

präsidenten sowie 15 Vizepräsidenten, je einem aus den Staaten der EU. An der Spitze der Verwaltung des Ausschusses steht ein auf fünf Jahre gewählter Generalsekretär. Der Ausschuss der Regionen ist nicht mit dem Ausschuss der Ständigen Vertreter (AstV) zu verwechseln.

Zum Thema Subsidiarität ist die Festschrift für Bischof *Dr. Josef Homeyer*, Hildesheim, zu empfehlen: *Auf neue Art Kirche zu sein: Wirklichkeiten – Herausforderungen – Wandlungen*. Hrsg. *Werner Schreier* und *Georg Steins*. München 1999.

Bereits erschienen zu dem Thema Europa sind in dieser Zeitschrift: *Wirtschafts- und Sozialausschuss* (VR 1995, 210), *Europäischer Gerichtshof* (VR 1997, 77), *Europäische Zentralbank* (VR 1998, 153), *Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* (VR 1999, 32).

Dr. Stefan Bajohr, Düsseldorf

Parlamentarische Prüfung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Rechnungshöfe

1. Ausgangslage

Zu den Aufgaben der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zählt die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und der Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung¹ nicht nur der Exekutive, sondern – soweit deren verwaltungsmäßiges Handeln berührt ist – auch der Judikative² und selbst der Legislative³. Darüber hinaus unterliegen die Sondervermögen und Betriebe des Bundes bzw. der Länder und selbst die Geheimfonds dem Kontrollauftrag, den die Verfassungen den Rechnungshöfen erteilen⁴. Kein Bereich öffentlicher Verwaltung und öffentlich-rechtlicher wirtschaftlicher Betätigung – bis hin zu den Rundfunkanstalten – soll dem möglichen Zugriff der Rechnungsprüfungsbehörden prinzipiell entzogen sein. Diese Lückenlosigkeit der Finanzkontrolle⁵ ist eines der wesentlichen Ergebnisse der Reform der Finanzverfassung und des Haushaltsrechts von 1969 ff.

Seither entstand eine Fülle von Schriften, die sich mit der Stellung der Rechnungshöfe im Verfassungsgefüge, mit Art und Umfang ihrer Aufgaben und Befugnisse, mit den Garantien, welche die Verfassungen den Rechnungshöfen ausstellen, mit ihrer personellen und sächlichen Ausstattung, mit ihrer Geschäftsverteilung oder ihrem Verhältnis zur Öffentlichkeit beschäftigen⁶. Diese Veröffentlichungen trugen und tragen dazu bei, Streit- und Zweifelsfragen zu klären, die Arbeit der Rechnungshöfe im Verhältnis zu den geprüften Stellen zu analysieren, zu erläutern und effizienter zu machen.

Bei allen Unterschieden hinsichtlich der Fragestellungen und Forschungsinteressen, der Hypothesenbildung und des Herangehens an die Thematik sowie der Durchdringung der

Rechts- und Literaturlage eint die meisten dieser Schriften die Fokussierung ihrer Blickrichtung auf die Interna von Rechnungshöfen, auf das Verhältnis der Rechnungshöfe zu ihren Prüfungsgegenständen und auf das die Rechnungshöfe betreffende Rechtssystem. Soweit ersichtlich, kehrt *nicht eine* Publikation ihr Forschungsinteresse um; keine fragt also danach, wie die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Institution Rechnungshof geregelt ist, von wem und in welcher Weise die Finanzkontrollbehörde kontrolliert wird, wie eingehend und effizient diese Kontrolle ist, welche Folgerungen Kontrolleur und Kontrollierter aus der Prüfung ziehen und wie wirtschaftlich die Rechnungshöfe arbeiten.

Es soll im Folgenden anhand des Beispiels von Nordrhein-Westfalen ein erster Versuch unternommen werden, Antworten auf diese Fragen zu geben.

2. Die Prüfung des Rechnungshofes durch das Parlament

§ 101 der Landeshaushaltsordnung des Landes Nordrhein-Westfalen (LHO NRW) bestimmt in Übereinstimmung mit § 47 Abs. 2 des Haushaltsgrundsatzgesetzes (HGrG), dass „die Rechnung des Landesrechnungshofs [...] von dem Landtag geprüft [wird], der auch die Entlastung erteilt“. Die Kommentierung zu dieser Vorschrift ist sich hinsichtlich des Verhältnisses der Entlastung des Rechnungshofes zu derjenigen der Regierung nicht einig. Während *Giesen* und *Fricke* die Ansicht vertreten, es könne sich, da das Gesetz keine zweifelsfreie Festlegung treffe, durchaus um zwei voneinander getrennte Entlastungsvorgänge handeln⁷, hält *Piduch* eine solche Auffassung für „verfassungsrechtlich bedenklich“: Die Rechnung des Rechnungshofes sei Teil der von der Regierung vorzulegenden Haushaltsrechnung und werde im regulären Entlastungsverfahren mitgeprüft. Insoweit bleibe kein Raum, für den Rechnungshof ein gesondertes Entlastungsverfahren durchzuführen⁸.

In der Praxis ist das Verfahren in Nordrhein-Westfalen seit der 8. Wahlperiode (1975–1980) so geregelt, dass der Landtag seinen Ausschuss für Haushaltskontrolle jeweils zu Beginn einer Legislaturperiode ermächtigt, die Rechnungen des Rechnungshofes zu kontrollieren⁹. Der Ausschuss wiederum

¹ Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG und entsprechende Vorschriften in den Landesverfassungen, vgl. dazu *Erwin Adolf Piduch*, *Bundeshaushaltsrecht*, 2. Aufl., Stuttgart (Stand: 31. Erg. Lfg. 1994), Anhang zu Art. 114 GG. Siehe auch § 88 Abs. 1 BHO/LHO.

