

## Verantwortlichkeit und Wirtschaftlichkeit – zwei Kernprinzipien guten Verwaltungshandelns am Fallbeispiel des Landesrechnungshofes

*Christian Koch, Direktor beim Rechnungshof Berlin a.D.*

Christian Koch ist Jurist und Direktor des Landesrechnungshofes Berlin a.D. Im schriftlichen Interview erläutert er die Aufgaben und Kompetenzen des Rechnungshofes von Berlin sowie dessen Beitrag zu einer modernen öffentlichen Verwaltung. Weiterhin skizziert er die größten Herausforderungen, vor die das Wirtschaftlichkeitsprinzip die öffentlichen Verwaltungen heute stellt.

### Der Rechnungshof Berlin übt Finanzkontrolle über die Berliner Öffentliche Verwaltung aus – er ist dabei dem Gesetz verpflichtet, nicht aber der Regierung. Was sind die genauen Aufgaben und Kompetenzen des Rechnungshofes?

Der Rechnungshof von Berlin (RH) prüft gem. Art. 95 der Verfassung von Berlin (VvB) die Haushalts- und Vermögensrechnung sowie die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins. Man könnte ganz vereinfacht sagen: Die Prüfungen des RH erstrecken sich auf alles, was Berlin etwas kostet oder etwas kosten kann; es gibt keine prüfungsfreien Räume.

Die Prüfung der Rechnung (Haushalt und Vermögen) darf nicht so verstanden werden, dass der RH selbst nachrechnet. Das war früher vor Einführung der Informationstechnik (IT) zwar der Fall. Seitdem prüft der RH aber vor allem, ob das IT-Verfahren geeignet, sicher und wirtschaftlich ist. Darüber hinaus achtet der RH im Rahmen seiner Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung, ob die Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind.

Damit bin ich bei beiden Maßstäben der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung: Ordnungsmäßigkeit, d.h. die Einhaltung von Gesetzen und sonstigen Vorschriften, und Wirtschaftlichkeit, d.h. eine angemessene Relation zwischen dem angestrebten Zweck und den eingesetzten Ressourcen. Die Wirtschaftlichkeit steht bei den Prüfungen im Vordergrund.

Über die Prüfungsaufgaben hinaus kann der RH das Abgeordnetenhaus, den Senat oder einzelne Verwaltungen auf Grund seiner Prüfungserfahrungen auch beraten. Eine Prüfung der betreffenden Maßnahme ist dafür nicht erforderlich. Außerdem ist er berechtigt, sich vor Maßnahmen mit erheblicher finanzieller Tragweite zu äußern. Dies setzt allerdings voraus, dass der RH, wie gesetzlich vorgeschrieben, rechtzeitig unterrichtet wird.

## Wie ist sichergestellt, dass es keine Störungen oder Einflussnahmen bei der Arbeit der Rechnungshöfe gibt?

Der RH ist gem. Art. 95 VvB eine unabhängige, nur dem Gesetz unterworfenen oberste Landesbehörde. Das bedeutet, dass weder das Abgeordnetenhaus noch der Senat dem RH Anweisungen erteilen dürfen. Dies betrifft insbesondere Adressaten, Zeitpunkt und Gegenstand von Prüfungen. Abgeordnetenhaus und Senat können an den RH lediglich Prüfungsersuchen richten. Der RH ist kraft Gesetzes berechtigt, seine Prüfungen zu beschränken und Bereiche ungeprüft zu lassen.

Die institutionelle Unabhängigkeit reicht allerdings nicht aus. Gemäß Art. 95 VvB sind deshalb die Mitglieder des RH richterlich unabhängig und daher ebenfalls nicht weisungsgebunden. Mitglieder sind die Präsidentin, der Vizepräsident und die Direktorinnen/Direktoren.

## Es ist nicht ganz deutlich, welcher der drei Gewalten (Judikative, Legislative, Exekutive) die Rechnungshöfe/Landesrechnungshöfe zuzuordnen sind oder ob sie außerhalb und für sich stehen. Ergibt sich aus dieser Sonderstellung die starke Stellung der Rechnungshöfe?

