

Professor Dr. Eberhard Munzert



S t e l l u n g n a h m e

für die öffentliche Anhörung

"Effizienz und Unabhängigkeit der Finanzkontrolle"

des Ausschusses für Haushaltskontrolle
des Landtages Nordrhein-Westfalen am 25. Januar 1994

zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den
Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD
- Drucksache 11/6029 -

und

zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der nachgeordneten
staatlichen Finanzkontrolle

Gesetzentwurf der Landesregierung
- Drucksache 11/6167 -

I. Überlegungen zur Effizienz der Finanzkontrolle

1. Eine effiziente Finanzkontrolle erfordert
 - ein straffes, zielgerichtetes Handeln aller Prüfungsinstanzen
 - zeitnahe Prüfungen und
 - ein möglichst zeitnahes Verfahren zur Entlastung der Landesregierung.

Zur Umsetzung dieser Leitlinien bedarf es nicht nur entsprechender gesetzlicher Regelungen, sondern zugleich der Ausschöpfung aller organisatorischen Möglichkeiten.

2. Hierzu nenne ich folgende konkrete Zielvorstellungen:

- Zusammenführung von Dienst- und Fachaufsicht über alle Mitarbeiter im Bereich der Finanzkontrolle beim Landesrechnungshof (Vermeidung von Reibungsverlusten)
- Einrichtung einer begrenzten Zahl von dem Landesrechnungshof nachgeordneten staatlichen Rechnungsprüfungsämtern anstelle der bisherigen in der Personalhoheit der Landesverwaltung stehenden zahlreichen Vorprüfungsstellen
- hierdurch bedingt: Einsparung von Personal
- Qualitätssteigerung der Prüfungen
 - . Abbau von begleitenden Sichtkontrollen
 - . dafür mehr Querschnittsuntersuchungen
- Koordinierung der Prüfungsprogramme und der Arbeitsplanung
 - . im Landesrechnungshof
 - . sowie im Verhältnis von Landesrechnungshof und den staatlichen Rechnungsprüfungsämtern
- prüfungsorientierte Personalentwicklung
 - . durch gezielte Personalauswahl

- . und Personalfortbildung, die im Bereich der jetzigen Vorprüfungsstellen nur eingeschränkt möglich ist.
- Einsatz von Gutachtern im Prüfungsverfahren (§ 94 Abs. 2 LHO)
 - Vorlage der Jahresrechnung durch den Finanzminister jeweils bis zum Ende des dem abgeschlossenen Haushaltsjahr folgenden Quartals
 - Vorlage des Jahresberichtes des Landesrechnungshofs unter Berücksichtigung der Jahresrechnung des Vorjahres jeweils bis zu den parlamentarischen Sommerferien
 - Beschlußfassung über die Entlastung der Landesregierung bis zum Ende des jeweils dem abgeschlossenen Haushaltsjahr folgenden Jahres.
3. Zur Umsetzung dieser Zielvorstellungen sind nur im begrenzten Umfang Rechtsänderungen erforderlich, nämlich
- die Änderung der im Gesetzentwurf der Landesregierung (Drucksache 11/6167) genannten Vorschriften, insbesondere der LHO (Aufhebung der bisherigen Vorprüfung - s. Artikel 1 des Entwurfes) und des Landesrechnungshofgesetzes (Errichtung von staatlichen Rechnungsprüfungsämtern - s. Artikel 2 des Entwurfes)
 - sowie der Erlaß einer Rechtsverordnung durch die Landesregierung über Sitz und Bezeichnung der staatlichen Rechnungsprüfungsämter (s. Artikel 2 Nr. 2 des Entwurfes der Landesregierung - zu § 16 Abs. 1 Satz 2 Landesrechnungshofgesetz).

