



50 Jahre Rechnungshof von Berlin

**Beiträge
anlässlich der Festveranstaltung
am 10. Juni 2002
im ehemaligen Preußischen
Landtag**

Herausgeber:

Der Präsident des Rechnungshofs
von Berlin
An der Urania 4 - 10
10787 Berlin

August 2002

Inhalt:

1. Vorwort S. 1
2. Begrüßungsworte des Präsidenten des Abgeordnetenhauses von Berlin, Walter Momper
S. 2
3. Rede des Vorsitzenden der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, Dr. Dr. Heinrich Dietz (Präsident des Thüringer Rechnungshofs) S. 7
4. Rede des Präsidenten des Rechnungshofs von Berlin, Dr. Jens Harms S. 14
5. Wissenschaftlicher Festvortrag „Die Rolle und Verantwortung des Rechnungshofs im Reform- und Umstrukturierungsprozess des öffentlichen Sektors“, Prof. Dr. Dietrich Budäus (Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik) S. 19

Vorwort

Auf der Grundlage der Verfassung von Berlin vom 1. September 1950 nahm der Rechnungshof von Berlin am 5. Juni 1952 seine Arbeit als unabhängige, nur dem Gesetz unterworfenene Finanzkontrollbehörde auf. An diesem Tag trat das Kollegium zu seiner ersten Sitzung zusammen, nachdem das Abgeordnetenhaus von Berlin den Präsidenten gewählt und der Senat die übrigen Mitglieder des Rechnungshofs berufen hatte. Der Rechnungshof kann somit in diesem Jahr auf ein 50-jähriges Bestehen zurückblicken.

Das besondere Jubiläum wurde auf Einladung des Präsidenten des Abgeordnetenhauses und des Regierenden Bürgermeisters von Berlin am 10. Juni 2002 mit einer Festveranstaltung im ehemaligen Preußischen Landtag, dem Sitz des Abgeordnetenhauses von Berlin, gewürdigt. Der im Anschluss an die Ansprachen gehaltene Festvortrag von Herrn Prof. Dr. Dietrich Budäus von der Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik „Die Rolle und Verantwortung des Rechnungshofs im Reform- und Umstrukturierungsprozess des öffentlichen Sektors“ beschäftigte sich aus finanzwissenschaftlicher Sicht mit zukünftigen Perspektiven für die Arbeit des Rechnungshofs.

Festvortrag und Ansprachen wurden in dieser kleinen Broschüre zusammengestellt und ich hoffe, sie finden Ihr Interesse.

Dr. Jens Harms
Präsident des Rechnungshofs von Berlin

Begrüßungsworte des Präsidenten des Abgeordnetenhauses von Berlin, Walter Momper

Herr Regierender Bürgermeister,
Herr Präsident des Rechnungshofs,
meine Damen und Herren!

Ganz herzlich begrüße ich heute auch drei ehemalige Präsidenten des Abgeordnetenhauses von Berlin, Herrn Walter Sickert, Frau Dr. Hanna-Renate Laurien und Herrn Reinhard Führer, und ich freue mich, dass an dieser festlichen Veranstaltung auch eine Delegation der Moskauer Kontroll- und Rechnungskammer unter Leitung ihres Vorsitzenden teilnimmt. Die Gäste aus unserer Partnerstadt Moskau halten sich auf Einladung des Rechnungshofs in Berlin auf. Herzlich willkommen.

50 Jahre Rechnungshof von Berlin: Welche Bedeutung dieses Jubiläum - und die Institution Rechnungshof schlechthin - für uns hat, wird auch daran sichtbar, dass der Präsident des Abgeordnetenhauses und der Regierende Bürgermeister gemeinsam zu dieser Festveranstaltung eingeladen haben.

Auch der Ort der Veranstaltung - unser geschichtsträchtiges Parlamentsgebäude - unterstreicht die Position des Rechnungshofs im demokratischen Gefüge des Landes Berlin und seinen engen Bezug zum Parlament.

Hier in diesem Gebäude ist 1918 bei einem Kongress der Arbeiter- und Soldatenräte entschieden worden, dass Deutschland nicht eine Räterepublik, sondern eine parlamentarische Demokratie wurde.

Hier tagte einst der Preußische Landtag, als in der Weimarer Republik der erste Versuch gemacht wurde, eine parlamentari-

sche Demokratie zu installieren. Ein Versuch, der von den Nationalsozialisten dann beendet wurde ...

Und hier tagt seit dem 28. April 1993 das frei gewählte Abgeordnetenhaus von ganz Berlin.

Hier im politischen Entscheidungszentrum - jedenfalls aus Sicht des Parlamentariers, ich bitte um Verständnis, Herr Regierender Bürgermeister ... Hier im politischen Entscheidungszentrum ist der richtige Platz, das Jubiläum einer Institution zu begehen, die in unserem demokratischen Staat zu den tragenden Säulen gehört.

50 Jahre Rechnungshof von Berlin - das bedeutet:

50 Jahre funktionierende Demokratie, zumindest in einem Teil der Stadt, seit 1990 in der ganzen Stadt.

Funktionierende Demokratie - eben weil auch Kontrolle ein wesentlicher Faktor im Kräftespiel der Institutionen ist.

Für ein Parlament, das seine Kontrollaufgaben erfüllen will, ist der Rechnungshof unentbehrlich.

Das Parlament braucht Prüfer, die den Haushaltsvollzug mit Sachkenntnis, Akribie und oft auch mit den Fähigkeiten eines Detektivs kontrollieren.

Kurzum: Es ist ein Lob, wenn ich heute bei diesem Jubiläum einmal ganz locker sage: der Rechnungshof ist der Sherlock Holmes des Parlaments. Er ermittelt am "Tatort Haushalt" und er ist den Tätern auf der Spur. Er findet sie - auch wenn sie Senatoren- oder Beamtentitel tragen und pensionsberechtigt sind ...

Die Kontrolle des Haushaltsvollzugs hat gerade in der heutigen Haushaltssituation einen sehr ernsten Hintergrund: Leichtfertiger Umgang mit Steuergeldern ist mit der Verantwortung gegenüber dem Bürger nicht vereinbar.

Es ist unerträglich, wenn in jedem Jahr wieder die Rechnungshöfe in ihren Jahresberichten auf Millionen-Summen verschleuderter Steuergelder hinweisen müssen - und wenn sich dann von Jahr zu Jahr nichts ändert.

Es kann nicht hingenommen werden, wenn vielleicht in einigen Bereichen Konsequenzen gezogen werden, in anderen aber neue Verstöße gegen die Landeshaushaltsordnung und das Sparsamkeitsgebot festzustellen sind.

Der Bürger hat Anspruch darauf, dass die Mittel, die er erarbeitet hat, auch sparsam, sinnvoll und im Interesse der Allgemeinheit verwendet werden.

