

# Inhaltsübersicht

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

## Zweiter Teil:

### Fragen an Verwaltungskontrolle

§ 5	Wer wird kontrolliert? (Der Kontrollierte) . . . . .	66
§ 6	Wer kontrolliert? (Der Kontrolleur) . . . . .	113
§ 7	Was wird kontrolliert? (Der Kontrollgegenstand) . . . . .	138
§ 8	Darf oder muß kontrolliert werden? (Die Pflichtigkeit der Kontrolle) . .	153
§ 9	Woraufhin wird kontrolliert? (Der Kontrollmaßstab) . . . . .	169
§ 10	Womit wird kontrolliert? (Die Kontrollmittel) . . . . .	213
§ 11	Was ergibt sich aus dem Kontrollergebnis? (Die Kontrollergebnisfolgen) .	239

## Dritter Teil:

### Schlußbetrachtung

§ 12	Forschungsperspektiven . . . . .	259
§ 13	Zusammenfassung in Leitsätzen . . . . .	262
Schrifttumsverzeichnis . . . . .		283
Sachverzeichnis . . . . .		337

# 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)	Kontrollleur . . . . .	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 Kontrollierteigenschaft 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 WBeauftrG . . . . .	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