

INHALTSVERZEICHNIS

1 EINLEITUNG.....	1
1.1 Aufgabenstellung und Abgrenzung des Themas.....	1
1.2 Vorgehensweise.....	6
2 ALLGEMEINE GRUNDLAGEN DER FINANZKONTROLLE.....	9
2.1 Die historische Entwicklung der Finanzkontrolle	9
2.2 Finanzkontrolle als Element und Ausfluß des Demokratiedankens.....	10
2.3 Der Begriff der Finanzkontrolle.....	11
2.4 Die Finanzkontrolle als Bestandteil des Haushaltskreislaufs	13
2.5 Der Status der Finanzkontrolle.....	13
2.6 Die Rechtsgrundlagen der Finanzkontrolle	15
2.7 Die Organe der Finanzkontrolle	17
2.8 Die Rechtsstellung der Rechnungshöfe und ihrer Mitglieder.....	19
2.9 Die innere Organisation der Rechnungshöfe	22
3 FUNKTIONSWEISE DER FINANZKONTROLLE DURCH DIE RECHNUNGSHÖFE	24
3.1 Aufgaben	24
3.2 Ziele	27
3.3 Prüfungsobjekte	28
3.4 Umfang und Grenzen der Prüfungstätigkeit	29
3.4.1 Grundsatz der Lückenlosigkeit.....	30
3.4.2 Durchbrechungen der prinzipiellen Lückenlosigkeit	31
3.5 Prüfungsmaßstäbe/Kontrolldimensionen	34
3.5.1 Ordnungsmäßigkeit.....	34
3.5.2 Wirtschaftlichkeit	35
3.5.3 Erfolg	39
3.6 Prüfungsarten.....	41
3.7 Prüfungsformen und -methoden.....	43

3.8 Mitwirkungs-, Prüfungs- und Beratungskompetenzen	47
3.8.1 Spezielle Mitwirkungs- und Anhörungsrechte.....	47
3.8.2 Sonderprüfungsrechte	48
3.8.3 Beratungsrechte des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung	49
3.9 Zeitpunkt der Kontrolle.....	50
3.10 Vorprüfung	51
3.10.1 Uneinheitlichkeit der Vorprüfung beim Bund und in den Ländern	51
3.10.2 Grenzstellung der Vorprüfung zwischen Verwaltung und Rechnungshof.....	52
3.10.3 Aufgaben der Vorprüfung	53
3.11 Kollegiale Entscheidungsfindung und Beschlußfassung	54
3.12 Personalstruktur.....	56
3.13 Informationsübermittlung durch die Rechnungshöfe.....	58
3.14 Statistische Auswertung der Mitteilungen und Bemerkungen des Bundesrechnungshofes... 60	
3.15 Stärken-/Schwächenprofil der Rechnungshöfe.....	61
3.15.1 Stärken der Rechnungshöfe.....	63
3.15.2 Weder Stärken noch Schwächen der Rechnungshöfe	66
3.15.3 Schwächen der Rechnungshöfe.....	68
3.15.4 Fazit der Stärken-/Schwächenanalyse	72
4 INSTRUMENTE ZUR STEIGERUNG DER EFFIZIENZ IN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG	73
4.1 Ausgliederung bzw. Privatisierung.....	74
4.2 Andere effizienzorientierte Reformansätze.....	78
4.2.1 Organisationsänderungen (Kosten-/Verantwortungszentren)	78
4.2.2 Prozeßkostenrechnung	80
4.2.3 Gemeinkostenwertanalyse.....	83
4.2.4 Benchmarking	85
4.2.5 Haushaltsflexibilisierung und -globalisierung.....	87
4.2.6 Entlohnungskonzepte	90
4.3 Bewertung der vorgestellten effizienzsteigernden Instrumente	92
5 AUSGLIEDERUNG UND PRIVATISIERUNG.....	95
5.1 Motive und Ziele bei Ausgliederungen und Privatisierungen	95
5.1.1 Einzelwirtschaftlich-organisationsbezogene Motive.....	97
5.1.2 Budgetbezogene Motive.....	100
5.1.3 Gesamtwirtschaftliche Motive	101