Gerade jetzt werden fast allen Berlinerinnen und Berlinern im Rahmen unserer Bemühungen um die Haushaltskonsolidierung große Belastungen zugemutet. Wenn dann bei Behörden die Verschwendung von Steuergeldern festgestellt wird, belastet dies nicht nur das Verhältnis zwischen Bürgern und Verwaltung. Es führt dazu, dass immer mehr Bürger auf Distanz gehen zu unserem Staat.

Ein Staat, dessen Diener sich nicht an Gesetz und Amtspflichten halten, gerät in die Gefahr, dass das allgemeine Rechtsbewusstsein beeinträchtigt und beschädigt wird.

Wenn missbräuchlicher Umgang mit Steuergeldern in Verwaltung und Politik keine Konsequenzen nach sich zieht, braucht sich niemand über mangelndes Engagement der Bürger und über Politik- und Staatsverdrossenheit zu wundern.

Deshalb muss es für die Beteiligten auch persönliche Konsequenzen haben, wenn mit öffentlichen Geldern Risiken übernommen werden, die in der Privatwirtschaft undenkbar sind.

Es muss Konsequenzen haben, wenn in Behörden noch immer das berühmte "Dezember-Fieber" ausbricht, also: Bestellungen erfolgen, die nicht unbedingt erforderlich sind, aber vermeiden sollen, dass der Haushaltsansatz für das Folgejahr herabgesetzt wird.

Innerhalb der Behörden muss der Mechanismus der Haushaltskontrolle noch besser funktionieren. Der sorgsame Umgang mit anvertrauten öffentlichen Geldern muss zur Selbstverständlichkeit werden.

Auftrag und Aufgabe des Bundesrechnungshofs und der Länderrechnungshöfe sind durch Grundgesetz und Länderverfassungen, durch Bundes- und Ländergesetze festgelegt. Durch die Verankerung in den Verfassungen haben die Rechnungshöfe eine besondere Position und Verantwortung in unserem Staat erhalten. Denn: Finanzkontrolle ist immer auch Machtkontrolle.

In den 50 Jahren seines Bestehens hat der Rechnungshof von Berlin seine Verantwortung stets vorbildlich wahrgenommen. Er ist nie ein Erfüllungsgehilfe des Parlaments gewesen. In Artikel 95 der Verfassung von Berlin ist aus gutem Grund festgelegt, dass der Rechnungshof eine unabhängige, nur dem Gesetz unterworfenen oberste Landesbehörde ist und dass seine Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen.

Das Verhältnis zwischen Parlament und Rechnungshof ist immer ein Zusammenwirken gewesen:

Das Abgeordnetenhaus - insbesondere der Hauptausschuss - nimmt die begleitende Haushaltskontrolle vor.

Der Rechnungshof seinerseits hat die Aufgabe der nachgehenden Kontrolle stets mit Präzision und großer Beharrlichkeit wahrgenommen.

Diese Beharrlichkeit reichte - übrigens gerade in jüngster Zeit - bis in unsere Fraktionen hinein. Das hat nicht bei allen Freude und Begeisterung ausgelöst, denn hier wurden Grenzen berührt, - Grenzen der Kontrolle des Verfassungsorgans Parlament. Aber ich denke, im Interesse der Sache, der wir gemeinsam verpflichtet sind, werden wir auch in diesem Bereich zu einem Einvernehmen kommen.

Heute ist ein Anlass, dem Rechnungshof für 50 Jahre erfolgreicher Arbeit zu danken.

Das Abgeordnetenhaus von Berlin hofft auch für die Zukunft auf gute Zusammenarbeit mit dem Rechnungshof: Im Interesse der Bürger, also der Steuerzahler, und im Interesse der ganzen Stadt.

In diesem Sinne: Herzlichen Glückwunsch zum Jubiläum!

Rede des Vorsitzenden der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, Dr. Dr. Heinrich Dietz, Präsident des Thüringer Rechnungshofs

„Jubiläen sind das Echo der Zeit“. Das gilt auch für das Jubiläum, das wir heute feiern, wenn auch das Jubelfest eines Rechnungshofs nicht spontan die Aufmerksamkeit der breiten Öffentlichkeit auf sich lenkt. Viele Bürger können mit dieser Einrichtung nichts Konkretes verbinden, sie werden in Person selten einen direkten Bezug oder Kontakt zum Rechnungshof haben. Aber es gab immer wieder - und gerade in jüngster Zeit - Anlässe, bei denen die Rechnungshöfe in das Bewusstsein der öffentlichen Meinung (der veröffentlichten Meinung) getreten sind. Ich nenne nur die Überprüfung der Arbeitsverwaltung durch den Bundesrechnungshof (die zumindest personell tief greifende Folgen hatte). Weiterhin nenne ich die Berichte des Bundesrechnungshofs zur Finanzierbarkeit der Transrapid-Strecke, zur Beschaffung der Großraumtransporter für die Luftwaffe oder neuerdings den Bericht zu den außerplanmäßigen Finanzreserven bei den NATO-Agenturen.

Die Berichte der Landesrechnungshöfe sind nicht immer so spektakulär, aber oft ebenso deutlich und behörden-wirksam. Und oft richtet sich ein vielleicht eher hilfloser Blick der Politiker und der Öffentlichkeit auf die Rechnungshöfe im Zusammenhang mit der Staatsverschuldung.

Insider kennen die Institution und die Wirkweise von Rechnungshöfen. Die breite Öffentlichkeit hat da weniger Einblick oder Interesse. Und doch hat der Bekanntheitsgrad der Rechnungshöfe zumindest zeitweise zugenommen, nicht zuletzt durch die Publikation von Vorgängen der beschriebenen Art.

Aber nur wenige aufmerksame Beobachter, vielleicht auch wenig politisch Verantwortliche wissen, dass die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder eine kontinuierliche Zusammenarbeit in einer Konferenz aus eben den Leitern aller 16 Landesrechnungshöfe und des Bundesrechnungshofs organisiert haben. Diese Konferenz wählt jeweils für ein Jahr einen Vorsitzenden aus ihren Reihen, und in dieser Eigenschaft darf ich mich heute als Gratulant an Sie wenden. Ich bekunde dem Rechnungshof von Berlin meinen hohen Respekt und wünsche ihm auch für die Zukunft viel Erfolg zum Nutzen von Stadt und Staat.

Dass ich dies als Chef des Thüringer Rechnungshofs tue, setzt zugleich ein weiteres Zeichen; es zeigt, dass auch auf dieser Ebene die alten und die neuen Länder in praktischer Einheit zusammen wirken. Unsere Konferenz ist ein Stück gelebter deutscher Einheit, die hier in Berlin einen eigenen Klang hat.

Es wird Sie interessieren, dass an unseren regelmäßigen Zusammenkünften - es sind im Jahr mindestens zwei - auch ein Vertreter des Europäischen Rechnungshofs sowie der Chef des Österreichischen Rechnungshofs und der obersten Eidgenössischen Finanzkontrolle teilnehmen.

