

Schriftenreihe der Deutschen Universität  
für Verwaltungswissenschaften Speyer

---

Band 237

# Neue Wege in der Finanzkontrolle

Beiträge zur Tagung der Deutschen Universität  
für Verwaltungswissenschaften

Herausgegeben von

Hermann Hill und Holger Mühlenkamp



Duncker & Humblot · Berlin

HERMANN HILL/HOLGER MÜHLENKAMP (Hrsg.)

Neue Wege in der Finanzkontrolle

Schriftenreihe der Deutschen Universität  
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Band 237

# Neue Wege in der Finanzkontrolle

Beiträge zur Tagung der Deutschen Universität  
für Verwaltungswissenschaften

Herausgegeben von

Hermann Hill und Holger Mühlenkamp



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

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

© 2019 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde

Druck: Meta Systems Publishing & Printservices GmbH

Printed in Germany

ISSN 2197-2842

ISBN 978-3-428-15622-1 (Print)

ISBN 978-3-428-55622-9 (E-Book)

ISBN 978-3-428-85622-0 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Die Welt hat sich verändert! Im modernen Management hat sich dafür der Begriff VUCA eingebürgert (Volatilität, Unsicherheit, Komplexität und Ambiguität (Mehrdeutigkeit)). Vor allem die Digitalisierung bringt mit Big Data, Vernetzung und Echtzeit-Rückkopplungen neue Herausforderungen für das Verwaltungshandeln.

Dies hat auch Auswirkungen für die gesetzliche Programmierung und die Kontrolle durch Gerichte und Rechnungshöfe. Zum ersten Thema fand am 18./19. Mai 2017 eine Tagung der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften in Zusammenarbeit mit dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages im Bundestag in Berlin statt. Die Ergebnisse sind in Hermann Hill/Joachim Wieland (Hrsg.), Zukunft der Parlamente – Speyer Konvent in Berlin, Duncker & Humblot, Berlin 2018 dokumentiert.

Zum zweiten Thema haben wir am 6./7. März 2018 in Speyer eine Tagung „Neue Wege in der Finanzkontrolle“ veranstaltet. Dieser Band enthält überarbeitete Referate aus dieser Tagung. Daran nahmen Vertreterinnen und Vertreter aus dem Europäischen Rechnungshof, dem österreichischen und dem schweizerischen Rechnungshof, aus dem Bundesrechnungshof und verschiedenen Landesrechnungshöfen sowie von kommunalen Prüfbehörden teil.

Der Band enthält aktuelle und zukunftsweisende Berichte und Denkanstöße zur Arbeit der Rechnungshöfe. Damit wollen wir über die Tagung hinaus eine breitere Diskussion möglicher Zukunftsperspektiven anregen.

Wir danken Herrn Timon Hölle, Master of Public Administration, für die organisatorische Betreuung bei der Tagung und die redaktionelle Bearbeitung des Bandes.

Speyer, im Juli 2018

*Hermann Hill  
Holger Mühlenkamp*



## Inhaltsverzeichnis

<i>Holger Mühlenkamp</i>	
Einführende Überlegungen zur Finanzkontrolle durch Rechnungsprüfungs- behörden .....	9
<i>Jan Fasswald und Frank Scherwa</i>	
Digitalisierung der Verwaltung – Auswirkungen auf die Prüfung .....	25
<i>Andreas Utsch</i>	
Vergleichende Prüfung bei Kommunen in Rheinland-Pfalz „Leichter gesagt als getan“ .....	35
<i>Ulrich Keilmann und Felix Volk</i>	
Vergleichende überörtliche Prüfung in Hessen .....	49
<i>Karl-Heinz Binus</i>	
Peer Review als Mittel zur Verbesserung von Effektivität und Effizienz der Finanzkontrolle .....	63
<i>Brigitte Mandt</i>	
Die Finanzkontrolle in den Ländern durch Rechnungshöfe .....	77
<i>Gunnar Schwarting</i>	
Risikomanagement und risikoorientierte Prüfung in Kommunen .....	95
<i>Hermann Hill</i>	
Prüfung situativ-experimentellen Verwaltungshandelns .....	105
<i>Harald Ebner, Anna Rossoll und Liane Stangl</i>	
Neue Wege in die Finanzkontrolle: Prüfung wirkungsorientierten Verwal- tungshandelns .....	119
Verzeichnis der Autoren .....	137



