

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 105

Finanzkontrolle im Wandel

Vorträge und Diskussionsbeiträge
der 15. Verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung 1988
des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung
bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

herausgegeben von

Hans Herbert von Arnim



Duncker & Humblot · Berlin

Finanzkontrolle im Wandel

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 105

Finanzkontrolle im Wandel

Vorträge und Diskussionsbeiträge
der 15. Verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung 1988
des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung
bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

herausgegeben von

Hans Herbert von Arnim



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Finanzkontrolle im Wandel: Vorträge und Diskussionsbeiträge der 15. Verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung 1988 des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer / hrsg. von Hans Herbert von Arnim. – Berlin: Duncker u. Humblot, 1989 (Schriftenreihe der Hochschule Speyer; Bd. 105)
ISBN 3-428-06732-0

NE: Arnim, Hans Herbert von [Hrsg.]; Verwaltungswissenschaftliche Arbeitstagung <15, 1988, Speyer>; Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung <Speyer>; Hochschule für Verwaltungswissenschaften <Speyer>; Schriftenreihe der Hochschule ...

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1989 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Hagedornsatz, Berlin 46

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0561-6271

ISBN 3-428-06732-0

Inhaltsverzeichnis

Vorwort des Herausgebers, Universitätsprofessor Dr. <i>Hans Herbert von Arnim</i> , Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer	9
Begrüßung durch den Geschäftsführenden Direktor des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Universitätsprofessor Dr. <i>Willi Blümel</i> , Hochschule für Verwaltungs- wissenschaften Speyer	11

Erster Teil

Einführung, Status, Maßstäbe

1. Einführung

Von der Rechnungsprüfung zur Finanzkontrolle

Von Dr. <i>Heinz Günter Zavelberg</i> , Präsident des Bundesrechnungshofs, Frank- furt am Main	17
---	----

2. Status der Rechnungshöfe

Finanzkontrolle in der Demokratie. Einordnung der Rechnungshofkontrolle in
das politisch-administrative System der Bundesrepublik Deutschland

Von Universitätsprofessor Dr. <i>Hans Herbert von Arnim</i> , Hochschule für Ver- waltungswissenschaften Speyer	39
--	----

3. Maßstäbe

Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit als Kontrollmaßstäbe des Rech-
nungshofs

Von Universitätsprofessor Dr. <i>Walter Krebs</i> , Universität Münster	65
---	----

Diskussion. Leitung: Universitätsprofessor Dr. <i>Heinrich Reinermann</i> , Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer	83
--	----

*Zweiter Teil***Möglichkeiten der Verbesserung der Finanzkontrolle**

4. Wie kann die Rechnungshofkontrolle intensiviert werden? Von <i>Ernst Heuer</i> , Vizepräsident des Bundesrechnungshofs, Frankfurt am Main	111
5. Öffentliches Rechnungswesen und Finanzkontrolle Von Universitätsprofessor Dr. <i>Klaus Lüder</i> , Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer	133
6. Das Personal des Rechnungshofs — Voraussetzungen für seine Wirksamkeit Von Dr. <i>Otto Rundel</i> , Präsident des Rechnungshofs Baden-Württemberg, Karlsruhe	151
Diskussion. Leitung: Universitätsprofessor Dr. <i>Klaus Grupp</i> , Universität Saarbrücken	171
7. Rechnungshof und Politik Von Universitätsprofessor Dr. <i>Gunter Kisker</i> , Universität Gießen	195
8. Finanzkontrolle in der Europäischen Gemeinschaft Von Universitätsprofessor Dr. <i>Siegfried Magiera</i> , Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer	221
Diskussion. Leitung: Universitätsprofessor Dr. Dr. <i>Klaus König</i> , Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer	243

*Dritter Teil***Prüfungsfreiräume?**

9. Kontrolle autonomer Einrichtungen (Universitäten, Rundfunkanstalten, Fraktionen, Kommunen) Von Universitätsprofessor Dr. <i>Franz Knöpfle</i> , Universität Augsburg	259
--	-----

Podiumsdiskussion. Leitung: Universitätsprofessor Dr. *Hans Herbert von Arnim*
 Teilnehmer: Dr. *Hans Blasius*, Ministerialrat, Landesrechnungshof Nordrhein-
 Westfalen, Düsseldorf, Dr. *Armin Feit*, Präsident des Bundes der Steuerzahler,
 Wiesbaden, *Ernst Heuer*, Vizepräsident des Bundesrechnungshofs, Frankfurt am
 Main, und Universitätsprofessor Dr. *Franz Knöpfle*, Universität Augsburg 285

