

Die Stellung der Rechnungshöfe im politischen System der Bundesrepublik Deutschland

Zugleich ein Beitrag zur Finanzkontrolle der Universitäten

Von

Dr. Wolfgang Sigg, M.A.

B40732

Juristische Gesamtbibliothek
der Technischen Hochschule
Darmstadt



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Inhaltsverzeichnis

Einleitung und Aufgabenstellung	13
--	-----------

Teil A

Die Stellung der Rechnungshöfe im politischen System der Bundesrepublik Deutschland

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

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

Inhaltsverzeichnis	9
VII. Erfolgskontrolle staatlicher Planung durch den Bundesrechnungshof?	65
1. Problemstellung	65
2. Methodische Schwierigkeiten der Erfolgskontrolle	67
3. Institutionalisierung der Erfolgskontrolle	69
VIII. Die politische Neutralität des Rechnungshofs — eine Ideologie?	72
IX. Wirksamkeit der Finanzkontrolle durch den Bundesrechnungshof — Notwendigkeit einer Reform	76
1. Wirkung der Prüfungs- und Beratungstätigkeit des BRH — Publizität seiner Prüfungsergebnisse	76
2. Notwendigkeit einer Reform des Bundesrechnungshofs?	78
a) Defizite der gegenwärtigen Finanzkontrolle	78
b) Reform des Bundesrechnungshofs zur Behebung der Kontrolldefizite?	80
c) Reform der parlamentarischen Haushaltskontrolle	83
d) Zusammenfassung	84
X. Rechtsschutz gegen Prüfungsfeststellungen der Rechnungshöfe ..	84
1. Rechtsschutz Privater gegen Prüfungsfeststellungen der Rechnungshöfe	85
2. Rechtsschutz von Beamten gegen Prüfungsfeststellungen der Rechnungshöfe	87
3. Rechtsschutz von Behörden gegen Prüfungsfeststellungen der Rechnungshöfe	89

Teil B

Universität und Rechnungshof — Grenzen der Finanzkontrolle

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

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

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