

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 441

**Die Stellung der Rechnungshöfe
im politischen System
der Bundesrepublik Deutschland**

Zugleich ein Beitrag zur Finanzkontrolle der Universitäten

Von

Wolfgang Sigg



Duncker & Humblot · Berlin

WOLFGANG SIGG

**Die Stellung der Rechnungshöfe im politischen System
der Bundesrepublik Deutschland**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 441

**Die Stellung der Rechnungshöfe
im politischen System
der Bundesrepublik Deutschland**

Zugleich ein Beitrag zur Finanzkontrolle der Universitäten

Von

Dr. Wolfgang Sigg, M.A.



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Sigg, Wolfgang:

Die Stellung der Rechnungshöfe im politischen
System der Bundesrepublik Deutschland:

zugl. e. Beitr. zur Finanzkontrolle d. Univ. /

von Wolfgang Sigg. — Berlin: Duncker und Humblot, 1983. —

(Schriften zum öffentlichen Recht; Bd. 441)

ISBN 3-428-05367-2

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1983 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1983 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 05367 2

Vorwort

Diese Arbeit hat im Wintersemester 1981/82 den Philosophischen Fakultäten der Universität Freiburg als Dissertation vorgelegen.

Herrn Prof. Dr. Dieter Oberndörfer, der die Arbeit betreute, gilt mein besonderer Dank. Herzlich danken möchte ich auch Herrn Prof. Dr. Winfried Brohm, der meine Ausflüge in die Nachbardisziplinen des Rechts stets unterstützte. Nicht zuletzt gebührt mein Dank Herrn Ministerialrat a. D. Prof. Dr. Johannes Broermann für die Aufnahme der interdisziplinär angelegten Arbeit in seine Reihe „Schriften zum Öffentlichen Recht“.

Gewidmet sei das Buch meiner Frau und meinen Eltern.

Friedrichshafen, im August 1982

Wolfgang Sigg

Inhaltsverzeichnis

Einleitung und Aufgabenstellung 13

Teil A

Die Stellung der Rechnungshöfe im politischen System der Bundesrepublik Deutschland

Vorbemerkung	16
I. Kurzer historischer Überblick über die Entwicklung der Rechnungsprüfung und ihre institutionelle Verankerung im Gesamtgefüge des Budgetwesens	16
1. Rechnungskontrolle im Absolutismus	17
2. Rechnungskontrolle in der konstitutionellen Monarchie	18
3. Heutige Funktion der öffentlichen Finanzkontrolle	19
II. Der gegenwärtige Standort der Finanzkontrolle im politischen System der Bundesrepublik Deutschland	21
1. Das Verhältnis des Rechnungshofs zu Exekutive, Legislative und Judikative	21
2. Rechnungshof zwischen Regierung und Verwaltung	26
3. Rechnungshof als Sachwalter der Allgemeinheit	27
4. Zusammenfassung	27
III. Aufgaben und Arbeitsweise des Bundesrechnungshofs	28
1. Überblick über die Aufgaben	28
2. Rechnungsprüfung	28
3. Rechnungsunabhängige Finanzkontrolle	30
4. Die Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofs	31

a) Freiwillige Beratung durch den Bundesrechnungshof als Organ	31
b) Verpflichtung des Rechnungshofs zur Gutachtenerstellung aufgrund von Ersuchen von Parlament oder Regierung ..	38
c) Beratung durch den Bundesbeauftragten für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV)	40
IV. Maßstäbe der Kontrolle	42
1. Rechnungstechnische Ordnungsmäßigkeit	42
2. Rechtmäßigkeit	43
3. Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit	43
a) Schwierigkeiten bei der Bestimmung des Wirtschaftlichkeitsprinzips	43
b) Der Inhalt des Wirtschaftlichkeitsprinzips	46
c) Wirtschaftlichkeit im staatlichen Sektor	47
d) Der Grundsatz der Sparsamkeit und sein Verhältnis zum Wirtschaftlichkeitsprinzip	51
e) Probleme für eine Wirtschaftlichkeitsprüfung durch den Bundesrechnungshof aufgrund mangelnder Zielvorgaben durch den Haushaltsplan	53
f) Wirtschaftlichkeitskontrolle des Bundesrechnungshofs als Evidenzkontrolle	54
V. Organisation und Personal der Rechnungshöfe	55
1. Organisation des Bundesrechnungshofs	55
2. Die Unabhängigkeit der Mitglieder des Bundesrechnungshofs	57
3. Bestellung des Präsidenten und der Mitglieder des Bundesrechnungshofs	58
4. Gefahr: Auswahl des Leitungspersonals der Rechnungshöfe nach parteipolitischen Gesichtspunkten	60
5. Personal der Rechnungshöfe	60
VI. Bundesrechnungshof und interne Finanzkontrollorgane der Verwaltung	62
1. Vorprüfungsstellen	62
2. Innenrevisionen	64
3. Beauftragter für den Haushalt	65