² Vgl. *Klaus Vogel/Paul Kirchhof*, *Kommentar zum Bonner Grundgesetz*, 31. Lfg. (Zweitbearbeitung) 1973, Rdnr. 128 zu Art. 114 GG.

³ Vgl. *Helmut Schulze-Fielitz*, *Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe*, in: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Heft 55, Berlin/New York 1996, S. 231 ff. (241).

⁴ Vgl. *Vogel/Kirchhof* (Fn. 2), Rdnr. 126 zu Art. 114 GG.

⁵ Vgl. *Klaus Grupp*, *Die Stellung der Rechnungshöfe in der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der historischen Entwicklung der Rechnungsprüfung*, Berlin 1972, S. 167; *Herbert Rischer*, *Finanzkontrolle staatlichen Handelns*, Heidelberg 1995 S. 320; *Friedrich Schäfer*, *Zur Stellung des Präsidenten des Bundesrechnungshofs*, in: *Eckart Schiffer/Helmut Karehnke* (Hrsg.), *Verfassung, Verwaltung, Finanzkontrolle*. Festschrift für Hans Schäfer, Köln/Berlin/Bonn/München 1975, S. 147 ff. (152).

⁶ Vgl. die neuere Literaturübersicht bei *Heinz Günter Zavelberg*, *Rechnungsprüfung/Rechnungshof*, in: *Ergänzbare Lexikon des Rechts*, Neuwied, 6/1080, 1999, S. 1 ff. (7 ff.).

⁷ *Hans Adolf Giesen/Eberhard Fricke*, *Das Haushaltsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen*. Kommentar, München 1972, Rdnr. 2 zu § 101 LHO NRW.

⁸ *Piduch* (Fn. 1), Rdnr. 1 zu § 101 BHO.

⁹ Vgl. LT NRW, Plenarprotokolle 8/4 vom 26. 6. 1975, S. 114, 9/3 vom 12. 6. 1980, S. 68, 10/3 vom 10. 6. 1985, S. 40, 11/3 vom 13. 6. 1990, S. 43, 12/4 vom 7. 7. 1995, S. 127.

setzt für die Dauer der jeweiligen Wahlperiode eine Kommission ein, der er die Prüfung der Rechnung des Landesrechnungshofs (LRH) überträgt und der aus jeder Fraktion mindestens eine bzw. ein namentlich bestimmte(r) Abgeordnete(r) angehören¹⁰.

Dieser Kommission arbeitet ein Mitglied des LRH zu, das nicht an der Mittelbewirtschaftung dieser Einrichtung beteiligt und insofern „unabhängig“ ist¹¹. Es ist vom Präsidenten bzw. der Präsidentin des LRH im Einvernehmen mit dem Präsidenten oder der Präsidentin des Landtages ermächtigt, die Haushaltsrechnungen der Finanzkontrollbehörde zu prüfen und erstellt auf der Grundlage dieser Prüfungen für die Kommission einen vertraulichen vorbereitenden Prüfungsbericht. In der 12. Wahlperiode (1995–2000) wurden drei Prüfungsberichte gefertigt; sie bezogen sich auf die Haushaltsjahre 1993 bis 1997 und hatten einen Umfang von sieben, achtzehn und fünfzehn Manuskriptseiten¹².

Damit gleicht das in Nordrhein-Westfalen und ähnlich in anderen Ländern abgewickelte Verfahren für die Rechnungsprüfung des Rechnungshofes zwar nicht mehr der vor der Finanzverfassungsreform geltenden Selbstprüfung (§§ 88 Abs. 4, 108 Abs. 3 der Reichshaushaltsordnung), gegen die in der Literatur zutreffend verfassungsrechtliche Einwände geltend gemacht wurden¹³. Es kommt ihr aber doch immer noch recht nahe.

So sind eigenständige Prüfungserhebungen durch die Kommission als ganzer oder durch einzelne ihrer Mitglieder nicht vorgesehen. Stattdessen findet – auf der Grundlage des schriftlichen Vorprüfungsberichts des Mitglieds des LRH – lediglich eine Besprechung der Kommission mit dem vorprüfenden Mitglied und der Präsidentin bzw. dem Präsidenten des LRH statt. Hierbei kommt es vor, dass solche Mängel der Mittelbewirtschaftung erörtert werden, auf die das berichterstattende Rechnungshofmitglied bereits aufmerksam gemacht hat und deren Abstellung bereits zugesichert wurde. Bei dieser Verfahrensweise ist es für die Kommission so gut wie ausgeschlossen, darüber hinausgehende oder davon abweichende Zweifel an der Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Rechnungshofs anzu-melden. Auch deshalb kann es nicht wundernehmen, dass es im Ergebnis dieser Besprechungen noch keinmal Anlass zu Beanstandungen gab, die einer Entlastung des Rechnungshofes hätten entgegenstehen können.

Wie die Ordnungsmäßigkeit, so unterstellt die Kommission des Landtages ohne Einsichtnahme in die Belege die Sparsamkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des LRH. Dabei kommt ihr entgegen, dass die Rechnungshöfe aus ihrem Selbstverständnis heraus in der Regel bemüht sind, „in den eigenen Angelegenheiten Sparsamkeit vorzuleben“¹⁴ – wobei es in dem hier vorliegenden Zusammenhang unerheblich ist, ob der Sparsamkeitsgrundsatz im Begriff der Wirtschaftlichkeit enthalten ist¹⁵ oder nicht¹⁶. Sparsamkeit liegt dann vor, wenn eine gegebene Aufgabe mit geringstmöglichem Aufwand wahrgenommen wird (Kostenminimierungsgrundsatz)¹⁷. Hierüber herrscht – obzwar der Begriff in Gesetzestexten erwähnt¹⁸, allerdings nirgendwo rechtlich verbindlich definiert wird¹⁹ – in der Literatur und in der Praxis weitgehende Übereinstimmung. Auf die Prüfung der Rechnung des LRH Nordrhein-Westfalen angewendet heißt dies, dass diese oberste Landesbehörde ihre Aufgabe der Kontrolle der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes mit einem Minimum an Personaleinsatz und Verbrauch sächlicher Mittel erledigt.

