



# DIE STAATLICHE FINANZKONTROLLE IN BAYERN

Geschichte und Gegenwart

Alois Igelspacher



# DIE STAATLICHE FINANZKONTROLLE IN BAYERN

Geschichte und Gegenwart

Alois Igelspacher

**Der Verfasser:**

Ministerialdirigent Dr. iur. Alois Igelspacher war von 1973 bis 1978 in der Haushaltsabteilung des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen; danach war er bis zu seinem Ruhestand 2002 im Bayerischen Obersten Rechnungshof tätig, zuletzt als Abteilungsleiter.

Bayerischer Oberster Rechnungshof, Kaulbachstraße 9, 80539 München  
[www.orh.bayern.de](http://www.orh.bayern.de)

November 2001

**2. Überarbeitete Fassung März 2012**



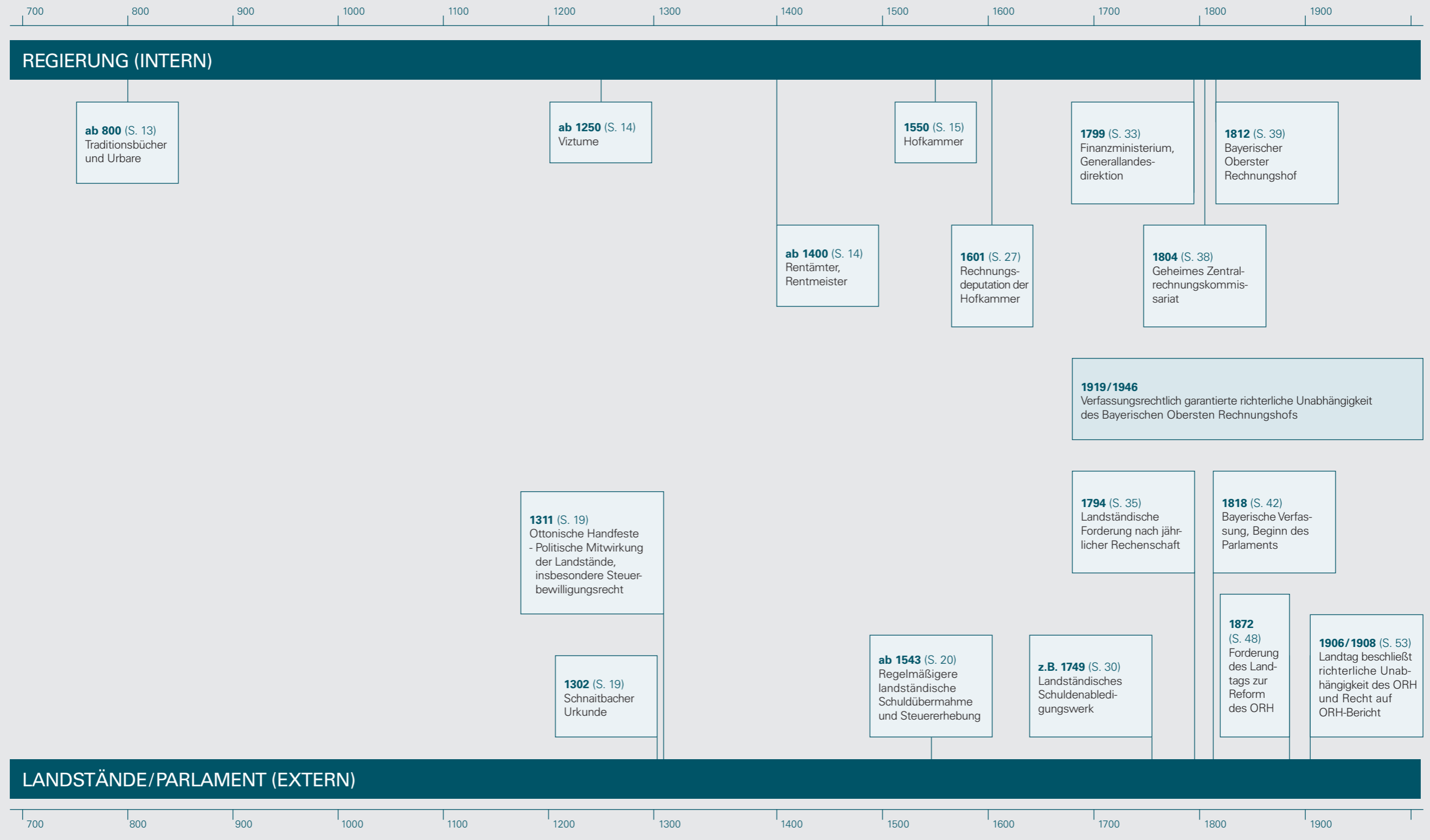
# INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Finanzkontrolle in Bayern	6
Verzeichnis der Abkürzungen	8
<b>1 Einleitung</b>	<b>10</b>
<b>2 Geschichtliche Entwicklung</b>	<b>12</b>
2.1 Vom Lehensstaat zum Finanz- und Verwaltungsstaat des 16. Jahrhunderts	13
2.2 Die Landschaft/die Landstände Beginn einer externen Finanzkontrolle	19
2.3 Die Finanzreform Kurfürst Maximilians I.	25
2.4 Die Zerrüttung der Staatsfinanzen im 18. Jahrhundert	28
2.5 Der Übergang zum Neubeginn	35
2.6 Die Geburtsstunde des Bayerischen Obersten Rechnungshofs	38
2.7 König Ludwig I. – Die Sanierung der Staatsfinanzen	43
2.8 Auf dem Weg zur unabhängigen Finanzkontrolle	48
2.9 1933 bis 1945	57
2.10 Der neue Anfang	59
<b>3 Stellung und Aufgaben des Bayerischen Obersten Rechnungshofs</b>	<b>70</b>
3.1 Im föderalen Deutschland	71
3.2 Im System der Gewaltenteilung	72
3.3 Im Haushaltskreislauf	74
<b>4 Aufbau des Bayerischen Obersten Rechnungshofs</b>	<b>76</b>
4.1 Interne Organisation	77
4.2 Staatliche Rechnungsprüfungsämter	79
4.3 Personal und Haushalt	80
<b>5 Von der Prüfung bis zum Jahresbericht</b>	<b>82</b>
5.1 Arbeitsplanung	83
5.2 Prüfung	83
5.3 Jahresbericht an den Landtag	84
5.4 Öffentlichkeitsarbeit	90
Jahresberichte von 1814 und 2011 ein Vergleich	94
<b>Die Präsidenten des Bayerischen Obersten Rechnungshofs</b>	<b>96</b>
<b>Verzeichnis der verwendeten Literatur</b>	<b>97</b>



Abbildung 1

# Finanzkontrolle in Bayern



# VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

a.E.	am Ende
AL	Abteilungsleiter/-in
Art.	Artikel
BayGVBl	Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt
BayHO	Bayerische Haushaltsordnung
BGBI	Bundesgesetzblatt
BV	Bayerische Verfassung
EU	Europäische Union
FMS	Schreiben des Staatsministeriums der Finanzen
GG	Grundgesetz
GVBl	Bayerisches Gesetz und Verordnungsblatt
HA	Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen des Landtags
HG	Haushaltsgesetz
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder
LT	Bayerischer Landtag
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
ORH	Bayerischer Oberster Rechnungshof
ORH-Bericht	Jahresbericht des ORH
ORHS	Schreiben des ORH
PGL	Prüfungsgebietsleiter/-in
red.	redaktionelle Erläuterung
RGBI	Reichsgesetzblatt
RM	Reichsmark
RPrA	Staatliches Rechnungsprüfungsamt
StenBer	Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten des Bayerischen Landtags/ ab 1919 Verhandlungen des Bayerischen Landtags, Stenographische Berichte
StMF	(Königliches bzw. Bayerisches) Staatsministerium der Finanzen
TNr.	Textnummer
VO	Verordnung

## IMPRESSUM

Bayerischer Oberster Rechnungshof  
Kaulbachstraße 9 | 80539 München  
Telefon: (089) 2 86 26-0 | Telefax: (089) 2 86 26-277  
E-Mail: [poststelle@orh.bayern.de](mailto:poststelle@orh.bayern.de)

[www.orh.bayern.de](http://www.orh.bayern.de)



„DER STAAT IST NUR GEACHTET, WENN ER  
BARES GELD IN GENÜGENDER MENGE HAT.“

Kurfürst Maximilian I. von Bayern (1573 bis 1651)

# 1. EINLEITUNG





Von Anfang an war es das Problem der Menschen, Ressourcen zu finden und damit auszukommen. Im frühgeschichtlichen Sippen- und Stammesverband war dies für den Einzelnen überschaubar und kontrollierbar. Mit der Entstehung von Staaten wurde das menschliche Zusammenleben zunehmend abstrakter organisiert. Damit wurde auch die Frage bedeutsam, wer den überwacht, der staatliche Mittel verwaltet. Es geht bei der staatlichen Finanzkontrolle um nichts anderes, als darüber zu wachen, dass Regierung und Verwaltung mit staatlichem Geld, und das ist Geld der Bürger, wirtschaftlich und sparsam umgehen.

Wie andere Einrichtungen auch, ist das Organ der staatlichen Finanzkontrolle, der Rechnungshof, nicht aus der Laune eines Augenblicks heraus konstruiert worden, sondern beruht auf langen geschichtlichen Entwicklungen. Diese sollte man ganz allgemein begriffen haben, wenn man sich mit den Verwaltungs- und Regierungsgeschäften eines Landes befasst; nur so wird man den gesellschaftlichen und geschichtlichen Erfahrungen der Menschen gerecht, die schließlich den Mittelpunkt staatlichen Handelns darstellen. Sich mit der historischen Entwicklung der staatlichen Finanzkontrolle in Bayern auseinanderzusetzen, schärft in diesem Sinn den Blick für Stellung und Funktion eines Rechnungshofs.

## 2. GESCHICHTLICHE ENTWICKLUNG



## 2.1 Vom Lehenstaat zum Finanz- und Verwaltungsstaat des 16. Jahrhunderts

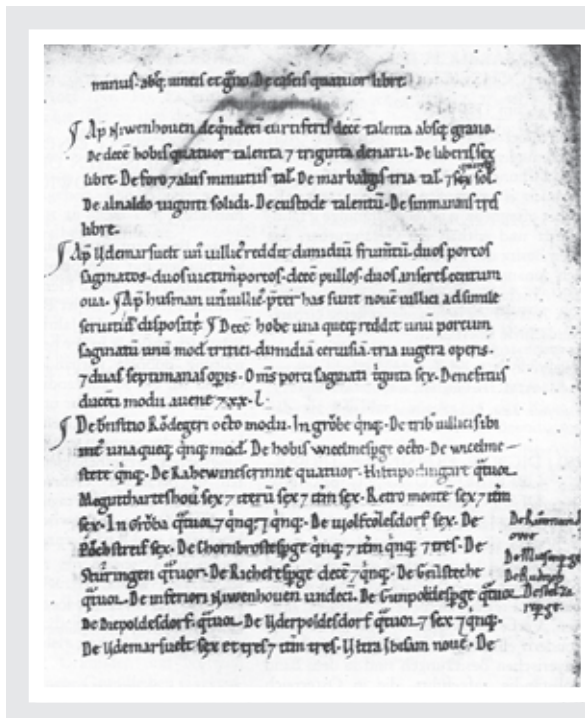
Schon im Lehenstaat des frühen und hohen Mittelalters ging es darum, Mittel für die staatlichen Aufgaben zu finden und zu verwalten. Haupteinnahmequellen des Herzogs waren damals die Abgaben aus den eigenen Bauernhöfen, Mühlen usw.; hinzu kamen später Regalien (= wirtschaftlich nutzbare Hoheitsrechte, z.B. Zölle), Steuern gab es zunächst noch nicht. Ähnlich waren die Einnahmequellen von Adel und Bistümern. Die Einnahmeseite wurde zuerst geordnet. Dazu wurden um das Jahr 800 in Bayern Urbare und Traditionsbücher angelegt, um Besitz und Einnahmen einer Herrschaft systematisch zu erfassen. In den Traditionsbüchern (vom römischen Rechtsbegriff traditio = Besitzübergabe) sind die Besitztitel, also die Rechtsgrundlagen für das Eigentum enthalten. Urbare sind Bücher, in denen in Listenform die Eigengüter des Landesherrn, die Bewirtschafter, die Höhe der Abgaben und deren regelmäßige Abführung an den Landesherrn aufgezeichnet waren. Bemerkenswert ist, dass die Landesherrn den abgabepflichtigen Besitzern der Höfe auch Anweisungen gaben, wie sie ihre Höfe besser bewirtschaften können, um dadurch höhere Abgaben zu erzielen. Traditionsbücher und Urbare waren damit auch die ersten Instrumente einer internen Finanzkontrolle (von lateinisch contra rotulus = Gegen-Rolle, Gegen-Aufzeichnung); die ältesten erhaltenen sind ein Traditionsbuch von 824, das auf Besitztitel bis 744 zurückgeht, sowie ein Urbar um 1160, beide vom Bistum Freising.<sup>1</sup>

Abbildung 2

### Erste Dokumente der Finanzkontrolle

*Urbare und Traditionsbücher waren die ersten Amtsbücher, um Besitz und Einnahmen systematisch zu erfassen und zu kontrollieren. Sie sind im Stammesherzogtum Bayern entstanden und waren im Wesentlichen nur hier verbreitet. Die älteste Aufzeichnung reicht bis zum Jahr 744 zurück. Abgebildet ist das Freisinger Urbar um 1160.*