Inhaltsverzeichnis

9

VII. Erfolgskontrolle staatlicher Planung durch den Bundesrechnungshof?	65
1. Problemstellung	65
2. Methodische Schwierigkeiten der Erfolgskontrolle	67
3. Institutionalisierung der Erfolgskontrolle	69
VIII. Die politische Neutralität des Rechnungshofs — eine Ideologie?	72
IX. Wirksamkeit der Finanzkontrolle durch den Bundesrechnungshof — Notwendigkeit einer Reform	76
1. Wirkung der Prüfungs- und Beratungstätigkeit des BRH — Publizität seiner Prüfungsergebnisse	76
2. Notwendigkeit einer Reform des Bundesrechnungshofs?	78
a) Defizite der gegenwärtigen Finanzkontrolle	78
b) Reform des Bundesrechnungshofs zur Behebung der Kontrolldefizite?	80
c) Reform der parlamentarischen Haushaltskontrolle	83
d) Zusammenfassung	84
X. Rechtsschutz gegen Prüfungsfeststellungen der Rechnungshöfe ..	84
1. Rechtsschutz Privater gegen Prüfungsfeststellungen der Rechnungshöfe	85
2. Rechtsschutz von Beamten gegen Prüfungsfeststellungen der Rechnungshöfe	87
3. Rechtsschutz von Behörden gegen Prüfungsfeststellungen der Rechnungshöfe	89

Teil B

Universität und Rechnungshof — Grenzen der Finanzkontrolle

I. Ausgangslage: Die veränderte Einstellung von Öffentlichkeit, Politik und Rechnungshöfen zu Wissenschaft und Universität ..	93
1. Wissenschaft und Universität als Objekte der Kritik der Öffentlichkeit	93

2. Reaktion der Politik auf die Wissenschafts- und Universitätskritik	97
3. Rechnungshöfe und Universitäten	98
II. Normative und faktische Grenzen der Kontrolle der Universitäten durch die Rechnungshöfe	99
Vorbemerkung	99
1. Rechnungsprüfung und Hochschulautonomie	100
a) Rechnungskontrolle als staatliche Kontrolle	100
b) Universität und staatliche Bestimmung	103
aa) Die Bedeutung der Wissenschaft für die Gesellschaft — Wissenschaft als Staatsaufgabe	103
bb) Wissenschaftsfreiheit — Rechtliche Ausformung und politische Funktion	106
cc) Die Garantie der Hochschulautonomie	108
dd) Die staatliche Aufsicht	112
c) Folgerungen aus Wissenschaftsfreiheit und Hochschulautonomie für die Finanzkontrolle der Hochschulen durch die Rechnungshöfe	116
2. Die Problematik der Erfolgskontrolle von Forschung und Lehre — Faktische Schranken der Finanzkontrolle der Rechnungshöfe im Hochschulbereich	117
Vorbemerkung	117
a) Erfolgskontrolle der Forschung	119
b) Erfolgskontrolle der Lehre	122
III. Analyse und Kritik der Prüfungs- und Beratungstätigkeit des Rechnungshofs Baden-Württemberg im Hochschulbereich	124
1. Zweck der Untersuchung	124
2. Analyse und Kritik der Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs zu den Hochschulen in seinen Denkschriften zur Landeshaushaltsrechnung	124
a) Darstellung der wichtigsten Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs zum Hochschulbereich in seinen Denkschriften	124
b) Analyse und Kritik der wichtigsten Feststellungen des Rechnungshofs zum Hochschulbereich in seinen Denkschriften	131
3. Analyse und Kritik der vier beratenden Mitteilungen des Rechnungshofs Baden-Württemberg zu Hochschulfragen	135

