



... prüfen ... beraten ... optimieren
Rechnungshof Rheinland-Pfalz



Externe Finanzkontrolle in Deutschland

Dr. Paul Georg Schneider

Externe Finanzkontrolle in Deutschland ¹⁾

- Dr. Paul Georg Schneider -

1. Grundlagen der Finanzkontrolle

1.1 Finanzkontrolle und Föderalismus

Die Bundesrepublik Deutschland hat einen föderativen Staatsaufbau. Neben dem Bund als dem Zentralstaat bestehen 16 Länder als so genannte Gliedstaaten mit eigener staatlicher Hoheitsmacht. Diese ist entsprechend der Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Ländern gegenständlich beschränkt. Bund und Länder verfügen - bei unterschiedlicher Zuständigkeit - über eigene Organe der Legislative, Exekutive und Judikative.

Auch in ihrer Haushaltswirtschaft sind der Bund und die Länder selbständig und voneinander unabhängig. Zur Kontrolle der Haushaltswirtschaft hat sowohl der Bund wie auch jedes Land einen eigenständigen Rechnungshof errichtet. Die Zuständigkeit des Bundesrechnungshofs beschränkt sich auf das Finanzgebaren des Bundes, die Rechnungshöfe der Länder prüfen deren Finanzgebaren. Einige Rechnungshöfe sind auch für die Prüfung der Kommunen zuständig. Der Bundesrechnungshof hat gegenüber den Rechnungshöfen der Länder weder ein Aufsichts- noch ein Weisungsrecht, er ist ihnen nicht übergeordnet. Infolge von Überschneidungen und Verflechtungen der Kompetenzen des Bundes und der Länder ergibt sich allerdings zwischen den Rechnungshöfen eine Reihe von Berührungspunkten. In diesen Fällen sollen die zuständigen Rechnungshöfe gemeinsam prüfen, sie können auch einander durch Vereinbarung Prüfungsaufgaben übertragen.

1.2 Verfassungsrechtliche Stellung der Rechnungshöfe

Der Bundesrechnungshof ist durch das Grundgesetz, die Landesrechnungshöfe sind durch die Verfassungen der Länder institutionell garantiert. Diese Ver-

¹⁾ Dieser Beitrag wurde ursprünglich als Vortrag anlässlich des III. EURORAI-Kongresses in Straßburg im Jahr 1998 gehalten.

Dr. Paul Georg Schneider war in der Zeit vom 1. Juli 1995 bis 30. November 2002 Präsident des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz.

fassungsgarantie bezieht sich auf den Bestand der Rechnungshöfe, die richterliche Unabhängigkeit der (Kollegiums-) Mitglieder und einen Kernbereich an Zuständigkeiten. Die Rechnungshöfe leiten ihre Befugnisse aus der Verfassung ab, sind aber selbst keine Verfassungsorgane. Sie verfügen über keine gestaltenden Machtbefugnisse im Staat und sind nicht unmittelbar an der staatlichen Willensbildung beteiligt. Ihre Stellung als oberste Bundes- oder Landesbehörden und ihre innere Organisation sind aber durch das Verfassungsrecht vorgezeichnet.

Die Rechnungshöfe lassen sich nicht in das traditionell dreigliedrige Gewaltenteilungsschema einordnen, sie stehen als Einrichtungen eigener Art zwischen den Gewalten. Sie sind auch nicht "Hilfsorgane" der einen oder anderen Gewalt. Sie sind selbständige oberste Organe und nur dem Gesetz unterworfen. Kennzeichen dieser verfassungsrechtlichen Prägung sind die Entscheidungsstruktur der Rechnungshöfe als Kollegialbehörden und die richterliche Unabhängigkeit ihrer Mitglieder, aus der die Unabhängigkeit der gesamten Einrichtung folgt.

Die Unabhängigkeit der Rechnungshöfe äußert sich in ihrer Dispositionsfreiheit und in ihrer Weisungsungebundenheit. Sie entscheiden selbst, ob, was, wann und wie zu prüfen ist; weder das Parlament noch die Regierung kann ihnen Weisungen erteilen, noch steht diesen ein Aufsichtsrecht zu. Die von der Legislative und von der Exekutive unabhängige Handlungsfähigkeit ist Voraussetzung für eine wirksame Finanzkontrolle, denn sie gewährleistet Neutralität, Objektivität und Sachlichkeit.

2. Aufgaben der Rechnungshöfe

2.1 Verfassungs- und Gesetzesauftrag

Aufgaben und Verfahren der Rechnungshöfe haben ihre Grundlage in den Verfassungen und im Haushaltsrecht, das auf der Grundlage rahmenrechtlicher Aussagen des Bundesrechts (Haushaltsgrundsätze-gesetz) in Bund und Ländern weitgehend homogen ist sowie in einigen einzelgesetzlichen Bestimmungen.