Die starke Stellung der Rechnungshöfe ergibt sich bereits aus der jeweiligen Verfassung, wie ich es für Berlin dargestellt habe. Im Übrigen ist zu beachten, dass ein Rechnungshof aus zwei Bereichen besteht:

Die Präsidialabteilung, die mit der Zentralabteilung einer anderen obersten Behörde vergleichbar und für den sog. Inneren Dienst zuständig ist, also für Personal-, Rechts-, Haushalts- und Verwaltungs- sowie darüber hinaus für Grundsatzangelegenheiten. Dieser Teil des RH nimmt also exekutive Aufgaben wahr.

Der andere Bereich ist für die Kernaufgaben des RH zuständig, also insbesondere für die Prüfungstätigkeit. Er ist in Prüfungsgebiete aufgeteilt, die von den unabhängigen Mitgliedern geleitet werden. Wesentliche Entscheidungen wie über Prüfungsmitteilungen an die geprüften Stellen und der Abschluss der Prüfungen werden kollegial getroffen. Diese Verfahren ähneln teilweise den Abläufen bei Ober- und Obersten Gerichten, ohne aber dass ein RH die geprüften Stellen anweisen oder Sanktionen gegen sie verhängen kann.

Daraus folgt, dass die Rechnungshöfe insoweit keiner der drei staatlichen Gewalten zuzuordnen sind. Wegen Ihrer Rolle im sog. Haushaltskreislauf von Parlament und Regierung spricht man von einer gleichen Distanz zu Legislative und Exekutive.

## Auf welche Weise und mit welchen Verfahren nimmt der Rechnungshof seine ihm zugewiesenen Funktionen wahr?

An erster Stelle steht das Prüfungsverfahren, das die Vorbereitung, Durchführung und Abschluss umfasst.

Die Vorbereitung beginnt mit der Arbeitsplanung. Dabei legen die Prüfungsgebiete die Prüfungsvorhaben fest und stimmen sich vor der endgültigen Beschließung ab. Die Auswahl der Prüfungsgegenstände erfolgt insbesondere nach Risikoerwägungen, d.h. finanzielle Tragweite, Komplexität, Möglichkeit der positiven Einflussnahme oder Vermeidung von prüfungsfreien Räumen. Beispiele sind die Prüfung der Sanierung der Staatsoper, die Instandhaltung und -setzung der öffentlichen Infrastruktur (Gebäude, Straßen, Parks), Organisation der Bürgerämter, Immobilienmanagement, Steuereinnahmen, Zuwendungen im Sozialwesen u.v.m.). Erkenntnisquellen für die Auswahl der Prüfungen sind Beschlüsse der Verwaltungen oder Unternehmen sowie Vorschriften, aber auch die Berichterstattung der Medien. Und nicht zuletzt gibt es auch immer wieder wertvolle Hinweise von Bürgern auf nicht ordnungsgemäßes oder unwirtschaftliches Verhalten.

Ggf. reagiert der RH auch auf aktuelle Entwicklungen von erheblicher Bedeutung und führt hierzu kurzfristig eine außerplanmäßige Prüfung durch.

Die Durchführung einer Prüfung beginnt mit der schriftlichen Ankündigung an die geprüfte Verwaltung oder das Unternehmen. Darin sind insbesondere enthalten: Gegenstand, Zeitraum und Umfang der Prüfung, Namen der Leitung und der Prüfungskräfte sowie die Anforderung vorbereitender Unterlagen wie Organigramm und Geschäftsverteilung. Sodann beginnen die örtlichen Erhebungen. Die geprüften Stellen sind gesetzlich verpflichtet, dem RH alle Unterlagen, die er für erforderlich hält, vorzulegen und ihm die erbetenen Auskünfte zu erteilen.

