

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 244

Die staatsrechtliche Stellung der Finanzkontrolle des Bundes

Von

Susanne Tiemann



Duncker & Humblot · Berlin

SUSANNE TIEMANN

Die staatsrechtliche Stellung der Finanzkontrolle des Bundes

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 244

Die staatsrechtliche Stellung der Finanzkontrolle des Bundes

Von

Dr. Susanne Tiemann



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1974 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1974 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 03199 7

Gewidmet

Burkhard Tiemann

Vorwort

Der staatsrechtliche Standort der Finanzkontrolle war in der neueren Verfassungsgeschichte einem tiefgreifenden Wandlungsprozeß unterworfen. Mit fortschreitender Evolution der staatlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse in Deutschland seit Beginn des 19. Jahrhunderts haben sich auch die institutionellen Erscheinungsformen und Funktionsweisen der Finanzkontrolle verändert. Von der Rechnungsprüfung der Rechnungskammer als dem Überwachungsorgan des absoluten Monarchen über seine Verwaltung bis hin zur umfassenden Kontrolle der öffentlichen Haushaltsführung durch das Zusammenwirken von Rechnungshof und parlamentarischen Körperschaften im demokratischen Rechtsstaat hat die Finanzkontrolle verschiedene Entwicklungsstadien durchlaufen, die ihren vorläufigen Endpunkt in der Haushaltsreform des Jahres 1969 fanden.

Mit der für leistungsintensive Gemeinwesen moderner Prägung typischen sektoralen Ausdehnung der Staatsaufgaben und dem ständigen Anwachsen des Volumens der öffentlichen Haushalte gewinnt die Kontrolle des staatlichen Haushaltsgebarens an Bedeutung. Dabei vermag erst das Zusammenspiel von interner Selbstprüfung der Haushaltsführung durch die mittelbewirtschaftenden Stellen, von parlamentarischer Finanzkontrolle und der Kontrolle durch eine unabhängig prüfende und beratende Institution, wie sie auf Bundesebene der Bundesrechnungshof darstellt, eine effektive Finanzkontrolle zu gewährleisten.

Die vorliegende Untersuchung ist bemüht, diese drei Komponenten öffentlicher Finanzkontrolle zu analysieren, ihre rechtliche Ausgestaltung aufzuzeigen sowie ihre institutionelle und funktionale Zuordnung zu bestimmen. Sie versucht, die demokratische und rechtsstaatliche Relevanz der Finanzkontrolle herauszuarbeiten und den Standort der Finanzkontrolle im bundesstaatlichen System und im Gewaltenteilungsgefüge des Grundgesetzes darzulegen. Es soll somit unter Einbeziehung rechtsvergleichender Aspekte ein Beitrag zur Verdeutlichung des Stellenwerts der Finanzkontrolle für eine rechtsstaatlich gebundene und demokratisch überwachte öffentliche Haushaltsführung geleistet werden.

Die Abhandlung hat im Wintersemester 1973/74 der Juristischen Fakultät der Universität München als Dissertation vorgelegen. Das Schrifttum wurde im wesentlichen bis zum Jahresende 1972 berück-

sichtigt. Die bis zum 1. 5. 1973 erschienene Literatur konnte verschiedentlich noch eingearbeitet werden.

Meinem Mann, dem ich diese Schrift widmen möchte, danke ich in besonderer Weise für stete Unterstützung, für vielfältige Anregungen und Hinweise.

Mein aufrichtiger Dank gilt auch Herrn Professor Dr. Hans F. Zacher, der die Dissertation betreut hat, für seine große Sorgfalt und manchen hilfreichen Rat.

