

Ausschuß für Haushaltskontrolle

Protokoll

38. Sitzung (öffentlich)

25. Januar 1994

Düsseldorf - Haus des Landtags

14 Uhr bis 16.55 Uhr

Vorsitzender: Abgeordneter Neuhaus (CDU)

Stenographen: Frau Schmick (als Gast), Herr Labes-Meckelnburg,
Frau Hesse (Ff.)

Tagesordnung:

Effizienz und Unabhängigkeit der Finanzkontrolle

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Landesrechnungshof
Nordrhein-Westfalen

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD
Drucksache 11/6029

und

Gesetz zur Neuordnung der nachgeordneten staatlichen Finanzkontrolle

Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 11/6167

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

<u>Sachverständige</u>	<u>Zuschrift</u>	<u>Seite</u>
Vizepräsident des Bundesrechnungshofes Ernst Heuer	11/3152	3
Präsident des Bayerischen Obersten Rechnungshofes Dr. Walther Spaeth	11/3094	9
Präsident des Landesrechnungshofes Nordrhein-Westfalen Prof. Dr. Eberhard Munzert	11/3095	16
Vorstandsvorsitzender des Bundes der Steuerzahler Dr. Karl-Heinz Däke	11/3096	20
Diskussion		24

Über ihre Statements hinaus beantworten die Sachverständigen in der Diskussion Fragen der Ausschußmitglieder.

Nach Auswertung des Protokolls über diese Anhörung wird der Ausschuß die Gesetzesberatung fortsetzen.

In die Beratung wird außerdem die Zuschrift 11/3104 von Prof. Dr. Klaus Grupp von der Universität des Saarlandes einbezogen, der bei der Anhörung keine mündliche Stellungnahme abgegeben hat.

Vorsitzender: Meine sehr verehrten Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich eröffne die 38. Sitzung des Ausschusses für Haushaltskontrolle und begrüße Sie ganz herzlich. Ich freue mich - wenn man das so sagen darf -, daß Sie heute so zahlreich gekommen sind. Es ist eine öffentliche Sitzung. Zunächst möchte ich aber die Sachverständigen, die unserer Einladung zu dieser öffentlichen Anhörung mit dem Thema "Effizienz und Unabhängigkeit der Finanzkontrolle" gefolgt sind, begrüßen und sie auch gleichzeitig vorstellen.

Ich begrüße ganz herzlich den Vizepräsidenten des Bundesrechnungshofes, Herrn Ernst Heuer. Wir freuen uns, daß Sie es doch haben einrichten können, uns heute mit Ihrem Besuch zu beehren. Gleichzeitig darf ich darauf hinweisen, daß eine Kurzfassung Ihrer Stellungnahme eben verteilt worden ist. Ich begrüße ganz herzlich den Präsidenten des Bayerischen Obersten Rechnungshofes, Herrn Dr. Walter Spaeth. Wir freuen uns, daß wir uns nach so relativ kurzer Zeit hier in Düsseldorf wiedersehen. Ich begrüße den Präsidenten des Landesrechnungshofes von Nordrhein-Westfalen, Herrn Prof. Dr. Munzert. Ich begrüße nicht zuletzt ebenfalls ganz herzlich den Vorstandsvorsitzenden des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen, Herrn Dr. Karl-Heinz Däke.

Herr Prof. Dr. Klaus Grupp von der Universität des Saarlandes und Herr Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim, die ebenfalls zu dieser Anhörung eingeladen worden sind, konnten wegen Terminüberschneidungen mit anderen bereits eingegangenen Terminverpflichtungen nicht an dieser Anhörung teilnehmen. Herr Prof. Grupp hat aber eine kurze schriftliche Stellungnahme vorgelegt.

Wie ich sehe, sind auch zahlreiche Mitglieder des Landesrechnungshofes Nordrhein-Westfalen an der genannten Thematik interessiert, von denen ich stellvertretend den Vizepräsidenten des Landesrechnungshofes, Herrn Dr. Blasius, herzlich begrüße.

Mein Gruß gilt auch zumindest einigen Damen und Herren Kolleginnen und Kollegen aus dem Haushalts- und Finanzausschuß, die unserer Einladung gefolgt sind, sowie der Presse und interessierten Zuhörern.

Meine Damen und Herren, seit längerer Zeit - besser gesagt, besonders in dieser Legislaturperiode - befaßt sich der Ausschuß mit der Verbesserung der Haushaltskontrolle und mit der Reform des Prüfungswesens in Nordrhein-Westfalen. Bereits im Jahre 1992 hat sich der Ausschuß für Haushaltskontrolle auf Initiative von CDU- und F.D.P.-Fraktion mit dieser Thematik befaßt. Die von den genannten Fraktionen eingebrachten Gesetzentwürfe zur Verbesserung der Haushaltskontrolle fanden jedoch weder im Ausschuß noch im Plenum eine Mehrheit.

Wir haben uns auch in der Vergangenheit in Schleswig-Holstein, in Bayern und in Baden-Württemberg und ebenfalls in einigen Bundesländern unseres Nachbarlandes Österreich kundig gemacht. Wir hoffen heute, daß die dort gewonnenen Erkenntnisse für die vor uns liegende Beratung sicherlich von Nutzen sein können.

In konstruktiver Zusammenarbeit mit dem Landesrechnungshof von Nordrhein-Westfalen sind inzwischen auch schon einige Fortschritte auf dem Weg zur Neuordnung des Prüfungswesens gemacht worden. Der entscheidendste und weitreichendste Schritt, nämlich die Neuordnung der Vorprüfung gem. § 100 Abs. 4 Landeshaushaltsordnung im Rahmen einer echten Funktionalreform der Finanzkontrolle, steht aber noch zur Entscheidung an. Hierzu hat der Landesrechnungshof konkrete Vorschläge unterbreitet, die im Auftrag des Finanzministers von einem externen Gutachter im Rahmen einer Organisationsuntersuchung im Bereich der Rechnungsämter und Vorprüfungsstellen geprüft worden sind.

In dem inzwischen vorliegenden Gutachten wird empfohlen, dem Vorschlag des Rechnungshofes im wesentlichen zu folgen, die bisher bestehenden Vorprüfungsstellen aufzulösen und statt dessen staatliche Rechnungsprüfungsämter als nachgeordnete Behörden unter der Dienst- und Fachaufsicht des Landesrechnungshofes einzurichten.

Auf der Grundlage der Ergebnisse dieses Gutachtens hat die Landesregierung inzwischen einen Gesetzentwurf zur Neuorganisation der Finanzkontrolle im Land Nordrhein-Westfalen vorgelegt. In diesem Gesetzentwurf ist vorgesehen, die verwaltungsinterne staatliche Prüfung aufzugeben und unter Einsparung von 176 Stellen durch staatliche Rechnungsprüfungsämter im nachgeordneten Bereich des Landesrechnungshofes zu ersetzen. Die Errichtung der staatlichen Rechnungsprüfungsämter ist nach dem Gesetzentwurf der Landesregierung zum 1. Januar 1995 vorgesehen.

Zu weiteren Neuorganisationen der staatlichen Finanzkontrolle hat die Fraktion der SPD einen Gesetzentwurf zur Änderung des Gesetzes über den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen vorgelegt, denn nach Auffassung der SPD-Fraktion muß der stärkeren Ausrichtung des Landesrechnungshofes auf die Unterstützung von Landtag und Landesregierung bei der Zuständigkeit für die Entscheidungsfindung des Landesrechnungshofes in bedeutenden Angelegenheiten Rechnung getragen werden.

Meine Damen und Herren, da die genannten Gesetzentwürfe allen hier heute Anwesenden bekannt sind, möchte ich darauf verzichten, an dieser Stelle auf die darin vorgesehenen Einzelregelungen einzugehen.

Abschließend möchte ich aber feststellen: Grundlage dieser Anhörung und den danach folgenden Beratungen sollte es sein, die Effizienz und Unabhängigkeit der Finanzkon-

trolle zu verbessern und dies auf einer einwandfrei klaren verfassungsrechtlichen Grundlage, letztlich zum Wohle des Steuerzahlers.

Nun ein paar Worte zum Verfahrensablauf. Die eingegangenen schriftlich formulierten Stellungnahmen sind Ihnen als Zuschriften zugestellt worden. Die Sachverständigen werden gleich Gelegenheit nehmen, jeweils bis zu 15 Minuten dieses zu ergänzen. Selbstverständlich werden im Anschluß an die Ausführungen der Sachverständigen Fragen der Abgeordneten an die Sachverständigen erlaubt und sogar erwünscht sein. Ich darf aber darauf hinweisen, daß der Vizepräsident des Bundesrechnungshofes, Herr Heuer, uns aus Termingründen spätestens um 15.45 Uhr wieder verlassen muß. Deswegen schlage ich Ihnen vor, daß in der ersten Fragerunde nach Entgegennahme der mündlichen Stellungnahmen ausschließlich Fragen an Herrn Heuer gerichtet werden, damit wir Herrn Heuer rechtzeitig wieder verabschieden können.

Die Sachverständigen werden nun von mir in der Reihenfolge, wie sie im Einladungsschreiben vorgegeben sind, aufgerufen. Ich gehe davon aus, daß Sie dazu keine Einwände haben.

(Der Vorsitzende gibt technische Hinweise.)

Ich darf jetzt noch fragen, ob Sie soweit damit einverstanden sind. - Dann darf ich dem ersten Redner das Wort erteilen. Herr Vizepräsident Heuer, Sie haben das Wort.

Ernst Heuer (Vizepräsident des Bundesrechnungshofes): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Ich darf mich zunächst entschuldigen, daß Sie diese etwas vorläufige Form der Meinungsäußerung hier auf den Tisch bekommen, aber ich war an sich nicht mehr darauf eingerichtet, hier anwesend zu sein. Das ist kurzfristig mit Ihrem Verständnis hier möglich gemacht worden. Ich bitte um Nachsicht, daß auf der schriftlichen Stellungnahme "Entwurf" steht; ich werde Ihnen die endgültige Fassung nachliefern. Dieser Entwurf ist mit "heißer Nadel" gemacht worden, und ich bitte um Nachsicht, falls Sie etwas entdecken. In der Sache wird es im großen und ganzen richtig sein.

Zumindest kann ich mich insofern sehr kurz fassen, weil - wie ich gesehen habe - mindestens Herr Prof. Munzert, aber auch Herr Dr. Spaeth aus den Rechnungshöfen zunächst einmal die Grundlagen klargestellt haben, die für ein Gesetz für Rechnungshöfe eigentlich in jedem Fall gelten müssen. Sie müssen die Unabhängigkeit der Institution und der Mitglieder - das sind alles verfassungsrechtliche Eckpunkte - beachten, und sie sollen natürlich in der Effizienz den Mitgliedern und dem Rechnungshof eine möglichst gute Arbeitsplattform liefern. Insofern - das sage ich auch als

einen Eckpunkt - sollte man Bedacht darauf nehmen, ein Gesetz nicht überzuformulieren, sondern gewissen Spielraum für die Geschäftsordnung - also für die interne, an der Arbeitspraxis geformte Regelung in der Geschäftsordnung - lassen. Auch das hat - wie ich jetzt noch gelesen habe - Herr Prof. Dr. Munzert bereits in seinem schriftlichen Beitrag dargestellt.

Herauszustellen ist auch der Punkt, der vielleicht ein bißchen strittig sein wird, daß die Rechnungshöfe zunehmend - das ist eine Entwicklung, die schon eine Reihe von Jahren läuft - durch die Begriffe "zeitnahe Prüfung" und damit zugleich in der Auswirkung "politisch relevante Prüfungen" charakterisiert werden. Daß sie durch Stichworte wie "Leichenfledderei" - früher - und "politikrelevante Beratung" - heute - charakterisiert werden, wird von einem modernen Rechnungshof erwartet. Auf diese Gegenstandsebene müssen sich auch die Entscheidungsverfahren einordnen. Man muß vielleicht auch bedenken, wie man Entscheidungsgremien zusammensetzt.

Der zweite Punkt, den Sie in einem anderen Gesetz angesprochen und schon praktisch geregelt haben, ist, wie man den Rechnungshof, der nach deutschem Verständnis nur ein schmales Potential darstellt, unterstützt. Nach deutschem System gibt es eine Unterstützung entweder durch Vorprüfung oder durch Rechnungsprüfungsämter. Auch aus Bundessicht - obwohl wir noch ein anderes System haben - ist die Aussage: Rechnungsprüfungsämter sind besser, sie sind schlagkräftiger, sie lassen sich besser in die Planungen des Rechnungshofes einordnen, sie sind in aller Regel personell ergiebiger. Man kann auch sagen, diese moderne Entwicklung, die sich in den neuen Ländern, glaube ich, fast durchweg ereignet hat, sollte man in den alten Ländern so schnell wie möglich auch nachvollziehen.

Ich sage Ihnen ehrlich: Der Bund hat es nicht nur deshalb nicht gemacht, weil der Bundesrechnungshof es aus finanziellen Gründen nicht gemacht hat, sondern weil wir eine andere Region, eine größere Fläche zu betreuen haben und wir uns einfach in der geschichtlichen Phase, in der wir es hätten tun können - 1989/90 hätten wir es bekommen können - verwaltungsmäßig gescheut haben, es zu machen, weil es eine Belastung gewesen wäre.

Zu den Kernpunkten des Gesetzentwurfes, die hier eine Rolle spielen, die ich zunächst einmal ansprechen möchte. Zu Einzelheiten des Gesetzes habe ich etwas aufgeschrieben; das werde ich in der Endfassung vielleicht noch etwas verfeinern.

Vielleicht einmal der Reihe nach, Herr Vorsitzender: erster Punkt. Wir haben schon angesprochen, wie es mit dem Verhältnis der Rechnungshöfe zu den Gesetzgebern, also zum Landtag und zur Landesregierung, zur Exekutive, steht. Formal ist die Auskunft: Der Rechnungshof steht zwischen beiden unabhängig. Aber es muß natür-

lich auch gesehen werden, daß Rechnungshöfe nicht um ihrer selber willen da sind, sondern einen Zweck haben. Wofür, für wen leisten sie Arbeit? Die Frage kann man, ohne daß die Unabhängigkeit in irgendeiner Weise beeinträchtigt wird, stellen. Im Gegenteil, ich halte es für eine Selbstverständlichkeit. Für wen soll eigentlich die Arbeit gemacht werden. Da, um auf den Punkt zu kommen, der hier schon als zweifelhaft angesprochen ist - ich habe ihn auch in den Stellungnahmen der Kollegen wiedergefunden -, soll man formulieren: Der Rechnungshof unterstützt den Landtag und die Landesregierung bei ihren Entscheidungen.

Der Satz ist beim Bund vor einem theoretischen Hintergrund hineingekommen. Der Bundesgesetzgeber - Bundestag und Bundesrat - haben schon bei der Haushaltsrechtsreform - 1969 bei der Neufassung des Art. 114 - ganz explizit gewollt, daß der Rechnungshof näher an das Parlament herangerückt wird. Er war zu sehr im Blickfeld der Parlamentarier und in der Nähe der Exekutive. Er war in der Sache zu sehr damit beschäftigt - ich sage es sehr vereinfachend und vergrößernd -, sich im nachgeordneten Bereich der Regierung zu tummeln, Einzelprüfungsergebnisse zu machen. Die Abgeordneten wollten mehr Information - also vom Zweck der Einrichtung her besser bedient werden - und meinten, das irgendwie deutlich machen zu müssen. Im Grundgesetz ist deutlich gemacht worden - das war damals ein Fortschritt -, daß der Rechnungshof unmittelbar dem Gesetzgeber berichtet. Das war bis dahin im Grundgesetz nicht so vorgesehen. Das war der damalige Fortschritt, den man sah. Das Ganze ist dann doch noch als in der Praxis nicht ganz befriedigend angesehen worden, jedenfalls aus der Sicht des Bundesgesetzgebers.

Als das Organisationsgesetz 1984/1985 gemacht wurde, meinte vor allem der Haushaltsausschuß des Bundestages, es müsse noch deutlicher werden, daß er in der Praxis mehr Anspruch auf Unterstützung habe als die Regierung - weil die Regierung alle Informationsmöglichkeiten sozusagen in sich selber trage, aber das Parlament schlecht dastünde - und daß man das nun etwas akzentuieren sollte. Deshalb war eigentlich der erste Entwurf aus der Sicht des Parlamentes, der Rechnungshof unterstützt den Bundesgesetzgeber bei seinen Entscheidungen. Das hat der Exekutive aus Gründen der Gleichberechtigung nicht gefallen. Im Gesetzgebungsverfahren ist dann "und die Bundesregierung" angefügt worden. Ich sage Ihnen, daß das mindestens psychologisch und optisch nicht gerade sehr gut aussieht, aber das war damals der erreichbare Kompromiß. Regierung ist nicht unwesentlich in den Mehrheitsfraktionen vertreten. Ob man dem abhelfen könnte, indem man den Satz passivisch faßt, wäre denkbar, um aus dem psychologischen Eindruck herauszukommen, der Rechnungshof muß sozusagen den Büttel für die Exekutive spielen, was auch ein bißchen merkwürdig ist, denn er soll sie unbefangen prüfen. Da kommt natürlich vieles Kritisches und Negatives - so ist das nun einmal - auf den Tisch. Ob sich das ganz mit dem Wort "unterstützen" verträgt, kann man bezweifeln. Ich wollte Ihnen nur den Grundgedanken sagen.

Es gibt noch eine Nebenerwägung, daß man einfach gesagt hat, wir wollen den Rechnungshof auch einmal fragen dürfen, nicht ersuchen im Sinne von zwingend - er muß tun -, aber wir wollen ihn fragen dürfen - zunehmend tun wir das auch im Bund. Da ist es faktisch so, daß es eine Unterstützung unserer Entscheidungen ist. Wir wollten diesen Akzent - so der Bundesgesetzgeber - herausarbeiten. Daß die Exekutive - wie gesagt - darin vorkommt, ist ein optischer Kompromiß gewesen, den man gemacht hat, weil die Regierung Wert darauf legt, in allen Fragen, wo etwas zugunsten des Parlamentes im Gesetz steht, mindestens gleichberechtigt vorzukommen. Das ist ja dann auch durchgehalten worden.

Ich persönlich würde sagen, daß uns dieser Ansatz positiv erschien. Um es ganz klar zu sagen: Wir haben eine Funktion, die einen Adressaten hat. Wir arbeiten nicht zweckfrei, und wir benennen die Adressaten unserer Arbeit. Ich kann verstehen, daß man Zweifel hat, ob das in der Textformulierung 100%ig gelungen ist.

Zu dem zweiten Kernpunkt der Entwürfe, nämlich wie die Struktur des Rechnungshofes, vor allem, was die Entscheidungsträger und Verfahren angeht, aussehen sollte, muß ich natürlich den Vorbehalt machen, daß meine Erfahrungen aus der Sicht des Bundesrechnungshofes stammen. Es ist ein guter Sinn, daß die Länder nicht alle gleich sind, schon gar nicht im Bund. Daß also Differenzierungen sind, bitte ich zu verstehen. Ich habe auch hier keine Vorgespräche geführt, habe zwar manches gelesen, aber ich bringe die Perspektive aus der Sicht des Bundesrechnungshofes. Manches mag also hier differenzierter gesehen werden.

Zunächst einmal zu der Frage, wie die Entscheidungsträger funktionieren sollten. Wir haben im Prinzip das kollegiale System. Ich persönlich bin ein Anhänger dieses Systems - gelegentlich wird das in Frage gestellt -, weil es den großen Vorteil hat - gerade bei der zunehmenden Politiknähe von Rechnungshofergebnissen -, gerade diesen ausgleichenden Trend, der in einer kollegialen Beratung liegt, beizubehalten. Das ist ein Gesichtspunkt, den man im Auge behalten sollte. Man sollte nicht ohne weiteres zulassen, daß Dinge aus einer persönlich engagierten Welt oder aus einer gewissen Vorinformationswelt zu schnell politiknahe werden. Das ist ein Punkt, wo ich die kollegiale Beratung immer als angenehm empfunden habe. Sie schützt auch den Rechnungshof etwas gegen den Verdacht, daß er sich in irgendeine parteiische Richtung bewegen könnte. Da die Meinung - oder jedenfalls die Beziehungen - mancher Mitglieder zu politischen Auffassungen nicht verborgen bleibt, könnten manchmal Mißverständnisse entstehen.

Normal - das ist aus meiner Sicht zu sagen - reichen Entscheidungen von zwei Mitgliedern aus. Jedenfalls finde ich das. Wir haben im Bundesrechnungshof eigent-

lich fast alles, was im Tagesgeschäft stattfindet, im Rahmen einer Zweierentscheidung.

Wir haben - ich will hier schon darauf hinweisen, daß in einer bestimmten Praxiswelt, nämlich im Bereich der Alltagsberatung, sehr viel vorkommt - nicht nur Beratung mit großen Gesten, also großem Bericht, sondern gegenüber Abgeordneten, Gremien, im Gespräch bei der Beratung des Haushaltes usw. Nach unserer Auffassung ist es sogar günstig, wenn man mit einem Mitglied - natürlich im Rahmen einer abgesprochenen Ermächtigung - den Rechnungshof vertreten kann. Aber normal ist das Zweierkollegium. Nun will ich hinzufügen, daß das eine Eigenart in Nordrhein-Westfalen ist; in anderen Rechnungshöfen ist es unterschiedlich. Ich sehe diese kleinen Kollegien als Träger der Arbeitsebene; sie sind im Tagesgeschäft immer wieder beieinander, sie haben miteinander in einer Sache, in mehreren Sachen, in einem Bereich zu tun. Ich persönlich - das ist hier anders, schon immer anders gewesen, und es funktioniert offenbar - hätte eigentlich das Gefühl, daß man mit Mehrheitsentscheidungen in dieser Arbeitsbeziehung nicht leben sollte und müßte. Ich will das nur hier sagen. Unser Haus kennt in der normalen Arbeitsebene nie Mehrheitsentscheidungen. Das gibt es bei uns zwar theoretisch in einer Ebene, die man vergessen kann, weil es keinen Anwendungsfall gibt. Ich könnte Ihnen aus dem Handgelenk aus den mehr als zwanzig Jahren, die ich im Bundesrechnungshof bin, keinen Fall nennen.