Nach Abschluss der Erhebungen werden die Ergebnisse der Prüfung ausgewertet: Die Prüfungskräfte erstellen den Entwurf einer Prüfungsmitteilung (PM), die an die geprüfte Stelle oder eine Aufsichtsbehörde oder gegebenenfalls an weitere Stellen adressiert. In dem Entwurf der PM sind die nicht unwesentlichen Beanstandungen sowie Erwartungen aufgeführt. Über weitere Sachverhalte oder Hintergründe von dem Entwurf der PM verfassen die Prüfungskräfte einen Prüfungsvermerk.

Über den PM-Entwurf entscheidet das sog. „Kleine Kollegium“. Es besteht aus der Leitung des Prüfungsgebiets, das die Prüfung durchgeführt hat, und einer weiteren Prüfungsgebietsleitung nach der Geschäftsverteilung. Die „Kleinen Kollegien“ entscheiden einstimmig. Anderenfalls tritt die Präsidentin dem „Kleinen Kollegium“ bei, das dann mit einer Mehrheit der Stimmen beschließt.

Die geprüften Stellen und gegebenenfalls weitere Adressaten der PM sind verpflichtet, gegenüber dem RH innerhalb der von ihm gesetzten Frist Stellung zu nehmen. Soweit Beanstandungen nicht ausgeräumt oder anerkannt werden, findet ein Prüfungsschriftwechsel statt. Aus der Antwort zu Frage 3 folgt, dass der RH dabei allein auf die Überzeugungskraft seiner Argumente angewiesen ist.

Wenn weiterer Schriftwechsel nicht mehr erforderlich oder nicht erfolgsversprechend ist, kann die Prüfung abgeschlossen werden. Dies ist der Fall, wenn die Beanstandungen des RH (im Wesentlichen) ausgeräumt sind. Über den Abschluss der Prüfung entscheidet wiederum das „Kleine Kollegium“.

Anderenfalls stellt sich die Frage, ob die verbliebenen Beanstandungen gewichtig genug sind, um das Abgeordnetenhaus hierüber zu informieren. Maßstab hierfür ist, ob das Parlament von dem Sachverhalt Kenntnis haben sollte, wenn es über die Entlastung des Senats, also der Regierung beschließt (Entlastungsrelevanz). Dies ist insbesondere der Fall bei unwirtschaftlichem Verhalten mit erheblichen finanziellen Nachteilen und/oder erheblichen Verstößen gegen Gesetze oder andere Vorschriften. Der RH unterrichtet dann das Abgeordnetenhaus zumeist in seinem Jahresbericht über die Prüfung der Haushaltsführung und Haushaltsrechnung.

Über den Jahresbericht und gegebenenfalls Sonderberichte entscheidet das „Große Kollegium“. Grundlage sind die von dem zuständigen Mitglied eingebrachten Beitrags- bzw. Berichtsentwürfe, die zuvor an die geprüften Stellen mit der Möglichkeit zur Stellungnahme gesandt worden sind. Nach Beratung und Beschlussfassung durch das „Große Kollegium“ wird der Jahresbericht dem Abgeordnetenhaus vorgelegt und gleichzeitig dem Senat zur Stellungnahme zugeleitet.

Hieran folgt das sog. Parlamentarische Verfahren. Der Jahresbericht wird über den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses an den Unterausschuss „Haushaltskontrolle“ überwiesen, der darüber befindet, ob Auflagen oder Missbilligungen gegen den Senat verhängt werden oder ob der Vorgang erledigt ist. Die Abgeordneten folgen in fast allen Fällen den Feststellungen und Vorschlägen des RH. Die vom Abgeordnetenhaus beschlossenen Auflagen und Missbilligungen sind Bestandteil seines Beschlusses über die Entlastung des Senats. Die Senatsverwaltungen haben sodann zu berichten, inwieweit sie den Missbilligungen und Auflagen nachgekommen sind. Die Entlastung des RH durch das Abgeordnetenhaus erfolgt gesondert.

