schaftsrechtsetzung entgegenzuwirken, sei von der Kommission zu prüfen 104 staaten haben «103. Die Notwendigkeit, diesem Defizit auf der Ebene der Gemeinkeinen ausreichenden Zugang zu den innerstaatlichen Gerichten der Mitglied-Durchführung des Umweltrechts der Gemeinschaft¹⁰² festgestellt, »dass die Öffentlichkeit und die öffentlichen Interessengruppen in der Regel in Umwelttragen

unerheblich halten, ob Deutschland die Konvention nun ratifiziert oder nicht. Da die Zulassung von bedeutenderen Verkehrsprojekten gehört (Art. 6 Abs. 1 lit.a in scheidungen, Handlungen und Unterlassungen der Verwaltung, zu denen auch sationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen (Art. 2 Nr. 5 der Aarhussion-making and Access to Justice in Environmental Matters«, ausgehen. Nach zu rechnen sei, werde die Bundesrepublik schließlich zustimmen müssen, um eine mit einem entsprechenden Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission net, aber noch nicht ratifiziert. Es gibt allerdings Summen, die es im Ergebnis für zeitigen Stand hat die Bundesrepublik Deutschland die Konvention unterzeich-Rechts ausgewählte andere umweltrelevante Aktivitäten beziehen. Nach dem dertion genannten raumbedeutsamen Vorhaben oder nach Maßgabe des nationalen Verbindung mit Anhang I Abs. 8 und 9 der Aarhus-Konvention) überprüfen zu verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von bestimmten umwelterheblichen Ent-Konvention), den Zugang zu Gericht zu eröffnen, um die materiellrechtliche und Art. 9 Abs. 2 der Konvention haben die Vertragsparteien nichtstaatlichen Organi-1998, der »Convention on Access to Information, Public Participation in Decipolitische Isolierung zu vermeiden 105 lassen. Diese Entscheidungen etc. müssen sich auf die in Anhang I der Konven-Impulse in diese Richtung werden von der sog. Aarhus-Konvention vom 25. 6

deutsche Verwaltungsrechtsordnung um eine Erweiterung der Verbandsklagemöglichkeiten nicht herum kommen. Man mag dies bedauern oder auch nicht. überlegte Weiterentwicklung des verwaltungsrechtlichen Systems vornehmen zu Wichtig ist es jedenfalls, dass die Diskussion hierüber bald geführt wird, um eine Wenngleich es wohl noch etwas Zeit in Anspruch nehmen mag, so wird die

KOM (96) 500, BT-Drucks. 13/7470 Anlage.

Mitteilung (Fußn. 102), Rdnr. 39.

102 Mitteilung (Anm. 102); zu den Möglichkeiten einer gemeinschaftsrechtlichen Verbandsklage Astrid Epiney, Gemeinschaftsrecht und Verbandsklage, NVwZ 1999, 485 ff.

Eberhard Bohne, Langfristige Entwicklungstendenzen im Umwelt- und Technikrecht, in: Konvention über Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz in Umweltbelangen, AVR 38 (2000), 217 ff. rechts, 1999, S. 217 (275). Zur Aarhus-Konvention vgl. noch Martin Scheyli, Aarhus-Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Strukuren des Europäischen Verwaltungs-

Perspektiven der Finanzkontrolle: Parlamentarische Prüfungsaufträge an Rechnungshöfe

Von Leitendem Ministerialrat a. D. Dr. Stefan Bajohr, Düsseldorf

12.	₹ È	7771	1	:	; ;	Į.	i _E	1
1A. Fazit								
539	536	531	524	521	519	516	512	507

I. Das Entlastungsverfahren: eine langwierige Prozedur

entwurfs für einen Haushaltsplan beginnt, sich über die Erörterung und Veränderung des Etatentwurfs sowie die Verabschiedung des Haushaltsgesetzes durch das dern¹ der sogenannte Haushaltskreislauf², der mit der Vorlage des Regierungsdurchlauft³. Parlament fortsetzt und hernach die Phase des administrativen Budgetvollzugs (Art. 114 Abs. 1 GG, §§ 97 und 114 BHO sowie §§ 46 f. HGrG) und in den Län-Mit der Entlastung der Exekutive durch das Parlament vollendet sich im Bund

rischen Überprüfung zu unterziehen, sondern die Regierung für die vorgelegte Gelegenheit bieten, das Haushaltsgebaren der Exekutive nicht allein einer rechnerischen Bewilligungsrechts«5 soll das Entlastungsverfahren der ersten Gewalt der Haushaltsplan⁴, sondern deren Ausführung. Als »Korrelat des parlamenta-Jahresrechnung sowie ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung in öffentlicher Gegenstand des Entlastungsverfahrens sind weder das Haushaltsgesetz noch

1 Für Nordrhein-Westfalen (NRW) vgl. Art. 86 Abs. 2 Landesverfassung (LV) sowie §§ 97 und

2 Vgl. Werner Heun, Staatshaushalt und Staatsleitung. Das Haushaltsrecht im parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes, Baden-Baden 1989, S. 493.

3 Grundsätzliches zur Dogmengeschichte der Entlastung, zu Sinn und Zweck des Entlastungschen Entscheidungsprozessen. Ein Beitrag zur rechtlichen Analyse von gerichtlichen, parlamentarischen und Rechnungshof-Kontrollen, Heidelberg 1984, S. 193 ff. verfahrens und dessen Stellung im Haushaltskreislauf bei Walter Krebs, Kontrolle in staatli-

4 Vgl. BVerfG, Urreil vom 19. 7. 1966, BVerfGE 20, 56 (96).
5 Herbert Fischer-Menshausen, in: Ingo von Münch / Philip Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 3. Aufl. München 1996, Rdnr. 23 zu Art. 114 GG; Erwin Adolf Piduch, Bundeshaushaltsrecht. Kommentar, 2. Aufl. (Stand: Juli 1998) Sturtgart, Rdnr. 6 zu Art. 114 GG; Albert von Mutius, Finanzkontrolle und Öffentlichkeit, in: Heinz Günter Zavelberg (Hrsg.), Die Kontrolle der Staatsfinanzen: Geschichte und Gegenwart 1714–1989, Berlin 1989, S. 305 ff. (308). Ähnlich auch Heun (Fußn. 2), S. 488.

gemäß Art. 67 GG11. Andererseits wird die Regierung durch den Entlastungsbeeinerseits eine Nichtentlastung nicht etwa ein konstruktives Misstrauensvotum rens später wieder aufzugreifen¹² ist das Parlament nicht gehindert, einzelne Fragen des geprüften Haushaltsgebaschluss von Verantwortlichkeiten Dritten gegenüber keineswegs freigestellt; auch dem Haushaltsverfassungsrecht, der (...) Haushaltsordnung und dem Jahreshaus-Unterschied zum Vereins- oder Gesellschaftsrecht – nicht verbunden¹⁰: So ersetzt haltsgesetz, vollzogen hat «9. Unmittelbare rechtliche Wirkungen sind damit - im Exekutive (...) den Haushaltsplan gesetzmäßig, d. h. in Übereinstimmung mit Abs. 2 GG)8. Mit dem Entlastungsbeschluss bestätigt das Parlament, dass »die mittelbar dem Bundestage und dem Bundesrate« unterbreiten muss (Art. 114 Prüfungsbericht', den der Bundesrechnungshof »außer der Bundesregierung un-Finanzen dem Parlament vorzulegen hat (Art. 114 Abs. 1 GG), und der jährliche rens sind die Rechnung, die der Bundesminister oder die Bundesministerin für Debatte politisch verantwortlich zu machen⁶. Grundlagen des Entlastungsverfah-

prüfung (erhält), die die Entlastung vorbereitet und ihre Grundlage bildet«15. tung« nicht in sich selbst findet, sondern »von der vorgeschalteten Rechnungs stellen¹³ - schließen zu wollen, die Entlastung stelle nur mehr ein Relikt aus monarchischen Zeiten dar14, verkennt, dass die Entlastung »ihre eigentliche Bedeugen derselben sowohl im Bund als auch in den Ländern absolute Ausnahmen dar-Daraus - wie aus der Tatsache, dass Entlastungen den Regelfall, Verweigerun-

So ist die Neigung des Parlaments, sich eingehend mit Fragen der Finanzkontroll zu unterwerten und daraus Folgerungen für kommende Haushaltsjahre zu ziehen. schlüsse eher als Routinevorgänge¹⁶ betrachtet und behandelt werden denn als Gelegenheiten, die Effizienz des Verwaltungshandelns einer wirksamen Kontrolle Nicht zu übersehen ist indes, dass Entlastungsverfahren und Entlastungsbe-

Vgl. Ernst Heuer, Kommentar zum Bundeshaushaltsrecht, Neuwied (Stand: Juni 1999). Isensee / Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, Heidelberg 1990, S. 235 ff. (277). Rdnr. 4 zu Art. 114 GG; Heun (Fußn. 2), S. 493; Gunter Kisker, Staatshaushalt, in: Josef

7 Ihm kommt »zentrale Bedeutung für das Entlastungsverfahren« zu (vgl. Piduch [Fußn. 5] Rdnr. 1 zu Art. 114 GG).

Entsprechende Bestimmungen finden sich in den Verfassungen der Länder.

9 Hans Adolf Giesen / Eberhard Fricke, Das Haushaltsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen Kommentar, München 1972, Rdnr. 11 zu Art. 86 LV NRW.

10 Vgl. Erich Röper, Nicht-Entlastung einer Regierung, DVBI. 1980, 525 ff. (526). 11 Im Falle der Nichtentlastung einer Regierung, die sich noch im Amt befindet, dürfte indes deren Rücktritt politisch kaum vermeidbar sein, vgl. Günter Schmölders, Finanzpolitik,

3. Aufl., Berlin/Heidelberg/New York 1970, S. 431.

12 Vgl. Rudolf Dolzer / Klaus Vogel, Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Heidelberg 1995 . Lfg., Zweitbearbeitung, März 1973), Rdnr. 157 zu Art. 114 GG.

13 Vgl. Röper (Fußn. 10).

14 In diesem Sinne Reinhard Mußgnug, Diskussionsbeitrag im Rahmen der Aussprache zum Thema »Die Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe« der VDStRL 1995, in: VVDStRL 55, Berlin, New York 1996, 336.

15 Heun (Fußn. 2), S. 499.

16 Vg.l. Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, München 1980

rinnen und Politiker von dieser »verstaubte(n) Parlamentskommission«21 wegkontrolle gern Neulingen zugewiesen wird²⁰, während ältergediente Politikeschaft im Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages¹⁹ (der zudem im Parlament des Bundes - zu beobachten, dass die Mitwirkung bei der Budget-Dementsprechend gering angesehen ist unter den Abgeordneten die Mitgliedund Beobachtern gilt die Legislative geradezu als »finanzkontrollunwillig«18. zu befassen, außerordentlich schwach ausgeprägt¹⁷: Manchen Beobachterinnen lediglich ein Unterausschuss des Haushaltsausschusses ist) und es ist – nicht allein

le«23. Korrespondierend dazu erfolgte nicht ein einziges Mal eine Berichterstatmen, »hier handele es sich um einen wesentlichen Anlaß der Regierungskontrol tung ın den Medicn²⁴. nach 25 bis 40 Minuten beendet²². So konnte »niemand auf den Gedanken« komsamtredezeit betrug (in zwei Fällen) 55 Minuten; üblicherweise war die Debatte ordneten zeitlich nicht übermäßig in Anspruch genommen: Die maximale Ge-Regierung) ihr Rederecht wahrnahmen, wurden die wenigen anwesenden Abgelich 1995 vier Fraktionen und die Landesregierung (danach: drei Fraktionen plus wenn die Mehrheit der Parlamentsmitglieder erfahrungsgemäß auf gepackten Koffern und Taschen saß oder sich bereits entfernt hatte. Obwohl bis einschließhezu durchgangig gegen Ende eines Sitzungstages oder einer Sitzungswoche statt, 12. Wahlperiode des Landtags Nordrhein-Westfalen (1990-2000) fanden sie naformung der hierauf gerichteten Plenardebatten zum Ausdruck. In der 11. und kussiert werden kann - kommt augenfällig auch in der Terminierung und Ausin Sachen Finanzkontrolle - soweit sie nicht auf publicityträchtige »Skandale« fo-Die relative Gleichgültigkeit der meisten Abgeordneten und der Öffentlichkeit

19 Vgl. von Arnim (Fußn. 17), 666; Andreas Greifeld, Der Rechnungshof als Wirtschaftlichkeitsprüfer. Ein Beitrag zur Verwaltungslehre, München 1981, S. 87

20 So gehörten z.B. im Ausschuss für Haushaltskontrolle (AHK) des Landtags Nordrhein-Westfalen (LT NRW) am Ende der 12. Wahlperiode (2000) bei der SPD-Fraktion 4 von 6 von 5 und bei der bündnisgrünen Fraktion 2 von 2 Ausschussmitgliedern zum ersten Mal dem Landtag an. Bei der CDU-Fraktion waren es 3

21 Kurt Heinig, Das Budget. Erster Band: Die Budgetkontrolle, Tübingen 1949, S. 11.
22 Ergebnis fernmündlich übermittelter Recherchen des stenografischen Dienstes der Landtagsverwaltung Nordrhein-Westfalen vom 13./14. 3. und vom 17. 4. 2000.

23 Siegfried Hoffmann, Die Kontrolle der Regierung durch parlamentarische Rechnungsprüfung im Deutschen Bundestag, Göttingen 1970, S. 161.

24 Einzuräumen ist allerdings, dass die Jahresberichte des LRH, die dessen Präsidentin oder Präsident der Presse vorstellt, eine gewisse mediale Beachtung finden. Zur Öffentlichkeitsarbeit der Rechnungshöfe vgl. von Mutius (Fußn. 5); Christoph Degenbart, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe, VVDStRL 55 (Fußn. 14), 190 ff. (224 ff.); Helmuth Schulze-Fielitz, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe, ebd., 231 ff. (239 ff., 266 ff.); Gott-

¹⁸ Von Mutius (Fußn. 5), S. 308. 17 Vgl. Hans Herbert von Arnim, Grundprobleme der Finanzkontrolle, DVBI 1983, 664 ff. (666); Fischer-Menshausen (Fußn. 5), Rdnr. 23 zu Art. 114 GG; Bernhard Friedmann, Die Die Finanzkontrolle des Bundes oder Was macht der Bundestag mit den Berichten des Bundesrechnungshofes? DÖV 1975, 384 ff. (384). Ausschüsse, in: Zavelberg (Fußn. 5), S. 157 ff. (160), Piduch (Fußn. 5), Rdnr. 6 zu Art. 114 GG; ders., Grundfragen der Finanzkontrolle, DOV 1973, 228 ff. (229); Burkhard Tiemann, Effizienz der Tätigkeit des Bundesrechnungshofs aus der Sicht des Parlaments und seiner

auf die gestraffte Abwicklung im parlamentarischen Raum. den Wahljahren 1995 und 2000 ging es zügiger vonstatten (vgl. Tabelle auf S. 511) lang. So lagen während der 11. und 12. Wahlperiode des nordrhein-westfälischen Rechnungsjahres und der Beschlussfassung über die Entlastung der Exekutive ments26. Und in der Tat erscheinen die Zeitspannen zwischen dem Ende eines renden Parlamentsausschuss²⁵ und der Entlastungsdebatte im Plenum des Parla-Rechnungshofs, dem Abschluss der Erörterungen in dem das Budget kontrollie-Erscheinen der Haushaltsrechnung der Regierung und des Jahresberichts des über das Rechnung gelegt wird, der Prüfungstätigkeit des Rechnungshofes, dem Hinweis auf die relativ lange Zeitspanne zwischen dem Ende des Haushaltsjahres, was aber nicht auf die Rechnungsprüfungsbehörde zurückzuführen ist, sondern Landtags zwischen diesen beiden Terminen rund dreißig Monate. Lediglich in Wiederkehrend findet sich in der Literatur zur Erklärung dieser Tatsachen der

sind oder sich im Ruhestand befinden«28, vertraut sie dem Rechnungshof »die wirtschaft und Fehlverhalten Verantwortlichen »längst die Treppe hochgefallen auf Gegenwärtiges und Zukünftiges ausrichtet, erlahmen²⁷. Wenn die für Misswie der Abdecker (wirkt), der einen Kadaver in seine Teile auflöst«²⁹, Wegräumung der ›Budgetleiche‹« an, der mit seinen »späten Berichten dann etwa Solche time lags lassen in der Regel das Interesse der Politik, welches sich eher

eine vorgängige Prüfung beabsichtigter Zahlungen, die Verantwortlichkeiten zwischen Regierung und Verwaltung auf der einen, Rechnungshof und Parlament auf setzgebung von 1969 ff., dies zu ändern. Weil die sogenannte Visa-Kontrolle, d. h. trollierende Tätigkeit zwar vor der Rechnungslegung aufnehmen31 und sind inder »gegenwartsnahen Prüfung«30. Seitdem können die Rechnungshöfe ihre konder anderen Seite verwischen könnte, kam es nur zur Eröffnung der Möglichkeit Es war eines der Ziele der Reform der Finanzverfassung und der Haushaltsge-

bard Brunner, Möglichkeiten und Grenzen der öffentlichen Finanzkontrolle, in: FS Hans Schäfer, Köln/Berlin/Bonn/München 1975, S. 169 ff. (179).

Im LT NRW ist dies der AHK.