Der rheinland-pfälzische Rechnungshof hat beispielsweise den Verfassungsauftrag, die Rechnung über die Einnahmen und Ausgaben und die Übersicht

über das Vermögen und die Schulden, die dem Landtag zur Entlastung der Landesregierung von dem Minister der Finanzen jährlich vorzulegen sind, sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes zu prüfen. Dieser Verfassungsauftrag wird durch die Landeshaushaltsordnung weiter konkretisiert. Er deckt sich sachlich mit dem Aufgabenbereich der Landesverwaltung.

Im Mittelpunkt der Aufgaben steht danach die Prüfung

- der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe,
- der bestimmungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwaltung und Verwendung von Landesmitteln und Zuwendungen des Landes bei Stellen außerhalb der Landesverwaltung (Einzelpersonen, Körperschaften, Gesellschaften, Vereinen),
- der Betätigung des Landes bei Unternehmen in der Rechtsform des privaten Rechts und
- der Haushalts- und Wirtschaftsführung der juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen.

Der rheinland-pfälzische Rechnungshof prüft ferner das Finanzgebaren der Parlamentsfraktionen. Aufgrund von Staatsverträgen zwischen den Ländern obliegt ihm zudem die Finanzkontrolle des Zweiten Deutschen Fernsehens (ZDF) und - zusammen mit dem Rechnungshof Baden-Württemberg - des Südwestrundfunks (SWR).

2.2 Externe Finanzkontrolle der kommunalen Gebietskörperschaften

Die externe Finanzkontrolle der kommunalen Gebietskörperschaften, die so genannte "überörtliche Prüfung" (im Unterschied zur verwaltungsinternen Kontrolle, der so genannten "örtlichen Prüfung") ist in den Ländern unterschiedlich geregelt. In Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und in den neuen Ländern - außer Thüringen - obliegt die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kommunen grundsätzlich den Rechnungshöfen. In Hessen ist sie dem Präsidenten des Rechnungshofs übertragen. In den Stadtstaaten (Berlin, Hamburg, Bremen) erstreckt sich die Zuständigkeit der Rechnungshöfe auch auf die kommunalen Angelegenheiten, in Bayern, Baden-Württemberg und

Nordrhein-Westfalen bestehen selbständige Rechtsträger, in den übrigen Ländern wird die überörtliche Prüfung von Landesbehörden oder höheren Kommunalbehörden wahrgenommen.

Die Legitimation der Rechnungshöfe für die überörtliche Prüfung ist nicht unumstritten. Einwendungen, die Prüfung greife, wenn sie sich auch auf die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns erstrecke, in die verfassungsmäßig garantierte kommunale Selbstverwaltung ein, sind jedoch unbegründet. Das wird schon daran deutlich, dass die Rechnungshöfe keine Anordnungsrechte oder sonstige Befugnisse haben, den Vollzug der Folgerungen aus ihren Prüfungsfeststellungen zu erzwingen. Die Prüfung der Kommunen durch die Rechnungshöfe ist keine Maßnahme der Staatsaufsicht. Diese wäre auf die Kontrolle der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns beschränkt, dessen Zweckmäßigkeit dürfte sie nicht prüfen. Die überörtliche Prüfung ist eine eigenständige, von der Staatsaufsicht über die Kommunen unabhängige, eigenen Regeln folgende Tätigkeit.

Es wäre verfassungsrechtlich bedenklich, wenn es keine externe Finanzkontrolle der Kommunen gäbe. Die Kontrolle macht das Wesen des Rechtsstaats aus. Eine effektive Kontrolle des Finanzgebarens der öffentlichen Hand, zu der die Kommunen ebenso gehören wie der Staat, ist ein Gebot des Demokratieprinzips. Das folgt aus der Stellung des Staats (im Sinne der gesamten öffentlichen Verwaltung, die auch die unterstaatlichen Verbände, wie die Kommunen, umfasst) als Treuhänder seiner Bürger, denen er für das gesamte finanzielle Handeln Rechenschaft schuldet.

Die externe Finanzkontrolle der kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsführung liegt nicht zuletzt im wohlverstandenen Interesse der Kommunen. Eine Einschränkung der Prüfung auf die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns würde ihren Nutzen für die Kommunen erheblich mindern. Dieser liegt vor allem darin, dass die Prüfungseinrichtungen vergleichbare Erfahrungen bei einer Vielzahl von Verwaltungen sammeln und daraus Schlüsse für die einzelnen Verwaltungen ziehen können. Gerade die Möglichkeit des Vergleichs ist ein wirksames Instrument einer jeden Prüfung. Den verwaltungsinternen Kontrolleinrichtungen fehlt die Vergleichsmöglichkeit weitgehend. Sie verfügen in der Regel auch nicht über Spezialisten (z.B. im Bauwesen), die den Rechnungshöfen zur Verfügung stehen.