Auch die Vorlage des Entwurfs des Haushaltsplans an das Abgeordnetenhaus weist für den RH Besonderheiten auf. Der Haushaltsplan des RH ist zwar dessen Bestandteil. Der Senat muss aber dessen Vorlage unverändert dem Abgeordnetenhaus weiterleiten, ohne – im Gegensatz zu anderen Teilplänen – etwas ändern zu können. Der Senat kann hierzu lediglich abweichende Ansichten mitteilen, ohne den Haushalt des RH abändern zu können.

Die Verfahren im „Großen Kollegium“ betreffen nicht nur die Berichterstattung an das Abgeordnetenhaus. Das Große Kollegium entscheidet auch über wesentliche Angelegenheiten des RH wie die Geschäftsordnung, die Prüfungsordnung und Arbeitsanweisungen. Damit wird dem RH als ein unabhängiges Organ der Finanzkontrolle mit kollegialer Arbeitsweise Rechnung getragen.

## **Eine moderne öffentliche Verwaltung ist ein bürgernaher, offener und verantwortungsbewusster Öffentlicher Dienst. Wie können die Rechnungshöfe dazu beitragen, dass dem so ist?**

Die Rechnungshöfe tragen hierzu mit ihrer Prüfungstätigkeit bei. Ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Verhalten ist für mich ohne Verantwortungsbewusstsein nicht vorstellbar. Die Ausgaben der Öffentlichen Verwaltung sowie sie selbst werden durch Steuer- und damit fremde Mittel finanziert, die ihr letztlich anvertraut sind. Dies ist ein wesentlicher Unterschied zu Unternehmen, deren Geschäftstätigkeit aus eigenen Mitteln bestritten wird. Aber auch die Einnahmen für die öffentliche Verwaltung sind in diesem Zusammenhang wichtig. Dabei prüft der RH, ob die Einnahmen rechtzeitig und vollständig erzielt wurden. Dies ist für die Steuerverwaltung angesichts des außerordentlich komplizierten Steuerrechts sehr schwer. Der RH prüft daher auch, inwieweit die Senatsverwaltung mit Vorgaben zu einer einfacheren und besseren Handhabung beitragen kann. Zudem hat der RH in seinen Jahresberichten mehrfach eine Vereinfachung des Steuerrechts angemahnt und den Senat zu entsprechenden Initiativen auf Bundesebene aufgefordert. Der RH beanstandet auch Fehler, durch die die öffentliche Hand einen finanziellen Vorteil erlangt hat. Dies gilt nicht nur für steuerrechtliche Fälle, sondern auch für die Erhebung von Gebühren und Entgelten. Hier hat der RH in der Vergangenheit Fehler aufgezeigt, die zu deutlichen Reduzierungen der Abgaben und damit Entlastung der Bürger geführt haben. Insofern ist der RH selbst auch „bürgernah“ tätig geworden. Die Bürgernähe spielt aber auch bei den Organisationsprüfungen eine Rolle. Dabei wird geprüft, ob die Verfahrensabläufe der Öffentlichen Verwaltung oder Unternehmen wirtschaftlich sind, d.h. einfach und ohne vermeidbaren Aufwand wie mehrfache Zuständigkeiten, Doppelarbeit oder entbehrliche Arbeitsschritte. Dadurch wird nicht nur der finanzielle, sondern auch der zeitliche Aufwand reduziert; beides kommt auch den Bürgern zugute.

Für sachgerechte Prüfungen durch die Rechnungshöfe ist ein transparentes und damit offenes Verhalten und Verfahren bei den geprüften Stellen unerlässlich. Wenn der RH insoweit Mängel feststellt, ist dies allein Grund für eine Beanstandung, auch wenn sich letztlich herausstellt, dass die geprüfte Stelle ordnungsgemäß und wirtschaftlich gehandelt hat. In diesem Zusammenhang weist der RH auch darauf hin, dass transparente Verfahren das Risiko von Korruption reduzieren. Denn bei der Korruption versuchen beide Seiten, möglichst verdeckt und für andere nicht bemerkbar zu handeln.

