

Philipp Bergel

Rechnungshöfe als vierte Staatsgewalt?

Verfassungsvergleich der
Rechnungshöfe Deutschlands,
Frankreichs, Österreichs, Spaniens,
des Vereinigten Königreichs und
des Europäischen Rechnungshofs
im Gefüge der Gewaltenteilung



Universitätsverlag Göttingen
2010

Inhaltsverzeichnis

Einführung	1
Erster Teil: Der Bundesrechnungshof.....	5
I. Historische Entwicklung	5
1. Die General-Rechenkammer in der absoluten Monarchie Preußen seit 1714	6
2. Die Ober-Rechnungskammer in der preußischen konstitutionellen Monarchie nach der oktroyierten Verfassung vom 5. Dezember 1848.....	9
3. Rechnungswesen in Preußen und im Deutschen Reich seit 1871.....	10
4. Rechnungswesen in der Weimarer Republik seit 1919	12
5. Stellung des Rechnungshofes zur Zeit des Nationalsozialismus 1933-1945.....	13
6. Die Entwicklung des Bundesrechnungshofes in der Bundesrepublik Deutschland.....	14
7. Zwischenergebnis.....	18
II. Institutionelle Garantie des Bundesrechnungshofes	19
III. Weitere verfassungsrechtliche Hilfsgarantien	20
1. Unabhängigkeit.....	20
a) Persönliche Unabhängigkeit	20
b) Sachliche Unabhängigkeit.....	24
c) Finanzielle Unabhängigkeit.....	25
2. Informations- und Zugangsrechte.....	25
IV. Die Aufgaben des Bundesrechnungshofes.....	26
1. Der Prüfungsauftrag	26
a) Gegenstand und Umfang der Prüfung	26
b) Rechnungsprüfung	27
c) Ordnungsmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitsprüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung.....	27
aa) Ordnungsmäßigkeit.....	28
bb) Wirtschaftlichkeit.....	29
2. Funktionale Bedeutung der externen Finanzkontrolle.....	29
3. Der Beratungsauftrag.....	32
a) Formen der Beratung	33
b) Probleme hinsichtlich der Beratung.....	36
c) Beratung durch den Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung.....	36
4. Behandlung politischer Entscheidungen	37
5. Bekanntmachung und Veröffentlichung der Ergebnisse in den Berichten des Bundesrechnungshofes.....	38
6. Unterrichts- und Anhörungserfordernisse – Pflicht, den Bundesrechnungshof von bestimmten Maßnahmen zu unterrichten.....	41

V. Der Bundesrechnungshof als Forderung des Demokratieprinzips.....	42
VI. Die Stellung des Bundesrechnungshofes im System der Gewaltenteilung	43
1. Staatsgewalt und öffentliche Finanzen.....	44
2. Gewaltenteilung im deutschen Verfassungsrecht	46
a) Die Grundlagen der Gewaltenteilung im Grundgesetz	46
b) Zweck der Gewaltenteilung	47
c) Die Verwirklichung der horizontalen (organisatorischen) Gewaltenteilung im Grundgesetz.....	48
d) Stellungnahme	50
3. Einordnung des Bundesrechnungshofes	50
a) Zuordnung zur Legislative	54
aa) Der Bundesrechnungshof als Hilfsorgan der Legislative.....	54
bb) Der Bundesrechnungshof als funktionaler Bestandteil der Gesetzgebung	58
b) Zuordnung zur Judikative	59
c) Zuordnung zur Exekutive.....	63
aa) Probleme der Zuordnung mit Hilfe der Subtraktionsmethode	63
bb) Andere Ansatzpunkte für eine Zuordnung zur Exekutive	64
α) Rechtsnatur und Funktion der Aufgaben des Bundesrechnungshofes als möglicher Anknüpfungspunkt einer Zuordnung zur Exekutive	65
β) Der Bundesrechnungshof als Behörde.....	66
γ) Rechtsnatur von Prüfungsankündigungen	67
αα) Meinungsstand in Literatur und Rechtsprechung	67
ββ) Zwischenergebnis	73
cc) Zwischenergebnis	74
d) Doppelfunktion, die die gleichzeitige Zuordnung zu Legislative und Exekutive begründet	75
e) „Vierte Gewalt“ oder Einrichtung sui generis.....	76
aa) Vierte Staatsgewalt.....	77
bb) Institution sui generis beziehungsweise Sonderstellung zwischen oder außerhalb der Gewalten	79
VII. Rechtsschutzmöglichkeiten des Bundesrechnungshofes.....	83
1. Verwaltungsgerichtliche Durchsetzung von Prüfungsrechten.....	84
a) Vorgehen gegenüber Stellen innerhalb der Bundesverwaltung	84
b) Vorgehen gegenüber Stellen außerhalb der unmittelbaren Bundesverwaltung	85
2. Organstreitverfahren zur Wahrung verfassungsrechtlich garantierter Rechte	85