Ich glaube, daß für alles, was man immer macht, eine gewisse vertrauensvolle Zusammenarbeit da ist. Einer ist sachbearbeitender Kollege, und der andere ist derjenige, der mit ihm sozusagen abklärend spricht.

Ich würde immer die Frage stellen, warum man in einer solchen Arbeitsebene eine Mehrheitsentscheidung machen soll. Das bedeutet natürlich, Sie haben hier in Nordrhein-Westfalen die Möglichkeit, einen dritten Kollegen, allerdings aus einem engen Bereich, hinzuzuziehen. Vielleicht sehe ich es komplizierter, als es wirklich ist - ich habe es beim Lesen nur etwas kompliziert empfunden -, daß sozusagen der Vorsitzende, der gleichzeitig auch Prüfungsgebietsleiter ist, dann im Grunde genommen einen Kollegen, der nicht Vorsitzender ist, als zweiten hat und gleichzeitig, sozusagen als Streitentscheider im Zweifelsfall, einen weiteren Kollegen aus seinem Senat als dritten hat. Das sind Verschränkungen; jeder kann Vorsitzender sein, jeder kann - wenn ich es richtig verstanden habe - dritter Kollege sein. Das würde mich um so mehr in der Meinung bestärken, daß ich es als problematisch empfinden würde, mit Mehrheitsentscheidungen, die sich aus den Verschränkungen unterschiedlich aufbauen, zu arbeiten. Vielleicht ist es praktisch auch nicht sinnvoll, weil es in der Praxis so ist, wie bei uns, daß es gar nicht so sehr auf Mehrheitsentscheidungen ankommt. Wie gesagt, wir ziehen vor, wenn es wirklich echten Streit, der selten ist, gibt, diesen in einem anderen Gremium auszutragen, damit man - sozusagen nicht zugespitzt Ent-

scheidungen - in einem engen Kreis miteinander leben muß, sondern daß man dann in ein größeres Gremium geht - bei uns theoretisch großer Senat. Hier käme nur das große Kollegium in Betracht.

Zum großen Kollegium. Ich habe angedeutet, daß ich ein gewisses Verständnis dafür habe, daß man wichtige Dinge - die würden sich in §§ 97, 99 LHO manifestieren, vor allem Berichte, die herausgehoben und normalerweise auch Parlamentsdrucksachen sind - nicht einem kleinen, wie ich meine, mehr den Arbeitsergebnissen sachnahen Gremium überläßt. Das ist für mich ein wichtiger Punkt. Man sollte immer, wenn es wichtig wird, jemanden haben - selber schafft man das oft nicht -, der das Ganze mit etwas Abstand sieht und einmal überlegt, wie ordnet sich das in einer Gesamtbewertung ein. Wir erleben bei uns immer wieder, daß diejenigen, die sehr engagiert arbeiten, sich dann manchmal an einem Thema etwas festgemacht haben, und es ist gut, wenn irgend jemand, der unbefangen ist und noch keinen Schweiß in die Arbeit gesteckt hat, fragt: Ist das so richtig?

Wie ein derartiges Gremium in der Sache besetzt ist, will ich hier nur kurz sagen, daß normalerweise die Abteilungen, die Abteilungsleiter vertreten sein sollten. Ich würde empfehlen, die Sachbearbeitungsebene der Prüfungsgebietsleiter mindestens etwas breiter zu machen. Es hätte auch den Vorteil - der Berichterstatter, der sachbearbeitende Prüfungsgebietsleiter ist vorgesehen -, einen zweiten Kollegen mit dazuzutun. Ich habe im Detailtext vorgeschlagen, seinen Vertreter zu nehmen. Das hat den großen Vorteil, daß man dann in der Kontinuität der Arbeit steckt, wenn zum Beispiel der erste Kollege einmal ausfällt, der zweite Kollege hat es miterlebt, wie der Beitrag geworden ist. Es gibt auch noch eine andere Variante, die schlicht darauf hinausliefere, einen Kontrapol aufzubauen. Das ist unser System. Wir haben einen geborenen Mitberichterstatter, der in diesen Dingen die Zuständigkeit hat, mit einem gewissen Abstand die Dinge zu betrachten und auf eine gewisse Einheitlichkeit auch in der Darstellung und dergleichen zu achten.

Was den anderen Block, großes Gremium bei der Geschäftsverteilung, angeht: Ich glaube, es ist hier von den anderen Kollegen auch nicht anders dargestellt worden, daß man im Grunde genommen - es ist kein großer Unterschied zu dem bisherigen Stand, wenn ich es richtig verstehe - dabei bleiben kann, daß die Abteilungen vertreten sind und daß die Gruppe der anderen Mitglieder angemessen vertreten ist. Zwei Mitglieder, das ist, glaube ich, das, was man vorhat. Ob man das so straff macht, indem man sagt, die beiden Dienstältesten, hätte ich ein bißchen Bedenken. Wir machen es anders. Wir sagen, es soll auch einmal ein Jüngerer mit hinein. Ich empfehle überhaupt, alle Fragen, die die Vertretungsregelung betreffen, die nach meiner Ansicht noch eine Reihe von Fragen offenlassen, zum Beispiel wer wie wen vertritt - ich habe noch eine ganze Reihe von Fragen, wenn man den Gesetzestext auf

die Goldwaage legt -, sollte man der Geschäftsordnung überlassen. Dann könnte man, meine ich, hier eine angemessene Regelung finden. Ich würde übrigens, weil das hier in Rede ist, einen Punkt sehen, der bei uns im Hause nicht machbar ist, aber hier bei der Größe gut machbar wäre. Wenn man - wofür ich volles Verständnis habe - die Prüfungsgebietsleiter oder überhaupt alle Mitglieder des Hauses mit wichtigen Dingen zusammenfassen will, dann gibt es eine schöne Gelegenheit, die technisch gut durchhaltbar und machbar ist, und zwar ist das, die Geschäftsordnung von allen Mitglieder verabschieden zu lassen. Die betrifft alle, und da kann ich bei einem Rechnungshof dieser Größenordnung - es ist ein großer, aber es ist noch machbar - alle mitwirken lassen. Das ist eine Sache, die alle angeht und wo alle mitsprechen könnten.

Erwähnen möchte ich auch ein anderes Pendant, was man machen könnte, bei dem man die Mitglieder ein bißchen mehr einbinden kann. Man könnte so verfahren, daß das große Kollegium bei dem Stellungnahmerecht des Präsidenten, was die Mitgliederwahl durch den Landtag angeht, die anderen Mitglieder vorher anhört. Ich fände das eine schöne Sache, weil damit die Mitgliederschaft im Hause die Gelegenheit bekommt, sich zu artikulieren. Ansonsten meine ich, man kann ein großes Kollegium - das ist auch die Praxis - mit allen Mitgliedern des Hauses machen. Für mich wäre ein wichtiger Punkt die Geschäftsordnung, die ich immer durch alle Mitglieder machen lassen würde.

Ansonsten sage ich Ihnen aus der Praxis, solche Gremien sind schwerblütig. Hier wird natürlich entgegengehalten - ich habe es auch schon gelesen -, daß der Rechnungshof auch solch ein großes Gremium mit 16 Mitgliedern hat. Ob solche Gremien rentabel sind - Frage der Wirtschaftlichkeit des eigenen Verfahrens -, da hätte ich auch ein bißchen Zweifel. Wir in unserem Hause - im Bundesrechnungshof - weichen deshalb zunehmend auf Ausschüsse aus - unser Gesetz läßt das zu -, die die optimale Besetzung - das weiß man - für Diskussionsrunden haben, nämlich 7 Mitglieder. Mein langjähriger Eindruck ist: Man kann es machen, aber von der Effizienz der Arbeit habe ich kleine Bedenken.

Das wäre das, was ich zunächst vortragen sollte. - Danke schön.

Vorsitzender: Schönen Dank, Herr Vizepräsident. Wir kommen dann zum zweiten Redner. Herr Präsident Dr. Spaeth, Sie haben das Wort.

Dr. Walter Spaeth (Präsident des Bayerischen Obersten Rechnungshofs): Herr Präsident, meine Damen und Herren Abgeordneten. Ich möchte mich ganz kurz fassen. Zum ersten Gesetzentwurf der SPD-Fraktion zu § 1 möchte ich mich dem

anschließen, was Herr Kollege Heuer ausgeführt hat. Es ist hier von einer Unterstützungspflicht gegenüber der Landesregierung und dem Landtag die Rede. Sie haben schon die Vorgeschichte gehört. Sie haben auch gespürt, daß die Begeisterung über diese Bestimmung keine wachsende ist. In Art. 86 Nr. 2 Ihrer Landesverfassung ist genau beschrieben, welche Aufgaben der Rechnungshof Ihres Landes hat. Ich glaube, es bedürfte darüber hinaus nicht einer Festlegung, daß eine Unterstützungspflicht gegenüber zwei Verfassungsorganen besteht. Das könnte unter Umständen zu Unrecht mißdeutet werden. Man könnte annehmen, daß der Rechnungshof kraft Gesetzes verschwistert ist gegenüber der Landesregierung und dem Landtag. Natürlich ist er kraft Verfassungsrecht dem Landtag enger verbunden. Er hat im Entlastungsverfahren Tatsachenfeststellungen plus Bewertungsvorschlag zu liefern.

Wir haben eine ähnliche Regelung, wie sie hier vorgeschlagen ist, auch in Bayern, aber wir fassen sie nur *nobile officium* auf. Der Landtag und die Regierung können uns keine Aufträge geben, sie können qualifizierte Bitten äußern. Wir prüfen im großen Kollegium, ob wir ihnen nachkommen oder nicht. Manchmal lehnen wir sie ab, so hoch auch die Antragsteller sein mögen.

Zum § 3 Abs. 2 Satz 2 des Entwurfes. Dort ist vorgesehen, daß vor der Wahl eines Mitgliedes des Landesrechnungshofes der Präsident zu hören ist. Wir in Bayern haben nicht das Wahlsystem durch den Landtag. Wir halten das - ich sage es ganz objektiv und offen - nicht für optimal. Aber es ist in Ihrer Landesverfassung vorgegeben, also gehen wir davon aus. Wir haben eine zusätzliche interne Mitbestimmung. Wenn ein neues Mitglied berufen wird, ist der Präsident zu hören, aber der Präsident hat seinerseits das große Kollegium des Bayerischen Obersten Rechnungshofes anzuhören. Ich werde es noch ausführen. Es besteht aus 17 Mitgliedern, schafft keine Probleme, sondern nur Vorteile. Es ist ein Anhörungsrecht, wenn ein neues Mitglied berufen werden soll. Aus Sachgründen, aber auch aus Gründen der Arbeitsatmosphäre soll es sich auch in den allgemeinen Rahmen einpassen. Bei uns hat sich dieses System sehr bewährt.

Zum § 4. Es sollen die Aufnahmevoraussetzungen für ein Mitglied des Landesrechnungshofes geändert werden, und zwar sollen die zwingende Bestimmung des Mindestalters 35 Jahre und eine weitere Bestimmung mit der Verwaltungserfahrung eliminiert werden. Diese Bestimmungen sollen durch drei Sollvorschriften ersetzt werden, also drei Ordnungsvorschriften, von denen nach der Rechtsprechung aus wichtigem Grunde abgewichen werden kann. Mir erscheint das als eine zu starke Häufung von unbestimmten Rechtsbegriffen mit Ausnahmemöglichkeiten. Man sollte sich auch hier nicht dem Verdacht aussetzen, daß man sozusagen auf einem bestimmten Wege die personelle Innentapezierung des Landesrechnungshofes ändern könnte. Ich schlage Ihnen vor, daß Sie es bei der bisherigen Regelung lassen.

Ein ganz wichtiger Punkt ist der § 7 Abs. 2 Satz 1 des Entwurfes. Hier ist erstmals von einem großen Kollegium die Rede. Mich als Bayer freut es natürlich, daß Sie den Ausdruck verwenden. Es ist kein bayerischer Exportartikel, viele Rechnungshofgesetze weisen ihn aus. Aber dieses große Kollegium ist ein Rumpfkollegium; es ist eigentlich nichts anderes als der bisher erweiterte Senat. Es wird nur etwas kompliziert. In zwei Fällen wird dieses große Kollegium noch erweitert, und zwar im Falle des § 8, wenn es um den eigenen Beitrag des sachbearbeitenden Mitgliedes geht, und im § 10, wenn es um zwei weitere Mitglieder beim Erlaß der Geschäftsverteilung geht.

Wir haben in Bayern, wie ich sagte, seit über 20 Jahren 17 Mitglieder unter Ein-schluß des Präsidenten im großen Kollegium. Das funktioniert hervorragend. Es hat einen Vorteil. Dieses große Kollegium ist dann nicht nur die Zusammenfassung des jeweiligen sektoriellen Wissens, es kommt ein Gesamtüberblick dazu, den insbesonde-re - es ist vorher angedeutet worden - Kollegen mitbringen, die den Dingen kraft ihres Prüfungsgebietes noch nicht so nahe stehen.

Wir haben das vor kurzem erlebt; ich nenne Ihnen ein Beispiel, einen Fall, der auch hier in Ihrem Lande eine Rolle spielt, nämlich die Zusammenlegung der Finanzbau-verwaltung mit der staatlichen Hochbauverwaltung. Der neue Ministerpräsident Stoiber hat verkündet, daß er im Wege der Verwaltungsvereinfachung diese Zu-sammenlegung anstrebt und hat den Rechnungshof um ein Gutachten gebeten. Wir haben uns überlegt, ob wir dieser Bitte nachkommen. Wir haben dann entschieden, wir kommen ihr nach und haben eine intensive Prüfung durchgeführt. Das Ergebnis haben wir auch dem Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen zugeleitet. Dabei spielte die Frage eine Rolle: Soll man an der Stelle von abzuschaffenden Behörden Außen- oder Nebenstellen einrichten?

Bei dieser Diskussion bei uns im großen Kollegium, die sehr interessant war, haben die Kollegen, die aus der Steuerprüfung kommen, dann einen Beitrag geleistet, der unsere Meinung sehr stark beeinflußt hat. Wir haben nämlich in Bayern auch Finanz-amtsnebenstellen und hier sind inzwischen erhebliche Erfahrungen gewonnen worden. Diese Erfahrungen konnten wir präterpropter auch auf die Frage übertragen, ob man bisherige Landbauämter zu Finanzbauämtern und nicht mit einem Kahlschlag zu als Nebenstellen bestehenbleibenden Ämtern macht. Es haben Kollegen, die nicht un-mittelbar mit Dingen befaßt sind - auch, wenn wir oft in eine Sackgassendiskussion geraten -, einen Befreiungsschlag durchgeführt.

Solch ein großes Kollegium erzieht zum Kompromiß. Es fördert das Betriebsklima, es schafft eine sehr sachliche Arbeitsatmosphäre. Der Rechnungshof ist ja unabhän-gig; das hat aber auch eine Konsequenz. Ein Rechnungshof hat keinen Schirmherrn

und keine Schutzpatronin. Wir sind ganz allein auf uns gestellt. Deshalb ist auch der Zusammenhalt im Rechnungshof ein gewichtiger. Wenn nun Kollegen in einem großen Kollegium wissen, daß Sie sich im Jahr - wir haben uns zum Beispiel im Jahre 1993 dreizehnmal getroffen - immer wieder in der gleichen Zusammensetzung treffen, führt das nicht nur das Sachwissen auf eine höhere Ebene, gibt nicht nur eine Gesamtschau, sondern - ich sage es überspitzt - schweißt auch zusammen. Das Klima ist ein angenehmes. Wir haben in den 25 Jahren nie ausufernde Diskussionen gehabt. Unter der Leitung des jeweiligen Präsidenten werden sie straff geführt. Es werden Beschlüßvorlagen durch die Arbeitseinheiten, die kleinen Kollegien, die aus dem Abteilungsleiter und dem Prüfungsgebietsleiter und wenn ein anderer Bereich betroffen ist, etwa Hochschulbau, dem Bauprüfungsgebietsleiter bestehen, vorbereitet. Es werden entscheidungsreife Vorschläge gemacht, sie werden förmlich - wie im Gericht - vorgelesen, beraten und förmlich abgestimmt.

Die Diskussion zum Jahresbericht im letzten Jahr. Wir haben in den letzten Jahren unsere Jahresberichte gewichtiger gestaltet; wir haben immer mehr finanzpolitische - ich sage es salopp - Brocken auf den Prüfstand gelegt; die Diskussionen haben neun Arbeitstage beansprucht. Dann sind wir in förmlicher Abstimmung zum Ergebnis gekommen. Das Verfahren wird nicht verzögert, ganz im Gegenteil, es konzentriert sich. Jeder versucht konkret, das Seine vorzutragen. Wenn er das aus dem Ruder laufen lassen würde, müßte er damit rechnen, daß ein anderer Kollege das auch macht.

Ich kann Ihnen nur sagen, mit dem 17 Damen und Herren starken großen Kollegium haben wir in Bayern beste Erfahrungen gemacht. Es sind von keiner Fraktion des Bayerischen Landtages jeweils Anregungen gekommen, das zu ändern, ganz im Gegenteil.

Wenn Sie ein großes Kollegium vorsehen - ich möchte Ihnen das hier nicht aufoktroyieren -, würde ich Ihnen ein echtes großes Kollegium aus allen Mitgliedern des Rechnungshofes empfehlen. Es soll auch im Rechnungshof nicht zwei Kammern, zwei Bänke geben. Es würde Kollegen geben, die sozusagen Zeit ihres Lebens im Rechnungshof nie in ein großes Kollegium kämen. Bei uns sind alle gleichrangig; der Präsident hat den Stichentscheid bei Stimmengleichheit. Aber insgesamt spricht sehr viel dafür.

Ein letzter Punkt, den ich noch zu dem Gesetzentwurf der SPD-Fraktion aufgreifen möchte, ist der § 12 Abs. 2 Satz 2. Sie wollen die Verschwiegenheitsregelung ändern. Eines der Kernstücke der richterlichen Unabhängigkeit ist das Beratungsgeheimnis. Von diesem Beratungsgeheimnis kann nicht befreit werden, auch nicht gegenüber Regierung, gegenüber Ausschüssen, insbesondere Unterausschüssen. In der Begrün-

dung ist nun zu lesen, daß nach dem Landesbeamtengesetz ohnehin eine beamtenrechtliche Verschwiegenheitspflicht für die Angehörigen des Rechnungshofes, die nicht richterlich unabhängige Mitglieder sind, besteht. Nur: Von dieser beamtenrechtlichen Verschwiegenheitspflicht - § 34 Landesbeamtengesetz - kann befreit werden.

Es könnte also folgende Situation - wir hatten sie ein paarmal in Bayern - eintreten. Wir ziehen manchmal punktuell zu einzelnen Sachverhalten in die Sitzungen der kleinen und großen Kollegien Prüfungsbeamte zu und fragen sie noch nach Details. Prüfungsbeamte erfahren von den Beratungen - wenigstens in Teilstücken - oft durch Hörensagen. Nun könnte es so kommen, daß ein Prüfungsbeamter von der beamtenrechtlichen Verschwiegenheitspflicht in einer Frage entbunden wird, das Kollegialmitglied aber nicht. Das wäre eine ganz ungute Situation für den Rechnungshof. Wir haben deshalb in Bayern immer allen Wert darauf gelegt, daß die Bestimmung, wie Sie sie jetzt auch noch haben - sie ist mit der bayerischen und vielen Landesbestimmungen wortgleich -, aufrechterhalten bleibt.

Kurz zu dem zweiten Gesetzentwurf der Landesregierung, zu den Rechnungsprüfungsämtern. Wir haben hier in Bayern spezielle Erfahrungen. Vor über 40 Jahren haben wir einen Systemwechsel vorgenommen. Wir haben 25 Vorprüfungsstellen beseitigt. Wir haben sie in 6 nur dem Rechnungshof nachgeordnete Rechnungsprüfungsämter überführt. Es gibt Argumente dagegen, es gibt Argumente dafür. Wir haben immer wieder die Argumente auf die pragmatische Waagschale gelegt. Es spricht eindeutig alles für eigene nachgeordnete Behörden des Rechnungshofes. Ich möchte Ihnen hier nur ganz kurz 5 Gründe vorführen:

Erstens wird die Personalauswahl und Personalausrichtung durch den Geschäftsbereich Rechnungshof und Landesrechnungshof erheblich erleichtert. Auch wenn bei der Abstellung von Beamten in den Verwaltungsbehörden Mitwirkungsrechte des Rechnungshofes bestehen, gibt es und gab es bei uns immer wieder Reibungsverluste. Es wurden oft - ich sage es etwas oberflächlich - Fußkranke abgeschoben, die Aktivisten behielt man verständlicherweise selber. Wir haben auch die Möglichkeit der eigenen Fortbildung.