2.3 Ziel der Finanzkontrolle

Ziel der Kontrolle ist es, Arbeitsergebnisse und -verfahren, die sachlichen, rechtlichen oder wirtschaftlichen Anforderungen nicht genügen, festzustellen und darauf hinzuwirken, dass

- die Arbeitsergebnisse - soweit möglich rückwirkend - den Anforderungen angepasst,
- finanzielle Nachteile für die geprüften Stellen ausgeglichen und vor allem
- für die Zukunft die notwendigen Folgerungen zur Verbesserung der Arbeitsergebnisse sowie zur wirtschaftlicheren und wirksameren Aufgabenerfüllung gezogen werden.

Gleichzeitig dient die Prüfung durch die Rechnungshöfe den gesetzgebenden Körperschaften, die über die Entlastung der Regierung zu entscheiden haben. Die Rechnungshöfe haben den Parlamenten über bedeutsame Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung, die für die Entlastung der Regierungen von Bedeutung sein können, zu berichten und ihnen auch Informationen und Empfehlungen für neue finanzwirksame Entscheidungen an die Hand zu geben. Dabei ist die Prüfung der kommunalen Finanzwirtschaft durch die Rechnungshöfe für ihre Berichts- und Beratungsfunktion gegenüber den Parlamenten im Hinblick auf Entscheidungen, die sich auf die kommunalen Finanzen auswirken, von nicht unerheblicher Bedeutung.

2.4 Lückenlosigkeit der Finanzkontrolle

Nach dem Grundsatz der Lückenlosigkeit der Finanzkontrolle gibt es keine prüfungsfreien Räume. Das heißt, der Prüfung unterliegt in vollem Umfang alles, was finanzwirksam ist oder finanzwirksam werden kann. Es gibt insoweit auch keine Einschränkungen unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes oder des Steuergeheimnisses. Strittig ist, inwieweit die Rechnungshöfe bei ihren Prüfungen politische Entscheidungen der Exekutive und der Legislative bewerten dürfen. Diese Frage spielt vor allem für die im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsprüfung heranzuziehenden Beurteilungsmaßstäbe eine Rolle (siehe dazu unter Nr. 3.2).

2.5 Beratung

Zu den Aufgaben der Rechnungshöfe gehört auch die Beratung. Dabei ist zu unterscheiden zwischen der unselbständigen und der selbständigen Beratung.

Für die unselbständige Beratung ist kennzeichnend, dass sie im Zusammenhang mit konkreten Prüfungsvorgängen steht. Dabei ist nicht nur an Vorschläge und Empfehlungen im Rahmen von Prüfungsfeststellungen zu denken. Wichtig ist auch der informelle partnerschaftliche Austausch von Gedanken und Erfahrungen zu aktuellen Verwaltungsproblemen während der Prüfung. Hier bestehen Möglichkeiten, die Verwaltung von der Bedeutung und Notwendigkeit ausreichender finanzrelevanter Überlegungen und Nachweise bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung zu überzeugen. Alles, was im Rahmen von Prüfungsverfahren dazu dient, dass die Verwaltung Fehler selbst erkennt und Mängel abstellt oder vermeidet und was dazu beiträgt, dass die zuständigen Organe ihre Kontroll- und Budgetrechte besser ausüben können, ist Beratung im Sinne einer Auswertung der Prüfungsergebnisse. Diese Beratung steht als Hilfe für die Verwaltung bei der Prüfung funktional im Vordergrund.

Letzteres gilt vor allem auch bei der Prüfung von Kommunen, die bei gleichartiger Organisationsstruktur im Wesentlichen dieselben Aufgaben zu erfüllen haben. In diesem Bereich nutzt der Rechnungshof Rheinland-Pfalz die Vergleichsmöglichkeiten, um querschnittsmäßig bei ausgesuchten repräsentativen Verwaltungen Wirtschaftlichkeitsprüfungen, insbesondere Organisationsprüfungen, durchzuführen. Deren Ergebnisse werden allen Kommunalverwaltungen zur Verfügung gestellt. Damit haben die Kommunen die Möglichkeit, ihre Organisation und ihren Personalbedarf anhand der Ergebnisse vergleichbarer Verwaltungen selbst zu überprüfen. Außerdem fasst der Rechnungshof Rheinland-Pfalz Prüfungsfeststellungen von allgemeiner Bedeutung, Anregungen, Vorschläge und Hinweise in einem so genannten Kommunalbericht zusammen. Dieser wird als Landtagsdrucksache veröffentlicht und ist damit allen Verwaltungen und der Öffentlichkeit zugänglich. Damit verfolgt der Rechnungshof das Ziel, dass die Kommunalverwaltungen, die schon aus Kapazitätsgründen nur in längeren Zeitabständen geprüft werden können, Schwachstellen beim eigenen Verwaltungsvollzug selbst erkennen und beheben und Fehler, die andere Verwaltungen gemacht haben, von vornherein vermeiden.