Im übrigen sind zur Erreichung dieser Zielvorstellungen andere Maßnahmen erforderlich, wie

- die Neufassung der innerdienstlichen Vorschriften des Landesrechnungshofs unter Berücksichtigung der neu zu errichtenden Rechnungsprüfungsämter, vor allem
 - . Geschäftsordnung
 - . Prüfungsordnung
 - . Geschäfts- und Dienstanweisungen
- die Bereitstellung ausreichender Mittel für Gutachter
- die zügige Erstellung der Jahresrechnung (mittels EDV)
- die zügige Beratung des Jahresberichtes des Landesrechnungshofs in den Ausschüssen des Landtages.

4. Einer völligen Überarbeitung des Landesrechnungshofgesetzes bedarf es unter dem Aspekt der Effizienz der Finanzkontrolle nicht. Das jetzige Gesetz und seine Struktur haben sich in über 20 Jahren insgesamt bewährt.

Die der Anhörung zugrundeliegende Neufassung des Gesetzes (Drucksache 11/6029) entspricht - so die sich häufig wiederholenden Hinweise in der Begründung - weitgehend dem derzeit geltenden Recht. Wesentlich sind letztlich nur folgende Änderungen:

- Die Bildung von "Abteilungen" (§ 2 Abs. 2 und Abs. 3 des Entwurfs)
- die Entscheidung über bedeutsame Angelegenheiten, insbesondere über Berichte an den Landtag, durch ein "Großes Kollegium", das in etwa dem jetzigen Vereinigten Senat entspricht (§ 7 Abs. 2 und § 8 des Entwurfes)
- die Entscheidung in sonstigen Angelegenheiten durch "Kleine Kollegien" anstelle der jetzigen Senate (§ 7 Abs. 1 und § 8 Abs. 2 des Entwurfes).

5. Auf diese Änderungsvorschläge werde ich im Zusammenhang mit den Überlegungen zur Unabhängigkeit der Finanzkontrolle noch näher eingehen. Unter dem Aspekt der Effizienz ist jedoch zu bemerken, daß die Verlagerung der Zuständigkeiten für Angelegenheiten von besonderer Bedeutung (Großes Kollegium anstelle einzelner Senate) die Entscheidungsfindung auf den ersten Blick zwar schwerfälliger zu machen scheint. Sie ermöglicht zugleich aber eine eingehendere Diskussion und eine Verbreiterung der Entscheidungsbasis. Dies dürfte nicht nur für die Qualität der zu treffenden Entscheidungen von Vorteil sein, sondern auch für die Koordinierung von Prüfungsüberlegungen. Deshalb entscheiden in allen anderen 15 Ländern in bedeutsamen Angelegenheiten alle Mitglieder gemeinsam. Insoweit ist die jetzige Regelung im Landesrechnungshofgesetz Nordrhein-Westfalen atypisch.
6. Unter dem Aspekt der Effizienz sollten bei einer Neufassung des Landesrechnungshofgesetzes übersichtliche, klare Strukturen geschaffen werden. Der entsprechende Gesetzentwurf (Drucksache 11/6029) sieht folgende Gremien vor:
- Abteilungen (§ 2 Abs. 2 und Abs. 3)
 - Kleine Kollegien (§ 7 Abs. 3 und § 8 Abs. 4)
 - Großes Kollegium unter Beitritt von betroffenen Prüfungsgebietsleitern (§ 7 Abs. 2 und § 8 Abs. 2)
 - Großes Kollegium ohne Beitritt weiterer Personen (§ 7 Abs. 2 und § 8 Abs. 3)
 - Erweitertes Großes Kollegium (§ 10 Abs. 1).

Demgegenüber halte ich eine Straffung, die der Effizienz zugute kommen dürfte, wie folgt für denkbar:

- Prüfungsangelegenheiten entscheiden
 - . das aus allen Mitgliedern bestehende Kollegium
 - . sowie die jetzigen Senate.
- Über die jährliche Geschäftsverteilung entscheidet wie bei den Gerichten ein
 - . Präsidium.