Susanne Tiemann

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	21
I. Der Funktions- und Institutionswandel der Finanzkontrolle	21
II. Das Ziel der Untersuchung	23
 <i>Erstes Kapitel</i>	
Grundlegende Begriffe und Regelungen im Zusammenhang mit Funktion und Institution der Finanzkontrolle	27
I. Das uneinheitliche und mehrdeutige Begriffsinstrumentarium auf dem Gebiet öffentlicher Finanzkontrolle	27
II. Die wesentlichen Neuregelungen der Haushaltsreform von 1969	32
1. Das Haushaltsgrundsätzegesetz und die Bundeshaushaltsordnung als Gesetzgebungstypen	32
2. Materielle Neuregelungen bezüglich der Finanzkontrolle im Rah- men der Haushaltsreform	37
a) Die Neufassung des Art. 114 GG	37
b) Die Neuregelung der Finanzkontrolle in HGrG und BHO	38
III. Der Bezugsrahmen der öffentlichen Finanzkontrolle	41
1. Die Kontrollobjekte	41
2. Die Träger öffentlicher Finanzkontrolle	43
IV. Die Abgrenzung von Funktion und Institution öffentlicher Finanz- kontrolle	43
1. Die Funktion der Finanzkontrolle	43
2. Die institutionelle Ausgestaltung der Finanzkontrolle	47
a) Die institutionelle Verankerung der Finanzkontrolle im Grund- gesetz	47
b) Die Institutionen der öffentlichen Finanzkontrolle	48

Zweites Kapitel

Die staatsrechtliche Funktionsweise der Finanzkontrolle und ihre Zuordnungsobjekte	51
---	-----------

Abschnitt A

Die Finanzkontrolle durch die Verwaltung	52
---	-----------

I. Die von den verwaltenden Stellen originär wahrgenommene Finanzkontrolle	52
1. Die begleitende Selbstkontrolle der mittelverwaltenden Stellen ..	52
a) Die Verwirklichung des Gesetzesvorbehalts und des Gesetzmäßigkeitsprinzips	52
b) Die Abgrenzung der begleitenden Selbstkontrolle zur Aufsicht	59
2. Die selbständige Prüfung durch die Verwaltung	61
a) Einzelne Sachbereiche der an die Verwaltung übertragenen Prüfungsrechte	61
b) Die Kontrollbefugnis der Verwaltung und der Generalauftrag des Art. 114 Abs. 2 GG	65
II. Die Vorprüfung als Komplementärfunktion der Verwaltung kraft besonderer Zuweisung	67
1. Der rechtstechnische Charakter der Vorprüfung	67
2. Die Verfassungsmäßigkeit der Vorprüfung angesichts des verfassungsrechtlichen Unabhängigkeitsgebots der Rechnungsprüfung ..	72

Abschnitt B

Die Finanzkontrolle durch den Bundesrechnungshof	75
---	-----------

I. Die Rechnungsprüfung als Zentralbereich der Finanzkontrolle	75
1. Der Prüfungsumfang	75
a) Der Generalauftrag in Art. 114 Abs. 2 GG	75
aa) Die verfassungsrechtliche Garantie des Generalauftrags ..	75
bb) Die Konkretisierung des Generalauftrags durch das Lückenlosigkeitsprinzip	77
b) Die Ausgestaltung des Generalauftrags	80
aa) Der sachliche Inhalt des Generalauftrags	80
bb) Der zeitliche Umfang des Generalauftrags	86
2. Die Prüfungsgebiete im Rahmen der Rechnungsprüfung	88