Zusammenfassung einiger Ergebnisse und Verabschiedung. Schlußwort des
 Tagungsleiters, Universitätsprofessor Dr. *Hans Herbert von Arnim* 323

Verzeichnis der Redner 329

Vorwort des Herausgebers

Nachdem die Finanzkontrolle jahrzehntelang ein Stiefkind der Wissenschaft war, zeigt sich in jüngerer Zeit ein deutlicher Wandel. Die gewaltige Zunahme des Staatsanteils und die „subventions- und bewilligungsfreudige Ausgabenneigung“ (Ulrich Scheuner) von Parlamenten und Verwaltungen haben die Suche nach Kontrollen verstärkt. Dabei geraten auch die Rechnungshöfe zunehmend in den Blick der Wissenschaft. In der Bundesrepublik gibt es zwar ein Übermaß an „Rechtskontrolle“, aber ein Defizit an „Sachkontrolle“, das nach Möglichkeit auch durch verstärkte Wirtschaftlichkeitskontrolle der Rechnungshöfe ausgeglichen werden sollte.

Eine der Speyerer vergleichbare Tagung unter aktiver Teilnahme der Spitzen der Rechnungshöfe, des Präsidenten des Bundes der Steuerzahler und renommierter Vertreter der Wissenschaft hat es in Deutschland lange nicht mehr gegeben. In den neun Referaten, einer Podiumsdiskussion und mehreren Plenardebatten wurden neben Grundfragen zahlreiche aktuelle Probleme der Finanzkontrolle erörtert. Den Referaten sind Kurzfassungen in deutscher, englischer und französischer Sprache beigegeben. Die Diskussionsbeiträge sind in vollem Wortlaut abgedruckt.

Dieser Band erscheint im Jubiläumsjahr der deutschen Finanzkontrolle. Im Jahre 1714 wurde nach offizieller Zeitrechnung die Preußische Oberrechnungskammer gegründet. Der Bundesrechnungshof, der sich in ihrer Tradition sieht, feiert deshalb 1989 seinen 275jährigen Geburtstag. Wurde der preußische Vorfahr aber nicht in Wahrheit schon 1713 geschaffen? Diese These vertrat der Direktor des Forschungsinstituts zu Beginn der Tagung. Tatsächlich wurde von Creutz, der Chef der Preußischen Oberrechnungskammer, schon 1713 vom Großen Kurfürst bestellt und mit seinem vollen Auftrag versehen. Dann wäre also die Speyerer Tagung die eigentliche Jubiläumstagung gewesen.

Meinen Dank an die Referenten, Diskussionsleiter und Tagungsteilnehmer sowie alle diejenigen, die zum Gelingen der Tagung beigetragen haben, habe ich bereits im Schlußwort zum Ausdruck gebracht. An dieser Stelle möchte ich zusätzlich Herrn Assessor Bernhard Bösherz für die tatkräftige Unterstützung bei der Herausgabe dieses Bandes danken.

Speyer, im Februar 1989

Hans Herbert v. Arnim

Begrüßung

**durch den Geschäftsführenden Direktor
des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung
bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer,
Universitätsprofessor Dr. Willi Blümel, Hochschule
für Verwaltungswissenschaften Speyer**

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

unter den vom Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer seit 1977 jeweils im Herbst durchgeführten Verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagen nimmt die heute beginnende Veranstaltung einen herausragenden Rang ein. Mit der Verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung 1986 über die „Herausforderungen an die Innovationskraft der Verwaltung“ feierte das Forschungsinstitut sein zehnjähriges Bestehen. Im Herbst 1987 fand hier die vielbeachtete, von den Kollegen Magiera und Merten geleitete Arbeitstagung „Bundesländer und Europäische Gemeinschaft“ statt. Die diesjährige Herbsttagung nun ist nicht nur gekennzeichnet durch die Aktualität des Themas — „Finanzkontrolle im Wandel“ — und die wissenschaftliche Reputation des Leiters der Tagung, sondern auch und vor allem durch die Prominenz der Referenten und Teilnehmer.

Ich begrüße Sie alle sehr herzlich: für das Forschungsinstitut in meiner Eigenschaft als erst kürzlich gewählter Geschäftsführender Direktor — in der Nachfolge von Frido Wagener und Carl Böhret —, für die Hochschule als noch bis Freitag amtierender Prorektor.