Zweitens gewinnen wir unsere Prüfungsbeamten von außen, aus der sogenannten aktiven Verwaltung. Jetzt haben wir eine breite Basis, wir können sie jetzt auch aus unseren Rechnungsprüfungsämtern auswählen. Wir holen viele Beamte aus den Rechnungsprüfungsämtern herein, wir schicken Beamte des Rechnungshofes hinaus, oft als Amtsleiter. Das ist eine Verbesserung der personellen Auslese.

Ich sagte Ihnen schon, wir legen immer mehr große Ausgabenbrocken, politisch induzierte - wir betonen das bewußt - auf den Prüfstand. Wir machen uns nicht überall Freunde, aber wir sind ja nicht dazu da, everybody's darling zu werden. Querschnittuntersuchungen gewinnen da eine große Bedeutung. Wenn wir nun eine Vorprüfungsstelle bei einer Regierung haben, dann kann die nur die eigene Regierung oder die Landratsämter vorprüfen. Bei der Bezirksfinanzdirektion oder der Oberpostdirektion wäre es ähnlich. Mit Rechnungsprüfungsämtern können Sie diese in Querschnittuntersuchungen über mehrere Behördengattungen einschalten. Auch die Vergleichsmöglichkeiten werden viel größer. Ein Rechnungsprüfungsamt zum Beispiel in Oberbayern - in München haben wir eins - hat einen gewaltigen Überblick über diesen zweitgrößten - der größte ist Düsseldorf - Regierungsbezirk Bayerns auf allen Behördengebieten vom technischen Bereich bis zum Forstbereich. Es erleichtert uns die Querschnittuntersuchung.

Es ist auch kostensparend. Wir konnten eine Reihe von Planstellen abbauen. Wir haben Ihnen die Zahlen hier dargestellt. Es waren damals bei der Gründung 213 Planstellen, jetzt sind es 270 Planstellen. Wir haben am Parkinsonschen Gesetz nicht teilgenommen. Wir sind überzeugt, wenn wir das System der Vorprüfungsstellen behalten hätten, hätten wir eine weit höhere Zahl als 213.

Etwas, was für die parlamentarische Finanzkontrolle sehr wichtig ist, sind die zwei letzten Punkte. Wir brauchen im Rechnungshof nicht mehr zu warten, bis vorgeprüftes Material vorliegt und dann unsererseits das Gleiche noch einmal intensiver zu prüfen, zu übernehmen oder auszusondern. Wir delegieren die Masse des Prüfungsstoffes, wir behalten uns die gewichtigen Brocken vor, und die Prüfung kann zeitgleich beginnen. Die Rechnungsprüfungsämter legen uns dann wichtige Ergebnisse vor, und wenn sie den Härtest im großen Kollegium des Rechnungshofes bestanden haben, werden sie in unsere Jahresberichte einbezogen. In unserem Jahresbericht von Dezember 1983 haben wir einige brisante Punkte, die aus der Arbeit der Rechnungsprüfungsämter stammen. Das heißt, der Prüfungsstoff und das Material, das wir dem Parlament unterbreiten können, ist größer, ist breiter. Wir können mehr prüfen. Nachdem die Prüfungen zeitgleich beginnen, können wir das Parlament früher mit Material versorgen. Früher hat das zwei/drei Jahre gedauert, jetzt dauert es eineinhalb Jahre. Es ist für Sie aktuelleres Material verfügbar, als wenn dieses nacheinander erledigt wird. Entscheidend ist: Es ist sachfördernder und billiger, es fördert die Information und verbreitert vor allen Dingen die parlamentarische Budgetkontrolle.

Zum Gesetzentwurf kurz noch zwei Anregungen. Sie wollen im § 104 die Absätze 1 bis 3 und 5 streichen. Sie wollen für den kommunalen Bereich die Vorprüfung aufrechterhalten. Wir haben in Bayern im kommunalen Bereich keine Vorprüfung. Wir prüfen teilweise durch Rechnungsprüfungsämter, teilweise selbst. Wir haben hier

gute Erfahrungen gemacht. Aus unserer Sicht besteht für eine Sonderbehandlung von Kommunen, insbesondere wenn man das Selbstverwaltungsrecht einbezieht, keine zwingende Notwendigkeit.

Nun etwas zum § 3 Abs. 3 Satz 1 und Abs. 6 des Landesrechnungshofgesetzes. Das bezieht sich auch auf den § 4 des Entwurfs der SPD-Fraktion, die Ernennungshoheit. Rechnungshöfe sind in vierfacher Hinsicht verfassungsrechtlich unabhängig. Sie sind in vierfacher Hinsicht verfassungsrechtlich abgesichert. Sie haben eine funktionelle Garantie in der Verfassung, selbstverständlich auch bei Ihnen, Art. 86. Sie haben eine institutionelle Bestandsgarantie - Art. 86 Abs. 2 der Verfassung. Sie sind kollegial organisiert, und sie haben die richterliche Unabhängigkeit institutionell und personell.

In Bayern ist dem auf der Ebene des einfachen Gesetzes, wie es auch bei Ihnen ist, Rechnung getragen worden. Sie haben ja einen eigenen Haushalt, ein eigenes Entlastungsverfahren für den Rechnungshof, das Recht der Sondervorlage. In Bayern haben wir noch sehr ausgeprägt - das hat sich sehr bewährt - ein weitgehendes personelles Selbstergänzungsrecht des Rechnungshofes. Ich sagte Ihnen schon, ich nehme zur Wahl nicht Stellung, weil es durch das Verfassungsrecht vorgegeben ist. Bei uns wird der Präsident des Rechnungshofes in einem gleichrangigen Mischverfahren nicht zwischen Landesregierung, sondern zwischen dem Ministerpräsidenten in seiner zweiten Eigenschaft als Staatspräsident und dem Bayerischen Landtag ernannt, alle übrigen Mitglieder nur auf Vorschlag des Rechnungshofpräsidenten, der vorher aber verpflichtend das große Kollegium in einer Art zusätzlichen Mitbestimmung anzuhören hat. Die übrigen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen - Beamte, Angestellte, Arbeiter - des Rechnungshofes und der Rechnungsprüfungsämter ernennt der Präsident kraft eigenen Rechts.

Nun ist in dem Vorschlag der Landesregierung und der SPD-Fraktion vorgesehen - so, wie in diesem Jahr schon -, daß die Landesregierung die Beamten des Landesrechnungshofes und der Rechnungsprüfungsämter ernennt. Nun obliegt aber die personelle Auswahl bei Ihnen dem Präsidenten des Rechnungshofes - er prüft auch die beamtenrechtlichen Voraussetzungen -, und die Landesregierung entscheidet auf seinen Vorschlag. Das bedeutet, sie kann nur annehmen oder ablehnen. Schon aus dieser Konstruktion spricht praktisch sehr viel dafür - auch im Interesse der Abkürzung des Verfahrens -, daß der Präsident die alleinige Hoheit auch der Ernennung erhält, so, wie es in fast allen Ländern der Fall ist. Hinzu kommt noch, daß auch wohl nicht zu Unrecht der Eindruck erweckt werden soll, daß die Landesregierung über den Präsidenten in gewisser Weise auf die zweite und dritte Ebene personell einwirkt. Ich habe das als Innentapezierung des Rechnungshofes bezeichnet.

Das sind, Herr Vorsitzender und meine sehr verehrten Damen und Herren Abgeordnete, die bayerischen Erfahrungen über zwanzig, dreißig, vierzig Jahre. Ich möchte sie Ihnen nicht aufdrängen, ich möchte sie nur - weil ich von der Richtigkeit überzeugt bin - als eine gewisse Hilfe für Sie darbieten.

Vorsitzender: Schönen Dank, Herr Präsident Dr. Spaeth. Als nächster Redner Herr Präsident Prof. Dr. Munzert. Sie haben das Wort.

Prof. Dr. Eberhard Munzert (Präsident des Landesrechnungshofes des Landes Nordrhein-Westfalen): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Ich möchte meine Überlegungen an die beiden Stichworte, die über dieser Anhörung stehen, Effizienz und Unabhängigkeit, anknüpfen. Zunächst zu dem Stichwort "Effizienz erfordert ein straffes, zielgerichtetes Handeln". Ich habe Ihnen in meinen schriftlichen Überlegungen zehn Punkte dazu genannt.

Zusammenführung von Dienst- und Fachaufsicht über alle Mitarbeiter im Bereich der Finanzkontrolle beim Landesrechnungshof. Dies ist erforderlich, um die jetzt bestehenden Reibungsverluste auf diesem Gebiete abzubauen. Dann Schaffung einer begrenzten Anzahl von nachgeordneten staatlichen Rechnungsprüfungsämtern. Die Überlegungen gehen auf 6 hinaus anstelle der bisher 24 Vorprüfungsstellen. Und dadurch bedingt: Einsparung von Personal. Zur Effizienz gehört eine Qualitätssteigerung der Prüfungen, also Abbau von Sichtkontrollen und mehr Querschnittsuntersuchungen. Die Koordinierung der Prüfungsprogramme und der Arbeitsplanung wäre ein weiterer Punkt sowohl im Landesrechnungshof als auch im Verhältnis von Landesrechnungshof zu den nachgeordneten staatlichen Rechnungsprüfungsämtern. Als sechster Punkt wurde von mir genannt: Prüfungsorientierte Personalentwicklung, gezielte Personalauswahl für diese Aufgabe und entsprechende Personalfortbildung. Ich meine auch, es wäre sinnvoll, von der Möglichkeit des § 94 Abs. 2 des Landesrechnungshofgesetzes verstärkt Gebrauch zu machen, Gutachter mit der Durchführung von Prüfungen zu beauftragen. Das bedeutet, daß die Exploration, also das Schürfen der Prüfungsfelder, von den Prüfungsgebietsleitern und ihren Mitarbeitern durchgeführt wird, die Durchführung dann aber bei Gutachtern läge.

Hinzu kommt, daß das Verfahren zur Jahresrechnung zur Entlastung der Landesregierung sicherlich auch gestrafft werden sollte, wenn man bedenkt, daß es immerhin wahrscheinlich zweieinhalb Jahre nach Rechnungsabschluß der Jahresrechnung sein wird, daß die Regierung entlastet wird. Wenn dort eine Möglichkeit bestünde, durch frühere Vorlage der Jahresrechnung des Finanzministers und entsprechende Beschluß-

fassung über den Jahresbericht und die Entlastung der Landesregierung zeitlich näher heranzurücken, wäre das, glaube ich, auch für die Finanzkontrolle von Effizienz.

Aus diesen zehn Punkten mögen Sie ersehen, daß gar nicht so sehr viel rechtlich bei mir davon angesprochen worden ist. Der Gesetzentwurf der Landesregierung über die Einrichtung der staatlichen Rechnungsprüfungsämter ist erforderlich, und eine entsprechende Rechtsverordnung über den Sitz und die Bezeichnung der Rechnungsprüfungsämter ist notwendig. Das meiste von dem, was ich bei den zehn Punkten genannt habe, sind Maßnahmen, die außerhalb des Gesetzes durch entsprechende Verfahrens- und Organisationsweise aller Beteiligten verwirklicht werden müßten.

Die Frage, ob eine Überarbeitung oder Neufassung des Landesrechnungshofgesetzes aus Gründen der Effizienz notwendig ist, würde ich verneinen, denn das jetzige Gesetz - und seine Struktur - ist zwanzig Jahre alt. Es ist damals als ein interfraktioneller Entwurf in den Landtag gekommen und hat sich insgesamt bewährt. Wenn man den Gesetzentwurf in seiner Begründung durchliest, steht an vielen Stellen der Hinweis, daß diese Regelung der bisherigen rechtlichen Regelung entspricht.

Wesentlich sind wohl die Änderungen Bildung von Abteilungen, Bildung eines sogenannten großen Kollegiums und sogenannte kleine Kollegien anstelle der jetzigen Senate, wobei sich bei den kleinen Kollegien und Senaten im Grunde genommen die Aufgabenstellung nicht ändert, sondern nur ein anderer Begriff gewählt wird.

Unter dem Aspekt der Effizienz wäre insoweit nur zu bemerken, daß die Verlagerung der Zuständigkeiten für Angelegenheiten von besonderer Bedeutung, also Berichte an den Landtag - Herr Heuer hat das "das, was über das Tagesgeschäft hinausgeht" genannt -, sicherlich mit einem etwas breiteren Gremium die Diskussion und die Entscheidungsbasis verbreitern würde. Sicherlich mag es etwas schwerfälliger sein, aber die Einbeziehung neuer Gedanken von anderen, die an der Sache nicht beteiligt sind, dürfte von Bedeutung sein. Wenn man allerdings über diese Verbreiterung nachdenkt, meine ich, sollte man auch die Frage ansprechen: Großes Kollegium im Sinne dieses begrenzten Kreises - so, wie das in diesem Entwurf vorgesehen ist - oder nicht doch alle Mitglieder - wie das in Bayern der Fall ist? Wenn man die anderen Landesrechnungshofgesetze durchsieht - wir in Nordrhein-Westfalen haben selber keine Erfahrung -, stellt man fest, daß bei allen 15 anderen Landesrechnungshöfen sämtliche Mitglieder bei diesen bedeutsamen Angelegenheiten als Vollversammlung entscheiden und Nordrhein-Westfalen insofern die einzige atypische Regelung im Vergleich mit den 15 anderen Rechnungshöfen hat. Dieses große Kollegium, wie es hier vorgeschlagen ist, wäre dann sicherlich ein Heranzurücken an eine Vollversammlung, aber wäre nach wie vor eine atypische Regelung.

In diesem Gesetzentwurf tauchen insgesamt fünf Ebenen auf: Abteilungen, kleine Kollegien, großes Kollegium unter Beitritt von betroffenen Prüfungsgebietsleitern, großes Kollegium ohne Beitritt und erweitertes großes Kollegium.

Ich meine, wenn man über eine Neufassung nachdenkt, sollte man erstens im Auge behalten, was historisch gewachsen ist, auch vom Sprachgebrauch her. Zweitens sollte man an eine straffe und übersichtliche Struktur denken. Insofern könnte ich mir drei Ebenen vorstellen: Für die Entscheidungen in Prüfungsangelegenheiten - für das Tagesgeschäft, um diesen Begriff aufzugreifen - die Senate - wie jetzt - und für bedeutsame Angelegenheiten - das wären die Jahresberichte, die Berichte von besonderer Bedeutung und Beratungen an den Landtag; dazu würde ich auch die Geschäftsordnung mit zählen - das Kollegium als Vollversammlung insgesamt. Man muß dabei sehen - -

(Abgeordneter Grevener [SPD]: Wo ist die dritte Ebene?)

- Darauf komme ich gleich. Ich erläutere Ihnen gerade das große Kollegium. Dabei muß man sehen, daß in den letzten sechs Jahren neben den Jahresberichten, die bisher von den Senaten als Beitrag geliefert wurden, also von den kleinen Gremien, insgesamt zwölf Berichte an den Landtag gegangen sind, und zwar sechs als bedeutsame Angelegenheiten nach § 99 und sechs als Beratung nach § 88. Wenn es gewünscht wird, könnte ich die im einzelnen noch einmal darstellen. Ich wollte hier nur darauf hinweisen, daß von der Zahl her, von der Beschäftigung des großen Senates, wenn es eine Vollversammlung ist, der Arbeitsaufwand sicherlich nach der bisherigen Erfahrung überschaubar und zu bewältigen wäre.

Die dritte Ebene, Herr Grevener, wäre für meine Begriffe dann ein Präsidium in Anlehnung an die Gerichtsbarkeit, § 21 a Gerichtsverfassungsgesetz. Dieses Präsidium könnte dann die Geschäftsverteilung - das wäre eine innere Aufgabe - vornehmen und könnte sich etwa wie der jetzige erweiterte Senat zusammensetzen. Das wären die Vorsitzenden der Senate ergänzt um jetzt zwei Dienstälteste. Man kann sich da auch andere Dinge überlegen.

Nun zum zweiten Stichwort, Unabhängigkeit der Finanzkontrolle. Ich will das im einzelnen nicht ausführen. Der rechtliche Rahmen, in dem sich ein Gesetz bewegen muß, ist vorgegeben durch Art. 87, wobei in Nordrhein-Westfalen die Besonderheit ist, daß die Unabhängigkeit nicht nur der Institution Rechnungshof, sondern auch die Unabhängigkeit der einzelnen sich verfassungsrechtlich als Vorgabe findet. Daraus resultiert eine gewisse Abwägung. Der äußere Rahmen ist vom Gesetzgeber zu schaffen, aber auch durch die richterliche Unabhängigkeit der einzelnen Mitglieder.

Eine weitgehende Autonomie in der inneren Gestaltung, das wäre durch die Geschäftsordnung im einzelnen zu regeln.

Insgesamt muß ich sagen, daß auch unter dem Gesichtspunkt der Unabhängigkeit der Gesetzentwurf - zumal sich nicht so entscheidend gravierende Änderungen gegenüber der bisherigen Rechtslage ergeben - in diesem Rahmen hält. Ich habe allerdings einige Anmerkungen, auf die ich hinweisen möchte, die man vielleicht doch mitbedenken sollte. Das eine, was hier schon erwähnt worden ist, ist § 1 Abs. 1 Satz 2, der Rechnungshof unterstützt Landesregierung und Landtag bzw. umgekehrt. Das könnte zu Fehlinterpretationen führen. Ich will das jetzt nicht weiter ausführen; das ist hier schon dargelegt worden.

Das zweite ist die Umbenennung nach § 2 Abs. 2 Senate in Prüfungsabteilungen. Das ist eine seit 45 Jahren bestehende Bezeichnung. Ich meine, man sollte nicht ohne Not von diesem traditionellen Begriff abweichen, zumal in zehn anderen Landesrechnungshofgesetzen der Begriff "Senat" auch auftaucht, allerdings in etwas anderer Bedeutung. Aber immerhin ist es ein den Rechnungshöfen zugeordneter Begriff, der auch irgendwo in Beziehung zur richterlichen Unabhängigkeit steht.

Dann ein Gedanke zu § 2 Abs. 3. Dort ist vorgesehen, daß Prüfungsabteilungen durch Abteilungsleiter geleitet werden. Diese Leitung ist im Hinblick auf die richterliche Unabhängigkeit der einzelnen Mitglieder etwas problematisch, denn Präsident, Vizepräsident und die Vorsitzenden der Senate sind nach dem in Nordrhein-Westfalen vorgegebenen verfassungsrechtlichen Rahmen Erste unter Gleichen und haben insofern keine hierarchische Weisung für die Befugnis im Prüfungsgeschehen. Das sollte man doch bedenken.

Dann zu den §§ 7 und 8. Das sind die Entscheidungsvorschriften für das kleine und große Kollegium nach diesem Entwurf. Zu dem kleinen Kollegium habe ich gesagt, das ist im Prinzip genau dasselbe wie die Senate. Wenn man ein großes Kollegium mit fünf Mitgliedern macht - wie das hier vorgeschlagen ist - und dann den betroffenen Prüfungsgebietsleiter hinzutreten läßt, dann ergibt sich daraus, daß das sechs Mitglieder wären. Nun kann es aber auch sein, da die Vorsitzenden der Senate selber ein Prüfungsgebiet haben, daß sie selber betroffener Prüfungsgebietsleiter sind. Dann ergäbe sich ein Fünfergremium. Da ergeben sich unterschiedliche Rechte, und ich meine, man sollte vermeiden, daß einmal mit fünf und einmal mit sechs Mitgliedern entschieden würde. Daraus ergibt sich eine ähnliche Ungleichheit, die man vermeiden sollte.

Dann ist in dem § 8 Abs. 5 auch eine Zweistufigkeit von Entscheidungen vorgesehen, daß dann, wenn in der ersten Ebene - Senat - man sich nicht einigen kann, das auf

das große Kollegium hochgezogen wird. Es ist schon darauf hingewiesen worden, daß das auch problematisch ist, zumal dann die betroffenen Prüfungsgebietsleiter aus den betroffenen Senaten in dem übergeordneten Gremium nicht mehr beteiligt werden.

Ich habe schon auf den Vergleich mit den anderen Rechnungshöfen hingewiesen. In 15 Rechnungshöfen gibt es das große Kollegium als Vollversammlung. Wenn man schon etwas ändert - von der atypischen Regelung in Nordrhein-Westfalen weg -, dann meine ich, sollte man überlegen, ob man nicht auch auf dieser Ebene eine Lösung findet, die Probleme, die ich eben angerissen habe und die man hier noch einmal im Gesonderten nachlesen kann, vermeiden würde.

Insgesamt meine ich, daß man auf der Basis der beiden Gesetzentwürfe eine Lösung finden kann, die der Effizienz und Unabhängigkeit des Rechnungshofes entspricht. Aus meiner zusammenfassenden Schlußbemerkung können Sie ersehen, daß ich mir schon einmal die Mühe gemacht habe, beide Gesetzentwürfe synoptisch zusammenzustellen, ob es machbar ist. Darin sind auch manche Dinge enthalten, die hier schon mitangesprochen worden sind und die ich versucht habe, miteinzubauen, ohne zu wissen, was Sie sagen würden. Das war im Grunde genommen Ideengleichheit. - Vielen Dank.

Vorsitzender: Schönen Dank, Herr Präsident Prof. Dr. Munzert. Als nächster Redner und Vortragender Herr Dr. Däke, Vorsitzender des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen. Bitte schön, Sie haben das Wort.