Zur Verifizierung dieser Annahme könnte es sich anbieten, den Landeshaushalt und den Haushalt des LRH (Einzelplan 13) hinsichtlich der Entwicklung

- bei den Planstellen und Stellen sowie
- bei den sächlichen Verwaltungsausgaben (Obergruppen 51 bis 54 des Gruppierungsplans)

während der 12. Wahlperiode miteinander zu vergleichen.

So waren im Haushaltsjahr 1995 beim Land insgesamt 345 427 Planstellen und Stellen etatisiert; im Haushaltsplan 2000 sind es 343.632. Der Rückgang betrug also 0,22 Prozent. Dahingegen sank das Personalsoll beim Einzelplan 13 im gleichen Zeitraum von 464 auf 458, also um 1,3 Prozent. Auf den ersten Blick könnte dies darauf hindeuten, dass der LRH personalwirtschaftlich sparsamer arbeitete als das Land insgesamt. Einerseits relativiert sich dieser Befund, wenn man berücksichtigt, dass die Landesverwaltungen ihren Stellenbestand durchaus umfangreicher reduzierten, als es nach dem 0,22-Prozent-Ergebnis scheint. Der Gesamteindruck verfälscht sich dadurch, dass – politisch gewollt – der Stellenbestand bei der Polizei und der Finanzverwaltung jedenfalls nicht sank, in den Schulen sogar angehoben wurde. Andererseits stellt sich auch der Stellenrückgang beim LRH anhand der bloßen Haushaltsdaten unvollständig dar. Tatsächlich wurden im Zuge der 1995 erfolgten Eingliederung der bis dahin dezentral ressortierenden staatlichen Vorprüfungsstellen in den Geschäftsbereich des LRH rd. 150 von etwa 600 Planstellen/Stellen abgebaut²⁰. Ein klares Ergebnis bezüglich der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des LRH im Vergleich zur Landesverwaltung ist also aus den Haushaltsdaten, ohne Vor-Ort-Prüfung im LRH selbst, nicht zu gewinnen.

Auch die Gegenüberstellung der sächlichen Verwaltungsausgaben fördert keineswegs Eindeutiges zutage. So ergibt ein Vergleich des Haushalts-Ists 1995 mit dem Haushaltsplan 2000, dass die sächlichen Verwaltungsausgaben beim Land insgesamt um 16 Prozent wuchsen; beim LRH sind es

¹⁰ Vgl. z. B. für die 12. Wahlperiode Landtag NRW, Ausschussprotokoll 12/60 vom 10. 10. 1995, S. 3.

¹¹ Zur Unabhängigkeit der Mitglieder von Rechnungshöfen vgl. *Hans-Ernst Folz/Regina Herrmann*, Die richterliche Unabhängigkeit der Mitglieder der Rechnungshöfe, in: JZ 1973, 769 ff.; *Karl Wittrock*, Warum muß Finanzkontrolle unabhängig sein?, in: DVBl. 1984, S. 823 ff.; *Hans Blasius*, Zur Unabhängigkeit der Mitglieder der Rechnungshöfe, in: Verwaltungsrundschau 1990, 124 ff.

¹² Prüfungsmittelungen vom 12. 12. 1995, vom 14. 1. 1997 und vom 26. 4. 1999 (im Archiv des Verf.).

¹³ Vgl. *Piduch* (Fn. 1), Rdnr. 1 zu § 101 BHO.

¹⁴ *Hans Herrmann Bucker*, Personalwirtschaft beim Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen, in: Präsident des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), 40 Jahre Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen 1948–1988, Düsseldorf 1988, S. 51 ff. (51).

¹⁵ So etwa *Walter Krebs*, Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit als Kontrollmaßstäbe des Rechnungshofs, in: Hans Herbert von Arnim (Hrsg.), Finanzkontrolle im Wandel, Berlin 1989, S. 65 ff. (70); *Hans Herbert von Arnim*, Grundprobleme der Finanzkontrolle, in: DVBl. 1983, 664 ff. (665); *ders.*, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, Berlin 1988, S. 49; *Vogel/Kirchhof* (Fn. 2), Rdnr. 101 zu Art. 114 GG; *Klaus Grupp*, Die „Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“ im Haushaltsrecht, in: JZ 1982, 231 ff. (233); *Wolfgang Sigg*, Die Stellung der Rechnungshöfe im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. Zugleich ein Beitrag zur Finanzkontrolle der Universitäten, Berlin 1983, S. 52; *Susanne Tiemann*, Die staatsrechtliche Stellung der Finanzkontrolle des Bundes, Berlin 1974, S. 133. *Eberhard Menzel* hält anscheinend beide Begriffe sogar für austauschbar, vgl. Der staatsrechtliche Standort der Finanzkontrolle in der Bundesrepublik und im Ausland, in: DÖV 1968, 593 ff. (595).

¹⁶ So etwa *Bert Rürup*, Perspektiven der Haushaltskontrolle, in: Wirtschaftsdienst, 1980, 299 ff.; *Klaus Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, München 1980, S. 437 f.; *Rischer* (Fn. 5), S. 242, 257.

¹⁷ Vgl. *Zavelberg* (Fn. 6), S. 3; *Andreas Greifeld*, Der Staat als Wirtschaftlichkeitsprüfer. Ein Beitrag zur Verwaltungslehre, München 1981, S. 36.

¹⁸ Beispielsweise in §§ 6 Abs. 1, 12 Abs. 3, 19 Abs. 2 HGrG, 7 Abs. 1, 90 Nr. 3 LHO NRW.