VVDStRL 55 (Fußn. 14), 331; Wolfgang Sigg, Die Stellung der Rechnungshöfe im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. Zugleich ein Beitrag zur Finanzkontrolle der Universitäten, Berlin 1983, S. 77, 79 f.; Tiemann (Fußn. 17), S. 385.
Vgl. Sigg (Fußn. 26), S. 79 f.; Friedrich Schäfer (Die Stellung des Präsidenten des Bundes-26 Vgl. Fischer-Menshausen (Fußn. 5), Rdnr. 23 zu Art. 114 GG; Hoffmann (Fußn. 23), S. 109; Helmut Karebnke, Der Rechnungshof als Teil der öffentlichen Kontrolle, in: FS Schäfer zum Thema »Die Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe« der VDStRL 1995, (Fußn. 24), S. 233 ff. (240); Dietmar Pauger, Diskussionsbeitrag im Rahmen der Aussprache 17.

sche Kontrolle innerhalb eines Jahres. rechnungshofs, in: FS Schäfer [Fußn. 24], S. 147 ff. [154]) plädiert daher für die parlamentari

28 Rede des Abg. Kleinert (Marburg) am 26. 4. 1985 im Deutschen Bundestag, Stenografisches Protokoll 10/136, S. 10139. In diesem Sinne auch Pauger (Fußn. 26), S. 331

29 Heinig (Fußn. 21), S. 11. 30 Schriftlicher Bericht des Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses zu BT-Drucks. V/3605 vom 6. 12. 1968, S. 13 Etappen der Entwicklung, in: ders. (Fußn. 5), S. 43 ff. (55). Vgl. auch Heinz Günter Zavelberg, 275 Jahre staatliche Rechnungsprüfung in Deutschland

بن سو Vgl. Werner Patzig: Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Bd. II, Baden-Baden 1982 Art. 114 GG und Rdnr. 4 zu § 88 BHO. (Stand: 8. Lfg., September 1991), Rdnr. 32 zu Art. 114 GG; Piduch (Fußn. 5), Rdnr. 5 zu

Tabelle: Rechnungsjahre 1990–1997 Entlastungsbeschluss im Plenum des Landtags Nordrhein-Westfalen für die Zeitverzug zwischen dem Ende eines Rechnungsjahres und dem

T	-					
Rechnungs- jahre, für die Entla- stung erteilt werden soll	Zeitraum der Prüfun- gen des LRH (1)	Vorlage		Beschluss- empfehlung des AHK (4)	Entlastung im Plenum (5)	Zeitdauer von Ende 1 bis Ter- min 5 (in Monaten)
		der Haus- haltsrech-	des Jahres- berichts			
		nung der LReg. (2)	des LRH (3)			
1990	1991/92	19.3. 92	25.6.92	29.6.93	16.9,93	32,5
1991	1992/93	31.3.93	15,6,93	9.9.94	23.9.94	33,5
1992	1993/94	28.2.94	9.6.94	15.3.95	29.3.95	27,0
1993	1994	28.4.95	31.8.95	8.5. 96	19.6.96	29,5
1994	1995	1.8.96	27.9.96	23,4,97	14.5.97	28,5
1995	1996	9.5.97	4.6,97	9.9.98	4.11.98	35,0
1996	1997	27.2.98	2.6.98	5.5.99	11.6.99	29,5
1997	1998	30.1.99	31.5.99	22.3.00	13.4.00	27,5
1998	1999	28.2.00	19.6.00			
	nw p	1 1 1 2 2 2 2				

protokolle 11/105, S. 13313, 11/143, S. 18111, 11/158, S. 19910, 12/30, S. 2307 f., 12/56, S. 4621 12/2053, 12/3315, 12/3096, 12/3097, 12/3915, 12/3968, 12/3969, 12/4810, 13/14, 13/15; Plenar-11/7330, 11/7733, 11/8516, 12/112, 12/113, 12/984, 12/1350, 12/1351, 12/1966, 12/2052, Quellen: LT NRW, Drucksachen 11/3963, 11/3964, 11/5620, 11/5621, 11/5720, 11/7329, 12/98, S. 8154, 12/118, S. 9858, 12/144, S. 12053

sollen, müssen sich die Prüfungen auf abgeschlossene Vorgänge beschränken³². Handlungskompetenz der Exekutive mitlaufende Kontrollen ausgeschlossen sein soweit näher an das Geschehen herangerückt. Weil aber im Hinblick auf die Der erreichte Zeitgewinn blieb daher marginal.

32 Vgl. Begründung zur Änderung von § 88 Abs. 1 LHO NRW, LT NRW, Drucks. 7/617 vom 18. 3. 1971, S. 38; Christian Dästner, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommentar, Köln 1996, Rdnr. 4 zu Art. 86 LV NRW. Siehe auch Bernhard Bank, Über die 526 ff. (530); Hans-Ernst Folz / Regina Herrmann, Die richterliche Unabhängigkeit der Mitglieder der Rechnungshöfe, JZ 1973, 769 ff. (771); Theodor Maunz, in: ders/Günter Dürig der Aussprache zum Thema »Die Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe« der gegen die »mitlaufende Kontrolle« hat Christoph Degenbart, Diskussionsbeitrag im Rahmen abgeschlossen anzusehen ist, vgl. Piduch (Fußn. 5), Rdnr. 3 zu § 89 BHO. Keine Bedenken Art. 114 GG; Heinz Günter Zavelberg, Rechnungsprüfung/Rechnungshof, in: Ergänzbares Lexikon des Rechts, Neuwied, 6/1080, 1999, 1 ff. (3). Zur Frage, wann eine Maßnahme als VDStRL 1995 (Fußn. 14), 355 (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, München, 23. Lfg. Oktober 1984, Rdnrn. 13 und 22 zu Eigenständigkeit des Rechnungshofes zwischen Parlament und Regierung, DOV 1962,

Informations defizite der Legislative

benannt, die mitursächlich dafür sind, dass die Rechnungsprüfung so sehr ohne rinnen und Praktikern sowie in der Wissenschaft eine Reihe weiterer Faktoren allein auf den Zeitverzug zurückzuführen. So hat die Erörterung unter Praktikements als auch der Exekutive als auch der Öffentlichkeit an der Budgetkontrolle Es wäre dennoch nicht richtig, das weitgehende Desinteresse sowohl des Parlagierung gegenübergestanden habe und seine Budgetrechte habe erkämpfen und ge Verhältnis von Exekutive und Legislative erlebt hat, als eine der Ursachen: Resonanz bleibt. Nicht zu Unrecht gilt manchen der Wandel, den das gegenseititrolle ihrer Verwendung gewonnen würden³⁶ und die Abgeordneten daher mehr tion(en) die Regierung gegen Kritik in Schutz nähmen34 und »froh (seien), vom kratie abgeschwächt33. Heute nehme nur mehr die jeweilige Opposition die behaupten müssen, habe sich dieser Gegensatz in der parlamentarischen Demo-Während im monarchischen Staat das Parlament weitgehend als Ganzes der Re-Wählerinnen und Wähler eher mit der Verteilung von Mitteln als mit der Kon-Rechnungshof nicht allzu viel zu hören«35. Hinzu trete, dass die Stimmen der Funktion des früheren Gesamtparlaments wahr, während die Regierungsfrak-Prüfung der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Haushaltsgebarens³⁷. Interesse daran besäßen, an der Ausführung des Etats teilzunehmen als an der

nicht informiert sind sie hingegen über die Budgetrechnung als den »retrospekmenhänge zwischen Einnahmeerwartungen, Kreditaufnahme, Verschuldung und Schwerpunkte eines aufzustellenden Etats darstellen, die komplizierten Zusamauskennen, haushaltswirksame Programme analysieren und bewerten, die dass sich die Abgeordneten zwar gut im zweiten Stadium des Haushaltskreislaufs gänge und Haushaltstitel. Ausdrücklich haben hierauf, soweit ersichtlich, bisher der Komplizierung der Staatstätigkeit und der Vielfalt der zu beurteilenden Vorallem der Mitglieder von Haushalts- und Finanzausschüssen in Verbindung mit der Wandel des Verhältnisses Legislative-Exekutive sind die Arbeitsbelastung vor tive(n) Budgetvoranschlag.«39. Die Materialfülle, die die Exekutive bei ihrer Rech-Ausgabezwängen zueinander in Beziehung bringen können; so gut wie überhaupt lediglich Fischer-Menshausen und Karehnke hingewiesen³⁸. So ist zu beobachten, Weniger beachtet, in der Realität aber mindestens ebenso durchschlagend wie

Piduch (Fußn. 5), Rdnr. 6 zu Art. 114 GG.

35 4 Mußgnug (Fußn. 14), 336; von Mutius (Fußn. 5), S. 309; von Arnim (Fußn. 17), S. 666. Вуштет (Fußn. 24), S. 181. Hans Blasius (Der Rechnungshof: Kontrolleur und Informant, der Landtag und seine Fachausschüsse nicht unnötig mit der Beratung von Anmerkungen des DÖV 1993, 642 ff. [642 f.]) berichtet von dem bemerkenswerten Vorgang, dass ein Fachausschuss des LT NRW den AHK zu Beginn der 1990er Jahre bat, »darauf hinzuwirken, dass Landesrechnungshofs belastet werden«.

Hoffmann (Fußn. 23), S. 162.

Piduch (Fußn. 5), Rdnr. 6 zu Art. 114 GG; von Arnim (Fußn. 17), S. 666.

Fischer-Menshausen (Fußn. 5), Rdnr. 23 zu Art. 114 GG; Karebnke (Fußn. 26), S. 238.

Kurt Heinig, Haushaltskontrolle, in: Wilhelm Gerloff / Fritz Neumark (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 1, 2. Aufl., Tübingen 1952, S. 670 ff. (687).

ohne den der »informationelle Notstand«⁴² der Legislative vollkommen wäre. gegennahme und Bearbeitung des Jahresberichts der Rechnungsprütungsbehörde seite41. Die parlamentarische Budgetkontrolle reduziert sich danach auf die Entmenhängen stammen, legt sie oder er das voluminöse Zahlenwerk ungenutzt bei sie bzw. er sich aufgrund von Kenntnissen interessiert, die aus anderen Zusam schöpfung, Restebildung oder Überschreitung bestimmter Titel fahndet, für die ein Konvolut von drei Bänden mit insgesamt 2072 Seiten, auf denen rd. 10 000 unverdaulich. In Nordrhein-Westfalen bildet z. B. die Haushaltsrechnung 1998 Titel verzeichnet sind⁴⁰. Sofern die oder der Abgeordnete nicht gezielt nach Aus-Fraktionen einer ernsthaften Nachprüfung unterzogen werden - sie ist schlechthin nungslegung präsentiert, kann weder von einzelnen Abgeordneten noch von der

nanzwirksamer Programme⁴⁹, Subventionen und Subventionsregeln sowie die stellungen enthalten, die für den Entlastungsbeschluss bedeutsam sein können nicht soll. Der Jahresbericht des Rechnungshofes muss folglich sämtliche Fest-Rechnungshofes nicht erlangen kann«48. Das gilt gerade auch für die Vielzahl fidie Kenntnis zahlreicher Daten« erfordert, die das Parlament »ohne Mithilfe des Gründen der Trennung legislativer und exekutiver Kompetenzzuteilung auch (§ 97 BHO/LHOen)⁴⁷, da »eine sinnvolle Wahrnehmung des Budgetrechts (...) Gang der Verwendung der Etatmittel im einzelnen verfolgen« kann⁴⁶ und aus Ministerien begeben, die Vorlage der Akten verlangen und den komplizierten ten, weil die oder der einzelne - kontrollwillige - Abgeordnete »sich nicht in die ment braucht, um sein Kontrollrecht auszuüben⁴⁵. Dies ist schon deshalb vonnöaber doch die wesentlichen Anstöße und Informationen liefern⁴⁴, die das Parla-Der Rechnungshofbericht soll Beschlüsse der Legislative nicht präjudizieren 43

Nils Diederich / Georg Cadel / Heidrun Dettmar / Ingeborg Haag, Die diskreten Kontrol leure. Eine Wirkungsanalyse des Bundesrechnungshofs, Opladen 1990, S. 192.

43 Vgl. Klaus Grupp, Die Stellung der Rechnungshöfe in der Bundesrepublik Deutschland unter Rechnungsprüfung und Rechnungshof. Ein Versuch der Auslegung des Art. 114 Grundgesetz, Diss. Boun 1967, S. 20 f. Anderer Ansicht Krebs (Fußn. 3), S. 177. 1972, S. 94; Bernd-Peter Lange, Verfassungsrechtliche Probleme im Zusammenhang mit besonderer Berücksichtigung der historischen Entwicklung der Rechnungsprüfung, Berlin

44 Vgl. *Peter Eickenboom / Ernst Heuer*, Das neue Bundesrechnungshofgesetz. Abschluß der Reform der Finanzkontrolle?, DÖV 1985, 997 ff. (1001).

45 Vgl. auch Grupp (Fußn. 43), S. 144 f.; Heinrich G. Ritzel, Die Rechnungsprüfung als Instru-Frankfurt a. M. 1964, S. 129 ff. (130). ment der Demokratie, in: Bundesrechnungshof (Hrsg.): 250 Jahre Rechnungsprüfung.

46 Eberhard Menzel, Der staatsrechtliche Standort der Finanzkontrolle in der Bundesrepublik

und im Ausland, DOV 1968, 593 ff. (597).

47 Vgl. Klaus Grupp, Zum Verhältnis von Landtag und Landesrechnungshof in Nordrhein-Westfalen. Referat zur Sitzung des AHK am 17. 3. 1992, in: LT NRW, Vorlage 11/1168 vom 18. 3. 1992, S. 13, und in: NWVBL 1992, 265 ff. (270).

48 Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages zur Neufassung von Art. 114 GG von 1968, zu BT-Drucks. V/3605 (Fußn. 30), S. 13; vgl. auch Kisker (Fußn. 6), S. 276; Klaus Grupp, Ergänzende mündliche Ausführungen zu einem Vortrag vor dem AHK des LT NRW am 17. 3. 1992, Ausschussprotokoll 11/514, S. 15.

49 Vgl. Piduch (Fußn. 17), S. 229.

⁴⁰ Vgl. LT NRW, Anlage zu Drucks. 13/14 vom 19. 6. 2000. 41 Vgl. Heun (Fußn. 2), S. 501.

liche Erfolgskontrolle selbst durchführen«51 auch die Fraktionen überfordern würden, wollten diese »die gerade hier erforder staatliche Garantie- und Bürgschaftspolitik⁵⁰, die das Parlament als Ganzes wie

verantwortliche Entscheidung über die von der Regierung gewünschte Entlastung Schlussfolgerungen für die parlamentarische Finanzkontrolle herleiten und eine nisse, die der Rechnungshof für berichtenswert erachtet, bewerten, daraus nutzer mangels erläuternder Hinweise nicht erschließt. Wer die Prüfungsergebnach Ressorts bzw. Einzelplänen, deren Logik sich der Benutzerin bzw. dem Be-Gesamtverschuldung - eine Fülle verschiedenster Prüfungsergebnisse, gegliedert aktive Personal und die Versorgung der Ausgeschiedenen, Kreditaufnahmen und Verpflichtungsermächtigungen, Resten und Vorgriffen, Aufwendungen für das retrospektiven Übersichten über die Entwicklung von Einnahmen, Ausgaben, Nordrhein-Westfalen) vom Rechnungshof an die Hand gegeben wird, ist - neben der Exekutive ist, wenn ihnen vorenthalten wird, nagements, der Verschwendung oder kostentreibender bürokratischer Vorschrifabwägen, wie schwer, wie typisch und wie verbreitet Erscheinungen des Missmawärtigen Form zu entnehmen ist. Auf welcher Grundlage sollen Abgeordnete treffen will, muss mehr wissen als das, was dem Jahresbericht in seiner gegenten sind, wie kritisierens- oder lobenswert die Haushalts- und Wirtschaftsführung Was dem Parlament (betrachten wir im Folgenden paradigmatisch den Landtag

– nach welchen Kriterien die Jahresplanung aufgestellt wurde⁵²,

- welche Prüfungen die Jahresplanung des Rechnungshofes vorsah und welche davon tatsächlich stattfanden53 und

auf Grund welcher konkreten Überlegungen das Große Kollegium des Landes rechnungshofs⁵⁴ die im Jahresbericht enthaltenen Prüfungsmitteilungen aus

sätze eingehalten« wurden55. Es fragt sich indes, woher die Parlamentarierinnen Budgetrecht (...) gewahrt wurde und ob die geltenden Vorschriften und Grund-(...) verschaffen, ob die Jahresrechnung in Ordnung ist, ob das parlamentarische Bemerkungen [des Bundesrechnungshofs] den Entlastungsorganen Gewissheit der Tätigkeit des Rechnungshofs Rechenschaft abzulegen: »Vielmehr sollen die Nun meint Piduch, es sei nicht der Zweck der Jahresberichte, über den Umfang

50 Vgl. Wolfgang Kitterer, Kann die Finanzkontrolle dazu beitragen, die Funktionsfähigkeit der Demokratie zu stärken? Gedanken aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: Wolfgang Böning/Albert von Mutius (Hrsg.), Finanzkontrolle im repräsentativ-demokratischen System, Heidelberg 1990, S. 173 ff. (171)

51 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. (98)

52 Vgl. Degenhart (Fußn. 32), S. 353. 53 So beschied die Präsidentin des I So beschied die Prasidentin des LRH NRW einen Abgeordneten, der Auskünfte über die des Landesrechnungshofs (...) nicht abgeben«, vgl. LT NRW, Ausschussprotokoll 12/1420 vom LRH vorgenommenen Prüfungen erbat, sie werde »Statements zu aktuellen Aktivitäten vom 16. 11. 1999, S. 3.