a)	Die Überwachung der unmittelbaren Staatsverwaltung	88
aa)	Die interne Prüfung der Bundesverwaltung	88
bb)	Die Prüfung staatlicher Betätigung bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung	92
α)	Die Prüfung bei Stellen außerhalb der Bundesverwal- tung nach § 91 BHO	92
β)	Die Prüfung bei privatrechtlichen Unternehmen	94
b)	Die Prüfung im inter- und supranationalen Bereich	97
c)	Die Überwachung der mittelbaren Staatsverwaltung	101
aa)	Die Prüfung juristischer Personen des öffentlichen Rechts	101
α)	Die allgemeinen Rechtsgrundlagen für die Prüfung ju- ristischer Personen des öffentlichen Rechts	101
β)	Die Sonderregelung für Unternehmen in der Form einer juristischen Person des öffentlichen Rechts	103
bb)	Die Sondervorschrift für bundesunmittelbare Sozialver- sicherungsträger	106
d)	Die Kontrolle privatrechtlicher Einrichtungen	107
3.	Die Grenzen der Rechnungsprüfung	110
a)	Die immanenten Schranken durch Stellung und Auftrag des BRH	110
aa)	Die sektoralen Beschränkungen	110
bb)	Grenzen hinsichtlich des Prüfungsmaßstabs	111
b)	Die Grenzen der Rechnungsprüfung aus Beschränkungen durch andere Verfassungsnormen	113
aa)	Die Grenzen aufgrund der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 GG	113
bb)	Beschränkungen durch die Grundrechte	115
4.	Der Gang der Prüfung	118
a)	Die Rechnungslegung als erste Stufe der Rechnungsprüfung ..	118
b)	Das Prüfungsverfahren	120
c)	Der Abschluß der Prüfung	122
5.	Die Prüfungsmaßstäbe	126
a)	Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit als formelle Prüfungs- maßstäbe	126
aa)	Der begriffliche Inhalt der Prinzipien der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit	126
bb)	Die sachliche Tragweite des formellen Prüfungsmaßstabs	128
b)	Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit als materielle Prüfungs- maßstäbe	132
aa)	Die betriebswirtschaftlichen Ursprünge der Prinzipien	132
bb)	Der spezifische Rahmen der materiellen Prüfung	137
II.	Der erweiterte Funktionsbereich der Finanzkontrolle	142
1.	Die formlose Beratungstätigkeit des BRH als Bestandteil der Prüfung	142

2. Die Beratung durch gutachtliche Tätigkeit des BRH	143
a) Die Übertragung der Beratungskompetenz auf das Kollegium des BRH	143
b) Die Wirkungsweise der Beratung auf die Eigenverantwortlich- keit der Beratungsadressaten	147
c) Der janusköpfige Charakter der erweiterten Finanzkontrolle ..	150
3. Die Unterrichtung des BRH	153
4. Das Verhältnis von Beratung und „Visa-Prüfung“	156
III. Die Institution des BRH	158
1. Das Problem der Einstufung des BRH als Verfassungsorgan	158
a) Die Integration des BRH in das Staatsgefüge	158
b) Die Beteiligtenfähigkeit des BRH im verfassungsgerichtlichen Organstreitverfahren	163
2. Die Organisationsstruktur des BRH	166
a) Die innere Organisation des BRH	166
b) Der BRH als unabhängige „Kollegialbehörde“	170
c) Die Ernennung der BRH-Mitglieder	173
d) Die disziplinarrechtliche Verselbständigung der BRH-Mitglieder	177
Zusammenfassung	179

Abschnitt C

Die haushaltsmäßige Kontrolle der Bundesregierung durch Bundestag und Bundesrat 182

I. Die Haushaltsbewilligung durch die parlamentarischen Körperschaf- ten	182
1. Die Feststellung des Haushaltsplans	182
2. Die spezifische haushaltsrechtliche Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat im Rahmen des Stabilitätsgesetzes	186
II. Die Finanzkontrolle durch Bundestag und Bundesrat in Zusammen- arbeit mit dem BRH	189
1. Die Berichterstattung des BRH an die gesetzgebenden Körper- schaften und die Regierung	189
2. Die Zusammenarbeit von Bundestag und Bundesrat mit der Exe- kutive zur Erfüllung parlamentarischer Finanzkontrollaufgaben ..	192

Inhaltsverzeichnis 13

a) Die Unterrichtung der gesetzgebenden Körperschaften durch die Exekutive	192
b) Die Bundeshaushaltsrechnung als Grundlage der Entlastung ..	194
3. Der Gang des parlamentarischen Kontrollverfahrens	194
a) Die Kontrolle in den Ausschüssen	194
aa) Rechtsnatur und Funktionsbereich des Rechnungsprüfungsausschusses	194
bb) Die Modalitäten der Kontrolle in den Ausschüssen	200
b) Die Finanzkontrolle im Plenum von Bundestag und Bundesrat	202
4. Die Verdichtung der generellen parlamentarischen Staatskontrolle zur Finanzkontrolle	206
a) Die Objektivierungsfunktion des BRH	206
b) Die Finanzkontrolle des BRH als Basisfunktion für parlamentarische Finanzkontrolle	209

