

*Ernst Heuer*

Vizepräsident des Bundesrechnungshofes

Frankfurt am Main, 8.02.1994  
Telefon (0 69) 21 76-10 21  
Telefax (0 69) 21 76-24 68

An den  
Vorsitzenden des  
Ausschusses für Haushaltskontrolle  
des Landtages Nordrhein-Westfalen  
Herrn Abgeordneten W. Neuhaus  
Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf



**Betr.:** Anhörung am 25.01.1994 zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen und zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der nachgeordneten staatlichen Finanzkontrolle

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

wie verabredet übersende ich Ihnen die überarbeitete und ergänzte Kurzfassung meiner Stellungnahme zu den beiden Gesetzentwürfen. Ich habe hierbei auch den Verlauf der Anhörung, soweit ich anwesend gewesen bin, mit berücksichtigt.

Herrn Präsidenten Dr. Munzert habe ich ein Exemplar meiner Stellungnahme zugesandt.

Mit freundlichen Grüßen

**Vizepräsident Ernst Heuer**

**Kurzfassung**

meiner Stellungnahme  
bei der Anhörung

*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 -

## Ausgangspunkt

1. Ein Rechnungshofsgesetz muß auf der Grundlage der verfassungsmäßigen und bundesrechtlichen Vorgaben, daß die Rechnungsprüfung durch eine unabhängige Institution und durch richterlich unabhängige im Kollegium verbundene Mitglieder ausgeübt wird, eine leistungsfähige, auf die Aufgabenanforderungen zugeschnittene Organisation ermöglichen.

- Die Unabhängigkeit der Institution setzt voraus, daß unmittelbare oder mittelbare Einflußnahmen vor allem durch die Exekutive vermieden oder verhindert werden; Entsprechendes gilt für die Legislative, soweit die Gefahr bestünde, daß die Prüfungstätigkeit restriktiv beeinflußt wird.

- Die Unabhängigkeit der Mitglieder setzt die Gewähr persönlicher und sachlicher Unabhängigkeit voraus. Das heißt insbesondere, die Übertragung von Ämtern und Aufgaben sollte soweit wie möglich nach transparenten Sach Gesichtspunkten erfolgen und gerechtfertigt erscheinen.

- Kollegiale Entscheidungsformen sollen einerseits die Schlagkraft der Organisation nicht über Gebühr belasten; andererseits die Vorteile einer ausgewogenen Meinungsbildung und der internen Gegenkontrolle, insbesondere bei höher gewichtigen Entscheidungen fördern.

- Die Organisation sollte zwingend im Gesetz nur insoweit festgelegt sein, als die Zuordnung der Mitglieder als Entscheidungsträger es erfordert.

- Die Aufgabenanforderungen erstrecken sich bei einer modernen Finanzkontrolle einerseits auf eine allgemeine (thematisch noch nicht eingeeengte oder fixierte) Prüfung - getragen vor allem auch durch Vorprüfung oder Rechnungsprüfungsämter - sowie auf thematische, für politische Entscheidungen besonders relevante Prüfungen. In beiden Fallgruppen wird möglichst Zeitnähe erwartet.

Anmerkung: Im Schriftlichen Bericht des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages anläßlich der Haushaltsrechtsreform heißt es ausdrücklich (zu BT-Drs. V/4378, 4379 S. 3):

Im Abschnitt "Rechnungsprüfung" legte der Ausschuß besonderen Wert auf die gesetzliche Verankerung der zeitnahen Prüfung und der Beratungstätigkeit des Rechnungshofes, weil aufgrund dieser

Informationen die parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten erheblich verstärkt werden können.

2. Wesentliche Aussagen zu den vorliegenden Gesetzesentwürfen:

**Funktion des Rechnungshofs (§ 1 Abs. 1)**

Die moderne Finanzkontrolle, wie sie sich insbesondere nach der Haushaltsrechtsreform in Bund und Ländern entwickeln sollte und entwickelt hat, ist stark durch die Ziele "Zeitnähe" und "zukunftsorientierte Entscheidungshilfe" geprägt (s. BT-Drs, V/3605 S. 13 und BT-Drs. 10/3510 S. 4). Dabei geht es auch um die Beratung hinsichtlich der Wirksamkeit von Gesetzen; wobei in erster Linie das Parlament, aber auch die Regierung als gesetzesvorbereitendes Organ für die Beratung in Betracht kommt. Diese Zweckeinbindung des Rechnungshofes in einem demokratischen Staat erläutert den Standort des Rechnungshofes als unabhängiges Organ zwischen den beiden Gewalten Legislative und Exekutive und ist deshalb inhaltlich zweckmäßigerweise in § 1 Abs. 1 zu verankern. Wegen der Formulierung s. unten im einzelnen.