54 Vgl. § 8 Abs. 1a LRHG NRW. 55 *Piduch* (Fußn. 5), Rdnr. 1 zu § 97 BHO

nichts in der Hand als die undurchdringliche Haushaltsrechnung der Exekutive. nungsprüfungsbehörde; nimmt sie ihn nicht, hat sie für das Entlastungsverfahren dere. Nimmt sie den Jahresbericht zur Grundlage, bleibt ihr nichts als bloßes eine Entscheidung mit zwei Varianten, deren eine unbefriedigender ist als die anstellt⁵⁶ und über den dahin führenden Prozess keine Informationen herausgibt⁵⁷ und Parlamentarier diese Gewissheit nehmen sollen, wenn der Rechnungshof die Vertrauen in die Kompetenz und pflichtgemäße Aufgabenerfüllung der Rechder Rechnungshofbericht bzw. Teile desselben für ihre Willensbildung haben⁵⁸ Kenntnis der näheren Umstände darüber zu befinden, ob und welche Bedeutung Und es bleibt im Ergebnis die Legislative darauf verwiesen, ohne fundierte Entscheidungsvoraussetzungen für die Legislative in eigener Zuständigkeit her-

ohnehin Einstimmigkeit vorliegt, nicht die Prüfungsmitteilungen, sondern die traktion(en)59. Zugehörigkeiten der Abgeordneten zu der/den Regierungs- bzw. Oppositionsbehauptet werden können: Über ein Ja zur Entlastung entscheiden, wenn nicht chen. Dass sie hingegen ihr Abstimmungsverhalten daran ausrichteten, wird nicht höfe vertrauen und sie zur Grundlage der parlamentarischen Finanzkontrolle malastungsverfahren im Wesentlichen auf die Prüfungsmitteilungen der Rechnungs-Die Praxis im Bund und in den Ländern erweist, dass die Parlamente im Ent-

nicht über Gebühr befasst werden möchten. unbeteiligt passieren lassen⁶¹, um eine Verfassungspflicht⁶² zu erfüllen, mit der sie ihre originäre Aufgabe⁶⁰ begreifen, sondern die Entlastung lustlos und innerlich druck, an einem Verfahren teilgenommen zu haben, auf das die Legislative keinen kaum beachtete Grund dafür, dass die Parlamente die Budgetkontrolle nicht als Einfluss hat und an dem sie nicht maßgebend beteiligt ist. Hier liegt der bisher Zurück bleibt bei vielen Parlamentarierinnen und Parlamentariern der Ein-

stellte und erörterte Frage nach der Stellung des Rechnungshofs im Verhältnis Mit dieser Diagnose wird nicht weniger aufgeworfen als die bereits häufig ge-

56 Vgl. Rede des Abg. Riemer im LT NRW am 13. 11. 1991, Plenarprotokoll 11/42, S. 4946. 57 Vgl. Brunner (Fukn. 24), S. 180: »Die Abgeordneten, auch die der Regierungsparteien, leiden darunter, dass sie wichtige Informationen nicht zeitgerecht oder womöglich überhaupt nicht

So OVG Münster, Urteil vom 9. 5. 1978, DVBI. 1979, 431 f. (431).

S. 9162; 11/105 vom 16. 9, 1993, S. 13313; 11/143 vom 23. 9, 1994, S. 18111; 11/158 vom 29. 3, 1995, S. 1910; 12/30 vom 19. 6, 1996, S. 2307 f.; 12/56 vom 14. 5, 1997, S. 4621;12/98 vom 4. 11. 1998, S. 8154; 12/118 vom 11. 6. 1999, S. 9858). weils für, die Opposition gegen die Entlastung der Landesregierung für die Rechnungsjahre 1988-1997 (vgl. Plenarprotokolle 11/37 vom 18. 9. 1991, S. 4282; 11/74 vom 14. 10. 1992, Im LT NRW stimmten in der 11. und der 12. Wahlperiode die Regierungsfraktion(en) je-

60 Vgl. Triedmann (Fußn. 17), S. 158.
61 Vgl. u. a. Piduch (Fußn. 17), S. 229.
62 Sie muss nach Art. 114 GG (Art. 86 LV NRW) und § 114 BHO/LHO NRW jährlich zwingend stattfinden. Vgl. Röper (Fußn. 10), 526 f.; Hans Herbert von Arnim (Diskussionsbeitrag im Rahmen der Aussprache zum Thema »Die Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe« der VDStRL 1995 [Fußn. 14], 328) kritisiert, dass die Parlamente ihrer Kontrollpflicht »nur noch eingeschränkt« entsprächen. Siehe auch *Degenbart* (Fußn. 24), S. 200.

VerwArch, IV

zum Parlament, nach dessen Unabhängigkeit der Legislative gegenüber und nach der Zukunft des Rechnungshofs im Spannungsfeld zwischen erster und zweiter

Rechnungshöfe in der Gewaltenordnung

welche Stellung die Rechnungshöfe im staatsrechtlichen Gefüge der Bundesre-Rechts zur Berichterstattung (Art. 86 Abs. 2 LV)⁶⁴. Damit ist indes die Frage, wie Gerichte und Richterinnen bzw. Richter - Unabhängigkeit genössen, nur an sprechung einstufen, da die Rechnungsprüfungsbehörden und deren Mitglieder publik Deutschland und ihrer Länder einnehmen, nicht beantwortet. Eine ältere, rantic der Prüfungsaufgaben und ihrer Lückenlosigkeit sowie die Garantie des Unabhängigkeitsgarantie⁶³ (für Nordrhein-Westfalen: Art. 87 Abs. 1 LV), die Gaverlassungsmäßiger Garantien ausgestattet. Es sind dies die Bestands- und die Die Rechnungshöfe in der Bundesrepublik Deutschland sind mit einer Reihe sicht auf die Kontrollaufgabe des Rechnungshofes und die verfassungsrechtlich das Gesetz gebunden seien und Weisungen nicht unterworfen werden könnten⁶⁵. obersten Verwaltungsbehörde im ministerialfreien Raum anhingen⁶⁷. Dafür gewollte Unabhängigkeit auch von der zweiten Gewalt der Konstruktion einer Andere sahen die Rechnungshöfe als Teile der Exekutive⁶⁶, wobei sie mit Rückheute nicht mehr vertretene Meinung wollte sie als besondere Organe der Rechtund Ernennung der Mitglieder besaß68, einiges sprechen. fungsmitteilungen waren und die Exekutive alleinigen Einfluss auf die Auswahl der Finanzminister und nicht das Parlament unmittelbarer Adressat der Prümochte bis zur Novellierung des Art. 114 GG, solange noch die Regierung bzw

ment herangeführt⁷⁰, um ihm so eine stärkere Unabhängigkeit gegenüber der zu gen Bundesregierung und auf Betreiben des Bundestages⁶⁹ – »näher an das Parla-Dann aber wurde der Rechnungshof - entgegen den Vorstellungen der damali-

63 Vgl. Schulze-Fielitz (Fußn. 24), S. 237

Zu den Garantietypen vgl. Schäfer (Fußn. 27), S. 152; vgl. auch Hener (Fußn. 6), Rdnr. 11 zu

74

65 Vgl. Friedrich Wilhelm Beckensträter, Die Stellung der Rechnungshöfe im System der Dreiteilung der Staatsgewalt, Diss. Frankfurt a. M. 1961, S. 191; Friedrich Karl Vidlon, Haushaltsrecht. Kommentar zur Haushaltsordnung (RHO) und zu den Finanzbestimmungen des Bonner Grundgesetzes, 2. Aufl., Berlin/Frankfurt a. M. 1959, S. 1090.

Vgl. z. B. Werner Weber, Zur Frage der Rechnungsprüfung der juristischen Personen des öffentlichen Rechts, DÖH 1954, 27 ff. (37); Hans Georg Dahlgrün, Die staatliche Finanzkontrolle, in: Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (Hrsg.), Staats- und Verwaltungswissenschaftliche Beiträge, Stuttgart 1957, S. 227 ff. (231): Ernst Rudolf Huber, Die institutionelle Verfassungsgarantie der Rechnungsprüfung, in: FS Arthur Niekisch, Tübingen 1958, S. 331 ft. (336).

Vgl. Hellmuth Loening, Der ministerialfreie Raum in der Staatsverwaltung, DVBl. 1954, 173 ff. (174 f.); Folz/Herrmann (Fußn. 32), 771; Grupp (Fußn. 43), S. 176; in diesem Sinne auch heure noch Piduch (Fußn. 5), Rdnr. 16 zu Art. 114 GG.

Vgl. Kisker (Fußn. 6), S. 289 f.

Vgl. Sigg (Fußn. 26), S. 21.

Zu BT-Drucks. V/3605 (Fußn. 30), S. 13. Im verfassungsrechtlichen Nachvollzug der Änderung des Art. 114 GG durch Novellierung des Art. 86 LV NRW brachte der Landtag die Heranführung an das Parlament in direkten Zusammenhang mit der »Selbständigkeit [des

nicht im selben Sinne wie für die Institution des Wehrbeauftragten, aufzufas-Friedrich Schäfer riet, den Begriff »Hilfsorgan« nicht ganz wörtlich, jedenfalls der Ausdruck »Hilfsorgan« keineswegs neu war⁷³. Der Bundestagsabgeordnete »Hilfsorgan sowohl der Exekutive als auch der Legislative« ein⁷². Es war dies eine ges den Rechnungshof dem alleinigen Zugriff der Regierung und ordnete ihn als einer neuen Fassung des Art. 114 GG entzog der Rechtsausschuss des Bundesta-Definition, die in der staatsrechtlichen Literatur auf Kopfschütteln stieß, obgleich kontrollierenden Exekutive zu geben«71: In seiner Stellungnahme zum Entwurf

würden jedenfalls beeinträchtigt⁷⁸. tion«77. Objektivität und Sachlichkeit der Entscheidungen des Rechnungshofes der jeweiligen Parlamentsmehrheit abhängig oder »zum Handlanger der Opposiment aktueller politischer Interessen« werden lassen⁷⁶. Entweder würde er von Eine zu große Nähe zur Legislative könnte den Rechnungshof zu einem »Instrumenten zugeordnet seien75. Eben dies rief aber warnende Stimmen auf den Plan Zugestanden wurde immerhin, dass die Rechnungshöfe funktionell den Parla-

kratische Legitimation80 als auch die Organqualität81. halten dürfte: Immerhin fehlt dem Rechnungshof sowohl die unmittelbare demoten sich auf gleicher Augenhöhe⁷⁹ – eine Position, die verfassungsrechtlich schwer chiert, halten manche daher die Ansicht, Rechnungshof und Parlament begegne-Für zutreffender als die Meinung, der Rechnungshof sei der Legislative atta-

der Judikative noch der Exekutive noch auch der Legislative zuordnen wollen Seither gewinnen jene Stimmen an Gewicht, welche die Rechnungshöfe weder

23. 11. 1971, S. 2. Landesrechnungshofs] gegenüber der Landesregierung«, vgl. LT NRW, Drucks. 7/1188 vom

71 Rede der Abg. Seller-Albring am 26. 4. 1985 im Deutschen Bundestag, Stenografisches Protokoll 10/136, S. 10137.

Kommentar zum Grundgesetz, 9. Aufl., Neuwied/Kriftel 1999, Rdur. 9 zu Art. 114 GG. 73 Vgl. – wenn auch ablehnend – *Bank* (Fußn. 32), S. 528. 72 Zu BT-Drucks. V/3605 (Fußn. 30), S. 13. Siehe auch Bruno Schmidt-Bleibtreu / Franz Klein,

Schäfer (Fußn. 27), S. 151. Vgl. auch Eickenboom/Heuer (Fußn. 44), S. 998; Zavelberg (Fußn. 30), S. 63 f. Der Begriff war indes bereits vor der Novellierung des Art. 114 GG gebräuchlich, vgl. *Beekensträter* (Fußn. 65), S. 104. Dahingegen versteht sich die US-amerikanische Finanzkontrollbehörde im positiven Sinne als »Hilfsorgan« der Legislative, vgl. *Stefan Pehry*, Die legislative Finanzkontrolle in der Bundesrepublik Deutschland und in den Vereinigten Staaten von Amerika, Berlin 1972, S. 140.

75 Vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 3. 10. 1980, NJW 1981, 1396 ff. (1397). Siehe auch Menzel (Fußn. 46), 598 f., ders.: Mitglieder des Rechnungshofes – Beamte oder Richter?, DVBI. 1969, 71 ff. (75); Härtig, Zur Stellung der Rechnungshöfe, DVBI. 1955, 173 ff. (174); Loening

78 So meint Sigg (Fußn. 26, S. 82), die »Unabhängigkeit des Rechnungshofs auch vom Parlament (...) bringt eine Objektivierungsfunktion mit sich, die versachlicht«.

79 Vgl. Bank (Fußn. 32), S. 528.

80 Vgl. Dästner (Fußn. 32), Rdnr. 4 zn. A.— ...

81 Vgl. OVC M::

Vgl. OVG Münster (Fußn. 58), 431; Grupp (Fußn. 43), S. 167; Schmidt-Bleibtreu/Klein (Fußn. 72), Rdnr. 7 zu Art. 114 GG; Patzig (Fußn. 31), Rdnr. 11 zu Art. 114 GG; Giesen/Fricke (Fußn. 9), Rdnr. 9 zu Art. 87 LV NRW.

digte(n) Elemente(n) des funktionengegliederten Verfassungsprozesses«84, die als sungsrechtlichen Institution sui generis«83, andere von »institutionell verselbstänwie zur Regierung anzusiedeln⁸². Dabei sprechen die einen von einer »verfasund darauf hinauslaufen, den Rechnungshof in gleicher Distanz zum Parlament walten einnehme⁸⁸ bzw. sich »in den Dienst der (...) checks and balances of poparlamentarischen Regierungssystem (...) eine Mittlerstellung« zwischen den Ge-»Gewaltenordnung« eingebaut« sei⁸⁷, sondern als »neutrales Gegengewicht zum spätestens seit der Reform der Finanzverfassung »überhaupt nicht (mehr) in die tischer Distanz« zuarbeiteten86. Daraus folge, dass der Rechnungshof jedenfalls »Entscheidungsgehilfen«85 sowohl dem Parlament als auch der Regierung »in kri-

und Legislative platziert, so handelt es sich keineswegs bloß um »theoretische Ergen der Beliebigkeit der Zuordnung (z. B. Rechnungshöfe »nehmen im Wege als ȟberholt«90 abzutun. Soweit damit Konzeptionen angesprochen sind, die weden Standort der Rechnungshöfe im Verfassungsgefüge zu bestimmen, überhaupt hängigkeit der Rechnungsprüfung, die nicht selten einen parlamentsskeptischen kundig korrespondieren sie mit Interpretationen und Überhöhungen der Unabwägungen«, die allenfalls »am Rande praktische Bedeutung« haben⁹². Zu offen-Rechnungshöfe indes - wie oben geschildert - äquidistant zwischen Exekutive umfassender Kontrolle die Funktion der Effektuierung der anderen drei Staatsfunktionen wahr^{,91}) folgenlos bleiben, mag dies in Ordnung gehen. Werden die Beigeschmack haben, der von der Verfassung schwerlich gewollt sein kann Daneben gibt es zunchmend die Neigung, jene Überlegungen, die versuchen,

- 82 Vgl. Heinz Günter Zavelberg, »Handelsblatt« vom 13. 10. 1986; ders.: (Fußn. 30), S. 64; Hans Herbert von Arnim, Finanzkontrolle in der Demokratie, in: ders. (Hrsg.): Finanzkontrolle im Wandel, Berlin 1989, S. 39 ft. (48); Eickenboom/Heuer (Fußn. 44), S. 1000; Fischer-Zuschrift 11/3094 vom 11. 1. 1994, S. 3. hörung über den Entwurf der SPD-Fraktion bett. Anderung des LRH-Gesetzes, LT NRW Rdnr. 29 zu Art. 114 GG; Walter Spaeth, Schriftliche Stellungnahme zu der öffentlichen An-Menshausen (Fußn. 5), Rdnr. 1 zu Art. 114 GG; Lange (Fußn. 43), S. 201; Piduch (Fußn. 5),
- 83 Spaeth (Fußn. 82), S. 3; vgl. auch Herbert Rischer, Finanzkontrolle staatlichen Handelns. Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit als Prüfungsmaßstäbe, Heidelberg 1995, S. 123; Schäfer (Fußn. 27), S. 152.
- Krebs (Fußn. 3), S. 181.
- 85 48
- 86 Vgl. Hans Blasius, Der Rechnungshof als körperschaftlich-kollegial verfasste unabhängige Einrichtung, JZ 1990, 954 ff. (958); Schäfer (Fußn. 27), S. 152.

 Gunter Kisker, Sicherung von »Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit« durch den Rechnungshof, NJW 1983, 2167 ff. (2170); Kay Waechter, Geminderte demokratische Legitination staatlicher Institutionen im parlamentarischen Regierungssystem. Zur Wirkung von Verfassungsprinzipien und Grundrechten auf institutionelle und kompetenzielle Ausgestaltungen Berlin 1994, S. 241.
- 87 Kisker (Fußn. 6), S. 279.
- 88 Fischer-Menshausen (Fußn. 5), Rdnr. 11 zu Art. 114 GG
- Stern (Fußn. 16), S. 448.
- 90 98 Rede des Abg. *Riemer* im LT NRW am 13. 11. 1991, Plenarprotokoll 11/42, S. 4937. Von Mutius (Fußn. 5), S. 317.
- 91 92 Lange (Fußn. 43), S. 198.