Dieses könnte - wie der jetzige Erweiterte Vereinigte Senat - unter dem Vorsitz des Präsidenten aus den Vorsitzenden der Senate und den zwei dienstältesten Mitgliedern des Landesrechnungshofs bestehen.

II. Überlegungen zur Unabhängigkeit der Finanzkontrolle

1. Die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle hat Verfassungsrang (Artikel 87 Abs. 1 Landesverfassung NRW). Sie garantiert sowohl
 - die institutionelle Unabhängigkeit des Landesrechnungshofs (Art. 87 Abs. 1 Satz 1)
 - als auch die personelle (richterliche) Unabhängigkeit seiner Mitglieder (Artikel 87 Abs. 1 Satz 2).

An diesem verfassungsrechtlichen Rahmen hat sich das Gesetz über den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen zu orientieren.

2. Die institutionelle Unabhängigkeit beinhaltet, daß die Institution Rechnungshof und damit die Finanzkontrolle von den in der Executive üblichen Einwirkungs- und Weisungsmöglichkeiten von außen abgeschnitten sind. Die personelle Unabhängigkeit stellt auf die Person des Mitgliedes des Rechnungshofes ab. Ihm ist dieser besondere Status nicht um seiner selbst

willen verliehen, sondern nur zur Sicherung seiner Funktion. Daher dürfen seine Arbeit und sein Verhalten nicht auf die sonst in der Verwaltung zulässige Art und Weise beeinflusst werden. Eine bedeutsame Rolle spielt dabei die Entscheidungsbefugnis der Mitglieder. Sie umfaßt die Auswahl des Prüfungstoffes, die Durchführung der Prüfung und die unmittelbare Beteiligung an der abschließenden Prüfungsentcheidung.

Aus dem Zusammenwirken von institutioneller und personeller Unabhängigkeit ergibt sich, daß durch das Landesrechnungshofgesetz der notwendige äußere Rahmen für den Landesrechnungshof und seine Mitglieder zu regeln ist, die innere Organisation des Landesrechnungshofs aber weitgehend in dessen Autonomie fällt.

3. Zum notwendigen gesetzlichen Rahmen für den Landesrechnungshof gehören Regelungen über
 - die Rechtsstellung seiner Mitglieder
 - seine Organe und ihre Befugnisse
 - die Entscheidungszuständigkeiten
 - Rechtsgrundlagen für die notwendigen rechnungshofinternen Regelungen
 - die Errichtung von staatlichen Rechnungsprüfungsämtern.

4. Zum autonomen Bereich der inneren Organisation, die vom Landesrechnungshof im Rahmen seiner Unabhängigkeit und der seiner Mitglieder in eigener Zuständigkeit zu gestalten ist, gehören
 - die Geschäftsordnung
 - die Geschäftsverteilung
 - Grundsätze des Prüfungsverfahrens (Prüfungsordnung)
 - Geschäfts- und Dienstanweisungen.

5. Dieser Rahmen wird im Grundsatz von beiden Gesetzentwürfen beachtet. Jedoch ergeben sich im Hinblick auf die durch Artikel 87 Abs. 1 Landesverfassung NRW garantierte Unabhängigkeit zu einzelnen Regelungen des Entwurfes einer Neufassung des Landesrechnungshofgesetzes (Drucksache 11/6029) Anmerkungen.

6. § 1 Abs. 1 Satz 2 dieses Entwurfes sieht als neue Regelung vor, daß der Landesrechnungshof "im Rahmen seiner gesetzlichen Aufgaben den Landtag und die Landesregierung bei ihren Entscheidungen unterstützt". Diese Formulierung könnte zu Fehlinterpretationen führen. Einerseits könnte daraus abgeleitet werden, daß der Landesrechnungshof unmittelbar in Entscheidungsprozesse der Landesregierung und des Landtags einbezogen werden könnte. Andererseits könnten damit kritische Anmerkungen, die von Landtag oder Landesregierung als hinderlich angesehen werden, als unzulässig eingestuft werden. Zur Vermeidung solcher Fehlinterpretationen, welche die Unabhängigkeit des Landesrechnungshofs und seiner Mitglieder eingrenzen würden, sollte deshalb von dieser Formulierung abgesehen werden.