Dr. Karl Heinz Däke (Vorsitzender des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e. V.): Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen und Herren Abgeordnete! Die heutige Anhörung wird unter dem Titel "Effizienz und Unabhängigkeit der Finanzkontrolle" durchgeführt. Ich gehe davon aus, daß möglicherweise damit genauer eine Verbesserung der Effizienz und eine Stärkung der Unabhängigkeit der Finanzkontrolle gemeint ist. Ansonsten brauchten wir diese Anhörung nicht zu machen und brauchten auch kein neues Gesetz.

Zur Verbesserung der Effizienz der Finanzkontrolle verweise ich auf ein Gutachten des Karl-Breuer-Institutes des Bundes der Steuerzahler, und zur Stärkung der Unabhängigkeit der Finanzkontrolle in diesem Zusammenhang werde ich heute das eine oder andere noch sagen.

Zu Beginn aber zunächst etwas Positives. Ich begrüße grundsätzlich die beabsichtigte Neuorganisation der staatlichen Finanzkontrolle. Der Ersatz der Vorprüfungsstellen

durch die dem Landesrechnungshof nachgeordneten staatlichen Rechnungsprüfungsämter wird, wie ich meine, mittel- bis langfristig eine Stärkung der Finanzkontrolle bewirken. Die Bundesländer, die diesen Weg bereits beschritten haben, können auf gute Erfahrungen verweisen. Es wird allerdings vorübergehend einige Reibungsverluste geben, die zu einer gewissen Minderung der Prüfungstätigkeit führen, aber diese Reibungsverluste werden meiner Meinung nach um ein Vielfaches verstärkt, wenn der Landesrechnungshof zugleich seine Innenverfassung den vorgesehenen bürokratischen Strukturen anpassen müßte.

Damit komme ich zum vorliegenden Entwurf, zur Änderung des Gesetzes über den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen. Ich muß dazu betonen, daß ich das nicht - wie meine Herren Vorredner - von innen her betrachte, weil ich auch keine Erfahrung in einem Landesrechnungshof habe, sondern mehr von außen, aber nicht nur von außen des Landesrechnungshofes, sondern auch von außerhalb des Parlamentes. Insofern werde ich mich nicht ganz so vorsichtig ausdrücken, wie das bei den Vorrednern vielleicht der Fall war.

Ich muß ganz zu Anfang betonen: Für mich ist die Unabhängigkeit des Landesrechnungshofes und des Bundesrechnungshofes alleroberstes Gebot. Daran messe ich alles. Zum Gesetzentwurf stelle ich vorab fest:

Erstens. Die gegenwärtige Finanzkontrolle durch den Landesrechnungshof ist effizient.

Zweitens. Der Landesrechnungshof und seine Mitglieder genießen noch uneingeschränkt richterliche Unabhängigkeit.

Drittens. Nicht umsonst ist das Ansehen des Landesrechnungshofes bei der Bevölkerung in den letzten Jahren stetig angestiegen.

Bei diesem Befund drängt sich aber die Frage auf: Warum in aller Welt soll das Gesetz über den Landesrechnungshof novelliert werden? Ein sachlicher Grund ist für mich überhaupt nicht ersichtlich. Natürlich kann man darüber diskutieren, ob das eine oder das andere noch verbessert werden muß. Das ist habe ich zu Anfang auch gesagt. Eine Steigerung der Effizienz der Finanzkontrolle und eine Stärkung der Unabhängigkeit des Landesrechnungshofes und seiner Mitglieder wird allerdings durch die vorliegende Novelle meiner Meinung nach allein nicht erreicht. Vielmehr liegt der Verdacht auf der Hand, daß es sich hierbei um eine Strafaktion handelt, mit der dem Landesrechnungshof ein Maulkorb verpaßt werden soll.

§ 1 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzentwurfes begründet eine Pflicht des Landesrechnungshofes, die Landesregierung und den Landtag zu unterstützen. Eine generelle Unterstützung aber der Landesregierung kann aus meiner Sicht nicht akzeptiert werden. Die Aufgaben des Landesrechnungshofes führen zwischen ihm als der Prüfinstanz und der Landesregierung als geprüfter Stelle notwendigerweise zu einem Interessenkonflikt. Alles, was über eine Beratungsbefugnis hinausgeht, ist mit diesem notwendigen Gegensatz nicht vereinbar. Früher oder später ist der Konflikt vorprogrammiert.

Heißt Unterstützung etwa, daß der Landesrechnungshof auf die Erreichung der von der Landesregierung vorgegebenen politischen Ziele hinwirken muß bzw. alles zu unterlassen hat, was die Erreichung dieses politischen Ziels behindert? Wo hört die Pflicht zur Unterstützung auf? Auch diese Frage muß man stellen. Aber ich glaube, gerade auf die letzte Frage wird es keine einhellige Antwort geben. Folglich sehe ich die große Gefahr, daß es zu einer Art Selbstzensur einzelner Mitglieder des Landesrechnungshofes oder des Landesrechnungshofes insgesamt durch das sogenannte große Kollegium kommt. Dies aber muß unter allen Umständen verhindert werden. Eine Pflicht zur Unterstützung der Landesregierung sehen wir nicht von der Verfassung gedeckt.

Das gilt in abgeschwächter Form auch gegenüber einer generellen Pflicht zur Unterstützung des Landtages. Unterstützung des Landtages bedeutet in der politischen Wirklichkeit die Unterstützung der die Regierung tragenden Mehrheit, wie auch immer diese Mehrheit aussieht. Auch hier sehen wir die Gefahr, daß die Neuregelung den Landesrechnungshof möglicherweise zu Handlungen verpflichtet, an der Erreichung eines von der Mehrheit des Landtages vorgegebenen politischen Ziels mitzuwirken.

Der zweite Einwand richtet sich gegen § 2 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzentwurfes. Danach soll sich der Landesrechnungshof in Zukunft in Prüfungsabteilungen und Prüfgebiete gliedern. Herr Prof. Dr. Munzert hat das eben schon angesprochen. Abgesehen davon, daß der Wegfall der althergebrachten Bezeichnung Senat nicht dazu beitragen kann, die Effizienz der Finanzkontrolle zu steigern, stellt der Begriff der Abteilung die Bezeichnung für Organisationseinheiten hierarchisch und bürokratisch strukturierter Behörden dar. Dort gibt es klare Weisungsverhältnisse, eindeutige Über- und Unterordnungsverhältnisse. Das aber paßt nicht zu der verfassungsrechtlich garantierten richterlichen Unabhängigkeit der Mitglieder des Landesrechnungshofes. Er begründet die Gefahr eines verfassungswidrigen Eindringens von hierarchischen Elementen in die Prüfungs- und Entscheidungstätigkeit der Mitglieder des Landesrechnungshofes.

Durch die gesetzlich eingerichtete Leitungsbefugnis des Abteilungsleiters nach § 2 Abs. 3 wird die absolute Gleichrangigkeit sämtlicher Mitglieder einschließlich des Präsidenten und des Vizepräsidenten auf lange Sicht geschwächt. Es kann nicht ausgeschlossen werden, daß diese vom Gesetz herausgehobene Leitungsbefugnis der Abteilungsleiter früher oder später zu korrespondierenden Leitungsansprüchen gegenüber den Mitgliedern des Landesrechnungshofes führt, die den jeweiligen Abteilungen angehören. Das läuft auf eine Bevormundung bei der Auswahl des Prüfstoffes und der Definition des Prüfungsthemas hinaus.

Unabhängigkeit bedeutet aber nicht nur Weisungsfreiheit bei der Entscheidung selbst, sondern auch Weisungsfreiheit hinsichtlich der Auswahl des Prüfstoffes und der Definition der Prüfungsthemas. Insofern komme ich zu dem Ergebnis, daß die beabsichtigte Neuregelung nichts anderes ist, als ein Einfallstor für verfassungswidrige Über- und Unterordnungsverhältnisse. Die begründete Gefahr eines verfassungswidrigen Eindringens von hierarchischen Elementen in Prüfungs- und Entscheidungstätigkeiten gefährdet die richterliche Unabhängigkeit der Mitglieder des Landesrechnungshofes und begegnet - ich muß es immer wieder sagen - schweren verfassungsrechtlichen Bedenken.

Durch § 7 Abs. 1 des Gesetzentwurfes wird die richterliche Unabhängigkeit auch dadurch geschwächt, daß das Kollegialprinzip teilweise abgeschafft wird. Es ist ein - möchte ich sagen - Etikettenschwindel, ein aus maximal 6 von 15 Mitgliedern bestehendes Organ als ein großes Kollegium zu bezeichnen. Ein wirklich großes Kollegium - das haben die Vorredner auch schon gesagt - verdient diesen Namen nur, wenn es alle Mitglieder des Landesrechnungshofes umfaßt.

Die neu zu schaffende Ebene des Prüfungsgebietsleiters ist bei den wirklich wichtigen Entscheidungen praktisch ausgeschlossen. Nur, wenn der nach dem Geschäftsverteilungsplan zuständige Prüfungsgebietsleiter nicht zugleich Präsident oder Vizepräsident oder Abteilungsleiter ist, gehört er dem Gremium an. Bei den wichtigen Entscheidungen als Selbstverwaltungsorgan ist die Ebene der Prüfungsgebietsleiter überhaupt nicht repräsentiert.

Durch die teilweise Abschaffung des Kollegialprinzipes wird es künftig zwei Klassen von Mitgliedern des Landesrechnungshofes geben. Da die Zusammensetzung des großen Kollegiums den politischen Mehrheiten - vermute ich einmal - im Landtag entsprechen wird, ist nicht auszuschließen, daß ihm letztlich eine Art Filterfunktion zukommt, all das nicht an die Öffentlichkeit dringen zu lassen, was der Landesregierung und der sie tragenden Landtagsmehrheit nicht genehm ist. Das kann man als Steuerzahler überhaupt nicht akzeptieren. Dadurch schließt sich dann der Unterstützungskreis nach § 1 Abs. 1 Satz 2 der Novelle, was ich anfangs sagte.

Alles in allem leidet der Gesetzentwurf meiner Meinung nach an schweren Mängeln. Er birgt die Gefahr, daß nicht nur die Effizienz der Finanzkontrolle, sondern auch die Unabhängigkeit der Mitglieder des Landesrechnungshofes über Gebühr eingeschränkt wird. In der Begründung des Gesetzentwurfes ist bereits davon die Rede, daß die Unabhängigkeit der Mitglieder des Landesrechnungshofes eingeschränkt wird. Die Bürokratisierung des Landesrechnungshofes, vor allem die Einführung einer neuen Hierarchieebene, durch die Schaffung eines sogenannten großen Kollegiums wird zu einer Erschwerung, Komplizierung der Abläufe führen.

Wem es wirklich ernst damit ist, die Effizienz und Unabhängigkeit der Finanzkontrolle zu stärken, kann keiner Neuregelung zustimmen, bei der auch nur der Anschein besteht, daß das Gegenteil bewirkt werden könnte. Das geltende Gesetz über den Landesrechnungshof hat sich bewährt. Ein sachlicher Grund für die Änderung besteht nicht. Wenn schon die Entscheidungsbasis vergrößert werden soll, dann müssen die wirklich wichtigen Entscheidungen sämtlichen Mitgliedern des Landesrechnungshofes zugewiesen werden. - Vielen Dank.

Vorsitzender: Schönen Dank, Herr Dr. Däke. Wir haben fast auch den Zeitrahmen eingehalten. Wir kommen jetzt zur Aussprache bzw. zur Fragerunde. Wir hatten vereinbart, daß zunächst Fragen an den Herrn Vizepräsidenten Heuer gestellt werden. Wer möchte fragen? - Herr Kollege Grevener, bitte schön.

Abgeordneter Grevener (SPD): Herr Heuer, wir haben wesentlich den § 1 - Unterstützung der Landesregierung und des Landesparlamentes - diskutiert. Gehe ich richtig in der Annahme, wenn ich aus Ihren Ausführungen entnehme, daß Sie, wenn wir Sie um eine Empfehlung bitten würden, Sie uns nicht empfehlen würden, diesen Gesetzestext so zu übernehmen, sondern uns empfehlen würden, darauf zu verzichten, um die Diskussion, die sich darum rankt, ein für alle Mal auszuschließen?

(Abgeordneter Dr. Riemer [F.D.P.]: Das ist eine Suggestivfrage! Lassen Sie noch ein bißchen Platz für die Antwort!)

Die zweite Frage. Sie haben zu der Frage des großen Kollegiums gesagt, daß eine Effizienz der Tätigkeit auch gewahrt bleiben muß. Sie haben die Ausführungen Ihrer Kollegen gehört, die mehr dafür plädieren, alle Mitglieder dort zusammenzufassen. Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie uns dazu Ihre Meinung einmal darlegen würden, nachdem Sie die Gegenauffassung gehört haben.

Vorsitzender: Schönen Dank. Ich habe jetzt mehrere Wortmeldungen. Ich würde Sie bitten, Herr Vizepräsident, kurz und präzise zu antworten, damit noch viele Fragen gestellt werden können.

Vizepräsident Heuer: Wenn ich kurz und präzise antworte, kann ich natürlich manches nicht so begründen, weil einiges nicht ganz leicht zu beantworten ist. Allein die erste Frage ist eine diffizile Frage, wie ich finde. Auch auf die Gefahr, daß ich meinen beiden Kollegen zur rechten Hand etwas Ungelegenes sage: In der Schattierung, daß die Exekutive auftaucht, halte ich den Grundgedanken gar nicht für so verkehrt, wenn man sich den Zweck der Rechnungshöfe vor Augen führt. Die Rechnungshöfe haben als Adressaten in der Staatspraxis - in dem Gewaltenteilungsschema unserer Verfassung - einfach die zentrale Aufgabe, den Parlamenten und übrigens damit der Öffentlichkeit - was dem Bund der Steuerzahler wichtig sein müßte - behilflich zu sein - wenn man das einfach funktional sieht -, und, wie jeder weiß, nicht behilflich zu sein in der Weise, daß wir auf Abruf und Befehl irgend etwas machen - und schon gar nicht ein bestimmtes Ergebnis reproduzieren -, aber daß Sie diese Blickrichtung im Auge behalten. Deshalb - da den Punkt gemacht - halte ich den Satz in dieser Beschreibung, wie ich das eben gemacht habe, eigentlich für die Beschreibung eines wichtigen geistigen Fortschrittes der deutschen Finanzkontrolle.

Dies wurde auch lange Jahre - das kann ich Ihnen ruhig sagen - zwischen den Rechnungshöfen intern diskutiert. Lange Jahre war hoch umstritten, wie weit sie den Weg der Beratung mitgehen sollen, weil natürlich theoretische Probleme auftauchten. Aber ich meine, der moderne Staat und seine Träger - insbesondere der Träger Parlament - können auf die Beratung, auf die Information nicht verzichten. Das ist eine Schwerpunktbeschreibung. Ob das Wort Unterstützung? - Ich finde es gar nicht so schlecht. Es soll nicht heißen, auf Abruf und schon gar nicht mit einem gewollten Ergebnis. Nur die Exekutive stört dabei wirklich.

(Zuruf: Wie immer!)

- Im Zusammenhang führt sie zu Mißverständnissen und stört, denn die Exekutive ist Gegenstand der Prüfung. Daß man das auseinanderdividiert, halte ich einfach für unzweckmäßig.

Wenn ich den Satz einmal sagen darf: Viele Dinge sind Fragen der Zweckmäßigkeit. Ich glaube, niemand wird ernstlich die Unabhängigkeit der Mitglieder, die Unabhängigkeit der Einrichtung und - wenn Sie mir das auch nachsehen - den Satz "Es gibt

verschiedene Formen" in Zweifel ziehen. Ich müßte das für den Bundesrechnungshof mit Erstaunen registrieren, wenn ich aus verschiedenen Äußerlichkeiten, die Sie, Herr Dr. Däke, hier angesprochen haben, den Schluß ziehen wollte, daß die Unabhängigkeit des Rechnungshofes damit beschädigt ist. Die ist weder durch einen Namen beschädigt noch dadurch, daß bestimmte Gremien entscheiden, was alles im Gerichtswesen gang und gäbe ist, natürlich auch die Bindung von einzelnen Richtern an die Spruchpraxis anderer Spruchkörper. Das ist alles praxis- und verfassungsrechtlich gewollte Einbindung der Unabhängigkeit der Mitglieder in bestimmte Strukturen, die herkömmlich da sind, in unserem Bundesrechnungshof teilweise länger als die vieler Landesrechnungshöfe, so daß ich nicht sehen würde, daß da die Unabhängigkeit in Gefahr gerät. Man muß sich ansehen, was daraus gemacht werden kann, ob es richtig funktioniert.

Zweitens die Aussage "alle Mitglieder". Ich sage Ihnen ganz ehrlich, das ist für mich die Überlegung unter dem gleichen Grundgedanken. Wenn das atmosphärisch - was auch ein Wert ist - in einem Rechnungshof sehr wichtig ist - Tradition ist durchaus ein Wert, den man auch beachten sollte -, dann will ich das nicht von der Waagschale nehmen. Rein erfahrungstechnisch im Sinne von reiner Effizienz im Interesse der Sacherledigung kann ich aus meiner Praxis nur sagen, daß ein kleineres Gremium effizienter ist. Aber ich sage ausdrücklich, es gibt noch andere Werte, die man in dem Rahmen auf die Waagschale legen kann: Tradition, Psychologie innerhalb eines Hauses. Wenn ein Haus so groß ist, wie das hier der Fall ist, will ich diesen Wert, daß man sich im Prinzip untereinander kennt, durchaus akzeptieren.

Ich fürchte, dazu kann ich Ihnen keine ganz klare Antwort geben, sondern nur sagen: Es gibt sicher beide Varianten, ohne daß man deshalb die Unabhängigkeit des Hauses beschädigt. Das ist eine Frage der praktischen Anwendung, wobei die Werte, die ich hier ergänzend genannt habe, zu berücksichtigen sind.

Vorsitzender: Schönen Dank. Herr Kollege Diegel.

Abgeordneter Diegel (CDU): Ich habe zunächst zwei Fragen an Herrn Heuer. Ich wäre Ihnen dankbar für die Ausführung, die Sie auf die Frage von Herrn Grevenor zu dem Problem des Wortes "Unterstützen der Landesregierung bzw. Exekutive und des Landtages" gemacht haben. Habe ich Sie jetzt richtig verstanden, daß das heißt, daß Sie diese Formulierung so stehenlassen könnten, wenn man ausdrücklich das Wort "Landesregierung", also die Exekutive, streichen würde? Damit würde ich feststellen wollen - das ist jetzt keine Frage, sondern nur eine Feststellung in diesem Raum - ,

daß das unserem Gesetzentwurf, den wir vor ca. einem dreiviertel Jahr eingebracht hatten, der aber leider von Ihnen abgelehnt worden ist, sehr nahe käme.

Sie haben in diesem Zusammenhang vorhin davon gesprochen, daß man das etwas vorsichtiger, möglicherweise passivischer, formulieren sollte. Wir wären Ihnen dankbar, auch für unsere Beratungen, wenn Sie das jetzt noch konkretisieren könnten oder uns möglicherweise auch noch nachliefern würden.

Die zweite Frage habe ich zu dem sogenannten großen Kollegium. Bei Ihnen heißt das, glaube ich, großer Senat. Ist das eigentlich vergleichbar? Das heißt, ist ein sogenanntes großes Kollegium wie hier in Nordrhein-Westfalen, wie es gebildet werden soll bzw. wie es bei Ihnen besteht, vergleichbar? Soweit ich informiert bin, gibt es in allen anderen Bundesländern - nach dem Vorbild von Herrn Spaeth genannt - ein sogenanntes gesamtes Kollegium. In Bayern sind 17, in Nordrhein-Westfalen, glaube ich, 15 Mitglieder vertreten. Das hat auch seinen guten Grund. Hier handelt es sich genau um die 15 bzw. 17 Mitglieder, während Sie im Bundesrechnungshof bei den vielen Abteilungen, bei den vielen Ressorts, 60 Mitglieder hätten. Legen Sie mich nicht auf eine Zahl fest. Das heißt, wenn Sie das, was alle Länder als ein solches Kollegium bezeichnen, beim Bundesrechnungshof übernehmen wollten, 60 Mann in einen Saal packen müßten. Da kann ich wiederum nachvollziehen, daß das nicht so effizient wäre, wie es möglicherweise bei Ihnen aus diesen Sacherwägungen herauskommt. In diesem Zusammenhang die Frage: Kann man die Institution Bundesrechnungshof mit diesem Gebilde überhaupt gegenüber den Gebilden, die sich alle anderen Länder in der Bundesrepublik Deutschland mit dem gesamten Mitgliederkollegium zu eigen machen, vergleichen?

Wenn wir vom großen Kollegium sprechen - das ist auch mehrfach ausgeführt worden -, kommt ein bißchen der Verdacht auf, daß das eine zweite Instanz, ein Kontrollgremium, sein könnte. Halten Sie das für richtig bzw. wie sehen Sie diese Befürchtung, daß möglicherweise in der Zukunft ein sogenanntes großes Kollegium dahin gehend besteht, daß die 88er Berichte, die gerade in Nordrhein-Westfalen in der letzten Zeit durch Berichte bei der Landesregierung doch zu einem Unmut geführt haben, möglicherweise dadurch kontrolliert, verhindert werden könnten? Ich spreche das auch einmal so offen aus, weil ich glaube, daß das wieder die Unabhängigkeit gefährdet und dann wiederum nicht die Kontrolle fördert, dessen Auftrag wir gerade von dem Parlament an den Landesrechnungshof mit herangetragen wissen wollen.