a) Untersuchung des Rechnungshofs über die Lehrtätigkeit an den Universitäten vom 21. 4. 77 (Landtags-Drucksache 7/1467)	135
b) Beratende Äußerung über die Kosten eines Studienplatzes in Baden-Württemberg vom 26. 5. 77 (LT-Drs. 7/1700)	138
c) Untersuchung zum Studium generale an den baden-württembergischen Universitäten vom 2. 6. 77 (LT-Drs. 7/1717)	142
d) Untersuchung des Rechnungshofs über die Lehrbeteiligung und personelle Ausbildungskapazität des akademischen Mittelbaus an den Universitäten vom 11. 12. 78 (LT-Drs. 7/4962)	144
4. Zusammenfassung der Ergebnisse von Analyse und Kritik der Prüfungs- und Beratungstätigkeit des Rechnungshofs Baden-Württemberg im Hochschulbereich — Konsequenzen für diese Tätigkeit	146
IV. Verbesserung der Selbststeuerung und Selbstkontrolle der Universitäten	149
1. Die Liberalisierung des Haushaltsrechts der Universitäten ..	152
a) Einrichtung eines Hochschulkomitees	153
b) Einführung von Globalhaushalten für die Universitäten ..	154
c) Verstärkung von Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit	155
2. Verbesserung des Rechnungswesens der Hochschulen	156
3. Einführung von Innenrevisionen	159
Resümee und Ausblick	162
Literaturverzeichnis	165

Abkürzungsverzeichnis

AÖR	= Archiv des öffentlichen Rechts
BayVBl	= Bayerische Verwaltungsblätter
BHO	= Bundeshaushaltsordnung
DÖH	= Der öffentliche Haushalt
DÖV	= Die Öffentliche Verwaltung
DUZ	= Die Deutsche Universitäts-Zeitung
DVBl	= Deutsches Verwaltungsblatt
HGrG	= Haushaltsgrundsätzegesetz
HRG	= Hochschulrahmengesetz
JÖR	= Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JuS	= Juristische Schulung
JZ	= Juristenzeitung
LHO	= Landshaushaltsordnung
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
o. Fn.	= oben Fußnote
PVS	= Politische Vierteljahresschrift
Rdnr.	= Randnummer
RHG	= Rechnungshofgesetz
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WissR	= Wissenschaftsrecht, Wissenschaftsverwaltung, Wissenschaftsförderung
WiSt	= Wirtschaftswissenschaftliches Studium
ZParl	= Zeitschrift für Parlamentsfragen

Zitierweise

Die Zitation wird in jedem der größeren Teile der Arbeit neu begonnen, um Übersichtlichkeit zu gewährleisten. Der Titel eines Werkes wird beim ersten Zitat voll ausgeschrieben, bei jedem weiteren Zitat wird auf die Fußnote des ersten Zitats verwiesen. Zeitschriften werden grundsätzlich nach dem Erscheinungsjahr zitiert.

Einleitung und Aufgabenstellung

Die öffentliche Verwaltung hat vor allem in unserem Jahrhundert einen grundlegenden strukturellen Wandel erfahren. Der Hoheitsstaat mit den klassischen Aufgabenfeldern Polizei, Justiz, Finanzverwaltung und Heer entwickelte sich zum Wirtschafts- und Sozialstaat moderner Prägung. Die ursprünglich dominierende Eingriffsverwaltung verlor gegenüber einer sich differenzierenden Leistungsverwaltung an Bedeutung. Der Staat übernahm immer weitere Aufgaben, die früher von Privaten erledigt wurden¹. Das brachte eine immense Ausdehnung des staatlichen Finanzbedarfs mit sich. So stieg der Anteil des Staates am Bruttosozialprodukt allein in den zehn Jahren zwischen 1968 und 1978 um fast 10 % von 37,9 auf 47,5 %², eine Entwicklung, die sich nicht nur in einer ständig wachsenden Abgabenbelastung der Bürger, sondern auch in einer immer höheren Staatsverschuldung niederschlug. Die öffentliche Finanzwirtschaft, die die Mittel beschaffen und verwalten muß, wurde zu einem tragenden Element aller staatlichen Tätigkeit. Der Staatshaushalt gewann eine Schlüsselstellung im innerstaatlichen Machtgefüge. Symptomatisch dafür ist, daß die wesentlichen Grundsätze des Haushaltsrechts im Grundgesetz geregelt sind.