Unabhängigkeit des Rechnungshofs und seiner Mitgliede:

nungshof Nordrhein-Westfalen sind durch § 1 BRHG und Art. 87 Abs. 1 Satz 1 LV NRW unabhängig gestellt. terliche Unabhängigkeit⁹³. Auch die Institutionen Bundes- bzw. Landesrech-Art. 87 Abs. 1 Satz 2 LV NRW den Mitgliedern des Landesrechnungshofs rich-Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG gewährt den Mitgliedern des Bundesrechnungshofs,

setz gebunden¹⁰¹ Mitglieder des Rechnungshofes sind bei ihrer Tätigkeit ausschließlich an das Gehende Weisungsfreiheit im Sinne einer umfassenden Einmischungsfreiheit¹⁰⁰. Die amtengesetz⁹⁷, »soweit nicht die aus ihrer richterlichen Unabhängigkeit zu zieallerdings nicht zu Richterinnen oder Richtern%, sondern sie unterliegen dem Be-Pensionierung⁹⁹, so garantiert ihnen die sachliche Unabhängigkeit eine weitestgeklassischen Schutz gegen Entlassung, Amtsenthebung, Versetzung oder vorzeitige bürgt die persönliche Unabhängigkeit den Mitgliedern des Rechnungshofes den henden Folgerungen gebieten, die für Richter (...) geltenden Vorschriften über Garantie ihrer richterlichen Unabhängigkeit werden die Rechnungshofmitglieder aller, auch der Laienrichterinnen und -richter (Abs. 1), als auch die persönliche sich nach übereinstimmender Meinung um die ungeschmälerte richterliche Unab-Unabhängigkeit und Disziplinarmaßnahmen entsprechend anzuwenden«%. Ver-Unabhängigkeit der Berufsrichterinnen und -richter (Abs. 2) umfasst⁹⁵. Durch die hängigkeit im Sinne des Art. 97 GG94, die sowohl die sachliche Unabhängigkeit Bei der richterlichen Unabhängigkeit der Rechnungshofmitglieder handelt es

abhängigkeit nicht allein gegenüber der Exekutive und der Judikative gilt, sondern – trotz der »Heranführung des Rechnungshofs an das Parlament« – auch im Die Literatur ist nahezu übereinstimmend der Meinung, dass die sachliche Un-

- 93 Folz/Herrmann (Fußn. 32), S. 770, zufolge ist die richterliche Unabhängigkeit der Mitglieder der Rechnungshöfe »gemäß Art. 33 Abs. 5 GG als hergebrachter Grundsatz anzuse-
- 94 Vgl. Ernst-Günther Richter, Mitglieder des Rechnungshofes Beamte oder Richter?, DVBl. 1969, 67 ff. (68).

- Vgl. BVerfG, Beschluss vom 9.11.1955, BVerfGE 4, 331 (344); Urteil vom 3.7.1962, mentar, 5. Aufl., München 1995, S. 420; Norbert Achterberg, Die richterliche Unabhängig-keit im Spiegel der Dienstgerichtsbarkeit, NJW 1985, 3041 ff. (3041). Günter und Jürgen Schmidt-Räntsch, Deutsches Richtergesetz, Richterwahlgesetz, Komsind nicht nur die Richterinnen und Richter, sondern auch die Gerichte als Institution, vgl BVerfGE 14, 156 (162); Beschluss vom 11. 6. 1969, BVerfGE 26, 186 (201). Unabhängig
- 96 Vgl. Menzel (Fußn. 75), S. 74; Stern (Fußn. 16), S. 423; Folz/Herrmann (Fußn. 32), 770, So
- Vgl § 3 Abs. 2 und 3 BRHG, § 2 Abs. 1 LRHG NRW aber Richter (Fußn. 94), S. 69.
- Piduch (Fußn. 5), Rdnr. 32 zu Art. 114 GG. Vgl. Frank Lansnicker, Richteramt in Deutschland im Spannungsfeld zwischen Recht und Rechnungshöfe. Verfassungsmäßige Bedeutung und Gefährdungen im Rahmen der Bemühungen um haushaltswirtschaftliche Konsolidierungen, DVBl. 1994, 1276 ff. (1277). Politik, Frankfurt a. M. 1996, S. 96; Udo Müller, Die institutionelle Unabhängigkeit der
- 100 Vgl. Rudolf Wassermann, Alternativkommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 2. Aufl., Neuwied 1989, Rdnr. 1 zu Art. 97 GG.
- 101 Vgl. § 1 Satz 1 BRHG. Vergleichbare Bestimmungen in den Gesetzen über die Rechnungshöfe der Länder. Siehe auch Grupp (Fußn. 43), S. 104.

ersichtlich, stellt einzig Hoffmann in einer reformorientierten Studie aus dem Jah-Vizepräsidentin bzw. dem Vizepräsidenten) im Rechnungshof selbst 103. Soweit nen und Kollegen (einschließlich der Präsidentin bzw. dem Präsidenten und der Anachronismus« dar 104. Frage: Sie stelle einen »die Effizienz der Rechnungsprüfung beeinträchtigenden re 1970 die richterliche Unabhängigkeit der Rechnungshofmitglieder radikal in Verhältnis zur Legislative¹⁰². Darüber hinaus wirke sie gegenüber den Kollegin-

gegenstandes bezieht, sind die Mitglieder des Rechnungshofes nicht allein in der bekannt, dass die richterliche Unabhängigkeit der Mitglieder der Rechnungshöfe Recht zustehen, frei von Einflussnahmen zu entscheiden, dass und in welchen zept, Intensität und Ausmaß der Prüfung«106. Darüber hinaus soll ihnen das antwortung ȟber Prüfbereich und Zeitpunkt, Gegenstandswahl und Prüfkonscheidungen frei: Sie bestimmen außerdem auf Grund eigener Initiative und Ver-Art und Weise der Erledigung ihres gesetzlichen Auftrags und bei ihren Enthängigkeit allein auf die inhaltliche Entscheidung des ihnen vorgegebenen Streitdie Auswahl der von ihnen zu beurteilenden Sachverhalte, weil sich ihre Unabtiert wird als die der Richterinnen und Richter¹⁰⁵. Haben diese keinen Einfluss auf von ihnen selbst und von der Mehrheit der Staatsrechtler weitergehend interpretelbar mit Angelegenheiten der staatlichen Finanzkontrolle befasst sind - kaum ve noch für das Parlament noch für die Exekutive kennt, hat einen Abgeordneten Fällen sie nicht tätig werden 107 (§§ 89 Abs. 2, 94 Abs. 1 BHO/LHO, § 42 Abs. 3 Fraktion, hieran Korrekturen vorzunehmen, zu dem wütenden Ausruf veranlasst des nordrhein-westfälischen Landtags im Zusammenhang mit dem Versuch seiner HGrG). Diese Sonderstellung, wie sie die Rechtsordnung weder für die Judikati »der Landesrechnungshof (sei) nicht das einzig Absolute hier in diesem Staat«108. Selbst unter Verwaltungsjuristinnen und -juristen ist - sofern sie nicht unmit-

wie oben dargelegt - eine gewisse Distanziertheit der Legislative gegenüber den Prüfungsberichten. Hinzu kommt, dass die Initiative zur Prüfung bestimmter In der Praxis befördert diese Interpretation der richterlichen Unabhängigkeit -

- 102 Vgl. Dästner (Fußn. 32), Rdnr. 2 zu Art. 87 LV NRW; Dolzer/Vogel (Fußn. 12), Rdnr. 184 zu Art. 114 GG; Grupp (Fußn. 43), S. 105; ders. (Fußn. 47), S. 7; Huber (Fußn. 66), S. 341; Stephan Körkemeyer, Das Gesetz über den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen. Ein Verstoß gegen die Landesverfassung?, DÖV 1996, 160 ff. (162), Lange (Fußn. 43), S. 172; Müller (Fußn. 99), S. 1277; Karl Wütrock, Warum muß Finanzkontrolle unabhängig sein? DVBl. 1984, 823 ff. (823).

- 103 Vgl. Blasius (Fußn. 85), S. 955.
 104 Hoffmann (Fußn. 23), S. 170.
 105 Von Arnim (Fußn. 17), S. 670. Vgl. auch die Rede des Abg. Burger am 13. 11. 1991 im UT NRW, Plenarprotokoll 11/42, S. 4947.
- Schulze-Fielitz (Fußn. 24), S. 265; Hener (Fußn. 6), Rdnr. 17 zu Art. 114 GG. In diesem sung, LT NRW, Vorlage 11/1279 vom 11. 5. 1992, S. 5. nahme des LRH NRW zu dem Gesetzentwurf der CDU zur Änderung der Landesverfas-Sinne auch Entwurf der Bundesregierung für ein BRHG, BT-Drucks. 10/3323 vom 10.5. 1985, S. 10; Begründung zum Entwurf der SPD-Fraktion betr. Gesetz zur Änderung des LRHG, LT NRW, Drucks. 11/6029 vom 20. 9. 1993, S. 16. Vgl. außerdem die Stellung-
- Länder, in: Böning/von Mutius (Fußn. 50), S. 11 ff. (32); Krebs (Fußn. 3), S. 174. 108 Abg. Riemer im LT NRW am 13. 11. 1992, Plenarprotokoll 11/79, S. 9872. 107 Vgl. Klaus Stern, Der verfassungsrechtliche Status der Rechnungshöfe des Bundes und der

den sie sich lieber anderen Dingen zu. sie ins Zeug zu legen, deren Zustandekommen im Dunklen bleibt und deren sollte, sich - auch plenar - mit Prüfungsmitteilungen zu identifizieren und sich für fragen sich daher nicht wenige Abgeordnete, welchen Grund es für sie geben den Akten überprüft werden kann. Solange Antworten hierauf ausbleiben, wenziellem Wege¹⁰⁹, weil die einschlägigen Gesetze einen solchen nicht vorsehen. Es Qualität nicht hinterfragt und nicht durch Einsichtnahme in die zugrundeliegen-Sachverhalte regelmäßig nicht vom Parlament ausgeht - jedenfalls nicht auf offi-

V. Politikfreie Räumes

ten prüfend zu durchdringen und drittens niemandem wirklich rechenschaftsnen sogar: demokratisch legitimiert¹¹⁵), zweitens berechtigt, die drei Gewalund losgelöst vom politischen Tagesgeschäft¹¹⁴. Dieser Vorstellung gemäß ist der tisch neutral¹¹², ausschließlich an »fachlichen Maßstäben« orientiert¹¹³, »objektiv« und das übrige prüfende Personal dann gleichsam im politikfreien Raum: polischen Staat hinauszudefinieren 111. In einem hochpolitischen System wie dem des Rechnungshof genau dafür erstens verfassungsrechtlich abgesichert (manche mei-Grundgesetzes arbeitet die Institution Rechnungshof, arbeiten seine Mitglieder dem bewährten System demokratischer Verantwortlichkeiten im parlamentarials diese, dann liegen Überlegungen nicht fern, die Finanzkontrolle gänzlich aus seiner Mitglieder der richterlichen nicht nur nachgebildet, sondern geht sie weiter gleichberechtigt neben dem Parlament 110 - und ist die sachliche Unabhängigkeit schriebenen dreiteiligen Gewaltengefüges - nach vereinzelter Meinung sogar Steht der Rechnungshof tatsächlich außerhalb des in Art. 20 Abs. 2 GG festge-

- 109 Dass infolge persönlicher Beziehungen zwischen Abgeordneten und Mitgliedern des Rechqua vunterirdische Beamteninitiative« aufgreift, ist eher ein Beleg gegen die Starrheit der gegenwärtigen Abschottung des Rechnungshofs, als dass es die Existenz informeller Kanäle nungshofs Anregungen aus dem parlamentarischen Raum zu Prüfungen Anlass geben, ist nicht unüblich, aber unter den Gesichtspunkten der uneingeschränkten Geltung verfassungsrechtlich und einfachgesetzlich geregelter Verfahrensweisen, politischer Verantwort-Sektoren lenkt, in denen er Probleme »wittert« und der Rechnungshof »derartige Hinweise Beispiel, demzufolge der Finanzminister die Aufmerksamkeit des Rechnungshofs »auf lichkeit und Transparenz von Entscheidungsprozessen eher mit Skepsis zu betrachten. Auch das von Patzig (Haushaltsrecht II [Fußn. 31], Rdnr. 16 zu Art. 114 GG) vorgestellte
- 110 Vgl. Rischer (Fußn. 83), S. 338; von Arnim (Fußn. 82), S. 56.
- 111 So beispielsweise Grupp (Fußn. 43), S. 96. Kritisch Ulrich Battis, Rechnungshof und Politik.
 Zur Kontrolle der Planung und Finanzierung von Verwaltungsbauten durch Dritte, DÖV 1976, 721 ff. (723).
- 112 Vgl. Bank (Fußn. 32), S. 528.
- 113 Vgl. Karebnke (Fußn. 26), S. 244.
- Vgl. Lange (Fußn. 43), S. 202.
- 115 Anderer Ansicht Gunter Kisker (Fußn. 86), S. 2171, der die Rechnungshöfe eben wegen ihrer Unabhängigkeit »partiell außerhalb der demokratischen Legitimationskette« sieht.
- 116 Den Akt der parlamentarischen Entlastung des Rechnungshofs gemäß § 101 BHO/LHO »Formsache« nennen zu wollen, dürfte bereits übertrieben sein. In NRW findet die parla-

ausgeschöpfter Kreditermächtigungen (§ 18 Abs. 3 LHO NRW)¹¹⁸ zwei Rechtsmit der Überschreitung der verfassungsrechtlichen Höchstgrenze für die Nettospielsweise im nordrhein-westfälischen Landtag zu der Situation geführt, dass der be¹²⁰. Der Landtagsausschuss, in einer haushaltsrechtlichen Streitfrage ohne Beauffassungen anbot119, sich aber sträubte mitzuteilen, welcher er den Vorzug gäkreditaufnahme (Art. 83 Satz 2 LV NRW) infolge einer Inanspruchnahme nicht Landesrechnungshof dem Ausschuss für Haushaltskontrolle im Zusammenhang haushaltsrechtlichen Problems durch »Kenntnisnahme«121. ratung auf sich gestellt, entledigte sich daraufhin des schwierigen verfassungs- und Es hat dieses »Dogma vom unpolitischen Handeln des Rechnungshofes«117 bei-

tionsbestimmung des Rechnungshofes hätte eintreten können¹²². So wird zwar wahrscheinlicher) Vertrauensverlust, der im Gefolge einer substantiierten Posides Konzepts der Neutralität erleidet, geringer ist als ein befürchteter (aber wenig Schaden, den die unabhängige Finanzkontrolle durch eine allzu strikte Auslegung Medien und der interessierten Öffentlichkeit - entscheidend von dessen/deren verschiedentlich behauptet, das Ansehen des Rechnungshofs bzw. seiner Prügehen, mutete heute indes - wäre dies noch die zentrale Aufgabe der Finanzkondie Richtigkeit der kameralistischen Buchführung mag zwar objektiv vonstatten Gegenteil: Die rechenhafte Beschränkung auf die Vollständigkeit der Belege und fungsmitteilungen hinge – nicht nur bei den drei Gewalten, sondern auch bei den trolle – eher anachronistisch an¹²⁵. Und in der Tat ist das unpolitische Selbstver Neutralität und Politikferne ab¹²³. Eben dies ist aber keineswegs bewiesen¹²⁴. Im Auf dem Hintergrund einer derartigen Beratungsabstinenz ist zu fragen, ob der

mentarische Prüfung in Form eines Gesprächs der für Haushaltskontrolle zuständigen Sprecher der Fraktionen mit der Präsidentin statt, wobei als Prüfungsunterlage z. B. für die Haushaltsjahre 1996 und 1997 ein insgesamt fünfzehnseitiger Vermerk des LRH (Anlage zum Schreiben des LRH vom 26. 4. 1999 an die drei Prüfer aus den Landtagsfraktionen) zur Verfügung stand.

117 Battis (Fußn. 111), S. 721.

118 Vgl. Stefan Bajohr, Verschuldungsgrenzen und die Wirkung nicht ausgeschöpfter Kreditermächtigungen im Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen 1997, DÖV 1999, 397 ff.

119 Vgl. Jahresbericht 1999 des LRH NRW über das Ergebnis seiner Prüfungen im Geschäftsjahr 1998, Anlage zu LT NRW, Drucks. 12/3969, S. 431

120 Vgl. LT NRW, Ausschussprotokoll 12/1328 vom 14. 9. 1999, S. 14 f. Kritisch zu einer sol-(Fußn. 24), S. 264. chen »wertungstreien« Nebeneinanderfügung alternativer Möglichkeiten Schulze-Fielitz

121 Vgl. LT NRW, Ausschussprotokoll 12/1328 vom 14. 9. 1999, S. 17.
122 Zu den Befürchtungen vgl. Wittrock (Fußn. 102), S. 825.
123 Vgl. von Arnim (Fußn. 82), S. 48; Bank (Fußn. 32), S. 528; Kare Vgl. von Arnim (Tußn. 82), S. 48; Bank (Fußn. 32), S. 528; Karebnke (Fußn. 26), S. 244; a. M. 1995, S. 117 ff. (117); Wittrock (Fusn. 102), S. 825 Gunter Kisker, Zulässigkeit und Schranken »politischer« Bewertung durch den Rechnungsin: Wilhelm Brauneder (Hrsg.): Internationalität der Finanzkontrolle, Frankfurt

Vgl. Pelny (Fußn. 74), S. 159.

