutzt wurden.

Mit dem Kommentar zum Haushaltsrecht – der unter seinem Namen fortgeführt wird – und einer Vielzahl von Beiträgen in Fachzeitschriften beteiligte sich Ernst Heuer auch an der Fortentwicklung der Theorie der Finanzkontrolle. Die neuere Entwicklung im Haushaltswesen und Haushaltsrecht, die mit Begriffen wie „Schlanker Staat, neue Steuerungsmodelle, Controlling und Organisationsprivatisierung“ besetzt ist, bringt Veränderungen mit sich, die die Kommentierung haushaltsrechtlicher Vorschriften und die Arbeit der Finanzkontrolle verändern. Diesen neuen Herausforderungen hat sich Ernst Heuer gestellt. Sein Bestreben war es, in dem sich wandelnden Umfeld die Prüfungsansätze und Prüfungskriterien aufzuzeigen und

fortzuentwickeln, die es den Rechnungshöfen ermöglichen, auch zukünftig ihre Prüfungs- und Beratungsfunktion in der parlamentarischen Demokratie wahrzunehmen.

Das vorliegende Beiheft soll dazu beitragen, einer interessierten Öffentlichkeit Fortschritte in der staatlichen Finanzkontrolle aufzuzeigen und in der Fachwelt die Diskussion hierüber anzuregen. Durch die Auswahl der Autoren aus Wissenschaft und Praxis wird die enge Verbindung zwischen Theorie und praktischer Anwendung dokumentiert. Zugleich soll das Beiheft allen Interessierten vor Augen führen, dass die Finanzkontrolle in ihrer modernen Ausprägung ein unverzichtbarer Bestandteil im Verfassungsleben der Bundesrepublik Deutschland ist.

Ich danke allen, die am Zustandekommen dieses Beiheftes zum Gedenken an Ernst Heuer mitgewirkt haben. Sie leisten mit ihren Gedanken nicht nur einen Beitrag zur wissenschaftlichen Diskussion, sondern erweisen auch dem geistigen Vater eines der bedeutendsten Kommentare des Haushaltsrechts ihre Referenz.

Frankfurt am Main, im März 2000

Hedda von Wedel
(Präsidentin des
Bundesrechnungshofes)

Inhaltsverzeichnis

Klaus Grupp

Wirtschaftlichkeit im „schlanken Staat“ 9

Walter Klappstein

Die kollegiale Verfassung der Rechnungshöfe 25

Christoph Degenhart

Rechtsfragen zeitnaher Prüfung durch den Rechnungshof. Dargestellt am Beispiel der Aktenvorlage bei nicht abgeschlossenen Verwaltungsvorgängen 55

Thomas Franz

Prüfungen des Bundesrechnungshofs bei den Gerichten des Bundes 75

Paul C. Ernst und Helmut Heitel

Der Konzern in der erweiterten Abschlußprüfung nach § 53 HGrG 101

Jochen Wenz

Die erweiterte Abschlußprüfung bei öffentlichen Unternehmen im internationalen Vergleich 123

Verzeichnis der Mitarbeiter 137

Wirtschaftlichkeit im „schlanken Staat“

Von Klaus Grupp, Saarbrücken

Die von der vorigen Bundesregierung als „innenpolitisches Kernziel“ für die vergangene Legislaturperiode bezeichnete „Verschlankung des Staates“¹ bedeute im besonderen Maße, so stellte das Bundeskabinett im Jahre 1998 fest² – und das dürfte insofern auch bei der derzeitigen Bundesregierung kaum Widerspruch finden³ –, eine effiziente und leistungsstarke Verwaltung zu schaffen. Die verlangte Modernisierung des Staates, die Neustrukturierung der Verwaltung, hieß es auch vor zwei Jahren schon, werde „begleitet von einem starken Druck zum Sparen“⁴, und zu den erforderlichen Veränderungsprozessen gehöre, „daß sich die öffentliche Verwaltung stärker nach wirtschaftlichen Grundsätzen ausrichtet“⁵. Zuvor hatte der Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ bereits konstatiert, der öffentlichen Verwaltung fehlten zur Umsetzung eines Kostenbewußtseins und einer Wirtschaftlichkeit die dafür notwendige Freiheit und Flexibilität des Haushaltsrechts⁶, und gefordert: „Das *Prinzip der Wirtschaftlichkeit* muß zu einer der Handlungsmaximen der Verwaltung erhoben werden.“⁷

