

Simon Kempny

Verwaltungskontrolle

Zur Systematisierung der Mittel zur Sicherung
administrativer Rationalität unter besonderer
Berücksichtigung der Gerichte und der Rechnungshöfe

Mohr Siebeck

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	XV

Erster Teil:

Grundlagen

§ 1	Verwaltungskontrolle als Erfordernis des demokratischen Rechtsstaats	1
§ 2	Ziel der Arbeit sowie Gang und Zuschnitt der Darstellung	3
§ 3	Wissenschaftliche Ausgangslage	6
§ 4	Theoriebildende Beleuchtung der Hauptbegriffe	10
I.	Verwaltungskontrolle	10
1.	Kontrolle	10
a)	(Vermeintliche) Definitionsschwierigkeiten und Definitionsbedarf	10
b)	Begriffsfeldvermessung	12
c)	Begriffsbestimmungen	16
aa)	Kontrolle	17
bb)	Kontrolleur	18
cc)	Kontrollmittel	19
dd)	Kontrollmitwirkungspflichtiger	19
ee)	Kontrollierter und Kontrollgegenstand	19
ff)	Kontrollmaßstab	20
gg)	Kontrollnormen und Verhaltensnormen	22
hh)	Kontrollergebnis und Kontrollergebnisfolgen	24
ii)	Kontrollverhältnis	26
2.	Die Verwaltung als Kontrollierter	27
II.	Administrative Rationalität	30
1.	Rationalität	30
a)	Verwaltungstheoretische Verwendung	30
aa)	„Weicher“ Leitbegriff	30
bb)	Übergangszonen der Verrechtlichung?	32
cc)	Rechtstheoretische Klarstellung	34
dd)	Aussagewert	36
ee)	Zwischenergebnis	40

b) Rechtsdogmatische Verwendung	40
aa) Rationalität als Begriff des positiven Rechts	40
bb) Rationalität als unausgesprochen verbürgte Größe	41
α) Rechtsstaatsprinzip	42
αα) Bundesrecht	42
ββ) Europarecht	43
β) Umwelt(staats)zielbestimmungen	44
αα) Bundesrecht	44
ββ) Europarecht	45
γ) Haushaltsrecht	48
αα) Verfassungs- und Primärrecht	48
ββ) Einfaches Bundesrecht	49
γγ) Europäisches Sekundärrecht	52
δ) Allgemeines Verwaltungsrecht	52
αα) Bundesrecht	52
ββ) Europarecht	55
cc) Aussagewert	58
dd) Zwischenergebnis	61
2. Rationalität der Verwaltung	62

Zweiter Teil:

Fragen an Verwaltungskontrolle

§ 5 Wer wird kontrolliert? (Der Kontrollierte)	66
I. Theoretische Betrachtung	66
1. Eignung einer Einheit zum Kontrollierten	66
2. Unabhängigkeit von Kontrollierteneigenschaft und Kontrollmitwirkungspflichtigkeit	69
II. Dogmatische Betrachtung	71
1. Kontrollierte im Rahmen der Rechnungshofkontrollen	71
a) Bundesrecht	71
b) Europarecht	75
2. Kontrollierte im Rahmen der gerichtlichen Kontrollen	76
a) Bundesrecht	76
aa) Rechtsträgerprinzip als Grundsatz in den meisten Prozeßordnungen	76
bb) Behördenprinzip in der Finanzgerichtsordnung und in dem Verfahren nach den Vorschriften der §§ 23 ff. EGGVG	78
cc) Auswirkung des Unterschieds auf die Anzahl der Kontrollierten	80
b) Europarecht	80
aa) Die Unionsseite	81
α) Regel der prozessualen Auflösung des Rechtsträgers „Europäische Union“	81
β) Ausnahme	85