Vorsitzender: Schönen Dank. Herr Vizepräsident Heuer, Sie haben das Wort.

Vizepräsident Heuer: Mir würde eine Formulierung "etwa" gefallen, aber ich greife Ihre Anregung gern auf, den Versuch einer Formulierung nachzuliefern, was immer Sie dann damit machen.

(Zurufe)

Ich habe auch den Ausschuß gemeint. Ich gehe davon aus, daß der Ausschuß etwaige Antworten bekäme. Aber man könnte beispielsweise, wie ich meine, gut und gerne als Minimallösung das Wort "Exekutive" weglassen und dafür das Wort "insbesondere" einfügen.

Ich lasse das aber einmal offen. Ich bitte, nicht über einzelne Wörter rätseln zu müssen, wie man das am besten hinkommt. Ich habe versucht, Ihnen darzustellen, warum wir den ursprünglichen Ansatz, der ein bißchen verändert worden ist, durchaus für einen Fortschritt gehalten haben.

Was das große Kollegium oder den großen Senat angeht, so haben Sie völlig recht: Der Bundesrechnungshof könnte ein großes Kollegium, wie es hier in Rede stehen könnte, überhaupt nicht nachmachen. Wir wären wohl 66 Mitglieder. Es steht wohl außer Debatte, in einem solchen Rahmen zu diskutieren und zu entscheiden.

Dennoch kann man unbefangen über alles reden. Geschichtlich gesehen umfaßte das Kollegium, wie es bei uns hieß, beim Bundesrechnungshof auch einmal die Gesamtheit der Mitglieder. Da waren wir aber auch noch nicht so viele wie heute. Wir haben dann irgendwann einmal gesagt, daß man so nicht miteinander diskutieren könne. Außerdem könnten so keine Entscheidungen getroffen werden. Zudem ist es ein relativ teures und langweiliges Verfahren.

Deshalb ist man nachher zu einem großen Senat gekommen, der repräsentativ - das muß man beachten - alle Abteilungen umfaßt. Es ist bei ihm also kein Bereich völlig ausgeklammert. Wir haben natürlich großen Wert darauf gelegt, die unmittelbar sachlich Betroffenen mit einem Berichterstatter bzw. Mitberichterstatter angemessen zu berücksichtigen, und zwar abgesehen einmal davon, daß die Gruppe der Prüfungsgebietsleiter durch eine eigene Bank vertreten ist.

Die meisten Landesrechnungshöfe sind sehr viel kleiner. Sie reden jetzt ein bißchen von Extremen. Sie reden vom BRH-Extrem. Im Grunde muß man sehen, daß Nordrhein-Westfalen und Bayern die beiden Spitzenreiter sind. Die meisten Landesrechnungshöfe haben fünf bis sieben Mitglieder. Das ist eine Zahl, bei der sich ohnehin diese Frage gar nicht stellt. Da ist natürlich dieses Gremium identisch, weil man gar keine kleinere Einheit mehr vorsehen kann. Wir reden also über wenige Fälle.

Ich habe Ihnen gesagt, daß ich von reinen Sachüberlegungen ausgegangen bin. Sie wissen wahrscheinlich besser als ich, daß man ab einer bestimmten Gruppengröße - die ist aus der Soziologie und der Psychologie bekannt - am besten miteinander wirklich reden kann. Bei großen Gruppen - das kann man beobachten -, schalten Teile ab. Einige denken geistig gar nicht mehr richtig mit. Das erlebe ich immer wieder.

Ich habe gesagt, die anderen Werte, die ich sehe, sind uns doch wichtig. Ich würde mich aber dagegen sträuben, dies in irgendeiner Weise mit dem Thema "Unabhängigkeit" in Berührung zu bringen. Damit hat es nichts zu tun.

Was gehört dazu? - Das betrifft die Frage, ob die Kontrollinstanz negativ ist. Jeder Richter befindet sich in einer Bindung zur Berufungs- oder Revisionsinstanz. Er muß sich gefallen lassen, daß sein Urteil an irgend etwas gemessen wird. Da sind die Geschmäcker oft sehr verschieden.

Für uns kann ich nebenbei bemerkt nur sagen, daß diese Frage - ich bin überrascht, daß diese Frage theoretisch jedenfalls eine solche große Rolle spielt; ich weiß nicht, ob sie praktisch eine solche Rolle spielt - bei uns in dem Sinne, daß der große Senat eine Kontrollinstanz wäre, praktisch keine Rolle spielt, es sei denn - darüber ist hier auch positiv gesprochen worden -, daß bestimmte wirklich herausgehobene Berichte, die in aller Regel auch übergreifend sind und nicht aus einem Prüfungsgebiet stammen, also nicht aus einem kleinen Kollegium stammen, als Gemeinschaftsarbeit des Rechnungshofes gemacht werden. Das ist keine Kontrollarbeit, sondern in diesen Fällen kommen verschiedene Blickwinkel und Gesichtspunkte zum Tragen. Herr Spaeth und wohl auch Herr Munzert haben mit Überzeugung davon gesprochen, daß es zweckmäßig ist, wenn sich jemand, der einen gewissen Abstand zur Sache hat, das ansieht, weil sie herausgehobene Bedeutung hat. Das kann ich also nicht als Kontrollinstanz, sondern nur als Mitwirkung verstehen. Deshalb kann ich nicht sehen, daß man insofern aus dieser Richtung Bedenken hat. Diese kann man jedoch aus anderen Gründen, die ich hier skizziert habe, verstehen und natürlich mit berücksichtigen.

Abgeordneter Trinius (SPD): Da in dem Gesetz über den Bundesrechnungshof steht, er unterstütze Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung müßten Sie ja praktisch diesen Passus wie Ihr Kollege aus Bayern als ein mobile officie interpretiert haben. Meine Frage zielt aber auf etwas anderes: Was würden Sie - genauere Formulierungen wollen Sie uns ja noch übergeben - der Geschäftsordnung des Landesrechnungshofes überlassen, statt es direkt im Gesetz zu regeln, was die Verfahren in den Kollegien betrifft? Wie kommt bei Ihnen eine Entscheidung zustande, wenn es um die Prüfung politisch relevanter Bereiche geht bzw. um Querschnittsuntersuchungen, die ganze Aufgabenbereiche oder Prüfgebiete überschreiten?

Heuer: Ich würde in Übereinstimmung mit dem, was ich wohl bei Prof. Munzert gehört habe, der Geschäftsordnung für die internen Regelungen viel Raum geben. Dazu gehören aber auch einige Punkte, die hier nicht explizit angesprochen worden sind. Dazu gehören nach dem, was ich in meinem Entwurfspapier aufgeschrieben habe, Vertretungsregeln und auch etwas, was ich noch ergänzend zur Tätigkeit des großen Kollegiums sagen möchte. Ich würde - das ist hier auch schon angedeutet worden - in die Zuständigkeit des großen Kollegiums abschließend und verbindlich nicht Beratungstätigkeiten einbeziehen; ich würde das die Geschäftsordnung - danach haben Sie mich gefragt - im Detail regeln lassen. Die vielen praktischen Varianten und Entwicklungen bei den Beziehungen zwischen Rechnungshof und Parlament können im Gesetz in der Formulierung zu hart und zu schroff werden. Diesbezüglich sollte man der Geschäftsordnung, die etwas geschmeidiger und auch leichter zu verändern ist als ein Gesetz, viel Raum lassen. Wenn man - in dem Fall stimme ich wohl mit allen überein - die Geschäftsordnung durch die Gesamtheit der Mitglieder verabschieden würde, läge im Grunde genommen etwas Maßgerechtes auf dem Tisch. Man könnte wirklich der Gesamtheit der Mitglieder durch die Geschäftsordnung diese Einzelheiten regeln lassen.

Ich habe noch ein paar andere denkbare Punkte aufgeschrieben. Meine Empfehlung lautet: Viel Raum geben. Deshalb rate ich auch, den Text für die Ermächtigung - § 13 ist das - zum Erlaß einer Geschäftsordnung verbal möglichst umfassend zu gestalten. Der Entwurfstext kommt mir etwas eng vor. Man könnte ihn jedenfalls für enger halten, als es gedacht ist. Man könnte mit Begriffen wie "insbesondere" arbeiten. Eine andere Möglichkeit besteht darin, in die Begründung zum Gesetz hineinzuschreiben, daß diese Geschäftsordnung gerade wegen der Wahrung der Unabhängigkeit der Mitglieder von der Gesamtheit entschieden werden soll. In ihr sollen sie die Einzelheiten ihrer Arbeitsweise aufzeichnen. Die Geschäftsordnung stellt ein wichtiges Instrument dafür dar, einen modernen Rechnungshof zu ermöglichen.

Auch für politisch relevante Entscheidungen gibt es noch ein bißchen Raum für die Geschäftsordnung. Man könnte bestimmte Vorbehalte, die man sich heute gar nicht alle ausdenken kann, in der Geschäftsordnung durchaus spezifizieren. Sie haben danach gefragt, wie wir es machen. - Wir haben ein System, das ein wenig anders gestaltet ist. Wir haben ein System zweier Kollegialentscheidungen für alles. Wir haben einen Präsidenten und einen Vizepräsidenten. Außerdem wird die jeweilige Abteilung - ein dritter Mann oder eine dritte Frau - einbezogen. Diese Vorbehalte werden im Geschäftsverteilungsplan vorne vermerkt. Dazu gehört vereinfacht gesagt, daß alle Vorgänge, die mit dem Bundestag zu tun haben, die Beteiligung der Frau Präsidentin oder meine Beteiligung erfordern. Das ist eine ganz schlichte Regelung. Man könnte noch mehr in die Geschäftsordnung schreiben, dies haben wir bisher aber

nicht in einem ausufernden Maße gemacht. Vielmehr werden bereits äußerlich klar erkennbar politisch relevante Vorgänge automatisch unter Beteiligung dieser dritten Dame oder dieses dritten Mannes entschieden.

Abgeordneter Bensmann (CDU): Herr Heuer, Sie sagten zu Beginn, es stelle sich immer wieder die Frage, für wen man die Arbeit mache. Sie haben dann hinzugefügt, Ihnen habe es nicht so gut gefallen, auch die Regierung zu beraten. Was das Parlament angeht, haben Sie gar nichts gesagt. Vielleicht könnten Sie dazu noch einige Anmerkungen machen, ob das Ihre Arbeit behindert. Ich denke, eine Aussage dazu wäre für unsere Entscheidung schon wichtig.

Wenn man ein Gesetz ändert, so gibt es dafür Gründe. Dann muß doch irgendetwas nicht in Ordnung sein.

(Abgeordneter Dr. Riemer [F.D.P.]: Muß nicht sein!)

Ist das von den Initiatoren verbalisiert worden? Wo liegt denn - ich nehme das auf, was Sie sagten, Herr Däke - in dem Ihnen zur Kenntnis gegebenen Gesetzentwurf eine Effizienzstärkung? Welcher Mangel, den doch offensichtlich die Initiatoren sehen, könnte damit beseitigt werden? Besteht nicht die Gefahr, daß an der Monstranz der Unabhängigkeit - das ist ein ganz gewichtiges Wort in unserer Diskussion, das ich gerne aufnehme - durch die Einführung von sehr formalen, in der ministeriellen Verwaltung üblichen hierarchischen Struktur gerüttelt wird, Herr Prof. Munzert? Wir wollen daran gar nicht rütteln, und ich bin durch die Anmerkung von Herrn Däke noch einmal darauf gekommen. Wird nicht durch die Einführung der sehr formalen, in der ministeriellen Verwaltung üblichen hierarchischen Struktur und Zusammensetzung der Personen à la longue doch an dieser Monstranz ein bißchen gerüttelt, oder teilen Sie diese Auffassung nicht?

Heuer: Ich sehe keine Benachteiligung der Exekutive, wenn man das im Rechnungshofgesetz nicht so herausstellte. Es steht ja bereits in der Haushaltsordnung, daß die Exekutive beraten wird. Das ist vom Tagesablauf durchaus eine gleichrangige Aufgabe. Vielleicht geschieht das sogar viel häufiger als gegenüber dem Gesetzgeber, wenn man all die Fälle, die sachlich in der Beratung sind, zählt. Es ist wohl in der Tat mehr eine Frage der Psychologie, in einem Rechnungshofgesetz nicht ausdrücklich noch die Unterstützung der Exekutive herauszustellen. Ich meine deshalb, es handelt sich nicht um einen Widerspruch, sondern nur um eine Berücksichtigung von Verhältnissen und Eindrücken, die der Bürger auch haben könnte und die vielleicht auch zu Mißverständnissen anderer führen könnten, und zwar auch in der Exekutive,

die auf einmal meint, sie dürfe eigentlich nur noch positive Dinge hören. Gelegentlich hört man das ja. Ich finde, daß man das wirklich technisch gut machen kann.

Was den Änderungsanlaß angeht, so sehen Sie mir nach, wenn ich auf Prof. Dr. Munzert verweise, der als Insider das am besten wissen muß und der keinen Anlaß gesehen hat, daß man etwas verbessern müßte. Dem kann ich natürlich als Außenstehender gar nichts hinzufügen. Ich hoffe, er würde das, was ich als einzigen Punkt ansprechen kann, auch sagen und mittragen: Die Frage ist, ob man in Sachen Legitimation von Äußerungen - das hat weniger mit Effizienz und mehr mit Vertrauen, Ausgewogenheit und solchen Begriffen zu tun, die aber beim Rechnungshof ihren Wert haben - von der bisherigen senatsumfassenden Kompetenz weggehen soll, und zwar auch in der Berichterstattung gegenüber dem Parlament, oder ob man nicht, wie alle anderen Rechnungshöfe, den Rahmen etwas größer anlegen sollte, wie ich das sehe. Das hat aber weniger etwas mit Effizienz im klassischen Sinne zu tun, sondern mehr mit Vertrauen, Ausgewogenheit und vielleicht auch ein bißchen mit der Qualität dessen, was man gegenüber herausgehobenen Stellen auf den Tisch bringt. Ob das aber ein ausreichender Anlaß ist, ein Gesetz zu ändern, dazu möchte ich mich nicht äußern.

Abgeordneter Dr. Riemer (F.D.P.): Die Steigerung der Effizienz der Kontrolle ist meiner Meinung nach nötiger denn je. Darüber gibt es gar keinen Zweifel. Es fällt einem schwer, das, was im Gesetzentwurf der SPD-Fraktion steht, unter das Thema "Effizienz" zu bringen, insbesondere nach dem, was Herr Heuer eben ausgeführt hat. Ich halte das für einen untauglichen Versuch.

Wir sind deswegen in einer etwas schwierigen Lage. Wir reden hier über Bestimmungen und lassen uns die unter dem Gesichtspunkt der Effizienz erläutern und erklären. Sie geben aber nichts her. Deswegen habe ich an Sie, Herr Heuer, wo wir Sie mit Ihren Erfahrungen hier haben, folgende Frage: Lassen wir dabei einmal das, was im Gesetzentwurf der SPD-Fraktion steht, im Augenblick beiseite. Aufgrund Ihrer langjährigen Erfahrung und auch aufgrund der Fortschritte in der Wissenschaft der Kontrolle im Bereich der Volks- und Betriebswirtschaft gibt es irgend etwas, was Sie an Erkenntnissen gewonnen haben, mit denen man wirklich eine Steigerung der Effizienz der Finanzkontrolle und der Haushaltskontrolle erreichen könnte?

Heuer: Da gibt es wenig theoretische Möglichkeiten, aber eine ganze Reihe praktischer Möglichkeiten. Was die praktischen Möglichkeiten betrifft, so ist ein zentraler Punkt sicherlich - das ist auch schon von Prof. Munzert angesprochen worden - der Einsatz von Sachverständigen. Wenn das vom Parlament gestützt wird - das betrifft

auch die finanzielle Unterstützung -, dann bringt das etwas. Dazu muß man sich in den Rechnungshöfen an manches handwerklich gewöhnen. Praktisch und theoretisch bringt das etwas.

Das ist aber eine Eigenart des Bundesrechnungshofes. Ich will mich wirklich vorsichtig äußern, was das angeht, ob das in den Landesrechnungshöfen genausoviel Bedeutung haben könnte. Wir haben in zweierlei Hinsicht ganz gute Erfahrungen damit gemacht. Einmal versucht man, Personal innerhalb des Rechnungshofes etwa freizügiger bewegen zu können, als dies normalerweise aufgrund der Geschäftsverteilung der Fall ist. Die Geschäftsverteilung "zementiert" dies etwas, obwohl ich meine, daß dieser Ausdruck überzogen ist. Der zweite Punkt ist, daß man auch bei Entscheidungsverfahren, die ja gleichzeitig den Prüfungsgegenstand abgrenzen, projektbezogener - mir fällt kein besserer Ausdruck ein - arbeiten kann. Wir haben, weil wir damit die Unabhängigkeit der Mitglieder und Entscheidungsverfahren wahren wollten und nicht auf halb praktische Verfahren ausweichen wollten, die das im Grunde genommen völlig dahingestellt sein lassen, die Institution "Prüfungsgruppe" geschaffen, um die Möglichkeit zu haben, an irgendeinen Aspekt heranzugehen. Zu diesen Aspekten gehören die Organisation oder die Fachaufgabe. Wir wollten die Leute also so zusammenstellen, wie wir meinten, sie für eine Aufgabe zu brauchen. Das war ein Anliegen von uns. Diese Form haben wir gefunden. Das Parlament wollte einfach, wie man meinte - ich kann das nicht beurteilen - mehr Schlagkraft haben. Man muß einfach einmal eine entsprechende Truppe zusammenstellen können. Dies natürlich unter Wahrung der Entscheidungsunabhängigkeit, also so, daß die Mitglieder Herr des Verfahrens bleiben. Es ging um eine Form, die nicht von dem abstrakten Geschäftsverteilungsplan abhängig ist, der ja manches nicht so zusammenbündeln kann. Beim Geschäftsverteilungsplan muß man ja abstrakt bleiben, weil er sonst keinen Wert hat als ein zentrales Instrument der Unabhängigkeitswahrung. Das muß man sehen. Wir haben es als Fortschritt empfunden, das in eine Arbeitsbezogenheit zu bringen. Wir wenden das in Maßen an.

Das sind die beiden Kurzantworten, die ich geben kann. In Sachen Ausbildung und Personal gibt es aus unserer Sicht wahrscheinlich andere Ansätze - der Landesrechnungshof wird das vielleicht ganz anders sehen -, um da noch besser wegzukommen. Das reicht bis zu dem Thema "Bezahlung", was Sie sicherlich nicht gern hören. Das gilt jedenfalls für den Bundesrahmen. Ich sage das einmal, nachdem Sie mich fragen, weil man das insgesamt sehen muß. Es gibt schon ein paar Punkte, wo man vielleicht ein bißchen mehr machen kann. Ich weiß aber nicht - ich sage das allein aus der Sicht des Bundesrechnungshofes -, welche Aspekte beim Landesrechnungshof noch etwas bringen können.

Abgeordneter Dr. Busch (GRÜNE): In § 2 Abs. 3 steht:

Die Prüfungsabteilungen werden von ... den Abteilungsleiterinnen oder -leitern geleitet ...

Dieses "geleitet" hat Prof. Munzert zum Anlaß genommen, auf die verfassungsrechtliche Problematik aufmerksam zu machen. Er hat auf den Widerspruch zwischen Leitung auf der einen Seite - das entspricht dem Ministeriumsprinzip - und Unabhängigkeit der einzelnen Senatsmitglieder aufmerksam gemacht. Können Sie das nachvollziehen, daß dies ein verfassungsrechtliches Problem ist? Teilen Sie dies, oder sagen Sie, Leitung sei in diesem Sinne etwas völlig anderes? Wie müßte man das präzisieren, damit das verfassungsrechtliche Problem nicht auftritt?

Heuer: Ich kann das gar nicht anders beantworten als damit - ich müßte entsprechend antworten wie die allergrößte Mehrheit der Landesrechnungshöfe, die zum Teil Ähnliches haben -, daß ich kein Problem sehe. Das ist eine reine Namensfrage, die meines Erachtens auch gar nicht so mißdeutend ist. Leitungsfunktionen gibt es selbst bei der Gerichtsbarkeit. Dort sind sie übrigens gefährlicher, wie wir aus der Fachpresse wissen.

Wenn nämlich ein Vorsitzender Richter die Geschäfte zuteilt zu den einzelnen und er die einzelnen Fälle einem bestimmten Berichterstatter gibt und womöglich noch unterschiedliche Besetzungen im Senat hat, die er zusammenbasteln kann, tauchen dort doch wohl echte Probleme auf. Diese Probleme sind hier weit und breit nicht zu sehen. Hier werden die Sachgegenstände nämlich bereits konkret durch die Geschäftsverteilung festgelegt. Hier kann nur gemeint sein - wenn man sich das einmal so anschaut -, daß der Abteilungsleiter gewisse Verwaltungsaufgaben wahrnehmen kann, wenn man sie ihm überträgt. Bei uns ist das so. Das reicht vom Urlaub bis zu bestimmten Nichtprüfungsdienstreisen. Er hat gewisse Funktionen gegenüber den Prüfungsbeamten, soweit die Fragen beim unmittelbaren Prüfungsgeschäft nicht kollegial zu entscheiden sind. Das macht ein Vorsitzender Richter übrigens auch. Deshalb wird er dort so ernstgenommen. Aus diesem Grunde können Sie kein Gericht längere Zeit durch einen Nichtvorsitzenden Richter leiten lassen. Es gibt bestimmte Grundsätze, weil der Vorsitzende Richter nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eben doch eine herausgehobene Position innerhalb des Senats hat, dem er angehört. Das ist eine klare Rechtsprechung. Deshalb wird diese Position als so bedeutend angesehen. Ich kann wirklich nicht die richterliche Unabhängigkeit wegen des Namens und in der Sache als gefährdet ansehen, wenn eine kleine funktionale Hervorhebung erfolgt. Das ist bei weitem noch nicht vergleichbar mit der tatsächlichen Einflußnahme eines Vorsitzenden Richters in einem Senat bei einem

Revisionsgericht. Das gilt auch in bezug auf eine große Strafkammer. Die Vorsitzenden Richter haben alle mehr Einflußmöglichkeiten, als das hier bei den Abteilungsleitern der Fall ist.