# **Einführende Überlegungen zur Finanzkontrolle durch Rechnungsprüfungsbehörden**

Von Holger Mühlenkamp

## **I. Einführung**

Ziel dieses Beitrags ist eine Skizze der Funktionsweise, des Gegenstandes und der Notwendigkeit der Finanzkontrolle, wobei der Ausbildung des Verfassers geschuldet die ökonomische Perspektive im Vordergrund steht. „Finanzkontrolle“ meint die Überwachung der Haushalts- und Wirtschaftsführung administrativer und wirtschaftlicher Einheiten im öffentlichen Sektor durch im Idealfall unabhängige Organe. Organe bzw. Träger der Finanzkontrolle sind die Rechnungsprüfungsbehörden. Dies meint in Deutschland zum einen den Bundesrechnungshof und die Landesrechnungshöfe, die für die Prüfung von Bund bzw. Ländern zuständig sind. Auf kommunaler Ebene ist zwischen der örtlichen und überörtlichen Prüfung zu unterscheiden. Die örtliche Rechnungsprüfung erfolgt im Regelfall durch die kommunalen Rechnungsprüfungsämter, während die überörtliche Prüfung – je nach Bundesland – entweder von den Landesrechnungshöfen, speziellen überörtlichen Prüfungseinrichtungen oder speziellen Abteilungen in der Landesverwaltung wahrgenommen wird.<sup>1</sup> Die Prüfergebnisse der Rechnungshöfe und der überörtlichen Kommunalprüfung werden regelmäßig mittels sog. Bemerkungen und (Kommunal-)Prüfberichten u.ä. publiziert. Darüber hinaus erscheinen zumindest auf Seiten der Rechnungshöfe anlassbezogene Veröffentlichungen wie Sonder- oder Beratungsberichte. Die genannten Publikationen stehen Regierung, Parlament/Gemeinderat und der Öffentlichkeit zur Verfügung. Die Ergebnisse der örtlichen kommunalen Rechnungsprüfung sind dagegen üblicherweise an Bürgermeister/Gemeindevorstand und Gemeinderat adressiert.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Im Folgenden, zweiten Abschnitt wird der Begriff der „Finanzkontrolle“ den Begriffen „Überwachung“ und „Kontrolle“ gegenübergestellt. Im dritten Abschnitt erfolgt eine Skizze der Rolle der Finanzkontrolle im Rahmen des Haushaltskreislaufs. Abschnitt 4 hat den Gegenstand der Prüfung/Finanzkontrolle zum Gegenstand. Die Notwendig-

---

<sup>1</sup> Zur kommunalen Finanzkontrolle vgl. *Glöckner/Mühlenkamp* (2009).

keit der Finanzkontrolle und insbesondere auch der Wirtschaftlichkeitskontrolle wird im fünften Abschnitt behandelt. Der sechste und letzte Abschnitt skizziert die gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen der Finanzkontrolle

## 1. Zum Begriff der Finanzkontrolle

Der Begriff „Finanzkontrolle“ wurde erstmals 1985 in § 1 Satz 1 des Gesetzes über den Bundesrechnungshof (Bundesrechnungshofgesetz – BRHG) kodifiziert.<sup>2</sup> Um eine sprachliche Konfusion, die gerade dann droht, wenn verschiedene Disziplinen – wie hier Recht und Wirtschaftswissenschaften – aufeinandertreffen, zu verhindern, ist dieser Begriff näher zu spezifizieren.

In der Betriebswirtschaftslehre wird im vorliegenden Kontext zwischen „Überwachung“, „Prüfung“ und „Kontrolle“ unterschieden (vgl. Abb. 1).<sup>3</sup> *Überwachung* ist der Oberbegriff, unter den Prüfung und Kontrolle subsumiert werden. Überwachung meint in allgemeinste Form, die Beurteilung von Soll-Zuständen im Vergleich zu Ist-Zuständen, mit dem Ziel, Soll- und Ist-Zustände in Übereinstimmung zu bringen. Bei Überwachung handelt sich also um eine Abweichungsanalyse, die in Hinblick auf Zeitpunkt, Häufigkeit, Anlass, Zielsetzung, Durchführende etc. sehr unterschiedlich erfolgen kann und auf die Einhaltung/Erreichung von Soll-Zuständen hinwirken soll.