Die Themen für unsere Konferenzen ergeben sich zum einen aus der praktischen Tagesarbeit und den sich hierbei stellenden aktuellen Fragen oder Abstimmungserfordernissen, zum anderen aus den aktuellen haushalts-politischen und etatistischen Anlässen - z. B. nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Aufwandsentschädigung von Abgeordneten mit besonderen Funktionen.

Die wichtigsten Beratungsgegenstände werden von bundesweiten Arbeitskreisen vorbereitet bzw. vorberaten, in denen

meist spezielle Fachvertreter der Rechnungshöfe vertreten sind.

Was für die nationale Ebene gilt, findet im internationalen Bereich seine Entsprechung: So gibt es auf europäischer Ebene einen Zusammenschluss der obersten regionalen Rechnungskontrollbehörden - die sog. EURORAI - sowie der obersten zentralen Rechnungshöfe - die sog. EUROSAI -. Und die weltweiten Pendanten hierzu nennen sich INTOSAI (Internat. Organisation der obersten Rechnungskontrollbehörden) und INCOSAI (Internat. Congress der obersten Rechnungskontrollbehörden). Dies alles klingt zugegebenermaßen sehr fachspezifisch, fast ein wenig nach geschlossener Gesellschaft. Aber selbst wenn es so wäre, so will ich doch mit dem Aphorismus von Gert W. Heyse entwarnen, dass es in geschlossenen Gesellschaften in der Regel sehr aufgeschlossen zugeht.

So auch bei uns. Und dennoch wird die Bedeutung unserer Arbeit durch die Paradigmen und Erfordernisse der spezifischen Gegenstände bestimmt, mit denen wir uns befassen; durch die Eigenart unserer Institution an der Schnittstelle von Politik und Verwaltung. Nicht selten gibt es Versuche und die Versuchung, besonders prekäre Fragen durch Einbeziehung der Rechnungshöfe gleichsam zu entschärfen, vielleicht zu neutralisieren.

Und dabei ist oft die Überlegung entscheidend, dass die Rechnungshöfe aus ihrer Rolle als bloße rückwärts gerichtete Buchprüfer oder Kontrolleure längst herausgewachsen sind und zunehmend eine nach vorn gerichtete konzeptionelle Arbeit leisten. Also der Rechnungshof als Gutachter und Berater, der den Fragen der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns eine wachsende Bedeutung beimisst, der sich aber auch schon in Phasen der Vorbereitung von größeren Maßnahmen

artikuliert, wenn sie das Stadium der Planung und politischen Willensbildung verlassen haben.

Der Rechnungshof also vielleicht auch einmal als „Denkfabrik“, wie es dieser Tage der Finanzminister von Baden-Württemberg formuliert hat. In jedem Fall sollte das Bild vom „zahnlosen Tiger“ oder vom „Ritter ohne Schwert“ heute überholt sein. Dann möchte ich schon eher das Bild vom „finanziellen Gewissen eines Landes“ bemühen oder mich dem Staatsrechtslehrer Ipsen anschließen, der den RH einen „Gehilfen des Parlaments“ nennt. Aber dabei zeichnet sich schon ein möglicher Konfliktpunkt ab, denn auch die Regierung beansprucht manchmal den RH als ihren Gehilfen.

So geschehen vor kurzem in Bonn bei der Amtseinführung unseres Kollegen Dr. Engels, zum Präsidenten des Bundesrechnungshofs.

Da hieß es z. B. im dpa-Bericht über dieses Ereignis, der Finanzminister (Eichel) habe den Bundesrechnungshof in seine Schranken verwiesen: Es sei nicht Aufgabe des Rechnungshofs Politik zu machen... Ähnlich äußerte sich Bundestagspräsident Thierse, wobei Thierse die thematische Nähe zum Parlament betonte, während Eichel eher eine Sachnähe zur Exekutive sehen wollte. Beide meinten allerdings übereinstimmend: Niemand solle den Rechnungshof als politisches Instrument vereinnahmen.

Als dann Eichel die angeblich nicht gegebene demokratische Legitimation der Rechnungshöfe thematisierte, sah sich der Generalsekretär der INTOSAI zu einer leidenschaftlichen Erwiderung veranlasst: Immerhin seien die Verantwortlichen der Rechnungshöfe, d. h. ihre Leitungsebene, vom Parlament gewählt und besäßen daher zumindest eine mittelbare demokra-

tische Legitimation, was für manche Minister nicht gelte - und er hat damit Zwischenbeifall ausgelöst.

Also, die verkürzte Formel „Etatisten werden gebraucht, aber nicht gewählt“ ist zumindest angreifbar.

Ich habe Ihnen vorhin einen Aspekt der praktischen Zusammenarbeit der Rechnungshöfe genannt. Zu den thematischen Schwerpunkten, zu den Sorgen der Rechnungshöfe habe ich (fast) nichts gesagt. Es ist hier nicht der Ort dies zu vertiefen. Aber Sie sollen wissen, welche Fragen uns umtreiben:

- Ganz vorrangig die Staatsverschuldung und die nicht nur verbal formulierte Erkenntnis, dass sie abgebaut werden muss. Unsere Konferenz hat schon mehrmals, jüngst wieder im Mai 2001, hierauf aufmerksam gemacht.
- Die Sorge über die Gesamtverschuldung der öffentlichen Hand, die sich heute auf ca. 1,3 Billionen € belief.
- Die Sorge darüber, dass aufs Ganze gesehen die Ausgaben für Zinsen (in 2001 = 50 Mrd. €) längst die Einnahmen aus neuen Krediten übersteigen (= strukturelles Defizit).
- Die Sorgen über die hohe Staatsquote (im Jahr 2002 sind es 48,5 % des Bruttonettoprodukts).
- Die Sorge über die derzeit sinkenden Steuereinnahmen (in Thüringen sind es im Jahr 2002 insgesamt 400 000 € weniger als veranschlagt).
- Die Sorgen über die Verschuldung der fünf neuen Länder, die z. T. schon das Niveau der alten Länder erreicht hat.

Welche Schritte hiergegen müssen unternommen werden? Ich schließe mich hierbei den Ausführungen von Prof. Ferdinand Kirchhof aus Tübingen an:

- Die Neuverschuldung muss beendet werden, die Altschulden sind rasch abzutragen!
- Prozentuale jährliche Nettoentschuldung.
- Nachhaltigkeit einer Finanzreform in Ergänzung der Finanzverfassungsreformen von 1969 und 1995 (Gemeindefinanzierungsreform betr. Art. 106 GG); dies bedingt u. a. eine Änderung der Art. 110 und 115 GG
- Abbau der Altschulden.
- Einstieg in den materiellen Haushalts-Ausgleich (zumindest innerhalb einer Legislaturperiode).

