

300 Jahre externe Finanzkontrolle in Deutschland – gestern, heute und morgen

Festschrift zur 300. Wiederkehr der Errichtung
der Preußischen General-Rechenkammer

Herausgegeben von

Dieter Engels



Duncker & Humblot · Berlin

DIETER ENGELS (Hrsg.)

300 Jahre externe Finanzkontrolle in Deutschland –
gestern, heute und morgen

300 Jahre externe Finanzkontrolle in Deutschland – gestern, heute und morgen

Festschrift zur 300. Wiederkehr der Errichtung
der Preußischen General-Rechenkammer

Herausgegeben von

Dieter Engels



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2014 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: L101 Mediengestaltung, Berlin
Druck: AZ Druck und Datentechnik, Berlin
Printed in Germany

ISBN 978-3-428-13943-9 (Print)
ISBN 978-3-428-53943-7 (E-Book)
ISBN 978-3-428-83943-8 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Inhaltsverzeichnis

<i>Dieter Engels</i> Zum Geleit: externe Finanzkontrolle gestern, heute und morgen	9
---	---

Gestern

<i>Alexandra Hissen</i> 300 Jahre externe Finanzkontrolle. Ihre Geschichte von den Anfängen in der Zeit des Absolutismus bis in die Gegenwart	21
<i>Hermann Butzer</i> „Seinen Auftrag leitet er unmittelbar vom Führer ab“. Der Rechnungshof des Deutschen Reiches in der Zeit von 1933 bis 1945	51
<i>Patrick Schröter</i> Die Entwicklung der Finanzkontrolle in der Bundesrepublik Deutschland und in der Deutschen Demokratischen Republik	93
<i>Heinz Günter Zavelberg</i> Zusammenführung von Finanzkontrolle Ost und West. Staatliche Finanz- revision der DDR – Rechnungshof der Republik – Bundesrechnungshof . .	127

Gestern und Heute

<i>Alice Trabant</i> Die historische Entwicklung des parlamentarischen Budgetrechts	145
<i>Horst Erb</i> Der Bundesrechnungshof als Berater von Parlament und Regierung	165
<i>Petra Merkel</i> Zusammenarbeit des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages und des Rechnungsprüfungsausschusses mit dem Bundesrechnungshof	195

<i>Joachim Romers</i>	
Bemerkungen im Wandel der Zeit	217
<i>Rolf Flöer</i>	
Die Prüfung der Steuereinnahmen durch den Bundesrechnungshof. Außer-Haus-Umsätze, Umsatzsteuerkarusselle und Auslandsrenten im Blickfeld der externen Finanzkontrolle	249
<i>Lukas Elles</i>	
Zur Finanzkontrolle selbstverwalteter Sozialversicherungsträger	281
<i>Jochen Wenz</i>	
Prüfungen bei großen Bundesbeteiligungen	305
<i>Dieter Hugo</i>	
Prüfung der Regeln zur Begrenzung der Staatsverschuldung	325
<i>Ulrich Graf</i>	
Neue Wege – Prüfungen bei Banken und von Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung	357
Heute und Morgen	
<i>Christian Ahrendt</i>	
Eurostat und nationale Statistikämter – eine neue Konkurrenz für die externe Finanzkontrolle?	375
<i>Matthias Mähring</i>	
Die externe Finanzkontrolle des Bundes im Kontext föderativer Staatsverfassung und Staatspraxis	389
<i>Manfred Eibelshäuser</i>	
Die Zusammenarbeit des Bundesrechnungshofes und der Landesrechnungshöfe	437
<i>Saskia J. Stuiveling und Kees Vendrik</i>	
Zusammenarbeit der Rechnungshöfe im zusammenwachsenden Europa; neue Zeiten, neue Rollen	475

Christine Rabenschlag

Internationale Zusammenarbeit der Rechnungshöfe. Tätigkeitsfelder und Wirkungen	511
---	-----

Hubert Weber

Anmerkungen zur Entstehung der Zusammenarbeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden auf weltweiter und europäischer Ebene mit besonderer Berücksichtigung des Bundesrechnungshofes	545
---	-----

Klaus-Henning Busse

Der Bundesrechnungshof im internationalen Vergleich	557
---	-----

Oliver Sievers

Peer Reviews. Ein neues Instrument zur Qualitätssicherung für die externe Finanzkontrolle?	597
--	-----

Michael Luther

Wer prüft die Prüfer?	615
-----------------------------	-----

Zum Schluss: das Wichtigste*Lars Friege*

Kompetenzen von Prüferinnen, Prüfern und Mitgliedern des Bundesrechnungshofes	627
---	-----