124 125 Vgl. Battis (Fußn. 111), S. 725. So begrüßt Klaus Vogel (Diskussionsbeitrag im Rahmen der VDSîRL 1995 [Fußn. 14], 316) die Tendenz, vom »Erbsenzählen wegzukommen«. Aussprache zum Thema »Die Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe« der

> gen Gefilden der Rechnungslegung schweben« kann¹²⁸. Rechnungshof (...) nicht vom politischen Erdenstaub unberührt nur in den selidies bereits vor siebenundvierzig Jahren klarstellte) ist festzuhalten, dass »ein ständnis, das ab und an in Kreisen der Rechnungshöfe gepflegt wird¹²⁶, nirgendwo, am allerwenigsten in Art. 114 Abs. 2 GG, festgeschrieben¹²⁷. Mit Moser (der

Bagatellisierungen vermeidet (self-restraint) und den Primat der Politik 133 respekantwortet werden können). Zu beachten bleibt bloß, dass er sich solcher Schritte einmal, ob er diesen Weg denn auch beschreitet (sie sollte in der Regel mit Ja beder »Weg in das Politische hinein stets offen«132. Dabei lautet die Frage nicht jeweils bewusst ist, dass er Einseitigkeiten, Verzerrungen, Überzeichnungen oder liche« und »politische« Kontrolle einander ähneln¹³¹, bleibt für den Rechnungshof Prüfung und politischer Wertung in der Praxis durchzuhalten¹³⁰: Da »wirtschaftkeit¹²⁹ schwerfallen, die argumentativ ins Feld geführte Trennung von fachlicher So dürfte es vor allem bei Anlegung des Prüfungsmaßstabes der Wirtschaftlich

nalbereich gezeichnet habe. insgesamt schiefes Bild von den schlussendlichen Einsparpotenzialen im Perso-Universitäten, Polizei, Justizvollzug) unter die Lupe genommen und insoweit ein Personalüberschusses, nicht aber zugleich die der Personalknappheit (Schulen, Zweitens habe der Rechnungshof einseitig geprüft, indem er allein die Seite des schäftigungspolitischen Ausgabetitel im Landeshaushalt notwendig machten den und Sozialversicherungsträger) zur Folge hätten und Anhebungen der be-Kostenverschiebungen auf andere öffentlich-rechtliche Körperschaften (Gemeinin Einklang zu bringen seien, dass die solchermaßen erzielten Einsparungen fentlichen Dienst schwerlich mit dessen beschäftigungspolitischer Verantwortung aber erstens nicht berücksichtigt, dass umfangreiche Stellenstreichungen im öfschen Raum vorgeworfen, kw-Vermerke durchaus zügiger abgebaut und insoweit rhein-westfälischen Landtag über die Empfehlung des Landesrechnungshofs, den Personalkosten beim Land eingespart werden. Der Landesrechnungshof habe ben¹³⁴. Zwar könnten, so wurde dem Landesrechnungshof aus dem parlamentari-Abbau von Planstellen und Stellen im Landesdienst energischer voranzutrei-Wie schwierig die Gratwanderung zuweilen ist, zeigt die Debatte im nord-

Vgl. Degenhart (Fußn. 24), S. 207.

Artur Moser, Teure und billige Staatsverwaltung, DÖV 1953, 13 (18)

129 Vgl. Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG.

131 Vgl. Krebs (Fußn. 3), S. 198. Waechter (Fußn. 86), S. 231.

133 Vgl. Lange (Fußn. 43), S. 101

vom 17. 6. 1998, S. 7408 f.

134 Vgl. Jahresbericht 1998 des LRH NRW über das Ergebnis seiner Prüfungen im Geschäfts-Jahr 1997, Anlage zu LT NRW, Drucks. 12/3097, S. 41 ff.; LT NRW, Plenarprotokoll 12/90

¹²⁶ Vgl. Battis (Fußn. 111), S. 721; Joachim Hirsch, Haushaltsplanung und Haushaltskontrolle in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1968, S. 150 f.; Sigg (Fußn. 26), S. 72.

¹³⁰ Vgl. Schmidt-Bleibtreu/Klein (Fußn. 72), Rdnr. 17 zu Art. 114 GG; Schulze-Fielitz (Fußn 24), S. 263; Korthals (Fußn. 51), S. 97

gebnisse politische Wirkung entfalten¹³⁵: Bereits die Prüfungsentscheidungen selbst sind politische Vorgänge insofern, als sie die Richtung der Finanzkontrolle wenn die Rechnungsprüfungsbehörde ihre »objektiven«, »fachlichen« Befunde den trolle von Anfang an abstreiten zu wollen. Sie wird auch nicht erst dann politisch, determinieren. Es wäre daher grundfalsch, die Politikhaltigkeit der Finanzkonder der parlamentarischen Demokratie bleiben¹³⁷. gung, die Handhabung und die Kontrolle des Budgets zentrale Entscheidungsfelist politisch vom ersten Schritt an und bleibt es in dem Maße, in dem die Bewillipolitischen Organen zur Bearbeitung und Beschlussfassung überantwortet¹³⁶. Sie Vor allem der zuletzt erwähnte Vorhalt erweist, dass nicht erst die Prüfungser-

nungshof betreffen - keine Einwirkung auf die eigentliche Prüfungstätigkeit des abgesehen von verfassung- oder gesetzgeberischen Akten, die den Landesrechan die Seite stellen¹³⁹. Die zweite Grenzziehung betrifft das Parlament: Es soll selbst138. Er darf sich indes nicht der Legislative als »Nebenhaushaltsgesetzgeber« halts- und Wirtschaftsführung der Fraktionen) prüfen, sondern sogar die Gesetze vorherrschender Meinung in der Literatur nicht nur die Politik (z. B. die Haus-Grenzziehungen. Die erste richtet sich an den Rechnungshof: Er darf zwar nach tutionen änderbar oder aufhebbar sind 141. nungshofs weder durch Parlamentsbeschluss noch durch andere staatliche Instidritte Grenzziehung betrifft die Tatsache, dass die Entscheidungen des Rech-Rechnungshofs ausüben und diese nicht durch Weisungen beeinträchtigen¹⁴⁰. Die Ist Finanzkontrolle folglich eine politische Veranstaltung, so gelten doch drei

VI. Parlamentarische Ersuchen um Gutachten/Prüfung

gen den Rechnungshöfen die Möglichkeit, nicht nur turnusgemäß einmal jährlich öffneten der Bund und die Länder im Zuge der Reform ihrer Haushaltsordnun-Abs. 2 BHO/LHO)142 oder ȟber Angelegenheiten von besonderer Bedeutungzu berichten, sondern Legislative und Exekutive jederzeit zu »beraten« (§ 88 Auch um das parlamentarische Interesse an der Finanzkontrolle zu aktivieren, er

i So Sigg (Fußn. 26), S. 75, S. auch Patzig (Fußn. 31), Rdnr. 39 zu Art. 114 GG. Eine solche argumentative Konstruktion sei, so Krebs (Fußn. 3, S. 198) »bereits im Ansatz

137 In diesem Sinne Schäfer (Fußn. 27), S. 167. Vgl. auch Wolfgang Böning. Finanzkontrolle un

repräsentativ-demokratischen System, in: ders./von Mutius (Fußn. 50), S. 39 ff. (44). [38 Vgl. Krebs (Fußn. 3), S. 203; ders., Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit als Kontrollmaßstäbe des Rechnungshofs, in: von Arnim (Fußn. 82), S. 65 ff. (74 f.); Rischer (Fußn. 83), stäbe des Rechnungshofs, in: von Arnim (Fußn. 82), S. 65 ff. (74 f.); kritisch hinsichtlich der Zurückhaltung der Rechnungshöfe bei der Bewertung von Geset S. 309, 315, 320; Schulze-Fielitz (Fußn. 24), 263; anderer Ansicht Lange (Fußn. 43), S. 87. zen von Arnim (Fußn. 17), S. 666.

139 Susanne Tiemann, Nochmals: Rechnungshof und Politik, DÖV 1977, 240 ff. (242)

40 Vgl. Grupp (Fußn. 43), S. 125. Vgl. Müller (Fußn. 99), S. 1277.

141

Eine Schieflage zugunsten der Exekutive, die dem erklätten Willen widerspricht, den LRH »näher an das Parlament heranzuführen«, ist in dieser Vorschrift insofern enthalten, als der LRH, sofern er den Landtag berät, auch die Landesregierung unterrichten muss, wohinge-

> rade aufgrund der Beratungstätigkeit eines Rechnungshofs - parlamentarisches möglicherweise auch andere Gremien (sowie die Regierung). Zuweilen kann - gebringen. Dies trägt sicher dazu bei, Aktualität in die Beratungen der für die Bud-Eingreifen überhaupt erst ausgelöst oder parlamentarische Arbeit fundiert wergetkontrolle zuständigen Parlamentsausschüsse hineinzutragen und interessiert halten, dem Parlament und der Regierung in besonderen Verfahren zur Kenntnis die ihnen aufgrund ihrer Prüfungstätigkeit und -erfahrung begegnen, die haushaltswirtschaftliche oder -rechtliche Relevanz besitzen¹⁴³ und die sie für dringlich zu unterrichten (§ 99 BHO/LHO). Damit können die Rechnungshöfe Probleme,

zur Disposition des Haushaltsgesetzgebers steht. tischen Landschaft auch die sogenannte »freie Spitze« nur in sehr engen Grenzen tungsergebnis ein, dass ohne Umwälzung vor allem der bildungs- und sozialpolistand, stellte sich bei näherem Hinsehen das - für manche überraschende - Beranehmen, die als gestaltbar galt und somit kürzenden Eingriffen prinzipiell offenvor¹⁴⁴. War diesem zunächst die beachtliche Summe von 8,4 Mrd. DM zu ent-Abs. 2 LHO einen Bericht zur »Gestaltbarkeit der Transferausgaben des Landes« verstärkt darum ging, Einsparpotenziale zu ermitteln, im Mai 1998 gemäß § 88 So legte der Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen, als es dem Landtag

der Finanzkontrollbehörde wird dadurch allerdings nicht begründet 147. z. B. auf der Ebene des Bundes - in langjähriger Übung eine Praxis eingespielt, bei den Rechnungshof um Beratung oder Berichterstattung ersuchen. So hat sich lich und opportun erscheint – nachkommt¹⁴⁶. Eine entsprechende Rechtspflicht der der Rechnungshof Prüfungs- oder Beratungswünschen - soweit es ihm mögmitteilungen steht ihm die alleinige Entscheidung über das Ob, Was, Wann und sprechendes Tätigwerden des Rechnungshofs. Wie bei den jährlichen Prüfungs-Wie zu¹⁴⁵. Zwar ist damit nicht ausgeschlossen, dass Exekutive oder Legislative Aufgabe benötigt werden, so gering ist der Einfluss der ersten Gewalt auf ein entmentarischer Seite gewünscht und zur Erfüllung der budgetkontrollierenden So sehr Beratung oder Unterrichtung aus aktuellem Anlass gerade von parla-

Jahren den Entwurf eines Gesetzes über den Bundesrechnungshof unterbreitet. nanzkontrolle hatte die SPD-Fraktion dem Deutschen Bundestag vor fünfzehn Zur Behebung der weitgehenden Einflusslosigkeit der Legislative auf die Fi-

gen eine Beratung der Landesregierung oder einzelner Ministerien eine entsprechende In-

formation des Landtags nicht erfordert.

143 Vgl. Franz Knöpfle, Die Zuständigkeit der Rechnungshöfe für die Prüfung der Körperschaften des öffentlichen Rechts, Köln/Berlin/Bonn/München 1988, S. 116 f.

144 LT NRW, Drucks. 12/2120 vom 5. 6. 1998.

145 Vgl. Krebs (Fußn. 3), S. 174.

Rudi Waltber, Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages und der Bundesrechnungshof, in: Zavelberg (Fußn. 5), S. 145 ff. (151); Zavelberg (Fußn. 30), S. 63.

147 Vgl. Piducb (Fußn. 5), Rdnr. 27 zu Art. 114 GG, Rdnr. 1 und Anhang zu § 99 BHO; Grupp 146 Vgl. Grupp (Fußn. 43), S. 32; Ernst Heuer, Mündliche Stellungnahme zum Entwurf der SPD-Fraktion betr. Gesetz zur Änderung des LRHG im AHK, LT NRW, Ausschussprotokoll 11/1117 vom 25. 1. 1994, S. 6; Hewn, (Fußn. 2), S. 515; Wittrock (Fußn. 102), S. 825;

chend den damaligen parlamentarischen Mehrheitsverhaltnissen¹⁴⁹ als - wie tungsaufträge erteilt werden.« Daraufhin verzichtete der Bundestag, eher entspreseines verfassungsrechtlichen Auftrags keine verbindlichen Prüfungs- oder Beradesregierung betreffend das BRHG: »Dem Bundesrechnungshof können wegen vorrangig zu berücksichtigen¹⁴⁸. Im Gegensatz dazu hieß es im Entwurf der Bundungsautonomie dazu anzuhalten, bei seiner Tätigkeit Ersuchen des Bundestages Darin wurde u. a. vorgeschlagen, den Rechnungshof im Rahmen seiner Entschei-Bundesrechnungshof zu bestimmten Prüfungen verbindlich zu veranlassen. Blasius meint - »bewusst«150, auf die von der SPD angeregte Möglichkeit, den

zen eine Beratungs- und/oder Berichtspflicht ihrer Rechnungshöfe: gen in den Verfassungen, den Haushaltsordnungen oder den Rechnungshofgeset Anders als im Bund statuieren indes in der Mehrzahl der Länder Bestimmun-

Baden-Württemberg:

Landesregierung gutachtlich über Fragen zu äußern, die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes von Bedeutung »Der Rechnungshof hat sich auf Ersuchen des Landtags oder der

Sachsen-Anhalt:

sind.« (§ 88 Abs. 3 LHO)

Ваусги

Berlin:

ersuchen, Angelegenheiten von besonderer Bedeutung zu untersu-»Das Abgeordnetenhaus und der Senat können den Rechnungshof schaftsführung von Bedeutung ist.« (Art. 88 Abs. 3 Satz 1 BayHO) über Fragen, deren Beantwortung für die Haushalts- und Wirtoder des Senats oder auf Ansuchen der Staatsregierung Gutachten »Der Oberste Rechnungshof erstattet auf Ersuchen des Landtags

chen und darüber zu berichten.« (Art. 95 Abs. 4 BerlVerf.)

tung öffentlicher Mittel oder die Verwaltung öffentlichen Vermögens gen gutachtlich zu äußern, deren Beantwortung für die Bewirtschafsidenten der Bürgerschaft oder des Präsidenten des Senats über Fra-»Der Präsident [des Rechnungshofs] hat sich auf Ansuchen des Präständiges Mitglied kann den Rechnungshof ersuchen, sich auf Grund von Bedeutung ist.« (§ 12 des Geserzes über die Rechnungsprüfung) schaft ein Prüfungs- und Berichtsersuchen an den Rechnungshot »Die Bürgerschaft, der Senat oder dessen für die Finanzbehörde zu richten. Der Rechnungshof entscheidet unabhängig, ob er dem Ersu-Einzelfällen können sie oder ein Fünftel der Mitglieder der Bürgervon Prüfungserfahrungen gutachtlich zu äußern. In bedeutsamen

Hamburg:

ren Beantwortung für die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel von Bedeutung ist.« (§ 88 Abs. 3 LHO) suchen der Landesregierung über Fragen gutachtlich zu äußern, dechen entspricht. « (Art. 71 Abs. 2 HmbVerf.) 151 »Der Rechnungshof hat sich auf Ersuchen des Landtags oder auf An-

148 Vgl. § 1 Satz 2, Halbs. 2 des BRHG-Entwurfs der SPD, BT-Drucks. 10/2929 vom 27.2. 1985, S. 3, sowie die entsprechende Begründung, ebd., S. 9.

149 Dafür spricht neben den parlamentarischen Beratungen das Ergebnis einer Befragung im genommen worden, vermissten die Oppositionsmitglieder eine engere Anbindung des BRH gen Regierungsfraktionen betonten, alle machbaren Reformschritte seien in das BRHG auf Bundestags-Haushaltsausschuss. Während die Vertreterinnen und Vertreter der seinerzeit. an den Bundestag (vgl. Diederich u. a. [Fußn. 42], S. 204).

