

## Funktionsstruktur, Wirkungsmechanismen und Funktionswandel der Finanzkontrolle in der Bundesrepublik Deutschland

Haag, Ingeborg

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Haag, I. (1989). Funktionsstruktur, Wirkungsmechanismen und Funktionswandel der Finanzkontrolle in der Bundesrepublik Deutschland. In H.-J. Hoffmann-Nowotny (Hrsg.), *Kultur und Gesellschaft: gemeinsamer Kongreß der Deutschen, der Österreichischen und der Schweizerischen Gesellschaft für Soziologie, Zürich 1988 ; Beiträge der Forschungskomitees, Sektionen und Ad-hoc-Gruppen* (S. 768-770). Zürich: Seismo Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-145848>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## **Funktionsstruktur, Wirkungsmechanismen und Funktionswandel der Finanzkontrolle in der Bundesrepublik Deutschland**

Ingeborg Haag (Berlin)

Ziel der hier vorgestellten empirischen Untersuchung war eine umfassende Bestimmung der Real-Funktionen des Bundesrechnungshofs (BRH), der Struktur seiner Wirkungen sowie seiner Verfahren und der Mechanismen, deren er sich bedient, um sein Kontrollhandeln wirksam werden zu lassen. Hierfür wurden sowohl eine prozess-orientierte Wirkungsanalyse als auch eine Institutionenanalyse durchgeführt.

1. Die externe Finanzkontrolle durch den BRH ist eingebettet in ein Gefüge komplementärer oder konkurrierender (Kontroll-)Institutionen in Gestalt der internen Kontrollorgane der Exekutive sowie der externen Kontrollgremien des Parlaments, das inhaltlich und zeitlich den gesamten Haushaltszyklus umgreift. Art und Ausmass der Funktionserfüllung sowie Richtung und Tiefe der Kontrollwirkung werden in starkem Masse durch diesen Handlungsrahmen bestimmt. In diesem Prozess ist der BRH an allen Haushaltsphasen aktiv oder passiv beteiligt. Das Kontrollhandeln seiner Mitglieder ist dabei geprägt durch eine stark differierende Handlungsorientierung (Prüfungsphilosophie), die dichotomisierbar ist in eine traditionelle "Erzieherkonzeption" und eine moderne "Gestaltungskonzeption". Ihren Kern bilden Ausmass und Zeitpunkt des Eingreifens der Finanzkontrolle in den Entscheidungs- und Durchführungsprozess staatlichen Handelns, und damit in den Gestaltungsspielraum und Verantwortungsbereich der Verwaltung.

Diese unterschiedliche Orientierung stellt zugleich ein wichtiges Mittel und Moment des umfassenden Funktionswandels dar, in dem sich die externe Finanzkontrolle befindet. Er verläuft nicht nur sehr langfristig, sondern seine Teilmomente entfalten sich ungleichzeitig, wiewohl sie miteinander verknüpft sind; z.T. treten sogar Rückschritte auf. In diesem Wandel sind drei unterschiedliche Aspekte miteinander verschränkt:

- die Modifikation der bestehenden Kontrollfunktion, oder genauer: die Änderung der Strategien der Funktionserfüllung. Sie ist subsumierbar unter die Stichworte "von der nachgängigen zur mitschreitenden Kontrolle", von der "Mängelfeststellung zur Mitgestaltung", "von der Einzelfallorientierung zu typischen oder exemplarischen Fällen" sowie zur Betrachtung grösserer Zusammenhänge und zur Einbeziehung zugrunde liegender Regeln o.ä.;
- die Erweiterung und Ergänzung der traditionellen Funktionen des BRH: dieser Aspekt umfasst zum einen die Ausweitung der Rechnungsprüfung zur Wirtschaftlichkeitskontrolle sowie zum zweiten die Entfaltung eines differenzierten Komplexes von Beratungsaktivitäten, die teils eng mit der Prüfungsaufgabe verknüpft sind, teils unabhängig von ihr erfolgen;

- der Ausbau der Einnahmenkontrolle zum zweiten Kontrollbereichsschwerpunkt.

Mit dem zweiten Wandlungsaspekt ist zugleich am offensichtlichsten die Gefahr einer erheblichen Funktionsverfehlung verbunden: nämlich über die Mitgestaltung zur "Mitregierung" bzw. vor-ab-Einbindung des BRH zu gelangen, und damit letztlich zur Verantwortungsdiffusität.

2. Den Ausgangspunkt der Wirkungsanalyse bildete die Frage, wie es dem Rechnungshof gelingt, seiner Kontrollfunktion als "Wächter" der ordnungsgemässen und wirtschaftlichen Haushaltsführung gerecht zu werden, ohne über formal zugewiesene Sanktionsmittel zu verfügen. Grundlegendes Merkmal seiner Wirkung ist eine Art Stufenmodell mit:

- der Wirkung qua Existenz als Basisgrösse, ihr kommt unbestritten die grösste Ausstrahlung zu;
- der Wirkung qua Ankündigung einer Prüfung und der (Prä-)Okkupation neuer Verwaltungseinheiten und -aufgaben durch die bisherige Kontrollpraxis;
- der Durchführung von Prüfungen oder Beratungen einschliesslich der Berichte hierüber.