**Abbildung:**  
Quelle: Bayerisches Hauptstaatsarchiv, HL Freising 4



<sup>1</sup> Fürstenkanzlei S. 87, 135



Auf der **Ausgabenseite** waren die Hauptkosten des Landesherrn die Hofhaltung und das Kriegswesen. Sie waren anfangs lehensrechtlich geprägt und hielten sich in einem überschaubaren Rahmen. So nahm Herzog Ludwig der Bärtige von Bayern-Ingolstadt noch um 1400 persönlich die Rechnungslegung von Amtleuten und Hoflieferanten entgegen. Dem Territorialstaat des hohen und späten Mittelalters wuchsen mit dem weiteren Landesausbau jedoch zunehmend Aufgaben zu. Damit wurde mit dem Beginn frühmoderner Staatlichkeit auch ein differenzierter Behördenapparat aufgebaut. Um 1255 entstanden im Herzogtum Bayern **Viztume** (von lateinisch *vicedominus* = Vertreter des Herrn), die die militärischen, richterlichen, polizeilichen und finanziellen Aufgaben für den Herzog zu erfüllen hatten. Für die Finanzgeschäfte setzten die Viztume im 14. Jahrhundert Landschreiber ein, die von sog. **Rentmeistern** kontrolliert wurden.<sup>2</sup>

Weil die Finanzwirtschaft die umfassendste Bedeutung hatte (auch Justiz und sonstige Verwaltung waren wichtige Einnahmequellen), wurde der Rentmeister anfangs des **15. Jahrhunderts** der Spitzenbeamte dieser Mittelbehörde, weshalb die Viztumämter in **Rentämter** umbenannt wurden. Bayern wurde in vier Rentamtsbezirke eingeteilt: München, Landshut, Burghausen und Straubing (später kam noch eine Sonderform in Amberg hinzu). Dem Rentmeister als Finanzbeamten an der Spitze wurden Räte beigegeben, mit denen er ein Kollegium bildete, die Regierung. Der Rentmeister hatte ausgedehnte Kontrollbefugnisse über die gesamte Verwaltung und Justiz seines Bezirks, die er in jährlichen Visitationen (**Rentmeisterumritten**) ausübte. Er sollte vor allem danach trachten, die höchstmöglichen Einnahmen zu erzielen. Während für die übrigen Ämter Adelsbürtigkeit notwendig war, wurden in der Finanzverwaltung bis hinauf zum Rentmeister (jedenfalls bis Anfang des 18. Jahrhunderts) auch Bürgerliche angestellt, wohl weil es hier ganz besonders auf praktische Sachkunde ankam.<sup>3</sup>

Als nach dem Landshuter Erbfolgekrieg (1504/05) die bayerischen Teilherzogtümer wieder vereinigt waren, waren die Kriegsschulden hoch und der Überblick über das herzogliche Kammergut gering. Deshalb setzte Herzog Wilhelm IV. mit der Regiments- und Hofhaltungsordnung von 1508 und 1511/12 eine Kommission ein, die die Einnahmen und Ausgaben der Rent- und Hofämter erfassen und deren voraussichtliche Entwicklung planen sollte, also der Versuch einer zentralen Haushaltswirtschaft. Die Kommission sollte ferner aufgrund der Rentmeister- und Amtleute-Rechnungen die Bestände aufnehmen und dem Herzog berichten. Diese **Anfänge einer institutionellen Finanzkontrolle** setzten sich im **16. Jahrhundert** in der sog. 1. Behördenreform Herzog Albrechts V. fort. Die wachsende Zahl des Hofpersonals führte zu einer Finanzkrise. Da der Herzog die Schulden von 0,6 Mio. Gulden nicht mehr zurückzahlen konnte, mussten sie die Landstände 1543 übernehmen (TNr. 2.2). Zur strafferen Kontrolle der Finanzen schuf Albrecht V. 1550 nach österreichischem Vorbild die **Hofkammer**, der ein Hofzahlamt (heute Staatshauptkasse) untergeordnet war. Der Herzog band sämtliche personal- und finanzpolitischen Entscheidungen an den Kammerrat, was eine institutionelle Selbstbindung des Fürsten bedeutete, allerdings nur dem Buchstaben nach. Die Hofkammer wurde die erste Finanzstelle des Landes, beaufsichtigte alle Einnahmen

<sup>2</sup> Schmelzle S. 140 f., 166; Spindler II S. 260, 548, 582; für Oberbayern ist für 1291/94 eine Rechnungsablage bekannt, aus der sich ein geordnetes Finanzwesen ergibt, Spindler II S. 123

<sup>3</sup> Rankl S. 91 ff., 235, 730; Riezler VI S. 81; s. auch Anm. 4



und Ausgaben von Hof und Staat, wirkte bei Beamtenernennungen mit und befasste sich mit allen finanziellen Fragen bis hin zur Ordnung des Staatshaushalts. Sie nahm das Geld der Landstände entgegen und erfasste die unmittelbaren herzoglichen Einnahmequellen. Zunächst war sie eine Deputation des Hofrats, ab 1573 ein eigenständiges Kollegium, dessen erster Präsident Johann Jakob Fugger war. Die Räte hatten sich täglich um 6 Uhr (Winter 7 Uhr) zu den Sitzungen einzufinden. Gegen Ende des 18. Jahrhunderts wurden wegen des Geschäftsumfangs zahlreiche Aufgaben in selbstständige Kollegien ausgegliedert; die Hofkammer wurde zur reinen obersten Finanzbehörde mit Dienstaufsicht über die Rentämter. 1799 wurde stattdessen das Finanzministerium errichtet.<sup>4</sup>

Abbildung 3

### Herzog Albrecht V. \*1528; 1550 bis 1579

Finanznot; Gründung der Hofkammer

**Abbildung:**  
Quelle: Bildarchiv Haus der Bayerischen  
Geschichte



Rentmeister und Hofkammer waren die ersten institutionalisierten Finanzkontrollorgane. Allerdings waren in diesen Behörden Einnahme- und Ausgabebewirtschaftung und Kontrolle noch unter einem Dach. Die Hofkammer hatte somit die Funktionen des Finanzministeriums und der obersten Finanzkontrolle. Und natürlich waren diese Behörden unmittelbare Organe des Landesherrn, mit denen er in seinem landesherrlichen Interesse die Finanzen kontrollierte. Man kann hier bereits eine Vorform des ORH von 1812 sehen, der zwar institutionell eine eigene Behörde war, aber wie die Finanzkontrolle zur Zeit der Hofkammer dem Finanzressort

<sup>4</sup> Ay S. 119 f.; Dollinger S. 103; Heydenreuter S. 237; Kreittmayr § 169; Lanzinner S. 30 f., 34, 37; Mußinan S. 10; Neudegger S. 77 f.; Riezler VI S. 84 f.; Schmelzle S. 133 f., 166, 168; Spindler II S. 583, 588 f., 1068, 1083; Recht, Verfassung und Verwaltung S. 134



unterstand und ein Kontrollorgan im finanziellen Interesse des Königs, nicht z.B. des Landtags war.

Die Hofkammerräte entstammten zunächst weitgehend dem landständischen Adel. So erklärt sich, dass die Hofkammer nicht nur die finanziellen Interessen des Herzogs, sondern die des Landes insgesamt betonte, weil eine Misswirtschaft des Herzogs letztlich die Landstände traf. Der gesellschaftliche Rückhalt im landständischen Adel gab ihr zudem – solange die Landstände ein Machtfaktor waren – die Unabhängigkeit für kritische und selbstbewusste Äußerungen, obwohl sie dem Herzog unterstand.<sup>5</sup>

So beschwerten sich die Hofkammerräte in der **Denkschrift von 1557** bei dem kunstliebenden, aber verschwenderischen Albrecht V., der auch ein Förderer Orlando di Lasso war, dass ständig Musik gemacht werde und der Herzog sich zu diesem gemeinen, liederlichen Volk setze, vor allem aber, dass die Musikanten so unerhört viel Gehalt bezögen (vgl. ORH-Bericht 2000 TNr. 40, in dem der ORH die Kosten für die Führungsebene von Staatsoper und Orchestern beanstandet). Auch sollte er die kirchlichen Feste mit weniger Prunk und mehr Andacht begehen und es sei *„bey ietzt obligender schuldenlast erscheinenden grossen mangl an gelt ... ganz unzimlich“*, den Markgraf von Baden zur Hirschjagd einzuladen.<sup>6</sup>

Überhaupt setzten sie den Hebel beim Herzog selbst an: Es sei an *„selbst eigener Person“* gelegen, die Finanzen wieder in Ordnung zu bringen, weil *„alles am Haupt gelegen“*; es werde *„in allen Dingen ... Überfluß gepraucht, auch wenig bedacht ... ob man etwas ersparen ... mög, item wo man das Gelt nemen, wie man bezalen will ...“*. Die Hofkammerräte befürchteten, dass die Schuldübernahme durch die Landstände deren Leistungsfähigkeit übersteigen könnte, und hielten dem Herzog vor, dass schließlich *„der kleine und arme Mann“* zahlen müsse und sein *„pluet und schwaiß nachmalen so übel angelegt“*. Sie warnten, die Steuerlast noch weiter zu erhöhen, weil sie erneute Bauernaufstände befürchteten. Er müsse das Personal sorgfältiger auswählen, damit dieses das Kammergut mehre und die Hofhaltung ordentlicher führe. Statt junger und unerfahrener Leute, die wenig leisteten und viel kosteten, solle er den Landesadel an den Hof ziehen, der viele Ausgaben aus eigenem Vermögen bestreiten könne. Hatten frühere Denkschriften noch nüchtern neue Einnahmequellen aufgezeigt, so zielte die jetzige vor allem auf die Ausgaben und setzte sich dabei mit dem persönlichen Lebensstil des Fürsten auseinander. Die Räte kritisierten die Landschaft: Hätte diese bei Geldbewilligungen *„an sich gehalten“*, wäre der Herzog *„in söllliches verderben nimmermer komen“*. Sie empfahlen, den Geldzufluss überhaupt zu drosseln, falls der Herzog die Ausgaben nicht einschränke.<sup>7</sup>

Die undankbare Aufgabe, auf die Schuldenentwicklung hinzuweisen und Ausgabenkürzungen vorzuschlagen, ist den beiden Nachfolgeeinrichtungen der Hofkammer – Finanzministerium und ORH – bis heute geblieben (vgl. ORH-Berichte 1993, S. 28 ff., 1998, S. 37 ff. und 2009, S. 29 ff.) In diesen Beiträgen wird ausführlich und frühzeitig auf die zunehmende Staatsverschuldung hingewiesen.

<sup>5</sup> Kraus A. Maximilian I. S. 19; Lanzinner S. 33

<sup>6</sup> Dotterweich S. 70, 83, 90; Lanzinner S. 51; Riezler VI S. 515; Spindler II S. 362

<sup>7</sup> Ay S. 112 f., 163; Reinhold Baumstark, Albrecht V. in Schmid, Weigand S. 177 f. mit weiteren Ausführungen zum Gegensatz von Kunst und Finanzen unter Albrecht V.; Busley S. 222, 224; Lanzinner S. 52, 54

Die Hofkammerräte<sup>8</sup> zielten auf ein grundlegend neues Staatsverständnis, das durch eine zweckgebundene Haushaltswirtschaft und nicht durch persönliche Repräsentationsvorstellungen des Fürsten geprägt wird. Doch dafür war Herzog Albrecht V. noch nicht reif. Er entrüstete sich: „... *Wir sind gottlob über die 7 Jahr und unseres Erachtens bedürfen wir keiner solchen Instruktion mehr*“; im Übrigen erwarte er immer noch Vorschläge zur Bezahlung entstandener Kosten. Er sprach seine „*Ungnade*“ aus, die er erst nach mehreren Petitionen der Hofkammerräte zurücknahm. Deren Versuch, das fürstliche Finanzgebaren im Sinne einer Gewaltenteilung an ein zweckrationales Staatsorgan zu binden, war gescheitert.<sup>9</sup>

Abbildung 4

IOANNES IACOBVS FYGGER FIL:  
II RAIMVNDI :

**Johann Jakob Fugger –  
Erster Hofkammerpräsident<sup>10</sup>**  
\* 1516; 1573 bis 1575

Als **erster Hofkammerpräsident** war er der erste bayerische Finanzminister; diese Funktion umfasste auch die Finanzkontrolle. Herzog Albrecht V. hoffte wohl, mit Fugger-Geld seine Finanznot zu beheben. Johann Jakob Fugger (gemeinsam mit Markus der zweite Nachfolger Jakobs des Reichen) wurde wegen unseriöser Geschäfte aus dem Fuggerkonzern gedrängt. Um seiner Schulden Herr zu werden, verkaufte er seine 12 000 wertvollen Bücher an Albrecht V.; sie bilden den Grundstock der Bayerischen Staatsbibliothek. Fugger fädelte außerdem den Erwerb von 600 antiken Skulpturen für das Antiquarium der Münchner Residenz (erster Museumsbau nördlich der Alpen) sowie von 3.300 antiken Münzen ein, was Albrecht V. 27.000 Gulden kostete.<sup>11</sup>

**Abbildung links oben:**

Quelle: Fürstlich und Gräfllich Fuggerisches Familien- und Stiftungsarchiv Dillingen/Donau

**Abbildung links unten:**

Unterschrift von Johann Jakob Fugger

So wundert es nicht, dass 1571 die Hofkammerräte feststellten, die Ausgaben überträfen die Einnahmen „*mehr als um den halben Teil*“. Nicht nur die Ausgaben für das Hofpersonal, auch die sonstigen Ausgaben seien unerträglich gestiegen; die Schulden führten zu einer erdrückenden Zinslast. Die Hofkammer drohte mit dem Staatsbankrott („*es muß brechen*“), wenn der Herzog seine aufwendige Hofhaltung nicht einschränke, z.B. die aufwendigen Landpartien, den Ankauf von Kunstwerken,

<sup>8</sup> Vor allem Pankraz von Freyberg aus Hohenaschau, Wiguleus Hund aus Unterweikertshofen/Dachau, Wilhelm Lösch von Hilgertshausen/Dachau, Georg von Gumpfenberg aus Pöttmes/Aichach; vgl. Lanzinner S. 53.