Drittes Kapitel

Die Finanzkontrolle und die Grundprinzipien der Verfassung 213

Abschnitt A

Die Finanzkontrolle im Blickpunkt des Demokratieprinzips 213

I. Die Gewährleistung demokratischer Treuhänderfunktion der Staatsorgane auf dem Gebiet öffentlicher Finanzwirtschaft	213
II. Die Verwirklichung der demokratischen Funktion der Finanzkontrolle	216
1. Der materielle Umfang der Finanzkontrolle als Ausdruck ihrer demokratischen Aufgabenerfüllung	216
a) Die demokratische Relevanz gegenwartsnaher Kontrolle und ihre Grenzen	216
b) Die Spannweite der Prüfungsgebiete unter Demokratiegesichtspunkten	217
2. Die Willensbildung der kontrollierenden Organe als Spiegelbild der demokratischen Staatsordnung	220
3. Die Kontrolle der Kontrolle	223
a) Die Exemption des obersten Finanzkontrollorgans aus der demokratischen Staatskontrolle	223

- b) Die Notwendigkeit einer staatskontrollfreien Sphäre für die Finanzkontrolle 226
4. Die Integration von Funktion und Institution der Finanzkontrolle in das demokratische System aufgrund der Prüfungspublizität .. 229

Abschnitt B

Die Finanzkontrolle im Rahmen des Rechtsstaatsprinzips 231

- I. Die Funktion der Finanzkontrolle im Rechtsstaat des Grundgesetzes 231
1. Die Gewährleistung rechtmäßiger Haushaltswirtschaft durch die Finanzkontrolle 231
- a) Das Wirken der Finanzkontrolle im demokratischen Rechtsstaat 231
- b) Die Stellung der Finanzkontrolle im sozialen Rechtsstaat 233
2. Die Finanzkontrolle als Ordnungsfaktor des demokratischen Rechtsstaats 234
- II. Die Ausgestaltung der rechtsstaatlichen Funktion der Finanzkontrolle 236
1. Die rechtsstaatliche Ausprägung der materiellen Prüfungsbefugnisse 236
- a) Die Erfüllung rechtsstaatlicher Funktion aufgrund des Generalauftrags der Rechnungsprüfung 236
- b) Die Absicherung einer rechtsstaatlichen Finanzkontrolle durch das Prinzip der Lückenlosigkeit 238
2. Die organisatorische Ausgestaltung der Stellung des BRH im rechtsstaatlichen Sinn 242
- III. Der Rechtsschutz im Zusammenhang mit der Finanzkontrolle 245
1. Der Rechtsschutz gegen die Feststellungen der Träger von Finanzkontrolle 245
2. Der Rechtsschutz der Kontrollorgane zur Durchsetzung ihrer Prüfungsbefugnisse 251

Abschnitt C

Die Finanzkontrolle in der bundesstaatlichen Ordnung 256

- I. Die grundgesetzliche Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet öffentlicher Haushaltswirtschaft 256

1. Die Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft von Bund und Gliedstaaten	256
2. Die Durchbrechungen des Unabhängigkeitsgrundsatzes	257
a) Die Rechtsgrundlagen der Zusammenarbeit von BRH und Landesrechnungshöfen	257
b) Die gemeinsame Prüfung bei Doppelzuständigkeit der Rechnungshöfe	259
aa) Die Sachbereiche gemeinsamer Prüfung	259
bb) Die Modalitäten und Grenzen gemeinsamer Rechnungsprüfung	264
c) Die Übernahme und Übertragung von Prüfungsaufgaben	266
d) Der Vereinigte Senat	269
II. Die Verfassungsmäßigkeit der kontrollbezogenen Kooperationsinstitute	271
1. Die Vereinbarkeit der Prüfungskooperation mit Art. 114 GG	271
2. Die Zulässigkeit des Zusammenwirkens bei der Finanzkontrolle im Hinblick auf Art. 109 Abs. 1 GG	275
III. Die Bedeutung der Finanzkontrolle für die bundesstaatliche Ordnung	282
1. Spezifisch bundesstaatsrelevante Prüfungsmaßstäbe	282
2. Die Finanzkontrolle und der kooperative Föderalismus	285