Bloße Sparappelle reichen nicht, obwohl Sparsamkeit lt. Cicero eine gute Einnahme ist. Vielmehr müssen die Hauptursachen der Missstände beseitigt werden. Das sind

1. die hohen Sozialtransfers;
2. Hypertrophe Subventionen und
3. zu hohe Zinsausgaben.

Und ich mache einen konkreten Vorschlag für eine strukturelle Ausgabeminderung mit nicht unerheblicher Auswirkung. Die Schwierigkeit ist wieder, dass niemand den Anfang machen will.

Ich sehe jetzt schon den Zeigefinger auf mich gerichtet und höre die Vorwürfe, dass ich dem öffentlichen Dienst mit meinem Vorschlag ein weiteres „Sonderopfer“ zumuten würde. Aber warum

sollte es nicht möglich sein, dass der öffentliche Dienst mit gutem Beispiel vorangeht, z. B. durch Infragestellen des 13. Monatsgehalts (der Sonderzuwendung für Weihnachten) und des Urlaubsgelds?! Auf Thüringen bezogen bedeutete dies Minderausgaben i. H. v. ca. 165 Mio. DM = ca. 1 % des Gesamt-Haushalts.

Natürlich müssten in einer Art Solidarreaktion die anderen gesellschaftlichen Gruppen folgen. Warum eigentlich ein 13. oder gar 14. Monatsgehalt? Diese Frage muss doch gestattet sein - zumindest bei knappen öffentlichen Kassen.

Ich möchte Ihre Verständnisbereitschaft nicht noch weiter strapazieren. Deshalb kehre ich zum Ausgangspunkt zurück: „Jubiläen als Echo der Zeit“. Das Echo dieser Tage zu unserem heutigen Anlass kann gewiss in Vielem viel besser ausfallen, als z. Zt. der Gründung dieses Rechnungshofs. Und deshalb haben auch Freude und Genugtuung über das Erreichte ihre Berechtigung. Die Bilanz von 50 Jahren Tätigkeit des Berliner Rechnungshofs beruht zu einem guten Teil auf harter Arbeit – man könnte auch sagen: auf fester Arbeit. Wer aber feste arbeitet, soll auch Feste feiern. Ich denke dabei an das Begriffs- oder Sinnpaar „Il pensieroso“ und „L`Allegro“, zu deutsch: Der Nachdenkliche und der Fröhliche - beides hat seine Berechtigung. Als Pensieroso habe ich begonnen; jetzt will ich als L`Allegro enden. - Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

Rede des Präsidenten des Rechnungshofs von Berlin, Dr. Jens Harms

Am 5. Juni 1952 hat der Rechnungshof von Berlin seine Prüfungstätigkeit als unabhängiges Organ der Finanzkontrolle aufgenommen. An diesem Tag kamen die vier Mitglieder seines Kollegiums zu ihrer konstituierenden Sitzung zusammen und erklärten mit diesem Zusammentritt die Tätigkeit des Hauptprüfungsamtes, das beim Oberbürgermeister ressortierte, für beendet. Dieser Vorgang war bei weitem nicht so einfach wie es heute vielleicht manchem erscheint.

Der Entstehungsprozess des Berliner Rechnungshofs war kompliziert und die Klärung seiner rechtlichen Ausgestaltung wurde auch durch externe Entwicklungen bestimmt. Ein erster Entwurf für ein Rechnungshofgesetz, das im Juni 1949 vom Abgeordnetenhaus verabschiedet wurde, sah den Hof als Präsidialbehörde, die der Exekutive zugeordnet sein sollte. Dieser Gesetzentwurf wurde von den westlichen Alliierten mit Hinweisen auf das angelsächsische Modell einer unabhängigen, nur dem Gesetz unterworfenen und kollegial entscheidenden Finanzkontrolle zurückgewiesen. Außerdem fiel in diese Zeit - Anfang 1950 - die Formulierung des Entwurfs eines Gesetzes über die Errichtung des Bundesrechnungshofs; dieser Entwurf zeigte, dass auch der Bundesgesetzgeber die Errichtung einer unabhängigen, der Kollegialität verpflichteten Behörde vorbereitete.

Am 25. Oktober 1951 wurde schließlich das Berliner Rechnungshofgesetz verabschiedet, das in § 1 den Rechnungshof als eine unabhängige, nur dem Gesetz unterworfenen oberste Landesbehörde bestimmte. In § 2 des Gesetzes wurden ihm seine Aufgaben zugewiesen, wobei es sich - neben der Prüfung der Jahresrechnung - vor allem um Ordnungsmäßigkeits-

prüfungen handelte. Daneben gab es weitere besonders erwähnenswerte - ganz moderne - Prüfungszuständigkeiten:

- so enthält das Gesetz „die Prüfung der Betätigung Berlins ... als Aktionär oder Gesellschafter“
- die Ermächtigung zur Kontrolle, „ob die öffentlichen Betriebe und betriebsähnlichen Einrichtungen nach neuzeitlichen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit geführt werden“ sowie
- den Auftrag zur Untersuchung, „ob Einrichtungen unterhalten oder in sonstiger Weise öffentliche Mittel verausgabt worden sind, die ohne Gefährdung des Verwaltungszwecks hätten eingeschränkt oder erspart werden können.“ (Staatsaufgabekritik)

Am 5. Juni 1952 hat der Rechnungshof seine Arbeit als unabhängige, nur dem Gesetz unterworfenen obersten Landesbehörde aufgenommen. Damit wurde - wie es Alt-Präsident Müller einmal ausgedrückt hat - seine „Unabhängigkeitserklärung“ vollzogen. Diese Unabhängigkeit beinhaltet vor allem, dass er seiner Tätigkeit in größter Objektivität - vollkommen unabhängig von politischen Opportunitäten - nachgehen kann.

Rechnungshöfe wurden einmal als „Ritter ohne Schwert“ bezeichnet. Sie prüfen, haben Erkenntnisse über ordnungswidriges oder unwirtschaftliches Handeln, berichten zunächst den geprüften Stellen und - wenn aus den übermittelten Prüfungserkenntnissen keine Konsequenzen vonseiten der Verwaltung gezogen werden - tragen sie ihre Monita im Rahmen des jährlich vorzulegenden Berichtes den Parlamenten vor. Für die Wirksamkeit der Arbeit des Rechnungshofs ist die Überzeugungskraft des Arguments entscheidend, dies sowohl im Hinblick auf Verwaltung wie Parlament. Nur soweit die Argumente des Rechnungshofs überzeugend sind, wird sich das Abge-

ordnetenhaus diesen anschließen und im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle beispielsweise durch Auflagenbeschlüsse für ein besseres Verwaltungshandeln sorgen.