<sup>9</sup> Reinhold Baumstark, Albrecht V. in Schmid, Weigand S. 179; Busley S. 234; Lanzinner S. 52, 54 ff.

<sup>10</sup> Bildnis aus: Fuggerorum et Fuggerarum ... Imagines hrg. von Dominicus Cutos, Augsburg 1618

<sup>11</sup> Reinhold Baumstark, Albrecht V. in Schmid, Weigand S. 183 f.; Bischler S. 41; Lanzinner S. 71 ff.



die Bauten, die Schneiderei und die Jagd. Die Räte versuchten noch einmal, ihre moderne Staatsauffassung durchzusetzen, das Kammergut an das Wohl des ganzen Landes zu binden. Der führende Kopf dieses Gutachtens, Ottheinrich von Schwarzenberg, verlor wenig später sämtliche Ämter, was heute den Mitgliedern des ORH dank ihrer richterlichen Unabhängigkeit nicht widerfahren kann (vgl. TNr. 3.2). Vorsichtiger war ein zweiter Gutachter der Hofkammer. Er stellte dar, dass die Agrarkrise den Adel und die Bauern wirtschaftlich schwäche und dies zu einer Rezession von Handel und Gewerbe geführt habe, was die Staatseinnahmen mindere. Andererseits seien die Ausgaben wegen der Preissteigerung und der Zunahme des Hofstaats gestiegen. So modern die Analyse anmutet, bei den Vorschlägen vermied er jede Anspielung auf das herzogliche Finanzgebaren und blieb bei allgemeinen Floskeln, man solle das Los der Bauern erleichtern, die Volksmoral heben, die Gästebewirtung einschränken und am Personal sparen. Der Herzog schränkte bis zu seinem Tod 1579 die Hofausgaben tatsächlich ein, erhöhte dafür aber seine persönliche Entnahme aus der Hofzahlamtskasse um über das Doppelte auf 63.000 Gulden, mehr als 40% der Staatseinnahmen.<sup>12</sup>

Immerhin straffte der Herzog durch eine neue Hofkammerordnung die Finanzverwaltung. Die Hofkammer wurde zu einer eigenen Institution; als Präsident setzte er seinen langjährigen Vertrauten Johann Jakob Fugger ein, hochgebildet, weitgereist, kunstsinnig und mit vielen Verbindungen zu Politik und Finanzwelt. Dass Fugger geschäftlich gescheitert war, störte den Herzog weniger, denn Fugger hatte viel Verständnis für höfische Prachtentfaltung und er hatte auch gediegene Verwaltungskenntnisse. Selbstbewusste landständische Adelige waren im Kammerrat kaum mehr vertreten, vielmehr soziale Aufsteiger, durchaus sachkundig, aber in ihrer wirtschaftlichen Existenz vom Herzog abhängig.<sup>13</sup>

Die Hofkammer wurde damit zum Instrument des Fürsten. Der staatsrechtlich interessante Ansatz war gescheitert, die Hofkammer gegenüber dem Landesfürsten zu einem eigenständigen Staatsorgan für Staatshaushalt und Finanzkontrolle zu entwickeln, also die Landesregierung an Budgetrecht und Budgetkontrolle im Sinne einer Gewaltenteilung und damit an das Gemeinwohl zu binden.

Der nachfolgende Herzog Wilhelm V. sah die Hofkammer nur noch als Instrument, um Geld zu beschaffen, „*man neme es, wo man welle*“, worauf die Räte antworteten, dass dieser Auftrag „*über unseren Verstand*“ gehe. Verständlich, dass in solcher Situation die Hofkammergeschäfte in Unordnung gerieten. Die Warnung, bei der Kammer seien „*die rät ainsteils schwach und pledt*“, spiegelt wohl eher die Entmutigung der Kammerräte wider, die Staatsfinanzen im Lot halten zu können. Dass es noch nicht zur Katastrophe kam, war dem genialen Christoph Neuburger aus Passau zu verdanken, der den Salzhandel für den Staat monopolisierte, was jährlich über 100.000 Gulden einbrachte. Er wurde Präsident der Hofkammer (1587 bis 1598), was deren Selbstbewusstsein wohl wieder hob. Aber auch der landständische Unwille über die Schuldenwirtschaft des Herzogs und die finanzpolitische Besonnenheit des jungen Prinzen

<sup>12</sup> Ay S. 156; Lanzinner S. 65 ff., 141; Neudegger S. 198 f., 205

<sup>13</sup> Lanzinner S. 51 ff.

<sup>14</sup> Lanzinner S. 101 ff.; Riezler IV S. 676 f. Ähnlich wie den Räten der Hofkammer erging es dem ORH, auch wenn der Stil höflicher war, als er im Jahresbericht 1994 TNr. 15 vorschlug, die Zahl der Abteilungen und Referate sowie die Stellenzahl in der Staatskanzlei und den Staatsministerien zu verringern: Er musste sich mit der Gegenfrage des StMF auseinandersetzen, in welchem Umfang der ORH vorsehe, bei sich selbst Stellen abzubauen, vgl. ORH-Akt P - 1 20 710 - 143/97





Maximilian I. (TNr. 2.3) stärkten ihr den Rücken, sodass 1597 Räte der Hofkammer ein Gutachten zur Verhütung des Staatsbankrotts erarbeiteten. Sie rügten die finanzielle Unordnung in der Hofhaltung und schlugen Herzog Wilhelm V. vor, sich ganz aus der Regierung zurückzuziehen. Der Herzog bekannte, dass ihm die Übelstände leider allzu sehr bewusst seien, meinte aber, „*durch die Abschaffung der vielen und faulen Räte könne auch manches erspart werden*“. Auf Druck der Landstände trat er aber dennoch zurück.<sup>14</sup>

## 2.2 Die Landschaft/die Landstände – Beginn einer externen Finanzkontrolle

Mit dem weiteren Landesausbau wuchsen dem Staat nicht nur weitere Aufgaben zu, sondern er brauchte dazu auch mehr Geld, als die herzoglichen **Einnahmequellen** hergaben. Nach einer Erhebung aus dem 18. Jahrhundert waren nur 13% der Höfe dem Kurfürsten abgabepflichtig und nur 44% der Niedergerichtsbarkeit (und deren Einnahmen) standen ihm zu; der Rest lag beim Landstand und sonstigen Grundherrn. Ohnehin keinen Zugriff hatte der Herzog auf die reichsunmittelbaren Enklaven (z.B. freie Reichsstädte, Hochstifte). Der Herzog musste also die Finanzkraft der anderen Träger innerstaatlicher Macht erschließen, also von Adel, Klöstern und Städten. Konflikte mit ihnen waren daher unvermeidlich. Als Gegenpol zum Landesherrn in der innerstaatlichen Machtverteilung schlossen sich der Adel, die Klöster und die Städte zu **Landständen** bzw. **Landschaften** zusammen. Landesherr und Landstand sind die Inhaber der gesamten Herrschaftsrechte im Land und stellen „das Land“ im personellen Sinn dar. Landstände/Landschaften waren annäherungsweise wie ein Parlament. Die oberbayerische Schnaitbacher Urkunde von 1302 und die niederbayerische Ottonische Handfeste von 1311 leiteten – ähnlich wie die englische Magna Charta von 1215 – diese politische Mitwirkung der „Landesvertreter“ ein und schrieben deren Steuerbewilligungsrecht fest.<sup>15</sup>

Das Recht, **Steuern** zu bewilligen, hatte also nicht der Landesherr, sondern die Landschaft. Ab 1515 wurden regelmäßiger Steuern bewilligt, die von der Landschaft selbst erhoben und verwaltet wurden. Sie unterhielt eine eigene, von der herzoglich/kurfürstlichen Verwaltung getrennte Steuerverwaltung auf Rentamtsebene. Die Einnahmen flossen in die zentrale Landschaftskasse für eigene Ausgaben, zur Vorratsbildung und für eigene Finanzgeschäfte, zum größeren Teil dienten sie aber der Finanzierung des Landesherrn. Während die Landschaft ursprünglich Schulden des Landesherrn übernahm und damit lediglich nachfinanzierte, kam es später auch zu erheblichen laufenden Zahlungen an die Hofkammer; insgesamt verwaltete die Landschaft 45% der Staatseinnahmen.<sup>16</sup>

Dem Landesherrn bzw. dessen Hofkammer blieb aber Einsicht in Finanzgebaren und Vermögensstand der Landschaft verwehrt. So fanden sich zur Überraschung des königlichen Finanzministeriums bei Auflösung der Landschaft 1807/08 noch 240.000 Gulden in deren Kasse. Die Landschaft wurde der wichtigste Bankier des Landesherrn. Je nach Höhe der übernommenen Schulden bzw. der laufenden Zahlungen mussten

<sup>15</sup> Aus 1200 Jahren S. 110; Dollinger S. 84, 92 f.; Hartmann, Bayerns Weg S. 161 f.; Kraus I S. 8; Rankl S. 49, Fußnote 61; Schmelzle S. 178 ff.; Spindler II S. 124 ff., 130; die Landschaft bestand aus 88 Klöstern, 124 Städten und Märkten sowie aus 554 Adligen, vgl. Lanzinner S. 14; anders als im übrigen Oberdeutschland waren in Altbayern die Bauern in der Landschaft nicht vertreten, Rankl S. 47 ff.

<sup>16</sup> Dollinger S. 78; Hartmann, Karl Albrecht S. 64 f.; Kreittmayr §§ 171, 186, S. 382; Riezler VIII S. 494 f.; Schremmer S. 260; Spindler II S. 554, 1083

zu deren Deckung Steuern erhoben werden. Steuern wurden nur für einen begrenzten Zeitraum bewilligt (z.B. sechs Jahre), soweit die Einnahmen des Landesherrn aus eigenem Besitz, Zöllen, Maut, Salz, Gerichtsbarkeit usw. nicht ausreichten.<sup>17</sup>

Jede Ausweitung der Ausgaben durch den Landesherrn führte damit zu einer Auseinandersetzung mit den Landständen. Durch Verweigerung weiterer Steuerbewilligungen konnte die Landschaft auf Staatsverschuldung und Staatsfinanzen Einfluss nehmen. Die Landstände hatten somit ein nachträgliches (bei Schuldübernahme) bzw. indirektes Budgetbewilligungsrecht und nahmen damit im Ergebnis zugleich eine Art externer Finanzkontrolle wahr: Sie kontrollierten nicht innerhalb der Verwaltung die Finanzen für den Landesherrn, sondern sie kontrollierten im Gegenteil als Außenstehende das Finanzgebaren des Landesherrn im Interesse des Landes, als dessen Vertreter sie sich sahen. Freilich vertraten sie in Wirklichkeit nicht die Interessen der Mehrheit des Landes, nämlich der Bauern und Handwerker, sondern ihre eigenen: Eine nachhaltige staatliche (landesherrliche) Ausgabenbeschränkung schonte nämlich die Finanzkraft der Untertanen zugunsten der Landstände.<sup>18</sup>

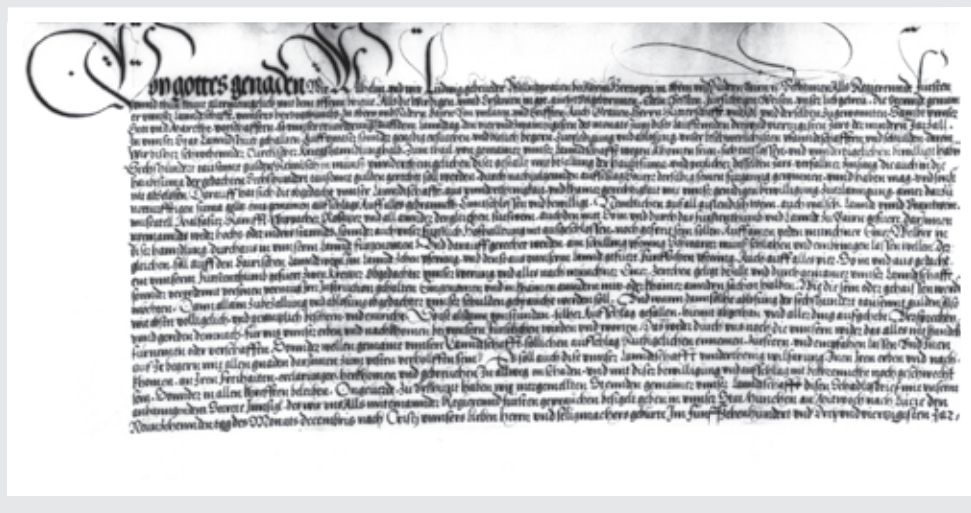
Abbildung 5

### Freiheitsbrief von 1543 Landständische Finanzkontrolle

Die Landstände übernehmen 1543 herzogliche Schulden von 600.000 Gulden (entstanden „Türkischer Kriegshandlung halb“) und erheben zur Tilgung einen Aufschlag auf Getränke, woraus sich erstmals eine regelmäßige Steuerart entwickelte. Zugleich ließen sie sich vom Herzog ihre Freiheitsrechte bestätigen. Mit Schuldübernahme und Steuerbewilligungsrecht konnten sie die Staatsfinanzen kontrollieren.<sup>19</sup>