¹⁹ Vgl. *Greifeld* (Fn. 17), S. 6; *Grupp* (Fn. 15), S. 234. Allein die vorläufigen Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO geben Interpretationshinweise; ihnen mangelt es aber an der spezifischen Kraft des Rechtssatzes, vgl. *Peter Selmer*, Zur Intensivierung der Wirtschaftlichkeitskontrolle durch die Rechnungshöfe, in: Die Verwaltung 1990, S. 1 ff. (5).

²⁰ Weitere 150 wurden bei den Landesverwaltungen belassen, rd. 300 gingen in den Einzelplan des LRH über.

59 Prozent²¹. Dieses zunächst verblüffende Ergebnis erklärt sich leicht aus der bereits erwähnten Neuordnung des LRH durch Eingliederung der staatlichen Vorprüfungsstellen und den dadurch hervorgerufenen Mehraufwand gegenüber jenem Haushaltsjahr, in dem dieser Prozess erst begann.

Ist das Problem der Sparsamkeit nach dem Bisherigen jedenfalls nicht eindeutig zu entscheiden, so kann dennoch geprüft werden, ob die Tätigkeit des LRH wirtschaftlich war, ob also der Mitteleinsatz in einem angemessenen Verhältnis zum sozialen Nutzen stand²². Zweifellos ist diese Erkundigung nicht – wie etwa die nach der Ordnungsmäßigkeit – ausschließlich rechnerisch zu beantworten; allein die Frage, was „angemessen“ ist, lässt sich ohne wertende Gewichtung des erhofften (politischen) Erfolges nicht beantworten²³. Zwar geht es dem Verfassungsprinzip²⁴ Wirtschaftlichkeit um eine Relation von Aufwand und Erfolg²⁵, bei der die Differenz zwischen beiden möglichst deutlich zugunsten des Erfolges (Ertrages) ausfallen sollte²⁶. Weil aber „der Nutzen staatlichen Handelns [...] typischerweise nicht ausschließlich in Geld zu beziffern“ ist²⁷, fließen zwangsläufig Ermessensentscheidungen in die Beurteilung ein²⁸. Ein rationales Wirtschaftlichkeitsurteil ist also nur begrenzt möglich²⁹; eher liegen der Wirtschaftlichkeitsprüfung „höchst irrtumsanfällige Schätzurteile“ zugrunde³⁰.

Insofern ist es schwierig, wenn nicht unmöglich, der mehr als dreißig Jahre alten Forderung *Hüttls* nachzukommen, das Verwaltungshandeln (hier: das Handeln des LRH) unter ökonomischen Gesichtspunkten und unter Einbeziehung betriebswirtschaftlicher Erkenntnisse zu betrachten³¹. Immerhin gibt es keine „allgemein akzeptierte Skala für den Nutzen von Maßnahmen der öffentlichen Hand“³², denn während in der Betriebswirtschaft das „Klingeln in der Ladenkasse“ der wirksamste Indikator für Wirtschaftlichkeit ist³³, kommt es im öffentlichen Sektor eben hierauf nicht an³⁴. Dort geht es „vorrangig darum, den Nutzen der Allgemeinheit bei der Erfüllung der gemeindlichen Staatsaufgaben zu steigern“³⁵.

Der Nutzen der Tätigkeit von Rechnungshöfen besteht nach weitestgehend übereinstimmender Auffassung in der Literatur wie in der politischen Praxis darin, dass er im Interesse der Öffentlichkeit darüber wacht und berichtet, wie mit dem Geld der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler umgegangen wird³⁶. Dabei drängen sie auf bessere Lösungen der Verwaltungsaufgaben, beraten Entscheidungsträger in Verwaltungen, Regierungen und Parlamenten³⁷ und entfalten durch ihre Kontrolltätigkeit eine „Präjudizwirkung“³⁸. In Zahlen messbar ist dies nicht.

3. Kosten-Nutzen-Rechnung

Dennoch ist es erlaubt und möglich, Betrachtungen hinsichtlich des Verhältnisses von Kosten zu Nutzen anzustellen. Dabei dürfte die These einige Plausibilität besitzen, wonach der – auch rechnerisch messbare – Nutzen für die Adressaten³⁹ der Jahresberichte des LRH und für die Allgemeinheit um so höher ist, je weniger sich die Kontrollbehörde der reinen Belegprüfung widmet und je mehr sie sich der „rechnungsunabhängigen Funktionsprüfung ganzer Verwaltungsabläufe, Organisationsformen und Behördenstrukturen, von der Vollzugsprüfung zur Programmprüfung, von der Vollzugskritik zur Staatsaufgabenkritik“⁴⁰ fortentwickelt. Unverkennbar ist – auch in Nordrhein-Westfalen – ein solcher Prozess im Gange: „Die Rechnungshöfe suchen ihr Image als 'Erbsenzähler' zu überwinden“⁴¹ und sie tun gut daran, „sich selbst einer Wirt-

schaftlichkeitsprüfung im Hinblick auf die 'kritische Kontrollmenge' zu unterziehen“⁴².

Allerdings scheint der Weg bis zum Ziel weit zu sein – jedenfalls dann, wenn wir *Klaus Sterns* Maßstäbe zugrunde legen. Ihm sind angesichts von Bundeshaushalten von 450 bis 480 Milliarden DM eine Milliarde DM „die kleinste Einheit“, die der Überprüfung seitens des Bundesrechnungshofes überhaupt wert wäre⁴³. Heruntergebrochen auf Nordrhein-Westfalen, dessen Haushaltsvolumen im Jahre 2000 bei 93,4 Mrd. DM liegt⁴⁴, wäre „die kleinste Einheit“ demnach mit rund 200 Millionen DM anzusetzen. Ein Blick auf die Tabelle (s. Seite 409) zeigt, dass eine solche Größenordnung nicht „die kleinste Einheit“, sondern eher die Summe aller finanziellen Auswirkungen der Prüfungstätigkeit eines Jahres ist.