**Kleine Kollegien ( § 7 Abs. 3)**

Für den Bereich der allgemeinen Prüfungen und für interne Verfahrensentscheidungen sind Entscheidungen durch kleine Kollegien (2 Mitglieder) oder sogar nur durch ein Mitglied (nach Vorgaben oder Abgrenzung) sinnvoll. Für bestimmte Entscheidungen kann ein Vorbehalt zur Erweiterung des Kollegiums zweckmäßig sein. Die kollegiale Zusammenarbeit auf der Arbeitsebene ist eine andauernde Beziehung bei Aufgaben und Tätigkeiten, die eine positive, sich gegenseitig stimulierende Arbeitsatmosphäre voraussetzen. Ich habe deshalb Zweifel, ob auf der Arbeitsebene Mehrheitsentscheidungen sinnvoll sind (zumal bei den hier vorgesehenen Verflechtungen der Mitglieder). Dies gilt auch für thematische Prüfungen, bei denen allerdings die Beteiligung eines 3. Mitgliedes weitergehend sinnvoll sein kann. Die Entscheidungs-Beteiligungsvorbehalte können auch insoweit der Geschäftsordnung überlassen werden (ähnlich wohl § 12 Abs. 4 und 5 des Gesetzes über den Niedersächsischen Landesrechnungshof).

Ich habe Zweifel, ob es bei diesen kleinen Kollegien sinnvoll ist, von einem Vorsitzenden zu sprechen. Die in der Diskussion zur Bezeichnung "Abteilungsleiter" angesprochene mögliche Beeinträchtigung der Unabhängigkeit der Prüfungsgebietsleiter trifft eher beim Titel "Vorsitzender" zu, der Kompetenzen suggeriert, die auf dieser Arbeitsebene nicht nötig sind; bei Kollegialgerichten gibt es - anders als hier - eine Arbeitsverteilung durch den Vorsitzenden, die eher als Beeinträchtigung der Unabhängigkeit verstanden werden kann. Ich sehe auch im übrigen die gegen die Bezeichnung "Abteilungsleiter" erhobenen Bedenken für ungerechtfertigt an. Die Funktion des Abteilungsleiters und seine Beteiligung bei (kleinen) Kollegien auf der Arbeitsebene ist bei Rechnungshöfen seit langem bekannt (§§ 119, 126a RHO; Art. 3 Abs. 1, Art. 8 Abs. 3 des Gesetzes über den Bayerischen Obersten Rechnungshof).

### **Großes Kollegium (§ 7 Abs. 2)**

Für übergreifende, den Zuständigkeitsbereich eines Prüfungsgebietes überschreitende oder für besonders bedeutsame Angelegenheiten ist es zweckmäßig, die Entscheidungszuständigkeit eines Großen Kollegiums zu begründen.

Dies gilt:

- für herausgehobene Berichte nach §§ 97, 99 LHO
- für die Geschäftsordnung und
- für die Geschäftsverteilung und etwaige Stellungnahmen zu personalpolitischen Entscheidungen betreffend die Mitglieder.

Für die Besetzung eines Großen Kollegiums sollten seine Zuständigkeiten und die Auswirkungen auf die Arbeitsfähigkeit dieses Gremiums bedacht werden.

Eine Zusammensetzung des Großen Kollegiums aus allen Mitgliedern des Rechnungshofs ist hiernach nur bei Entscheidungen über die Geschäftsordnung oder vergleichbaren für alle Mitglieder im einzelnen bedeutsamen Entscheidungen (z.B. bei einer Prüfungsordnung)

zweckmäßig. Gesetzestechnisch am einfachsten wäre es, diese letztgenannte Fallgruppe als Bestandteil der Geschäftsordnung oder als vergleichbare allgemeine Verfahrensregelung zu definieren; wobei beispielsweise technisch gesehen eine Prüfungsordnung auch einen Anhang zur Geschäftsordnung darstellen könnte.