Diese Aussagen machen stutzig: Galt und gilt nicht schon seit langem das Wirtschaftlichkeitsgebot für die öffentliche Verwaltung? Immerhin hatte der Bundesgesetzgeber im Zuge der Haushaltsrechtsreform im Jahre 1969 wörtlich übereinstimmend in den Vorschriften des § 6 Abs. 1 HGrG und des § 7 Abs. 1 BHO die ausdrückliche Verpflichtung statuiert, bei der Aufstel-

¹ Vgl. Bundesministerium des Innern, „Schlanker Staat“: Bilanz und Ausblick – mehr Effektivität und Wirtschaftlichkeit der Bundesverwaltung –, 2. Bericht zum Aktionsprogramm zur weiteren Steigerung von Effektivität und Wirtschaftlichkeit der Bundesverwaltung, Kabinettsbeschuß vom 17. Juni 1998, S. 1; s. auch schon Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ (Hrsg.), Abschlußbericht Bd. 1, 2. Aufl. 1998; Kap. 1, S. 7 ff. (9): „Schlanker Staat‘ als primäres innenpolitisches Politikziel“.

² Bundesministerium des Innern, ebd., S. 2.

³ Vgl. die Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/DIE GRÜNEN vom 20. Oktober 1998 „Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert“, S. 2, 4, 5, wonach der Staat modernisiert und überflüssige Bürokratie abgebaut sowie eine sparsame Haushaltspolitik betrieben werden sollen.

⁴ Bundesministerium des Innern (FN 1), S. 2 f.

⁵ Ebd., S. 4.

⁶ Ebd., S. 145.

⁷ Ebd., S. 146 (Hervorhebung im Original).

lung und *Ausführung des Haushaltsplans* „die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten“. Weitergehend noch war in Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG u.a. die Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung explizit zum Prüfungsmaßstab für den Bundesrechnungshof erklärt und damit gleichzeitig, wie *Ernst Heuer* betont hatte⁸, als verfassungsmäßiges Leitbild für die Verwaltung des Bundes herausgestellt worden⁹; denn die Festschreibung des Kontrollmaßstabs wirkt notwendig auf den Kontrollgegenstand zurück. Im übrigen hatte § 26 RHO schon seit dem Ende des Jahres 1922 angeordnet, daß die Haushaltsmittel „wirtschaftlich und sparsam zu verwalten“ seien, und sogar in § 10 Abs. 1 einer Instruktion für die preußische Oberrechnungskammer vom 18. Dezember 1824¹⁰ war bereits bestimmt worden, daß bei allen Ausgaben, die nicht ihrer Höhe nach abschließend festgelegt waren, „die größte mit dem Zweck der Bewilligung nur irgend vereinbare Sparsamkeit beobachtet und jede Unwirtschaftlichkeit . . . vermieden werden“ müsse.

Bildet das Wirtschaftlichkeitsprinzip somit traditionell einen rechtlichen Rahmen für das finanzwirksame Handeln der öffentlichen Verwaltung, selbst wenn es im Einzelfall – wie manch andere normative Bestimmung auch – nur unvollkommen beachtet oder gar bewußt mißachtet worden ist, bedurfte es, sollte man meinen, keiner erneuten gesetzgeberischen Bemühungen zu seiner Verankerung, zumal da § 7 Abs. 1 BHO bereits im Dezember 1993¹¹ um einen Satz 2 ergänzt worden war, wonach die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zur Prüfung verpflichten, inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten durch *Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung* erfüllt werden können. Dennoch bezeichnete die Bundesregierung in dem erwähnten Beschluß aus dem Jahre 1998 das von ihr als Entwurf¹² im Parlament eingebrachte *Gesetz zur Fortentwicklung des Haushaltsrechts von Bund und Ländern (Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz)* vom 22. De-

⁸ In seinen Erläuterungen zu Art. 114 GG Rdnr. 1 vom Januar 1990 in dem von ihm herausgegebenen Handbuch der Finanzkontrolle; ebenso nunmehr die Neubearbeitung von *Albert v. Mutius / Axel Naurath* in Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, 1981 ff. (Stand: Dezember 1999), Art. 114 GG Rdnr. 9.

⁹ Vgl. z.B. aus der früheren Literatur *Herbert Fischer-Menshausen* in: v. Münch (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 1. Aufl. 1978, Art. 114 Rdnr. 17; *Klaus Grupp*, Steuerung des Verwaltungshandelns durch Wirtschaftlichkeitskontrolle, in: *DOV* 1983, S. 661 ff. (661); *Klaus Vogel / Paul Kirchhof* in Bonner Kommentar, Art. 114 (Zweitbearbeitung März 1973) Rdnr. 90.