Stellen wir die Kosten, die im Rahmen des Einzelplans 13 des Landeshaushalts Nordrhein-Westfalen für den LRH aufgewendet werden, und die finanziellen Auswirkungen der Tätigkeit des Rechnungshofes einander gegenüber, so ergibt sich,

²¹ Vgl. Gruppierungsübersicht zum Haushaltsplan 2000 des Landes NRW; Haushaltsrechnung 1995 des Landes NRW, Anlage zu LT-Drucks. 12/2052, S. 24, 1368 ff.

²² Vgl. zu dieser Definition von Wirtschaftlichkeit *Ulrich Eggeling*, Finanzkontrolle im Bundesstaat, Diss. Kiel 1986, S. 151.

²³ Vgl. *Gunter Kisker*, Sicherung von „Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“ durch den Rechnungshof, in: NJW 1983, 2167 ff. (2168).

²⁴ Vgl. *von Arnim*, (Fn. 15), S. 121.

²⁵ Vgl. *Friedrich Karl Vialon*, Haushaltsrecht. Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO) und zu den Finanzbestimmungen des Bonner Grundgesetzes, 2. Aufl. Berlin, Frankfurt a. M. 1959, S. 510.

²⁶ Vgl. *von Arnim* (Fn. 15), S. 664; *ders.* (Fn. 15), a. a. O., S. 26; *Helmut Kahrenke*, Der Rechnungshof als Teil der öffentlichen Kontrolle, in: Schiffer/Kahrenke (Fn. 5), S. 233 ff. (234).

²⁷ *Christoph Degenhart*, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 55, Berlin/New York 1996, S. 190 ff. (210). Vgl. auch *Helmut Kahrenke*, Zur Neufassung des Artikels 114 des Grundgesetzes, in: DÖV 1972, S. 145 ff. (153).

²⁸ Vgl. *Zavelberg* (Fn. 6), S. 3.

²⁹ Vgl. *Krebs* (Fn. 15), S. 80.

³⁰ *Von Arnim* (Fn. 15), S. 45.

³¹ Vgl. *Adolf Hüttl*, Das Wirtschaftlichkeitsprinzip in der öffentlichen Verwaltung, in: Bundesrechnungshof (Hrsg.), 250 Jahre Rechnungsprüfung, Frankfurt a. M. 1964, S. 205 ff. (217).

³² *Sigg* (Fn. 15), S. 49. Vgl. auch *Vogel/Kirchhof* (Fn. 2), Rdnr. 89 zu Art. 114 GG.

³³ Vgl. *Friedhelm Farthmann*, Die unsichtbare Hand. Wie vernünftig ist die Marktwirtschaft?, in: Der Traum der Vernunft. Vom Elend der Aufklärung, Bd. 2, Darmstadt/Neuwied 1986, S. 179 ff. (179).

³⁴ Vgl. *Rischer* (Fn. 5), S. 255.

³⁵ *Vogel/Kirchhof* (Fn. 2), Rdnr. 88 zu Art. 114 GG.

³⁶ Vgl. *Sigg* (Fn. 15), S. 27; *Udo Müller*, Die institutionelle Unabhängigkeit der Rechnungshöfe. Verfassungsmäßige Bedeutung und Gefährdungen im Rahmen der Bemühungen um haushaltswirtschaftliche Konsolidierungen, in: DVBl. 1994, 1276 ff. (1277).

³⁷ Vgl. *Menzel* (Fn. 15), S. 593.

³⁸ *Walter Krebs*, Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen. Ein Beitrag zur rechtlichen Analyse von gerichtlichen, parlamentarischen und Rechnungshof-Kontrollen, Heidelberg 1984, S. 177.

³⁹ Dies sind gemäß Art. 86 Abs. 2 Landesverfassung NRW der Landtag und die Landesregierung.

⁴⁰ *Schulze-Fielitz* (Fn. 3), S. 274.

⁴¹ Ebenda.

⁴² *Heinrich Reiner mann*, Messungsprobleme der Rechnungskontrolle, in: Die Verwaltung, 1981, S. 483 ff. (490).

⁴³ Vgl. *Klaus Stern*, Diskussionsbeitrag im Rahmen der Aussprache zum Thema „Die Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe“, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 55, Berlin/New York 1996, S. 313 ff. (315).

⁴⁴ § 1 des NRW-Haushaltsgesetzes 2000.

Tabelle: *Finanzielle Auswirkungen der Prüfungen des Landesrechnungshofs einschließlich der Vorprüfungsstellen und Rechnungsprüfungsämter in Nordrhein-Westfalen in Relation zum Volumen des Landeshaushalts (LHH), 1993 bis 1999*

Geschäftsjahr des LRH	kassenwirksam		nicht kassenwirksam		Volumen des LHH	Kassenwirksame Beträge in % des LHH	Ausgaben des LRH (Epl. 13) in Millionen DM	LRH-Ausgaben in % der kassenwirksamen Beträge
	einmalig	mehrfährig	einmalig	mehrfährig				
	in Millionen DM							
1993/94	48,3	1,6	17,4	13,3	79.972	0,062	17,4	²
1994	77,7	3,7	12,9	9,8	82.535	0,098	18,0	²
1995	84,1	0,8	2,3	7,6	86.332	0,098	44,3 ¹	52,2
1996	81,3	2,4	17,9	25,8	86.057	0,097	56,8	67,9
1997	97,1	2,9	46,2	7,0	88.472	0,113	58,0	58,0
1998	120,2	4,5	40,3	79,4	88.312	0,141	59,5	47,7
1999	172,2	17,7	20,6	19,9	90.168	0,211	63,5	33,4

1 Von 1995 an sprunghafter Anstieg infolge der Eingliederung der Rechnungsprüfungsämter in den Einzelplan 13, Landesrechnungshof.