150 Blasius (Fußn. 85), S. 959; vgl. auch Walther (Fußn. 146), S. 152.

151 Gleicher Wortlaut (lediglich die Worte »dessen für die Finanzbehörde zuständiges Mirglied« sind durch »der Präses der Finanzbehörde« ersetzt) in §88 Abs. 3 Sätze 1–3 der hamburgischen LHO

> Mecklbg.-Vorpommern: »Durch Beschluss des Landtages kann der Landesrechnungshof erheit von besonderer Bedeutung zu prüfen und hierüber zu berichsucht werden, eine vom Landtag bestimmt bezeichnete Angelegen-

ten.« (§ 88 Abs. 5 Satz 1 LHO)

Niedersachsen:

antwortung für die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel von Benes für Haushaltsangelegenheiten zuständigen Ausschusses oder des deutung ist.« (§ 88 Abs. 3 LHO) Landesministeriums über Fragen gutachtlich zu äußern, deren Be-»Der Landesrechnungshof hat sich auf Ersuchen des Landtages, sei-

Rheinland-Pfalz:

Sachsen:

»Der Rechnungshof erstattet auf Ersuchen des Landtags oder der »Der Rechnungshof äußert sich auf Ersuchen des Landtags oder der Wirtschaftsführung von Bedeutung sind.« (§ 88 Abs. 3 LHO) Landesregierung gutachtlich zu Fragen, die für die Haushalts- und

Wirtschaftsführung des Staates von Bedeutung sind.« (§ 88 Abs. 3 Staatsregierung Gutachten über Fragen, die für die Haushalts- und Satz 1 SäHO)

wortung für die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel von Bedeutung nes für Haushaltsangelegenheiten zuständigen Ausschusses oder der »Der Landesrechnungshof hat sich auf Ersuchen des Landtages, seiist.« (§ 88 Abs. 3 LHO) Landesregierung über Fragen gutachtlich zu äußern, deren Beant-

antwortung für die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel von Beder Landesregierung über Fragen gutachtlich zu außern, deren Be-»Der Landesrechnungshof hat sich auf Ersuchen des Landtages oder deutung ist.« (§ 88 Abs. 4 LHO)

Schleswig-Holstein:

ten.« (§ 88 Abs. 5 Satz 1 LFIO) sucht werden, eine vom Landtag bestimmt bezeichnete Angelegenheit von besonderer Bedeutung zu prüfen und hierüber zu berich-»Durch Beschluss des Landtages kann der Landesrechnungshof er-

Bewirtschaftung öffentlicher Mittel von Bedeutung sind.« (§ 2 Abs. 6 der Landesregierung über Fragen gutachtlich zu äußern, die für die »Der Landesrechnungshof hat sich auf Ersuchen des Landtages oder

Thüringen: § 88 Abs. 3 LHO wörtlich übereinstimmend mit Hessen

zuwandeln¹⁵³. geber nicht befugt (gewesen)¹⁵², die bezüglich der Beratungstätigkeit des Rech-Vorschrift (»... kann der Rechnungshof beraten ...«) in eine Muss-Vorschrift um nungshofs in § 42 Abs. 5 HGrG vom Bundesgesetzgeber eingeführte Kannverpflichtender Beratungs- oder Prüfungsaufträge aus. So seien die Landesgesetz-Mit Mehrheit spricht sich die Fachliteratur gegen die Zulässigkeit derartiger

und Festlegung des Prüfungsstoffes sowie Art, Inhalt und Umfang der Prüfung nungshofs und seiner Mitglieder. Sie sei dadurch gekennzeichnet, dass Auswah Beratung und Berichterstattung im Ermessen des Rechnungshofs lägen und werde Weitere Einwände beziehen sich vor allem auf die Unabhängigkeit des Rech-

152 Vgl. Art. 31 GG: »Bundesrecht bricht Landesrecht«.
153 Vgl. Krebs (Fußn. 3), S. 208; Werner Patzig, Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Bd. III, Baden-Baden 1982 (Stand: 8. Ltg. September 1991), Rdnr. 21 zu § 88 BHO/LHO; den obligatorischen Funktionen des Rechnungshofs gehört. (Fußn. 83, S. 326), demzufolge die Beratungstätigkeit keine Kann-Aufgabe ist, sondern zu Piduch (Fußn. 5), Anhang zu § 88 BHO; Sigg (Fußn. 26), S. 39 f. Anderer Ansicht Rischer

politischen Auseinandersetzungen zwischen Regierung bzw. Parlamentsmehrheit und mitzuregieren¹⁵⁶. Der Rechnungshof dürfe aber nicht zu weitgehend in die tion, an laufenden Regierungsgeschäften teilzunehmen, d. h. mitzuentscheiden sonsten gerate der Rechnungshof in die von der Verfassung nicht gewollte Situazu werden, müsse frei von Einflussnahmen bleiben (§ 42 Abs. 3 HGrG)¹⁵⁵. Anden, was, wann und wie untersucht werde154. Auch die Entscheidung, nicht tätig che Akzeptanz« der Prüfungstätigkeit des Rechnungshofs zur Folge¹⁵⁸ blemen, die dabei aufträten, hätte dies »schädliche Auswirkungen auf die öffentliund Opposition hineingezogen werden¹⁵⁷. Neben verfassungsrechtlichen Probeeinträchtigt, wenn nicht allein dessen Mitglieder, sondern Dritte mitentschie-

ne aber die Verwaltung, dass der Rechnungshof »mit Prüfungsanliegen des Parlazur Prüfung vorgesehene Angelegenheiten ungeprüft bleiben müssen«162. Erkengenstandes durch Dritte unvermeidlich »dazu, dass andere vom Rechnungshof eine solche Absicht nicht vorhanden sei, führten Bestimmungen des Prüfungsgeeine Unmenge von Aufträgen sogar in ihrem Sinne »lahmlegen«161. Selbst wenn also zu beeinträchtigen¹⁶⁰. Im Extremfall könnten sie den Rechnungshof durch anderer beabsichtigter Aufgaben zu be- oder verhindern«159, die Prüfungsplanung cher Kapazität des Rechnungshofs hätten sie es »in der Hand (...), die Erledigung tor für Manipulationen geöffnet«. Gerade bei begrenzter personeller und sachlizur Erteilung verbindlicher Beratungs- und/oder Prüfungsaufträge ein »Einfallsments eingedeckt wird, dann könnte sie darauf vertrauen, von der Kontrolle un-Uberdies wurde sowohl der Exekutive als auch der Legislative mit dem Recht

154 Müller (Fußn. 99), S. 1279; vgl. auch Blasius (Fußn. 35), S. 648; Dieter Keller, Prüfungsaufträge und Unabhängigkeit der Rechnungshöfe, DÖV 1979, 705 ff. (705); Piduch (Fußn. 5), Rdnr. 27 zu Art. 114 GG; vgl. Dolzer/Vogel (Fußn. 12), Rdnr. 182 zu Art. 114 GG; Wittrock (Fußn. 102), S. 825. Gunter Kisker, Rechnungshof und Politik, in: von Arnim [Fußn. 82], S. 201) bezeichnet dieses Auswahlrecht mit Blick auf die »politische Unschuld« des RH als »Danaergeschenk«.

und seine Bedeutung im System der Finanzkontrolle, in: Zavelberg (Fußn. 5), S. 11 ff. (37). 156 Vgl. Stern (Fußn. 107), S. 27; ders. (Fußn. 155), S. 29. 155 Vgl. Stern (Fußn. 107), S. 32; ders., Die staatsrechtliche Stellung des Bundesrechnungshofes

157 Vgl. Patzig (Fußn. 152), Rdnr. 21 zu § 88 BHO/LHO; Piduch (Fußn. 17), S. 230

158 Vgl. Sigg (Fußn. 26), S. 39.

159 Müller (Fußn. 99), S. 1279.

Vgl. Blasius, Zur Unabhängigkeit der Mitglieder der Rechnungshöfe, Verwaltungsrundschau 1990, 124 fl. (124); Böning (Fußn. 137), S. 60; Grupp (Fußn. 47), S. 11; Karebnke (Fußn. 26), S. 235 f.; Krebs (Fußn. 3), S. 207; Ute Scholle, Gesetz zur Neuordnung der staatveröff. Manuskript, am 14. 9. 1999 verteilt an die Mitglieder des AHK, S. 4. lichen Finanzkontrolle vom 19. 6. 1994. Erfahrungsbericht des Landesrechnungshofs, un

161 Keller (Fußn. 154), S. 706; Sigg (Fußn. 26), S. 39; vgl. auch Stern (Fußn. 107), S. 28. In der S. 9873, und Klemert (Marburg), vgl. Fußn. 28. parlamentarischen Auseinandersctzung um ein neues LRH-Gesetz in NRW äußerte sich erstaunlicherweise auch die bündnisgrüne Abgeordnete *Höhn* in diesem Sinne, vgl. LT NRW, Plenarprotokoll 11/83 vom 16. 12. 1992, S. 10451. Widerspruch dazu aus den eigenen Reihen von den Abgeordneten Busch (Düsseldorf), Plenarprotokoll 11/79 vom 13. 11. 1992,

162 Keller (Fußn. 154), 706; so auch der seinerzeitige rheinland-pfälzische Landtagspräsident sidenten am 7./8. 5. 1984 in Mainz, zitiert nach Wittrock (Fußn. 102), S. 825. Albrecht Martin in seiner Begrüßungsrede anlässlich der Konferenz der Rechnungshofprä

> chen Unabhängigkeit seiner Mitglieder sei indes mit der jeweiligen (Landes-) Verfassung nicht vereinbar 164. massive Behinderung der Funktionsfähigkeit des Rechnungshofs und der sachlibehelligt zu bleiben«¹⁶³ und würde entsprechend sorglos wirtschaften. Eine solch

fassungsrecht gestatte, dem Rechnungshof Aufträge zu erteilen 165 grundsätzegesetz aber garantiere dem Rechnungshof die Prüfung nach dessen sieren. Das ändere indes nichts im Verhältnis zum Bundesrecht. Das Haushalts-Form eingeschränkt werden, dass es dem Parlament oder der Regierung qua Ver-Ermessen (§ 42 Abs. 3 HGrG) – und dies könne von einem Land auch nicht in der Unabhängigkeit der Rechnungshöfe und ihrer Mitglieder beschränken oder kas-Verfassung zu novellieren. Zwar könne es auf diesem Wege die dort niedergelegte Zu lösen sei dieses Problem nicht dadurch, dass ein Land sich entschließe, seine

hof besondere Prüfungsaufträge zu erteilen, sei dies zulässig 168. desverfassung - wie die von Berlin oder Hamburg - es erlaube, dem Rechnungsdesorganisatorische Regelungen vermieden werden sollten«167. Wenn eine Langrundsätzegesetz »über die Organisation der Rechnungshöfe des Bundes und der rer Unabhängigkeit¹⁶⁶. Zutreffend habe Piduch geschrieben, dass das Haushaltswähnung von Rechnungshöfen in den Landesverfassungen noch eine Garantie ih-Bund und Länder einheitlich vorschreibe. Bundesrecht verlange weder die Erda es keine Vorschrift enthalte, welche die Unabhängigkeit des Rechnungshofs für von Klaus Stern: Der Rückgriff auf das Haushaltsgrundsätzegesetz sei fragwürdig, Länder (...) keine Bestimmung (treffe), weil bundesgesetzliche Eingriffe in lan-Eine der wenigen Stimmen, die dieser Rechtsauffassung widerspricht, ist die

einer Anhörung Grupps169 mit der Mehrheit der Stimmen der Regierungsfraktion nen. Lediglich Nordrhein-Westfalen hat 1991/92 nach eingehender Debatte und verbindlicher Beratungs- bzw. Prüfungsaufträge an den Rechnungshof zu eröffgehindert, ihren Parlamenten und Regierungen die Möglichkeit zur Erteilung den schleswig-holsteinischen Landtag und die hamburgische Bürgerschaft nicht deren Haushaltsordnungen junger sind als das HGrG und die BHO, aber auch Die Verdikte der Kritiker von Beauftragungen haben gerade die neuen Länder,

164 Grupp (Fußn. 47), S. 11. Dieser Einwand gilt nicht für Berlin und Hamburg, die die Beauftragungsmöglichkeit in ihren Verfassungen und nicht nur einfachgesetzlich geregelt haben.

165 So Grupp (Fußn. 48), S. 7.

167 166

Vgl. Stern (Fußn. 107), S. 28 f.

Piduch (Fußn. 5), Rdnr. 3 zu § 88 BHO.

Vgl. Stern (Fußn. 107), S. 28; ders. (Fußn. 155), S. 29. Dennoch hält Stern Pflichtgutachten wegen der Einflussnahme Dritter auf die Auswahl des Prüfungsgegenstandes für problema-

tisch, vgl. ebd., S. 37. 169 Vgl. LT NRW, Ausschussprotokoll 11/514 vom 17. 3. 1992, S. 3–17.

¹⁶³ Wittrock (Fußn. 102), S. 825; Stellungnahme des LRH NRW zum Gesetzentwurf der CDU siblen Grund für die Verwaltung, darauf zu setzen, nicht geprüft zu werden. bei Prüfungen, deren Initiative vom Rechnungshof ausgeht. Es gibt folglich keinen plauuve bzw. der Verwaltung zum Gegenstand, und es ist für das Objekt der Kontrolle im Falle von beauftragten Prüfungen ebenso wenig vorhersehbar, ob und wann es geprüft wird, wie betr. Verbesserung der Haushaltskontrolle und den Gesetzentwürfen von CDU und FDP Dieser Einwand ist unlogisch: Auch die beauftragte Prüfung hat ein Handeln der Gubernazur Anderung der Landesverfassung (LT NRW, Vorlage 11/1279 vom 11. 5.1992), S. 6 f.

gleich zweimal darauf, dass dem Rechnungshof »keine verbindlichen Prüfungssetzten Rechnungshofgesetz¹⁷³ insistierten dessen Urheberinnen und Urheber mulierung 172 fand keine Zustimmung. Im Gegenteil: Noch in der Begründung zu aktuelle Fragen als eine Art Rechtsgutachter tätig zu sein«175 und hinzufügt, »für oder Beratungsaufträge erteilt werden« können¹⁷⁴. Von daher nimmt es nicht dem zwei Jahre später von der Mehrheitsfraktion eingebrachten und durchgehierüber zu berichten «171. Auch eine nachgeschobene Abschwächung dieser Fortel der Mitglieder des Landtags besondere Prüfungsaufträge zu übernehmen und die christdemokratischen Gesetzentwürfe abgelehnt¹⁷⁰, die darauf abzielten, den Gutachten und Ähnliches könnten die Parlamentarier auf den Wissenschaftlichen Wunder, dass der Landesrechnungshof NRW es rundweg ablehnt, »ad hoc auf Landesrechnungshof zu verpflichten, »auf Ersuchen von mindestens einem Fünf-Dienst und den eigenen Mitarbeiterstab zurückgreifen«176.

chen Zeitraum vergaben der schleswig-holsteinische Landtag aber nur einen, der sich durchaus vorbehalten zu prüfen, ob sie einem Ersuchen nachkommen oder achtenauftrag an ihre Finanzkontrollbehörden. 178 Hätten sie es getan, wäre dies ersuchte seinen Rechnungshof um zwei Berichte. 177 Doch im gleichen Zeitraum sächsische gerade einmal zwei Gutachtenaufträge; der Landtag von Mecklenburg-Ausschüssen seit 1995 siebenmal um Gutachten ersucht worden zu sein. Im glei-Zwar meldet der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt, vom Landtag bzw. dessen kaum Gebrauch gemacht wird, die sich dieses Recht selbst geschaffen haben. nicht¹⁷⁹. Dazu hat es zwar vor längerer Zeit starke Worte im baden-württemvon den Rechnungshöfen nicht einmal als bindend betrachtet worden; sie hätten Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Thüringen keinen einzigen Gutrichteten die Legislativen in Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hamburg, Vorpommern erteilte einen Prüfungsauftrag; das Abgeordnetenhaus von Berlin Auffallend ist indes, dass auch in jenen Ländern vom Instrument des Ersuchens

- Vgl. LT NRW, Plenarprotokoll 11/83 vom 16. 12. 1992, S. 10451. LT NRW, Drucks. 11/2404 vom 18. 9. 1991, S. 3.
- Vgl. LT NRW, Ausschussprotokoll 11/4487 vom 12. 10. 1992, S. 4.
- sung entspricht« (S. 314). In seinem Diskussionsbeitrag bezweifelte Stern (Fußn. 125), dass dieses Gesetz »der Verfas-
- 174 Gesetzentwurf der Fraktion der SPD zur Änderung des Gesetzes über den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen, LT NRW, Drucks. 11/6029 vom 20. 9. 1993, S. 16, 17. 175 Vgl. LT NRW, Ausschussprotokoll 12/1328 vom 14. 9. 1999, S. 21.
- Vgl. LT NRW, Ausschussprotokoll 12/1420 vom 16. 11. 1999, S. 5.
- Schreiben der Rechnungshöfe Berlin vom 20.3., Mecklenburg-Vorpommern vom 28.4., Sachsen-Anhalt vom 14.3., Sachsen vom 20.3. und Schleswig-Holstein vom 30.3.2000 an den Verf.
- 178 Schreiben der Rechnungshöfe Baden-Württemberg vom 9.3., Bayern vom 10.3., Bremen vom 8.3., Hamburg vom 10.5., Hessen vom 14.3., Niedersachsen vom 8.5., Rheinlandmente vgl. auch Wittrock (Fußn. 102), S. 825. Pfalz vom 6. 3. und Thüringen vom 14. 3. 2000 an den Verf. Zur Zurückhaltung der Parla-
- [79 Vgl. Paizig (Fußn. 153), Rdnr. 11 zu § 88 BHO/LHO; Walter Spaeth im AHK des LT NRW, Ausschussprotokoll 11/1117 vom 25. 1. 1994, S. 10; zu Schleswig-Holstein vgl. LT NRW, Ausschussprotokoll 11/639 vom 10. 9. 1992, S. 22 f., und 11/680 vom 8. 10. 1992, S. 2; anders Gernot Korthals, Verfassungs- und Parlamentsreform in Schleswig-Holstein unter besonderer Berücksichtigung der Finanzkontrolle, LT NRW, Anlage zu Drucks

Verwaltungen auseinandersetzen mögen. war, den Rechnungshöfen, die sich »gefälligst« selbst mit den Regierungen und getkontrolle und überlässt diese, was von den Verfassunggebern nicht gewollt vorliegen, beschäftigt sich das Parlament nur ungern und am Rande mit der Budstrichen ist, weil die Mehrheit Missbilligungen (§ 114 Abs. 5 LHO NRW) verhindern kann und weil viel zu wenige Informationen über den Haushaltsvollzug wurden, weil niemand sie fragt, was sie interessieren würde, weil zuviel Zeit vernahme auf das Handeln der ihnen im Rahmen der Entlastungsverfahren zuarbeidafür, dass ihnen die Staatsrechtslehre nahezu einmütig das Recht der Einflussfungsergebnisse der rechnungshöflichen Jahresberichte nicht von ihnen veranlasst tenden Finanzkontrollbehörden absprechen kann¹⁸⁴. Das Resultat: Weil die Prüteilte Zustimmung. Doch ist dies nicht allein den Rechnungshöfen anzulasten. dem Willen der vom Souveran gewählten Verfassungsorgane schwerlich unge-Nordrhein-Westfalen - misstrauten sich und schufen die gesetzlichen Grundlagen Auch die Parlamente - allen voran der Deutsche Bundestag und der Landtag Ausrichtung allen staatlichen Handelns - auch desjenigen der Rechnungshöfe - an immer noch wesentlicher Bestandteil des Selbstverständnisses ist¹⁸³, findet die nungsprüfung« hochgehalten wird¹⁸², die Ideologie der politischen Neutralität faßter Demokratien« nicht zureicht. 181 Wo die »Tradition der preußischen Rechkeit »der Rechnungshöfe an die Anforderungen moderner parlamentarisch verdurchaus vorhanden ist. Zugleich wird aber deutlich, dass die Anpassungsfähigweist darauf hin, dass auf Seiten der Rechnungshöfe guter Wille zur Kooperation lichen Äußerung oder zur Prüfung von den Höfen gelegentlich aufgegriffen; dies che Äußerung ab«180. Daran geändert, dass die Rechnungshöfe alleinige Herren vom Rechnungshof nicht sagen lassen (dürfe), er lehne ein Ersuchen auf gutachtlider Entscheidung bleiben, hat dies nichts. Zwar werden Anregungen zur gutachtbergischen Landtag gegeben, die darin gipfelten, dass »ein Parlament (...) sich

VII. Aktivierung der parlamentarischen Finanzkontrolle

Aufstellung des Haushalts selbstverständlich ist -, wird es unerlässlich sein, einer als untrennbaren Bestandteil des gesamten Budgetrechts zieren - wie dies für die Soll die unverwechselbare Handschrift des Parlaments auch die Budgetkontrolle

^{11/1374,} S. 12; s. des Weiteren Böning (Fußn. 137), S. 60 t; Heiko Thomsen, Zur Praxis der Finanzkontrolle durch Rechnungshöfe. Gesetzliche Regelungen der Tätigkeiren der Rechnungshöfe am Beispiel des Landes Nordrhein-Westfalen, DOV 1981, 117 ff. (120).