Viertes Kapitel

Die Finanzkontrolle im System der Gewaltenteilung	289
--	------------

Abschnitt A

Der Standort der Finanzkontrolle im gewaltenteilten Staat	289
--	------------

I. Die Trennung und Hemmung der Gewalten als Sinngebung des Gewaltenteilungsprinzips	289
1. Die Garantie der Gewaltenteilung im Grundgesetz	289
2. Die Unzulässigkeit einer Zersplitterung in Einzelgewalten	293
3. Die „Gewalt“ als Grundlage staatlicher Gewaltentrennung	294
II. Versuche einer Zuordnung der BRH-Finanzkontrolle zum Dreiteilungssystem der Gewalten	298

1. Versuch der Zuordnung der Finanzkontrolle des BRH zum Funktionsrahmen einer der Gewalten	298
a) Die Bezüge der Finanzkontrolle des BRH zur rechtsprechenden Gewalt	298
aa) Die funktionale Unterscheidung zwischen Rechtsprechung und der Funktion des obersten Finanzkontrollorgans	298
bb) Die organisatorischen Unterschiede von BRH und Gerichten	301
b) Die Beziehung der BRH-Finanzkontrolle zur gesetzgebenden Gewalt	303
aa) Die funktionalen Unterschiede der Finanzkontrolle des BRH im Verhältnis zu den Funktionen der gesetzgebenden Körperschaften	303
bb) Die verschiedene Organstruktur und staatsorganisatorische Stellung von BRH und Legislativorganen	305
c) Die Möglichkeit einer Zuordnung der Finanzkontrolle des BRH zur Exekutive	308
aa) Die Bezugspunkte von BRH-Finanzkontrolle und Exekutivfunktionen	308
bb) Die organisatorische Nähe des BRH zu Exekutivorganen ..	313
2. Die Versuche einer Eingliederung der Finanzkontrolle des BRH außerhalb der drei Gewalten	314
a) Die Einstufung der BRH-Finanzkontrolle als vierte Gewalt ..	314
b) Die Standortbestimmung der BRH-Finanzkontrolle außerhalb des Gewaltenteilungssystems	316
3. Die Abstufung der BRH-Aufgaben zur Hilfsfunktion für Legislative und Exekutive	319
III. Die Wirkungsweise der BRH-Kontrolle im Gewaltenteilungssystem..	322
1. Das Verhältnis der Finanzkontrolle des BRH zur Staatskontrolle der politischen Organe	322
2. Die staatserhaltende Wirkung kontrollierender Funktionen	328
3. Die Bezüge von Kontrollfunktion zum Gewaltenteilungssystem ..	331
a) Kontrolle als integrierendes Wirkprinzip im Gewaltenteilungssystem	331
b) Die Finanzkontrolle als Teil des Integrationsfaktors Kontrolle	333
 Abschnitt B 	
Zum staatsrechtlichen Standort der Finanzkontrolle in ausländischen Staaten	340
I. Die Finanzkontrolle in Staaten mit Gewalteneinheit	340

Inhaltsverzeichnis	17
II. Die Finanzkontrolle als Teil der Exekutive	345
III. Die Zuordnung zur Legislative	347
IV. Die Zuordnung zur richterlichen Gewalt	356
V. Die Finanzkontrolle als eigenständige Staatsgewalt	359
Zusammenfassung	363

Synthese und Ausblick	367
------------------------------	-----

I. Die Anpassung der BRH-Finanzkontrolle an gesteigerte Effektivitätserfordernisse	367
II. Möglichkeiten und Grenzen einer Intensivierung parlamentarischer Finanzkontrolle	375
III. Die Finanzkontrolle im Umbruch: Ihre sich wandelnde Funktionsweise im Gewaltengefüge	379