Vorsitzender: Herr Vizepräsident, herzlichen Dank. Sie haben gesehen, daß Ihr Mantel schon aufgetaucht ist. Auch die Taxe steht bereits draußen. Herzlichen Dank dafür, daß Sie hier gewesen sind. Sie haben außerdem angekündigt, uns noch einiges zuzuschicken. Wir wünschen Ihnen eine gute Heimfahrt und weiterhin Erfolg bei Ihrer Arbeit.

Heuer: Ich bedanke mich und wünsche Ihnen hier alles Gute.

(Beifall)

Vorsitzender: Ich eröffne dann sozusagen die zweite Fragerunde.

Abgeordneter Dr. Busch (GRÜNE): Herr Prof. Munzert, bitte erläutern Sie noch einmal, was Sie in diesem Sinne unter Leitung verstehen. Natürlich wäre es interessant gewesen, wenn Herr Heuer gehört hätte, was Prof. Munzert noch dazu sagt. Möglicherweise hängt das aber alles davon ab, was man unter dem Begriff "Leitung" konkret versteht.

Prof. Dr. Munzert: Ich glaube, bei den Ausführungen von Herrn Heuer ist klar geworden, daß er seine Darlegungen an den Begriff "Abteilung" angeknüpft hat. In der Tat gibt es bei einer ganzen Reihe von Rechnungshöfen - man kann das jetzt einmal durchgehen, aber konkret kann ich Ihnen nun nicht beantworten, bei welchen - den Begriff "Abteilung". Aber die Begriffe "Abteilung" und "Leitung" sind zweierlei. Ich habe gerade einmal nachgesehen und denke, Bayern kann das vielleicht viel besser als ich erklären, weil wir diesen Begriff "Leitung des Senats" nicht haben. In Brandenburg ist das wohl auch so. Im Gesetz steht dort, der Rechnungshof gliedert sich in Abteilungen. Das ist natürlich eine ganz andere Formulierung, als wenn man sagt, der Abteilungsleiter leitet die Abteilung.

Aus meiner Sicht besteht natürlich ein Unterschied zwischen einem Landesrechnungshof und einem Gericht. Ein Vorsitzender einer Kammer eines Gerichts muß natürlich eine Verhandlung leiten. Er muß einladen, Zeugen vernehmen und alles das machen, was zum Ablauf eines Gerichtstermines gehört. Hier haben wir aber eine ganz andere

Struktur. Wir haben den einzelnen Prüfungsgebietsleiter, der sein Prüfungsgebiet leitet und alles das, was damit zusammenhängt.

Alles, was mit personellen Angelegenheiten, also mit Urlaub, Personalversetzung usw., zu tun hat, ist Angelegenheit des Präsidenten, vertreten durch die Präsidialabteilung. So steht in vielen Gesetzen - hier wohl auch irgendwo -, der Präsident leitet die Geschäfte, sofern sie nicht Prüfungsgeschäfte sind. Die Prüfungsgeschäfte leitet der jeweilige Prüfungsgebietsleiter. So sehe ich das.

Insofern sind meine Bedenken nicht von der Hand zu weisen, daß sich da hierarchische Elemente einschleichen. Die Frage, was man unter Leitung versteht, müßte ich natürlich eigentlich an den Verfasser dieses Gesetzes stellen. Ich kann es nämlich nur so aufnehmen, wie ich es hier gelesen habe. Danach habe ich bestimmte Bedenken, daß in das Prüfungsgeschäft hineingewirkt werden könnte.

Abgeordneter Diegel (CDU): Ich habe eine Frage an Herrn Munzert und Herrn Spaeth zu stellen. Ich richte sie zum einen an Herrn Munzert, weil er direkt Betroffener ist, und zum anderen an Herrn Spaeth, weil Sie, Herr Spaeth, als Außenstehender uns das möglicherweise, da wir vielleicht auch Scheuklappen haben, verdeutlichen können. Es geht noch einmal um die Frage der Effizienz.

Es stellt sich wirklich die Frage, was uns ein solches Gesetz, wenn es beschlossen würde, bringt. Würde es uns tatsächlich eine Effizienzsteigerung bringen? Herr Munzert hat uns ausführlich unter zehn Spiegelstrichen Vorschläge und Anregungen gegeben, wie man zu einer Effizienzsteigerung kommen könnte. Wir müssen feststellen, daß keine dieser Aussagen im Gesetzentwurf enthalten ist. Herr Munzert, bedeutet nicht die Tatsache, da dieses Gesetz keine der Aussagen der Spiegelstriche enthält, daß ein solches Gesetz, nicht zu einer Effizienzsteigerung führt? Diese Frage richte ich auch an Herrn Spaeth als jemand, der selber eigene Erfahrungen gemacht hat. In welcher Form sehen Sie als Außenstehender hier eine Effizienzsteigerung?

Lassen Sie mich bitte noch eine Frage an Herrn Munzert anschließen. Herr Heuer hat vorhin davon gesprochen, daß in der Zwischenzeit der Landesrechnungshof doch sehr eng an das Parlament herangerückt ist. Das ist in der Zwischenzeit auch in Nordrhein-Westfalen so. Herr Prof. Munzert, wir haben gehört, daß Sie zum SPD-Entwurf eine Umfrage unter den Mitgliedern des Landesrechnungshofes gestartet haben. Mich würde interessieren, wie diese Umfrage aussah und welches Ergebnis sie gebracht hat. Könnten Sie uns das einfach einmal kurz darlegen?

Prof. Dr. Munzert: Ich fange einmal an, weil an mich zwei Fragen gerichtet worden sind: Da ich hier als Sachverständiger und nicht als Vertreter des Rechnungshofes sitze, also als sachkundiger Jurist mit Erfahrungen im Landesrechnungshof, möchte ich das von der Frage trennen, was im Landesrechnungshof gelaufen ist.

(Abgeordneter Dr. Riemer [F.D.P.]: Aber mehr sind Ihre Kollegen heute auch nicht hier, auch wenn Sie da vorne sitzen!)

Ich schlage vor, daß diese Frage dennoch bei den Beratungen angesprochen werden kann. Ich will mich vor ihrer Beantwortung nicht drücken. Ich könnte die Frage beantworten. Ich glaube aber, daß diese dann keine Frage an den hier eingeladenen Sachverständigen ist.

(Abgeordneter Diegel [CDU]: Ich dachte, sie würde hier gut hineinpassen! Aber wir können das auch später behandeln!)

- Ich richte mich danach, was gewünscht wird. Aus meiner jetzigen Funktion heraus habe ich gewisse Bedenken, das hier einfließen zu lassen.

Nun zu der Frage nach der Effizienz im Gesetzentwurf: Ich habe unter den zehn Spiegelstrichen dazu etwas gesagt. Das spannt vielleicht auch einen Bogen hin zu der Frage "Kollegium, großes Kollegium, Vollversammlung, Koordinierung der Prüfungsprogramme und der Arbeitsplanung". Ich könnte mir vorstellen, daß man in einem großen Kollegium, das wir im Grunde genommen jeden Monat einmal in formloser Art praktizieren, über Entscheidungen, die man gemeinsam zu treffen hat und die an den Landtag gehen, die also von Gewicht sind, auch zu einem Gedankenaustausch in bezug auf Prüfungsansätze kommt. Das gilt auch für die von Herrn Heuer angesprochene Frage, wo es Punkte gibt, wo wir "interdisziplinär" prüfungsgebietsüberschreitend irgend etwas angehen können. Insofern verbinde ich diesen Punkt "Koordinierung der Prüfungsprogramme" mit der Frage des erweiterten Entscheidungsgremiums. Wenn man das so sieht, dann müßten natürlich in unseren Kollegiumssitzungen, in denen das jetzt informell geschieht, alle Kollegen und Kolleginnen beteiligt sein und nicht nur ein etwas kleinerer Kreis, weil alle davon angesprochen sind und etwas aufnehmen, was für ihre Prüfungsarbeit von Bedeutung sein könnte.

Dr. Spaeth: Wir beide leiten die größten Landesrechnungshöfe des Bundesgebietes. Ich glaube, daß deshalb die Verhältnisse vergleichbar und auch typisch sind. Ihre Verhältnisse sind untereinander wohl eher vergleichbar als mit der Situation im Bundesrechnungshof.

Die Effizienz des Rechnungshofes könnte durch mehrere Maßnahmen verbessert werden. Ich plädiere als erstes für ein echtes großes Kollegium als Mitgliederversammlung des Rechnungshofes. Herr Heuer hat mit Recht gesagt, daß es die Qualität steigert und den Zusammenhalt fördert. Es gibt uns allen im großen Kollegium - ich bin dort über acht Jahre tätig - ein Gefühl der Stärke und der Rückendeckung, wenn wir etwas machen, und zwar sowohl fachlich als auch finanzwirtschaftlich. Ein Rechnungshof kann nämlich mit dem, was er sagt, Nutzen stiften, aber auch schweren Schaden anrichten. Durch ein großes Kollegium, das eine moderierende Art hat, werden auch gewisse Dinge gedämpft, manche werden befördert. Sie werden dann nicht auf den Sankt-Nimmerleins-Tag verschoben oder auf Wiedervorlage gelegt. Das steigert die Effizienz. Wir haben keinen Zeitverzug.

Ich sagte Ihnen, daß wir 1993 an dreizehn Arbeitstagen Sitzungen des großen Kollegiums hatten. An zehn Tagen - es waren manchmal nicht volle Tage - befaßte es sich in intensiven Diskussionen aufgrund von Beschlußvorlagen der kleinen Kollegien mit dem Jahresbericht.

Des weiteren sollte die innere Gliederung des Rechnungshofs möglichst einfach und durchschaubar sein. Wir haben ein großes Kollegium. Die kleinen Kollegien - ich greife diese Aussage auf - sind die Arbeitseinheiten für das Alltagsgeschäft. Dann haben wir nach dem Vorbild des deutschen Richtergesetzes ein Präsidium. Das wäre hier nach dem Vorschlag der SPD-Fraktion das um zwei Mitglieder erweiterte große Kollegium. Diese drei Binnenorgane haben wir.

Das große Kollegium ist nicht die Appellationsinstanz der kleinen Kollegien. Ganz im Gegenteil: Kleine Kollegien, die in einer Zweifelslage sind, befördern bewußt eine Sache in das große Kollegium, um den Rat und auch die Rückendeckung aller zu haben, und zwar auch z. B. in der Ablehnung eines Prüfungsersuchens oder eines Anliegens, etwas in den Jahresbericht, in ein Gutachten oder in einen Sonderbericht aufzunehmen.

Es handelt sich also um eine einfache Struktur: Präsidium, großes Kollegium und kleines Kollegium. Ob man das nun Senat nennt oder nicht, ist eine rechtshistorische Frage. Beide Begriffe entsprechen der Gerichtsbarkeit. Senate gibt es an den Oberlandesgerichten und an den oberen Bundesgerichten. Wir haben auch kollegiale Gerichte. Das ist eine rechtshistorische Frage. Wenn Sie so wollen, ist das eine Geschmacksfrage. Wir in Bayern haben seit 1812 den Namen Kollegium. Wir sind ein bißchen verliebt in den. Der Name ist aber kein Exportartikel.

(Heiterkeit)

Aber das wäre eine einfache Binnenstruktur.

Es ist noch etwas anzusprechen: Es geht um die Einrichtung - da vergieße ich etwas Herzblut - von Rechnungsprüfungsämtern. Ich darf das noch einmal kurz sagen: Das Verfahren wird verkürzt. Parallel beginnt die Prüfung zur gleichen Zeit. Die Rechnungsprüfungsämter prüfen einen anderen Stoff als der Rechnungshof. In der Stellungnahme ist eine kurze Übersicht dazu enthalten. Der Rechnungshof fischt sich die politisch und finanzpolitisch brisanten Brocken heraus. Das Alltagsgeschäft bearbeiten die Rechnungsprüfungsämter. Wir ziehen sie aber beispielsweise bei den Universitätsprüfungen aufgrund ihrer speziellen Kenntnis vor Ort mit heran. Wir wollen ja geprüfte Behörden haben und keine leidgeprüften Behörden.

(Heiterkeit)

Durch Vorprüfungsstellen würden die Behörden zweimal "überfallen" oder überrascht. So kommt eine Prüfungsbehörde nur einmal und belastet oder belästigt die geprüfte Behörde. Das geht schneller, und außerdem wird der Prüfungsstoff durch die Auffächerung verbreitet. Allein durch die Prüfungsergebnisse der Rechnungsprüfungsämter haben wir im Jahre 1992 - das ist die letzte zuverlässige Zahl, die ich habe - 35 Millionen DM an vergeudeten Staatsmitteln, an unterbliebenen Einnahmen und Einsparmöglichkeiten herausgefischt. Die Personalausgabenprüfung ist dabei noch nicht enthalten. Wenn es politisch wichtig ist, nehmen wir diese Bereiche in unseren Jahresbericht unter Namensnennung auf. Das muß durch den Härte-test, wie ich das immer nenne, des großen Kollegiums geschehen.

Wir haben jetzt die sogenannte Verwaltungsjagd geprüft. Das ging bundesweit durch die Presse. Es wird bei uns durch Verwaltungsbeamte und Jagdgäste in großem Umfang Jagd ausgeübt. Wir haben da zusammen mit den Forstbeamten des Rechnungshofs und mit den Forstbeamten der Rechnungsprüfungsämter geprüft. Wir haben hineingeschrieben, der Rechnungshof habe eine Querschnittsuntersuchung gemeinsam mit den Rechnungsprüfungsämtern durchgeführt. Das habe folgendes Ergebnis ergeben.

Noch eine weitere Festlegung würde zur Effizienzsteigerung beitragen. Ich habe das vorhin schon erwähnt. Es dient der Verwaltungsvereinfachung und verkürzt das Verfahren, wenn das volle Ernennungsrecht für den Präsidenten für die Personen eingeführt würde, die nicht Mitglieder im Rechnungshof sind. Dabei geht es um die Beamten, Angestellten und Arbeiter. Nachdem der Präsident ohnehin der Landesregierung den Vorschlag macht und die Personalauswahl trifft sowie die beamtenrechtlichen Voraussetzungen prüft und die Landesregierung den Vorschlag nur akzeptieren oder annehmen kann, ist es, unabhängig von der Aufhängung der Rech-

nungshöfe im Koordinatensystem der Gewaltentrennung, einfach eine Verwaltungsvereinfachung, wenn er dann auch die volle Ernennungshoheit besitzt.

Das sind für mich drei Punkte, die man aus diesen Gesetzentwürfen herausholen und im Sinne der Effizienzsteigerung verwenden könnte.

Abgeordneter Greverer (SPD): Herr Dr. Spaeth, ich habe eine Frage an Sie: Sie haben uns dargelegt, wie das große Kollegium, bestehend aus siebzehn Personen, arbeitet. Wenn ich das recht im Gedächtnis habe, dann haben Sie gesagt, der Jahresbericht sei in neun ganztägigen Sitzungen verabschiedet worden.

Ich habe mir aufgrund des Besuches und auch in Vorbereitung dieser Sitzung Ihre Geschäftsordnung angesehen, die ausdrücklich vorsieht, zur Vorbereitung der Entscheidung des großen Kollegiums nach Artikel 8 usw. werden die Beiträge der Prüfungsberichte vor und - soweit erforderlich - noch nach Anhörung der Ressorts vom kleinen Kollegium beraten, dem der Präsident, der Prüfungsgebietsleiter und weitere betroffene Mitglieder des Obersten Rechnungshofes beitreten. Könnten Sie uns aus der Praxis der Tätigkeit dieser Kommission etwas mehr sagen?

Soweit ich Ihren Geschäftsverteilungsplan gesehen habe, sind drei Mitglieder des Landesrechnungshofes - der Präsident, der Vizepräsident und noch ein Mitglied - nicht mit einem Prüfungsgebiet bzw. mit der Leitung einer Abteilung belastet. Im Vorfeld der Erarbeitung dieses Entwurfes hat diese Regelung - Beispiel Bayern - bei uns auch einmal zur Diskussion gestanden. Wir sind dann aber in den Diskussionen zu dem Ergebnis gekommen, daß hier doch die Notwendigkeit besteht, die Vorstände einer Abteilung, Präsident und Vizepräsident doch in das Prüfungsgeschehen insofern einzubinden, daß das Gesetz ausdrücklich vorschreiben sollte, daß Sie ein Prüfungsgebiet haben.

Nun zu meiner dritten Frage: Hier ist angeschnitten worden, ob sich der Landesrechnungshof durch Gutachten den Sachverstand von außen zusätzlich heranziehen sollte. Soweit ich informiert bin, haben Sie das in der Vergangenheit sehr wenig getan. Wie begründen Sie es, daß Sie ohne die Inanspruchnahme von Gutachtern Ihre Prüfungsaufgabe haben wahrnehmen können?

Dr. Spaeth: Herr Abgeordneter Greverer, ich darf die Frage drei zuerst beantworten: Wir haben wie alle Rechnungshöfe nach dem Gesetz die Möglichkeit, externe Sachverständige heranzuziehen. Der Landtag hat uns auch immer die entsprechenden Haushaltsmittel bewilligt. Wir haben das aber in der Tat sehr selten gemacht. Es

waren zwei Fälle. Dabei ging es in dem einen Fall um eine forsttechnische und in dem anderen Fall um eine bautechnische Frage. Wir haben das deshalb selten gemacht, weil wir den Sachverstand selber im Hause haben. Wir sind ja genauso wie der Rechnungshof Nordrhein-Westfalens aus allen Berufsgruppen zusammengesetzt. Sollte sich die Notwendigkeit herausstellen, werden wir von dieser Möglichkeit natürlich Gebrauch machen. Aber wir haben bisher, außer in den zwei genannten Fällen, keine sachliche Notwendigkeit dafür gesehen.

Ich beantworte nun zunächst die Frage zwei. Vielleicht fällt es mir dann leichter, die Frage eins zu beantworten.

Der Bayerische Oberste Rechnungshof gliedert sich in vier Prüfungsabteilungen. Diese werden geleitet vom Vizepräsidenten und von Ministerialdirigenten als Abteilungsleiter. Der jeweilige Präsident leitet weder eine Abteilung noch ein Prüfungsgebiet. Das ist bewußt 1972 so vorgesehen worden, um ihm einen Freiraum zu geben und ihn nicht zu überlasten. Auch der Vizepräsident - das hat der Gesetzgeber bewußt so gemacht - leitet kein Prüfungsgebiet.

Anders als im Gesetzentwurf ist bei uns im geltenden Gesetz nach Artikel 2 folgende Regelung vorgesehen, worauf Herr Prof. Munzert mit Recht hingewiesen hat. Der Oberste Rechnungshof gliedert sich in Prüfungsabteilungen und in eine Präsidialabteilung. Nach Absatz 2 sind in den Prüfungsabteilungen jeweils mehrere Prüfungsgebiete zusammengefaßt. Dem Prüfungsgebiet werden Prüfungsbeamte zugeteilt.

Von einer Leitungsfunktion steht hierin nichts. Unsere Abteilungsleiter üben eine koordinierende Funktion und keine Weisung gegenüber den Prüfungsgebietsleitern aus. Das kleine Kollegium - also die Arbeitseinheit für die Alltagsarbeit - besteht aus dem jeweiligen Abteilungsleiter, der kein Prüfungsgebiet leitet, und den jeweiligen Prüfungsgebietsleitern. Die Teilnahme des Abteilungsleiters bewirkt einen gewissen Überblick. Wir haben z. B. in der Abteilung B zwei Prüfungsgebiete, die sich wegen der Größe des Kultus- und Wissenschaftshaushalts damit befassen. Der Abteilungsleiter leitet dies jeweils, weil er natürlich die Erfahrungen aus dem anderen Prüfungsgebiet einfließen lassen kann. Sollte sich bei einem kleinen Kollegium aus zwei Personen Stimmgleichheit ergeben, ist der Präsident gekorenes Mitglied. Ich bin verpflichtet, dann beizutreten. Meine Stimme gibt dann den Ausschlag. Es gibt also keine Stimmgleichheit. Der Präsident hat dann die entscheidende Stimme. Wir haben aber nicht wie in diesem Gesetzentwurf die Formulierung, daß der Abteilungsleiter leitet. Bei uns ist lediglich die Gliederung aufgeführt. Der Abteilungsleiter übt eine koordinierende Funktion aus. Er gibt dem Prüfungsgebietsleiter keine Weisungen.