Parlamentarische Kontrolle und Finanzkontrolle sind eng miteinander verwoben. Dies kommt auch besonders darin zum Ausdruck, dass der Jahresbericht Grundlage für die Entlastung des Senats durch das Abgeordnetenhaus ist. Außerdem kann das Abgeordnetenhaus - wie auch der Senat - den Rechnungshof ersuchen, Angelegenheiten von besonderer Bedeutung zu untersuchen und darüber zu berichten. Der Rechnungshof kommt solchen Ersuchen gerne nach, denn Beratung über aktuelle Probleme ist sicherlich besser und zielführender als ihre nachträgliche Aufarbeitung.

Die Tätigkeit des Rechnungshofs von Berlin hat sich im Laufe der letzten 50 Jahre erheblich verändert. So nahm in den 50er Jahren die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit von Einzahlungen und Auszahlungen sowie die Gewährleistung der Kassensicherheit durch unvorhergesehene Kontrollen einen breiten Raum ein. Die Einführung der Datenverarbeitung und des bargeldlosen Zahlungsverkehrs hat hier vieles verändert und ein erheblicher Teil der Prüfungsarbeit wurde obsolet. Allerdings kamen gleichzeitig neue Aufgaben auf die Finanzkontrolle zu. Ursache dafür war ein verändertes Verständnis der staatlichen Finanzwirtschaft und die damit zusammenhängende grundlegende Reform des Haushaltsrechts zum Ende der 60er Jahre bzw. in den 70er Jahren. Nun erhielten Prüfungen der Wirtschaftlichkeit und der Organisationseffizienz des Verwaltungshandelns einen bedeutenden Stellenwert. Neu war es für den Hof auch, sich mit Fragen der Verschuldung, insbesondere der Einhaltung der Verfassungsgrenze befassen zu müssen. Und je stärker die Schuldenaufnahme seit Beginn der 90er Jahre stieg, desto mehr kam das Thema der finanzwirtschaftlichen

Konsolidierung in den Blick - und dies hat in Berlin nicht an Aktualität verloren.

Nachdem den Bemühungen zur Verwaltungsreform in Berlin Mitte der 80er Jahre wenig Erfolg beschieden war, steht dieses Thema seit Mitte der 90er Jahre auf der Agenda des staatlichen Handelns. Damit ist auch der Rechnungshof neuen Herausforderungen ausgesetzt. Die neuen haushaltswirtschaftlichen Steuerungsmechanismen erfordern veränderte Methoden der Prüfung. Auch wenn die Effektivität und Effizienz die zentralen Zielgrößen sind, bleibt es dennoch wichtig, die Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns im Auge zu behalten. Aber auch das Folgende ist zu bedenken: Mit der Einführung von Globalsummenbudgets sowie mit der zunehmenden Ausgliederung von Teilen der staatlichen Leistungserbringung in Neben- und Schattenhaushalte kann die Sicherung der parlamentarischen Kontrolle zu einem ernstzunehmenden Problem werden. Hier sieht sich der Rechnungshof in der Pflicht, dem Abgeordnetenhaus zuzuarbeiten, um mit einer umfassenden Haushaltskontrolle dem demokratischen Transparenzgebot Rechnung zu tragen.

Der Reformprozess ist nicht abgeschlossen, wir sind mitten drin. Dabei ist es auch wichtig, über zukünftige Aufgaben des Rechnungshofs nachzudenken. Insofern freue ich mich besonders, dass sich Professor Budäus in seinem Vortrag mit der Verantwortung des Rechnungshofs im Reformprozess der öffentlichen Verwaltung befassen wird.

Mir bleibt zunächst die Aufgabe aufrichtig zu danken. Ich danke dem Präsidenten des Abgeordnetenhauses und dem Regierenden Bürgermeister für die Einladung zu diesem Festakt.

Ich danke Ihnen, Herr Präsident Momper, für die Worte der Anerkennung, die Sie für den Rechnungshof von Berlin gefun-

den haben. In diesen Dank beziehe ich die Abgeordneten dieses Hauses ein, Ihre Unterstützung und die positive Begleitung der Arbeit durch Sie braucht der Rechnungshof in besonderer Weise.

Ich danke auch Ihnen, Herr Regierenden Bürgermeister Wowereit, für Ihre freundlichen Worte. Dem Rechnungshof ist in besonderer Weise an einem guten Verhältnis zum Senat und seiner Verwaltung gelegen. Finanzkontrolle will insbesondere auch Ratgeber sein. Dass sich dabei manchmal unterschiedliche Sichtweisen ergeben und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Rechnungshofs nicht immer mit offenen Armen empfangen werden, sollte eher als fruchtbare Spannung in einer ansonsten produktiven Kooperation gesehen werden.

Ich danke dem Vorsitzenden der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten des Bundesrechnungshofs und der Landesrechnungshöfe, Dr. Dietz, für seine Worte und seine Hinweise auf die Bedeutung der Kooperation der Finanzkontrollorgane. Dies kann ich nur nachhaltig unterstreichen.

Zum Schluss möchte ich den anwesenden ehemaligen Präsidenten des Rechnungshofs von Berlin danken: Herrn Müller und Herrn Grysczyk. Ich danke allen Mitgliedern des Hofes und allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, ohne deren Engagement und Kreativität der Rechnungshof von Berlin in den letzten 50 Jahren nicht das hätte leisten können, was er zum Wohle des Landes Berlin geleistet hat.

Wissenschaftlicher Festvortrag

„Die Rolle und Verantwortung des Rechnungshofs im Reform- und Umstrukturierungsprozess des öffentlichen Sektors“

**Prof. Dr. Dietrich Budäus,
Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik**

Ausgangssituation

Seit geraumer Zeit befinden sich Staat und Gesellschaft in einem tief greifenden Umbruch. Begriffe wie Wertewandel, digitale Revolution, Wissensgesellschaft, Globalisierung, Individualisierung stehen für diesen Wandel. Dabei erweisen sich klassische Problembewältigungsstrategien und Anpassungsmaßnahmen als immer weniger leistungsfähig. Eng verbunden hiermit zeichnet sich - und auch dies darf nicht übersehen werden - eine Legitimationskrise einer sich realen Problemen entziehenden Politik und ihrer Institutionen ab.

Versucht man einmal das Anpassungsverhalten von Staat und Verwaltungen an diesen gesellschaftlichen Umbruch und an die damit verbundenen Konsequenzen zusammenfassend zu kennzeichnen, so lässt sich Folgendes feststellen:

1. Staat und Verwaltungen reagieren mit unterschiedlichen Strategien auf den drei Reformebenen
 - gewandeltes Funktions- und Rollenverständnis von Staat und Verwaltungen,
 - externe Strukturreform und
 - Binnenmodernisierung.

Dabei kommt einer ökonomischen Grundorientierung und den privatwirtschaftlichen Managementkonzepten ein hoher Stellenwert zu.