Darüber hinaus ist den Rechnungshöfen durch das Haushaltsrecht als eine zusätzliche Aufgabe die selbständige Beratung der Parlamente, der Regierungen

und einzelner Minister zugewiesen, die nicht im Zusammenhang mit konkreten Prüfungsvorgängen steht. Die selbständige Beratung setzt voraus, dass der Rechnungshof sich auf geeignete Prüfungserfahrungen stützen kann. Nur unter dieser Voraussetzung kann er aus der spezifischen Sicht als Organ der Finanzkontrolle einen Beitrag leisten. Dabei geht es nicht um ganz bestimmte Erkenntnisse, die sich auf einen konkreten Beratungsgegenstand übertragen lassen, sondern um die bei dem Rechnungshof aus seinen Prüfungen insgesamt gewonnenen Erkenntnisse, ergänzt und verarbeitet durch das Wissen und Können seines Personals. Für die selbständige Beratung der Kommunen fehlt in Rheinland-Pfalz eine entsprechende Rechtsgrundlage.

Gegen die Zuständigkeit der Rechnungshöfe zur Beratung werden gelegentlich Bedenken erhoben, weil dadurch die Unabhängigkeit bei der Prüfung beeinträchtigt werde und die Rechnungshöfe sich in die Verwaltung und deren Verantwortlichkeit einmischten. Die selbständige wie auch unselbständige Beratung ist indessen weder für die Verwaltung verbindlich noch für eine spätere Prüfung durch den Rechnungshof vorgreiflich. Die Beratenen treffen ihre Entscheidungen in eigener Verantwortung. Nicht auszuschließen ist allerdings, dass sie sich durch die Beratung in ihrer Verantwortlichkeit entlastet fühlen. Das kann aber die Rechnungshöfe nicht hindern, Entscheidungen und Verfahren, die auf ihren Vorschlägen beruhen, später nach den maßgeblichen Beurteilungskriterien in gleicher Weise wie sonst zu prüfen und dabei festgestellte Mängel aufzuzeigen.

Die Rechnungshöfe sind nicht verpflichtet zu beraten, sondern dazu befugt. Sie entscheiden daher über Art und Umfang einer Beratung nach eigenem Ermessen. Sie kommen Wünschen nach Beratung – soweit möglich und vertretbar – nach, wobei sie insbesondere den Informationsbedarf der Parlamente berücksichtigen.

3. Prüfungsmaßstäbe

Prüfungsmaßstäbe für die Prüfung der staatlichen wie der kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsführung sind nicht nur die Ordnungsmäßigkeit des Gesetzesvollzugs und des Verwaltungshandelns allgemein, sondern insbesondere das Rechtsgebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

3.1 Ordnungsmäßigkeit

Unter Ordnungsmäßigkeit ist nicht nur buchhalterische Korrektheit – d.h. rechnungstechnische Richtigkeit von Maßnahmen im Sinne vorschriftsmäßiger Berechnung, Begründung und Belegung der einzelnen Rechnungsbeträge – zu verstehen, sondern ganz allgemein Rechtmäßigkeit.

Die Prüfung erstreckt sich darauf, ob die Verwaltung ihre Aufgaben ordnungsgemäß und zeitgerecht unter Beachtung der materiellen und formellen Vorschriften und Grundsätze erfüllt hat. Die materiellrechtliche Prüfung betrifft die sachliche Richtigkeit des Verwaltungshandelns, soweit es sich finanziell ausgewirkt hat oder auswirken kann, sie hat Vorrang vor der Prüfung formaler Gesichtspunkte.

3.2 Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Die Ausrichtung jeglichen Verwaltungshandelns an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit soll die bestmögliche Nutzung von Ressourcen bewirken. Daher ist zu prüfen, ob bei dem Verwaltungshandeln das günstigste Verhältnis zwischen dem verfolgten Zweck (Wahrnehmung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe in Verwirklichung des Gemeinwohls) und den eingesetzten Mitteln (Ressourcen) angestrebt und erreicht wurde.

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit umfasst das Sparsamkeits- und das Ergiebigkeitsprinzip. Das Sparsamkeitsprinzip (Minimalprinzip) verlangt, ein bestimmtes Ergebnis mit möglichst geringem Mitteleinsatz zu erzielen. Das Ergiebigkeitsprinzip (Maximalprinzip) verlangt, mit einem bestimmten Mitteleinsatz das bestmögliche Ergebnis zu erzielen.

Zur Beurteilung der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit von Verwaltungsorganisationen kommen zunehmend betriebswirtschaftliche Grundsätze zur Anwendung. Hierzu gehört die Prüfung, ob eine Aufgabe mit geringerem Personal- oder Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer erfüllt werden kann. Die Organisations- und Personalbedarfsuntersuchungen, die der Rechnungshof Rheinland-Pfalz seit Jahren bei staatlichen und kommunalen Behörden und Einrichtungen durchführt, zeigen regelmäßig beträchtliche Möglichkeiten der Aufwandminderung auf.