¹⁸⁰ Zit. nach Patzig (Fußn. 153), Rdnr. 20 zu § 88 BHO/LHO.

¹⁸¹ So Franz-O. Gilles, Die verkannte Macht. Determinanten der Nachkriegsgeschichte der Institution Rechnungshof, Berlin 1986, S. 243.

¹⁸² Vgl. Heinz Günter Zavelberg, Von der Rechnungsprüfung zur Finanzkontrolle, in: von Arnim (Fußn. 82), S. 17 ff. (17); Karehnke (Fußn. 26), S. 233. 183 Vgl. Sigg (Fußn. 26), S. 72.

¹⁸⁴ Davon ausgenommen ist das anerkannte und in § 114 Abs. 3 BHO/LHO niedergelegte Recht des Parlaments, »einzelne Sachverhalte zur weiteren Aufklärung« an den Rechnungs-[Fußn. 5], Rdnr. 4 zu § 114 BHO). hof zurückzuverweisen. »Diese Möglichkeit kommt allerdings nur selten vor« (Piduch

Rechte der Legislative den Weg zu ebnen: »gesetzlichen Domestizierung« des Rechnungshofs¹⁸⁵ und einer Erweiterung der

- 1. Voraussetzung für eine verantwortliche Ausübung des Finanzkontrollrechts ist die ausreichende Information der Parlamentarierinnen und Parlamentarier bzw. der tet sind über das Gesamttableau der abgeschlossenen und eingeleiteten Prüfungen¹⁸⁶, dass sie hierzu Fragen stellen, Anregungen geben und Akten einschen kön Legislative als Verfassungsorgan. Hierzu gehört, dass die Abgeordneten unterrich-
- Das in einigen Ländern verankerte Recht, den Rechnungshof zu gutachtlichen Audeutet indes nicht mehr als die Aufforderung, die Rechnungsprüfungsbehörde mößerungen zu veranlassen, ist ein erster Schritt in die richtige Richtung¹⁸⁸. Es be-Prüfungsvorgängen¹⁹¹. ge im Sinne ihres Beratungsrechts (§ 88 Abs. 2 BHO) tätig werden. Beratungen fungen und beruhen – wie dazu ergehende Gutachten¹⁹⁰ – nicht auf konkreten können zwar der Finanzkontrolle zugerechnet werden¹⁸⁹, sie sind aber keine Prü-
- Ausschlaggebend ist das Recht des Parlaments, dem Rechnungshof Prüfungsaufträ ge erteilen zu können¹⁹², wie dies die Verfassungen von Berlin und Hamburg bzw. vorsehen. Durch die Aktualität der parlamentarischen Anliegen kann mehr Zeitnädie Haushaltsordnungen von Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein Prüfungsergebnisse. über den Prüfungsstoff die Beteiligtheit des Parlaments an der Gesamtheit der he in die Prüfungen gebracht werden und es steigt infolge der Mitentscheidung
- 4. Die Regierungskontrolle wird in aller Regel von der Opposition wesentlich engaauftragt sehen, als eine Art »Schutzwall« zu fungieren. Daher kommt es für das gierter verwirklicht als von der oder den Regierungsfraktion(en), die sich eher bean, seine Ausübung nicht an Mehrheitsentscheidungen zu ketten, sondern verbindliche Ersuchen qualifizierter Minderheiten vorzusehen 193. Recht zur Erteilung von Gutachten- und Prüfungsaufträgen entscheidend darauf
- 185 Peter M. Huber, Diskussionsbeitrag im Rahmen der Aussprache zum Thema »Die Kontrolle der Rechnungshöfe« der VDStRL 1995 (Fußn. 14), 327.
- 186 Aus naheliegenden Gründen nicht empfehlen dürfte sich hingegen die vorherige Präsenta tion des Arbeitsplans.
- 187 Zum Akteneinsichtsrecht der Abgeordneten gem. Art. 56 Abs. 3 LV Brandenburg und dessen Anwendung im Verhältnis zum LRH vgl. VfG Brandenburg, Urteil vom 20. 11. 1997, DÖV 1998, 200 ff. Für den Hinweis auf diese Entscheidung danke ich Hans Blasius (L)usseldorf
- 188 So bereits die Konferenz der Landragspräsidenten vom 4. 2. 1971 (vgl. Patzig [Fußn. 153] Rdnr. 20 zu § 88 BHO/LHO).
- 681 Vgl. Stern (Fußn. 107), S. 21.
- 99 Gutachten sind Unterfälle der Beratung, nämlich Beratung in schriftlicher Form, wenn sie das wesentliche Ergebnis der Beratung darstellen oder zusammenfassen, vgl. Karebnke (Fußn. 26), S. 237.
- Vgl. Piduch (Fußn. 5), Rdnr. 28 zu Art. 114 GG und Rdnr. 5 zu § 88 BHO
- 193 193 Vgl. Pelny (Fußn. 74), S. 138; Schäfer (Fußn. 27), S. 156 f.
- vgl. Abg. Diegel (unter Berufung auf den »Kronberger Kreis«) im LT NRW am 13. 11. 1991, Plenarprotokoll 11/42, S. 4948; in gleichem Sinne Abg. Busch (Düsseldorf) am 13. 11. 1992, Plenarprotokoll 11/79, S. 9873; Karehnke (Fußn. 26), S. 239; Stefan Pelny, Zur Reform des Bundesrechnungshofes. Die Legislative ließ ihre Kontrollmöglichkeiten unge-

auch präventiv zu wirken¹⁹⁶ - vereiteln. geweihten würde diesen wesentlichen Zweck der Existenz des Rechnungshofes nungshöflicher Prüfung zu sein, sprechen dagegen: Ein zu großer Kreis von Einpräsente Denkmöglichkeit für eine Verwaltung, demnächst Gegenstand rechdem Parlament zu stellen. Die Unvorhersehbarkeit von Prüfungen und die stets nungshofs auf abgeschlossene Vorgänge zu beschränken¹⁹⁵ und nicht etwa die schlossen¹⁹⁴. So empfiehlt es sich, das Recht zur Einsicht von Akten des Rech-Arbeitsplanung des Rechnungshofes bekanntzugeben bzw. zur Diskussion mit wenig empfehlen wie im Verhältnis zur Regierung. Ein »Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung« bleibt der parlamentarischen Ausforschung zu Recht verments oder von Teilen desselben sich im Verhältnis zum Rechnungshof ebenso-Einzuräumen ist, dass unkontrollierte Informationsmöglichkeiten des Parla-

scheidungen in den Kollegialorganen gleiches Stimmrecht behalten und ihre Stimmen unabhängig abgeben können¹⁹⁸ rer Prüfungstätigkeit keinen fachlichen Weisungen unterworfen werden, bei Entunvoreingenommen, akribisch und tief bohrend zu prüfen. Auch sollen sie bei ihihre Versorgung erwachsen können, werden kaum bereit und in der Lage sein, keit Nachteile für ihre Arbeitsplatzsicherheit, ihr persönliches Fortkommen und niemand Interesse haben kann. Rechnungshofmitglieder, denen aus ihrer Tätigfür die persönliche Unabhängigkeit (§ 11 Abs. 3 BRHG), an deren Beschränkung nicht - wie etwa Hoffmann meint¹⁹⁷ - zur Disposition stellen. Das gilt zuvörderst abhängigkeit sowohl des Rechnungshofs als Institution als auch seiner Mitglieder erstattung über deren Ergebnisse anzuhalten, die grundsätzliche Garantie der Unachtenerstellung ebenso wie zur Aufnahme von Prüfungen und zur Bericht-Auch darf das einzuführende Recht, den Rechnungshof zur Beratung und Gut-

rhein-Westfalen lautet die Antwort, dass er »insbesondere den Landtag bei seiner zu beurteilen ist, für wen der Rechnungshof seine Arbeit leistet²⁰⁰. Für Nordindes die funktionsrechtliche Unabhängigkeit, die keineswegs als eine persönliche Berechtigung des Mitglieds zu qualifizieren¹⁹⁹, sondern im Kontext mit der Frage Von dieser dienstrechtlichen richterlichen Unabhängigkeit zu unterscheiden ist

nutzt, Zeitschrift für Parlamentsfragen 1972, 424; ders. (Fußn. 74), S. 144 f.; Menzel (Fußn. 46), S. 596; Sigg (Fußn. 26), S. 83. Zu Minderheitenrechten siehe auch Hoffmann (Fußn. 23), S. 176. Für Österreich vgl. Heinz Schäffer, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe. Länderbericht Österreich, VVDStRL 55 (Fußn. 14), 278 ff. (284).

194 VfG Brandenburg, Urteil vom 20. 6. 1996, NJW 1996, 3334 ff. 195

196 So auch VfG Brandenburg (vgl. Fußn. 187).

Hoffmann (Fußn. 23), S. 170 f. Vgl. Schmölders (Fußn. 11), S. 433; von Mutius, Finanzkontrolle, S. 171; Wittrock (Fußn. 102), S. 824; Stellungnahme des LRH Nordrhein-Westfalen zum Gesetzentwurf der CDU-Fraktion zur Änderung der LV, LT NRW, Vorlage 11/1279 vom 11. 5. 1992, S. 6 f.

198 Vgl. Piduch (Fußn. 5), Rdnr. 32 zu Art. 144 GG.

197

199 Vgl. Günther Barbey, Der Status des Richters, in: Josef Isensee / Paul Kirchhof (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, Heidelberg 1988,

200 Vgl. Ernst Heuer im Ausschuss für Haushaltskontrolle zum Entwurf der SPD-Fraktion zum Gesetz zur Anderung des Landesrechnungshofgesetzes, LT NRW, Ausschussproto-koll 11/1117 vom 25. 1. 1994, S. 5.

auch das Bundesgesetz und andere Landesgesetze²⁰³ die Rechnungshöfe nicht wurde, vollkommen unberührt²⁰⁵. hof von dem Umstand, dass die Initiative zur Prüfung von außen herangetragen bei bleibt die freie Prüfung und Würdigung der Umstände durch den Rechnungs dern konzentriert sich auf den Kernbereich richterlicher Unabhängigkeit²⁰⁴. Da-Rechnungshofs nicht mehr über die der Richterinnen und Richter hinaus, sonwerden: In Auftragsangelegenheiten geht die Unabhängigkeit der Mitglieder des Auftrag, muss jedenfalls für diese Fälle das Unabhängigkeitsdogma eingegrenzt dem gegenüber missinterpretiert wird), tun, sondern - de lege ferenda - auch im weitestreichender Unabhängigkeit (die zuweilen als Verantwortlichkeit niemandie Parlamente tätig werden. Indem sie dies nicht nur in der bisherigen Weise, in nicht für sich selbst oder im politikfreien Raum arbeiten, sondern gerade auch für Westfalen, gilt bei ihnen im Prinzip doch das Gleiche: Die Rechnungshöfe sollen derart gezielt ausschließlich in den Dienst des Parlaments stellen wie Nordrhein-Rechnungshofs, »insbesondere den Landtag« zu unterstützen, kollidiert²⁰². Wenn der ihre Grenzen dort findet, wo sie mit der gesetzlich normierten Funktion des legt die Folgerung nahe, dass die funktionsrechtliche Unabhängigkeit der Mitglie-Arbeit« unterstützen soll (§ 1 Abs. 1 LRHG NRW)²⁰¹. Eine solche Bestimmung

rechtlich Zulässigen - wenn also die Ausstattung verstärkt würde, dürfe das Mehr die Rechnungshöfe seien »nicht gerade üppig ausgestattet«,207 ihre Personalumder von ihm selbst für notwendig gehaltenen Prüfungen« vornehmen muss²⁰⁶ zur Verfügung« gestellt wird, dass er »keine Abstriche an Umfang und Qualität stattung (»Lahmlegen des Rechnungshofs«) kann begegnet werden, indem dem fänge und Etats stagnierten²⁰⁸; sie bewegten sich nicht selten an der Grenze des Auftragserteilung »durch die Zuweisung zusätzlicher Ressourcen soviel Kapazität Rechnungshof zugleich mit dem Inkrafttreten der gesetzlichen Möglichkeit zur Hiergegen wiederum die (für sich genommen zutreffende) Tatsache einzuwenden, Der Einrede einer Überbeanspruchung der sachlichen und personellen Aus-

201 Auf die Erwähnung der Landesregierung wurde im Gesetzgebungsverfahren bewusst verzichtet, vgl. LT NRW, Ausschussprotokoll 11/1196 vom 15. 3. 1994, S. 5 f.; Anlage 1 zu Drucks. 11/7030 vom 3. 5. 1994, S. 1; Anlage 2 zu ebd., S. 2.

202 Vgl. Schäfer (Fußn. 27), S. 159: »Eine ›Unabhängigkeit der Kontrolle von den Kontrolleu

ren - das sind die legislativen Organe - ist nicht denkbar.«

203 Vgl. §1 BRHG, §1 Abs. 1 LRHG Brandenburg, §1 Abs. 1 RHG Hessen, §1 Abs. 1 gige Rechnungsprüfung für die Freie Hansestadt* aus (§ 1 Satz 1 des Gesetzes über die Rechnungsprüfung). Die RH-Gesetze Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hamburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein verzichten auf eine Anhalt, § 2 Abs. 1 Satz 2 RHG Thuringen. In Bremen übt der Rechnungshof »die unabhän-LRFIG Mecklenburg-Vorpommern, § 2 Abs. 1 RHG Sachsen, § 1 Abs. 2 LRHG Sachsenfunktionale Zuordnung.

204 Vgl. dazu Achterberg (Fußn. 95), S. 3043. 205 Vgl., mit Bezug zu Österreich, Schäffer (Fußn. 192), S. 283. 206 Vgl. Blasius (Fußn. 85), S. 959. Anderer Ansicht Müller (Fu 207 Albert von Mutius, Kann die Finanzkontrolle dazu beitra Vgl. Blasius (Fußn. 85), S. 959. Anderer Ansicht Müller (Fußn. 99), S. 1279.

Albert von Mutius, Kann die Finanzkontrolle dazu beitragen, die Funktionsfähigkeit der Demokratie zu stärken? – Gedanken aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: Böning/von Mutius (Fußn. 50), S. 161 ff. (168)

208 Vgl. Schulze-Fielitz (Fußn. 24), S. 271

> kontrolle geltend machen. denfalls nicht gegen die Kompetenzerweiterung der parlamentarischen Budgetpersonellen Engpass, aus dem er sich selbst herauszuhelfen verptlichtet wäre, je-Verfassungsgericht anrufen²¹². Tut er dies nicht, kann er einen sachlichen und beanstanden ist²¹¹, könnte er nicht nur, sondern müsste er das für ihn zuständige »Resignation« veranlassen²⁰⁹. Sollte sich aber ein Rechnungshof hinsichtlich seiner nicht redlich. Die »Waffenungleichheit« zwischen dem Rechnungshof und den Ausstattung²¹⁰ tatsächlich in einer Situation befinden, die verfassungsrechtlich zu Objekten seiner Prüfungstätigkeit mag zwar die eine oder den anderen zur chen gesetzlichen Aufgabenstellung des Rechnungshofs eingesetzt werden -, wäre nicht für Aufträge Dritter, sondern müsse es zur Sicherstellung der herkömmli-

nach Prioritäten zu gewichten²¹⁴. ergiebigkeit - schriftlich begründet - zurückzuweisen. Auch sollte dieser Abteigeben, Ersuchen aus Mangel an freien Ressourcen oder wegen offenkundiger Unlung die Möglichkeit offenstehen, die vorliegenden Aufträge in eigenem Ermessen des Prüfungsstoffs nicht ungebunden. Denkbar wäre jedoch, ihnen das Recht zu stelle einer beliebigen Personalvermehrung läge zum einen darin, dass das Thema getragen werden²¹³ (»Auftragsabteilung«). Der Vorteil einer solchen Lösung an-Unabhängigkeit die bestehenden Prüfungsabteilungen überhaupt nicht tangierte. zu bearbeiten, die aus dem parlamentarischen Raum an den Rechnungshof heran-Lediglich die Mitglieder der »Auftragsabteilung« wären hinsichtlich der Auswahl abteilungen eine weitere hinzuzufügen, die speziell die Aufgabe hätte, Aufträge So wäre es also denkbar, den bei einem Rechnungshof vorhandenen Prüfungs-

tung dennoch Kapazitäten binden würde. Diese Befürchtung ist freilich wenig pe im Parlament gezielt darauf anlegen, den Rechnungshof mit Aufträgen zu bergen, die minimiert werden sollten. So könnte es eine kleine, aber aktive Grupüberschütten²¹⁵, die er zwar (siehe oben) nicht ausführen müsste, deren Bearbeiräumen, verkennt nicht, dass unbeschränkte Minderheitenentscheidungen Risiken tagsmehrheit zu binden, sondern auch der Minderheit Mitwirkungsrechte einzu-Die Anregung, Ersuchen um Gutachten oder Prüfungen nicht an eine Land-

210 Die institutionelle Garantie des Rechnungshofs umfasst auch die Garantie einer Mindestausstattung, vgl. Patzig (Fußn. 31), Rdnr. 7 zu Art. 114 GG.