2. Der öffentliche Sektor strukturiert sich wesentlich heterogener, ausdifferenzierter und komplexer als in der Vergangenheit.
3. Der sich vollziehende Abbau klassischer bürokratischer Strukturen und Verfahren einschließlich eines als tradiert angesehenen Beamtenethos führt zu unterschiedlichen Effekten. Individuelle Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume bedeuten durchaus - aber eben nicht nur - Effizienzsteigerungen. Die unter Effizienzgesichtspunkten betriebene Substitution des Bürokratiemodells von Max Weber führt zugleich zu einer bisher zu wenig beachtete Ausblendung des Kontrollproblems bis hin zu einem partiellen Kontrollvakuum.
4. Der Wandel vom produzierenden zum gewährleistenden Staat, Dezentralisierung als grundlegende Reformphilosophie, die zunehmenden direkten und indirekten öffentlichen Beteiligungen und die wachsende Zahl von PPP führen zu einer zunehmenden Intransparenz des öffentlichen Sektors. Damit verbunden sind teilweise nicht mehr überschaubare Risiken für die einzelne öffentliche Gebietskörperschaft.

Steuerungs- und Kontrolldefizite

In Rahmen dieser Entwicklung scheint es an hinreichend wirksamer Steuerung und Kontrolle der neuen Strukturen im öffentlichen Sektor zu fehlen, obwohl formal durchaus weitreichende Möglichkeiten gegeben sind.

Das geltende Rechtsregime - d. h. Verfassung, Haushaltsgrundsätzegesetz, BHO/LHO, GO - stellt die notwendigen formalen Grundlagen für eine umfassende öffentliche Kontrolle und Einflussnahme bereit. Gleichwohl fehlt es häufig an einer wirksamen Einflussnahme und Kontrollpraxis. Vor allem öffentliche Beteiligungen tendieren dazu, sich von der Muttergebietskörperschaft abzukoppeln. Gleichzeitig bleibt aber das Haftungs- und Sanierungsrisiko.

Konsequenzen für den Rechnungshof

Was folgt hieraus nun für den Rechnungshof, eine ganz wesentliche Kontrollinstitution für Finanzen, Wirtschaftlichkeit aber auch generell für die Organisations- und Reformentwicklung des öffentlichen Sektors?

Allgemein gilt, dass sich der Rechnungshof an die geänderte Situation im öffentlichen Sektor anpassen muss. Eine derartige Aussage ist sicherlich nicht zu widerlegen - aber was heißt das konkret? Wie soll das Problem der Gewährleistung einer umfassenden funktionsfähigen Kontrolle als Grundlage einer effizienten Steuerung in Zukunft gelöst werden?

- Sollen die Kompetenzen des Rechnungshofs durch erweiterte rechtliche Regelungen ausgedehnt werden? - oder
- Soll der Rechnungshof wesentlich stärker beratend tätig werden? - oder
- Muss der Rechnungshof sich selbst wesentlich stärker reformieren und zu ganz anderen Instrumenten und Strukturen kommen? - oder
- Brauchen wir eine konzeptionelle Erweiterung des Kontrollsystems auf freiwilliger Basis?

Keine Kompetenzerweiterung durch gesetzliche Regelungen

Aufgrund der bisherigen Erkenntnisse und Erfahrungen kann von einer gesetzlichen Erweiterung der Kontrollkompetenzen kein Lösungsbeitrag erwartet werden.

Die Wirksamkeit formaler Regelungen basiert nicht allein auf deren Existenz. Vielmehr setzt die Wirksamkeit formaler Regelungen voraus, dass die damit angestrebten Zielsetzungen von den beteiligten Akteuren auch tatsächlich gewollt sind. Dieses Problem zeigt sich an Hand der mittelbaren öffentlichen Beteiligungen. Hier gibt es weniger ein Regelungsdefizit - es gibt eher ein politisches Bewusstseins- und Wollensdefizit. Es geht um die politisch gewollte Bereitschaft der Gebietskörperschaften, rechtlich mögliche Kompetenzen der Rechnungshöfe auch in den Satzungen der Beteiligungen festzulegen.

Vor dem Hintergrund der Finanzkrise zeichnen sich Situationen ab, bei denen das öffentliche Kontrollbedürfnis nachrangig gegenüber der zukünftigen Entwicklung einer Beteiligung auf dem Kapitalmarkt gesehen wird. Als Konsequenz werden die formalen Möglichkeiten zur Institutionalisierung eines öffentlichen Einflusses und einer öffentlichen Kontrolle politisch ausgeklammert.

Ein Lösungsansatz für dieses offensichtliche Kontrolldefizit wäre im Sinne von § 65 LHO das Interesse der Gebietskörperschaft bei mittelbaren und unmittelbaren Beteiligungen wesentlich restriktiver auszulegen. Es wäre zu fordern, das spezifische Interesse operationaler und überprüfbarer zu dokumentieren. Dies gilt nicht nur bei der Entstehung einer Beteiligung. Probleme und Risiken liegen in gleichem Maße bei den beste-

henden Beteiligungen mit ihren sich wandelnden Geschäftspolitiken.

Eine stringendere Einforderung der Begründung des spezifischen Interesses der jeweiligen Gebietskörperschaft mit entsprechend restriktiver Bewertung bedeutet, das Problem zumindest teilweise dadurch zu lösen, dass es im Grunde genommen gar nicht auftreten kann. Ob dies bei der aktuellen Situation eine realistische Alternative ist, muss allerdings ernsthaft in Frage gestellt werden.

Erweiterte Beratungsfunktion und damit verbundene Probleme

Statt in der Erweiterung der rechtlichen Normierung von Kontrollmöglichkeiten des Rechnungshofs könnte möglicherweise in der Ausdehnung der Beratungsfunktion ein Beitrag zur effizienten Beeinflussung des Wandels von Staat und Verwaltungen liegen.

So wäre ja durchaus vorstellbar, dass der Rechnungshof generelle Empfehlungen zur Pflege des „zarten Pflänzchens“ der Verwaltungsreform in Berlin abgibt. *(Immerhin wurde ja Berlin - und hier speziell die Senatskanzlei - vor geraumer Zeit von der Hochschule Speyer im Rahmen des Speyerer Qualitätswettbewerbs mit einem renommierten Preis für die Reformkonzeption ausgezeichnet. Es wäre schade, wenn die damaligen Reformansätze in Vergessenheit gerieten und verloren gingen).*

Möglicherweise ist der Rechnungshof auch gefordert, die Intransparenzen in der Verschuldung aufzuzeigen - Intransparenzen bewusst in Kauf genommen durch Schattenhaushalte und Nichterfassung von vernachlässigten Verbindlichkeiten -

vor allem aufgrund organisatorischer Umstrukturierungen und zukünftiger Pensionsverpflichtungen.

So wäre durchaus auch zu erwarten, dass der Rechnungshof Empfehlungen für die Notwendigkeit und inhaltliche Ausgestaltung von Beteiligungsrichtlinien vorlegt - ein Ansatz, der nach meiner Kenntnis in Berlin inzwischen auch intensiv diskutiert wird.

