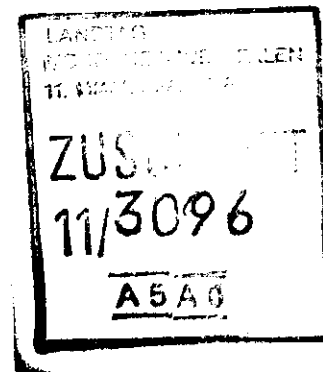


## STELLUNGNAHME

*Dr. Karl Heinz Däke*  
*Vorsitzender des*

*BUNDES DER STEUERZAHLER*  
*NORDRHEIN-WESTFALEN E. V.*



- I. Zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD*  
zur Änderung des Gesetzes über den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen  
(Drucksache 11/6029)
  - II. Zum Gesetzentwurf der Landesregierung*  
zur Neuordnung der nachgeordneten staatlichen Finanzkontrolle  
(Drucksache 11/6167)
- 

### *I. Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen*

#### **A. Allgemeines**

Der vorliegende Gesetzentwurf der Fraktion der SPD sieht einschneidende Veränderungen gegenüber dem geltenden Recht vor. Es kann redlicherweise nicht bestritten werden, daß die Gesetzesinitiative durch eine Reihe von kritischen Berichten, zuletzt durch den Sonderbericht über das Ministerium für die Gleichstellung von Mann und Frau ausgelöst worden ist. Die Hauptkritikpunkte des Bundes der Steuerzahler lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Es ist verfassungsrechtlich bedenklich, daß der Landesrechnungshof die Landesregierung und den Landtag bei ihren Entscheidungen unterstützen soll.
- Die grundlegende organisationsrechtliche Bestimmung, daß sich der Landesrechnungshof in Prüfungsabteilungen und Prüfungsgebiete gliedern soll, führt zu einem grundlegenden Wandel der inneren Struktur des Landesrechnungshofes, die mit der verfassungsrechtlich garantierten Unabhängigkeit seiner Mitglieder nicht vereinbar ist.
- Die Verlagerung wesentlicher Entscheidungsbefugnisse von den Senaten zu dem sog. Großen Kollegium wird bei gleichbleibendem personellem und sächlichen Mitteln zu einer Minderung der Effizienz der Finanzkontrolle führen.
- Es ist kein sachlicher Grund ersichtlich, das wohl fortschrittlichste Landesrechnungshofgesetz durch eine Regelung zu ersetzen, die eingestandenermaßen die richterliche Unabhängigkeit der Mitglieder des Landesrechnungshofes beeinträchtigt und die Effizienz der Finanzkontrolle mindert.

#### **B. Einzelne Regelungen**

##### 1. Zu § 1 Abs. 1 Satz 2 LRHG (neu)

In der Begründung des Gesetzentwurfes wird hervorgehoben, daß der Landesrechnungshof bisher immer bemüht gewesen sei, das Informationsbedürfnis von Landtag und Landesregierung nach Möglichkeit zu erfüllen. Die besondere Bedeutung einer derartigen Unterstützung betone § 1 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfes.

Danach hat die Bestimmung also allenfalls deklaratorischen Charakter und ist dementsprechend entbehrlich. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist sie bedenklich. Jedenfalls kann sie à la longue unterschiedlich interpretiert werden und so eventuell zu erheblichen Konflikten über die Rechte und die Pflichten des Landesrechnungshofes und seiner Mitglieder führen.