3. Abstraktes Normenkontrollverfahren	87
VIII. Selbsteinschätzung des Bundesrechnungshofes von seiner Stellung und von der Wahrnehmung seiner Funktion	88
1. Auszüge aus Veröffentlichungen von Rechnungshofsmitgliedern	88
2. Analyse ausgewählter Rechnungshofberichte	90
3. Bewertung	92
IX. Zusammenfassung der Ergebnisse des 1. Teils	93
<i>Zweiter Teil: Ausgewählte mitgliedstaatliche Rechnungshöfe</i>	95
<i>A. Frankreich: Die Cour des comptes</i>	100
I. Historische Entwicklung	100
II. Hilfsgarantien	102
1. Unabhängigkeit	102
2. Informations- und Zugangsrechte	103
III. Aufgaben	104
1. Rechnungsprüfung und Kontrolle der Haushaltsführung	104
2. Gerichtliche Funktion	104
3. Beratung und Unterstützung von Parlament und Regierung	106
4. Veröffentlichungen	106
IV. Stellung im System der Gewaltenteilung	106
1. Gewaltenteilung im französischen Verfassungsrecht	106
2. Einordnung der Cour des comptes	107
V. Rechtsschutzmöglichkeiten	108
<i>B. Österreich: Der Rechnungshof</i>	109
I. Historische Entwicklung	109
II. Verfassungsrechtliche Hilfsgarantien	113
1. Bestandsgarantie	113
2. Unabhängigkeit	113
a) Persönliche Unabhängigkeit	113
b) Sachliche Unabhängigkeit	115
3. Informations- und Zugangsrechte	117
III. Aufgaben	117
1. Prüfung der Gebarung	117
2. Berichterstattung	119
3. Beratung	119
IV. Stellung im System der Gewaltenteilung	120
1. Gewaltenteilung im österreichischen Verfassungsrecht	120
2. Einordnung des österreichischen Rechnungshofes	121
V. Rechtsschutzmöglichkeiten	123
<i>C. Spanien: Das Tribunal de Cuentas</i>	124
I. Historische Entwicklung	124
II. Verfassungsrechtliche Hilfsgarantien	126
1. Bestandsgarantie	126

2. Unabhängigkeit.....	127
3. Informations- und Zugangsrechte.....	128
III. Aufgaben.....	129
1. Finanzkontrollfunktion.....	129
2. Gerichtliche Funktion.....	130
3. Berichterstattung.....	131
4. Beratung.....	132
IV. Stellung im System der Gewaltenteilung.....	132
1. Gewaltenteilung im spanischen Verfassungsrecht.....	132
2. Einordnung des Tribunal de Cuentas.....	133
V. Rechtsschutzmöglichkeiten.....	135
<i>D. Vereinigtes Königreich: Comptroller and Auditor General und National Audit Office.....</i>	<i>136</i>
I. Historische Entwicklung.....	136
II. Hilfsgarantien.....	138
1. Bestandsgarantie.....	138
2. Unabhängigkeit.....	138
3. Informations- und Zugangsrechte.....	139
III. Aufgaben.....	140
1. Prüfung.....	140
2. Berichterstattung.....	141
3. Beratung.....	141
IV. Stellung im System der Gewaltenteilung des Vereinigten Königreiches.....	142
1. Die Ausprägung der Gewaltenteilung.....	142
2. Die Verortung des Comptroller and Auditor General und des National Audit Office.....	142
V. Rechtsschutzmöglichkeiten.....	144
<i>Dritter Teil: Der Europäische Rechnungshof (Curia Rationum).....</i>	<i>145</i>
I. Entwicklung der externen Finanzkontrolle von den Anfängen der Europäischen Gemeinschaften bis heute.....	147
II. Vertragliche Hilfsgarantien.....	153
1. Unabhängigkeit.....	153
a) Ernennung.....	154
b) Amtszeit und Wiederwahlmöglichkeit.....	156
c) Amtsenthebung und Aberkennung von Ruhegehaltsansprüchen oder vergleichbarer Vorteile.....	157
2. Geschäftsordnungsautonomie und interne Organisation.....	157
a) Geschäftsordnungsautonomie.....	158
b) Interne Organisation.....	158
3. Informations- und Zugangsrechte.....	159
a) Gegenüber anderen Gemeinschaftsorganen.....	159