Möglicherweise ist der Rechnungshof die einzige Institution, die auf umfassende Defizite des derzeitigen öffentlichen, kameralen Rechnungswesens und der damit verbundenen Folgen für die intergenerative Gerechtigkeit aufmerksam machen könnte.

Der Rechnungshof scheint die einzige oberste Landesbehörde zu sein, die wegen ihrer Unabhängigkeit überhaupt in der Lage sein könnte, die skizzierten Problemkomplexe der öffentlichen Haushalts-, Wirtschaftsführung und Organisationsstruktur beratend aufzugreifen.

Die Erweiterung der Funktionen des Rechnungshofs um die Beratung ist nun grundsätzlich nicht neu. Es stellt sich allerdings die Frage nach der Verbindlichkeit der Beratung. Auch hier zeigt sich bekannter Weise, dass der Rechnungshof ein Ritter ohne Schwert ist. Ob und wie seine Empfehlungen vom Abgeordnetenhaus und dem Senat umgesetzt werden, bleibt offen.

Außerdem ist eine erweiterte Beratungsfunktion des Rechnungshofs, so überzeugend sie bei erster Betrachtung auch sein mag, keineswegs unproblematisch.

Der Rechnungshof kann mit seiner Beratung durchaus in hohem Maße politisch wirken. So würde beispielsweise die Emp-

fehlung zur Einführung eines kaufmännischen Rechnungswesens im Falle der Umsetzung zwar zu einer höheren Transparenz über die tatsächlichen öffentlichen Verbindlichkeiten führen. Für Politik wären hiermit jedoch eher unerwünschte Konsequenzen verbunden. Diese bestünden darin, dass etwa durch die systematische Berücksichtigung zukünftiger Pensionszahlungen als Verbindlichkeiten die Verschuldung der öffentlichen Gebietskörperschaften wesentlich höher ausgewiesen werden müsste als bisher. Dies wiederum hätte eine äußerst problematische Wirkung auf den Erfüllungsgrad der Maastricht-Kriterien.

Es besteht aber noch ein weiteres Problem. Die institutionalisierte Einheit von Beratung und Prüfung schließt weitgehend aus, dass Empfehlungen der Vergangenheit in Zukunft von der gleichen Institution kritisch hinterfragt, ja möglicherweise sogar als falsch beurteilt werden. Von daher steht die Diskussion der Verträglichkeit von Prüfung und Beratung durch die Rechnungshöfe noch aus. Im privatwirtschaftlichen Sektor ist sie inzwischen zu Gunsten einer Trennung beider Bereiche entschieden.

Reform und konzeptionelle Neuorientierung des Rechnungshofs

Wie sieht es nun mit der Institution Rechnungshof selbst aus? Ist er überhaupt gerüstet, die neuen aus dem Umbau von Staat und Verwaltungen resultierenden Kontroll-, Prüfungs- und Beratungsbedarfe zu erfüllen?

Verfügt er überhaupt über die notwendigen Kapazitäten?

Einerseits nehmen beispielsweise die öffentlichen Beteiligungen und die verwaltungsinternen Handlungsspielräume und damit auch die Kontrollbedarfe ganz erheblich zu. Andererseits

werden die Ressourcen der Rechnungshöfe knapper. So ist ja auch in Berlin der Rechnungshof nicht aus den Sparvorgaben ausgenommen. Vor dem Hintergrund der Konsequenzen der Reform des öffentlichen Sektors müsste faktisch gefordert werden, den Rechnungshof mit zusätzlichen Ressourcen auszustatten - eine Forderung, die zurzeit kaum auf positive Resonanz stoßen dürfte.

Unabhängig von Sparauflagen stellt sich jedoch die viel grundlegendere Frage nach dem zukünftigen Profil eines leistungsfähigen Rechnungshofs. Welches Qualifikationsprofil der Prüfer ist für die Zukunft geboten? Welche Technik ist erforderlich? Welche Prüfungsmethoden sind geboten? Wie reformieren eigentlich Rechnungshöfe ihre Organisationsstruktur? Haben Rechnungshöfe eine Personalentwicklungsplanung? Haben Rechnungshöfe eine interne Qualitätskontrolle?

Zwar verstehen sich Rechnungshöfe nicht als eine Behörde. Vergessen wir aber nicht, dass auch Rechnungshöfe öffentliche Verwaltungen sind und damit möglicherweise gleichen Ineffizienzen unterliegen, zu deren Beseitigung sie in den übrigen Verwaltungen beitragen sollen?

Wir feiern heute das 50-jährige Bestehen des Rechnungshofs von Berlin. Gibt es vor dem Hintergrund des Wandels von Staat und Verwaltungen Vorstellungen, wie die Tätigkeit des Rechnungshofes zu seinem 55 oder 60-jährigen Jubiläum aussehen soll? Welche strategischen Konzepte gibt es, dies zu erreichen? Gibt es eine strategische Planung und eine diese bestimmende Stärken- und Schwächenanalyse sowie Bedarfs- und Risikoanalyse? Wie weit reicht der Planungshorizont?

Ist der Rechnungshof für die Zukunft überhaupt eine effiziente Kontrollinstitution? Sind nicht ganz andere Formen wesentlich

effizienter, etwa private Kontroll- und Beratungsagenturen? Einiges spricht dafür.

Warum kann der Rechnungshof nicht Teile seiner Tätigkeit outsourcen, beispielsweise an Wirtschaftsprüfungsgesellschaften? Auch hierfür sollten die Grundlagen geschaffen werden.

Ist nicht vor dem Hintergrund von Globalisierung und Internationalisierung eine Kooperationsstrategie auf nationaler und internationaler Ebene erforderlich? Und schließlich: müsste der Rechnungshof nicht selbst eine Art Musterorganisation als Orientierung für effizientes öffentliches Handeln sein, als Vorbild für jene Einrichtungen, deren Effizienz er selber prüft? Nachzudenken wäre über eine regelmäßige Evaluation der Rechnungshöfe in bestimmten Zeitabständen.

Wenn Staat und Verwaltungen sich tatsächlich grundlegend wandeln, dann führt dies gerade auch für den Rechnungshof zu ganz neuen Herausforderungen im Sinne des skizzierten Fragenkatalogs.

Public Corporate Governance Kodex (PCG Kodex)

Nun noch zu einem ganz wesentlichen Punkt, eine freiwillige Erweiterung des öffentlichen Kontrollsystems.

Dezentralisierung, Verselbständigungen, der Wandel zum Gewährleistungsstaat und die wachsende Zahl an PPP als gewollte Reformkonzepte führen zu einer vielschichtigen unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungsstruktur. Durch Wettbewerb, Internationalisierung und Aufhebung des Regionalprinzips werden nicht nur die möglichen Geschäftsfelder und Aktivitäten ausgeweitet, sondern gleichzeitig auch die Risiken im öffentlichen Sektor.

