



München, 08.10.2012
PK-1226-1723/12

1812 – 2012: 200 Jahre Bayerischer Oberster Rechnungshof

Abriss der geschichtlichen Entwicklung des Bayerischen Obersten Rechnungshofs (ORH)

1. Ausgangslage

Das Königreich Bayern stand bei seiner Gründung 1806 vor einem riesigen Berg Staatsschulden. Es war durch den Reichsdeputationshauptschluss zwar gewachsen, doch die übernommenen Gebiete führten auch zu hohen Schulden für das neue Königreich (Entschädigungszahlungen für die Mediatisierung, Übernahme der Schulden der eingegliederten Gebiete, zusätzliche Kosten und Rückgang der Einnahmen durch die Säkularisation). Auch die Kriege – zuerst gegen, dann mit Frankreich – kamen Bayern teuer zu stehen.

Den genauen Schuldenstand aber kannte niemand. Auch über die Höhe der Einnahmen und Ausgaben des Staates gab es keine verlässlichen Zahlen. Das Kassenwesen war durch die dezentral organisierte Finanzverwaltung mehr als undurchsichtig, die Finanzrechnungen durch eine große Vielfalt von Steuerarten bis hin zur „Mühlbeutel Tuchsteuer“, der „Roßhaarsteuer“ und 77 verschiedenen Naturalabgaben (z.B. Kälberzungen) kaum zu entwirren. Nicht zuletzt fehlte es manchem Beamten an der in Geldangelegenheiten notwendigen Zuverlässigkeit.

2. Haushaltslage verlangt Reformen

Um die Missstände zu beseitigen, kam es in mehreren Schritten zu einer umfassenden Reform der Finanzverwaltung. Zunächst wurde die Finanzverwaltung neu organisiert (dreistufiger Aufbau mit Finanzministerium, Kreisfinanzdirektionen und Rentämtern) und eine zentrale Haushaltsrechnung auf

den Weg gebracht. Für die Ermittlung des Schuldenstands und der Zinsbelastungen gründete König Max I. Joseph am 20.08.1811 die „Königlich-Baierische Staats-Schuldentilgungs-Kommission“.¹ Sie sollte die gesamte Staatsschuld zusammenfassen und außerhalb des laufenden Haushalts bewirtschaften. Ziel war, die Schulden innerhalb von 30 Jahren komplett zu tilgen. In der ersten Bilanz, die von der Staatschuldentilgungskommission noch 1811 vorgelegt wurde, waren als Schulden 112.426.465 Gulden 53 ½ Kreuzer ausgewiesen.²

3. 1812 - Gründung des ORH

Der zentrale Haushalt und die neue Organisationsstruktur erforderte auch die Einrichtung einer neuen zentralen Kontrollinstanz, die insbesondere auch die 6.822 noch ungeprüften Rechnungen aufarbeiten sollte. Auf Vorschlag von Finanzminister Graf Montgelas übertrug König Max I. Joseph deshalb mit Verordnung vom 20.10.1812 die Revision und Superrevision dem „Obersten Rechnungshof“.³

Bereits damals erhielt der ORH

- die umfassende Kompetenz, das gesamte Rechnungswesen des Staates an Ort und Stelle zu prüfen und über die Ordnungsmäßigkeit letztinstanzlich zu entscheiden,
- ein uneingeschränktes Auskunftsrecht gegenüber allen Behörden und Beamten,
- die Entscheidungsfindung im Wege kollegialer Beschlussfassung.

¹ „Wir werden überdieß sogleich Vorsorge treffen, daß die laufenden Staats-Ausgaben durch die laufenden Staats-Einnahmen vollkommen gedeckt, und daß Unsere Finanzen hiedurch sowohl, als durch eine genaue Komptabilität fortwährend in Ordnung erhalten werden. Zugleich verordnen Wir, daß von nun an keine Staatsschuld mehr gemacht werden solle, wenn nicht ... ein neuer hinreichender Fond zur Abbezahlung der Zinsen und des Kapitals derselben ausgemittelt wird.“ (Landesherrliche Verordnung vom 20.08.1811).

² Trotz einsetzender Tilgung stiegen die Schulden bis 1830 auf 131 Mio. Gulden.

³ Um „durch eine strenge und genaue Komptabilität Unsere Finanzen in Ordnung zu erhalten...und in der Absicht, dem gesamten Rechnungs-Wesen der Finanzen Unseres Königreichs eine gleichförmige, auf übereinstimmenden Grundsätzen beruhende feste Geschäfts-Leitung zu verschaffen...übertragen Wir die Revision und Superrevision derselben (Anm.: der Finanzrechnungen des Jahres 1811/12 und alle hierauf folgende) einem eigenen Obersten Rechnungshofe“ (Allgemeine Verordnung vom 20.10.1812).

Aber: Der ORH war keine oberste Landesbehörde, sondern dem Finanzministerium und damit dem König unterstellt. Er war auch nicht richterlich unabhängig und hatte keine Berichts- und Zugangsrechte zum Parlament. Anweisungen der Ministerien durfte er nicht überprüfen.

4. Der ORH im 19. Jahrhundert

1826 gestaltete König Ludwig I. die Rechnungsprüfung um. Die erstinstanzliche Revision wurde den Kreisregierungen⁴ sowie für den Bereich des Finanzministeriums einer neuen Behörde übertragen, der Rechnungskammer. Der ORH war „nur“ noch für die Superrevision der von den Kreisregierungen bzw. der Rechnungskammer bereits geprüften Rechnungen zuständig.

