

Inhaltsübersicht

Einleitung	1
A. Die aktuelle Verschuldungssituation	1
B. Gang der Untersuchung.....	3
1. Teil: Die Finanzkontrolle.....	5
A. Finanzkontrolle als Oberbegriff	6
I. Der Begriff der Finanzkontrolle	6
II. Das System der Finanzkontrolle	7
1. Die interne Finanzkontrolle.....	7
2. Die externe Finanzkontrolle	9
a) Kontrolle durch die Rechnungshöfe	10
b) Kontrolle durch die Parlamente.....	10
c) Kontrolle durch die Öffentlichkeit.....	12
III. Die Funktion der Finanzkontrolle.....	13
B. Finanzkontrolle durch die Rechnungshöfe	15
I. Die Rechnungshöfe – ein Überblick	15
1. Die historische Entwicklung der externen Finanzkontrolle.....	15
2. Das duale Modell der externen Finanzkontrolle	17
3. Die Unterstützung durch das Vorprüfungswesen	18
II. Normative Grundlagen der Rechnungshofkontrolle.....	19
1. Die rechtliche Verankerung in den Landesverfassungen.....	20
2. Normative Grundlagen auf einfachgesetzlicher Ebene.....	21
a) Das Haushaltsgrundsatzgesetz	21
b) Ausformung auf Landesebene.....	22
III. Die Organisation der Rechnungshöfe.....	23
1. Die richterliche Unabhängigkeit	23
a) Richterliche Unabhängigkeit der Mitglieder	24
b) Richterliche Unabhängigkeit des Rechnungshofes	27

2. Die Kollegialverfassung	28
IV. Die Kontrollaufgaben der Rechnungshöfe	30
1. Prüfung	30
a) Der Begriff der Prüfung	30
b) Der Gang der Prüfung	31
c) Die zeitliche Dimension der Prüfung	32
d) Die Gegenstände der Prüfung	35
aa) Rechnungsprüfung	35
bb) Die Kontrolle der Haushalts- und Wirtschaftsführung	35
(a) Der Begriff der Haushalts- und Wirtschaftsführung	38
(b) Das Prinzip der Lückenlosigkeit der Finanzkontrolle	39
(c) Adressaten der Kontrolle	41
2. Die Möglichkeit der einfachgesetzlichen Kompetenzerweiterung	43
a) Beratung durch die Rechnungshöfe	43
aa) Inhalt einer Beratungstätigkeit	45
bb) Die kontroverse Betrachtung der Beratungstätigkeit	46
b) Sonderberichte nach § 99 LHO	48
c) Zulässigkeit von verbindlichen parlamentarischen Ersuchen?	49
V. Die Maßstäbe der Kontrolle	51
1. Ordnungsmäßigkeit	52
2. Rechtmäßigkeit	52
3. Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit	54
a) Sparsamkeit als Bestandteil des Minimalprinzips	56
b) Anwendungsprobleme bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung	58
c) Erfolgskontrolle	62
d) Verfassungsrang des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes?	64
VI. Finanzkontrolle bei politischen Entscheidungen	68
1. Der Begriff der politischen Entscheidung	68
2. Kritische Würdigung der Neutralitätsthese	70
VII. Berichte der Rechnungshöfe	74
1. Der jährliche Finanzkontrollbericht	75
a) Inhalt des Finanzkontrollberichts	75
b) Funktion des Berichts	76
c) Zulässigkeit der eigenständigen Veröffentlichung des Berichts ...	79
2. Ergebnisbericht	81

3. Veröffentlichung gemeinsam gebildeter Maßstäbe	82
VIII. Die institutionellen Garantien der Landesverfassungen	83
1. Bestandsgarantie.....	85
2. Die funktionale Verfassungsgarantie	85
a) Anspruch auf funktionsgerechte Ausstattung.....	87
b) Informations- und Zutrittsrechte.....	88
IX. Der Status der Rechnungshöfe	89
1. Die Stellung im System der Gewaltenteilung	89
a) Rechnungshöfe als Teil der Legislative?	90
b) Rechnungshöfe als Teil der Judikative?	91
c) Rechnungshöfe als Teil der Exekutive?	92
d) Rechnungshöfe als vierte Gewalt?	93
e) Rechnungshöfe als Einrichtung ‚sui generis‘	94
2. Verfassungs-organschaftlicher Status der Rechnungshöfe	95
a) (Oberste) Verwaltungsbehörde?	95
b) Verfassungsorgan?.....	97
aa) Die ablehnende Auffassung in der Literatur	99
bb) Eigene Stellungnahme.....	101
c) Konsequenzen.....	107
2. Teil: Die Verschuldung der Länder.....	109
A. Die Schuldenpolitik der Länder.....	109
I. Rechtlicher Maßstab der Schuldenpolitik	110
1. Begriff und Ziele einer Schuldenpolitik.....	110
2. Träger der Schuldenpolitik.....	111
3. Belastungswirkungen einer (steigenden) Verschuldung.....	112
4. Der Finanzplanungsrat als koordinierende Schnittstelle.....	114
5. Gesetzliche Rahmenbedingungen der Schuldenpolitik.....	115
a) Verfassungsrechtliche Vorgaben	115
aa) Der Begriff des Kredits.....	116
bb) Staatsschuldenrechtliche Direktiven des Art. 109 Abs. 2 GG.....	118
cc) Landesverfassungsrechtliche Kreditbegrenzungsvorschriften	121