Mit dieser Stufung verbunden ist die Ausdifferenzierung unterschiedlicher Tätigkeitssegmente, nach dem Grad der Öffentlichkeit der Prüfungs-/Beratungsinformationen.

Zur Durchsetzung seiner Norm-Interpretationen und Gestaltungs-Vorstellungen bedient sich der BRH mehrerer Wirkungsmechanismen, die den Charakter funktionaler Äquivalente für die fehlende formelle Sanktionsgewalt haben. Dies sind:

- Der "bargaining"-Prozess mit der Verwaltung, der überwiegend im Arkanum erfolgt, zugleich aber als Druckpotential die Möglichkeit der Veröffentlichung braucht. Die "Skandalisierung" via Massenmedien wird allerdings vom Rechnungshof nur sehr begrenzt genutzt. Dagegen nimmt die Wirkung qua Parlaments(ausschuss)öffentlichkeit eine bedeutsame Stellung ein.
- Der Expertenstatus vs. die "geliehene Macht": Kann der BRH nicht direkt qua Expertentum überzeugen, so nutzt er die Sanktionsmacht Dritter: Neben der Informierung und Beratung der Parlamentsausschüsse spielt hier der Informationsaustausch mit den verschiedenen Exekutiv-Organen eine nicht zu unterschätzende Rolle.
- Die prinzipielle Verschränkung von Prüfung und Beratung ("Janusköpfigkeit"). Sie hat sich als grundlegendes Merkmal und höchst spezifisches Mittel der externen Finanzkontrolle herausgestellt. Prüfung und Beratung bilden zwei unlösbar verknüpfte Teile der einheitlichen Kontrollfunktion. Daneben gibt es in erheblichem Masse Beratung mit eigenständiger Bedeutung.

3. Bei der Betrachtung der hauptsächlichen Wirkungsrichtungen fällt auf, dass sich der Rechnungshof - entgegen seinem immer noch weitgehend unpolitischen Selbstverständnis - nicht nur im politischen Raum bewegt, sondern dass er letztlich auch politisch handeln muss, will er nicht einen Teil seiner Funktion verfehlen und seine Bedeutung reduzieren - sei es bei der Auswahl der Prüfungsfälle, sei es bei ihrer Bewertung. Denn es gibt keine einfache Grenzlinie, welche die Exekutivhandlungen eindeutig der politischen "Ziel"-Sphäre oder der (vermeintlich unpolitischen) "Mittel"-Sphäre zuordnet. Mit diesem politischen Gehalt der Kontrolle wird auch der Anspruch der "Objektivität" obsolet, wie er vom Rechnungshof selbst, aber auch von aussen noch immer erhoben wird. Was der Rechnungshof dagegen wahren kann und muss, ist seine Unabhängigkeit und seine parteipolitische Neutralität.

Insbesondere der Prüfungsmaßstab der Wirtschaftlichkeit führt den BRH direkt in das gesellschaftspolitische Kräftefeld, da es für ihre Praktizierung (und Beurteilung) keine objektiven, hinreichend detaillierten und dennoch allgemeingültigen Handlungsregeln gibt. Vielmehr stellt dieser Maßstab eher einen Handlungsrahmen dar, der nur fallweise auszufüllen ist und einen grossen Ermessensspielraum lässt. Von daher trifft insbesondere die Konzeption eines "umfassenden Wirtschaftlichkeitsprüfers" bei vielen Rechnungshofmitgliedern auf massive Ablehnung: die Konflikte mit dem politischen Bereich sind hier programmiert. Sie stellt darüber hinaus eine prinzipielle Überforderung des BRH dar. Was er dagegen wirksam leisten kann, ist die Kontrolle der Kontrolle.

4. Die in diesem Funktions-/Wirkungsgeflecht erkennbaren widersprüchlichen Handlungsbedingungen und -tendenzen lassen sich z.T. zurückführen auf zwei unterschiedliche Funktionsaspekte von Kontrolle: den instrumentellen Aspekt mit dem Handlungsziel, die Einhaltung der vorgegebenen Normen möglichst vollständig durchzusetzen, sowie den expressiven Aspekt mit dem Ziel, die Gültigkeit der Normen trotz faktischer Verstöße zu repräsentieren bzw. zu symbolisieren. Diese doppelte Funktion macht zudem das konstatierte Fehlen eigener formeller Sanktionsmittel selbst funktional. Denn formelle Sanktionsgewalt bedeutet auch (lückenlose) Sanktionspflicht. Diese würde aber letztlich die expressive Funktion insgesamt unterminieren.

## **Von der Finanzsoziologie zur Soziologie des Finanz- und Steuerstaates**

Rainer Weinert (Berlin)

1. Wissenschaftsgeschichtlich ist die Tatsache von Bedeutung, dass sich "Finanzsoziologie" zu keinem Zeitpunkt als ein Schwerpunkt in der soziologischen Forschung und Theorie etablieren konnte. Goldscheidts Beiträge aus den 20er Jahren und Schumpeters Replik eröffneten keine breite Diskussion. Bei näherem Hinsehen argumentiert Goldscheidt auch nicht als Soziologe, sondern aus der Perspektive der Finanzwissenschaft. Ihm ging es, neben der allgemeinen Problem-