2 Keine Berechnung, weil Vergleichbarkeit mit Zahlen ab 1995 nicht gegeben: Vorprüfungsstellen und Rechnungsprüfungsämter nicht im Einzelplan des LRH enthalten.

Quellen: Berichte des Landesrechnungshofes über die Geschäftsjahre 1993/94, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, Anlagen zu LT NRW-Drucksachen 11/7330, S. 183; 12/113, S. 181; 12/1351, S. 147 f.; 12/2053, S. 152 f.; 12/3097, S. 230 f.; 12/3969, S. 304 f., 13/15, S. 23, 291 f.; Finanzbericht Nordrhein-Westfalen 2000 (=LT NRW, Drucksache 12/4201), S. A 137. Haushaltsrechnungen des Landes Nordrhein-Westfalen 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, Anlagen zu LT NRW, Drucksachen 12/112, S. 1489, 12/1350, S. 1563, 12/2052, S. 1377, 12/3096, S. 1339, 12/3968, S. 1373, 13/14, Bd. 2, S. 530 f.; Haushaltsplan 2000, hier: Haushaltsgesetz, S. 18 f., und Einzelplan 13; Schreiben der Präsidentin des LRH NRW vom 20. 01. 2000 an den Verfasser.

dass diese beiden Größen während der 12. Legislaturperiode des Landtags in einem Verhältnis von 1:2 bis 1:4 standen (vgl. Tabelle). Der LRH erweist sich bei dieser Betrachtungsweise als relativ einträglich: Eine Bedienstete bzw. ein Bediensteter des Rechnungshofes „brachte“ 1999 rund 500 000 DM in die Landeskasse ein. Zum Vergleich: Ein/e Steuerfahnder/in spielt zwischen 730 000 und fast 1 Million DM jährlich herein⁴⁵.

Im Verhältnis zum Volumen des Landeshaushalts erscheint der Beitrag des Rechnungshofes marginal: Gerade einmal 0,1 bis 0,2 Prozent der Gesamtausgaben werden durch seine Tätigkeit wieder hereingeholt. Zu berücksichtigen ist dabei allerdings, dass die Relation günstiger ausfiele, wenn die finanziellen Ergebnisse, die mehrjährig oder auf Dauer wirken, in jedem Folgejahr hinzugechnet würden. Auch ist zu fragen, ob auf dem Hintergrund äußerst geringer Spielräume im Landeshaushalt eine Orientierung an dessen Gesamtvolumen überhaupt zulässig ist. Dürfte nicht vielmehr allein die sogenannte „freie Spitze“ als Maßstab einer Kosten-Nutzen-Analyse herangezogen werden⁴⁶? Dies wären – „freie Spitze“ definiert als politisch zur Verfügung stehende „Streit“masse – rund 33 Prozent des Haushaltsvolumens⁴⁷, in Nordrhein-Westfalen 1999 also rd. 31 Milliarden DM. Die Relation verbesserte sich dann (immer noch unter Vernachlässigung mehrjähriger Wirkungen) auf immerhin 0,75 Prozent.

All die vorangegangenen Berechnungen greifen indes zu kurz: Mit ihnen kann nicht der qualitative Effekt von Rechnungshöfen erfasst werden, der bereits darin besteht, dass sie existieren und arbeiten⁴⁸. Regierungen und Verwaltungen (auch diejenigen der Parlamente), Fraktionen und Gerichte, Universitäten, öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, Kammern, Stiftungen, Unternehmen des öffentlichen Rechts, auch Gemeinden und Zuwendungsempfänger gingen gewiss sorgloser mit den ihnen anvertrauten Steuergeldern um, wenn nicht die Prüfung durch den Rechnungshof als jederzeitige Möglichkeit ins Haus stünde. Obgleich die präventive Wirkung nicht quantifiziert werden kann, ist doch unbestritten, dass sie vorhanden ist und weit über die aus der Tabelle ersichtlichen Beträge hinaus ausgabemindernd, wenn nicht – vermeintlich – wirkt. Es dürfte mithin die „Angemessenheit“ des Verhältnisses der Kosten eines Rechnungshofes zu seinem gesellschaftlichen Nutzen⁴⁹ sehr wahrscheinlich sein⁵⁰.

4. Parlamentarische Prüfung und Unabhängigkeit des Rechnungshofs

Dennoch kann das derzeitige Verfahren bei der Prüfung der Rechnung des LRH, wie sie § 101 LHO NRW dem Landtag zur Aufgabe macht, nicht befriedigen. Solange die Abgeordneten oder zumindest die vom Landtagsausschuss für Haushaltskontrolle benannten Kommissionsmitglieder nicht selbst das Recht haben, die unmittelbar Verantwortlichen „zu fragen und

Antwort zu erhalten“ und die „Macht, selbst zu untersuchen, Akten und Zeugen einzufordern und zu entscheiden“⁵¹, so lange genügt die Praxis der parlamentarischen Rechnungsprüfung nicht modernen Standards demokratischer Kontrolle.

Wenn eine Selbstprüfung nicht stattfinden soll⁵², wenn also trotz einheitlicher Haushaltsrechnung für die gesamte Landesverwaltung zwei Entlastungsverfahren vorgesehen sind und praktiziert werden (das eine für die Landesregierung gemäß Art. 86 Abs. 1 Landesverfassung in Verbindung mit § 114 Abs. 1 und 2 LHO, das andere für den LRH gemäß § 101 LHO), dann muss für den Rechnungshof ein Weg gefunden werden, die bei ihm durchgeführte Kontrolle an das Verfahren anzupassen, das er selbst gegenüber der Landesverwaltung anwendet. Anderenfalls bliebe der Rechnungshof im Gegensatz zur Landesverwaltung weitestgehend ungeprüft und nähme damit eine Sonderstellung ein, die vom Gesetzgeber nicht gewollt wäre.