#### Abbildung:

Quelle: Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Bayerische Landschaft 1543 Dez 19



<sup>17</sup> Spindler II S. 362, 590, 1083

<sup>18</sup> Spindler II S. 554; Lanzinner S. 55; Rankl S. 226, 280

<sup>19</sup> Recht, Verfassung und Verwaltung S. 136



Da sich die wirtschaftliche Lage des Adels im 16. Jahrhundert verschlechterte, war er zunehmend auf fürstliche Privilegien sowie auf das Einkommen angewiesen, das ihm der Dienst beim Landesherrn auftrat. Zwangsläufig wurde der Adel abhängig, sodass die hohe Macht der Landstände gegen 1600 zu Ende ging. Bei der Bildung des neuen Militär-, Wirtschafts- und Verwaltungsstaats im 17. Jahrhundert wurden sie zunehmend ausgeschaltet; ihr Steuerbewilligungsrecht wurde zurückgedrängt. Sie waren aber auch eher bereit, auf staatspolitische Mitwirkung zu verzichten, um ihre soziale Stellung auszubauen. So weiteten sie als Hofmarksherren ihre finanziell interessante Niedergerichtsbarkeit beachtlich aus, in der sie für die Handwerker und Bauern ihres Bezirks die entscheidende Obrigkeit waren. Lediglich in den Wirren des ausgehenden 18. Jahrhunderts konnten die Landstände noch einmal politischen Einfluss gewinnen (TNr. 2.4).<sup>20</sup>

Auch wenn die landständische Macht durchaus begrenzt, zeitweise fast ausgeschaltet war, ist mit der landständischen Steuerbewilligung doch bereits eine zweite Entwicklungslinie der Finanzkontrolle vorgeprägt, nämlich eine Finanzkontrolle, die gegenüber der Staatsregierung selbstständig ist, diese kontrolliert und parlamentarisch begründet ist. Allerdings gibt es in dieser landständischen Verfassung noch keine institutionelle Trennung der Kontrollfunktion zu den übrigen Funktionen der Landschaft, also kein eigenes Prüfungsinstrumentarium.

Kompliziert wurde diese Kontrollfunktion zusätzlich, weil die Landschaft selbst erhebliche Einnahmen verwaltete, die ja auch der Überwachung bedurften. Die Landschaftskasse selbst war einer Kontrolle Dritter, insbesondere des Landesherrn entzogen, der eine solche allerdings anstrebte. Es gab jedoch ein internes Kontrollorgan aus zwei Adligen, einem Prälaten und einem Bürger als Rechnungsaufnehmer; diese hatten zur Stärkung ihrer Unabhängigkeit, anders als die übrigen Landschaftsorgane, das Recht der personellen Selbstergänzung, das auch beim ORH weitgehend verwirklicht ist (TNr. 3.2). Die Landschaftsbeamten mussten jährlich vor dieser Kommission persönlich in München zur Rechnungsaufnahme erscheinen. Dazu war (erst) ab 1734 ein Steuerbüchlein eingeführt, in das die Landgerichts- und Hofmarksherren die Steuerzahlung der Untertanen einzutragen hatten und das sie als Rechnungsbeleg abzugeben hatten.<sup>21</sup>

Die Kontrollfunktion gegenüber dem Landesherrn wurde von der Landschaft zu verschiedenen Zeiten auch konkret wahrgenommen:

Als um 1300 nach einer Serie von Kriegen Herzog Rudolf von Bayern-München in Finanznöte geriet, verschlechterte er den Münzwert, um mehr Einnahmen zu erzielen. Es kam zunächst zu einer Finanzkontrolle gleichsam der „unmittelbaren“, freilich nicht rechtstaatlichen Demokratie. Aufgebrachte Münchner Bürger zerstörten die herzogliche Münze und erschlugen kurzerhand den herzoglichen Münzmeister Emicho. Wirksamer allerdings nahmen sich die Landstände der Finanzlage an. Sie bewilligten eine Steuer, verlangten aber zugleich eine Verringerung der Kosten für die landes-

<sup>20</sup> Hartmann, Bayerns Weg S. 203; Kraus A. S. 230; Kreittmayr § 186; Lanzinner S. 26, 274; Rankl S. 49, 758 (stärkere Stellung der Landschaft); Schremmer S. 232.

<sup>21</sup> Kreittmayr §§ 171, 182, S. 383; Riezler VIII S. 423; Spindler II S. 1083



herrliche Hofhaltung. Zudem übernahmen sie die herzogliche Münze zu München als eine wichtige Einnahmequelle. Erst nach der Wiedervereinigung der bayerischen Teilherzogtümer, als Herzog Albrecht IV. 1506 mit den Landständen eine Münzreform vereinbarte, ging die Aufsicht über den Münzertrag auf den Rentmeister über; die Landstände behielten jedoch ein Beratungsrecht in Münzangelegenheiten.<sup>22</sup>

Ein weiteres Beispiel dieser externen Finanzkontrolle aus dem 16. Jahrhundert: Als Ottheinrich von Pfalz-Neuburg (als Folge des Landshuter Erbfolgekriegs ein 1509 neu gegründetes Wittelsbacher Herzogtum) von einer Jerusalemreise 1521 zurückkehrte, huldigten ihm die Landstände, d.h. sie erkannten ihn als Herzog an. Aber sie fügten sogleich eine Ermahnung hinzu: Künftig solle er im Land bleiben und nicht mehr Geld ausgeben, als er einnehme. Hier haben die Landstände eine klassische Beanstandung ausgesprochen, wie sie auch heute für einen Rechnungshof möglich wäre, etwa wenn er die Staatsregierung ermahnt, sparsam zu sein und die Schuldenentwicklung in Grenzen zu halten (z.B. ORH-Bericht 1993 TNr. 13). Ottheinrich aber förderte großzügig die Künstler, sammelte leidenschaftlich, hielt kostspielig Hof und baute das riesige Schloss in Neuburg a.d. Donau. Damit ruinierte er das kleine Herzogtum. 1544 übernahmen die Landstände die Schulden von über 1 Mio. Gulden, entzogen dem Herzog aber gleichzeitig die Regierungsgewalt und schickten ihn mit einer Pension ins Exil. Dies würde unter heutigen demokratischen Verhältnissen bedeuten, dass das Parlament in dem jährlichen Entlastungsverfahren zum Staatshaushalt der Staatsregierung die Entlastung verweigert und diese daraufhin zurücktreten müsste. Nach seiner Rückkehr 1552 wollte er das Herzogtum zur Schuldentilgung verkaufen, erhielt dazu aber nicht die Einwilligung der Landstände; diese verbürgten vielmehr die Schulden, entwarfen einen Tilgungsplan, bewilligten Steuern und verwalteten die Einnahmen und nahmen damit als externe Finanzkontrolle die Staatsfinanzen unmittelbar selbst in die Hand (Ottheinrich wurde 1556 Kurfürst von der Pfalz und baute das Heidelberger Schloss). Als 1565 von dem Nachfolger Herzog Wolfgang die Neuburger Landstände weitere Schulden von über 0,5 Mio. Gulden übernahmen, beschlossen sie, sich in *einigen Jahren* wieder zu versammeln, um Einblick in die Verhältnisse zu nehmen und zu beraten, ob die Mittel hinreichten – eine für damals konsequente Finanzkontrolle (zum heutigen *jährlichen* Verfahren der Nachschau durch den Landtag vgl. TNr. 5.3).<sup>23</sup>

Die Finanzen des Herzogtums Bayern entwickelten sich im 16. Jahrhundert dramatisch. Von 1543 bis 1593 mussten die Landstände Schulden von 7,9 Mio. Gulden übernehmen, zu deren Tilgung sie u.a. einen Bier- und Weinaufschlag erhoben. Kanzler Eck bezifferte 1571 das jährliche Schuldenwachstum auf 200.000 Gulden und wies auf die Armut der Untertanen hin, die ausgebeutet würden und nicht mehr zahlen könnten; daher müssten die Ausgaben des Hofes vor allem für das Speisen gemindert werden. Belastet wurde der Staatshaushalt aber auch durch die hohe Inflationsrate ab 1560 und die geringe Zunahme der Rentamtseinnahmen aufgrund der Agrardepression. Nach den Rechnungen für 1570 und 1571 lagen

<sup>22</sup> Hauptmünzamt S. 16, 19; Spindler II S. 124 ff.

<sup>23</sup> Cramer-Fürtig S. 90 ff.; Dotterweich S. 57, 63; Geiger S. 88 f.; Rall S. 12, 15; Spindler III 2 S. 1336 f.

die Rentamtseinnahmen bei knapp 150.000 Gulden, die Hofzalamtsausgaben bei über 410.000 Gulden, sodass sich ein Jahresdefizit von fast 270.000 Gulden ergab. Da Einnahmen und Ausgaben vielfach vorweg verrechnet wurden, das Kassenwesen zersplittert war und die Naturalleistungen noch dominierten, sind diese Zahlen nur bedingt aussagekräftig. Deren Größenordnung zeigt aber doch, dass Herzog Albrecht V. die Schulden über den Kopf wuchsen. Dabei muss man seinen ersten Regierungsjahren zugute halten, dass er von seinem Vater Schulden von 1 Mio. Gulden geerbt hatte. 1545 beließen es die Landstände noch bei der Anfrage, ob Herzog Wilhelm IV. die Hofhaltung reformieren und mit mehr Ordnung versehen wolle, und fügten einige Jahre später hinzu, dass gute Vorsätze wenig nützten, wenn nichts ins Werk gesetzt werde. 1557 hatte sich die Finanzkrise so zugespitzt, dass der Herzog selbst erkannte, dass sie seinem „... *regiment ... in wenig jarn zu endlichem verderben geraichen mues*“. Die Landstände wurden mit der Finanzkontrolle gegenüber Albrecht V. deutlicher: Anlässlich einer Schuldübernahme verlangten sie, er solle beim Dienstpersonal und den Festlichkeiten sparen. Obwohl das Hofpersonal auf das Dreifache angewachsen war und noch weiter stieg, antwortete Albrecht V. etwas neben der Sache, bei Hof- und Kammerräten könne er nicht mehr sparen, da „... *kaum 5 oder 6 im Rat seien ...*“. Die Landstände wiederholten ihre Forderung zu sparen; besonders deutlich wurden sie 1568 und betonten, der gute Ruf des Fürsten hänge an seiner haushälterischen Tugend und nicht an übermäßiger Pracht, Gebäuden usw.<sup>24</sup>

Abbildung 6

### Das Landschaftshaus in München Versammlungsort der Landstände

*Die Landstände (88 Klöster, 124 Städte und Märkte, 554 Adlige) übten durch ihr Steuerbewilligungsrecht auch eine externe Finanzkontrolle über die Haushaltswirtschaft des Staates aus. Doch ihr Ringen um eine Gewaltenteilung in Bayern, der Beginn parlamentarischen Handelns, ging im 16. Jahrhundert verloren, weil sie mehr an ihre wirtschaftlichen Eigeninteressen dachten als an die Mitgestaltung des staatlichen Gemeinwohls. So wurden sie zu einer Akklamationsversammlung, die Bayern vor dem finanziellen Ruin nicht bewahren konnte. Immerhin wurden sie in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts Bayerns letzter Halt vor dem Staatsbankrott. An der Stelle des Landschaftshauses (Ecke Marienplatz – Dienerstraße) steht heute der Ostflügel des neugotischen Rathauses.*

**Abbildung:**  
Quelle: Stadtarchiv München



<sup>24</sup> Lanzinner S. 22, 40 ff., 51, 286; Mußinan S. 10 f.; Neudegger S. 103, 110, 180; Recht, Verfassung und Verwaltung S. 131; schon 1293 wurde durch eine Hofordnung angeordnet, dass ungeladene Gäste und ihr Gefolge nicht mehr versorgt werden, vgl. Spindler II S. 125



Gegen Ende der Regierungszeit Albrecht V. kamen kaum noch Ständevertreter zum Landtag, weil sie vor der herzoglichen Schuldenwirtschaft resignierten. Um so deutlicher wurden die Worte 1579 beim Regierungsantritt seines Sohnes Wilhelm V., dass durch des „hochseligen Herrn Vaters Schuldenlast unser aller äußerste Beschwerde und des ganzen Fürstentums Aussaugung erfolgt ist“. Der Landtag kritisierte die Bau- und Kunstliebe des Fürsten und legte ein Sparprogramm am Hofstaat vor.<sup>25</sup>