b) Gegenüber Mitgliedstaaten.....	160
III. Aufgaben und Kompetenzen des Europäischen Rechnungshofes	164
1. Rechnungsprüfung.....	165
a) Prüfungsgegenstand.....	165
b) Prüfungsmaßstäbe	166
aa) Rechtmäßigkeit	166
bb) Ordnungsmäßigkeit.....	168
cc) Wirtschaftlichkeit (im weiteren Sinne).....	169
c) Prüfungsumfang und Prüfungsansatz.....	169
d) Prüfungszeitpunkt.....	171
2. Beratung und Anhörungserfordernisse vor Erlass finanzrechtlicher Vorschriften.....	172
a) Obligatorische Anhörung bei Entlastung und gemeinschaftlicher Normsetzung	172
b) Beratung auf Ersuchen anderer Gemeinschaftsorgane	173
3. Veröffentlichungen	174
a) Berichterstattung	174
b) Weiterverfolgung früherer Bemerkungen.....	175
c) Rechtsschutz gegen Berichte des Europäischen Rechnungshofes.....	176
4. Rechtsnatur der Handlungsformen	177
IV. Stellung des Europäischen Rechnungshofes im Organgefüge der Europäischen Gemeinschaft.....	180
1. Gewaltenteilung in der Europäischen Gemeinschaft.....	180
a) Ausgestaltung der horizontalen Kompetenzverteilung nach dem EG-Vertrag und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Union.....	181
aa) Funktionsverteilung im Normsetzungsverfahren	181
bb) Parlamentarische Kontrollfunktion	182
cc) Exekutive Funktion durch Kommission und Rat.....	183
dd) Gerichtliche Kontrollfunktion	183
ee) Finanzkontrollfunktion	183
ff) Geteilte Kompetenzen bei der Organbesetzung.....	184
gg) Zwischenergebnis.....	184
b) Das Prinzip des institutionellen Gleichgewichts.....	185
aa) Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs.....	185
bb) Der Meinungsstand im Schrifttum	186
cc) Stellungnahme.....	187
c) Einordnung des Europäischen Rechnungshofes	193
2. Betrachtung der Wahrnehmung seiner Stellung anhand ausgewählter Rechnungshofberichte	198
V. Rechtsschutzmöglichkeiten vor dem EuGH.....	201
1. Rechtsschutz gegenüber anderen Gemeinschaftsorganen.....	202

a) Nichtigkeitsklage Art. 230 EGV (Art. 263 AEUV).....	202
b) Untätigkeitsklage Art. 232 EGV (Art. 263 AEUV).....	203
VI. Die Zusammenarbeit des Europäischen Rechnungshofes und der obersten Rechnungskontrollbehörden der Mitgliedstaaten	205
1. Die Rechnungshöfe im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund.....	205
a) Der europäische Staaten- und Verfassungsverbund.....	205
b) Bedeutung für das europäische Rechnungshofsystem.....	208
2. Zusammenarbeit einzelstaatlicher Rechnungshöfe im Rahmen von EUROSAI und INTOSAI	213
VII. Zusammenfassung der Ergebnisse des 3. Teils	213
<i>Vierter Teil: Rechtsvergleichende Stellungnahme und Resümee.....</i>	<i>217</i>
A. Vergleich	217
I. Verfassungsrechtliche Hilfsgarantien.....	218
II. Aufgaben.....	222
1. Die Prüfungstätigkeit	223
2. Die Beratungstätigkeit	223
3. Die Berichterstattung.....	223
III. Handlungsformen.....	224
IV. Einordnung in das staatliche Gewaltenteilungsschema beziehungsweise das institutionelle Gleichgewicht auf europäischer Ebene.....	225
V. Klagemöglichkeiten der obersten Rechnungskontrollorgane	230
1. Gegenüber Prüfungsunterworfenen.....	230
2. Gegenüber anderen Staatsorganen zur Wahrung des verfassungsrechtlich garantierten Status	231
B. Resümee	231
Literaturverzeichnis	235