§ 1 Abs. 1 Satz 2 LRHG (neu) berührt die Zentralfrage, mit welcher Blickrichtung und in wessen Interesse der Landesrechnungshof seine Kontrolle auszuüben hat. In der Demokratie des Grundgesetzes und der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen ist in erster Linie das Interesse der Steuerzahler, also der Finanziers des Staates, an Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Umgang mit öffentlichen Mitteln maßgebend. Dementsprechend ist es gemäß Artikel 86 Abs. 2 Satz 1 der Landesverfassung Aufgabe des Landesrechnungshofes, die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung (der Exekutive) zu prüfen. Die Wirtschaftlichkeitskontrolle durch den Landesrechnungshof hat also letztlich die Aufgabe, zu Rationalität und Gemeinwohlorientierung staatlicher Entscheidungen beizutragen. Die Aufgabenwahrnehmung führt dabei zwangsläufig zu einem Interessenkonflikt zwischen dem Landesrechnungshof als Prüfinstanz und der Exekutive als der geprüften Stelle. Durch die generelle Pflicht zur Unterstützung der Landesregierung wird dem Landesrechnungshof eine Art "dienende Funktion" oktroyiert, die auch darin bestehen kann, auf die Erreichung der von der Landesregierung vorgegebenen politischen Ziele hinzuwirken bzw. alles zu unterlassen, was die Erreichung der politischen Ziele behindert. Eine derartige Unterstützung ist aber mit dem skizzierten notwendigen Antagonismus zwischen Prüfungsinstanz und der geprüften Stelle, ohne den eine effiziente Finanzkontrolle undenkbar ist, nicht vereinbar. Daran ändert auch nichts, daß die Unterstützung "im Rahmen der gesetzlichen Aufgaben" des Landesrechnungshofes stattfinden soll. Für den Landesrechnungshof müßte sich künftig bei jeder Maßnahme, die nicht auf der Linie der Landesregierung liegt, die Frage stellen, ob dem Postulat zur Unterstützung der Regierung eventuell zuwidergehandelt wird. Es ist jedenfalls nicht auszuschließen, daß die genannte Regelung des Gesetzentwurfes auf lange Sicht in Einzelfällen zu einer Art Selbstzensur einzelner Mitglieder des Landesrechnungshofes oder des Landesrechnungshofes insgesamt durch das sog. Große Kollegium führen kann. Eine Pflicht zur Unterstützung der Landesregierung ist daher nicht vom Verfassungsauftrag des Artikel 88 Abs. 2 Satz 1 der Landesverfassung gedeckt.

In abgeschwächter Form gelten diese Einwände auch gegenüber einer generellen Pflicht zur Unterstützung des Landtages. Unterstützung des Landtages bedeutet in der politischen Wirklichkeit de facto die Unterstützung der die Regierung tragenden Mehrheit. Dies liegt in dem Funktionswandel der heutigen Parlamente begründet, die ihre klassische Rolle als Ausgabenkontrolleur und -bremser weitgehend verloren haben. Vielmehr sind es heutzutage vielfach die Parlamente, die ausgaben-trächtige und subventionsträchtige Aktions- und Langzeitprogramme initiieren. Auch hier ist die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, daß § 1 Abs. 1 Satz 2 LRHG (neu) den Landesrechnungshof zu Handlungen zur Erreichung eines vom Landtag vorgegebenen politischen Zieles verpflichtet.

Die genannte Regelung des Gesetzentwurfes ist mit der verfassungsrechtlichen Stellung und den verfassungsrechtlichen Aufgaben im Bereich des Landesrechnungshofes nicht vereinbar. Er sollte bei der Beratungsbefugnis des Landesrechnungshofes verbleiben.

2. Zu § 2 Abs. 2 Satz 1 LRHG (neu)

Der zweite Einwand gegen den Entwurf betrifft die grundlegende organisationsrechtliche Bestimmung, wonach sich der Landesrechnungshof in Prüfungsabteilungen und Prüfungsgebiete gliedern soll. Der Wegfall der hergebrachten Bezeichnung "Senat" wird vage unter dem Gesichtspunkt der "Modernisierung" begründet.

Es ist nicht nachvollziehbar, daß eine angeblich moderne Bezeichnung etwas dazu beitragen kann, die Effizienz der Finanzkontrolle zu steigern. Abgesehen davon ist der Begriff der "Abteilung" die Bezeichnung für Organisationseinheiten hierarchisch und monokratisch strukturierter Behörden, in denen es klare Weisungsverhältnisse, eindeutige Über- und Unterordnungsverhältnisse gibt. Der Begriff paßt also nicht zu der verfassungsrechtlich garantierten richterlichen Unabhängigkeit der Mitglieder des Landesrechnungshofes. Umgekehrt sollte, um diese richterliche Unabhängigkeit zu betonen, der für höherinstanzliche Spruchkörper bei den Gerichten geläufige und in etlichen anderen Landesrechnungshofgesetzen verwendete Begriff "Senat" beibehalten werden.