¹⁰ Abgedruckt bei (*Karl Theodor*) *Hertel*, Die Preußische Ober-Rechnungskammer (Rechnungshof des Deutschen Reichs), ihre Geschichte, Einrichtung und Befugnisse, 1884, S. 127 ff.; § 10 der Instruktion ist auch wiedergegeben bei *Hermann Dommach* in: Heuer (FN 8), § 7 Rdnr. 5.

¹¹ Durch das Erste Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (1. SKWPG) vom 21. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2353).

¹² BT-Drucks. 13 / 8293.

zember 1997¹³ als „Basis für effektives, schwerpunktorientiertes und zugleich wirtschaftlich-sparsames Verwaltungshandeln“¹⁴ und gab damit zu erkennen, daß nach ihrer Ansicht das Wirtschaftlichkeitsgebot auf eine veränderte rechtliche Grundlage gestellt werden mußte. Das wirft die im folgenden etwas näher erörterte Frage auf, ob mit dem zum „großen Wurf“¹⁵ erklärten Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz und der ihm um fast genau vier Jahre vorangegangenen Änderung des § 7 Abs. 1 BHO das Prinzip der Wirtschaftlichkeit in seiner früheren Form abgelöst worden ist – mithin, überspitzt formuliert, eine „neue Wirtschaftlichkeit“ für den „schlanken Staat“ entwickelt worden ist – oder ob lediglich Verfahren und Instrumente zur Förderung eines wirtschaftlichen Verwaltungshandelns verbessert worden sind (was ein in seiner Bedeutung nicht zu unterschätzender Erfolg wäre).

I. Das herkömmliche Wirtschaftlichkeitsprinzip

„Mit einer Leerformel ausgedrückt“, so hatte *Ernst Heuer* gesagt¹⁶, „be- deutet Wirtschaftlichkeit ein optimales Verhältnis von Aufwand/Kosten und Zweck/Nutzen“, doch hatte er sogleich hinzugefügt¹⁷, daß sich Ein- deutigkeit erst ergibt, „wenn man das Wirtschaftlichkeitsprinzip in zwei selbständige Teile zerlegt und entweder die Kosten oder den Nutzen als Konstante setzt. Es lautet dann: Bei feststehendem (verfügbarem) Aufwand ist der Nutzen zu maximieren und bei feststehendem Nutzen ist der Auf- wand zu minimieren.“ In dieser – in der Wirtschaftswissenschaft auch als ökonomisches Prinzip bekannten – Formulierung wird der Begriff der Wirt- schaftlichkeit seit längerem in der Praxis und ebenso ganz überwiegend im haushaltsrechtlichen Schrifttum verstanden¹⁸, doch ist diese Auffassung nie völlig unbestritten geblieben.

¹³ BGBl. I S. 3251.

¹⁴ Bundesministerium des Innern (FN 1), S. 66.

¹⁵ Ebd., S. 67.

¹⁶ In seinen Erläuterungen vom Januar 1990 zu Art. 114 GG Rdnr. 66 in dem von ihm herausgegebenen Handbuch der Finanzkontrolle; s. nunmehr *v. Mutius / Nawrath* in: Heuer (FN 8), Art. 114 GG Rdnr. 27: „Nach allgemeinem Verständnis ist darunter ein bestimmtes Verhältnis zwischen verfolgtem Zweck und einzusetzenden Mitteln zu verstehen.“

¹⁷ Ebd.

¹⁸ Vgl. Vorl. VV Nr. 1 zu § 7 BHO und aus der derzeitigen Literatur etwa *Dommach* in: Heuer (FN 8), § 7 Rdnr. 2 a. E.; *Claus Helm* in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 1970 ff. (Stand: Juli 1998), § 7 BHO Rdnr. 2 (s. aber auch *dens.*, ebd., Einführung Abschn. VI a. E. [S. 39 f.], und hierzu näher unten im Text bei und mit FN 28); *Robert F. Heller*, Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden, 1998, S. 117; *Axel Nawrath* in: Heuer (FN 8), § 90 BHO Rdnr. 9; *Helmuth Schulze-Fielitz*, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe, in: VVDStRL 55 (1996), S. 231 ff. (254 f.); *Joachim Wieland*, Rechnungshofkontrolle im demokratischen Staat, in: DVBl. 1995, S. 894 ff.