Daß ich Sie nicht alle namentlich begrüßen kann, zeigt schon ein Blick in die Ihnen vorliegende Teilnehmerliste. Sie werden es mir aber sicher nicht verübeln, wenn ich gleichwohl einige wenige persönliche Begrüßungsworte anfüge. Für die ausländischen Teilnehmer begrüße ich den Präsidenten des Österreichischen Rechnungshofes, Herrn Dr. Broesigke. Wir empfinden es als besondere Auszeichnung, daß der Präsident und der Vizepräsident des Europäischen Rechnungshofes, die Herren Mart und Haase, teilnehmen.

Herzlich willkommen heißen und zugleich danken für ihre aktive Beteiligung und Förderung dieser Veranstaltung möchte ich dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten des Bundesrechnungshofes, Herrn Dr. Zavelberg und Herrn Heuer.

Sie, meine Herren, waren bzw. sind dem Forschungsinstitut als Vertreter des Bundes im Institutsverwaltungsrat in besonderer Weise verbunden. Mit Herrn Vizepräsident Heuer habe ich noch als Rektor der Hochschule Formen der Zusammenarbeit besprochen. Deshalb freue ich mich sehr, daß diese wichtige Veranstaltung in den Räumen der Hochschule stattfindet. Herr Ministerialrat Dr. Dommach, der die Festschrift des Bundesrechnungshofes vorbereitet, hat uns wissen lassen, daß es in der Bundesrepublik Deutschland bisher keine einzige Tagung gegeben hat, welche die Thematik „Finanzkontrolle“ so grundsätzlich in den Blick genommen hat wie unsere Herbsttagung. Vergleichbar sei allenfalls eine Tagung im Jahre 1939.

Ich begrüße nicht minder herzlich die so zahlreich erschienenen Präsidenten und Vizepräsidenten der Rechnungshöfe der Länder. Stellvertretend für sie alle gilt mein Gruß Herrn Dr. Munzert, der sich — als Staatssekretär im Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen — sehr nachdrücklich um das Ergänzungstudium der nordrhein-westfälischen Referendare an der Hochschule Speyer gekümmert hat. Ich denke gern an unsere gute Zusammenarbeit zurück.

Mein besonderer Gruß gilt noch zwei Herren: einmal dem Präsidenten des Bundes der Steuerzahler, Herrn Dr. Feit. Zum anderen Herrn Ministerialdirigent Scheidt als Vertreter der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz. Ihnen, Herr Scheidt, möchte ich nicht nur im Namen des Forschungsinstituts für die Unterstützung dieser Tagung danken, sondern zugleich betonen, wie sehr wir uns freuen, daß Sie nach Ihrer Genesung zum ersten Mal wieder an einer Veranstaltung bei uns teilnehmen können.

Diese Verwaltungswissenschaftliche Arbeitstagung über „Finanzkontrolle im Wandel“ ist als Auftaktveranstaltung zum Jubiläumsjahr 1989 konzipiert. Der Bundesrechnungshof, der sich in der Tradition der von König Friedrich Wilhelm I. geschaffenen „General-Rechen-Kammer“ sieht, feiert 1989 sein 275jähriges Bestehen. Zu diesem Jubiläum wird der Bundesrechnungshof eine Festschrift herausgeben. Außerdem findet im Juni 1989 in Berlin — wie ich der von Herrn Dr. Zavelberg am 17. 5. 1988 im Schloß Charlottenburg gehaltenen Ansprache entnommen habe — der XIII. Kongreß der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden statt. Damit dürfte das Jahr 1989 zu einem Jahr der Finanzkontrolle werden.

Gleichwohl möchte ich die ketzerische Frage aufwerfen, ob nicht unsere Verwaltungswissenschaftliche Arbeitstagung 1988 die eigentliche Jubiläumstagung ist. Der Bundesrechnungshof führt seine Geschichte bis in das Jahr 1714 zurück und feiert deshalb 1989 das 275jährige Bestehen. Herrn Kollegen Grupp verdanke ich jedoch den Hinweis, daß Hans Haase im Finanz-Archiv 1922 (S. 1 ff.) dargelegt hat, daß bereits die Bestallung des Generalkontrollleurs von Creutz im Jahre 1713 als Gründungsdatum der preußischen General-Rechen-Kammer anzusehen ist, auch wenn diese Behörde erst 1714 mit weiteren Räten ausgestattet worden ist. Aber auch dies hatte Friedrich Wilhelm I. schon 1713