Für die Zuständigkeit hinsichtlich der Geschäftsverteilung (ggf. auch bei etwaigen Stellungnahmen zu personalpolitischen Entscheidungen) sollten - wie vorgesehen - alle Abteilungen und alle Mitgliedergruppen vertreten sein. Nicht sinnvoll erscheint unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung wie der Repräsentanz aller Mitgliedergruppen, daß offenbar nach § 10 Abs. 1 des Entwurfs die hinzutretenden Prüfungsgebietsleiter nicht vertreten werden. Für das Große Kollegium sollte prinzipiell die Besetzung nicht durch den Fall der Verhinderung zahlenmäßig verändert, sondern ggf. durch Vertretung ergänzt werden. Neben der Aufgabe der Entscheidung über die Geschäftsverteilung könnte diesem Gremium auch ein internes Anhörungsrecht zu Vorschlägen des Präsidenten nach § 3 Abs. 2 Satz 1 des Entwurfs bezüglich der anderen Mitglieder gegeben werden.

Hinsichtlich der Entscheidungskompetenzen des Großen Kollegiums für den Bereich nach § 8 des Entwurfs gibt es grundsätzlich zwei Lösungsmöglichkeiten für die Besetzung:

Erstens: die Beteiligung aller Mitglieder des Landesrechnungshofs; was die Qualität der Beratung eher beeinträchtigt und zumindestens auch nicht arbeitsökonomisch ist.

Zweitens: die Beteiligung aller Abteilungen, vertreten durch die Abteilungsleiter zuzüglich jeweils den zuständigen Prüfungsgebietsleiter als Berichterstatter und ein weiteres Mitglied als Mitberichterstatter. Damit wären die Sachkunde und die Erfahrungen aller Abteilungen des Rechnungshofs vertreten und der sachlich kompetente Prüfungsgebietsleiter als Berichterstatter. Der Mitberichterstatter sollte - was aus Gründen der notwendigen unbefangenen, sachlichen Überprüfung auf der Arbeitsebene unbedingt sinnvoll ist - möglichst ein Mitglied außerhalb des beteiligten Kollegiums sein. Im Bundesrechnungshof hat sich bewährt, diese Zuständigkeit des Mitberichterstatters in einem Prüfungsgebiet zu zentralisieren, damit auf diese Art und Weise zugleich

einheitliche Maßstäbe bei der Abklärung, Bewertung und Darstellung von Äußerungen des Großen Kollegiums in den vorgesehenen Fällen gewährleistet werden. Dies würde insgesamt die auch sonst bei Gremien günstige Begrenzung auf sieben Kollegiumsmitglieder bedeuten. Allenfalls wäre noch denkbar, auch das dritte in Betracht kommende Mitglied des kleinen Kollegiums zu beteiligen, so daß dann das Große Kollegium aus acht Mitgliedern bestünde. Hierbei wird vorausgesetzt, wie auch schon oben dargelegt, daß die Zusammensetzung des Großen Kollegiums nicht durch Fälle der Verhinderung geändert, sondern ggf. bei Verhinderungen durch Vertretungen ergänzt wird.

Diese Modelle vereinen nach meiner Auffassung in optimaler Weise die kollegiale Rangigkeit, Ausgewogenheit und sachliche Qualität der hier in Rede stehenden gewichtigen Entscheidungen. Sie beeinträchtigen in keiner Weise die richterliche Unabhängigkeit des zuständigen Kleinen Kollegiums, das ggf. vollständig in die Entscheidung des Großen Kollegiums einbezogen wird und vermeidet unnötige Arbeitszeitverluste. Ein psychologischer Nachteil, sofern überhaupt von Belang, dürfte nach einer Übergangszeit die Bedeutung verlieren.

Was den Hinweis auf die Situation beim Bundesrechnungshof angeht, ist zu berücksichtigen, daß der Bundesrechnungshof zwar die vorgenannte, empfohlene Struktur notgedrungen mit einer höheren Zahl von Mitgliedern verwendet, jedoch zunehmend für die Beratung und Entscheidung in Ausschüsse des Großen Senats ausweicht, die mit Besetzungen von nicht mehr als sieben Mitgliedern arbeiten.