Wilhelm V., der als Prinz mit seinem fröhlichen, von Mäzenatentum und Kunstsammlungen bestimmten Lebensstil bereits riesige Privatschulden angehäuft hatte, gab zunächst dem Druck der Landstände nach. Er sparte tatsächlich am Hofstaat. Es zeigte sich jedoch, dass die Haushaltswirtschaft seines Vorgängers eine Ausgabedynamik in Gang gesetzt hatte, die durchaus an unseren modernen Staatshaushalt erinnert, bei dem nur noch wenige Prozente des Haushaltsvolumens frei verfügbar sind (vgl. ORH-Bericht 1998 TNr. 4.2, der darlegt, dass durch eine zu starke Fixierung auf sog. Investitionsausgaben erhebliche und dauerhafte Folgelasten ausgelöst werden, und ORH-Berichte 1998 TNr. 13 und 2001 TNr. 17, wonach die Subventionen und die Personalausgaben als grösste Ausgabenblöcke nahezu keiner Kürzung zugänglich sind). Wilhelm V. erhöhte aber auch von sich aus den väterlichen Schuldenberg noch kräftig, u.a. durch den Kölnischen Krieg von 1583, durch den Bau der Michaelskirche in München, aber auch durch eine mangelhafte Verwaltung. Trotz der landständischen Schuldübernahmen bis 1593 waren die Schulden schon wieder auf 0,8 Mio. Gulden angewachsen (Einkünfte 300.000 Gulden, Ausgaben 500.000 Gulden jährlich). Die Hofkammer rechtfertigte sich 1596 gegenüber einem Gläubiger mit dem Satz: „Der alte Herr fordert alles ab, sobald etwas auf die Kammer kommt.“ Jahrelang bedrängten Wilhelm V. die Gläubiger. Er fiel schließlich in eine Nervenkrise und gab die Regierung kurz vor dem Staatsbankrott an seinen Sohn Maximilian ab. Dies geschah allerdings nicht ganz freiwillig, sondern sozusagen als Vollzug der externen Finanzkontrolle, nämlich auf Drängen der Landstände, deren Verordnete betonten, wie hoch die Untertanen durch die ständigen Abgaben und die zusätzlichen Steuern „angespannt und erschöpft werden“. Gegenüber dem Herzog mahnten sie, es

*„müsse die Hauptwurzel des Verfalles dadurch behoben werden, daß die Ausgaben endlich mit den Einnahmen in ein billiges Verhältnis gestellt werden“,*

eine heute noch für den Staatshaushalt gültige Weisheit.<sup>26</sup>

Insgesamt gelang es den Landständen während des ganzen 16. Jahrhunderts nicht, die fürstliche Ausgabenpolitik mit den wirtschaftlichen Möglichkeiten des Landes in Einklang zu halten. Sie verzichteten immer wieder um ihrer wirtschaftlichen Eigeninteressen willen (Privilegien, Besetzung von Hof- und Verwaltungsämtern durch den Adel) darauf, über eine Mahnung hinaus Budgetrecht und Finanzkontrolle zu ihrem politischen Gestaltungsrecht auszubauen. Für ihre Eigeninteressen weniger gefährlich

<sup>25</sup> Lanzinner S. 94 f.

<sup>26</sup> Ay S. 156, 163; Dollinger S. 38 f., 42 f.; Hubensteiner S. 225; Kraus A. S. 225; Kraus A., Maximilian I. S. 16, 19; Lanzinner S. 96 f.; Neudegger S. 192 f., 198; Riezler IV S. 672 f.; Marianne Sammer, Wilhelm V. in Schmid, Weigand S. 190, 193, 199 f.; Spindler II S. 352, 361 f.



hielten sie es, über die Besetzung der Hofkammer mit landständischen Adligen indirekt die Finanzpolitik mitzugestalten. Da dieser Weg misslang (s. TNr. 2.1), ging das finanzpolitische Handeln allein auf den Fürsten über, sodass das Wohl Bayerns fast allein an dessen Person hing mit allen Höhen und katastrophalen Tiefen, wie die folgenden Jahrhunderte zeigen. Damit erlangte auch die Finanzkontrolle keine Funktion innerhalb einer Gewaltenteilung (TNr. 3.2).<sup>27</sup>

### 2.3 Die Finanzreform Kurfürst Maximilians I.

Mit Kurfürst Maximilian I. gab es im **17. Jahrhundert** endlich einen Herrscher, der in Bayern für finanzielle Ordnung sorgte. Kennzeichnend für die unerfreuliche Finanzlage Bayerns war:

- Eine stark dezentralisierte Finanzverwaltung, die nicht straff durchorganisiert war; es gab unterschiedliche Ämter, die z.T. fallbezogen geschaffen worden waren (Urbareinnahmen, Zölle, Mauten, Regalien) und z.T. verpfändet waren.
- Nachlässigkeit in der Verwaltung: So rügte Maximilian I., dass die Salbücher aus Unfleiß der Beamten nicht ordentlich geführt, Dienstgeheimnisse ausgeplaudert würden, der Hofkammerpräsident Elsenheimer „*etlich mal mit einem Rausch aufgezogen*“ sei und der Hofkammerrat Saurzapf so betrunken war, daß er, zum Vortrag befohlen, nicht reden konnte sowie, wenn er einen Hofkammerrat während der Dienstzeit zu sich bitte, „*daß wohl derselbe Rat nicht bei der Stell*“.
- Das Fehlen jeder Gesamtübersicht über die staatlichen Einnahmen und Ausgaben (Finanzierung der staatlichen Aufgaben über jeweils eigene Fonds und Kassen; die Ämter verrechnen entgegen dem Bruttoprinzip – vgl. Art. 15 BayHO – ihre laufenden Ausgaben jeweils mit ihren Einnahmen).
- Die Vermengung von Privatschuld des Fürsten und Staatsschuld.

Maximilian I. hat die Verwaltung persönlich in die Hand genommen und sich gründlich in die Akten eingearbeitet, wovon zahlreiche eigenhändige Aktenvermerke zeugen. Er hatte einen ausgeprägten Sinn für eine einfache, zweckmäßige Verwaltung; kennzeichnend dafür ist eine seiner Randbemerkungen: „*Man muß nit zweimal schreiben, was zu rechter Zeit auf einmal geschehen kann.*“

Vor allem aber war Maximilian I. ein Finanzgenie. Während seiner Regierungszeit hatte er die Finanzen saniert und einen Staatsschatz angelegt, obwohl Bayern im 30-jährigen Krieg zentrales Zerstörungsgebiet war und zu 70% die Kriegslast der kaiserlichen Seite trug. Er hatte vor allem begriffen, dass der moderne Staat nicht mit fürstlicher Prachtentfaltung zu führen war, sondern nur mit einer soliden Finanzwirtschaft, und war überzeugt: „*Der Staat ist nur geachtet, wenn er bares Geld in genügender Menge hat.*“ Vielleicht kannte er die Empfehlung der Hofkammer, die 1557 seinem Großvater Albrecht V. vergeblich geraten hatte, er solle Barkapital ansammeln und sachgerecht verwalten lassen. Auch die Empfehlungen des ORH brauchen manchmal lang, bis sie umgesetzt werden (z.B. Vorschlag im ORH-Bericht 1978, eine neue Spielbank zu errichten; 1995 neues Spielbankgesetz).<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Lanzinner S. 287 f.

<sup>28</sup> Busley S. 225; Dollinger S. 126 f. und Anm., 152 und Anm., 138; Lanzinner S. 107; Prinz S. 244 f.; Schmelzle S. 160; Spindler II S. 552

Abbildung 7

**Kurfürst Maximilian I.**  
\*1573; 1597 bis 1651

Reform der Staatsfinanzen

**Abbildung:**  
Quelle: Bildarchiv Haus der Bayerischen  
Geschichte

Die Schuldenpolitik lehnte Maximilian I. ab:

*„Sobald Geld aufgenommen wird, muß man dasselbe verzinsen, Zinsen aber nehmen viel Geld weg und greifen je länger je tiefer in den Säckel, (...) also wohl zu bedenken habt, wie ihr mit der Bezahlung mithalten könnt.“*

Eine geordnete Finanzwirtschaft war für ihn die zentrale Staatsaufgabe. Er zog die Finanzangelegenheiten persönlich an sich und verlangte monatliche Tätigkeitsberichte der Hofkammer: *„Man soll öfter bilanzieren und erwägen, ob sich Einnahmen und Ausgaben decken. Das Wissen darum soll sich der Landesherr selbst vorbehalten und die wichtigsten Ausgabepositionen eigenhändig kontrollieren.“* Weiters erwartete er von seiner Hofkammer, dass sie *„fleißig, emsig und steif nachdenke, wie wir noch zu weiterer Verbesserung unseres Kammerguts gelangen mögen“*. Bereits 1601 hatte er die Staatseinnahmen auf über 1 Mio. Gulden erhöht und damit Grund gelegt für das Gewicht Bayerns in der europäischen Politik seiner Zeit.<sup>29</sup>

Wesentlicher Inhalt seiner Finanzreform war:

- Eiserne Sparsamkeit verbunden mit dem Ziel, die vorhandenen Mittel möglichst wirksam einzusetzen

<sup>29</sup> Albrecht S. 194, 206; Ay S. 115; Dollinger S. 39, 152, 170; Heydenreuter S. 240 f.; Gerhard Immler, Maximilian I. in Schmid, Weigand S. 203; Kraus A. S. 232, 228 f.; Kraus A., Maximilian I. S. 41, 113, 314 f.; Schremmer S. 209; ausführlich Rankl S. 363 ff.





- Stärkere Heranziehung der Landstände, eigentlich deren Entmachtung (TNr. 2.2), um neue Steuerquellen zu erschließen
- Verbesserung der Fiskaleinnahmen, insbesondere aus dem Salzhandel und dem Bräuwesen
- Neuordnung der Bezüge für die Beamten (Besoldung statt Naturalleistung und Beteiligung an Amtseinnahmen)
- Neubelebung der Rentmeisterumritte
- Gegenschreiber für alle Geldvorgänge (Vier-Augen-Prinzip)
- Reform der Hofkammer:
  - Zusammenfassung aller Geldvorgänge (d.h. Abführung aller Einnahmeüberschüsse der Ämter an die Hofkammer) und Gesamtübersicht über Einnahmen und Ausgaben
  - Inventarisierung des Staatsvermögens (Erneuerung der Zollrollen, Salbücher und Hofmarksverzeichnisse), um Bestand und Einnahmen zu kontrollieren
  - Zentrale Kontrolle der Amtsrechnungslegung im Land
  - Besetzung mit fachkundigen bürgerlichen Räten
  - Höhere Besoldung des Hofkammerpersonals.<sup>30</sup>

Zur Kontrolle der Amtsrechnungslegung wurde innerhalb der Hofkammer **1601** eine eigene **Rechnungsdeputation** mit zwei Rechnungsräten unter der Leitung eines Hofkammerrats geschaffen. Diese hatten zunächst die Rechnungen des Hofes zu prüfen und für eine pünktliche jährliche Rechnungsaufnahme zu sorgen. Wenn sie sich nicht durchsetzen konnten, sollten sie darüber der Hofkammer und dem Herzog berichten, worauf die Hofkammer sich unverzüglich um die Ausgabe- und Einnahmereste und die ordentliche Eintragung in die Bücher zu kümmern hatte. Das Amt des Rechnungsrats war möglicherweise nicht beliebt, weil es u.a. einem Hofdiener Burus übertragen wurde, für den man eine Beschäftigung zu finden bisher in Verlegenheit gewesen war. Diese Aufgabe wurde erweitert um die jährliche Rechnungsaufnahme aller Ämter im ganzen Land nach einem festen Terminplan.<sup>31</sup>

Die Rechnungsräte wurden zu reisenden **Rechnungskommissären**: Sie hatten am Sitz der Rentämter unter Anwesenheit des Rentmeisters alle Amtsrechnungen des Rentamtbezirks aufzunehmen und Verbesserungsvorschläge dem Rentmeister mitzuteilen. Sie hatten jedoch keine Exekutivgewalt. Vielmehr war es Aufgabe des Rentmeisters, von Amt zu Amt zu reiten, nach dem Rechten zu sehen und dafür zu sorgen, dass die Feststellungen der Rechnungskommissäre bereinigt wurden.<sup>32</sup>

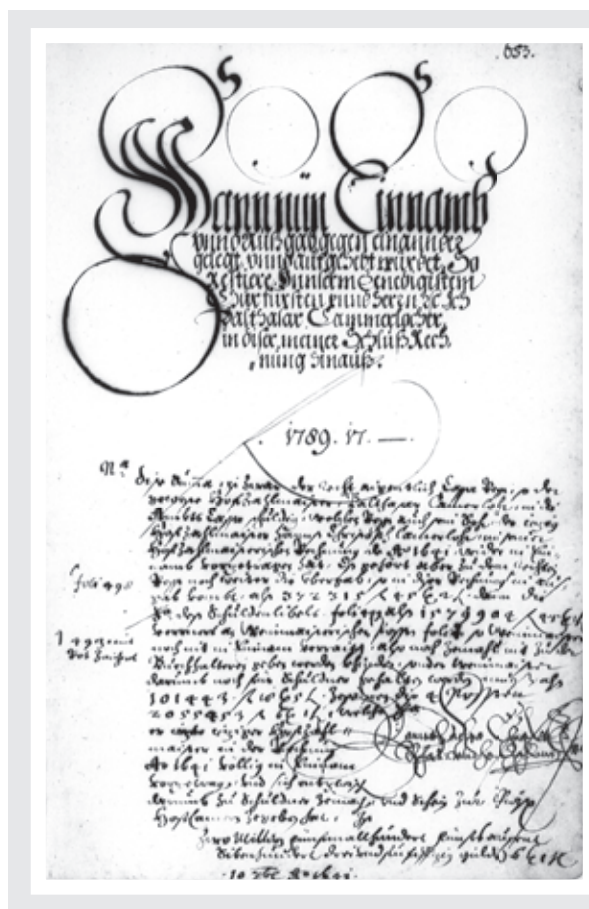
Die Rechnungsdeputation war ein erster Ansatz für eine institutionelle Eigenständigkeit der – freilich internen – Finanzkontrolle. Sie hat Anklänge an die spätere Supervision des ORH (TNr. 2.7), weil sie die vom Rentmeister bereits aufgenommenen Rechnungen der Ämter zentral gleichsam in 2. Instanz am Sitz der Rentämter kontrollierte.