Der größtmögliche Nutzen für das Wohl der Bürger lässt sich allerdings oft nicht quantifizieren. In diesen Fällen muss eine Maßnahme dann als wirtschaftlich gelten, wenn der Nutzen für das Gemeinwohl den Mitteleinsatz rechtfertigt und der verfolgte Zweck nicht mit geringerem Aufwand zu erreichen war. Eine Antwort auf die Frage, was den Mitteleinsatz rechtfertigt und ein Urteil über die wirtschaftliche Angemessenheit eines Vorhabens lassen sich nicht finden, ohne den verfolgten Zweck und damit das politisch gesetzte Ziel in die Abwägung bei der Prüfung einzubeziehen und wertend zu gewichten. Dabei können die Prüfungsergebnisse, insbesondere bei politisch relevanten und finanzwirtschaftlich bedeutenden Sachverhalten, politische Diskussionen auslösen oder politische Auswirkungen haben. Den Rechnungshöfen wird dann gelegentlich vorgehalten, der beanstandete Vorgang entspreche einer ausdrücklichen politischen Entscheidung und sei deshalb ihrer Finanzkontrolle entzogen.

Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind indessen unverrückbare Kategorien, an denen sich nach modernem Verfassungsverständnis jedes staatliche Handeln zu orientieren hat. Der Auftrag der Rechnungshöfe zur Kontrolle der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit lässt keine Ausnahme von einer Beurteilung unter diesen Kategorien zu. Einwendungen dagegen, dass die Rechnungshöfe Vorgänge, die auf politischen Entscheidungen beruhen, in ihre Prüfung einbeziehen, lassen sich rechtlich nicht begründen. Die Rechnungshöfe üben damit keine Macht aus, sie setzen nicht ihre eigenen Wert- und Zielvorstellungen an die Stelle derjenigen der Parlamente und Regierungen und legen nicht verbindlich fest, was getan oder nicht getan werden soll. Diese Entscheidungen bleiben den demokratisch legitimierten Entscheidungsträgern vorbehalten. Gegenstand der Finanzkontrolle ist nicht die politische Entscheidung als solche; die Rechnungshöfe prüfen – ihrem Verfassungsauftrag entsprechend – lediglich auf rationaler Grundlage, ob die politischen Entscheidungen auf richtigen Prämissen beruhen und welche finanziellen Auswirkungen sie haben oder haben können. Sie liefern somit Informationen und Wertungen, die den politisch verantwortlichen Organen helfen sollen, mit den öffentlichen Ressourcen sorgsam umzugehen.

Die Rechnungshöfe finden in der Praxis mit ihren Informationen eher Gehör, wenn sie sich bei der Bewertung politisch geprägter Wert- und Zielsetzungen maßvoll zurückhalten. Das bedeutet nicht, dass sie den Spielraum der Verwaltung für die Beurteilung, ob der erstrebte Nutzen die eingesetzten Mittel rechtfertigt, wie ein Gericht beachten und insoweit Prüfungsfeststellungen unterlassen sollten. Der Unterschied zwischen einer Gerichtsentscheidung und

einer Prüfungsfeststellung des Rechnungshofs darf nicht verkannt werden. Das Gericht sagt verbindlich, was als unwirtschaftlich anzusehen ist. Das ist nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz beispielsweise der Fall, wenn eine Entscheidung der Verwaltung "mit den Grundsätzen einer vernünftigen Wirtschaft schlechterdings nicht mehr vereinbar" ist, also in hohem Maße unvernünftig erscheint. Der Rechnungshof dagegen äußert lediglich seine Meinung, er will, seinem Auftrag entsprechend, Informationen vermitteln und gegebenenfalls alternative Gestaltungsmöglichkeiten unter finanzrelevanten Gesichtspunkten aufzeigen, damit jedenfalls künftig wirtschaftlicher verfahren wird.

Das gilt in gleicher Weise im kommunalen Bereich bei politischen Entscheidungen der kommunalen Selbstverwaltungsorgane.

4. Prüfungsverfahren

4.1 Allgemeines

Das Prüfungsverfahren ist gesetzlich nur in seinen Grundzügen geregelt und im Übrigen den Rechnungshöfen überlassen, die z.B. in ihren Geschäftsordnungen oder Prüfungsordnungen Näheres regeln. Die Rechnungshöfe entscheiden auf der Grundlage ihrer jährlichen Arbeitspläne in eigener Verantwortung, ob, wann, mit welcher personellen Besetzung (Einzelprüfer oder Prüfergruppe), mit welchem zeitlichen Aufwand, wo (vor Ort oder am Sitz des Rechnungshofs) und wie sie eine Prüfung durchführen (vollständig oder stichprobenweise). Sie können eine Prüfung beschränken und Rechnungen ungeprüft lassen. Bei Beginn der Prüfung vor Ort werden regelmäßig in einer einführenden Besprechung mit dem Leiter und den sonst verantwortlichen Bediensteten der Behörde das Ziel der Prüfung erläutert, aktuelle und bedeutsame Fragen der zu prüfenden Stelle erörtert und die Schwerpunkte der Prüfung bekannt gegeben. Nach Abschluss der Erhebungen findet grundsätzlich eine Schlussbesprechung statt, bei der die geprüfte Stelle Gelegenheit zu einer ersten Stellungnahme hat.