### **Rechnungsprüfungsämter oder Vorprüfungsstellen**

Rechnungshöfe sind als Organe der Finanzkontrolle im deutschen System als relativ kleine Potentiale auf Unterstützung in der Prüfungstätigkeit angewiesen. In der neueren Entwicklung hat sich zu Recht die Variante der Unterstützung durch nachgeordnete Rechnungsprüfungsämter durchgesetzt. Der Gesetzentwurf geht insofern den richtigen Weg.

## **Zu einzelnen Vorschriften der Gesetzesentwürfe**

**Gesetz zur Änderung eines Gesetzes über den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen**

**§ 1 Abs. 1 Satz 2:** Die Passage entspricht der gleichen Regelung im BRH-Gesetz. Ursprünglicher Ansatz war dort das Bestreben des Gesetzgebers, entsprechend den Motiven zur Änderungen des Artikels 114 GG bei der Haushaltsrechtsreform den Rechnungshof näher an das Parlament zu rücken. Die beim Bund durchgesetzte Erweiterung der Unterstützung auf die Exekutive kann zu Mißverständnissen führen. Eine andere neutralere Gesetzesformulierung könnte lauten:

"Mit der Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben unterstützt er den Landtag und die Landesregierung bei ihren Entscheidungen." Oder:

"Im Rahmen des Gesetzes unterstützt er insbesondere den Landtag bei seinen Entscheidungen."

**§ 3 Abs. 2:** Die Regelungen in Satz 1 und Satz 2 sollten zweckmäßigerweise in ihrer Stellung getauscht werden.

**§ 5 Abs. 2 Satz 3:** Die Regelung sollte sich auch auf Vizepräsidentin/Vizepräsident erstrecken oder für den Fall der dauernden Verhinderung sogar generell auf die/den amtierende/n Abteilungsleiterin/Abteilungsleiter.

**§ 6 Abs. 2 Satz 2:** Die Regelung sollte entfallen bzw. in dem dort gegebenen Rahmen durch Abs. 4 aufgefangen werden. Die in § 6 Abs. 2 Satz 2 vorgesehene Regelung beeinträchtigt die richterliche Unabhängigkeit des Vizepräsidenten, sofern bei der Übertragung von Aufgaben nicht die Schranken des Abs. 4 beachtet würden. Die Regelung entspricht der des § 124 Abs. 2 Satz 2 RHO und ist in das neue BRH-Gesetz nicht mehr aufgenommen.

**§ 6 Abs. 4:** Als letzter Satz sollte angefügt werden: Die Zuständigkeit des Großen Kollegiums nach § 10 Abs. 1 und 2 bleibt unberührt.

**§ 6 Abs. 5:** Die Regelung sollte besser entfallen, da ihr die im anderen Zusammenhang mißverständliche Unterscheidung zwischen dauernder und vorübergehender Verhinderung zugrunde liegt.



§ 7 Abs. 2: Soll der Präsident, der nach § 2 Abs. 3 auch eine Abteilung leitet, wirklich nicht vertreten werden? Gemeint ist wahrscheinlich, daß der Vizepräsident dann bei Abwesenheit des Präsidenten diesen vertritt und daß er dann durch seinen Vertreter vertreten wird.

§ 7 Abs. 3: Die Vertreterregelungen sollten besser der Geschäftsordnung überlassen werden. Sollte der Vertreter des Vorsitzenden nicht sogleich als weiteres Mitglied für gemeinsame Entschlüsse festgelegt werden? Grundsätzlich erhebt sich die Frage, ob es sinnvoll ist, bei diesen Arten der Entscheidungsträger-Zusammenstellungen auf Mehrheitsentscheidungen abzustellen. Die Frage ist also, ob nicht bei wirklich unausräumbaren Meinungsverschiedenheiten ein größeres Gremium entscheiden müßte (hier also das größere Kollegium); so beispielsweise das Gesetz über den Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (s. dort § 11 Abs. 2).

§ 8 Abs. 1 zu c) und d): Die Regelungen würden nach ihrem Wortlaut auch Gegenstände und Situationen erfassen, bei denen im Erfahrungsbereich des Bundesrechnungshofs formale Entscheidungen mit diesem Aufwand nicht üblich sind und zweckmäßig erscheinen. Das Gesetz sollte deshalb mindestens die Möglichkeit schaffen, daß die Geschäftsordnung für bestimmte Bereiche oder Arten der Beratung Abweichendes regeln und hierbei vorsehen kann, daß im Einzelfall auch ein Mitglied die Beratung oder die sonstige Stellungnahme außerhalb des Rechnungshofes vortragen kann.