„Wer über das Geld anderer verfügt, ist ihm Rechenschaft über die Verwendung dieser Mittel schuldig. Dieser Grundsatz gilt nicht nur für

¹ Vgl. zu dieser Entwicklung nur *Kurt Eichenberger*, Leistungsstaat und Demokratie, Basel 1969; *Günter Dürig*, Verfassung und Verwaltung im Wohlfahrtsstaat, JZ 1953, 193 ff.; *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Staat der Gegenwart, in: Rechtsfragen der Gegenwart, Festgabe für Wolfgang Hefermehl, Stuttgart — Berlin — Köln — Mainz 1972, 11. — Speziell zu den öffentlichen Aufgaben vgl. *Thomas Ellwein / Ralf Zoll*, Zur Entwicklung der öffentlichen Aufgaben in der Bundesrepublik, in: Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 8, Baden-Baden 1973; *Gunnar Folke Schuppert*, Die öffentliche Aufgabe als Schlüsselbegriff der Verwaltungswissenschaft, VerwArch 1980, 310 ff.; *Hans-Peter Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, 2. Aufl., Kronberg 1977; *Günter Hesse*, Staatsaufgaben, Baden-Baden 1979.

² Vgl. Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (Hrsg.), Belastung ohne Ende — Eine kritische Bestandsaufnahme, Wiesbaden 1978, 3; zur Theorie der Entwicklung der Staatsausgaben vgl. den Überblicksartikel von *Klaus-Dirk Henke*, Die Entwicklung der Staatsausgaben, WiSt 1974, 370 ff.; zu „Wagners Gesetz der wachsenden Staatsausgaben“ siehe *Matthias Thoma*, Gesetz der wachsenden Staatsausgaben, WiSt 1980, 478 ff.; zum Zusammenhang von öffentlichen Aufgaben und Ausgaben informativ *Horst-Claus Recktenwald*, Umfang und Struktur der öffentlichen Ausgaben in säkularer Entwicklung, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 1, 3. Aufl., Tübingen 1977, 713 ff.

die Finanzwirtschaft Privater, sondern auch für die Öffentliche Hand³.“ Das folgt aus der Treuhänderstellung, die der Staat und seine Exekutive in der Verwaltung der öffentlichen Mittel gegenüber der Gesamtheit des Volkes zu übernehmen haben⁴. Ein wesentliches Element der Finanzwirtschaft ist daher die Finanzkontrolle.

Die Finanzkontrolle, der sich die Regierung gegenüber Parlament und Öffentlichkeit stellen muß, hat drei Phasen: Rechnungslegung, Prüfung und Entlastung (vgl. Art. 114 GG). Durch die Rechnungslegung der Regierung wird erst die Voraussetzung der Prüfung geschaffen. Die Entlastung als Abschluß der Kontrolle setzt die Prüfung der Rechnung voraus. Parlament und Öffentlichkeit als wichtigste Träger der Finanzkontrolle brauchen für ihre Tätigkeit sachverständige Hilfestellung. Diese Funktion sollen die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder sowie die Rechnungsprüfungsämter der Kommunen übernehmen.

Leider gibt es über die Stellung der Rechnungshöfe im politischen System der Bundesrepublik kaum politologische Literatur. Nur Joachim Hirsch⁵ und Siegfried Hoffmann⁶ gehen ausführlicher auf die Stellung der Rechnungshöfe im politischen System ein⁷. Die Rechnungshöfe sind daher eine Domäne der rechtswissenschaftlichen Literatur⁸ geblieben. Naturgemäß standen juristische Gesichtspunkte — vor allem die Einordnung der Rechnungshöfe in das Gewaltenteilungssystem des Grundgesetzes — im Vordergrund. Zu kurz kamen so wichtige Fragen wie Rechnungshof und Wandel des politischen Systems, Fragwürdigkeit der Prü-

³ *Hans Herbert v. Arnim*, *Wirksamere Finanzkontrolle bei Bund, Ländern und Gemeinden*, Wiesbaden 1978, 9.

⁴ Vgl. *Kurt Heinig*, *Das Budget*, Bd. 1, Tübingen 1949, 40 ff.

⁵ *Joachim Hirsch*, *Parlament und Verwaltung*, 2. Teil: Haushaltsplanung und Haushaltskontrolle in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart u. a. 1968.