Autorenverzeichnis	653
--------------------------	-----

Zum Geleit: externe Finanzkontrolle gestern, heute und morgen

I. Gestern

1. Mit der Festschrift gedenkt der Bundesrechnungshof der dreihundertjährigen Geschichte der externen Finanzkontrolle in Deutschland. Im Laufe dieser Geschichte haben er und die Landesrechnungshöfe eine Wegstrecke von gut 60 Jahren gestaltet. Zuvor oblag diese Aufgabe dem Reichsrechnungshof und dem Rechnungshof des Norddeutschen Bundes sowie einer preußischen Institution, die mal als Ober-Rechnungskammer, mal als Ober-Rechenkammer firmierte und die bei ihrer Gründung im Jahre 1714 den Namen General-Rechenkammer führte. Die dreihundertjährige Tradition der externen Finanzkontrolle knüpft also an eine Entwicklung an, die in Preußen ihren Ursprung hat.

Schon dieser Ausgangspunkt dürfte umstritten sein. Zwei Einwände liegen nahe:

Zum einen war seinerzeit Sachsen schneller als Preußen. Denn sein Kurfürst *Friedrich August I.* gründete bereits 1707, also sieben Jahre vor Preußen, eine Ober-Rechenkammer, so dass sich die Frage stellt, weshalb der Bundesrechnungshof nicht an *dieses* Datum anknüpft. Die Antwort ist recht banal: Die sächsische Kammer verlor bereits 1734 ihre Unabhängigkeit, und sie wurde unter ministerielle Leitung gestellt. Sie war damit kein Rechnungshof mehr, jedenfalls keiner im modernen Sinne, und so mochte der Bundesrechnungshof nicht die sächsische Gründung zum Ausgangspunkt für die Geschichte der externen Finanzkontrolle in Deutschland wählen. Er entschied sich deshalb im Jahre 1964, an die preußische Gründung anzuknüpfen, und feierte im selben Jahr die 250. sowie 25 Jahre später die 275. Wiederkehr der Gründung der General-Rechenkammer.

Aber – so lautet der zweite Einwand –: Ist nicht dieser Ausgangspunkt für die Geschichte der externen Finanzkontrolle in Deutschland deshalb verfehlt, weil die preußische General-Rechenkammer und der heutige Bundesrechnungshof kaum vergleichbar sind? Gibt es überhaupt eine identitätsstiftende historische Linie, welche zwischen der preußischen Institution und dem Bundesrechnungshof gezogen werden kann? Damit ist die Frage nach der Identität beider Institutionen gestellt.

Die alten Griechen pflegten solche und ähnliche Fragen mit einer Parabel zu beantworten: mit der Geschichte vom Schiff des Theseus. Mit diesem Schiff fuhren die Athener alljährlich in einem Festzug zu Ehren Apollons zu dessen Insel Delos – und das mehrere hundert Jahre lang. Während dieser langen Zeit musste das Schiff immer wieder repariert werden: Planken wurden ausgetauscht, Masten neu errichtet, und faules Holz wurde – wie *Plutarch* berichtet – durch „neues und festes“ ersetzt. Für die griechischen Philosophen war dieser Prozess Anlass für spitzfindige Streitigkeiten: Einige vertraten die Ansicht, trotz der vielen Änderungen bleibe es dasselbe Schiff, während andere meinten, es wäre nun ein anderes. So wird es uns auch mit der Frage nach der Linie zwischen der preußischen General-Rechenkammer und dem Bundesrechnungshof gehen.

Zwar hat sich im Laufe der vergangenen 300 Jahre vieles in der externen Finanzkontrolle geändert: Manche alte Einrichtung ist abgeschafft, manch neue hinzugekommen, so: die Prüfungsämter des Bundes, und die Aufgabenfelder sind neu ausgelotet, Prüfungsmethoden verfeinert, überholte Prüfungsansätze durch moderne ersetzt worden. Aber: Es gibt gleichgebliebene Gemeinsamkeiten, die trotz der unterschiedlichen staatsrechtlichen Stellung von Kammer und Bundesrechnungshof und trotz des langen Zeitraums, der seit der Gründung verstrichen ist, deutlich sichtbar sind. Es sind dies die Erkenntnis, dass es eine Institution geben sollte, die staatliches Finanzgebaren *prüft*, und der Grundsatz, dass diese prüfende Instanz *unabhängig*, also frei von Weisungen sei, insbesondere von Weisungen der geprüften Stellen. Beide Voraussetzungen erfüllen beide Institutionen: die preußische General-Rechenkammer kraft der Instruktion des Königs, der Bundesrechnungshof kraft der Regelung des Artikel 114 Absatz 2 des Grundgesetzes. Da zudem auch für die preußische General-Rechenkammer als Prüfungsmaßstab der Grundsatz der Ordnungsmäßigkeit und alsbald auch der der Wirtschaftlichkeit galt, können wir auch insoweit von einer wesentlichen Gemeinsamkeit ausgehen, die es rechtfertigt, eine Traditionslinie zu ziehen, die von der preußischen General-Rechenkammer bis heute reicht.