(a) Inhaltliche Nachbildungen des	
Art. 115 Abs. 1 S. 2 GG a. F.....	121
(aa) Regelungsgehalt	121
(bb) Modifizierende Nachbildungen	122
(b) Eigenständige Kreditbegrenzungsregeln.....	123
(c) Darlegungslast	125
b) Resümee.....	126
II. Schuldenpolitische Realitäten in den Ländern.....	127
1. Fünfziger Jahre	130
2. Sechziger Jahre.....	130
a) Vom Jahre 1960 bis zur ersten Wirtschaftskrise	130
b) Die Wirtschaftskrise der Jahre 1966/67	131
c) Wirtschaftlicher Aufschwung ab dem Jahre 1968.....	132
3. Siebziger Jahre	133
a) Wachstumsphase ab dem Jahre 1970	133
b) Rezessionsphase ab dem Jahre 1974	134
c) Die kurze Periode einer (geplanten) Konsolidierung der Jahre 1976/77	136
d) Erneute expansive Finanzpolitik ab den Jahren 1978/79.....	137
4. Achtziger Jahre.....	138
a) Phase des wirtschaftlichen Abschwungs	138
b) (Schwankende) Erholung der Wirtschaft ab dem Jahre 1983	140
c) Die konjunkturelle Boomphase der Jahre 1988/89.....	141
5. Neunziger Jahre	142
a) Die Wiedervereinigung.....	142
b) Konjunktureller Abschwung im Jahre 1993.....	143
c) Die wirtschaftliche Entwicklung im Jahre 1994.....	144
d) Konjunkturelle Schwächephase in den Jahren 1995/96	145
e) Konjunkturelle Erholung ab dem Jahre 1997	145
6. Der Zeitraum seit der Jahrtausendwende	146
a) Fortgesetzte wirtschaftliche Erholung im Jahre 2000	146
b) Konjunkturelle Schwankungen in den Jahren 2001 bis 2005	147
c) Die wirtschaftliche und finanzpolitische Entwicklung seit dem Jahre 2006	149
7. Fazit	150

B. Gründe für die Verschuldung	151
I. Verfassungsnormative Ursachen	151
1. Steuerungsschwäche der Kreditbegrenzungsvorschriften	151
2. Schwache gerichtliche Kontrolldichte	153
a) Das Urteil des Landesverfassungsgerichtshofs Berlin	154
b) Die Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Nordrhein-Westfalen.....	157
II. Akteursspezifische Ursachen	159
1. Die Ansätze der Neuen Politischen Ökonomie	160
2. Der Wandel des Parlamentarismus	162
a) Auswirkungen auf die Haushaltsbewilligung.....	163
b) Auswirkungen auf die parlamentarische Finanzkontrolle.....	164
III. Fazit.....	165
3. Teil: Rechnungshöfe und Staatsschuldenpolitik	167
A. Die Verschuldungsentwicklung aus der Sicht der Finanzkontrolle	169
I. Allgemeine Verschuldungsentwicklung.....	169
1. Nordrhein-Westfalen	171
a) Die Entwicklung der Verschuldung.....	171
b) Der nordrhein-westfälische Rechnungshof im Wandel	173
c) Fazit.....	176
2. Saarland	177
a) Entwicklung von 1970 bis 1993: Der Gang in die extreme Haushaltsnotlage	178
b) Entwicklung von 1994 bis 1998: Die erste Phase der Konsolidierung.....	181
c) Entwicklung von 1999 bis 2004: Die zweite Phase der Konsolidierung.....	184
d) Entwicklungen seit 2005: Der Wegfall der Bundeshilfen.....	186
e) Fazit.....	187
3. Berlin	188
a) Entwicklung von 1970 bis 1990: Bündische Subventionen.....	188
b) Entwicklung von 1991 bis 1994: Subventionswegfall und Schuldenexplosion	190