§ 8 Abs. 2: Dem Großen Kollegium sollte mindestens auch noch ein weiterer Prüfungsgebietsleiter angehören. Denkbar wäre die Regelung, daß der Vertreter des Prüfungsgebietsleiters diese quasi-Mitberichterstattungsfunktion übernimmt. Damit wäre zugleich auch die Kontinuität in der Vertretung des jeweiligen Berichts oder Beratungsbeitrages gefördert. Eine andere - von mir bevorzugte - Variante wäre, einem Prüfungsgebiet die Koordinierung der im Abs. 1 vorgesehenen Angelegenheiten zu übertragen und damit einen Beitrag auf der Sachbearbeitungsebene in Richtung interne Abgleichung von Argumenten, Bewertungen und Gemeinsamkeit in der Darstellung zu leisten. Eine weitere Variante ist oben dargestellt.

§ 8 Abs. 3 a): Doppelzuständigkeiten dürften an sich nach dem Sinn einer Geschäftsverteilung nicht vorliegen; allenfalls können Angelegenheiten mehrere Prüfungsgebiete bzw. Abteilungen berühren.

§ 8 Abs. 3 c): Die Regelung sollte sich nicht nur auf Rechtsfragen beziehen.

§ 8 Abs. 4: Die Regelung erscheint überflüssig.

§ 8 Abs. 5: Auch hier kann es sich an sich nicht darum handeln, daß mehrere Prüfungsgebiete zugleich zuständig sind. Die Möglichkeit sollte im einzelnen besser in der Geschäftsordnung geregelt werden können.

§ 10 Abs. 1 Satz 1: Mindestens alle Geschäfte des Präsidenten, in denen Prüfungsbeamte eingesetzt werden sollen, müßten im Geschäftsverteilungsplan verankert werden. Die Regelung in Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 läßt im übrigen nicht eindeutig erkennen, ob sie sich auch auf die Prüfungsbeamten erstreckt. Dies wäre jedenfalls erforderlich; die Übertragung von Aufgaben an Mitglieder ohne Kenntnis und klare Bestimmung der hierzu benötigten Prüfungsbeamten ist ( insofern ist die Situation mit Richtern nicht vergleichbar) sinnlos. Hinsichtlich der Ergänzung des Großen Kollegiums durch die beiden dienstältesten Mitglieder sollte eine Abgrenzung hinzugefügt werden, die sicher stellt, daß diese Mitglieder nach ihrem Lebensalter mindestens noch das ganze Geschäftsjahr im Dienst sein werden. Im Sinne einer gewissen Kontinuität erscheint es noch günstiger, wenn diese Mitglieder noch etwas länger in dieser Funktion bleiben können (beispielsweise bei Beginn des jeweiligen Geschäftsjahres das 62. Lebensjahr noch nicht vollendet haben). Einzelheiten könnten auch der Geschäftsordnung überlassen werden.

§ 10 Abs. 2: Die Regelung kann zu Zweifeln Anlaß geben und könnte deshalb vereinfachend auf den Fall der Erforderlichkeit aus zwingenden Gründen beschränkt werden.

§ 10 Abs. 3: Die Regelung sollte besser entfallen, damit nicht anderweitige Umkehrschlüsse zu Mißverständnissen führen.

§ 11 Abs. 1: Wird das entsprechende Mitglied bei der Entscheidung vertreten?

§ 13: Die Ermächtigung für den Inhalt der Geschäftsordnung sollte soweit wie möglich gehalten werden. Der vorliegende Text könnte zu einer engen Auslegung Anlaß geben; beispielsweise erhebt sich die Frage, ob auch die Verfahren der Entscheidungsgremien und zur Mitgliedschaft in diesen Gremien (einschließlich des Vertretungsfalles) geregelt werden dürfen.

Gesetz und Neuordnung der nachgeordneten staatlichen Finanzkontrolle

Artikel 1, § 100 Abs. 4: Welche landesrechtlichen Vorschriften sind gemeint?