2. Wie der Weg von der preußischen General-Rechenkammer bis heute verlief, schildert *Alexandra Hissen* in ihren Ausführungen zu „300 Jahre externe Finanzkontrolle – Ihre Geschichte von den Anfängen in der Zeit des Absolutismus bis in die Gegenwart“. Ihr Beitrag kann als Einführung in die Geschichte der deutschen externen Finanzkontrolle, aber auch als Einführung in alle nachfolgenden Beiträge gelesen werden. Denn in der historischen Betrachtung wird deutlich, dass die Entwicklung der staatlichen Finanzkontrolle von staatsrechtlichen Rahmenbedingungen geprägt ist: Rechnungskontrolle in einem absolutistischen Staat ist etwas anderes als externe Finanzkontrolle in einem demokratischen Staat. Ein Rechnungshof, der – wie in Preußen – dem König verpflichtet ist, hat eine völlig andere Rolle

als ein moderner Rechnungshof, der sich dem Parlament verbunden fühlt. Und ein Rechnungshof, der in einem totalitären System arbeitet, in dem sich – wie von 1933 bis 1945 – die Regierung selbst entlastet, büßt seine Bedeutung ein.

3. An diesen Befund knüpft der Beitrag von *Herrmann Butzer* an, der die besonderen Facetten der „Finanzkontrolle im Dritten Reich“ herausarbeitet. Die Rolle des Reichsrechnungshofes in der Periode von 1933 bis 1945 gehört selbstverständlich auch zur Geschichte der deutschen Finanzkontrolle, auch wenn wir uns ihrer nicht gerne erinnern. Zwar ist nach derzeitigem Kenntnisstand das Personal des Reichsrechnungshofes nicht unmittelbar an den Gräueltaten des Dritten Reiches, wohl auch nicht an Kriegshandlungen beteiligt gewesen. Aber um insoweit mehr Klarheit zu gewinnen, hat der Bundesrechnungshof einen Auftrag zur wissenschaftlichen Erforschung der Tätigkeit des Reichsrechnungshofes in den Jahren von 1933 bis 1945 vergeben, und wir sind dankbar, dass *Herrmann Butzer* es übernommen hat, die hierfür wesentlichen Fragestellungen schon in dieser Festschrift zu skizzieren.

4. Einen gewissen Sonderweg hat die Finanzkontrolle der früheren DDR genommen. Die externe Finanzkontrolle der DDR ist nicht mit der Entwicklung vergleichbar, die der Bundesrechnungshof genommen hat: Zu groß sind die Unterschiede in der staatsrechtlichen Stellung, in der Aufgabewahrnehmung und auch in den Prüfungsrechten. *Patrick Schröter* schildert die relevanten Aspekte in seinem Beitrag „Die Entwicklung der Finanzkontrolle in der Bundesrepublik Deutschland und in der Deutschen Demokratischen Republik“. Und trotz dieser Unterschiede: Der gemeinsame Nenner war das *Prüfen staatlichen Finanzgebarens*, und so war es für den Bundesrechnungshof nach der Vereinigung Deutschlands ganz wesentlich, auch die Erfahrung und die Kenntnisse früherer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Finanzkontrolle der DDR in seine Arbeit zu integrieren. Wie dieser Prozess zu Beginn der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts gestaltet wurde, schildert der damalige Präsident des Bundesrechnungshofes *Heinz Günter Zavelberg* in seinem Beitrag „Zusammenführung von Finanzkontrolle Ost und West“. Er ist dabei in der – für uns glücklichen – Lage, auf eine Fülle eigener, zum Teil sehr persönlicher Erinnerungen zurückgreifen und zudem Erkenntnisse publizieren zu können, die bislang in nicht veröffentlichten Akten des Bundesrechnungshofes schlummerten.

II. Gestern und Heute

1. Die moderne externe Finanzkontrolle hängt eng mit der Herausbildung des parlamentarischen Budgetrechts zusammen. War die preußische General-Rechenkammer noch ausschließlich dem König berichtspflichtig, so setzte Mitte des 19. Jahrhunderts mit der Herausbildung des parlamentarischen