c) Entwicklung von 1995 bis 2005: Ein Gang in die extreme Haushaltsnotlage?	192
d) Entwicklungen seit 2006: Erste Konsolidierungserfolge	193
e) Fazit.....	195
4. Bayern.....	196
a) Die Entwicklung der Verschuldung.....	196
b) Die Forderungen des Bayerischen Obersten Rechnungshofes....	198
c) Fazit.....	199
5. Zusammenfassende Betrachtung	199
II. Überschreitungen der Kreditobergrenzen	201
1. Nordrhein-Westfalen	202
2. Saarland	204
3. Berlin	208
4. Resümee	211
B. Die Eindämmungsbemühungen der Rechnungshöfe	212
I. Die Legislative als Adressat der Forderungen	212
1. Die Konkretisierung des Investitionsbegriffs.....	212
a) Die Zugrundelegung von Netto- statt Bruttoinvestitionen	215
b) Der fehlende Einbezug von Desinvestitionen	217
aa) Praktische Auswirkungen der Forderung	218
bb) Die Bildung eines Grundstockvermögens als Gegensteuerungsmaßnahme	219
c) Der fehlende Einbezug von Darlehensrückflüssen und Gewährleistungen	221
d) Die fehlende Anpassung der Wertgrenze	222
2. Globale Minderausgaben.....	223
a) Von der Bodensatztheorie zur Rasenmähermethode.....	224
b) Instrumentalisierung für einen formalen Haushaltsausgleich.....	225
c) Nähe zur Investitionssumme.....	226
II. Die Exekutive als Adressat der Forderungen.....	227
1. Inanspruchnahme fortgeltender Kreditemächtigungen.....	228
a) Die Problematik der Ansammlung fortgeltender Kreditemächtigungen.....	229
b) Die Forderungen der Rechnungshöfe.....	230
c) Aktuelle Entwicklung in den Ländern.....	232

d) Alternative Auslegungsmöglichkeiten des § 18 Abs. 3 S. 1 LHO.....	233
2. Kreditfinanzierte Rücklagen.....	235
a) Die Bildung von Überschüssen	238
b) Die Überführung in die allgemeine Rücklage.....	239
c) Die Inanspruchnahme der Rücklage.....	241
d) Verstoß gegen das Wirtschaftlichkeitsprinzip?.....	243
3. Vorgriffskreditermächtigungen.....	245
4. Nutzung der Kassenverstärkungskredite als Finanzierungskredite ..	249
5. Die Problematik von Ausgaberesten.....	251
6. Alternative Finanzierungsmöglichkeiten	254
a) Leasing- und Konzessionsmodelle	255
aa) Leitlinien der Rechnungshöfe.....	255
bb) Bindung an die staatschuldenrechtlichen Kautelen?.....	258
b) Das sog. „Sale-and-lease-back-Verfahren“	260
aa) Das schleswig-holsteinische Liegenschaftsmodell	262
bb) Der Verkauf an Private	264
cc) Fazit	265
7. Nachteilige Abweichungen vom Haushaltsplan	265
a) Einbringung von Nachtragshaushalten	266
aa) Pflicht zur Einbringung von Nachtragshaushalten bei sich abzeichnenden Mindereinnahmen?.....	267
(a) Das parlamentarische Budgetrecht.....	268
(b) Verletzung des parlamentarischen Budgetrechts?	268
bb) Fazit.....	270
b) Einsatz haushaltswirtschaftlicher Sperren.....	271
III. Resümee.....	273
C. Die Auswirkungen der Föderalismusreform II.....	275
I. Die neue Schuldenregel.....	277
1. Die Komponenten-Trias der neuen Schuldenregel	278
a) Das Verbot einer strukturellen Kreditaufnahme.....	278
b) Die konjunkturelle Komponente	279
c) Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen.....	281
d) Die Übergangsregelung des Art. 143d GG	282

