

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Einleitung und Gang der Untersuchung	15
---	----

Zweiter Teil

Die beratende Funktion der Finanzkontrolle von ihren Anfängen im 19. Jahrhundert bis zur Finanzrechtsreform im Jahr 1970	20
---	----

§ 1 Die Anfänge beratender Finanzkontrolle	20
A. Die ersten unabhängigen Rechnungskontrollbehörden	20
B. Die Normierung der Beratungsfunktion der Finanzkontrolle	25
§ 2 Die beratende Funktion der Finanzkontrolle in der Weimarer Republik	29
A. Gesetzliche Grundlagen	29
B. Der Reichssparkommissar als Beratungsinstanz	32
I. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen	32
II. Der Reichskommissar für die Vereinfachung und Vereinheitlichung der Reichsverwaltung	34
III. Der Präsident des Reichsrechnungshofes als Reichssparkommissar	35
1. Der Beschluss des Reichskabinetts zur Einsetzung eines Sparbeauftragten (1922)	35
2. Festigung und Ausbau der Kompetenzen (1923/24)	39
3. Die Zukunft des Reichssparkommissars in der Diskussion (1926)	44
4. Der Vorschlag zur gesetzlichen Normierung der Tätigkeit des Reichssparkommissars	51
5. Überlegungen zur Verschmelzung der Tätigkeiten von Reichssparkommissariat und Reichsrechnungshof (1930/31)	57
§ 3 Die beratende Funktion der Finanzkontrolle zur Zeit des Nationalsozialismus	60
A. Erste Auswirkungen der Diktatur auf die Finanzkontrolle	60
B. Die Zweite Novelle der Reichshaushaltsordnung und das Ende des Reichssparkommissars (1934)	62
C. Die Präsidialabteilung als Beratungsinstanz	67

D.	Entwicklungen nach dem Präsidentenwechsel bis zum Kriegsende (1938–1945)	70
§ 4	Der Wiederaufbau der Finanzkontrolle in der Nachkriegszeit	72
A.	Die Rechnungshöfe in den Besatzungszonen	72
B.	Die beratende Finanzkontrolle im Vereinigten Wirtschaftsgebiet	73
§ 5	Die beratende Funktion der Finanzkontrolle in den ersten Jahren der Bundesrepublik Deutschland	76
A.	Der Bundesrechnungshof als Beratungsinstanz	78
I.	Rechnungsprüfung im Grundgesetz	78
II.	Beratungsmöglichkeiten nach der Reichshaushaltsordnung und dem Bundesrechnungshofgesetz	79
B.	Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) als Beratungsinstanz (1952–1964)	85
I.	Die Anfänge des BWV (1952–1957)	85
1.	Forderungen nach einem Bundessparkommissar	85
2.	Debatte im Bundestag zur Einsetzung eines Sparbeauftragten	85
3.	Vorbereitungen der Bundesregierung und des Bundestages zur Einsetzung eines BWV	86
a)	Der Entwurf des Bundesfinanzministeriums	87
b)	Die Bedenken des Bundesrechnungshofpräsidenten gegen einen BWV	92
c)	Die Mitwirkung des Bundestages	93
4.	Hindernisse bis zur Einsetzung des BWV	96
5.	Von der Beauftragung ad personam zur Verbindung kraft Amtes	98
a)	Josef Mayer als erster BWV	98
b)	Die kurze Amtszeit des Präsidenten Heinz Maria Oeftering	99
c)	Vorschläge des Bundesfinanzministeriums für eine dauerhafte Verbindung kraft Amtes	100
d)	Geänderte Rechtsgrundlage für den BWV	100
e)	Guido Hertel als Präsident des Bundesrechnungshofes und BWV	102
II.	Die unsichere Zukunft des BWV (1958–1964)	109
1.	Der BWV im Konflikt mit der Bundesregierung	109
a)	Kritik aus den Bundesministerien	109
b)	Empfehlung des Bundesfinanzministeriums zur Aufhebung der Personalunion	121
2.	Prüfung der Beibehaltung des BWV	124
a)	Prüfauftrag des Kabinetts zur Beibehaltung des BWV ...	124

b)	Diskussionen zwischen den Beteiligten	125
aa)	Besprechungen	125
bb)	Die Forderung des Kabinetts nach einem neuen BWV	128
cc)	Das Rechtsgutachten des Bundesfinanzministeriums	134
dd)	Ein neuer Richtlinienentwurf und vertagte Entscheidungen	138
c)	Zeit der Vakanz	141
d)	Beschluss des Kabinetts zur Trennung der Personalunion	145
III.	Die Sicherung der Struktur des BWV (1964–1969)	149
1.	Ein neuer Präsident im Bundesrechnungshof	149
a)	Volkmar Hopf als Präsident des Bundesrechnungshofes	150
b)	Präsident Hopf auf dem Weg zum BWV	150
aa)	Wunsch des Bundeskanzlers nach einem vorläufigen BWV	151
bb)	Meinungsverschiedenheiten im Bundesfinanzministerium	152
2.	Der Entwurf neuer Richtlinien für den BWV	154
a)	Das Beharren des Präsidenten Hopf auf die Erfüllung seiner Forderungen	155
b)	Die Verabschiedung der neuen Richtlinien	159
3.	Kanzlerwechsel Erhard – Kiesinger	162

Dritter Teil

Die Entwicklung der beratenden Tätigkeit der Finanzkontrolle seit der Finanzrechtsreform bis zur Gegenwart (1970–2007) 165