Für die Superrevision begab sich ein Mitglied des ORH an den Sitz der Kreisregierung und überprüfte vor Ort die Abrechnungsunterlagen und den Prüfungsvermerk der „primitiven“ Revision. Danach berichtete dieses Mitglied darüber im ORH in München in kollegialer Sitzung. Als Ergebnis der Superrevision wurde die Generalfinanzrechnung für das Königreich Bayern erstellt.

Angepasst an diese eng umrissene Aufgabe bestand der ORH nur aus dem Präsidenten, acht Räten und bis zu sechs Kanzleibeamten.

Bemühungen, den ORH als selbständige Behörde zu etablieren, seine Prüfungsrechte auch auf die Ministerien zu erstrecken und ihm die Möglichkeit zu geben, seine Berichte dem Parlament vorzulegen, blieben erfolglos.

5. 1906 – ein erster Schritt zu mehr Transparenz

Zu einer wichtigen Weiterentwicklung der Finanzkontrolle kam es zu Beginn des 20. Jahrhunderts: Die Mitglieder des ORH wurden nun richterlich unabhängig und dem Landtag war für jede Finanzperiode (2 Jahre) ein vom ORH verfasster „Rechnungsbericht“ vorzulegen.

⁴ Heute Regierungsbezirke

Hintergrund dieser 1906 vom Parlament ausgehenden Initiative war ein schwerer Fehler des Finanzministeriums, der zu einer budgetwidrigen Deckungslücke von 3,9 Mio. RM geführt hatte. Der Landtag erhoffte sich vom ORH, dass dieser zukünftig so etwas verhindern würde. Der erste ORH-Bericht wurde dem Landtag dann 1910 vorgelegt.

Das Finanzministerium behielt allerdings noch die Zügel in der Hand. Es legte fest, dass der ORH sog. Verwaltungssachen, also Fragen der Wirtschaftlichkeit, nur ihm vorzulegen habe und die Information des Parlaments sich auf rein formal-rechnerische Berichte über die Budgetabwicklung zu beschränken habe. Versuche des ORH, diese Restriktion abzustreifen, wurden so nachdrücklich abgewehrt, dass der ORH bis 1936 bei dieser formalen Berichterstattung blieb.

6. Der ORH in der Weimarer Republik

Die Bayerische Verfassung von 1919 bestätigte die richterliche Unabhängigkeit der ORH-Mitglieder und die Verpflichtung, dem Landtag über den Rechnungsabschluss zu berichten. In der Praxis änderte sich aber wenig: Der ORH hatte weiter keinen unmittelbaren Zugang zum Landtag (der ORH-Bericht wurde über das Gesamtministerium vorgelegt), Wirtschaftlichkeitsfragen blieben im ORH-Bericht ausgeklammert und der ORH als solches blieb abhängig vom Finanzministerium, bei dem die Personal- und Organisationshoheit lag. Das Finanzministerium konnte sogar die Prüfungstätigkeit beschränken.

Diese strukturellen Probleme, aber auch die umständliche zweistufige Rechnungsprüfung vor dem Hintergrund der Übernahme der bayerischen Finanzverwaltung durch das Reich und den Auswirkungen der Inflation führten dazu, dass es eine effektive Finanzkontrolle praktisch nicht mehr gab.

7. Der ORH in der NS-Zeit

Der NS-Staat brachte auch für die Rechnungsprüfung weitreichende rechtliche und organisatorische Umwälzungen: 1934 wurde die Finanzhoheit der

Länder beseitigt, 1936 die Rechnungsprüfung dem Reichsrechnungshof übertragen und 1937 die obersten Rechnungsprüfungsbehörden der Länder aufgelöst. Der ORH wurde zu einer Außenstelle des Reichsrechnungshofs „degradiert“. Zugleich wurde aber die Prüfungstätigkeit durch zusätzliches Personal und den Wegfall der mehrstufigen Prüfung deutlich intensiviert. Die Prüfung erstreckte sich nun auch auf in Bayern befindliche Reichseinrichtungen. Sie diente jedoch nicht mehr der Kontrolle der Regierung, sondern verfolgte allein das Ziel, eine effizientere Verwaltung zu gewährleisten. Politisch heikle Prüfungsthemen konnte die Außenstelle indes zum großen Teil nicht angehen, weil Führerbefehle nicht der Kontrolle durch den Rechnungshof unterlagen und auch die Prüfung von Parteiinstitutionen sowie der Wehrmacht weitgehend ausgeschlossen war.

8. Neuanfang

Die „Stunde Null“ wurde genutzt, um mit Hilfe der amerikanischen Besatzungsmacht die Entwicklung der staatlichen Finanzkontrolle in Bayern entscheidend voranzubringen. Der ORH wurde als eine gegenüber der Staatsregierung selbständige oberste Staatsbehörde wiedererrichtet, mit eigener Personal- und Organisationshoheit. Die richterliche Unabhängigkeit der Institution ORH wurde in der Bayerischen Verfassung von 1946 garantiert. Das kollegiale System der Entscheidungsfindung in Prüfungsangelegenheiten, das während der NS-Zeit außer Kraft gesetzt worden war, wurde wieder eingeführt. Der ORH wurde eingebunden in das parlamentarische Verfahren, mit dem die Staatsregierung für ihre Haushaltsführung entlastet wird. Jährlich legt er seitdem dem Landtag hierzu einen Bericht vor. Außerdem kann er auch aus eigener Initiative den Landtag oder die Staatsregierung beraten.