

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 201

Die Stellung der Rechnungshöfe in der Bundesrepublik Deutschland

unter besonderer Berücksichtigung der historischen
Entwicklung der Rechnungsprüfung

Von

Klaus Grupp



Duncker & Humblot · Berlin

KLAUS GRUPP

Die Stellung der Rechnungshöfe in der Bundesrepublik Deutschland

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 201

Die Stellung der Rechnungshöfe in der Bundesrepublik Deutschland

unter besonderer Berücksichtigung der historischen
Entwicklung der Rechnungsprüfung

Von

Dr. Klaus Grupp



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1972 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1972 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 02801 5

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln als Dissertation angenommen, jedoch wegen der zwischenzeitlich erfolgten Änderungen des Haushaltsrechts auf Länderebene vor der Veröffentlichung weitgehend überarbeitet. Das Manuskript wurde am 30. April 1972 abgeschlossen.

Meinem verehrten Lehrer, Herrn Professor Dr. Stern, danke ich für die Förderung und Betreuung dieser Arbeit; Herrn Ministerialrat a. D. Dr. Johannes Broermann gilt mein Dank für die Aufnahme der Schrift in sein Verlagsprogramm.

Berlin, im August 1972

Klaus Grupp

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	11
<i>Erster Teil</i>	
Die Entwicklung der Rechnungsprüfung in Deutschland, insbesondere in Preußen, bis zum Jahre 1945	14
A. Rechnungsprüfung in der absoluten Monarchie	16
I. Errichtung und Struktur der Rechnungsprüfungsorgane in Sachsen und in Preußen	17
1. Der sächsische Ober-Rechen-Rat	17
2. Die General-Rechen-Kammer in Preußen	20
a) Die Gründung und die ersten Instruktionen	20
b) Die weitere Entwicklung der Rechnungsprüfung unter Friedrich Wilhelm I.	25
c) Rechnungsprüfung unter Friedrich II.	27
d) Die Wiedererlangung der Immediatstellung unter Friedrich Wilhelm II.	29
e) Reformen der Rechnungsprüfung bis zur Instruktion vom 18. Dezember 1824	31
f) Die Ober-Rechnungskammer nach der Instruktion vom 18. Dezember 1824	35
II. Die Rechnungsprüfungsbehörden als Kontrollorgane des Monar- chen	38
B. Finanzkontrolle im konstitutionell-monarchischen Staat	42
I. Die preußische Ober-Rechnungskammer nach dem Gesetz vom 27. März 1872	43
1. Aufgabe und Organisation der Ober-Rechnungskammer	45
2. Die staatsrechtliche Stellung der Ober-Rechnungskammer	48
II. Der Rechnungshof des Deutschen Reichs bis zum Jahre 1919	58
1. Die Organisation der Rechnungsprüfung	59
a) Die Finanzkontrolle im Norddeutschen Bund	59
b) Rechnungsprüfung in der Zeit von 1871 bis 1919	60
2. Der Rechnungshof als Organ der Verwaltung	62

C. Der Rechnungshof des Deutschen Reichs nach der Reichsverfassung vom 11. August 1919 und der Reichshaushaltsordnung vom 31. Dezember 1922	65
I. Die Bestimmungen der Reichshaushaltsordnung	66
II. Die staatsrechtliche Stellung des Rechnungshofes	69
1. Der Rechnungshof als Gericht?	71
2. Rechnungshof und gesetzgebende Gewalt	72
3. Der Rechnungshof als Verwaltungsbehörde	75
D. Finanzkontrolle im nationalsozialistischen Staat	79
I. Die Veränderung der inneren Struktur und der Aufgaben des Rechnungshofes	79
II. Die Stellung des Rechnungshofes im „Dritten Reich“	80
E. Zusammenfassung — Die Arten der Kontrolle	81

Zweiter Teil

Stellung und Aufgaben der Rechnungshöfe in der Bundesrepublik Deutschland nach den gesetzlichen Vorschriften von Bund und Ländern 85