§ 1	Neue Rechtsgrundlagen für die Beratungstätigkeit durch die große Finanzrechtsreform im Jahr 1970	165
A.	Vorbereitung und Implementierung der Reform	165
B.	Neue verfassungsrechtliche Grundlage für die Beratungstätigkeit	169
I.	Auffassungen in der Literatur zum Umfang der Finanzkontrolle nach Art. 114 Abs. 2 GG	169
II.	Stellungnahme	172
C.	Neue einfachgesetzliche Grundlagen für die Beratungstätigkeit	175
I.	Beratung nach § 88 BHO	176
1.	Verfahren und Form der Beratung nach § 88 Abs. 1 BHO i. V. m. § 90 Nr. 3 und Nr. 4 BHO	181

2.	Verfahren und Form der Beratung nach § 88 Abs. 2 BHO	183
3.	Exkurs – Beratung nach § 88 Abs. 2 und Abs. 3 in den Landeshaushaltsordnungen	184
II.	Beratung nach § 97 Abs. 2 Nr. 4 BHO i. V. m. § 90 Nr. 4 BHO	186
1.	Umfang der Beratung	186
2.	Verfahren und Form	187
III.	Beratung nach § 99 BHO	190
1.	Umfang der Beratung	191
2.	Verfahren und Form	192
3.	Abgrenzung von § 99 BHO zu § 88 Abs. 2 BHO	192
IV.	Beratung nach § 27 Abs. 2 BHO	193
1.	Umfang der Beratung	194
2.	Verfahren und Form	195
V.	Beratung nach § 102 Abs. 3 BHO und § 103 BHO	196
§ 2	Unter neuen Rechtsgrundlagen: Die beratende Tätigkeit der Finanzkontrolle von 1970 bis zur Gegenwart	198
A.	Bekannte Einwände gegen die Beratungstätigkeit (1970–1982)	198
I.	Die Regierung Brandt	199
1.	Prüfauftrag des Kabinetts zur Zukunft des BWV	200
2.	Hans Schäfer als Präsident des Bundesrechnungshofes und BWV	202
II.	Kanzlerwechsel Brandt – Schmidt	206
B.	Konsolidierung der Beratungstätigkeit (1982–2007)	215
I.	Regierungswechsel Schmidt – Kohl	215
II.	Novelle des Bundesrechnungshofgesetzes	216
III.	Heinz Günter Zavelberg als Präsident des Bundesrechnungshofes und BWV	217
1.	Die Neufassung der Richtlinien für den BWV 1986	218
a)	Beratungsziel	220
b)	Beratungsadressaten	221
c)	Rechte des BWV	221
aa)	Recht zur Ablehnung der Aufgabe eines BWV	221
bb)	Beratungsrechte	222
cc)	Informationsrechte	222
dd)	Teilnahmerecht	222
d)	Pflichten des BWV	222
aa)	Unterrichtungspflichten	222
bb)	Zustimmungsvorbehalte	222

cc) Vertraulichkeit	223
2. Neue Öffentlichkeitsarbeit: Die BWV-Schriftenreihe	223
IV. Präsidentenwechsel	224
1. Hedda Meseke als Präsidentin des Bundesrechnungshofes und BWV	224
2. Dieter Engels als Präsident des Bundesrechnungshofes und BWV	227
a) Die BWV-Servicestelle	228
aa) Zweck der BWV-Servicestelle	228
bb) Aufbau und Beratungsverfahren	229
b) Schwierigkeiten bei der Beteiligung an Gesetzgebungsvor- haben	232
V. Überblick über die bisherige Beratungstätigkeit des Bundesrech- nungshofes und des BWV	235
1. Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes	235
a) Beratungsberichte gem. § 88 Abs. 2 BHO	235
b) Beratungsberichte gem. § 99 BHO	236
c) Beratung nach § 97 Abs. 2 Nr. 4 BHO	237
2. Beratungstätigkeit des BWV	238
3. Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen der Beratungstä- tigkeit des Bundesrechnungshofes und des BWV	241
a) Beratungsadressaten	241
b) Beratungsgegenstände	242
c) Beratungsverfahren	243
d) Bewertung	243
C. Die Diskussion um die rechtlichen Grenzen der Beratungstätigkeit ..	244
I. Die Gefährdung der Unabhängigkeit der Finanzkontrolle	244
1. Träger der Unabhängigkeit	245
2. Reichweite der Unabhängigkeit	245
3. Gefahr der Präjudizierung durch Beratung	247
4. Gefährdung der Unabhängigkeit durch verpflichtende Aufträge	249
II. Vereinbarkeit der Beratungsfunktion der Finanzkontrolle mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung	252
1. Inhalt und Bedeutung des Gewaltenteilungsgrundsatzes	253
2. Stellung des Rechnungshofes im Verfassungsgefüge	255
3. Beratungsfunktion der Finanzkontrolle und unzulässige Eingriffe in Kernbereiche staatlicher Gewalt	255
a) Politische Finanzkontrolle	256

aa) Expansive Auffassung	257
bb) Restriktive Auffassung	261
b) Stellungnahme	265
III. Ergebnis	268
 <i>Vierter Teil</i> Resümee	
	270
§ 1 Anfänge und Ausbau (1872 bis 1945)	270
§ 2 Wiederbelebung und Infragestellung (1945 bis 1970)	275
§ 3 Konsolidierung (1970 bis zur Gegenwart)	284
§ 4 Beratung als eigenständige politische Größe und ihre rechtlichen Grenzen .	286
 Thesen	 291
Anhang I: Lebenslauf des Reichssparkommissars und der bisherigen Präsidenten des Bundesrechnungshofes	294
Anhang II: Richtlinien für den Reichssparkommissar und den BWV	304
Literatur und Materialien	313
Personenregister	342
Sachregister	344