## Verwaltungen sind verpflichtet, wirtschaftlich zu handeln. Was sind für Verwaltungen und Kommunen typischerweise die größten Herausforderungen an das Wirtschaftlichkeitsprinzip?

Als erste Herausforderung fällt mir nicht zuletzt wegen meines früheren Geschäftsbereichs die Informations- und Kommunikationstechnik (IuK) ein. In diesem Wirtschaftszweig ist der Innovationszyklus sehr kurz; er dauert nicht länger als wenige Jahre. Oftmals braucht die Öffentliche Verwaltung von der Planung bis zum Echteinsatz nahezu ebenso lange Zeit. Das bedeutet, dass zum Zeitpunkt des Echteinsatzes die eingesetzte IuK schon bald wieder veraltet ist. Hinzu kommt, dass es für die Öffentliche Verwaltung außerordentlich schwierig ist, in diesem Bereich qualifiziertes Personal zu gewinnen. Dies liegt an dem vergleichsweise hohen Gehaltsniveau der Wirtschaftsunternehmen für hoch qualifizierte IT-Experten. Da kann die Öffentliche Verwaltung einschließlich des IT-Dienstleiters Berlins (ITDZ) nicht mithalten. Die Beauftragung von Privatunternehmen macht aber eigenen Sachverstand nicht überflüssig, will man eine sachgerechte Vergabe und ein angemessenes Controlling gewährleisten.

Nicht nur IT-Verfahren können außerordentlich komplex und langwierig sein. Dies gilt auch für Bauvorhaben. Ein Beispiel hierfür ist die Sanierung der Staatsoper, über deren Prüfung der RH dem Abgeordnetenhaus berichtet hat. Auch im Baubereich besteht bei der Gewinnung und dem „Behalten“ von qualifiziertem Personal eine Konkurrenz mit Architekten und Bauunternehmen, allerdings nicht in dem Maße wie bei IuK-Fachleuten.

Eine weitere Herausforderung ist der bereits zu Frage 5 erörterte Steuerbereich. Neben der komplizierten Rechtsmaterie gibt es auch hier Schwierigkeiten mit dem IuK sowie eine Konkurrenz um das Personal insbesondere mit Steuerberatungsbüros.

Zusammengefasst lässt sich sagen: Die größten Herausforderungen an die Wirtschaftlichkeit sind die Bereiche mit komplexen Rechtsvorschriften, langwierigen Verfahren, neuer IuK und Konkurrenz um das Personal. Letztere gewinnt aber für die weiteren Bereiche (z.B. Lehrkräfte an den Schulen) zunehmend an Bedeutung: Von mehr als 100.000 Beschäftigten in der Verwaltung Berlins scheiden in den nächsten Jahren mehr als 20.000 altersbedingt aus. Hinzu kommt der bereits schon jetzt wachsende allgemeine Mangel an Fachkräften. Dies führt dazu, dass weitere Bereiche der Öffentlichen Verwaltung gegenüber Wirtschaftsunternehmen konkurrenzfähig sein bzw. bleiben müssen. Hier gibt es noch eine Menge zu tun.

## Literatur

Als weitere Lektüre empfehle ich die Webseiten des Bundesrechnungshofes ([www.bundesrechnungshof.de](http://www.bundesrechnungshof.de)) und des Rechnungshofs von Berlin ([www.berlin.de/rechnungshof](http://www.berlin.de/rechnungshof)).

© Europäische Akademie Berlin e.V., Dezember 2017  
Der Artikel gibt die Auffassung des Autors wieder.

## Kontakt

Europäische Akademie Berlin e.V.  
Bismarckallee 46/48  
14193 Berlin  
+49 30 8959510  
[eab@eab-berlin.eu](mailto:eab@eab-berlin.eu)  
[www.eab-berlin.eu](http://www.eab-berlin.eu)