211 So Kisker (Fukn. 6), S. 289. 212 Für den BRH wäre dies gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 das BVerfG. Vgl. Fischer-Menshausen (Fußn. 5), Rdnr. 11a zu Art. 114 GG; Kisker (Fußn. 6), S. 289, 123. Siehe auch Otto Häufer, Zur Antragsbefugnis der Rechnungshöfe im verfassungsrechtlichen Organstreit, DÖV 1998, 544 ff. Anderer Ansicht Maunz (Fußn. 32), Rdnr. 26 zu Art. 114 GG.

213 Vgl. den entsprechenden Vorschlag der CDU-Fraktion in deren Gesetzentwurf zur Verbesserung der Haushaltskontrolle, LT NRW, Drucks. 11/2403 vom 23. 9. 1991, S. 3. Siehe

gien. Hierfür bieten sich zwei Lösungen an: a) die informelle oder über die Geschäftsordnung verankerte Kooperation, b) die Hinzuziehung externen Sachverstandes.

215 Vgl. Keller (Fußn. 154), S. 707. auch Šigg (Fußn. 26), S. 42. 214 Ein Problem könnte darin bestehen, dass der Sachverstand zur Bearbeitung eines Auftrags nicht bei der »Auftragsabteilung« ressortiert, sondern in einem der herkömmlichen Kolle-

²⁰⁹ Hans Blasins / Horst Kühne, Stärken und Schwächen des Rechnungshofs, DÖV 1991, 393 ff. (398); s. auch Müller (Fußn. 99), S. 1280; Wittrock (Fußn. 102), S. 824.

mitieren²¹⁷; zum anderen müsste hinsichtlich der Verbindlichkeit einer Mindertrotz solcher Beschränkungen beklagen, dass damit der Rechnungshof »sozusagen den. Die regierende Mehrheit wird - unabhängig von ihrer politischen Couleur dasjenige für die Einrichtung von Untersuchungsausschüssen²¹⁸ - festgelegt wer-Rechnungshof in einem Geschäftsjahr maximal auszuführenden Aufträge zu likönnte es sich empfehlen, zum einen - wie in Österreich - die Zahl der vom nungshof übermäßig in Anspruch nehmen²¹⁶. Um Missbrauch zu verhindern, wahrscheinlich und nur bedingt berechtigt: Auch eine Mehrheit kann den Rechbei der Opposition meist besser aufgehoben als bei der oder den Regierungsfraknur das »Lebenselixier« der Demokratie, sondern auch (man mag dies bedauern) die Staatskanzlei der Opposition« werde²¹⁹. Kontrolle ist aber nun einmal nicht heiteninitiative ein Quorum - beispielsweise das der Hamburger Verfassung oder

VIII. Gefahr des Aufbaus von Parallelstrukturen neben dem Rechnungshof

der Staatsrechtslehre mag dies sogar als Voraussetzung für eine objektive und wohl fortbestehen. Eine Mehrheit der Mitglieder von Rechnungshöfen wie auch Die Rechnungshöfe können ohne Aufträge aus dem parlamentarischen Raum sehr beschädigt zu halten: weder beim Parlament noch bei der Regierung noch in der seit Jahren ausbreitet und nicht geeignet ist, das Ansehen des Rechnungshofs un-Tatsächlich aber blenden beide Betrachtungsweisen eine Entwicklung aus, die sich Parlamente können die Budgetkontrolle weiterhin als Nebensache behandeln. fachliche, politisch nicht instrumentalisierte Finanzkontrolle erachten. Auch die

nen (§ 90 Nr. 4 BHO/LHO). Paradigmatisch dafür stehen die Verhältnisse im oder ob Aufgaben mit geringerem Personaleinsatz wirksamer erfüllt werden kön-Haushaltsgesetz und der Haushaltsplan eingehalten sind (§ 90 Nr. 1 BHO/LHO) nicht darauf setzen können, vom Rechnungshof mit den gerade benötigten Inauch im Kreise der Abgeordneten für vorhandene Probleme« hat²²¹, diese oder ben hin²²⁰ - gesetzlich so weit abgeschottet wurde, dass er zwar seine »Ohren Land Nordrhein-Westfalen, in dem der Rechnungshof - auch auf eigenes Betreibestimmte Prüfungen anzustellen - am Rechnungshof vorbei prüfen, ob das formationen beliefert zu werden und weil sie ihn nicht dazu veranlassen können, Diese Entwicklung besteht darin, dass sich Exekutive und Legislative - weil sie

216 Vgl. Menzel (Fußn. 46), S. 596.
217 Das österreichische RHG sieht vor, dass nicht mehr als zwei Gebarungsprüfungen gleichzeitig stattfinden können, vgl. LT NRW, Vorlage 11/1365 vom 22. 6. 1992, S. 14. Für eine Kontingentierung auch der Abg. Kleinert (Marburg), vgl. Fußn. 28.

218 Vgl. Art. 44 GG, Art. 41 LV NRW.
219 Finanzminister Heinz Schleußer im LT NRW am 13. 11. 1991, Plenarprotokoll 11/42,

S. 4942.

220 Vgl. Stellungnahme des LRH NRW zum Gesetzentwurf der CDU-Fraktion zur Änderung der LV, LT NRW, Vorlage 11/1279, S. 6 f.

221 So die LRH-Präsidentin im Ausschuss für Haushaltskontrolle, LT NRW, Ausschussproto koll 12/1328 vom 14. 9. 1999, S. 21.

> Vakuum kõnne anderweitig gefüllt werden²²³, bereits Gestalt angenommen: Möglichkeit, das vom Rechnungshof aus der Tabuisierung der Politik entstehende das Parlament als Ganzes oder die Landesregierung aber nicht einmal das Rech haben, ihn um Gutachten zu ersuchen²²². Hier hat die von Eggeling angedeutete

arbeit mit privaten Prüfungsunternehmen zu sammeln und den Ressorts zugäng-188 kw-Vermerken empfehlen²²⁷. rechnungshof in seinen Jahresberichten 1993/94 bis 1998 die Ausbringung von 13 200 kw-Vermerke ausgebracht werden²²⁶. Dem gegenüber konnte der Landeslich zu machen²²⁵. Auf diesem Wege konnten in den Jahren 1993–1998 zusätzlich der Ressorts zu begleiten sowie Erfahrungen in der Auswahl und der Zusammenben rief²²⁴. Ihm obliegt es, Organisationsuntersuchungen anzuregen und solche dem sie einen exekutiven »Arbeitsstab Aufgabenkritik« als kleine, außerhalb der ben, 1989 den Weg der Gutachtenvergabe an externe Beratungseinrichtungen, in-Linienorganisation und damit fachlich weisungsfrei arbeitende task force ins Le-Empfehlungen für eine Optimierung des Personaleinsatzes angewiesen zu blei-So ging die Landesregierung, um nicht auf sporadische und unbeeinflussbare

und Empfehlungen an die Landesregierung und den Landesgesetzgeber aussprekeit - Expertinnen und Experten anhören, externe Gutachten in Auftrag geben ausgestattet mit zusätzlichen finanziellen Mitteln und richterlicher Unabhängigschaftlichkeit des Personaleinsatzes im Land außerordentlich kritischen Situation: Dann würde eine zusätzliche Prüfungsabteilung zur Erledigung von Aufträgen gegenübersteht. Denn eine andere gesetzliche Regelung käme dem Ansehen des Rechnungshofes eher zugute als sein heutiges Abseitsstehen in einer für die Wirtchend nur relativ wenige Vorschläge zum verbesserten Personaleinsatz vorlegen jener Seite eingeführt wird, die einer Beauftragung des Rechnungshofs ablehnend können. Dies ist richtig und dennoch ein fragwürdiges Argument, wenn es von besitze. Folglich habe er auch nicht in gleichem Umfang prüfen und dementspredie Ressourcen zur Verfügung gestanden, die der »Arbeitsstab Aufgabenkritik« Es mag hiergegen eingewandt werden, dem Landesrechnungshof hätten nicht

Ulrich Eggeling, Finanzkontrolle im Bundesstaat, Diss. Kiel 1986, S. 72.

Drei Jahre zuvor war beim Landtag eine Kommission »Effizienzsteigerung der Landesverwaltung« gebildet worden, an deren Arbeit der Landesrechnungshof beteiligt wurde; zwei Der »Arbeitsstab« entstand in Konsequenz der Arbeit dieser Kommission (vgl. LT NRW, Vorlage 10/1292 vom 5. 11. 1987, S. 9 f., 15 f.). seiner Mitglieder konnten in der eigens eingesetzten aufbauenden Arbeitsgruppe mitwirken.

225 Vgl. LT NRW, Vorlage 11/3835 vom 29. 4. 1995, S. 1 f. Einwendungen, wonach der LRH zu einer solchen Organisationsprüfung nicht befugt und insofern die Errichtung des *Arbeitsstabes Aufgabenkritik« unausweichlich gewesen wäre, ist § 90 Nr. 4 LHO entgegenzuhalten. Vgl. auch Susanne Tiemann, Die staatsrechtliche Stellung der Finanzkontrolle des Bundes, Berlin 1974, S. 141.

226 Vgl. LT NRW, Vorlage 12/2685 vom 22. 4. 1999, S. 2. 227 Vgl. LT NRW, Anlagen zu Drucks. 11/7330, 12/113, 12/1351, 12/2053, 12/3097, 12/3969.

²²² Vgl. auch die Begründung zum SPD-Entwurf (Fußn. 174), S. 16. Auch Brandenburg und das Saarland kennen keine Möglichkeit, Gutachten- oder Prüfungsersuchen an den Rechnungshof zu richten.

dieser Ausschüsse befasste sich mit drei Fragen: erstens der Rechtmäßigkeit der zentrums²³¹. Ein weiterer Untersuchungsausschuss wurde eingesetzt, um u. a. drittens der vermuteten Missachtung von Haushalts- und Verfassungsrecht im derung eines medizinischen Entwicklungs- und Forschungszentrums²³⁰ und chen Verletzung des Haushaltsrechts im Zusammenhang mit der staatlichen Förrung einer werbewirksamen »Abfallkampagne« des Umweltministers mitten im Bewilligung und Verausgabung einer außerplanmäßigen Ausgabe zur Finanziese, die in der 11. und 12. Wahlperiode (1990-2000) eingesetzt wurden²²⁸. Einer Instrumenten zu verfolgen. Dazu zählen vor allem fünf Untersuchungsausschüstungen, Vorteilnahmen und steuerrechtlich relevanten Vorgänge um das herum zu ser Legislaturperioden versuchte, die eventuellen - auch finanziellen - Verflechder vierte mit den Vorgängen um die Veräußerung und die Prüfung des Schlussbefasste sich mit der Förderung eines Technologiezentrums im Bereich Medien, Millionenschäden für den Fiskus führten²³². Der dritte Untersuchungsausschuss hörden und den für Wirtschaftskriminalität zuständigen Staatsanwaltschaften zu herauszuarbeiten, ob Mängel bei der Zusammenarbeit zwischen den Finanzbe-Zuge der Bewilligung von Landesmitteln zur Realisierung eines Mega-Einkaufs-Wahlkampf beteiligten Spitzenkandidaten mittelbar mit)²²⁹; zweitens der mögli-Landtagswahlkampf 1990 (hieran wirkte der Rechnungshof auf Initiative eines am Landtag dazu über, seine Anliegen im Rahmen der Budgetkontrolle mit anderen »Flugaffäre« eingegangen ist²³³ klären, was in die nordrhein-westfälische Geschichte unter dem Schlagwort verwendungsnachweises dieses Zentrums. Der letzte Unterschungsausschuss die-So, wie die Landesregierung am Rechnungshof vorbei handelt, geht auch der

entwicklung seiner Geschichte²³⁴ - der ersten Gewalt, der in erster Linie vom zugeordnet, ihr gar unterstellt werden. Er sollte sich lediglich - in logischer Fortoben vorgeschlagen wurde. Der Rechnungshof soll damit nicht der Legislative Souveran die Kontrolle des Regierungshandelns aufgetragen ist, ein Stück weiter der geringfügige Eingriff in die sehr weitgehende richterliche Unabhängigkeit, der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit gefährdet den Rechnungshof mehr als Ein solcher Aufbau von Parallelstrukturen auf dem Gebiet der Prüfung von

229 Vgl. LT NRW, Drucks. 11/8200 vom 16. 12. 1994.
230 Vgl. LT NRW, Drucks. 11/7205 vom 15. 7. 1994.
231 Vgl. LT NRW, Drucks. 11/5680 vom 23. 6. 1993, 11/8251 vom 11. 1. 1995.
232 Vgl. LT NRW, Drucks. 11/8654 vom 7. 4. 100c 228 Vgl. LT NRW, Drucks. 11/3369 (Neudruck) vom 17. 3. 1992 i. V. mit Plenarbeschlussprovom 17, 12, 1999, S. 3. Ein sechster (vgl. Drucks, 11/6272 i. V. mit PlBPr 11/112 vom tokoll (PIBPr) 11/58 vom 25. 3. 1992, S. 2; Drucks. 11/7916 (Neudruck) vom 2. 11. 1994 15. 11. 1993, S. 2) befasste sich nicht mit einem haushaltsrelevanten, sondern mit einem Umweltthema; ein siebenter (vgl. Drucks. 12/3080 vom 22. 5. 1998 i. V. mit PlBPr 12/89 PlBPr 12/121 vom 12. 8. 1999; Drucks. 12/4560 vom 15. 12. 1999 i. V. mit PlBPr 12/134 24. 9. 1998 i. V. mit PIBPr 12/97 vom 24. 9. 1998; Drucks. 12/4049 vom 11. 6. 1999 i. V. mit i. V. mit PIBPr 11/144 vom 3. 11. 1994, S. 1; Drucks. 12/3350 vom 21. 9. und 12/3352 vom

LT NRW, Drucks. 12/4800 und 12/4801 vom 5. 4. sowie 12/4870 vom 6. 4. 2000.

Vgl. Bundesrechnungshof (Hrsg.): 250 Jahre Rechnungsprüfung, Frankfurt a. M. 1964; Zavelberg (Fußn. 5).

weisungsfrei, nur an das Gesetz gebunden, durchführt. unverrückbar bleibt, dass der Rechnungshof - wie die Gerichte - seine Prüfungen zipiell gleichberechtigt, er ihnen gleichermaßen verpflichtet ist und wenn zugleich ment vertretenen politischen Richtungen im Verhältnis zum Rechnungshof prinöffnen. »Politisierung« ist keine Gefahr, wenn anerkannt ist, dass alle im Parla-

eine Randexistenz gedrängt würden. währten) Instrumente der Finanzkontrolle zum Schaden des Gemeinwesens in hensverlust erleiden, in dessen Gefolge die traditionellen (und im Prinzip beihrer Ausstattung nicht gefährdet. Sie könnten aber einen Funktions- und Ansechen. Die Rechnungshöfe sind dadurch in ihrer Existenz, in ihren Rechten und in an die Haushalts- und Wirtschaftsführung auf anderen Wegen zu erlangen suseine Berichte und Gutachten dem Parlament unmittelbar zuzuleiten (Art. 114 zug ist zu beobachten, wie Exekutive und Legislative Antworten auf ihre Fragen Unabhängigkeit und ihre »Politikfurcht«235 hindern sanfte Reformen; im Gegenso gut wie keine Rolle. Das Beharren der Rechnungshöfe auf weitestgehender ebenso wie seitens der Rechnungshöfe und dem gerade in den jeweiligen Mehr-»Option« spielt indes infolge rechtlicher Einwendungen seitens der Jurisprudenz ren Rechnungshof um Gutachten und/oder um Prüfungen zu ersuchen; diese strument hierfür wurde im Bund die Berechtigung des Rechnungshofs angesehen. heitsfraktionen weit verbreiteten Desinteresse an wirklicher Regierungskontrolle Abs. 2 Satz 2 GG). Manche Länder schufen - wie dargestellt - die Möglichkeit, ihdie Legislativen mehr in die Budgetkontrolle einzubinden. Als wesentliches Inbeabsichtigt, die Parlamente im Wege eines Heranrückens der Rechnungshöfe an Mit der Novellierung der Finanzverfassung des Bundes und der Länder war u. a.