A. Rechnungsprüfung im Bund bis zum Jahre 1969	86
I. Die Entwicklung bis zum Inkrafttreten des Grundgesetzes	86
II. Rechnungsprüfung nach Art. 114 a. F. GG, dem Bundesrechnungshofgesetz und der Reichshaushaltsordnung	87
B. Die geltenden Regelungen im Bund und in den Ländern	89
I. Die Stellung der Rechnungshöfe im konstitutionellen Gefüge	92
1. Der Rechnungshof — ein Verfassungsorgan?	93
2. Die Bedeutung der Stellung der Rechnungshöfe als selbständiger oberster Behörden des Bundes und der Länder	95
II. Die Rechtsstellung der Mitglieder	96
III. Der organisatorische Aufbau	100
1. Die innere Organisation des Bundesrechnungshofes	100
a) Die Garantie der richterlichen Unabhängigkeit und die Kollegialverfassung	103
b) Die Verfassungswidrigkeit einiger Organisationselemente	105
2. Die Organisation der Landesrechnungshöfe	110

IV. Die Aufgaben der Rechnungshöfe	112
1. Die Prüfungsaufgaben	112
a) Die Prüfungszuständigkeit	113
b) Der Inhalt der Prüfung	117
c) Das Prüfungsverfahren	118
d) Das Prüfungsergebnis	120
2. Sonstige Aufgaben der Rechnungshöfe	121
V. Der Verkehr der Rechnungshöfe mit den Parlamenten und den Regierungen	126
VI. Das Verhältnis der Rechnungshöfe untereinander	131
VII. Rechnungshof und nachgeordnete Prüfungsinstanzen	135
C. Die Stellung der Rechnungshöfe im Gewaltenteilungssystem	137
I. Das Gewaltenteilungssystem in der Bundesrepublik Deutschland	138
II. Das Verhältnis der Rechnungshöfe zu den Organen der Gesetz- gebung	141
III. Rechnungshöfe und rechtsprechende Gewalt	148
1. Der Begriff der Rechtsprechung im materiellen Sinne	150
2. Die Tätigkeit des Rechnungshofes	152
IV. Die Rechnungshöfe als Organe der vollziehenden Gewalt	159
1. Die Tätigkeit der Rechnungshöfe als Verwaltungsbehörden ..	160
2. Die Stellung der Rechnungshöfe innerhalb der Verwaltung ..	162
D. Die institutionelle Garantie der Rechnungsprüfung	165
 Zusammenfassung	 168
 Literaturverzeichnis	 170

Abkürzungen

Die verwendeten Abkürzungen — mit Ausnahme der unten aufgeführten — entsprechen denen in: *Kirchner*, Hildebert, Abkürzungsverzeichnis der Rechts-
sprache, 2. Aufl., Berlin 1968.

ders.	= derselbe
DÖH	= Der öffentliche Haushalt
Evang. Staatslexikon	= Evangelisches Staatslexikon (hrsg. von Germann Kunst und Siegfried Grundmann i. V. m. Wilhelm Schneemelcher und Roman Herzog), Stuttgart und Berlin 1966
FischZ	= Fischers Zeitschrift für Praxis und Gesetzgebung der Verwaltung
m. w. N.	= mit weiteren Nachweisen
ZGesStW	= Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft

Einleitung

Die Stellung der Rechnungshöfe in der Bundesrepublik Deutschland im System der Gewaltenteilung sei — so schrieb *Friedrich Klein*¹ im Jahre 1964 — „die zur Zeit wohl am meisten umstrittene verfassungstheoretische Frage im Zusammenhang mit der staats- und verfassungsrechtlichen Stellung der Rechnungshöfe“. Obwohl in Deutschland das Institut der Rechnungsprüfung zu diesem Zeitpunkt schon über 250 Jahre bestand, war ihr Verhältnis zur gesetzgebenden, zur vollziehenden und zur rechtsprechenden Gewalt noch längst nicht abschließend geklärt. Die Ursachen für das Andauern der Diskussion sind unschwer zu erkennen: sie liegen in der geschichtlichen Entwicklung des Kontrollwesens sowie in den staatsrechtlichen und politischen Veränderungen, die eine ständig neue Betrachtung erforderlich machten.