2. Vereinbarkeit der Neuregelung mit der Verfassung	283
a) (Unbeschränkte) Haushaltsautonomie?	285
b) Beeinträchtigung des Gebots der aufgabenadäquaten Finanzausstattung?	288
c) Verletzung der Verfassungsautonomie?	289
3. Fazit	291
II. Das Instrumentarium zur Vermeidung von Sanierungsfällen.....	294
III. Die Implizite Staatsverschuldung	295
1. Grundsätze der Alimentation	296
2. Bestehende und künftige Entwicklung der Versorgungsausgaben...	297
3. Auswirkungen der Föderalismusreform I	301
4. Die Kritik der Rechnungshöfe.....	302
D. Die Konsolidierungsforderungen der Rechnungshöfe im Detail.....	303
I. Möglichkeiten der Einnahmeverbesserungen?.....	304
1. Steuer-/Abgabenerhebung und -erhöhung	304
2. Vermögensprivatisierung von Landesbeteiligungen.....	305
a) Die Prüfungskompetenzen der Rechnungshöfe.....	306
b) Beteiligungsbericht und Forderungen der Rechnungshöfe	308
c) Privatisierungspflicht im Falle des Wegfalls des wichtigen Interesses?	309
II. Einnahmeumschichtungen im System des Länderfinanzausgleichs.....	314
1. Das System des Finanzausgleichs	315
a) Der primäre vertikale Finanzausgleich.....	315
b) Der primäre horizontale Finanzausgleich.....	316
c) Der sekundäre horizontale Finanzausgleich	317
aa) Die Ausklammerung von Teilen der kommunalen Finanzkraft.....	319
bb) Die Berücksichtigung von Sonderbedarfen	320
d) Der sekundäre vertikale Finanzausgleich	321
III. Ausgabenenkungen als zentrales Element einer Konsolidierung	323
1. Reduzierung der Personalausgaben.....	324
a) Die normativen Vorgaben.....	325
b) Exemplarisch: Die heterogene Entwicklung der Ausgaben in den Ländern	326
c) Fazit.....	328

2. Aufgabenkritik und Aufgabenprivatisierung	329
a) Die grundsätzliche Aufgabenkritik.....	329
b) Die Privatisierung von Aufgaben.....	331
3. Abbau von Transferausgaben.....	332
a) Die normativen Vorgaben.....	333
b) Forderungen der Rechnungshöfe.....	334
aa) Der Subventionsbericht als Basis für Konsolidierungsentscheidungen.....	335
bb) Die Notwendigkeit von Erfolgskontrollen.....	336
E. Resümee	339
4. Teil: Möglichkeiten der Kontrollintensivierung	341
A. Intensivierungen unter dem Blickwinkel des geltenden Rechts	341
I. Die Auswirkungen des Neuen Steuerungsmodells	341
1. Das Neue Steuerungsmodell	341
a) Die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung	343
b) Die Einführung des Controlling	344
2. Folgen und Perspektiven für die Rechnungshöfe.....	346
II. Ausschöpfung vorhandener Kompetenzen	348
1. Vermehrte Prüfung der Einnahmen.....	348
2. Verstärkte Evaluierung von Gesetzen.....	349
3. Vermehrte Heranziehung von Sachverständigen	352
B. Reformmöglichkeiten im System der Finanzkontrolle	353
I. Stärkung der Kontrolltätigkeit der Rechnungshöfe.....	353
1. Umstrukturierung des Systems der Mitgliederbenennung.....	354
a) Bedenken gegen eine exekutive Auswahlentscheidung.....	354
b) System eines (stärkeren) legislativen Einbezugs.....	357
2. Einräumung von Klagerechten an die Rechnungshöfe	359
a) Erweiterung des Antragstellerkreises der abstrakten Normenkontrolle	360
b) Verfassungssystematische Bedenken gegen eine Reform?.....	361
c) Kritik und Antikritik	361
d) Fazit	363

3. Ausbau der (Parlaments-)Öffentlichkeit	363
a) Rederecht des Rechnungshofpräsidenten im Plenum.....	364
b) Rederechte der Mitglieder in den Parlamentsausschüssen.....	365
c) Einführung einer Pflicht der Regierung zur Stellungnahme zum Bericht.....	365
d) Effektivierung der Sonderberichterstattung	366
4. Schaffung und Stärkung von Mitwirkungsrechten	367
a) Im Bereich der Haushaltsaufstellung.....	368
aa) Bestehende Mitwirkungsrechte.....	368
bb) Modifikation des § 28 Abs. 3 LHO	370
cc) Erweiterung um verbindliche Mitwirkungsrechte.....	371
(a) Beeinträchtigung der Unabhängigkeit.....	371
(b) Gewaltenteilungsgrundsatz und Verantwortlichkeit der Regierung.....	373
dd) Vetorechte bei offensichtlichen Verfassungsrechts- verstößen.....	376
b) Mitwirkung im Haushaltsvollzug	379
aa) Einräumung von verbindlichen Mitwirkungsrechten.....	379
bb) Einräumung von Vetorechten	381
II. Stärkung weiterer Instanzen.....	383
1. Verbreiterung der Oppositionsbefugnisse	383
2. Stärkung der Rechnungsprüfungsausschüsse.....	384
III. Resümee.....	386

5. Teil: Ergebnisse	387
----------------------------------	------------

Literaturverzeichnis.....	391
----------------------------------	------------

Anhang	427
---------------------	------------