<sup>30</sup> Albrecht S. 189, 193 ff., 219 ff.; Dollinger S. 11 ff., 74 ff., 147, 180; Heydenreuter S. 240 f., 243; Kraus A. S. 230 ff.; Kraus A., Maximilian I. S. 47, 57; Lanzinner S. 132 f.; Mußinan S. 11 u.; Rankl S. 382, 388, 428

<sup>31</sup> Dollinger S. 154 ff.; Heydenreuter S. 241

<sup>32</sup> Dollinger S. 157, 159; Riezler VIII S. 450 ff.

Abbildung 8



### Hofzahlamtsbuch von 1640 Die Handschrift der Rechnungsprüfer

Diese letzte Buchseite enthält den Abschluss der „Staatshaushaltsrechnung“ von 1640 und die umfangreiche Korrektur der Rechnungsprüfer vom 10. September 1641. Das erste Hofzahlamtsbuch erschien 1558. Es war der Anfang einer zentralen Haushaltsrechnung, das allerdings wesentliche Ausgaben noch nicht erfasste (z.B. Kriegskasse, Schuldentilgungskasse).<sup>33</sup>

**Abbildung:**  
Quelle: Bayerisches Hauptstaatsarchiv,  
Kurbayern Hofzahlamt 90

## 2.4 Die Zerrüttung der Staatsfinanzen im 18. Jahrhundert

Obwohl Bayern nach dem 30-jährigen Krieg ruiniert war, hatte Maximilian I. im Etat von 1650 einen Einnahmeüberschuss von 300.000 Gulden. Seinen Nachfolger Ferdinand Maria ermahnte er, sich „seiner Land und Leut Wohlfahrt nit weniger als sein eigenes Heil“ angelegen sein zu lassen. Für die künftige bayerische Finanzpolitik gab er den Rat, die Einnahmen zu erhöhen und bei den Ausgaben zu sparen, setzte dabei aber – wohl eingedenk seines ausgebluteten Landes – eine Priorität, die heute noch jeden Steuerzahler erfreuen würde:<sup>34</sup>

da „... das erste (red.: Einnahmen erhöhen) aber sich nicht allzeit und so füglich praktizieren läßt, also hat man sich um so viel mehr des andern (red.: Ausgaben sparen) zu bedienen, wie dann viel leichter etwas zu ersparen als zu gewinnen ist...“

**Ferdinand Maria** löste den Staatsschatz zum Zweck des Landesausbaus teilweise auf, was zu einer Erholung der gewerblichen Wirtschaft führte. Er hinterließ noch

<sup>33</sup> Neudegger S. 181

<sup>34</sup> Manfred Heim, Ferdinand Maria in Schmid, Weigand S. 222; Kraus A., Maximilian I. S. 46, 62, 317, 333

einen Rest dieser Reserven und einen Etat, in dem die Einnahmen die Ausgaben um 500.000 Gulden überstiegen; auch dank der geschickten Friedenspolitik seines Kanzlers Kaspar von Schmid und einer Fürsorge für die Bauern, die sich deutlich von der menschenunwürdigen Leibeigenschaft im nördlichen und östlichen Reichsgebiet abhob, war Bayern ein Land in gutem Zustand. Schon der Enkel Maximilians I., **Max II. Emanuel**, hat die Finanzen erneut ruiniert: Ursächlich waren die Kriegszüge gegen die Türken (Kosten von 32 Mio. Gulden), seine verschwenderische, teilweise doppelte Hofhaltung (Brüssel und München) und sein Streben nach der Königskrone in der spanischen Erbfolgefrage (1704 Niederlage in der Schlacht bei Höchstädt an der Donau) sowie seine Repräsentationsbauten. Bereits Ferdinand Maria und verstärkt Max II. Emanuel verkauften Ämter und ganze staatliche Einkunftszeige, um zu Geld zu kommen, eine frühe Form der Privatisierung (vgl. ORH-Bericht 2001 T Nr. 15, wonach der Freistaat Bayern von 1994 bis 2001 aus dem Verkauf staatlicher Unternehmen 9,6 Mrd. DM erzielt hat). Um kurzfristiger Vorteile willen gab der Staat damit Einnahmequellen auf, die für die künftige Konsolidierung der Staatsfinanzen fehlten.<sup>35</sup>

Abbildung 9



### Schloss Schleißheim Barocke Pracht auf einem Schuldenberg

**Kurfürst Max II. Emanuel** (\*1662; 1679 bis 1726) scheute keine Kosten für seine Prachtbauten wie Schloss Schleißheim, ein Höhepunkt des Barock (erbaut 1701 bis 1704 von Enrico Zuccalli und 1719 bis 1726 von Joseph Effner) – doch Bayern führte er in Krieg, Armut und Schulden; habsburger Besatzungstruppen beuteten das Land aus (1705/06 Sendlinger Mordweihnacht, Bauernmorden von Aidenbach), sich selbst brachte er unter französischen Schutz. Seinem Nachfolger hinterließ er einen Schuldenberg von 27 Mio. Gulden, das 7-fache der jährlichen Staatseinnahmen. Die Landstände waren hilflos vor diesem Finanzchaos. Bayern war auf Generationen hinaus ruiniert.

Schon frühzeitig und immer wieder warnten die Landstände vor der finanziell ruinösen Politik Max II. Emanuels. Verzweifelt und rührend schilderten sie die drückende wirtschaftliche Not und den Hunger im Land, dass der Kredit gänzlich verfallen und die Landschaft tief verschuldet sei; sie wandten sich dagegen, dass ungeheure Geldsummen aus Bayern hinausfließen, vor allem in die spanischen Niederlande. Doch die Macht der Landstände war längst gebrochen. Max II. Emanuel wies sie zurecht, dass er „*der Herr sei und sich begehren könne, was er wolle*“. Die externe Finanzkontrolle war wirkungslos geworden, der finanzielle Ruin Bayerns unaufhaltsam.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Ay S. 157; Manfred Heim, Ferdinand Maria in Schmid, Weigand S. 222 f.; Kraus A. S. 296 f.; Mußinan S. 20; Prinz S. 229; Rankl S. 668, 763, 779 ff. (Ausverkauf des Staatsvermögens) und S. 580 f., 697, 700 f., 714 f., 728 (Bauernschutz); Riezler VIII S. 439 f.; Schremmer S. 256, 258, 260, 262; Spindler II S. 590, 1083 f.; die Höhe des von Maximilian I. hinterlassenen geheimen Staatsschatzes bleibt unklar, vgl. Albrecht S. 344; der Staatsschatz wurde unter Albrecht V. angelegt; gespeist wurde er aus den Einnahmen, die der Herzog aus der Hofkammer für sich persönlich abzweigte oder die aus seinen persönlichen Besitzungen (außerhalb des Kammerguts) flossen; eine Rechnungslegung darüber gab es nicht, doch ist bekannt, dass Albrecht V. beim Kölner Krieg 100.000 Gulden entnommen hat, nachdem er zunächst 195.000 Gulden eingelegt hatte, vgl. Lanzinner S. 44; Kaspar von Schmid war Hofmarksherr von Schönbrunn bei Röhrmoos/Dachau



Die Schuldenlast stieg bereits bis 1720 trotz französischer Subsidien auf 20 Mio. Gulden. Die jährlichen Staatseinnahmen von knapp 4 Mio. Gulden reichten nicht mehr aus, um die jährliche Zinslast von 1 Mio. Gulden zu bezahlen. Der Kurfürst vereinbarte mit den Landständen eine Schuldenbewirtschaftung; diese drängten auf Einsparungen, erreichten aber nur wenig, wie z.B. die Entlassung der französischen Hofschauspieler. 1723 zogen sie sich entmutigt zurück, weil sie der Verschwendung des Kurfürsten nicht Herr wurden. So gab er allein zur Hochzeit seines Sohnes mit der Habsburger Kaisertochter Maria Amalie 4 Mio. Gulden aus. Schließlich hinterließ er 1726 Schulden von 27 Mio. Gulden, das 7-fache der Jahreseinnahmen, mit Zinssätzen bis zu 15%.<sup>37</sup>

Der nächste Kurfürst, **Karl Albrecht**, versuchte, über ein landschaftliches „Schuldenabedigungswerk“ einen Überblick über die Staatsschuld zu gewinnen. Die Landschaft übernahm die Bürgschaft für eine solide Haushaltsführung, womit sie den Staatsbankrott abwendete, den Kurfürsten aber auch finanziell praktisch entmündigte, eine äußerste Form externer Finanzkontrolle. Durch neue Abgaben und zupackende Einsparungen bei Hofhaltung, Staatsdienern, Militär und Bauten konnte Karl Albrecht gemeinsam mit den Landständen die Schuldenlast um über ein Viertel senken. Doch mit dem österreichischen Erbfolgekrieg (1740 bis 1748) und dem glücklosen, aber Geld verschlingenden Griff zur Kaiserkrone geriet Bayern wieder an den Rand des Staatsbankrotts. Karl Albrecht (Kaiser Karl VII.) bürdete seinem Sohn Schulden von 35 Mio. Gulden auf, mehr als das 8-fache der Jahreseinnahmen.<sup>38</sup>

Erst mit dem nüchternen Haushälter Kurfürst **Max III. Joseph** kam es ab 1745 zu einer Phase der Konsolidierung. Mit diplomatischer Meisterleistung hielt er Bayern aus Preußens Aggressionskriegen heraus. Als überzeugter und fürsorglicher Friedensfürst sicherte er 30 Jahre Frieden und schuf damit zusammen mit vorausschauenden Reformen im Rechts-, Bildungs- und Gesundheitswesen sowie einem intensiven Landesausbau wesentliche Grundlagen für Bayerns Zukunft. Er verzichtete auf Repräsentationsbauten, wengleich unter seiner Förderung das bayerische Rokoko seinen glanzvollen Höhepunkt erreichte (z.B. Cuvilliés). Anders als Herzog Albrecht V. sparte er – obwohl selbst ein begabter Musiker und Komponist – sogar bei der Musik und schlug Wolfgang Amadeus Mozarts Bitte um kurfürstliche Anstellung mangels einer freien Stelle ab, worauf dieser nach Wien zog. Wegen der drückenden Staatsschulden vereinbarte Max III. Joseph 1749 mit den Landständen ein neues „Schuldenabedigungswerk“, in dem die Landstände gegenüber dem Landesherrn das Übergewicht hatten. Durch deren Schuldübernahme, durch Sonderabgaben der Klöster, durch die Halbierung des Militäretats sowie durch eiserne Sparsamkeit sank die Staatsverschuldung von 35 Mio. Gulden auf 9 Mio. Gulden. Freilich zählt er mit diesen Leistungen nicht zu denen, die über ein Meer von Blut und Tränen hinweg die „Großen“ genannt werden.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> Riezler VII S. 372 ff., 457 ff., 492, 495, 554, 626 f.; während Max II. Emanuel immer neue Steuerarten schuf (z.B. Herdstättensteuer, Tanzsteuer), hatten die kaiserlich-habsburgischen Besatzungstruppen von 1705 bis 1714 bereits zusätzlich 30 Mio. Gulden unmittelbar aus der Bevölkerung herausgepreßt, vgl. Rankl S. 771, 844 f.

<sup>37</sup> Egon Johannes Greipl, Karl Albrecht in Schmid, Weigand S. 252; Hartmann, Schuldenlast Bayerns S. 375 ff.; Hartmann, Karl Albrecht S. 65, 91 f., 93 f.; Hartmann, Max Emanuel S. 88 ff.; „Französische Subsidien“ Junkelmann S. 15 und Kraus A. S. 313 mit dem Hinweis, dass Dank der Leichtfertigkeit Max II. Emanuels 10 Millionen Livres einfach verschwanden; Kreittmayr § 180; Lerchenfeld S. 3 ff., 15 ff.; Mußinan S. 13 f.; Prinz S. 246; Riezler VIII S. 497 ff.