Literaturverzeichnis	389
-----------------------------	-----

Namenregister	411
----------------------	-----

Sachregister	417
---------------------	-----

Abkürzungsverzeichnis

Abt.	Abteilung
a. F.	alte Fassung
Alt.	Alternative
AÖR	Archiv des öffentlichen Rechts
BAnz.	Bundesanzeiger
BayBgm	Bayerischer Bürgermeister
BayHO	Bayerische Haushaltsordnung
BayPAG	Bayerisches Polizeiaufgabengesetz
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BeamtenZ	Beamtenzeitung
BB	Der Betriebsberater
BBG	Bundesbeamtengesetz
BFHE	Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BR-Drucks.	Bundesratsdrucksache
BRH	Bundesrechnungshof
BRHG	Gesetz über den Bundesrechnungshof
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
B-VG	(österreichisches) Bundesverfassungsgesetz
BwFuPr	Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis
BWV	Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung
D.	Décret
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DDRVerf.	Verfassung der DDR
DJT	Deutscher Juristentag
DÖH	Der Öffentliche Haushalt
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DRiG	Deutsches Richtergesetz
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
ESTG	Einkommensteuergesetz
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FinArch	Finanzarchiv
GBI.	Gesetzblatt der DDR
GeschOBR	Geschäftsordnung des Bundesrates
GeschOBT	Geschäftsordnung des Bundestages
GeschOBuReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GMBI.	Gemeinsames Ministerialblatt
GVBl.	Gesetzes- und Verordnungsblatt

H.	Heft
Halbs.	Halbsatz
HambVerf.	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
Hdb.	Handbuch
HdbDStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts
HdbdStW	Handwörterbuch der Staatswissenschaften
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
hrsg.	herausgegeben
i. d. F.	in der Fassung
i. S. d.	im Sinne des
i. V. m.	in Verbindung mit
JÖR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristen-Zeitung
KKG	Kriegskontrollgesetz
LRHG	Landesrechnungshofgesetz
LT-Drucks.	Landtagsdrucksache
LVG	Landesverwaltungsgericht
MinBl.	Ministerialblatt
MinBlFin.	Ministerialblatt des Bundesministeriums der Finanzen
MinBlWF	Ministerialblatt des Bundesministeriums für Wirtschaft und Finanzen
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
N. F.	Neue Folge
n. F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
OGDDR	Oberstes Gericht der Deutschen Demokratischen Republik
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts
ProVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
PVS	Politische Vierteljahresschrift
Rdnr.	Randnummer
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RHG	Rechnungshofgesetz
RHO	Reichshaushaltsordnung
RMinBl.	Reichsministerialblatt
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
Sten.Ber.	Stenographischer Bericht
st.Rspr.	ständige Rechtsprechung
StWG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (Stabilitätsgesetz)
StGH	Staatsgerichtshof
SZ	Süddeutsche Zeitung
Tz.	Textziffer
UN	United Nations
U.S.C.	United States Code
USTG	Umsatzsteuergesetz
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerwArch	Verwaltungsarchiv

VG	Verwaltungsgericht
VO	Verordnung
VPOB	Vorprüfungsordnung des Bundes
VV-BHO	Vorläufige Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WbG	Gesetz über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages
WissR	Wissenschaftsrecht
WP	Wirtschaftsprüfer
WRV	Verfassung des Deutschen Reiches v. 11. 8. 1919 (Weimarer Reichsverfassung)
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZGStW	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
ZK	Zentralkomitee
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Einleitung

I. Der Funktions- und Institutionswandel der Finanzkontrolle

Lange Zeit nahmen Funktion und Institution der Finanzkontrolle eine von Verfassung und Verfassungswirklichkeit vernachlässigte Stellung ein¹. War das Bestehen der Institution „Rechnungsprüfung“ zwar schon seit der Schöpfung des Grundgesetzes in Art. 114 GG verankert, so übten die sie wahrnehmenden Organe ihre Tätigkeit doch im Hintergrund des Staats- und Verfassungsgeschehens aus. Sei es als reine Revisionsorgane, noch überwiegend auf die Prüfung der rechnerischen Richtigkeit der öffentlichen Finanzwirtschaft beschränkt, als die sie sich im frühen Konstitutionalismus des 19. Jahrhunderts darstellten²; sei es als Organe, deren Tätigkeit sich in der Praxis in verstärktem Maße bereits auf die Prüfung der Recht- und Zweckmäßigkeit des Haushaltsgeschehens ausdehnte, wie es die Entwicklung der Funktion der Rechnungsprüfung in diesem Jahrhundert mit sich brachte³: Immer wurde Finanzkontrolle einesteils als lästige und initiativhemmende Kontrolltätigkeit empfunden — so zumeist von ihren Objekten selbst —, andererseits als bloße Hilfstätigkeit für Parlament, Exekutive oder das ganze Staatswesen überhaupt angesehen. Dementsprechend erfuhr besonders die parlamentarische Finanzkontrolle seit Bestehen des Bundestages nicht die vorrangige Behandlung, die ihrer tatsächlichen Bedeutung für das öffentliche Finanzgeschehen sowie bezüglich des Gebiets der Finanzwirtschaft für die Funktionsweise und verfassungsrechtlichen Strukturprinzipien eines Staates im Sinne des Grundgesetzes angemessen ist. Der Grund für diese bisherige Unterschätzung der Bedeutung der Finanzkontrolle ist hauptsächlich darin zu sehen, daß die Funktion der Kontrolle nicht gestaltend sondern feststellend wirkt. Deshalb wurde sie oft nicht als den anderen Staatstätigkeiten ebenbürtig, weil nicht staatsgestaltend, empfunden und galt im allgemeinen Verständnis auch oft als Annex- oder Subsidiärfunktion für aktive, politische Staatsfunktionen. Daß aber gerade die Kontrolle, der Gestaltung im Staatswesen