7. § 2 Abs. 2 des Entwurfes sieht die Einrichtung von "Prüfungsabteilungen" vor. Aus der Begründung des Gesetzentwurfes (Seite 18) ist zu entnehmen, daß dadurch lediglich die hergebrachte Bezeichnung "Senat" durch eine modernere Bezeichnung ersetzt werden soll. Die seit nunmehr 45 Jahren bestehende Bezeichnung "Senat" findet sich vor allem im Gerichtsbereich für richterliche Entscheidungsgremien und dokumentiert deshalb eher die richterliche Unabhängigkeit des Rechnungshofes und seiner Mitglieder als der in der Verwaltungshierarchie

gebräuchliche Begriff "Abteilung". Bewährte Traditionen sollten nicht ohne triftigen Grund aufgegeben werden. Im übrigen findet sich die Bezeichnung "Senat" auch in mehreren anderen Rechnungshofgesetzen.

8. Die in § 2 Abs. 3 des Entwurfs vorgesehene "Leitung" der Prüfungsabteilungen durch Abteilungsleiter räumt diesen eine hierarchische Befugnis im Prüfungsgeschehen ein, die im Widerspruch zur richterlichen Unabhängigkeit der einzelnen Senatsmitglieder steht und dem kollegialen Prinzip widerspricht. Der Präsident, der Vizepräsident oder die Direktoren beim Rechnungshof als Vorsitzende eines Senates sind nach dem verfassungsrechtlich vorgegebenen Rahmen bei der Entscheidungsfindung lediglich Erste unter Gleichen.

9. Die §§ 7 und 8 des Entwurfes sehen als neues Entscheidungsgremium für Angelegenheiten von besonderer Bedeutung, insbesondere auch für Berichte an den Landtag (§§ 97, 99, 88 LHO), ein im Grundsatz aus den Vorsitzenden der Senate (Kleinen Kollegien) bestehendes Großes Kollegium vor. Dieses Große Kollegium soll nach den vorgeschlagenen Regelungen allerdings in unterschiedlicher Besetzung entscheiden.

Bei den als besonders bedeutsam angesehenen Angelegenheiten des § 8 Abs. 1 (z.B. Berichte an den Landtag) soll der zuständige Prüfungsgebietsleiter "hinzutreten" (§ 8 Abs. 2). Danach wären in diesen Fällen des § 8 Abs. 1 sechs Mitglieder an einer Entscheidung des Landesrechnungshofs beteiligt. Wenn jedoch ein Mitglied des Großen Senats zugleich der zuständige Prüfungsgebietsleiter wäre, würde dagegen kein weiteres Mitglied hinzutreten, so daß dann

nur fünf Mitglieder an einer Entscheidung beteiligt würden. Unabhängig von der völlig offenen Frage, was unter dem unbestimmten Begriff "tritt hinzu" zu verstehen ist und welche Rechte damit dem betreffenden Prüfungsgebietsleiter zustehen sollen, führt diese Regelung zu einer rechtlichen Ungleichheit unter den Mitgliedern des Landesrechnungshofs.

10. Eine solche Ungleichheit ergibt sich auch aus der Regelung des § 8 Abs. 3 des Entwurfes. In den dort aufgeführten sonstigen Angelegenheiten, in denen das Große Kollegium Entscheidungsbefugnis haben soll, ist der zuständige Prüfungsgebietsleiter überhaupt nicht beteiligt. Diese Ausgrenzung ist im Hinblick auf das aus der richterlichen Unabhängigkeit folgende Recht auf Beteiligung an der Entscheidung in Angelegenheiten des eigenen Prüfungsgebietes rechtlich bedenklich. Das gilt im übrigen auch für den jetzigen Vereinigten Senat (§§ 10 Abs. 2 und 11 LRHG).