3. Zu § 2 Abs.3 LRHG (neu)

Nach der Begründung regelt die Bestimmung die Zusammensetzung der Prüfungsabteilungen, die vom Präsidenten und dem Vizepräsidenten oder einem Abteilungsleiter geleitet werden. Diese Begründung ist irreführend. An erster Stelle wird nämlich die Leitungsbefugnis des Abteilungsleiters betont und erst an zweiter Stelle die Zusammensetzung der Abteilung geregelt. Eine vergleichbare Vorschrift gibt es unseres Wissens nicht in den Rechnungshofgesetzen, durch die der Rechnungshof in Prüfungsabteilungen und Prüfungsgebiete gegliedert wird.

Es wird hier nicht unterstellt, daß die Leitungsbefugnisse des Abteilungsleiters irgendwie geartete Direktionsrechte gegenüber den Mitgliedern des Landesrechnungshofes in Prüfungsangelegenheiten begründen. Eine solche Weisungsunterworfenheit der Mitglieder des Landesrechnungshofes in Prüfungsangelegenheiten wäre mit der richterlichen Unabhängigkeit nicht zu vereinbaren und damit verfassungswidrig. Das bedarf keiner näheren Erläuterung.

Aber auch schon die begründete Gefahr eines verfassungswidrigen Eindringens von hierarchischen Elementen in Prüfungs- und Entscheidungstätigkeiten der Mitglieder des Landesrechnungshofes gefährdet deren richterliche Unabhängigkeit und begegnet schweren verfassungsrechtlichen Bedenken. Diese Gefahr ist evident. Durch die gesetzlich eingeräumte Leitungsbefugnis des Abteilungsleiters wird die absolute Gleichrangigkeit sämtlicher Mitglieder des Landesrechnungshofes einschließlich des Präsidenten und Vizepräsidenten - von den Befugnissen nach § 8 LRHG abgesehen - wenn nicht aufgehoben, so doch auf lange Sicht geschwächt. Es kann nicht ausgeschlossen werden, daß die vom Gesetz herausgehobene Leitungsbefugnis früher oder später zu korrespondierenden Leitungsansprüchen der Abteilungsleiter gegenüber den seiner Abteilung angehörenden Mitgliedern des Landesrechnungshofes bei der Auswahl des Prüfstoffes und der Definition der Prüfungsthemen führt. Unabhängigkeit bedeutet aber nicht nur Weisungsfreiheit bei der Entscheidung selbst, sondern auch Weisungsfreiheit hinsichtlich der Auswahl des Prüfstoffes und der Definition der Prüfungsthemen.

§ 2 Abs. 3 LRHG (neu) stellt gemeinsam mit § 2 Abs. 2 LRHG (neu) somit das Einfallstor für das Eindringen von verfassungswidrigen Über- und Unterordnungsverhältnissen in die Prüfungstätigkeit der einzelnen Mitglieder des Landesrechnungshofes dar. Das ist aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht akzeptabel.

#### 4. Zu § 7 Abs. 1 LRHG (neu)

Als Etikettenschwindel ist die Bezeichnung eines aus maximal 6 von 15 Mitgliedern bestehenden Organs als ein "Großes Kollegium" anzusehen. Ein "Großes Kollegium", das diesen Namen tatsächlich verdient, umfaßt nach unseren Vorstellungen sämtliche Mitglieder des Landesrechnungshofes, d. h. auch die Leiter der Prüfungsgebiete, die nicht gleichzeitig Präsident, Vizepräsident oder Abteilungsleiter sind.

Die neugeschaffene Ebene der Prüfungsgebietsleiter ist bei den wirklich wichtigen Entscheidungen nach §§ 88, 97, 99 Landeshaushaltsordnung praktisch ausgeschlossen. Nur wenn der nach dem Geschäftsverteilungsplan zuständige Prüfungsgebietsleiter nicht zugleich Präsident, Vizepräsident oder Abteilungsleiter ist, gehört er dem sog. Großen Kollegium an. Bei den Entscheidungen als Selbstverwaltungsorgan sind die Prüfungsgebietsleiter überhaupt nicht repräsentiert. Durch den weitgehenden Ausschluß der Prüfungsgebietsleiter bei den vorbezeichneten wichtigen Angelegenheiten werden zwei Klassen von Mitgliedern beim Landesrechnungshof geschaffen. Es kann also entgegen der Gesetzesbegründung keine Rede mehr davon sein, daß für Entscheidungen des Landesrechnungshofes unverändert das Kollegialprinzip gelte. Dieses würde vielmehr teilweise abgeschafft. Durch die Schaffung des sog. Großen Kollegiums würde der bereits oben zu § 2 Abs. 3 LRHG (neu) dargelegten Abkehr von der prinzipiellen Gleichordnung sämtlicher Mitglieder des Landesrechnungshofes der institutionelle Rahmen gegeben.