Die Rechnungshöfe haben Einsicht in alle Unterlagen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben für erforderlich halten. Die Unterlagen sind ihnen auf Verlangen vorzulegen oder zu übersenden, verlangte Auskünfte sind ihnen und den beauftragten Prüfern zu erteilen.

Grundsätzlich stehen dem Anspruch auf Akteneinsicht und Aktenvorlage sowie auf Auskunft weder der geschützte interne Beratungs- und Entscheidungsbereich der Exekutive noch grundrechtlich geschützte Personen noch besondere Geheimhaltungs- oder Verschwiegenheitsbestimmungen von vornherein entgegen.

Wesentlich für die Wirkung der Prüfung ist ihre Aktualität. Das Interesse an Prüfungsfeststellungen und die Bereitschaft, ihnen Rechnung zu tragen, schwinden mit dem zeitlichen Abstand zur Gegenwart. Bei länger zurückliegenden Fehlern bestehen oft kaum noch reelle Möglichkeiten zur Korrektur und zur Feststellung von Verantwortlichkeiten.

Die Mehrzahl der Prüfungen betrifft abgeschlossene Vorgänge. Zunehmend macht aber der Rechnungshof Rheinland-Pfalz – wie auch andere Rechnungshöfe – von der Möglichkeit Gebrauch, auch noch nicht abgeschlossene Vorgänge zu prüfen, die sich finanziell auswirken können. Dies gilt vornehmlich für die Durchführung von Programmen und für Hoch- und Tiefbauvorhaben. Durch diese so genannten Maßnahmeprüfungen kann bereits zu einem frühen Zeitpunkt auf Fehlentwicklungen aufmerksam gemacht und so unwirtschaftlichem Verwaltungshandeln wirksam vorgebeugt werden.

4.2 Mitteilung der Prüfungsergebnisse

Der Rechnungshof fasst das Ergebnis der Prüfung in einer Prüfungsmitteilung zusammen; er leitet diese der geprüften Stelle und den Aufsichtsbehörden zur Äußerung in einer von ihm bestimmten Frist zu. Die Prüfungsmitteilungen stellen nur das vorläufige Prüfungsergebnis dar, das endgültige kann erst aufgrund der Äußerung der geprüften Stelle festgestellt werden.

Die geprüfte Stelle ist zur Äußerung verpflichtet. Der Inhalt der Äußerung ist ihrem Ermessen überlassen. Sie hat sich aber mindestens dazu zu äußern, inwieweit der den Prüfungsfeststellungen zugrunde liegende Sachverhalt zutrifft und ob sie die Bewertungen und Folgerungen des Rechnungshofs anerkennt.

Fraglich ist, ob Außenstehende, die von den Prüfungsergebnissen betroffen sind (z.B. Baufirmen, Architekten, Lieferanten), zu hören sind und wem eine solche Verpflichtung obliegt. Dabei ist entscheidend, dass das Prüfungsverfahren grundsätzlich ein internes Verfahren zwischen Rechnungshof und geprüfter Stelle ist. Zu Außenstehenden hat der Rechnungshof keine Rechts-

beziehungen, so dass er nicht unmittelbar an sie herantreten kann. Im Hinblick darauf, dass eine gewisse Öffentlichkeitswirkung nicht auszuschließen ist, hat sich beim Rechnungshof Rheinland-Pfalz die Praxis herausgebildet, in begründeten Einzelfällen der geprüften Verwaltung vorweg den Entwurf der Prüfungsmitteilungen zu überlassen, damit diese Außenstehenden die Möglichkeit geben kann, sich zu den sie betreffenden Prüfungsfeststellungen zu äußern. Die Äußerungen werden in die Prüfungsmitteilungen aufgenommen. Regelmäßig werden im Übrigen Angaben über Dritte (z.B. Mieter, Sozialhilfeempfänger, Unternehmen) so anonymisiert, dass deren schutzwürdige Belange nicht beeinträchtigt werden.

Anderen als den geprüften Stellen kann der Rechnungshof das Prüfungsergebnis mitteilen, soweit er dies aus besonderen Gründen für erforderlich hält. Feststellungen von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung teilt er dem Minister der Finanzen mit.