⁴⁵ Beide Berechnungen ohne Geltendmachung von Personal- und Sachmitteln für die Bediensteten. Zum Beitrag der Steuerfahndung vgl. Schreiben des Finanzministers NRW vom 4. 9. 1996 an den Verf.

⁴⁶ Vgl. auch *Grupp* (Fn. 15), S. 235.

⁴⁷ Vgl. Infodienst Haushalts- und Finanzpolitik. Vier rot-grüne Haushalte im Überblick, hrsg. von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Landtag Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1997, S. 13.

⁴⁸ *Günter Schmölders*, Finanzpolitik, 3. Aufl. Berlin/Heidelberg/New York 1970, S. 433; *Albert von Mutius*, Kann die Finanzkontrolle dazu beitragen, die Funktionsfähigkeit der Demokratie zu stärken? – Gedanken aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: Wolfgang Böning, Albert von Mutius (Hrsg.), Finanzkontrolle im repräsentativ-demokratischen System, S. 161 ff. (171); *Wittrock* (Fn. 11), S. 824.

⁴⁹ „Eine allgemein akzeptierte Skala“ hierfür „existiert nicht“, vgl. *Sigg* (Fn. 15), S. 49.

⁵⁰ Diese Bewertung erfolgt nicht aufgrund betriebswirtschaftlicher Berechnungen, sondern unter Inanspruchnahme eines Sachurteilsspielraums bei der Beurteilung von Wirtschaftlichkeit im öffentlichen Sektor, vgl. *Gernot Korthals*, Wirtschaftlichkeitskontrollen unter besonderer Berücksichtigung von Erfolgskontrollen, in: Hans Herbert von Arnim/Klaus Lüder (Hrsg.), Wirtschaftlichkeit in Staat und Verwaltung, Berlin 1993, S. 87 ff. (96).

⁵¹ *Kurt Heinig*, Haushaltskontrolle, in: Wilhelm Gerloff/Fritz Neumark (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, 1. Bd., 2. Aufl. Tübingen 1952, S. 607 ff. (691).

⁵² Nur so kann die Existenz des § 101 LHO NRW verstanden werden.

Zu berücksichtigen ist allerdings, dass eine unmittelbare Sichtung von Akten und Belegen des Rechnungshofes mit dessen institutioneller Unabhängigkeit kollidieren könnte. Sie ist in Art. 87 Abs. 1 Satz 1 der Landesverfassung verankert und schützt den LRH, damit er seine „Mittlerstellung“ zwischen den Gewalten einnehmen kann⁵³, vor Weisungen, Einmischungen und Eingriffen⁵⁴. Der Rechnungshof ist ausschließlich dem Gesetz unterworfen⁵⁵. Damit unvereinbar wäre es sicherlich, wenn der Landtag bzw. die von ihm bestimmte Kommission in laufende Planungen und Prüfungen des LRH Einsicht nähmen, diese womöglich unter dem Gesichtspunkt ihrer Wirtschaftlichkeit „prüfen“. Folglich dürfte sich eine mitlaufende Rechnungsprüfung ebenso verbieten wie Kontrollen vor der Rechnungslegung (die den Rechnungshöfen seit der Reform der Finanzverfassung und Haushaltsgesetzgebung gestattet sind⁵⁶). Die parlamentarische Prüfung müsste sich demnach auf abgeschlossene Vorgänge und gelegte Rechnungen beschränken⁵⁷, auch wenn damit ein Verlust an Gegenseitigkeit verbunden wäre.

Es wäre indes wirklichkeitsfremd anzunehmen, Abgeordnete könnten ihren gesetzlichen Prüfungsauftrag tatsächlich in der Weise wahrnehmen, dass sie sich in den Rechnungshof und in die Rechnungsprüfungsämter begäben, um dort in die Sichtung von Akten und Belegen abgeschlossener Vorgänge einzusteigen und den komplizierten Gang der Etatmittel nachzuvollziehen. Dafür fehlen den meisten von ihnen die fachliche Kompetenz und sicherlich allen die nötige Zeit.

Sollen Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des LRH nicht ungeprüft und soll eine Selbstprüfung ausgeschlossen bleiben, soll gleichzeitig die Prüfung den oben genannten Standards von Frage und Antwort, Akteneinsicht und Entscheidungskompetenz genügen, empfiehlt es sich daher, das Prüfungsverfahren auf eine Einrichtung außerhalb sowohl des Rechnungshofes als auch des Parlaments – und selbstverständlich der Exekutive – zu verlagern. In Betracht käme daher die Beauftragung eines privatwirtschaftlich verfassten Wirtschaftsprüfungunternehmens, dessen Aufgabe darin bestünde, die Revision beim Rechnungshof vorzunehmen und dem Parlament bzw. dessen für die Haushaltskontrolle zuständigem Ausschuss Bericht zu erstatten. Dieser Bericht wäre dann zugleich für das Parlament die Grundlage, auf der es über die Entlastung des LRH gemäß § 101 LHO entschiede.