5.2 Formen und Modelle der Ausgliederung und Privatisierung	102
5.2.1 Der Begriff der Ausgliederung.....	102
5.2.1.1 Ausgliederungen (i.w.S.).....	103
5.2.1.2 Ausgliederungen (i.e.S.).....	104
5.2.2 Rechts- und Organisationsformen von Ausgliederungen mittels öffentlicher und gemischtwirtschaftlicher Unternehmen und ihre Abgrenzung zum privaten Sektor.....	106
5.2.2.1 Öffentliche Betriebe (Regiebetrieb, Eigenbetrieb).....	109
5.2.2.2 Sondervermögen	110
5.2.2.3 Unternehmen des öffentlichen Rechts.....	112
5.2.2.4 Unternehmen des privaten Rechts	113
5.2.3 Die unterschiedlichen Ausprägungsformen der Privatisierung	114
5.2.3.1 Materielle Privatisierung	115
5.2.3.2 Formelle Privatisierung	117
5.2.3.3 Vermögensprivatisierung	120
5.2.3.4 Leistungsprivatisierung	122
5.2.3.5 Fazit zu den Privatisierungsformen	124
5.2.4 Der Zusammenhang zwischen Ausgliederung und Privatisierung, Outsourcing und Contracting-out	124
5.2.4.1 Zur Ausgliederung.....	127
5.2.4.2 Zur Privatisierung.....	127
5.2.4.3 Zum Outsourcing.....	128
5.2.4.4 Zum Contracting-out.....	130
5.2.4.5 Ergebnis der Abgrenzung.....	133
5.3 Zur Entwicklung und Bedeutung von Privatisierungen	134
5.3.1 Die Bedeutung der jeweiligen gesellschaftlichen Situation	134
5.3.2 Der Einfluß der politischen Grundeinstellung.....	134
5.3.3 Praktische Privatisierungsmöglichkeiten auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene	136
5.3.3.1 Privatisierungsbilanz des Bundes.....	136
5.3.3.2 Privatisierungschancen auf Landesebene	139
5.3.3.3 Privatisierungschancen auf kommunaler Ebene.....	139
5.4 Gewichtung der unterschiedlichen Gestaltungsvarianten bei Ausgliederungen und Privatisierungen	140
6 AUSWIRKUNGEN DER FORMELLEN UND MATERIELLEN PRIVATISIERUNG AUF DIE ÖFFENTLICHE FINANZKONTROLLE	141
6.1 Die Veränderungen im Kontrollgefüge	142
6.2 Die Kontrolle von Beteiligungsunternehmen durch den öffentlichen Träger	146
6.2.1 Die Beteiligungsverwaltung.....	146
6.2.1.1 Die Aufgaben der Beteiligungsverwaltung	146
6.2.1.2 Die Arbeit der Beteiligungsverwaltung.....	146
6.2.1.3 Das Steuerungs- und Überwachungsinstrumentarium der Beteiligungsverwaltung	149
6.2.2 Der Aufsichtsrat	150
6.2.2.1 Die Aufgaben des Aufsichtsrates	150
6.2.2.2 Die Informationsmöglichkeiten des Aufsichtsrates.....	152
6.2.2.3 Die Mandatsträger des Staates im Aufsichtsrat.....	152
6.2.2.4 Die Bedeutung der Aufsichtsratskompetenzen für die Rechnungshöfe	154