11. Aus denselben Gründen halte ich auch die nach § 8 Abs. 5 i.V.m Absatz 3 b) des Entwurfes mögliche Zweistufigkeit von Entscheidungen für bedenklich. Danach soll in bestimmten Angelegenheiten das Große Kollegium entscheiden, wenn im Kleinen Kollegium (Senat) keine einstimmige EntschlieÙung zustande kommt. Auch hier wären die zuständigen Prüfungsgebietsleiter von der endgültigen Entscheidung ausgeschlossen. Zudem ist nicht nachvollziehbar, warum Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit einer Abteilung bzw. eines Senats fallen, in einem übergeordneten Gremium entschieden werden sollen.

12. Ein Vergleich mit den Rechnungshöfen aller anderen Bundesländer ergibt, daß dort in bedeutenden Angelegenheiten, zu denen stets die Berichte an den Landtag gehören, alle Mitglieder mit gleichen Rechten an der Entscheidung mitwirken. Insoweit ist dort die Kollegialstruktur (Vollversammlung aller Mitglieder) voll verwirklicht. Dadurch werden die zu § 8 des Entwurfes aufgezeigten rechtlichen Bedenken hinsichtlich der Entscheidungsbefugnis des beabsichtigten Großen Kollegiums von vornherein vermieden. Deshalb sollte auch für Nordrhein-Westfalen die übereinstimmende Regelung der anderen 15 Rechnungshöfen Vorbild sein für eine Neuordnung. Hierfür sprechen m.E. jedenfalls mehr Gründe, als die jetzige für Rechnungshöfe atypische Regelung (Entscheidung grundsätzlich nur durch die Dreier-Senate) durch eine andere atypische Regelung (Entscheidung in einem Fünfer- oder Sechsergremium) zu ersetzen. Die Begründung des Gesetzentwurfes (Seite 20, zu § 8 Abs. 1) führt hierzu auch nur aus, das Verfassungsgefüge gebiete es, daß in diesen Fällen der Landesrechnungshof als Großes Kollegium entscheide. Unter dem Aspekt der personellen Unabhängigkeit der Mitglieder (Artikel 87 Abs. 1 Landesverfassung NRW) wäre dieser Begründung nur dann voll zuzustimmen, wenn das vorgeschlagene Große Kollegium alle Mitglieder des Landesrechnungshofs umfassen würde.

Auch ein Vergleich mit dem Bundesrechnungshof vermag an dieser Beurteilung nichts zu ändern. Der dort für bedeutsame Angelegenheiten zuständige Große Senat umfaßt zwar nicht alle Mitglieder. Insoweit würde sich für den Bundesrechnungshof aber ein nicht mehr arbeitsfähiges Gremium von 66 Personen ergeben. Im übrigen hat der Große Senat des Bundesrechnungshofs mit 16

Mitgliedern immer noch ein Mitglied mehr als der Landesrechnungshof NRW insgesamt.

III. Zusammenfassende Schlußbemerkung

Nach meinen Überlegungen ließen sich die beiden Gesetzentwürfe (Drucksache 11/6029 und Drucksache 11/6167) unter Beibehaltung der durch sie vorgegebenen Gliederung zu einem einheitlichen (Artikel)Gesetz zusammenfassen, das - unter Berücksichtigung meiner Anmerkungen - den gestellten Anforderungen an Effizienz und Unabhängigkeit der Finanzkontrolle gerecht würde. Dies läßt sich durch eine synoptische Gegenüberstellung belegen, die ich - falls dies gewünscht wird - dem Haushaltskontrollausschuß zuleiten könnte.

Düsseldorf, den 14.01.1994

Eberhard Müntert