Im Hinblick auf die Pflicht nach § 1 Abs. 1 Satz 2 LRHG (neu) zur Unterstützung der Landesregierung und des Landtages steht zu befürchten, daß das sog. Große Kollegium wohl nach Parteiproporz besetzt letztlich eine Filterfunktion hätte, all das nicht an die Öffentlichkeit dringen zu lassen, was der Landesregierung und der sie tragenden Landtagsmehrheit nicht genehm ist.

#### 5. Zu § 8 LRHG (neu)

Die Regelung verfolgt nach der Gesetzesbegründung das Ziel, besonders bedeutsame Entscheidungen oder Entscheidungen übergreifender Art dem Großen Kollegium vorzubehalten. Eine derartige Gewichtung entspreche der Rechtslage im Bund und in den anderen Bundesländern. Diese Begründung entspricht nicht den Tatsachen. In allen anderen Landesrechnungshöfen entscheidet die Gesamtheit der Mitglieder als Kollegium im wesentlichen über die Aufgaben, die nach dem Gesetzentwurf dem sog. Großen Kollegium zugewiesen werden sollen. Beim Bundesrechnungshof entscheidet in den besagten Angelegenheiten allerdings nicht das Gesamtkollegium, sondern der 16köpfige Große Senat. Dies hat aber seinen besonderen Grund in der großen Zahl der Mitglieder des Bundesrechnungshofes.

Wenn also schon die gegenwärtige Regelung geändert und die Entscheidungsbasis vergrößert werden soll, dann müssen die in § 8 LRHG (neu) aufgeführten Aufgaben der Gesamtheit des Landesrechnungshofes zur Entscheidung zugewiesen werden.

### C. Zusammenfassung

Der Gesetzentwurf leidet an schweren Mängeln. Die §§ 1 Abs. 1 Satz 2, 2 Abs. 2 und 3, 7 Abs. 1 sowie § 8 LRHG müssen im Zusammenhang gesehen werden. Gemeinsam bergen sie die Gefahr in sich, daß nicht nur die Effizienz der Finanzkontrolle eingeschränkt wird, sondern auch die Unabhängigkeit der Mitglieder des Landesrechnungshofes.

Die "Bürokratisierung" des Landesrechnungshofes, insbesondere die Einführung einer neuen Hierarchieebene durch die Schaffung eines sog. Großen Kollegiums wird zu einer Erschwerung und 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 genau das Gegenteil bewirkt wird.

Das geltende Gesetz über den Landesrechnungshof hat sich bewährt. Ein sachlicher Grund für eine Änderung besteht nicht.

## II. Zur Neuordnung der nachgeordneten staatlichen Finanzkontrolle

Der Bund der Steuerzahler begrüßt nachdrücklich die beabsichtigte Neuorganisation der staatlichen Finanzkontrolle, indem die Vorprüfungsstellen durch dem Landesrechnungshof nachgeordnete Staatliche Rechnungsprüfungsämter ersetzt werden sollen. Diejenigen Bundesländer, die bereits diesen Weg bestritten haben, können auf gute Erfahrungen verweisen. Mittel- bis langfristig ist daher auch für Nordrhein-Westfalen eine Stärkung der Finanzkontrolle zu erwarten.

In Anbetracht der mit der Einrichtung nachgeordneter Ämter notwendigerweise verbundenen Reibungsverluste wird es voraussichtlich vorübergehend zu einer Reduzierung der Prüfungstätigkeit kommen. Diese Reibungsverluste würden um ein Vielfaches verstärkt, wenn der Landesrechnungshof gleichzeitig auch seine Innenverfassung der neuen durch den Gesetzentwurf zur Änderung des Gesetzes über den Landesrechnungshof vorgesehenen bürokratischen Struktur anpassen müßte. Eine Neuorganisation des Landesrechnungshofes sollte daher nicht zeitgleich mit der Schaffung der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter erfolgen.

Düsseldorf, 14. Januar 1994