Herr Abgeordneter, Sie haben dann noch nach der Vorarbeit der kleinen Kollegien gefragt: Die kleinen Kollegien üben die Prüfungsarbeit aus. Sie treffen die Prüfungsvorbereitungen, führen die Prüfung durch, nehmen die Auswertung der Prüfungsergebnisse vor. Von ihnen kommen die Prüfungsmitteilungen. Sie führen das Eröffnungsgespräch und die Schlußbesprechung.

Die Ergebnisse der Prüfungstätigkeit münden dann in wichtigen Fällen im Jahresbericht, in Sonderberichte oder in Gutachten ein. Für die Arbeit des großen Kollegiums legen die kleinen Kollegien nach ihrem pflichtmäßigen Ermessen ausgewählte Prüfungsergebnisse dem großen Kollegium abstimmungsreif vor. Ich sage immer zu den Kollegen, sie müßten sich so hineinverarbeiten, daß, falls das große Kollegium ausfallen würde, ihre Vorlage schon beschlußreif wäre, so daß sie dem Landtag und der Staatsregierung zugeleitet werden könnte.

Die kleinen Kollegien legen also einen konkreten Vorschlag für den Jahresbericht und für Sonderberichte dem großen Kollegium vor. Dann wird das in einer Sitzungsfolge im Oktober vom großen Kollegium in neun oder zehn Tagen intensiv beraten. Das erfolgt in förmlicher Lesung mit Abstimmungen über Hintergründe und Fernwirkungen wie beim Bundesverfassungsgericht. Das geschieht sehr konzentriert. Dadurch dehnen sich die Beratungen auch im großen Kollegium nicht aus. Diese Beratungen sind wirklich knapp. Sie werden mit einer Schlußabstimmung zum Jahresbericht abgeschlossen. Wir bringen das durch eine Sprachregelung auch äußerlich zum Ausdruck: Jahresbericht 1993 - 10. Dezember - vom großen Kollegium des Bayerischen Obersten Rechnungshofes beschlossen. Darunter steht: Spaeth, Präsident. So wird es dem Landtag zugeleitet. Der Präsident vollzieht dann diesen Beschluß. Das ist also die Verzahnung.

Ich muß noch hinzufügen: Der Präsident hat als gekorenes Mitglied das Recht, jedem kleinen Kollegium nach seinem pflichtmäßigen Ermessen beizutreten. Ich trete bewußt sehr vielen kleinen Kollegien bei. Insbesondere wenn finanzpolitische Grundsatzfragen und Prüfungsergebnisse erörtert werden, trete ich bewußt bei. Ich trete auch fast allen kleinen Kollegien in der Vorbereitung für die Beratung des Jahresberichtes bei. Ich bin dann voll in der Materie und kann die Beratungen, so hoffe ich, sachkundig leiten.

So läuft bei uns das Verfahren. Das kleine Kollegium ist völlig selbständig. Die Zuständigkeit des großen Kollegiums ist enumerativ in unserem Rechnungshofgesetz festgelegt, und zwar ähnlich wie in dem Entwurf der SPD-Fraktion. Die Ergebnisse dieser kleinen Kollegien, die nach Ihrem Ermessen in dem Jahresbericht münden sollen, werden schon beschlußreif formuliert. Oft wird abgestimmt und der Vorschlag nicht oder nicht in der vorgelegten Form angenommen. Das ist sehr hilfreich. Da ist

niemand beleidigt. Die Kollegen sagen dazu: Gott sei Dank, die größere Sicht ist doch die umfassendere gewesen. Wir haben das Gefühl, daß wir uns sicherer fühlen können. Der Landtag bekommt - ich hoffe das wenigstens - keine Schnellschüsse vorgelegt, aber wir kehren auch nichts unter den Tisch.

Dieses System hat der Bayerische Oberste Rechnungshof seit 1812. Nachdem es im Dritten Reich unterbrochen war, haben wir es 1951 wieder eingeführt. Wir möchten es nicht missen. Der Landtag schätzt es sehr. Alle Fraktionen des Bayerischen Landtages schätzen dieses System sehr, weil sie das Gefühl haben, daß es halt breit abgesichert ist. Auch für uns ist das eine psychologische Frage, wie das die beiden Kollegen zu meiner Seite ausgedrückt haben. Es ist aber auch eine Frage der Qualität. Es ist eine große Stütze. Wir haben im Rechnungshof keine zwei Klassen, zwei Bänke oder zwei Ränge, sondern jeder ist gleichrangiges Mitglied des großen Kollegiums. Der Abteilungsleiter hat nicht mehr Stimmengewicht als der Prüfungsgebietsleiter. Ich habe auch nur eine Stimme. Der Präsident hat lediglich den Stichentscheid bei Stimmgleichheit und leitet und strukturiert die Sitzung. Ich bin aber oft überstimmt worden, was ich ganz offen sage, da ich auch kein Beratungsgeheimnis verletze. Ich bin nicht beleidigt. Ich muß sagen, daß das oft richtig war. Es haben sich dann neue Erkenntnisse in der Beratung oft durch Kollegen ergeben, die etwas Distanz haben. Außerdem ist man doch verpflichtet, das ganze Jahr über zusammenzuhalten und aufeinander Rücksicht zu nehmen. Das paßt alles zusammen.

Abgeordneter Trinius (SPD): Das ist der Versuch einer Schlußfolgerung: Herr Heuer hat gesagt, ein Gremium von 17 sei aus seiner Sicht für Beratungen zu groß. Ein Siebenergremium entstehe beim Bundesrechnungshof sozusagen informell, indem sie auf Ausschüsse zurückgriffen.

(Abgeordneter Dr. Riemer [F.D.P.]: Formell!)

- Formell, ohne daß es im Gesetz vorgesehen ist. Sie haben es wohl in der Geschäftsordnung festgehalten.

(Abgeordneter Dr. Riemer [F.D.P.]: Das Gesetz läßt das zu!)

- Gut.

Heißt das, daß das 17er Gremium auch als Beratungs- und am Ende Beschlußorgan bei Ihnen deswegen funktionieren kann, weil jeweils die Zuarbeit durch die kleinen Kollegien erfolgt?

Eine andere Frage noch: Kennen Sie so etwas wie projektbezogene Prüfungsgruppen als Organisationsform, die dann prüfungsgebietsübergreifend wären, wie das von Herrn Heuer angesprochen worden ist?

Meine dritte Frage richte ich zugleich auch an Herrn Prof. Munzert: Ich weiß nicht, ob Ihnen die Stellungnahme von Herrn Universitätsprofessor Grupp bekannt ist. Er gibt drei Anregungen. Ich hätte gerne von Ihnen gehört, wie Sie zu diesen drei Anregungen stehen.

Dr. Spaeth: Wir haben in der Tat ein 17er Kollegium. Das ist das größte Kollegium. Die Vorarbeit für den Jahresbericht und die Sonderberichte leisten die kleinen Kollegien. Es wird aber dieses aus siebzehn Personen bestehende große Kollegium natürlich auch mit anderen Dingen unmittelbar befaßt, wo keine Vorarbeit durch kleine Kollegien vorliegt. Dennoch, so glaube ich, arbeiten wir effizient.

Ich habe Ihnen kurz dargelegt, daß bei der Berufung neuer Mitglieder des Landesrechnungshofs, insbesondere bei Prüfungsgebietsleitern, eine Anhörung des großen Kollegiums stattfindet. In diesen personalrechtlichen Fragen wird vorher natürlich kein kleines Kollegium eingeschaltet. Dennoch arbeiten wir wohl effizient, und zwar sogar so effizient, daß wir in unsere Geschäftsordnung eine Bestimmung darüber aufnehmen konnten, in eiligen Fällen im schriftlichen Umlaufverfahren arbeiten zu können. Da ich stolz auf unsere Arbeit bin - ich komme auch von außen und bin jetzt acht Jahre dort -, sage ich, daß dies immer wirkungsvolle Ergebnisse gehabt hat.

Der Bundesrechnungshof hat natürlich wegen seiner Größe eine spezielle Organisationsform, die die meisten Rechnungshöfe nicht besitzen. Wir haben keine formellen Prüfungs- oder Projektgruppen. Wenn aber eine Querschnittsuntersuchung gemacht wird, findet eine Zusammenwirkung statt. Ich nannte Ihnen vorhin das Beispiel - das ist ein Thema, daß Sie auch bewegt hat - der Zusammenlegung der Finanzbauverwaltung mit der Staatsbauverwaltung. Da haben das zuständige Hochbauprüfungsgebiet, der zuständige Abteilungsleiter, das zuständige Tiefbauprüfungsgebiet, das Prüfungsgebiet für Organisationsfragen und das Prüfungsgebiet für Grundsatzfragen formell zusammengewirkt. Es handelt sich um ein sogenanntes erweitertes kleines Kollegium. Im Endeffekt ist es das gleiche.

Abgeordneter Trinius (SPD): Eine Rückfrage dazu: Eröffnet bei Ihnen die Geschäftsordnung diese Möglichkeit, oder muß das per Gesetz eröffnet werden?

Dr. Spaeth: Diese Möglichkeit ist im Gesetz und in der Geschäftsordnung eröffnet. In unserem Artikel 8 ist das Kollegialprinzip verankert. Es heißt dort:

Das kleine Kollegium besteht aus dem zuständigen Abteilungsleiter und dem zuständigen Prüfungsgebietsleiter.

Nun kommt es:

Berührt eine Angelegenheit nach der Geschäftsverteilung auch andere Prüfungsabteilungen und Prüfungsgebiete, so treten deren Leiter nach näherer Bestimmung der Geschäftsordnung dem Kollegium bei.

Das war so ein Fall. In der Geschäftsordnung ist das geregelt. Die Geschäftsordnung muß im Staatsanzeiger veröffentlicht werden und wird vom großen Kollegium beschlossen.

Wir haben also eine sehr durchschaubare Organisation: kleines Kollegium, großes Kollegium und Präsidium. Die Außenvertretung übernimmt nach der Organisationslehre der Präsident. Der Präsident hat überall den Vorsitz. In den kleinen Kollegien ist er dann geborenes Mitglied bei Stimmgleichheit - er muß dann beitreten - und er ist gekorenes Mitglied in allen Prüfungsangelegenheiten nach seinem pflichtmäßigen Ermessen. Das läuft bei uns reibungslos.

Ich darf dann die drei Fragen beantworten, die Herr Prof. Grupp aufgeworfen hat: Ihm ist die neue Inkompatibilitätsvorschrift in § 7 zu kompliziert und umfangreich. Das ist eine Geschmacksfrage. Wir haben es so, wie es bei Ihnen auch im geltenden Recht enthalten ist. Sie hat bei uns bisher einmal zu einem Problem geführt. Wir haben in Bayern eine traditionsreiche staatliche Verwaltung der Schlösser, Gärten und Seen. Der Starnberger See, der Ammersee und der Königssee gehören dazu. Da sind Bojen sehr preiswert für 50 DM im Jahr vermietet worden. Dazu haben wir gesagt, es entgingen dem Freistaat Bayern Einnahmen in einer erheblichen Millionensumme. Der damalige Abteilungsleiter - inzwischen ist er im Ruhestand - hat da nicht mitgewirkt, weil er selber Segler und Bojen-Besitzer war. Das kann ich als kleine Facette sagen. Es war also nur ein einziger Fall, der sich bei uns ergeben hat. Ich muß also sagen, daß dies bei uns keine Rolle gespielt hat. Die jetzige Regelung in Ihrem geltenden Rechnungshofgesetz entspricht der bayerischen. Sie ist halt einfacher und unkomplizierter.

Punkt zwei betrifft die Rechnungsprüfungsämter: Prof. Grupp hat das begrüßt und gesagt, man solle noch eine Bestimmung anfügen, daß der Landesrechnungshof nach § 56 Abs. 3 des Haushaltsgrundsätzegesetzes die Aufgaben auch durch Rechnungs-

prüfungsämter wahrnehmen könne. Das ist bereits geltendes Recht nach § 56 Abs. 3 des Haushaltsgrundsätzegesetzes. Ob man dies nun deklaratorisch in ein Landesrechnungshofgesetz übernehmen sollte, ist eine Geschmacksfrage. Ich persönlich bin besonders in der Finanzkontrolle für kurze Gesetze. Das ist also eine Geschmacksfrage. Wir haben in der Tat bei der Prüfung der Finanzämter eine solche Vereinbarung geschlossen, aber unmittelbar aufgrund des § 56 Abs. 3 Haushaltsgrundsätzegesetz. Das ist also im bayerischen Rechnungshofgesetz nicht wiederholt worden.

Wir haben eine Bestimmung, die erwägenswert ist. Diese bietet sich vielleicht an, wenn man Rechnungsprüfungsämter einführt, die nur dem Rechnungshof nachgeordnet sind. Wir haben in Bayern eine solche Bestimmung. Nachdem ja vom Rechnungshof kein Instanzenweg zur Landesregierung, zum Ministerpräsidenten und, wie manche Leute meinen, zum Finanzminister oder Parlament führt, muß es irgendwelche Möglichkeiten geben. Nachdem der Rechnungshof nicht dem Kabinett untersteht, also bei Ressortunstimmigkeiten keine Kabinettsentscheidungen über Fragen der Rechnungsprüfung ergehen können, bietet sich eine solche Bestimmung an. Wir haben eine solche Bestimmung in Bayern, weil wir seit 1952 Rechnungsprüfungsämter besitzen. Die Bestimmung lautet:

Ergeben sich Zweifelsfragen oder Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Rechnungsprüfungsamt und der geprüften Stelle, so kann das zuständige Staatsministerium die Entscheidung des Obersten Rechnungshofs herbeiführen.

Das geschieht in der Tat manchmal. Wenn sich z. B. eine Regierung über eine angebliche kleinkarierte Prüfung des Rechnungsprüfungsamtes beklagt und sich an das Staatsministerium des Inneren oder der Landesentwicklung wendet, das die Auffassung der Regierung teilt, dann wendet sich dieses an uns. Wir holen uns dann die Akten vom Rechnungsprüfungsamt, prüfen den Vorgang noch einmal und setzen uns mit dem entsprechenden Minister in Verbindung. In der Regel kommt es zu einer Abstimmung. Wenn nicht und wenn es wichtig ist, bringen wir solche Zweifelsfragen auch durch den Jahresbericht an das Parlament, wenn wir glauben, daß das Parlament unterrichtet werden muß.

Eine solche Bestimmung bietet sich wohl an, aber es ist nicht obligatorisch. Es ist aber ein praktischer Gesichtspunkt, wenn man Rechnungsprüfungsämter installiert.

Prof. Dr. Munzert: Zu § 7 - Seite 1 der Stellungnahme von Prof. Grupp - möchte ich folgendes anmerken: Im jetzigen § 7 steht: Verbot der Zugehörigkeit zu anderen Organen. Das ist so formuliert, daß der Präsident, die anderen Mitglieder und Prüfer einem Vertretungs- oder einem anderen Organ einer Körperschaft, Anstalt oder

Stiftung des öffentlichen Rechts nicht angehören dürfen. Das ist eine sehr weite Fassung. Wenn man das zugrunde legt, darf man z. B. nicht mehr im Kirchenvorstand sein.

Der Hinweis von Herrn Grupp auf § 3 und der Verweis auf das Richtergesetz führt auch nur eingeschränkt weiter. Zum Beispiel gibt es die Streitfrage, ob Richter Mitglieder in kommunalen Vertretungen sein können. Das ist mittlerweile entschieden und bejaht worden. Sie dürfen es, obwohl es eigentlich Exekutive ist und der Richter in einen anderen Bereich hineinkommt. Es hat dazu viele Entscheidungen gegeben.

Ich plädiere dafür, eine Befangenheitsregelung so zu formulieren, daß solche Interessenkollisionen ausgeschlossen sind. Die Erfahrungen mit § 7 sind relativ gering. Aber die Regelung beschränkt auch Bereiche, wo es im Grunde genommen unbedenklich wäre.

Beim zweiten Punkt geht es um die Überlegung, ob die Regelung von § 56 Abs. 3 in § 88 der Landeshaushaltsordnung eingefügt werden sollte. In der Stellungnahme muß es deshalb nicht Landesrechnungshofgesetz, sondern Landeshaushaltsordnung heißen. Ich meine dazu, daß das, was Herr Spaeth gesagt hat, schon durch § 56 Abs. 3 abgedeckt wird. Man kann nämlich im Einzelfall zwischen dem Bundesrechnungshof und der Landesregierung und notfalls auch mit dem Landesrechnungshof Regelungen treffen. Insofern gibt die Gesetzeslage - ich will das nicht breit erläutern - mit einem Halbsatz wieder, was hier eingefügt werden sollte. Wenn man sich aber wie immer daran hält, nicht das zu regeln, was schon geregelt ist, wäre dieser Schritt im Grunde genommen überflüssig.

Nun zu der Vorschrift:

Ergeben sich bei der Prüfung Meinungsverschiedenheiten mit der geprüften Stelle, kann der zuständige Minister die Entscheidung des Landesrechnungshofs herbeiführen.

Das klingt ein wenig nach Zweistufigkeit, das klingt so, als sei der Landesrechnungshof zweite Instanz mit Bindungswirkung. Ob man das so im Gesetz machen sollte, weiß ich nicht. Auch bei der jetzigen Regelung mit den 24 Vorprüfungsstellen können gewisse Konflikte auftreten. Ein Ministerium kann durchaus sagen, was die gemacht hätten, sei nicht in Ordnung. Wir haben dazu eine interne Regelung in der Vorprüfungsordnung - Ziffer 34.8. Das könnte man auch intern in der Geschäftsordnung regeln. Mir klingt der vorgeschlagene Satz nach Mehrstufigkeit mit verpflichtender Bindungswirkung gegenüber dem Ministerium. Die Rechnungshöfe und Rechnungsprüfungsämter haben aber eben keine Bindungswirkungen mit ihren Beanstandungen

und Prüfungsbemerkungen. Wie die Erkenntnis umgesetzt wird, das entscheidet die geprüfte Stelle. Ich plädiere dafür, eine solche Regelung zwar im Auge zu behalten, sie aber intern im Rahmen der Geschäftsordnung und der Prüfungsordnung abzudecken, wie das im Augenblick mit der Vorprüfungsordnung hinsichtlich der Vorprüfungsämter der Fall ist.

Abgeordneter Dr. Riemer (F.D.P.): Dazu nur ein Zwischenruf: Das geht ja nicht über die Geschäftsordnung, weil die nur interne Wirkung hat. Wenn Sie tatsächlich den Minister draußen mit entscheiden lassen wollen, so können Sie das nicht über die Geschäftsordnung regeln.

Prof. Dr. Munzert: Herr Riemer, aber der Minister hat jederzeit das Recht, den Landesrechnungshof anzuschreiben. Das geschieht häufig, wenn wir die Fachaufsicht haben. Dann bleibt eben die Frage, wie das im einzelnen geregelt wird.

Abgeordneter Grevener (SPD): Ich wende mich jetzt an Professor Munzert. Herr Professor Munzert, werte ich Ihre Aussagen richtig, wenn ich feststelle, daß Sie keine beträchtlichen Bedenken gegen eine Regelung haben, anstelle einer Vollversammlung des Landesrechnungshofs eine Entscheidungskompetenz bei einer großen Kommission oder bei einem großen Senat zu haben?

Die zweite Frage: Aus Ihren Ausführungen geht eindeutig hervor - Sie haben es auch begründet -, daß Sie jetzt für eine Beteiligung aller Mitglieder des Landesrechnungshofs an Entscheidungen von größerer Bedeutung plädieren, also Entscheidungen, die nicht bei dem kleinen Kollegium bleiben. Sie haben sich früher schon einmal anders geäußert. Wenigstens liegt mir eine Aussage vor, ein Zehn-Punkte-Programm, wo Sie sich äußern und sagen, daß eben die Angelegenheiten von besonderer Bedeutung durch den Vereinigten Senat - also durch ein größeres Kollegium, nicht durch alle - entschieden werden sollten.

Sie haben auch früher einmal, so wie es Herr Präsident Dr. Spaeth von seiner Tätigkeit dargelegt hat, aufgezeigt, daß man die Position des Präsidenten stärken sollte. In Ihrer jetzigen Stellungnahme sind Sie darauf nicht eingegangen. Ist daraus zu schließen, daß hier ein Meinungsumschwung stattgefunden hat? Oder aber haben Sie sich in Ihrer Aussage da einfach nur zurückgehalten?

Prof. Dr. Munzert: Ich fange einmal von hinten her an. Meine Vorstellung war immer, daß wir versuchen sollten, gesetzliche Regelungen, die den Landesrechnungshof betreffen, interfraktionell vorzubereiten und in den Landtag einzubringen. Dazu habe ich dann auch meine Dienste und die des Landesrechnungshofs angeboten.

Das ist eine Überlegung, die beim Rechnungshofgesetz 1972 gut gelaufen ist und dann auch zu einem, denke ich, guten Ergebnis geführt hat. Darüber habe ich auch mit verschiedenen gesprochen, auch mit dem Finanzminister. Wenn Sie einmal das Protokoll des Landtags vom 11. November 1992 nachlesen - das war die Schlußabstimmung über die Gesetzentwürfe von CDU und F.D.P. -, da hat der Finanzminister gesagt: Nun sind diese Dinge erledigt, aber ich kann mir vorstellen, daß wir möglicherweise interfraktionell in der nächsten Zeit etwas auf den Weg bringen. Dem ist ein Gespräch zwischen dem Finanzminister und mir vorausgegangen. Darum habe ich ihm diese Überlegung auch nahegelegt.