Bis zur Verabschiedung der Weimarer Reichsverfassung galten die Erörterungen in den — nicht sehr zahlreichen — einschlägigen Veröffentlichungen vorwiegend dem Anliegen, das Wesen der Rechnungsprüfung zu charakterisieren, die Unabhängigkeit der Rechnungsprüfer gegenüber den Prüfungsobjekten zu sichern und die Bedeutung ihrer Arbeit zu unterstreichen, vor allem aber deren Ergebnisse nicht nur dem Monarchen, sondern auch der erstarkenden Volksvertretung zugänglich zu machen, die das von ihr erkämpfte Budgetbewilligungsrecht so lange nicht in vollem Umfange nutzen konnte, wie ihr eine Kontrolle des Budgetvollzuges nur sehr beschränkt möglich war.

Nach dem Übergang von der konstitutionellen Monarchie zur parlamentarischen Demokratie begann die wissenschaftliche Diskussion um das Verhältnis der Rechnungsprüfung zu den Staatsgewalten. Die finanziellen Schwierigkeiten in den Jahren nach 1919 machten jedoch die Ausgestaltung der Finanzkontrolle und die Untersuchung der damit zusammenhängenden Probleme des Haushaltsrechts vordringlich gegenüber einer Erörterung der staatsrechtlichen Stellung der Rechnungshöfe.

Die politischen Verhältnisse in der Zeit von 1933 bis 1945 boten keinen Anlaß zur Untersuchung der Beziehungen zwischen Rechnungsprüfung und unterschiedlichen Staatsgewalten; die Diskussion beschränkte sich in erster Linie darauf, die Finanzkontrolle in den Vollzug des staatlichen

¹ Die institutionelle Verfassungsgarantie der Rechnungsprüfung, in: 250 Jahre Rechnungsprüfung, S. 133 ff. (136).

Führungswillens einzuordnen und sie zu einem effizienten Werkzeug der Staatsleitung zu machen.

Als nach 1945 das Schwergewicht der politischen Macht erneut auf die Parlamente übergang und die staatliche Haushaltswirtschaft einen ständig steigenden Umfang annahm, begann sich auch die Staatsrechtslehre in zunehmendem Maße für die Stellung der Rechnungshöfe zu interessieren. Ausgelöst wurde der Meinungsstreit, als sich die Wissenschaft mehr als früher auch den Problemen der innerstaatlichen Organisation widmete, die bislang zugunsten der Untersuchung der Beziehungen zwischen Staat und Bürger vernachlässigt worden waren. In größerem Ausmaß haben schließlich die Auseinandersetzungen um die Rechtsstellung des Bundesverfassungsgerichtes in den Jahren 1952/53 sowie die Diskussionen über die „Entfesselung der Dritten Gewalt“ die Rechnungshöfe in den Blickpunkt der Staatsrechtslehre gerückt.

Der Wissenschaft stellte sich die Aufgabe, das Verhältnis der in Art. 114 Abs. 2 GG erwähnten Rechnungsprüfung zu den drei Staatsgewalten gemäß Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG zu untersuchen. Erschwert wurde dies dadurch, daß der Verfassungsgeber darauf verzichtet hatte, den Begriff der Rechnungsprüfung zu klären, und bei den Beratungen des Grundgesetzes an den bestehenden Rechtszustand angeknüpft hatte². Überdies galt sowohl im Bund als auch in den Ländern weitgehend das Haushaltsrecht aus der vorkonstitutionellen Zeit fort, das nunmehr an den nach 1945 geschaffenen Verfassungsnormen gemessen werden mußte.