¹ Menzel, DÖV 1968, 593 nennt die Finanzkontrolle und ihre Träger „Stiefkinder des Verfassungsaufbaus“.

² Vgl. den historischen Überblick bei v. Pfuhlstein, in: 250 Jahre Rechnungsprüfung, 1964, S. 7 ff.

³ s. das Zitat bei v. Pfuhlstein, S. 71: „... und in wirksamer Weise auch zur wirtschaftlichen Verwendung der bewilligten Mittel und zur Besserung der ungünstigen finanziellen Verhältnisse im Reich beitragen.“

versagt ist, aufgrund ihrer Objektivität staaterhaltend wirkt, wurde erst in jüngster Zeit deutlicher. Anlaß dafür war der Wandel des modernen Staates zur wirtschaftenden Einheit und damit die fundamentale Bedeutung einer den Grundsätzen der Rechtsordnung und ökonomischen Verhaltens entsprechenden öffentlichen Finanzwirtschaft. Konnte diese früher in der Tat als bloßes Hilfsmittel eines geordneten Staatswesens angesehen werden, so war sie nun zu einem tragenden Element aller staatlichen und staatsgestaltenden Tätigkeit geworden. Dementsprechend kann auch die Funktion der Finanzkontrolle, die eine unentbehrliche Voraussetzung eines geordneten öffentlichen Finanzwesens darstellt, nicht länger die Rolle einer bloß subsidiären und damit zweitrangigen Tätigkeit einnehmen. Auch sie muß heute daher als grundlegende Funktion begriffen werden, deren Bedeutung weit über die einer Hilfstätigkeit hinausreicht.

Es zeichnet sich also infolge des Wandels des modernen Staates auch ein Wandel sowohl der Institution als auch der Funktion „Finanzkontrolle“ ab. Daraus ist auch kein Widerspruch zur Objektivität und Unabhängigkeit ihrer Wirkungsweise und Organe zu schließen. Als staatsrechtliche Institution ist die Finanzkontrolle auf das Staatswesen hinorientiert und ihm und seinen Zwecken zu dienen bestimmt. Sie kann deshalb „nichts Starres sein“⁴, wie das z. B. die Normenordnung ist und sein muß, auf welcher die Finanzkontrolle beruht. Wie das Staatswesen selbst muß sie einem ständigen, wenn auch zeitweise durch die bestehenden Normen gehemmten Wandel unterworfen sein. Denn ist der Staat selbst als „lebendige Ganzheit“⁵, als etwas „Persönliches“ und „Lebendiges“, als „persönlicher Organismus des allgemeinen Willens“⁶ aufzufassen, der sich in der Normenordnung konkretisiert, so muß auch die Finanzkontrolle als heute grundlegende Staatsfunktion dieser Struktur Rechnung tragen. Das heißt, auch sie ist in den Wandel des Staatswesens eingeschlossen und verlangt nach Anpassung der Normenordnung. Auch Objektivität und Unabhängigkeit können nur innerhalb des vielschichtigen und komplexen sozialen Lebenszusammenhangs wirksam werden, der die staatliche Ordnung konstituiert. Wenn sie sich auch nicht wie die staatsgestaltende Tätigkeit in ständiger wechselseitiger Abhängigkeit von Notwendigkeiten und sich wandelnden Gegebenheiten des Staatswesens befinden dürfen, so sind Unabhängigkeit und Objektivität doch nur denkbar in bezug auf diesen staatlichen Lebenszusammenhang sowie seine Einflüsse und Veränderungen. Objektivität im hermetisch

⁴ Vgl. *Bank*, DÖV 1962, 526.