6.3 Die Kontrolle durch externe Organe	154
6.3.1 Die Abschlußprüfer.....	155
6.3.1.1 Die Aufgaben des Abschlußprüfers	155
6.3.1.2 Die mangelnde Unabhängigkeit des Abschlußprüfers	156
6.3.1.3 Die Prüfungsmaßstäbe und -grundsätze bei der Abschlußprüfung	157
6.3.1.4 Die Prüfung und Berichterstattung im Rahmen der erweiterten Abschlußprüfung.....	158
6.3.2 Die Rechnungshöfe	163
6.3.4 Die Parlamente	166
6.4 Die Kontrolle der wirtschaftlichen Betätigung durch die Rechnungshöfe	168
6.4.1 Die Grundlagen der Betätigungsprüfung	168
6.4.1.1 Gegenstand der Betätigungsprüfung	168
6.4.1.2 Objekt der Betätigungsprüfung	170
6.4.1.3 Beurteilungsmaßstab der Betätigungsprüfung	171
6.4.2 Das örtliche Unterrichtsrecht der Rechnungshöfe.....	172
6.4.3 Konkretisierung der Betätigungsprüfung durch ergänzende Vorschriften des Haushaltsrechts.....	174
6.4.4 Charakteristische Merkmale der Betätigungsprüfung	176
6.4.4.1 Aufspaltung der Prüfungsstruktur	176
6.4.4.2 Prüfungsinhalte.....	179
6.4.4.3 Prüfungsumfang und -dichte	180
6.4.4.4 Prüfungsorganisation.....	181
6.4.4.5 Kooperation zwischen Bundesrechnungshof und Landesrechnungshöfen	182
6.4.5 Prüfungsmaßstäbe	183
6.4.5.1 Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Erfolg	183
6.4.5.2 Schwierigkeiten bei der inhaltlichen Konkretisierung der Prüfungsmaßstäbe	184
6.4.5.3 Probleme im Zusammenhang mit der Anwendung der Prüfungsmaßstäbe.....	186
6.4.5.4 Bewertung der Prüfungsmaßstäbe	192
6.4.6 Prüfungsablauf	193
6.4.6.1 Phase 1: Voruntersuchung.....	193
6.4.6.2 Phase 2: Örtliche Erhebung in der Beteiligungsverwaltung.....	194
6.4.6.3 Phase 3: Unmittelbare örtliche Unterrichtung im Unternehmen	195
6.4.6.4 Phase 4: Schlußbesprechung	198
6.4.6.5 Phase 5: Prüfungsniederschrift	198
6.4.6.6 Bewertung des Prüfungsablaufs	199
6.4.7 Prüfungsstrategien und -orientierung.....	200
6.4.7.1 Zum allgemeinen Wandel der Prüfungsstrategien der Rechnungshöfe.....	200
6.4.7.2 Flexibilität der Prüfungskonzepte	202
6.4.7.3 Bewertung der Prüfungsstrategien und -orientierung.....	204
6.4.8 Grundsätzliche Bewertung der Betätigungsprüfung im Vergleich zur Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung.....	205
6.4.8.1 Einschränkung der öffentlichen Finanzkontrolle in der Theorie.....	206
6.4.8.2 Einschränkung der öffentlichen Finanzkontrolle in der Praxis	208
6.4.8.3 Abschließende Beurteilung der modernen Form der Betätigungsprüfung	210
6.5 Besondere Prüfungsrechte der Rechnungshöfe	212
6.5.1 Die Zuwendungsprüfung der Rechnungshöfe.....	212
6.5.2 Die Kontrolle von gesetzlich begründeten öffentlichen Zuschüssen und Garantien durch die Rechnungshöfe.....	213

6.6 Praktische Beispiele für formelle und materielle Privatisierung	214
6.6.1 Fall 1: DFS Deutsche Flugsicherung GmbH.....	215
6.6.1.1 Die Ausgangslage.....	215
6.6.1.2 Auswirkungen der Organisationsprivatisierung auf den Bundesrechnungshof.....	220
6.6.2 Fall 2: Die Bahnreform	221
6.6.2.1 Die Ausgangslage.....	221
6.6.2.2 Der Wandel der Prüfungsrechte und -aufgaben des Bundesrechnungshofs.....	223
6.6.3 Fall 3: Die Postreform	226
6.6.3.1 Die Ausgangslage.....	226
6.6.3.2 Die Auswirkungen der Privatisierungen auf den Bundesrechnungshof.....	229
6.6.4 Fall 4: Deutsche Lufthansa AG.....	231
6.6.4.1 Die Ausgangslage.....	231
6.6.4.2 Probleme bei der Vollprivatisierung und Auswirkungen auf den Bundesrechnungshof.....	233
6.6.5 Fazit der Fallbeispiele	235
6.7 Veränderungen des Stärken-/Schwächenprofils der Rechnungshöfe als Folge von Privatisierungen	236
6.7.1 Freisetzung von Prüfungskapazitäten.....	236
6.7.2 Verdrängung von Ordnungsmäßigkeitskontrollen zugunsten von Wirtschaftlichkeitskontrollen	237
6.7.3 Deutlicheres Bemühen um Zukunftsorientierung	237
6.7.4 Wachsende Bedeutung betriebswirtschaftlicher Kenntnisse	238
6.7.5 Verbesserung der Motivation.....	239
6.7.6 Bedeutungsverlust von Tradition und Erfahrung.....	239
6.7.7 Geringere Bedeutung von Veröffentlichungen	240
6.7.8 Größere Distanz zum privatisierten Unternehmen	240
6.7.9 Bewertung der Veränderungen des Stärken-/Schwächenprofils	241
7 ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK	242