Abbildung 10

**Kurfürst Max III. Joseph**  
\* 1727; 1745 bis 1777*Fürsorgliche Haushaltspolitik***Abbildung:**  
Quelle: Bildarchiv Haus der Bayerischen  
Geschichte*Maximilian Joseph  
Kurfürst in Bayern*

Schon unter dem Nachfolger Karl Theodor griff die Verschwendungssucht wieder um sich. Aber nicht nur die fürstliche Verschwendungssucht, sondern auch die Hungersnot ab 1770 und die Kriege, unter denen Bayern im 18. Jahrhundert leiden musste, haben die Staatsfinanzen zerrüttet. Zweimal war Bayern jahrelang durch habsburgische Truppen besetzt; es wurde von ihnen finanziell ausgebeutet bis zum Ruin und zur Verarmung der Bevölkerung.<sup>40</sup>

Beeinträchtigt wurden die Staatsfinanzen auch durch die **doppelte Finanzverwaltung** (kurfürstliche und landschaftliche), die schwerfällig war und eine einheitliche Finanzpolitik verhinderte. Kassen, die in Einnahmen und Ausgaben autonom waren (u.a. Hofzahlamt, Kriegszahlamt, Schuldenwerk), machten es unmöglich, ein Gesamtbudget aufzustellen, in dem alle Einnahmen zur Deckung aller Ausgaben dienen (Gesamtdeckung, vgl. Art. 8 BayHO). Max III. Joseph unternahm 1762 mit der Haupt-General-Cassa immerhin den Versuch, alle Einnahmen und Ausgaben zu erfassen.

Da die Beamtenstellen meist mit Adligen besetzt waren und bei diesen ein standesgemäßes Gleichordnungsbewusstsein herrschte, fühlten sich nachgeordnete Beamte nicht an den hierarchischen Behördenaufbau gebunden. Die Funktion der

<sup>38</sup> Egon Johannes Greipl, Karl Albrecht in Schmid, Weigand S. 255; Hartmann, Schuldenlast Bayerns S. 375 ff.; Hartmann, Karl Albrecht S. 92 ff.; Mußinan S. 16 f.; Prinz S. 247; Rankl zu den verheerenden Folgen des österreichischen Erbfolgekriegs S. 900, 904 ff.

<sup>39</sup> Hartmann, Bayerns Weg S. 263 ff.; Hubensteiner S. 280 ff.; Winfried Müller, Max III. Joseph in Schmid, Weigand S. 264 ff., 273 f.; Prinz S. 247 ff. und nachfolgende Anmerkung: Hinzu kommen 6 Mio. Gulden gesonderte Altschulden von 1715 bei den Landständen; Rankl S. 902 ff.; Spindler II S. 975 ff.

<sup>40</sup> Ay S. 251; 150 Jahre Staatsschuld S. 12; Junkelmann S. 17, 20; Lerchenfeld S. 3; Mußinan S. 18, 20 f.; Rankl S. 635 f., 811 ff., 1026 ff.

Abbildung 11



Mit dem **Schuldenabfertigungswerk von 1749** knüpft Max III. Joseph an die Haushaltssanierung Karl Albrechts an, die durch den österreichischen Erbfolgekrieg zunichte gemacht worden war. Die umständliche Einleitung schiebt die Verantwortung für die Schulden allein auf „die schwerste Türcken, Reichs- und andere Krieg“ zur „Rettung der werthen Christenheit, des deutschen Vatter-Lands und eigener Landen“. In der nun einsetzenden beachtlichen Schuldentilgung entfaltete die externe Finanzkontrolle der Landstände nach langer Zeit wieder Einfluss.

**Abbildung:**  
Quelle: Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Kurbayern Mandatensammlung 1749 IX 23

Gegenschreiber bei den Ämtern verursachte Kompetenzstreit. Die Eigenrechte der Hofmarkherren verwirrten den Überblick zusätzlich.<sup>41</sup>

Die umständliche Ämterorganisation führte zum **Schlendrian**, sodass z.B. 1739 die Hofkammer feststellte, dass bis zu 20 Jahre zurückliegende Einnahmen nicht abgerechnet waren. Die Rentämter waren in schlechtem Zustand, z.T. hatte es seit Jahrzehnten keine Rentmeisterumritte mehr gegeben. Die Rentmeister nahmen Geschenke entgegen; das staatliche Interesse trat auch bei den Kontrollbeamten hinter das Eigeninteresse der vorwiegend adligen Beamten zurück, die ihr Amt eher als persönliche Einnahmequelle sahen. Schon Herzog Albrecht V. klagte, dass seine Beamten nach eigenem Nutzen über die fürstlichen Finanzen verfügten. Selbst unter dem strengen Maximilian I. missbrauchten sie ihr Amt, um z.T. ganze Landgüter an sich zu bringen und eine Kommission aus hohen Hofbeamten zeigte wenig Eifer, die Korruption des

<sup>41</sup> Kraus A. S. 292; Kraus I S. 29; Recht, Verfassung und Verwaltung S. 134; Schmelzle S. 161, 165, 174, 186; Schremmer S. 253 f. (Zitate gelten auch für vorhergehenden Absatz)



Hofkanzlers aufzudecken. Max II. Emanuel musste dagegen einschreiten, dass erhebliche Amtsgefälle veruntreut wurden. Unter Max III. Joseph erhielt deshalb ab 1774 jeder Untertan ein „Taxbüchlein“, in dem er seine Gebührensahlungen quittiert bekam, um so der Beamtenkorruption vorzubeugen.<sup>42</sup>

Dass die Integrität der Beamten nicht immer makellos war, beruhte auch darauf, dass sie ihr Amt seit 1687 nur gegen ein 5%iges Zwangsdarlehen erhielten und die Erben das Amt samt Nutzungen nur gegen Ablösung des Darlehens an einen Nachfolger herausgeben mussten, ferner dass in Zeiten der Finanznot die Beamtegehälter ganz oder teilweise einbehalten wurden; so wurde für die Zeit um 1720 ein Besoldungsrückstand von 1 Mio. Gulden festgestellt. Nach einer anderen Quelle waren es sieben Jahre später 10 Mio. Gulden. Mit zahlreichen Berichtspflichten und zusätzlichen Visitationskollegien sollte das Finanzchaos überwunden werden; diese erstickten aber nur zusätzlich produktive Tätigkeit und verdeckten, dass es keine wirksame Kontrolle gab.<sup>43</sup>

Mit den **Hofanlagsbüchern** versuchte der fürsorgliche Max III. Joseph eine wirksame Finanzkontrolle. Bei den Zerstörungen im österreichischen Erbfolgekrieg waren viele Amtsunterlagen verloren gegangen, zahlreiche Weiler und Gehöfte verödet. So gab es keinen Überblick über den tatsächlichen Hofbestand und die Höhe der Abgaben, sodass sich die kurfürstlichen Beamten vielfach mit den Abgaben zufriedengeben mussten, die sie erhielten. Max III. Joseph ordnete 1752 eine Güterkonskription an, eine Beschreibung aller Höfe nach einem einheitlichen Formular. Auf dieser Grundlage mussten die Unterbehörden jeweils für ihren Amtsbezirk Hofanlagsbücher errichten, die die Höhe der Abgabe je Hof (= Hofanlage) festlegten. Die Bücher waren an eine zentrale Kommission zu senden, die sie zu prüfen und vor allem „*verschwiegene*“ Abgaben zu entdecken hatte. Auf dieser Grundlage wäre die Summe aller Abgaben festzustellen gewesen, die je Amtsbezirk von den Beamten der Unterbehörden an die Hofkammer abzuliefern war; insgesamt ging es um über 0,5 Mio. Gulden. Eigentlich ein einfaches und wirksames Mittel der Finanzkontrolle über die Einnahmen. Doch die Unterbehörden lieferten die Bücher nur zögerlich und die Kommission prüfte noch zögerlicher. Erst als die Aufgabe der Hofkammer übertragen und dort ein eigener Prüfungsbeamter eingesetzt wurde, ging die Arbeit nach über 20 Jahren voran. Abgeschlossen war das Werk erst 1789. Als die Hofkammer 1799 aufgelöst wurde, gingen die Hofanlagsakten nicht auf die Generallandesdirektion bzw. das Finanzministerium über, sondern an das Geheime Landesarchiv. Bei der finanziellen Neuordnung Bayerns ab 1799 erachtete man sie als bedeutungslos.

Dass dieser klugen Idee keine entscheidende haushaltswirtschaftliche Wende gelang, lag an der schleppenden Umsetzung sowohl bei den Unterbehörden wie bei den zentralen Kommissionen. Die adligen Amtsinhaber dachten wohl weniger an die Staatseinnahmen als daran, ihre eigenen Höfe vor den Hofanlagen zu bewahren. Erst als der soziale Aufsteiger Johann Georg Krenner, den adlige Eigeninteressen

<sup>42</sup> Ay S. 123, 137 f.; Lanzinner S. 141 f.; Prinz S. 229 f.; Rankl S. 235 f., 527, 906, 969, 991; Riezler VIII S. 428 ff., 476; Rentmeistern war es verboten, auf Dienstreisen bei anderen Beamten einzukehren; der Rentmeister von Straubing verstieß dagegen, weil die Wirtshäuser unzulänglich seien, kein sauberes Bett und kein einziger reiner Bissen und Trunk Bier zu bekommen sei; die Hofkammer ließ dies nicht gelten, Riezler VIII S. 431; Maximilian I. klagte, dass die hinterlistige Eigennützigkeit und Bestechlichkeit der Beamten zu schlimmen Ungerechtigkeiten geführt hätten, Rankl S. 524

<sup>43</sup> Hartmann, Schuldenlast Bayerns S. 374; Hartmann, Karl Albrecht S. 92; Kreittmayr § 171, S. 394; Lerchenfeld S. 5, 8 und Zitate in vorherigen Absätzen; Rankl S. 701, 737, 759, 762, 767, 813 (Korruption bis zu den höchsten – adeligen – Beamten); Riezler VIII S. 429, 434, 496



nicht behinderten, Prüfungsbeamter bei der Hofkammer wurde, ging die Arbeit zügig voran. Unter seinem Einsatz wurde die Prüfung auch organisatorisch eigenständig: Sie wurde 1780 als **Hofanlagsbuchhaltung** eine Abteilung der Hofkammer und war damit wie die Rechnungsdeputation ein institutionell eigenes – allerdings ebenfalls internes – Instrument der Finanzkontrolle.<sup>44</sup>

Die Steuerbewilligung durch die **Landschaft** und die damit verbundene Finanzkontrolle waren schon lang zu einem **Akklamationsverfahren** geschrumpft. Die Landstände beriefen sich trotz entsprechender Freiheitsbriefe nicht selbst ein, wohl auch weil sie die hohen Kosten der Landtagssitzung scheuten; Kurfürst Maximilian I. aber berief fast nur noch einen Landschaftsausschuss ein. Damit verlor die Landschaft auch an Kontrollgewicht. Die Ausschussmitglieder sonnten sich lieber an der absolutistischen Machtentfaltung des Kurfürsten und nahmen z.T. auch Hofämter an, statt die eigentliche Funktion wahrzunehmen. Bei dem 1669 letztmals einberufenen Landtag kam es deshalb zum Konflikt. Die übrigen Landstände, die nicht im Ausschuss vertreten waren, verlangten massiv Einblick in die Landschaftsrechnung, wohl um festzustellen, welche Finanzierungsströme in die kurfürstliche Kasse flossen. *„Es kam darüber zwischen ihnen und dem Ausschuß zu starken Debatten, und die allzufreyen Reden“,* die ziemlich heftig geführt wurden, *„giengen ohne churfürstlicher scharfer Ahndung nicht ab“.* Wie weit der Kurfürst die Landstände entmachtete hatte, zeigt die Praxis im 17. Jahrhundert: Danach versammelte sich der Ausschuss mit Einschluss der vier Rechnungsaufnehmer *„... alle Jahre ... nur einmal ... nach heilig drei König ..., um mit der Landesherrschaft die gewöhnliche Postulatshandlung (red.: Steuerbewilligung) zu pflegen, welche kurz darinn bestehet, dass man gedachtes Postulat durch zwey churfürstliche commissarios ... eröffnet ... nach dem gewöhnlichen Schriftenwechsel endlich den Schluß macht und ... das bewilligte Steuerquantum ... publicirt, sohin ... (red.: den Landschaftsausschuß) ... wiederum entlasset und bei Hof ausspeiset“.*<sup>45</sup>

Die dramatische Staatsverschuldung und der damit verbundene Machtverlust des Kurfürsten führten im Lauf des 18. Jahrhunderts doch wieder zu heftigen Auseinandersetzungen mit den Landständen, die über ihr Steuerbewilligungsrecht und ihre Mitwirkung an den Staatsfinanzen (Schuldenabedigungswerk) letzter Anker für Stabilität und Konsolidierung waren und damit gegenläufig zum Absolutismus wieder an Einfluss gewannen. Mehrfach wendeten die Landstände durch ihre Landschaftskasse den drohenden Staatsbankrott ab. Sie sicherten damit freilich auch ihr eigenes Überleben.<sup>46</sup>

Insgesamt hatte sich aber auch gezeigt, dass mit dem zweigeteilten Finanzierungssystem aus Kammergut des Landesherrn und landständischen Steuern der frühmoderne Staat seine Aufgaben nicht mehr erfüllen konnte. Genauso wenig konnte eine dualistische Finanzkontrolle von Hofkammer einerseits und Landständen andererseits Ordnung in die Staatsfinanzen bringen.