Dies verstärkt das schon heute bestehende und bereits ange-deutete Dilemma:

Die Beteiligungen entziehen sich dem Zugriff der Kontrolle und auch dem Beteiligungsmanagement der öffentlichen Hand. Gleichzeitig bleibt aber in weiten Bereichen die Gewährträgerhaftung der Muttergebietskörperschaft. So ist die Krise der Berliner Bankgesellschaft, ganz entscheidend eine Folge von risikoträchtigen Geschäften der mittelbaren Beteiligungsunternehmen. Hierfür muss Berlin eintreten, ohne dass Einfluss oder Kontrollmöglichkeiten ausgeübt werden konnten. Dabei ist dieses Problem übrigens gerade nicht speziell ein Problem der Gewährträgerhaftung im Bankenwesen.

Die gesellschaftsrechtlichen Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand - selbst als Mehrheitsaktionär - sind keineswegs hinreichend wirksam, um zukünftige Risiken und Steuerungsdefizite zu erkennen, geschweige denn diese präventiv zu vermeiden.

In diesem Zusammenhang sei auf die Erfahrungen und den Lösungsansatz im privatwirtschaftlichen Sektor verwiesen. Eben weil hier die formalen Regelungen für eine „gute Unternehmensführung“ nicht hinreichend wirksam sind, wurde ergänzend ein Kodex für ein Corporate Governance entwickelt. Durch diesen Kodex sollen in Zukunft die trotz der gesetzlichen Vorgaben eingetretenen Steuerungs- und Kontrolldefizite bei privaten Unternehmen abgebaut werden. Die Situation im öffentlichen Bereich dürfte vergleichsweise noch gravierender sein.

Analog zum privatwirtschaftlichen Sektor bedarf es auch für den öffentlichen Sektor eines freiwilligen Kodex, eines Public Corporate Governance Kodex (PCG Kodex). Dieser soll durch eine Selbstbindung der beteiligten Personen und Institutionen

den besonderen Zielsetzungen und Bedingungen einer treuhänderischen Vermögensverwaltung des Staates für seine Bürger Rechnung tragen. Er ist auf die spezifischen Bedingungen und Kontrollbedarfe öffentlichen Eigentums auszurichten. Der Kodex selbst stellt kein rechtliches Regelungs- und Steuerungssystem dar, sondern dessen Ergänzung auf freiwilliger Basis.

Der PCG Kodex soll drei grundlegende Funktionen erfüllen:

- Die **Verhaltenssteuerung** der beteiligten Akteure. Diese sollen in ihrem Verhalten generell zu einer „guten Führung öffentlicher Beteiligungen“ veranlasst werden.
- Eine **Kommunikationsfunktion**. Diese besteht vor allem darin, die über eine Vielzahl von Vorschriften verstreuten Regelungen zur Mitwirkung und Kontrolle und die daran geknüpften Voraussetzungen aufzuzeigen und zu dokumentieren.
- Eine **Ordnungsfunktion**. Sie soll die bestehenden Regelungen der geltenden Rechtsstandards guter und verantwortungsvoller Unternehmensführung im Interesse einer Gebietskörperschaft ergänzen. Hierzu zählen insbesondere Empfehlungen, dem Träger die Wahrnehmung seiner Rechte zu erleichtern, die Risiken unmittelbarer und mittelbarer Beteiligungen für die Gebietskörperschaft transparent zu machen, ein Instrumentarium der Risikovorbeugung zu entwickeln und die Informations- und Berichtspflichten der einzelnen Organe generell und fallweise festzulegen.

Für die Ausfüllung der Ordnungsfunktion ist ein Kodex besonders geeignet. Er kann als „soft law“ unterhalb der Ebene gesetzlicher Normen flexibel an spezifische Situationen und an

neue Erkenntnisse über eine **gute öffentliche Unternehmensführung** angepasst werden.

In den Kodex sind u. a. inhaltliche Regelungen aufzunehmen über:

- Art und Verfahren der Einflussnahme auf die Unternehmensorgane durch die Muttergebietskörperschaft und ihre Organe,
- Informationspflichten über die Interessen des Trägers an der öffentlichen Beteiligung gegenüber dem Unternehmen und politisch administrativen Institutionen,
- Informationspflichten über die Risiken der Beteiligung gegenüber der Gebietskörperschaft,
- Rechte und Pflichten der Mitglieder der Organe der Beteiligung sowie der Mitglieder der mitwirkenden Organe der Muttergebietskörperschaft,
- Qualitative Anforderungen an die Mitglieder der Organe,
- Auswahl, Vergütung und Verhalten der Organmitglieder,
- Evaluation und Kommunikation der Unternehmensführung.

Mit einem derartigen Kodex wird auf der einen Seite den öffentlichen Unternehmen und den Gebietskörperschaften der notwendige Spielraum eingeräumt. Sie können nach spezifischen, situationsabhängigen Bedingungen und individuellen Gegebenheiten entscheiden. Auf der anderen Seite wird aber die Ausschöpfung dieses Spielraums nicht in das freie Belieben der Unternehmen gestellt, da die Art der Ausschöpfung

dieses Spielraums transparent gemacht und offen gelegt werden muss.

Dem Rechnungshof käme die Funktion zu, zu prüfen, ob für die einzelnen Beteiligungen eine Entsprechens-Erklärung vorliegt und diese inhaltlich auch zutrifft.

Abschließend stellt sich die Frage, wer und wie der Entstehungsprozess eines PCG Kodex und dessen Implementierung auf freiwilliger Basis organisiert werden soll? Im Sinne eines neutralen Sachwalters wäre hier zunächst sicherlich der wissenschaftliche Bereich gefragt.

Besonders einzubeziehen sind die Gebietskörperschaften, insbesondere die Länder und die Kommunen und auch kompetente Vertreter des Management öffentlicher Beteiligungen. Und

schließlich ist vor allem auch der Rechnungshof mit seinen Erfahrungen und seiner Kompetenz in einen derartigen Prozess einzubinden.

Zusammenfassendes Fazit

Angesichts des aktuellen tiefgreifenden Umbruchs von Staat und Gesellschaft ist eine Neudefinition der Funktion und Rolle der Rechnungshöfe geboten. Diese erfordert zwangsläufig dessen konzeptionelle und organisatorische Umstrukturierung. Vor dem Hintergrund der wachsenden Verflechtung des privaten und öffentlichen Sektors einerseits, der Einfluss- und Kontrolldefizite andererseits bedarf es zudem eines Public Corporate Governance Kodex.

Ausgehend vom 50-jährigen Bestehen seines Rechnungshofs könnte Berlin mit der Initiative zur Entwicklung eines derartigen Kodex und zur konzeptionellen Neuorientierung von Rechnungshöfen für die Rückgewinnung einer effizienten Steuerung und Kontrolle des öffentlichen Sektors eine Vorreiterrolle einnehmen.