bb) Die mitgliedstaatliche Seite	87
α) Regel der Beteiligungsfähigkeit der Mitgliedstaaten als Ganzen	87
β) Ausnahmen	89
c) Sonderfall Rechtsmittel	91
aa) Überhaupt Kontrolle (des Staates)?	92
α) Theoretische Einordnung	92
β) Drei Beispiele	94
αα) Die Berufung nach den Vorschriften der §§ 124 ff. VwGO .	94
ββ) Die Revision nach den Vorschriften der §§ 132 ff. VwGO .	95
γγ) Das Rechtsmittel nach der Vorschrift des Art. 256 Abs. 1	
UAbs. 2 AEUV	96
bb) Verwaltungs- oder Rechtsprechungskontrolle?	99
α) Theoretische Reinformen	99
αα) Rechtsmittel als Neuentscheidung	99
ββ) Rechtsmittel als Fehlersuche	100
β) Beispiele praktischer Erscheinungsformen	100
αα) Die Berufung nach den Vorschriften der §§ 124 ff. VwGO .	101
ββ) Die Revision nach den Vorschriften der §§ 132 ff. VwGO .	102
γγ) Das Rechtsmittel nach der Vorschrift des Art. 256 Abs. 1	
UAbs. 2 AEUV	103
3. Kontrollierte im Rahmen anderer Kontrollen	105
a) Art. 45b GG, § 1 WBeauftrag	105
b) § 24 BDSG	107
c) §§ 172 ff. StPO	108
III. Verwaltungswissenschaftliche Betrachtung	111
§ 6 Wer kontrolliert? (Der Kontrolleur)	113
I. Eignung einer Einheit zum Kontrolleur	113
II. Verfahrensbezogene begriffliche Anforderungen	114
1. Bewertung von Verwaltungsverhalten	115
a) Durch Gerichte	115
b) Durch Rechnungshöfe	117
2. Unterscheidbarkeit vom Kontrollierten	118
III. Beschreibungs- und Bewertungsgesichtspunkte	121
1. Intellektuelle Beherrschung des Kontrollmaßstabs	121
2. Organisatorisches Verhältnis zum Kontrollierten	122
a) Das Begriffspaar „Selbst-/Fremdkontrolle“	123
b) Das Begriffspaar „interne/externe Kontrolle“	124
3. (Un-)Abhängigkeit	130
4. Bedeutung für die Kontrollkraft	134
a) Die Größen „Kontrollkraft“ und „Rationalisierungskraft“	134
b) Die Gesichtspunkte im einzelnen	135

§ 7 Was wird kontrolliert? (Der Kontrollgegenstand)	138
I. Theoretische Anforderungen	138
II. Dogmatischer Befund	139
1. Grenzen der Kontrollgegenstandsbestimmung aus gesetztem Recht	139
2. Positivrechtliche Anordnungen über Kontrollgegenstände	142
a) Regelungsinhalte	142
aa) Kontrollgegenstände im Rahmen der Rechnungshofkontrollen	142
bb) Kontrollgegenstände im Rahmen der gerichtlichen Kontrollen	146
cc) Kontrollgegenstände im Rahmen anderer Kontrollen	147
b) Regelungstechniken	149
III. Verwaltungswissenschaftliche Bedeutung	150
1. Erhöhung der Rationalisierungskraft durch Erweiterung des Kontrollgegenstandes	150
2. Wahrung rational gebotener Unabhängigkeit durch Beschränkung des Kontrollgegenstandes	152
§ 8 Darf oder muß kontrolliert werden? (Die Pflichtigkeit der Kontrolle)	153
I. Theoretische Beschreibungsbegriffe	154
1. Legalitäts- oder Opportunitätsprinzip	154
2. Antrags(un)abhängigkeit und Antrags(un)gebundenheit	155
a) Antrags(un)abhängigkeit	156
b) Antrags(un)gebundenheit	157
c) Unabhängigkeit beider Eigenschaften	158
3. Kontrollinitiative	158
II. Positivrechtliche Anordnungen	160
1. Kontrollen durch Rechnungshöfe	161
2. Kontrollen durch Gerichte	162
3. Kontrollen durch andere Kontrolleure	163
III. Verwaltungswissenschaftliche Bedeutung	166
§ 9 Woraufhin wird kontrolliert? (Der Kontrollmaßstab)	169
I. Theoretische Möglichkeiten	169
1. Die kontrollmaßstäbliche Eigenschaft	170
a) Abgrenzung zur Leitbildbeschreibung	170
b) Quantifizierungen	171
c) Bündelungsbegriff	172
2. Rechtlichkeit von Kontrollmaßstäben	175
a) Aus Recht bestehende (juristische) Kontrollmaßstäbe	175
b) Auf Recht Bezug nehmende (juridische) Kontrollmaßstäbe	177
c) Wechselseitige Unabhängigkeit beider Arten von Rechtlichkeit	181