⁶ *Siegfried Hoffmann*, *Die Kontrolle der Regierung durch parlamentarische Rechnungsprüfung im Deutschen Bundestag*, Göttingen 1970.

⁷ Diese Situation beginnt sich in jüngster Zeit — wohl in Zusammenhang mit der Diskussion um Ausgabenflut und Staatsverschuldung — etwas zu bessern. Vgl. *Gerd-Michael Hellstern / Hellmut Wollmann*, *Wirksamere Gesetzesevaluierung. Wo könnten praktikable Kontrollverfahren und Wirkungsanalysen bei Parlament und Rechnungshof ansetzen?*, ZParl 1980, 547 ff.; *Günter Mann*, *Unabhängige Kontrolleure?*, ZParl 1981, 353 ff.; *ders.*, *Rechnungshof: Opposition mit anderen Mitteln?*, ZParl 1978, 7 ff.

⁸ Vgl. dazu in letzter Zeit vor allem: *Susanne Tiemann*, *Die staatsrechtliche Stellung der Finanzkontrolle des Bundes*, Berlin 1974; *Klaus Grupp*, *Die Stellung der Rechnungshöfe in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1972; *Stefan Pelny*, *Die legislative Finanzkontrolle in der Bundesrepublik Deutschland und in den Vereinigten Staaten von Amerika*, Berlin 1972. Die kürzlich erschienene juristische Dissertation von *Andreas Greifeld*, *Der Rechnungshof als Wirtschaftlichkeitsprüfer*, München 1981, konnte leider — ebenso wie die wirtschaftswissenschaftliche Habilitationsschrift von *Kurt Reding*, *Die Effizienz staatlicher Aktivitäten*, Baden-Baden 1981, — nur noch teilweise verwertet werden.

fungsmaßstäbe, Rekrutierung des Personals etc. Vor allem wurde aber die Verbindung zwischen der öffentlichen Finanzkontrolle und der sogenannten „Planungsdiskussion“ mit ihren Problemfeldern Evaluation, Erfolgskontrolle etc. nicht hergestellt.

Im ersten Teil der Arbeit sollen daher die wichtigsten Bestimmungsfaktoren der Stellung der Rechnungshöfe im politischen System der Bundesrepublik Deutschland herausgearbeitet werden.

Der zweite Teil der Arbeit ist einem gegenwärtigen Schwerpunkt der Prüfungstätigkeit der Rechnungshöfe gewidmet, nämlich der Finanzkontrolle der Hochschulen. Der überproportionale Anstieg der Ausgaben für die Hochschulen und die zunehmende Knappheit der öffentlichen Haushalte führten zu einer verstärkten Kontrolle des Finanzgebarens der Hochschulen durch die Rechnungshöfe. Bei der Prüfung der Hochschulen — einem besonders sensiblen Sachbereich — lassen sich brennpunktartig die Schwierigkeiten der Finanzkontrolle durch die Rechnungshöfe analysieren. Hier kann einmal gut herausgearbeitet werden, welche Prüfungsmaßstäbe die Rechnungshöfe bei ihrer Kontrolle anwenden, welche „Prüfungsideologie“ der Prüfungstätigkeit zugrunde liegt etc., zum andern kann untersucht werden, wie die Rechnungshöfe mit Grenzen ihrer Kontrollkompetenz — in diesem Fall der Hochschulautonomie des Art. 5 III GG — fertig werden. Eine Inhaltsanalyse der Bemerkungen und der gesonderten Mitteilungen des Rechnungshofs Baden-Württemberg zu Hochschulfragen soll die empirische Grundlage dieser Untersuchung bilden. Aufgabe dieses Teils der Arbeit ist es daher:

- Die Grenzen der Rechnungshofkontrolle im Bereich der Universitäten aufzuzeigen,
- dabei die Möglichkeiten einer Effizienzkontrolle von Forschung und Lehre zu untersuchen,
- exemplarisch die vier gesonderten Mitteilungen sowie die Prüfungsbemerkungen des baden-württembergischen Rechnungshofs zu Hochschulfragen in den Denkschriften zur Landeshaushaltsrechnung aufgrund der unter den vorigen Punkten erarbeiteten Ergebnisse hinsichtlich Prüfungsmethodik und -maßstäben zu analysieren und
- Vorschläge zur Verbesserung der Selbststeuerung und Selbstkontrolle der Universitäten als Alternative zur Fremdkontrolle zu erarbeiten.