Außerhalb des Entlastungsverfahrens (siehe dazu unter Nr. 5) ist eine Mitteilung der Prüfungsergebnisse an das Parlament grundsätzlich nicht vorgesehen. Soweit der Rechnungshof diese jedoch aus besonderen Gründen für erforderlich hält, kann er das Parlament – ggf. in dem zuständigen Ausschuss – unterrichten. Die Entscheidung liegt in seinem pflichtgemäßen Ermessen. Bei einer Unterrichtung ist sicherzustellen, dass besondere gesetzliche Schutzvorschriften und schutzwürdige Belange Dritter beachtet werden. Außerdem setzt die Unterrichtung voraus, dass die geprüfte Stelle Gelegenheit hatte, sich zu den Prüfungsergebnissen zu äußern.

Auch die geprüften staatlichen Stellen sind nicht verpflichtet, das Parlament über die Prüfungsergebnisse zu unterrichten. Im Gegensatz dazu, haben die Bürgermeister und Landräte in Rheinland-Pfalz die Vertretungskörperschaften über die Ergebnisse einer Prüfung zu unterrichten und jedem Mitglied auf Verlangen die Prüfungsmitteilungen auszuhändigen. Zudem haben sie die Prüfungsmitteilungen mit einer etwaigen Stellungnahme ihrer Verwaltung öffentlich zu jedermanns Einsicht auszulegen und dies öffentlich bekannt zu machen.

Strittig ist, ob betroffene Personen und Stellen, die nicht der Prüfung unterworfen sind, rechtlich gegen Prüfungsmitteilungen vorgehen können. Man wird indes bei privaten Betroffenen einen Rechtsschutz nicht grundsätzlich ausschließen können, wenn den Prüfungsmitteilungen ihnen gegenüber Außenwirkung zukommt.

4.3 Durchsetzung der Prüfungsergebnisse

Zur Umsetzung seiner Forderungen kann der Rechnungshof keine Anordnungen erlassen und keine Sanktionen aussprechen ("Ritter ohne Schwert"). Es obliegt den geprüften Stellen, aus den Prüfungsmitteilungen nach Maßgabe des geltenden Rechts die notwendigen Folgerungen zu ziehen. Soweit Fehler im Verwaltungshandeln zu Schäden geführt haben, haben sie die rechtlichen Möglichkeiten des Ausgleichs zu prüfen und Ansprüche durchzusetzen.

Bei den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften haben die Aufsichtsbehörden die Ausräumung der Prüfungsfeststellungen zu überwachen. Rechtsverletzungen kann die Aufsichtsbehörde im Rahmen der Rechtsaufsicht entgegenwirken. Im Übrigen obliegt es allein den zuständigen kommunalen Organen, den Vorschlägen und Empfehlungen des Rechnungshofs zu folgen.

Soweit Prüfungsfeststellungen für die Entlastung der Regierung von Bedeutung sein können, kann ihnen im Rahmen des Entlastungsverfahrens durch eine Entscheidung des Parlaments Beachtung verschafft werden (siehe dazu unter Nr. 5).

5. **Jahresbericht, Entlastungsverfahren**

Der Rechnungshof fasst die Ergebnisse seiner Prüfungen, soweit sie für die Entlastung der Regierung von Bedeutung sein können, jährlich in einem Bericht zusammen, den er dem Parlament und der Regierung zuleitet. Dieser Jahresbericht wird als Beratungsunterlage des Parlaments veröffentlicht. Darüber hinaus wird er in einer Pressekonferenz zur Unterrichtung der Öffentlichkeit vorgestellt. Die Möglichkeit, die Prüfungsergebnisse in einer Parlamentsdrucksache allgemein zugänglich zu machen und über die Medien einer breiten Öffentlichkeit mitzuteilen, ist eine wesentliche Voraussetzung für die Effizienz der Prüfungen. Die öffentliche Diskussion kann den Entscheidungsprozess der verantwortlichen Organe beeinflussen.

Der Jahresbericht bildet verfassungsrechtlich die Grundlage für das parlamentarische Verfahren zur Entscheidung über die Entlastung der Regierung. Die Entscheidung des Parlaments wird in den zuständigen Ausschüssen vorbereitet – in Rheinland-Pfalz in dem Haushalts- und Finanzausschuss nach Vorberatung in der Rechnungsprüfungskommission –. Der Entlastungsbeschluss ist

nicht auf die bloße Frage der Entlastung beschränkt, er kann mit konkreten Auflagen an die Landesregierung bis hin zur Missbilligung in bestimmten Einzelfällen verbunden werden. Dadurch kann in flexibler und wirkungsvoller Weise Einfluss auf die Regierung genommen werden. Dies macht deutlich, dass die Haltung des Parlaments entscheidend dafür ist, wie die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs durchgesetzt werden.