Eine *Prüfung* kann extern (z. B. durch Wirtschaftsprüfer oder Rechnungsprüfungsbehörden) oder intern (z. B. durch die Innenrevision) erfolgen. Entscheidendes Merkmal der Prüfung ist die *Unabhängigkeit* der Prüfer, d. h. der oder die Prüfer sind nicht in den zu überprüfenden Prozess involviert und nicht für das Prozessergebnis verantwortlich. Eine Prüfung liegt vor, wenn eine Überwachungsaktivität nicht fest in den Arbeitsablauf integriert ist und der Prüfer nicht für das Ergebnis des überwachten Arbeitsprozesses verantwortlich ist. Für die Überwachungshandlung und das Überwachungsergebnis dagegen trägt der Prüfer Verantwortung. Prüfer werden in diesem Kontext als unabhängige (nicht weisungsgebundene), nicht am Ist-Zustand beteiligte Dritte bezeichnet.<sup>4</sup> In den Haushaltsordnungen (z. B. §§ 88 ff. BHO), den Gemeindeordnungen und Kommunalprüfungsgesetzen ist regelmäßig von einer Prüfung (durch die Rechnungsprüfungsbehörden) die Rede.

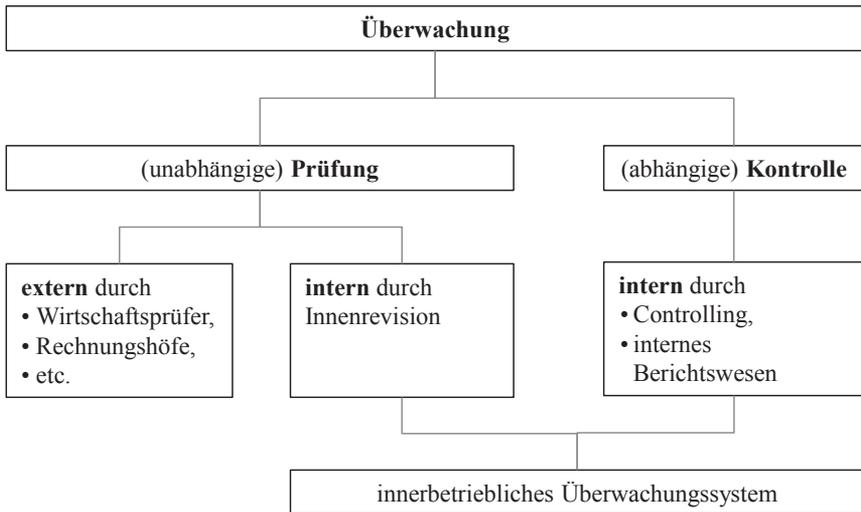
Eine *Kontrolle* erfolgt intern. Dabei ist die kontrollierende Person in den zu überwachenden Prozess eingebunden bzw. für den Prozess und damit den Ist-Zustand verantwortlich. Die mit der Kontrolle beauftragten Personen sind

---

<sup>2</sup> Vgl. Reus/Mühlhausen (2010), S. 2.

<sup>3</sup> Vgl. z. B. Eichhorn (1980), Baetge (1993) u. Küting/Busch (2009).

<sup>4</sup> Vgl. Eichhorn (1980), S. 23.



Quelle: In Anlehnung an Eichhorn (1980), S. 25.

Abb. 1: Terminologie – Überwachung, Prüfung und Kontrolle

zudem regelmäßig weisungsgebunden und können anders als Prüfer die Art und Weise sowie den Gegenstand der Kontrolle wenigstens nicht vollständig nicht in eigenem Ermessen bestimmen. Interne Kontrolle und interne Prüfung bilden das interne bzw. innerbetriebliche Überwachungssystem.

Wenn nun die Tätigkeit der Rechnungshöfe als „Finanzkontrolle“ bezeichnet wird, steht dies in Widerspruch zum betriebswirtschaftlichen Verständnis der Kontrolle, denn die Rechnungshöfe überwachen extern sowie unabhängig und frei.<sup>5</sup> Rechnungshöfe sind also im betriebswirtschaftlichen Sinne keine (abhängigen) Kontrolleure, sondern (unabhängige) Prüfer. Am ehesten könnte man die örtliche Prüfung auf kommunaler Ebene durch die kommunalen Rechnungsprüfungsinstitutionen als „Kontrolle“ bezeichnen, weil die örtliche Rechnungsprüfung regelmäßig zumindest nicht völlig frei in Hinblick auf das Ausmaß der Überwachung (in Hinblick auf Wirtschaftlichkeit) ist.

## 2. Die Stellung der Finanzkontrolle im sog. Haushaltskreislauf

Die Finanzkontrolle übernimmt im Kern die Überwachungsfunktion, die in der Betriebswirtschaftslehre Bestandteil des sog. Managementkreislaufs und

<sup>5</sup> Vgl. Reus/Mühlhausen (2010), S. 2.