5. Fazit

Die Prüfung von Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Rechnungshofes ist nicht eindeutig geregelt. In der Praxis hat sich in Nordrhein-Westfalen ein von der Entlastung der Landesregierung gesondertes Prüfungs- und Entlastungsverfahren für die Rechnungsprüfungsbehörde herausgebildet, das auch nach der Reform der Finanzverfassung und des Haushaltsrechts von 1969 ff. gewisse Ähnlichkeiten mit einer Selbstprüfung aufweist. Seine Ergebnisse sind insofern unbefriedigend, als die Frage nach der Wirtschaftlichkeit des Rechnungshofes nicht beantwortet wird. Damit deren Prüfung gleichen Kriterien folgen kann wie sie der Rechnungshof bei der Prüfung der Exekutive anlegt, sind Änderungen des derzeitigen Verfahrens erforderlich. Dazu müsste das Parlament bzw. müssten die für die Haushaltskontrolle zuständigen Abgeordneten ermächtigt werden, Akten des Rechnungshofes einzusehen und Belege zu prüfen. Soweit es sich um abgeschlossene Vorgänge handelte, spräche die verfassungsrechtlich garantierte institutionelle Unabhängigkeit des Rechnungshofes nicht dagegen. Einwände gegen eine Prüfung durch Abgeordnete ergeben sich indes aus deren Unvertraulichkeit mit der Materie wie auch aus dem Zeitmangel. Daher bietet sich als Lösungsweg der Einsatz externer Experten – beispielsweise aus Wirtschaftsprüfungunternehmen – an, die in vollständiger Unabhängigkeit tätig würden. Ihre Prüfungsergebnisse könnten

hernach Grundlage sein für die Entlastung des Rechnungshofes durch das Parlament.

⁵³ Vgl. *Kisker* (Fn. 23), 2170; *Kay Waechter*, *Geminderte demokratische Legitimation staatlicher Institutionen im parlamentarischen Regierungssystem*, Berlin 1994, S. 241; *Stern* (Fn. 16), S. 448.

⁵⁴ Vgl. *Piduch* (Fn. 1), Rdnr. 5 zu Art. 114 GG; *Christian Dästner*, *Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen. Kommentar*, Köln 1996, Rdnr. 2 zu Art. 87 LV NRW; *Werner Patzig*, *Haushaltsrecht des Bundes und der Länder*, Bd. II, Baden-Baden 1982 (Stand: 8. Erg. Lfg. 1991), Rdnr. 16 zu Art. 114 GG.

⁵⁵ Vgl. *Stephan Körkemeyer*, *Das Gesetz über den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen – Ein Verstoß gegen die Landesverfassung?*, in: *DÖV* 1996, S. 160 ff. (164); *Bernd-Peter Lange*, *Verfassungsrechtliche Probleme im Zusammenhang mit Rechnungsprüfung und Rechnungshof. Ein Versuch der Auslegung des Art. 114 Grundgesetz*, Diss. Bonn 1967, S. 174; *Ute Scholle*, *Gesetz zur Neuordnung der staatlichen Finanzkontrolle vom 19. 06. 1994. Erfahrungsbericht des Landesrechnungshofes*, unveröff. Typoskript, am 14. 9. 1999 verteilt an die Mitglieder des Ausschusses für Haushaltskontrolle des Landtags NRW, S. 4.

⁵⁶ Vgl. *Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses zu Bundestags-Drucksache V/3605 vom 6. 12. 1968*, S. 13; *Patzig* (Fn. 54), Rdnr. 32 zu Art. 114 GG; *Piduch* (Fn. 1), Rdnr. 5 zu Art. 114 GG und Rdnr. 4 zu § 88 BHO; *Heinz Günter Zavelberg*, *275 Jahre staatliche Rechnungsprüfung in Deutschland. Etappen der Entwicklung*, in: ders. (Hrsg.), *Die Kontrolle der Staatsfinanzen: Geschichte und Gegenwart 1714–1989*, Berlin 1989, S. 55.

⁵⁷ Vgl. auch VfG Brandenburg, Urteil vom 20. 11. 1997, in: *DÖV* 1998, 200–204.

Rechtsanwalt Stephen Lampert, Hamburg

Der Beamte und seine Personalakte

I. Die Ausgleichsfunktion des Personalaktenrechts

Obwohl über jeden Beamten eine Personalakte geführt wird und ihren Inhalten eine wesentliche Bedeutung für sein Berufsleben zukommt, zählt das Personalaktenrecht zu den traditionell weniger bekannten und behandelten Materien des Beamtenrechts¹. Daran hat das für Bundesbeamte, Soldaten und Zivildienstleistende zum 1. 1. 1993 in Kraft getretene neue Personalaktenrecht nichts geändert²:

Das Personalaktenrecht reicht geschichtlich nicht weit zurück. Ein Recht des Beamten auf Einsicht in seine Personalakte wurde erstmals durch Art. 129 Abs. 3 S. 3 der WRV eingeführt. Bis dahin galten Personalakten auch

¹ Es gibt nur wenige Monographien; die wichtigsten sind: *Düx*, *Einsichts- und Korrekturrechte des Beamten in Bezug auf seine Personalakte*, Diss. Mainz 1976; *Zimnick*, *Zum rechtlichen Inhalt der Personalakten* (1980); ältere geschlossene Darstellungen finden sich bei *Geulen*, *Die Personalakte in Recht und Praxis* (1981/1984); *Lpacki*, *Personalaktenrecht der Beamten, Angestellten und Arbeiter des Bundes und der Länder* (1986); an aktuellen Darstellungen v. a. *Kathke*, *Personalaktenrecht* (1994) und *Schnellenbach*, *Beamtenrecht in der Praxis* (1994)³, Rdnr. 370 ff.

² Eingeführt durch Art. 1 Nr. 3 des 9. Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 11. 6. 1992 (BGBl. I, 1030). Art. 2 regelte die Änderungen des BRRG, Art. 5 die für Soldaten und Art. 8 für Zivildienstleistende. Diese sog. Personalaktennovelle wurde u. a. besprochen von *Eckl*, *Das neue Personalaktenrecht – ein Gesetz für die Praxis?*, BayVBl. 1993, 614; *Battis*, *Das Neunte Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften*, NVwZ 1992, 956; das Gesetzgebungsverfahren stellt *Schnupp*, *Neuregelung des Personalaktenrechts*, RIA 1993, 123 vorbildlich dar; speziell zur Anwendung des Datenschutzgesetzes *Gola*, *Das neue Personalaktenrecht der Beamten und das Bundesdatenschutzgesetz*, NVwZ 1993, 552.