Dann haben wir im Frühjahr nach diesem November 1992 die Besuchsfahrten nach München und nach Stuttgart gemacht. Da klang dann so an, daß auf diese Weise vielleicht doch eine neue Regelung auf den Weg gebracht werden könnte. Der Herr Vorsitzende hat mich dann angesprochen und gefragt: Haben Sie nicht einmal ein paar Überlegungen für ein solches Gespräch hinsichtlich der interfraktionellen Überlegungen? Da habe ich eine Gedankenskizze gemacht, damit man ein paar Punkte hat, über die man reden kann. Daraus können Sie ersehen: Der Punkt "Erweiterung der Entscheidungsmöglichkeiten in grundsätzlichen Angelegenheiten" war mit darin.

Da habe ich natürlich die Dinge nicht so intensiv beurteilt. Wie ich jetzt dazu genötigt war, nachdem ich hier als Sachverständiger eingeladen war. Da muß man sich dann auch mit der Literatur und mit den anderen Landesrechnungshofgesetzen auseinandersetzen. Das damalige Papier, das der Herr Vorsitzende von mir bekommen hat - und das er offensichtlich an die Fraktionen weitergegeben hat; das weiß ich nicht -, war eine Gedankenskizze, um eine interfraktionelle Diskussion in Gang zu bringen.

Bezüglich der Stärkung der Position des Präsidenten ist eine Überlegung, die jetzt auch hier deutlich geworden ist, daß vieles, was die innere Struktur des Landesrechnungshofs anbetrifft, im Rahmen der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen der Geschäftsordnung überlassen werden sollte. Das, denke ich, ist dann eine Sache des Kollegiums, was es in die Geschäftsordnung hineinschreibt, was es dem Präsidenten zutraut und was nicht.

Ich könnte mir durchaus vorstellen, daß in manchen Dingen ein stärkeres Mitbeteiligungsrecht möglich ist. Wenn Sie einmal in andere Rechnungshofgesetze gucken, ist

man völlig überrascht - ich war jedenfalls überrascht -, daß in zehn Rechnungshöfen ein Mitglied des Landesrechnungshofs zusammen mit dem Präsidenten Entscheidungen trifft. Da ist der Präsident fast an jeder Entscheidung beteiligt.

Ob das sinnvoll ist, weiß ich nicht, aber ich denke, es wäre schon sinnvoll, aus der Gesamtschau heraus gemeinsame Prüfungsansätze und ähnliches unter Beteiligung des Präsidenten auf den Weg zu bringen. Das erreicht man sicherlich, wenn man das gesamte Kollegium als Entscheidungsgremium beieinander hat und dann eben die Meinung des Präsidenten dort einfließen kann, auch in der Rückkopplung.

Jetzt zu der Frage, ob Sie mich recht verstanden haben, daß ich mir auch einen großen Senat nicht als Vollversammlung, sondern auch kleiner vorstellen kann.

(Abgeordneter Grevener [SPD]: Die Frage war, ob Sie dagegen rechtliche Bedenken geäußert haben. So habe ich Sie verstanden.)

Das kann man machen; es muß dann aber so gemacht werden, Herr Abgeordneter Grevener, daß die richterliche Unabhängigkeit des einzelnen, der mit seinem Prüfungsgebiet beteiligt ist, gewahrt ist. Das heißt, er muß an der Auswahl des Prüfungsstoffs mitwirken dürfen, er muß das Prüfungsgeschehen abwickeln, und er muß auch an der Entscheidung beteiligt sein. So, wie das hier formuliert ist, hätte ich Bedenken. Da muß man überlegen, wie man die Beteiligung da hineinbringen kann. Das ist hier mit Unebenheiten versehen.

(Abgeordneter Grevener [SPD]: Deswegen hören wir Sie ja an!)

Man muß natürlich dann überlegen, welche Lösung wirklich auf dem Gebiet astrein ist. Nach meiner Überzeugung, wenn man das einmal bis ins Detail durchdenkt, mit Hinzuziehen von einem, zweien oder mehreren, kommt man immer mehr dazu zu sagen: Die eleganteste Lösung, auch vom verfassungsrechtlichen her, ist das große Kollegium.

Sie müssen einmal folgendes bedenken: Sie machen den Jahresbericht mit fünf Beteiligten und dem zweiten Beteiligten aus dem jeweiligen Senat. Da haben Sie fünf verschiedene Entscheidungsgremien, nämlich die fünf Vorsitzenden und jeweils zwei immer dabei, je nachdem, aus welchem Senat es kommt. Dann ist die Frage: Ist es dann nicht sinnvoller, man geht gleich auf die Vollversammlung zu?

Die andere Überlegung ist: Wenn Sie dieses Kollegium haben und ziehen jemanden hinzu, haben Sie möglicherweise eine Abweichung von einem Beschluß eines anderen

Senats. Dann ist es nicht damit getan, daß Sie nur den Prüfungsgebietsleiter hinzuziehen, der abweichen will, sondern Sie müssen auch an den denken, der schon im Vorfeld einmal entschieden hat. Da ergeben sich dann auch sicherlich unterschiedliche Gremiengrößen.

Wenn man sich das alles einmal sorgfältig hintereinander so als Fallkonstellationen vor Augen führt, kommt man zu der Lösung: Entweder man läßt es so, wie es ist - das ist sicherlich rechtlich unproblematisch -, oder aber man nähert sich der Lösung an, wie sie in den anderen fünfzehn Rechnungshöfen ist.

Das ist der Stand meiner derzeitigen Überlegungen. Ich habe mich wirklich sehr intensiv damit befaßt und versucht, alles zu durchdenken, welche Konsequenzen das hätte. Das habe ich nicht nur rein theoretisch gemacht, sondern im Grunde genommen versucht, das auch in einem Entwurf zu verankern: Wie würde das aussehen müssen, damit es rechtlichen Bestand haben könnte?

Abgeordneter Bensmann (CDU): Herr Däke, Sie haben eben gesagt, daß Sie bei dem derzeitigen Entwurf erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken haben und sogar eine Effizienzmindering sehen. Können Sie die von Professor Munzert vorgetragene zehn Eckwerte unterstreichen?

Erlauben Sie mir bitte die Bemerkung: In der Feststellung, alles, was in unserem Land seitens der Regierung nicht richtig läuft - und das Parlament macht auch nicht alles richtig -, lesen wir mit großem Interesse jeden Monat das, was Sie dort sagen. Vielleicht könnten Sie uns einmal helfen: Wie machen wir es in der Haushaltskontrolle denn besser, wenn Sie in dem jetzigen Gesetzentwurf keine Steigerung der Effizienz sehen? Wie könnten denn die Vorschläge aussehen? Haben Sie darüber nachgedacht?

Dr. Däke: Ich kann mich nicht erinnern, von Effizienzmindering gesprochen zu haben.

(Abgeordneter Dr. Riemer [F.D.P.]: Aber im Oppositionsohr kommt das so an!)

Ich habe gesagt, es ist von uns keine Steigerung und keine Stärkung der Effizienz in diesem Gesetz zu erkennen. Doch bevor ich darauf zu sprechen komme, möchte ich noch einen Satz sagen: Mir wurde von Herrn Heuer gesagt, davon, daß wir die

Unterstützung der Landesregierung ablehnen, würde die Unabhängigkeit des Landesrechnungshofs nicht berührt. Das habe ich auch gar nicht behauptet. Ich habe nur gesagt, daß die Unterstützung der Landesregierung durch den Landesrechnungshof verfassungsrechtlich bedenklich sei, das sei verfassungsrechtlich nicht abgesichert. Von der Unabhängigkeit des Landesrechnungshofs habe ich in dem Zusammenhang nicht gesprochen.

Ich kann also die Punkte, die Professor Munzert aufgeführt hat, voll unterstreichen. Das wäre schon im Sinne auch der Öffentlichkeit und derjenigen, die schließlich alles zu bezahlen haben, wenn die Rechnungsprüfung gestützt und auch gestärkt würde.

Was uns bei der Finanzkontrolle bisher sehr stört, ist, daß letzten Endes aus dem, was der Landesrechnungshof feststellt und was auch wir immer wieder feststellen, keine Konsequenzen gezogen werden. Es bleibt also bei dem, was der Landesrechnungshof festgestellt hat. Es kommt sogar oft dazu - das haben wir auch festgestellt -, daß Feststellungen des Landesrechnungshofs vom Minister, vom entsprechenden Ministerium nicht beantwortet werden. Es kommt dann auch nicht zu Rückfragen. Und oftmals werden Dinge - zumindest war es so; das mag möglicherweise jetzt anders sein -, die vom Landesrechnungshof moniert sind, dann nicht abschließend beantwortet. Das kann inzwischen anders sein.

(Abgeordneter Grevener [SPD]: Die Fälle müßten Sie uns wirklich bekanntgeben!)

- Das haben wir getan; es ist allerdings schon ein paar Jahre her, man könnte das vielleicht jetzt noch einmal wiederholen. Wir haben alle Feststellungen des Landesrechnungshofs genommen, bei denen im Jahresbericht stand: "Die abschließende Antwort des Ministeriums steht aus." In diesen Fällen haben wir das Ministerium angeschrieben und nachgefragt, und das Ganze haben wir dem Landesrechnungshof bekanntgegeben. Herr Präsident Dr. Munzert, ich glaube, das war im ersten Jahr Ihrer Präsidentschaft, als wir Ihnen das mitgeteilt haben. Es ist also schon ein paar Jahre her, aber das könnte man ja wiederholen.

Aber in dem Augenblick, wo es zur - wie wir es bezeichnen - Verschwendung von Steuergeldern kommt, fehlen Sanktionsmöglichkeiten. Sie wissen, daß der Bund der Steuerzahler den Straftatbestand der Amtsuntreue fordert und daß er auch fordert, daß Steuergeldverschwender, sofern sie fahrlässig oder vorsätzlich mit Steuergeldern verschwenderisch umgehen, strafrechtlich zur Rechenschaft gezogen oder auch in Regreß genommen werden sollen.

Das wären sehr harte Maßnahmen, aber wir sehen sie auch in einem größeren Zusammenhang und glauben, daß auf diese Art und Weise nicht nur die Finanzkontrolle durch den Rechnungshof verstärkt werden kann, sondern insgesamt die Finanzkontrolle ein viel stärkeres Gewicht und eine größere Bedeutung im Hinblick auf die Wirkung auch nach außen bekommen kann.

Es ist sehr wohl einzusehen, daß Steuerhinterzieher bestraft werden; das ist überhaupt keine Frage, sie schaden der Allgemeinheit. Aber daß diejenigen, die Steuergelder vorsätzlich oder fahrlässig verschwenden, nicht zur Rechenschaft gezogen werden, das ist für die Öffentlichkeit und für den Steuerzahler nicht einzusehen.

Vorsitzender: Meine Damen und Herren, ich habe noch zwei Wortmeldungen vorliegen. Können wir uns einvernehmlich darauf verständigen, daß wir dann die Rednerliste schließen - gleichgültig, was die Herren Sachverständigen dann noch sagen werden? Wir haben bestimmt Gelegenheit, das in den Ausschußberatungen noch zu vertiefen.

Es haben sich noch Herr Dr. Riemer und Herr Bensmann gemeldet. Ich bitte, die Fragen entsprechend zu stellen.

Abgeordneter Dr. Riemer (F.D.P.): Ich wollte nur zu dem, was Herr Professor Munzert vorhin gesagt hat, noch etwas fragen. Es ist so, daß der Präsident des bayerischen Landesrechnungshofs ein ungeheuer beschäftigter Mann ist: geboren und gekoren und dann ist er auch Vorsitzender des großen Kollegiums - anders als bei uns.

Wenn es jetzt um die Stärkung der Stellung des Präsidenten bei uns geht, meine ich, Herr Professor Munzert, daß man das nicht über die Geschäftsordnung regeln kann, sondern ob der Präsident dem kleinen Kollegium oder dem Senat hinzutritt - entweder geboren oder gekoren -, erfordert wohl auch eine gesetzliche Regelung. Ich bitte Sie noch einmal, das zu überprüfen, ob wir tatsächlich über die Geschäftsordnung so etwas leisten können: eine Statusveränderung jeweils der Beschlußinstitution innerhalb der Behörde und eine solche Ausweitung der Rechte des Präsidenten im Blick eben auf die Unabhängigkeit auch der anderen Mitglieder des Rechnungshofs. Da habe ich erhebliche Bedenken.

Was Herr Däke gesagt hat, ist richtig; ich glaube aber, daß wir das im wesentlichen abgearbeitet haben, was an Beschlüssen gefaßt und was daraus geworden ist. Wir

haben hier eine lange Liste - ich glaube, vor einem Jahr - einmal abgearbeitet und seitdem auch sehr sorgfältig darauf geachtet, daß nichts im luftleeren Raum bleibt. Es wird alles ziemlich genau verfolgt. Das ist eine andere Situation geworden. Das hängt auch damit zusammen, daß das mit den öffentlichen Mitteln alles viel schwieriger und die Kontrolle doch auch schärfer geworden ist.

Ich bin auch dafür, daß man persönliche Verantwortung der Beamten stärker einbezieht und notfalls auch das Ganze strafrechtlich gestaltet. Nur sollte man jetzt auch nicht so weit gehen, daß einfache Fahrlässigkeit ausreicht, sondern man muß berücksichtigen, daß Beamte nicht wie Richter oder der Rechnungshof oder wie wir nachträglich die Vergangenheit beurteilen - ex post: War dies richtig oder war jenes richtig? -, sondern in die Zukunft gestaltend mit hohem Risiko arbeiten.

Da muß man vorsichtig sein, jetzt schon bei Fahrlässigkeit eine Konsequenz zu ziehen, die vermögensrechtlich das ganze Leben eines Beamten oder das seiner Familie zerstören kann, wenn man sich die Ansprüche ansieht, die sich bei unserem Rechtssystem daraus ergeben. Also: Persönliche Verantwortung ja, aber man muß eine vernünftige Grenze ziehen, die das Risiko berücksichtigt, das in der Gestaltung der Zukunft liegt.

Vorsitzender: Herr Professor Dr. Munzert, vielleicht lassen wir den Kollegen Bensmann auch noch seine Frage stellen, dann kann alles gemeinsam beantwortet werden.

Abgeordneter Bensmann (CDU): Nur der Ordnung halber, Herr Dr. Däke: Auf Seite 1 steht im dritten Spiegelstrich:

... die richterliche Unabhängigkeit der Mitglieder des Landesrechnungshofs beeinträchtigt und die Effizienz der Kontrolle mindert.

Nur für's Protokoll!

Das zweite: Habe ich Sie richtig verstanden, daß Sie die zehn Punkte, die der derzeitige Präsident des Landesrechnungshofs vorgeschlagen hat, uneingeschränkt unterstützen und darüber hinaus das angeregt haben, was ich gerade gesagt habe? Oder sehen Sie das unter einem anderen Licht? Vielleicht habe ich das auch nicht richtig aufgenommen.

Vorsitzender: Die erste Frage an Herrn Präsidenten Professor Munzert gerichtet.

Prof. Dr. Munzert: Herr Abgeordneter Riemer, über diese Frage mit der Stärkung des Präsidenten über die Geschäftsordnung will ich gern noch einmal nachdenken. Ich muß einräumen, ich habe mich mit dieser Frage so intensiv nicht befaßt, weil ich diesem Gedanken nicht so unmittelbar nähertreten würde - nach meiner Überlegung. Ich halte es schon für sinnvoll, daß der Präsident im Grunde genommen an allen Entscheidungen auch des Tagesgeschäfts beteiligt sein könnte, wie es in vielen Rechnungshöfen der Fall ist. Ich denke, es ist auch ganz hilfreich, wenn der Präsident ein ureigenes Prüfungsgebiet hat, wie auch der Gerichtsvorsitzende in einem bestimmten Umfang noch richterliche Tätigkeit ausübt.

Wenn man sich einmal anguckt, womit ich mich so zu befassen habe, dann sind das auch ganz interessante und aufschlußreiche Sachen: Das ist der Geschäftsbereich des Ministerpräsidenten mit allem, was dazugehört, einschließlich Staatskanzlei; das ist der Landtag mit allem, was dazugehört, einschließlich Fraktionen; das ist der WDR - um nur einige Dinge zu nennen.

Wenn ich jetzt einmal meine Erfahrungen, wie wir in Nordrhein-Westfalen tätig sind, zusammenfasse, dann meine ich: Dieses Prüfungsgeschäft ermöglicht mir natürlich Einblicke, die ich dann auch in der Beurteilung anderer Dinge unmittelbar mit verwenden kann.

(Abgeordneter Dr. Riemer [F.D.P.]: Ich habe nichts dagegen!)

Ich wollte Ihnen nur sagen, warum ich mich nicht so intensiv damit befaßt habe. Ich will nicht ausschließen, daß Sie recht haben.

(Abgeordneter Dr. Riemer [F.D.P.]: Ich meine nur, daß eine gesetzliche Regelung erforderlich ist, die Geschäftsordnung nicht ausreicht!)

Das müßte ich noch einmal prüfen. Aber meine Präferenz wäre es eigentlich nicht, ich würde eher dafür plädieren: kleines eigenes Prüfungsgebiet, dann aber Gesamtüberblick über das große Kollegium.

Dr. Däke: Ich habe diese zehn Punkte heute zum erstenmal gehört, ich habe auch die Darlegungen vorher nicht gelesen. Bei mir hat sich bei einem Punkt etwas negativ geregt, daß ich gedacht habe: So geht es nicht. Aber im großen und ganzen habe ich Zustimmung empfunden. Wir werden das natürlich jetzt sorgfältig prüfen und dazu

sicherlich dann auch etwas sagen. Das sage ich Ihnen zu, daß wir zu diesem Punkt etwas sagen werden.

Vorsitzender: Ich sehe keine Wortmeldung mehr. Zunächst einmal herzlichen Dank an unsere Sachverständigen, aber auch an die Fragenstellenden, daß sie so diszipliniert und gleichzeitig etwas locker heute vorgetragen und entsprechende Fragen gestellt haben.

Ich darf noch einmal darauf hinweisen, Herr Dr. Däke - und ich tue das gern -: Wir haben in diesem Ausschuß sogar alle unerledigten Fälle der zehnten Wahlperiode - wir befinden uns in der elften - aufgearbeitet, damit das nicht eintritt, was Sie befürchtet haben. Wir werden auch bei den laufenden Beratungen immer wieder die unerledigten Fälle aufgreifen, so daß wir Ihrem Wunsch schon entsprochen haben. Wir halten das für gut.

Ich darf vielleicht das letzte auch als Wunsch noch anmerken, weil unser Präsident noch einmal auf unsere Reisen hingewiesen hat. Wir waren sehr begeistert von dem Besuch in München, weil wir in München haben feststellen können - ich will nicht sagen: da gibt es fast so gewachsene Strukturen in der politischen Zusammensetzung wie in Nordrhein-Westfalen -, daß der Vizepräsident Hiersemann, der uns dort begrüßte, ausdrücklich dieses System, Herr Präsident, das Sie hier vorgetragen haben, gelobt hat. Wenn ich mich recht erinnere, hatten auch die anderen Fraktionen, GRÜNE und F.D.P., keine kritischen Anmerkungen.

Die zweite Überraschung war dann in Baden-Württemberg, in Stuttgart, daß die Fraktionen der großen Koalition dort einen Entwurf zur Änderung des Landesrechnungshofgesetzes mit dem Ziel der Schaffung der staatlichen Rechnungsprüfungsämter vorgelegt hatten. Das haben wir positiv vermerkt. Daraufhin ist dann auf der Rückfahrt zwischen den Kolleginnen und Kollegen überlegt worden, daß zumindest versucht werden sollte, auch hier nach Möglichkeit Übereinstimmung zu erzielen.

Inwieweit das geschehen wird, vermag ich jetzt nicht zu sagen. Als Ausschußvorsitzender möchte ich zumindest diesen Wunsch äußern, daß wir uns darum bemühen. Es geht nach meiner Auffassung letztlich nicht um Regierung und Opposition, nein, es geht vielmehr um die staatliche Kontrolle der Steuergelder unserer Mitbürger. Das sollte nicht an jeweiligen Mehrheiten und Regierungen allein festgemacht werden. Ich wollte das zum Abschluß sagen.

Ich darf darauf hinweisen, daß die nächste Sitzung des Ausschusses am 1. Februar stattfindet. Wir werden uns dann über den Zeitplan und die weitere Beratung dieser beiden Gesetzentwürfe unterhalten. Die Sitzung beginnt um 14 Uhr.

Ich bedanke mich noch einmal ganz herzlich für diese gute Diskussion und wünsche Ihnen allen eine gute Heimfahrt.

(Allgemeiner Beifall)

gez. Neuhaus
Vorsitzender

22.02.1994 / 22.02.1994

245

Ausschuß für Haushaltskontrolle

Protokoll - Berichtigung

38. Sitzung (öffentlich)

25. Januar 1994

Düsseldorf - Haus des Landtags

14 Uhr bis 16.55 Uhr

Vorsitzender: Abgeordneter Neuhaus (CDU)

Stenographen: Frau Schmick (als Gast), Herr Labes-Meckelnburg,
Frau Hesse (Ff.)

Tagesordnung:

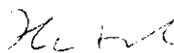
Effizienz und Unabhängigkeit der Finanzkontrolle

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Auf **Seite 55** des Ausschußprotokolls muß es im letzten Absatz in der zweiten Zeile richtig heißen:

Bei mir hat sich bei **keinem** Punkt etwas negativ geregt, ...

Stenographischer Dienst


(Hezel)

04.03.1994
245