6. Zusammenfassung

- Der Bund und die Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig. Deshalb hat sowohl der Bund wie auch jedes Land einen eigenständigen Rechnungshof. Der Bundesrechnungshof hat gegenüber den Rechnungshöfen der Länder weder ein Aufsichts- noch ein Weisungsrecht, er ist ihnen nicht übergeordnet.
- Die Existenz der Rechnungshöfe, die richterliche Unabhängigkeit ihrer Mitglieder und ein Kernbereich an Zuständigkeiten sind verfassungsrechtlich garantiert.
- Die Unabhängigkeit der Rechnungshöfe äußert sich in ihrer Dispositionsfreiheit und in ihrer Weisungsungebundenheit. Sie entscheiden selbst, ob, was, wann und wie sie prüfen; weder das Parlament noch die Regierung kann ihnen Weisungen erteilen, diese haben auch kein Aufsichtsrecht über die Rechnungshöfe.
- Die externe Finanzkontrolle der kommunalen Gebietskörperschaften ist in den Ländern unterschiedlich geregelt. In einigen Ländern obliegt sie den Rechnungshöfen. Einwendungen, diese Prüfung greife in das verfassungsmäßig garantierte kommunale Selbstverwaltungsrecht ein, sind nicht begründet. Die Kontrolle des Finanzgebarens der öffentlichen Hand ist ein Gebot des Demokratieprinzips. Im Übrigen haben die Rechnungshöfe keine Exekutivbefugnisse, sie können den Vollzug der Folgerungen aus ihren Prüfungsfeststellungen nicht erzwingen. Ihre Unabhängigkeit verleiht ihrer Kritik und ihren Empfehlungen allerdings besonderes Gewicht.
- Die Rechnungshöfe üben Finanzkontrolle auch durch Beratung aus. Dazu gehört alles, was im Rahmen von Prüfungsverfahren dazu dient, dass die Verwaltung Fehler selbst erkennt und Mängel abstellt oder vermeidet, und

was dazu beiträgt, dass die zuständigen Organe ihre Kontroll- und Budgetrechte besser ausüben können.

Die Rechnungshöfe kommen Wünschen nach Beratung – soweit möglich und vertretbar – nach, sie sind aber nicht verpflichtet zu beraten. Sie entscheiden vielmehr in eigener Initiative und nach eigenem Ermessen, ob, wie und in welchem Umfang sie beraten.

Die Beratung beeinträchtigt weder die Unabhängigkeit der Rechnungshöfe noch greift sie in den Verantwortungsbereich der zuständigen Entscheidungsträger ein. Die Rechnungshöfe legen sich durch eine Beratung nicht vorzeitig verbindlich fest, die Beratung ist auch für die geprüften Stellen nicht verbindlich. Die Rechnungshöfe sind nicht gehindert, Entscheidungen und Verfahren, die auf ihren Vorschlägen beruhen, später unter den maßgeblichen Beurteilungskriterien in gleicher Weise wie sonst zu prüfen.

- Prüfungsmaßstäbe sind die Ordnungsmäßigkeit des Gesetzesvollzugs und des Verwaltungshandelns und insbesondere das Rechtsgebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Der Prüfungsmaßstab der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ermöglicht eine umfassende Kontrolle. Gelegentliche Einwendungen, dass sich die Rechnungshöfe politische Bewertungen anmaßen, die allein Sache der demokratisch legitimierten Organe seien, sind unbegründet. Die Rechnungshöfe legen nicht verbindlich fest, was getan oder nicht getan werden soll. Diese Entscheidung bleibt den politisch verantwortlichen Organen vorbehalten. Das beeinträchtigt nicht grundsätzlich den Wert der Prüfungen. Deren Erfolg hängt aber wesentlich von der Überzeugungskraft der Argumente der Rechnungshöfe ab. Vorschläge und Anregungen aufgrund vergleichender Prüfungserfahrungen bei einer Vielzahl von Verwaltungen bieten den Entscheidungsträgern gerade im rechtlich nicht gebundenen Bereich Hilfen, ihre Aufgaben wirksamer und mit weniger Aufwand zu erfüllen.

- Soweit die Ergebnisse einer Prüfung für die Entlastung der Regierung von Bedeutung sein können, werden sie jährlich in einem Bericht zusammengefasst, der als Parlamentsdrucksache veröffentlicht und in einer Pressekonferenz der Öffentlichkeit vorgestellt wird. Das Parlament kann die notwendigen Maßnahmen von der Regierung fordern. Seine Haltung ist ent-

scheidend dafür, wie die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs durchgesetzt werden.

Die Prüfungsergebnisse bei kommunalen Prüfungen sind in Rheinland-Pfalz mit einer etwaigen Stellungnahme der Verwaltung zu jedermanns Einsicht öffentlich auszulegen.

- Die Möglichkeit, die Prüfungsergebnisse über die Medien einer breiten Öffentlichkeit mitzuteilen, ist - ebenso wie die Einsichtnahme in die Ergebnisse von Kommunalprüfungen - für die Effizienz der Prüfungen von großer Bedeutung. Dadurch können sich die Bürger über das Finanzgebaren der staatlichen und kommunalen Organe informieren und diese Informationen bis zu einem gewissen Grad auch in ihre Wahlentscheidungen einfließen lassen. Die öffentliche Diskussion kann einen gewissen Druck auf die Entscheidungsträger auslösen.