Die Erörterung des Problems führte zu den widersprüchlichsten Lösungen³: Die Rechnungshöfe wurden entweder zur gesetzgebenden oder zur vollziehenden oder zur rechtsprechenden Gewalt gezählt oder als zwischen den Gewalten stehend, als vierte Gewalt oder als Einrichtung sui generis bezeichnet. Auch die im Jahre 1969 vorerst beendete Neuordnung des Haushaltsrechts auf Bundesebene hat eine abschließende Antwort auf diese Fragen nicht gebracht⁴, sondern der Auseinandersetzung nur neue Grundlagen gegeben.

Die vorliegende Untersuchung will dazu beitragen, das Verhältnis der Rechnungsprüfung zu den Staatsgewalten zu klären. Wegen der grundlegenden Neufassung des Art. 114 Abs. 2 GG und der Novellierung des Bundeshaushaltsrechts ist es aber nicht möglich, von einem gesicherten Begriff der Rechnungsprüfung auszugehen, der institutionell garantiert ist. Die Untersuchung muß sich vielmehr vorab der Frage zuwenden, inwieweit das staatliche Finanzkontrollrecht umgestaltet wurde. Ange-

² Vgl. *Doemming/Füsslein/Matz*, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in: *JöR N.F.* 1 (1951), 1 ff. (818 ff.).

³ Vgl. den Überblick bei *Friedrich Klein*, S. 136 ff.

⁴ a. A. wohl *Piduch*, Bundeshaushaltsrecht, Art. 114 GG Anm. 30.

sichts der Tatsache jedoch, daß bei der Haushaltsrechtsreform weitgehend die überkommene Form der Finanzkontrolle fortentwickelt wurde⁵, kann die Stellung der Rechnungshöfe im Gewaltenteilungssystem nicht isoliert von der geschichtlichen Entwicklung bestimmt werden⁶. Den verfassungsrechtlichen Erörterungen auf Grund der geltenden gesetzlichen Regelungen ist daher im ersten Teil ein Überblick über die Entwicklung seit dem beginnenden 18. Jahrhundert vorangestellt. Dabei sollen die den Rechnungsprüfungsorganen gestellten Aufgaben und ihre Eingliederung in den Staatsorganismus untersucht werden, damit auf dieser Grundlage ihr Verhältnis zu den drei Staatsgewalten unter den jeweils geltenden staatsrechtlichen Bedingungen festgestellt werden kann; denn nur so läßt sich erkennen, welcher Rechtszustand zur Zeit der Beratungen des Grundgesetzes bestand und wo eine Weiterentwicklung der Rechnungsprüfung ansetzen mußte.

Ausgehend von den hierdurch gewonnenen Ergebnissen wird sich die Untersuchung im zweiten Teil den geltenden Vorschriften über die Stellung sowie die Aufgaben der Kontrollorgane zuwenden und ihre Funktion mit der der Parlamente, der Verwaltungsbehörden und der Gerichte vergleichen, um so die staats- und verfassungsrechtliche Stellung der Rechnungshöfe zu bestimmen⁷.

Allerdings ist es nicht möglich, im Rahmen dieser Arbeit das überaus komplexe Gebiet der Rechnungsprüfung in seiner Gesamtheit darzustellen. Die Untersuchung der historischen Entwicklung muß daher auf die wesentlichen Züge, die des geltenden Rechts auf die charakteristischen Merkmale der Organisation und der Aufgabenstellung der Rechnungshöfe und ihrer Stellung im Gewaltenteilungssystem beschränkt werden. Abschließend soll jedoch noch versucht werden, zusammenfassend zu zeigen, welchen Inhalt die institutionelle Garantie der Rechnungsprüfung auf Grund der Novellierung des Art. 114 GG nunmehr hat.

⁵ Vgl. die amtliche Begründung der Gesetzentwürfe zur Haushaltsreform, BTDrucks. V/3040, S. 41 f.

⁶ So auch schon *Saemisch/Stengel*, Art. Kontrollrecht, in: Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, 3. Band, S. 703 ff.

⁷ Die Stellung und Aufgaben des ehemaligen Sparkommissars und des Bundesbeauftragten für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung werden dabei nur kurz erörtert werden: sie sind für den Status der Rechnungshöfe ohne wesentliche Bedeutung.