⁵ *Adam Müller*, Die Elemente der Staatskunst, 2. Vorlesung, 1809; neue Ausg. 1922, hrsg. v. Baxa; s. dazu *Zippelius*, Allgemeine Staatslehre, 1969, § 3 I.

⁶ So schon *Lorenz v. Stein*, Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich, 1850, Einleitung.

gegen Einflüsse abgeschirmten Raum ist ebensowenig möglich oder sinnvoll wie unabhängige Stellung eines Organs ohne das Vorhandensein potentiell einflußnehmender Faktoren. Beide Elemente erlangen ihre Bedeutung daher erst im Bezugssystem der im Staatsorganismus als sozialem Phänomen wirksam werdenden Gestaltungskräfte. Die Finanzkontrolle, die wichtige staatspolitische Zwecke erfüllt, hat sich an gewandelte staatsstrukturelle Verhältnisse anzupassen, da die Kontrollfunktion anderenfalls ihre Aufgabe im einem dynamischen historischen Wandlungsprozeß unterliegenden Staatswesen zu erfüllen nicht mehr im Stande wäre und die Objektivität und Unabhängigkeit ihrer Organe somit zu einem bloß formalen, die Wirksamkeit der Finanzkontrolle eher hemmenden als fördernden Prinzip degenerierte.

II. Das Ziel der Untersuchung

Ziel dieser Untersuchung ist es, das Ergebnis des Wandels der Finanzkontrolle aufzuzeigen. Ausgehend von ihrer Funktion und Institution, wie sie sich im geltenden Verfassungs- und Haushaltsrecht des Bundes darstellt, von ihren Trägern einerseits und den Kontrollobjekten andererseits soll ihr heutiger Bedeutungsstand geklärt werden. Nach einem Überblick über die Neuregelungen und Klarstellungen, die die Haushaltsreform von 1969 bezüglich Modalitäten und Aufgaben der Finanzkontrolle gebracht hat, befaßt sich die Untersuchung im einzelnen mit Arbeitsweise, Aufgabenbereich, Möglichkeiten und Grenzen der Kontrolltätigkeit sowie der dementsprechenden Ausgestaltung der sie wahrnehmenden Organe, um einen Überblick über den gesamten Funktionsbereich der Finanzkontrolle im Staatswesen des Bundes zu vermitteln. Dabei ergeben sich zahlreiche Probleme hinsichtlich des Umfangs ihrer Tätigkeit, der Stellung ihrer Organe und der rechtlichen Zulässigkeit ihrer Arbeitsweise. Diese zum Teil seit langem umstrittenen Fragen sind durch die Haushaltsreform des Jahres 1969 teilweise gelöst oder geklärt, in manchen Bereichen aber auch noch nicht zu befriedigenden Ergebnissen gebracht worden. In weitem Umfang jedoch dienen die neuen Gesetze, das Haushaltsgrundsätzegesetz⁷ und die Bundeshaushaltsordnung⁸, einer Klarstellung der Entwicklung der öffentlichen Finanzkontrolle. Die gegenwärtige und — wie sich in weiten Bereichen der Neuregelungen abzeichnet — in Zukunft noch zunehmende Bedeutung der Kontrolle auf dem Gebiet der öffentlichen Finanzwirtschaft soll im Mittelpunkt der vorliegenden Untersuchung stehen. Die staatsrechtliche Einordnung der Finanzkontrolle soll vornehmlich anhand der

⁷ Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (HGrG) v. 19. August 1969 (BGBl. I, S. 1273).

⁸ v. 19. August 1969 (BGBl. I, S. 1284).