3.	Kontrollmaßstäbe und Verhaltensnormen	182
a)	Wechselseitige Unabhängigkeit	183
aa)	Typologische Annäherung	183
bb)	Theoretische Essenz	185
b)	Rechtstheoretische Zergliederung	186
c)	Rechtstechnische Verkoppelungsmöglichkeiten	188
aa)	Wahl desselben sprachlichen Ausdrucks	188
bb)	Bewegliche Verweisung	190
II.	Positivrechtliche Anordnungen	191
1.	Grenzen der Kontrollmaßstabswahlfreiheit	191
2.	Rechnungshofkontrollen	192
a)	(Recht- und) Ordnungsmäßigkeit	192
b)	Wirtschaftlichkeit	194
c)	Scheidbarkeit beider Maßstäbe	195
aa)	Inhaltliche Verknüpfungen	196
bb)	Keine Ausschließlichkeit	197
3.	Gerichtliche Kontrollen	198
a)	Rechtmäßigkeit	198
b)	Zweckmäßigkeit	200
4.	Andere Kontrollen	201
III.	Verwaltungswissenschaftliche Bedeutung	205
1.	Unbestimmte Kontrollmaßstäbe als Einfallstore für kompetenzordnungswidrige Einmischung	205
2.	Kontrollüberhänge als Mittel „weicher Steuerung“	209
3.	Kontrollfreiheiten als Mittel zur Effizienzsteigerung	211
4.	Deckungsgleichheit von Verhaltensgeboten und Kontrollmaßstäben als Rationalitätsgewähr	212
§ 10	Womit wird kontrolliert? (Die Kontrollmittel)	213
I.	Theoretische Möglichkeiten	214
II.	Positivrechtliche Anordnungen	214
1.	Rechnungshofkontrollen	214
a)	Kontrollmittel des Bundesrechnungshofes	215
aa)	Gegenüber Kontrollmitwirkungspflichtigen innerhalb der unmittelbaren Bundesverwaltung	216
α)	Verfassungsgerichtliches Organstreitverfahren	217
β)	Verwaltungsgerichtliches Streitverfahren	219
γ)	Vorgehen in der Praxis	220
bb)	Gegenüber Kontrollmitwirkungspflichtigen außerhalb der unmittelbaren Bundesverwaltung	220
α)	Durchsetzung auf verwaltungsgerichtlichem Wege	221
β)	Durchsetzung mittels Verwaltungsakts	222

b) Kontrollmittel des Europäischen Rechnungshofes	224
aa) Durchsetzung gegenüber Stellen der Union	227
bb) Durchsetzung gegenüber mitgliedstaatlichen Stellen	228
cc) Durchsetzung gegenüber Privaten	232
2. Gerichtliche Kontrollen	232
3. Andere Kontrollen	233
III. Verwaltungswissenschaftliche Bedeutung	237
§ 11 Was ergibt sich aus dem Kontrollergebnis? (Die Kontrollergebnisfolgen)	239
I. Theoretische Möglichkeiten	239
II. Positivrechtliche Anordnungen	241
1. Rechnungshofkontrollen	241
a) Verwaltungskontrolle durch den Bundesrechnungshof	241
b) Verwaltungskontrolle durch den Europäischen Rechnungshof	245
2. Gerichtliche Kontrollen	246
3. Andere Kontrollen	247
III. Verwaltungswissenschaftliche Bedeutung	250
1. Kontrollergebnisfolgenrecht als Ausdruck normativer Erwartung	250
2. Rationalisierungskraft als Folge sozialer Wirksamkeit	251
3. Kontrollergebnisse als Anstoß für weitere Kontrolle	254
4. Kontrollergebnisfolgenrecht als Steuerungsmittel	256
Dritter Teil:	
Schlußbetrachtung	
§ 12 Forschungsperspektiven	259
§ 13 Zusammenfassung in Leitsätzen	262
Schrifttumsverzeichnis	283
Sachverzeichnis	337