<sup>44</sup> Dallmeier, Franz S. IX ff.; Rankl S. 1007 ff.; zum vorausgegangenen Versuch der Hoffuß- und Hofanlagen-Reform s. Rankl S. 870 ff.; Wild S. 13 ff.

<sup>45</sup> Ay S. 168; Gerhard Immler, Maximilian I. in Schmid, Weigand S. 203; Kraus A. S. 230; Kraus I S. 6; Kreittmayr § 183 f.; Lerchenfeld S. 15; Riezler VIII S. 419 ff.; Schmelzle S. 180; Schremmer S. 232

<sup>46</sup> Ay S. 172; Rankl S. 758, 1069; Recht, Verfassung und Verwaltung S. 131 f.; Winfried Müller, Max III. Joseph in Schmid, Weigand S. 274





## 2.5 Der Übergang zum Neubeginn

Gegen Ende des **18. Jahrhunderts** kam nach dem Aussterben der bayerischen mit Karl Theodor die pfälzische Linie der Wittelsbacher zum Regieren. **Karl Theodor** versuchte, die Finanz- und sonstige Verwaltung neu zu ordnen. Er steuerte einige Millionen Gulden aus der Pfälzer Schatulle bei und versuchte, weitere Finanzmittel zu gewinnen (z.B. durch Verkauf von Offiziersstellen). Dass ihm die Haushalts-sanierung nicht gelungen ist, lag an den Verwicklungen in die französischen Revolutionskriege, wohl aber auch an seiner Maitressenwirtschaft und der verhängnisvollen Freigiebigkeit gegenüber seinen illegitimen Nachkommen. Ein Beispiel für sein korruptes Verhalten war die Auflösung des Jesuitenordens. Statt dessen Vermögen – vermutlich über 6 Mio. Gulden – dem Staat wie vorgesehen für das Schulwesen zuzuführen, verwendete er es zur Versorgung illegitimer Kinder des Fürstenhauses. Er verlangte, dass das Land die Einnahmen zu beschaffen habe, die der Fürst für seine Ausgaben benötigte, und wollte die Landschaft auf die reine Etatsicherungspflicht beschränken, ohne sie an der Haushaltsberatung zu beteiligen. Die Landstände stellten ihn dagegen wegen der finanziellen Misswirtschaft mehrfach zur Rede: Sie rügten den aufgeblähten und korrupten Beamtenapparat, das Ressortdickicht, die zahlreichen Ausländer (red.: Nichtbairern) in einflussreichen Stellen, kostspielige Bauten, Subventionierungen, den hohen Personalaufwand am Hof. Sie verlangten einen genauen Rechenschaftsbericht über die von der Landschaftskasse an die Hofkammer überwiesenen Beträge. 1794 forderten sie schließlich eine **alljährliche Rechenschaft** über alle Gelder aus der Landschaftskasse, eine Senkung des Personalaufwands und die Beseitigung vieler Übel.<sup>47</sup>

Es kam in diesen Rügen der Landstände erstmals ein entscheidender Gedanke der Finanzkontrolle zum Tragen, nämlich dass auch der Landesherr, der staatliche Gelder ausgibt, darüber schriftlich und im Einzelnen Rechenschaft zu legen hat, und zwar regelmäßig jährlich. Das ist eigentlich die Geburtsidee der jährlichen parlamentarischen Entlastung der Staatsregierung aufgrund eines Jahresberichts des ORH.

Dieser erfreuliche Ansatz wurde aber nicht mehr weiterverfolgt, weil sich in den napoleonischen Wirren die bisherige Staatlichkeit (ständische Struktur) auflöste und neue Staatsgebilde geschaffen wurden. Dabei wurde auch das alte Kurfürstentum Baiern in einer wesentlich veränderten Gestalt zum Königreich Bayern. In dieser letzten Phase des 18. Jahrhunderts wurden jedoch viele Grundlagen vorbereitet, auf denen Max Joseph den bayerischen Staatsumbau leisten konnte.<sup>48</sup>

Nach Karl Theodor kam mit Kurfürst **Max IV. Joseph (ab 1806 König Max I. Joseph)** die zweite pfälzische Linie der Wittelsbacher. Er brachte Montgelas mit, einen französisch geschulten Planifikator, einen intelligenten, aber blutleeren Staatsmathematiker, der das Königreich Bayern, das aus zahlreichen heterogenen Territorien zusammengesetzt wurde, neu organisierte; die eigentliche Verwaltungsreform gelang allerdings

<sup>47</sup> Ay S. 172 f., 144; Hartmann, Bayerns Weg S. 271; bereits seit dem 4. Freiheitsbrief Kaiser Ludwigs des Bayern war 1339 den Landständen zugesichert, dass in führende Ämter nur bayerische Adlige berufen werden; während des ganzen 16. Jahrhunderts war dies eine ständige Forderung der Stände, vgl. Lanzinner S. 281; Lerchenfeld S. 5 f.; Spindler II S. 1069 f., 1087; vgl. Kurfürst Max II. Emanuel zur Besetzung einer Beamtenstelle: „...denn es ist nicht passend, dass Sie einen ... haben, der nie in Baiern gelebt“, zitiert nach Riezler VIII S. 429 f.

<sup>48</sup> Ay S. 180; Spindler II S. 1072



erst ab 1825 unter dem persönlichen Einsatz von König Ludwig I. (TNr. 2.7). Mit zwei Maßnahmen bürdete Montgelas dem Staat enorme zusätzliche Lasten auf: Mit der Mediatisierung der ehemals reichsunmittelbaren Fürsten und Grafen (Eingliederung ihrer Territorien in den Staat) wurden diesen riesige Entschädigungszahlungen geleistet. Weiterhin kam es mit der Säkularisation nach dem System Montgelas zu einer flächendeckenden Vernichtung volkswirtschaftlicher Werte, weil die ertragreichen und intakten klösterlichen Wirtschaftsbetriebe nicht übernommen und fortgeführt, sondern zertrümmert und die Bestandteile vielfach verschleudert wurden. Damit verelendeten Handwerker und klein- bzw. unterbäuerliche Schichten. Zugleich wurde eine tragende Finanzierungsquelle des Staates zerstört, weil die landständischen Klöster aus den Erträgen ihrer Betriebe erhebliche Zahlungen an ihn geleistet hatten. Der Staat musste zudem weitere finanzielle Lasten übernehmen (z.B. ehemalige Klosterschulen) und wahrscheinlich hat ihn diese Art der Säkularisation mehr gekostet als eingebracht. Die Landesentwicklung wurde jedenfalls schwer geschädigt, weil die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Kleinzentren ersatzlos zerschlagen wurden.<sup>49</sup>

Bayern war seit den Koalitionskriegen ab 1792 mehrfach Aufmarsch- und damit Versorgungsgebiet der kaiserlich-österreichischen Koalitionstruppen und der französischen Revolutionsarmee, womit es wirtschaftlich gewaltig belastet wurde. Zudem musste es an die siegreiche französische Revolutionsarmee hohe Kontributionen zahlen, z.B. 1800 nach der Schlacht bei Hohenlinden 6 Mio. Gulden. Schließlich musste Bayern ab 1805 nun als Verbündeter Frankreichs die Feldzüge Napoleons mit einem enormen Einsatz an Menschen und finanziellen Mitteln unterstützen. Wieder einmal war Bayern finanziell ruiniert und die einfache Bevölkerung verarmt.<sup>50</sup>

König Max I. Joseph hat ausgerufen, niemand in diesem Staat könne ihm sagen, wie der Stand der Schulden und wie der Stand des Vermögens sei, und er fuhr fort:

*„Wäre in Bayern von jeher Ordnung in der Finanzverwaltung gehalten worden..., so wäre Bayern gewiß schuldenfrei.“*

Die Schulden des alten Baiern betragen 28 Mio. Gulden, die Einnahmen 5 Mio. Gulden. Dazu kamen Schulden von 90 Mio. Gulden, die auf den neuen Landesteilen ruhten (z.B. auf der Reichsstadt Nürnberg allein 8 Mio. Gulden, auf den weiteren fränkischen Territorien 8 Mio. Gulden, auf den schwäbischen Territorien mit der Reichsstadt Augsburg 15 Mio. Gulden; später kam noch die Rheinpfalz mit 4 Mio. Gulden hinzu) und die 1803 mit der Mediatisierung und Säkularisation neu entstanden waren. Diese Staatsschuld war aufgrund ihrer historischen Entwicklung verwaltungsmäßig vielfach zersplittert und jeweils mit unterschiedlichen eigenen Einnahmequellen kombiniert. Insgesamt belief sie sich 1811 auf schätzungsweise 118 Mio. Gulden (Staatseinkünfte 26 Mio. Gulden jährlich), eine so bedrückende Höhe, dass die Staatsdiener bis zu einem Jahr keine Gehälter erhielten.<sup>51</sup>

<sup>49</sup> Richard Bauer, Max I. Joseph in Schmid, Weigand S. 299 f.; Gollwitzer S. 408 ff.; Hartmann, Bayerns Weg S. 370 f.; Junkelmann S. 181 f.; Lerchenfeld S. 25 f., 29, 33 f.; Kraus A. S. 374; Stutzer S. 309 ff.

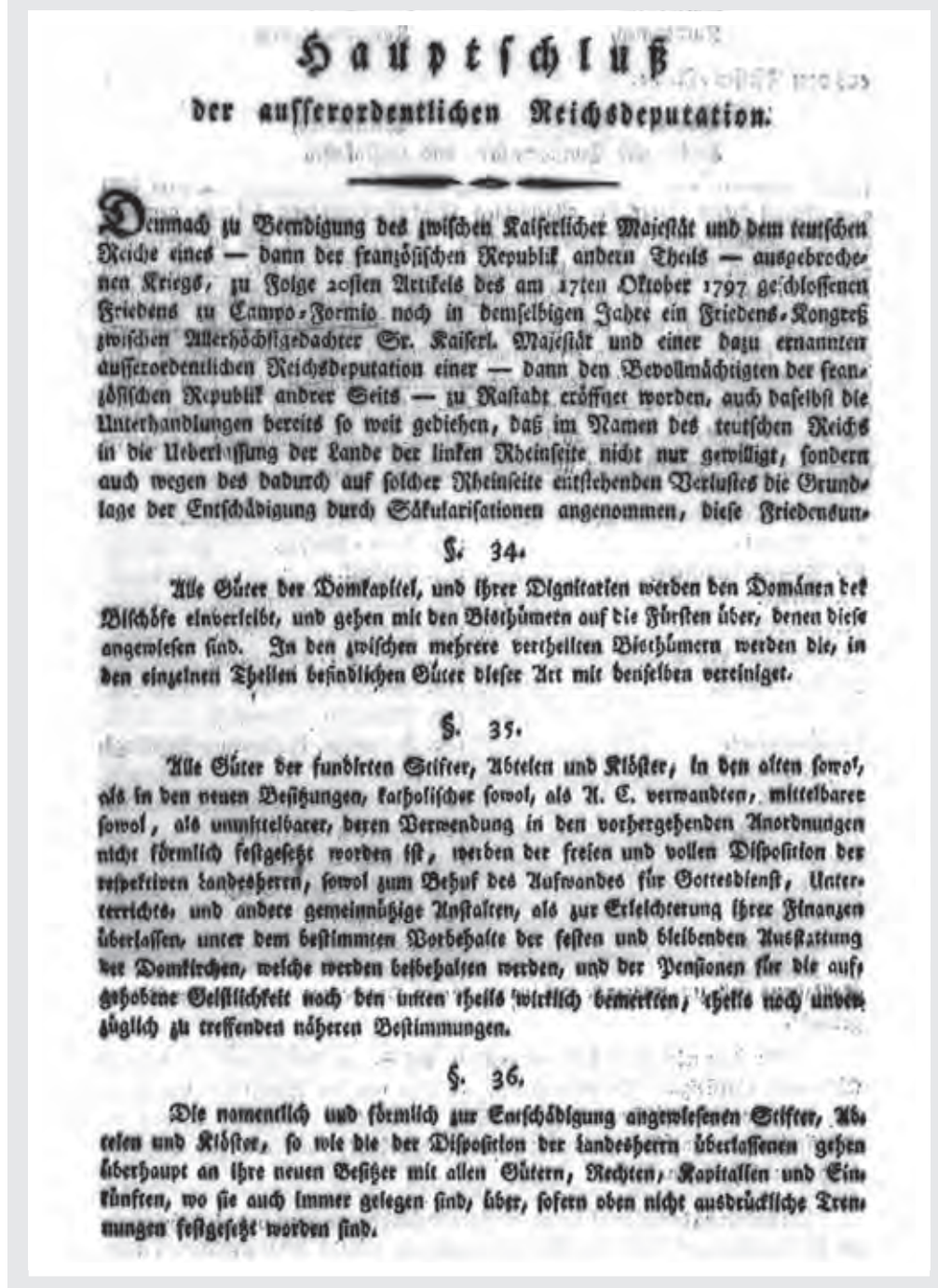
<sup>50</sup> Junkelmann S. 31, 53, 85 ff., 144 f., 163, 211 ff., 255, 326; Maunz S. 609; Mußinan S. 28

<sup>51</sup> Hartmann, Schuldenlast Bayerns S. 378 f. und Fußnote 46; 175 Jahre Staatsschulden S. 5, 10; Junkelmann S. 164; Lerchenfeld S. 7; Mußinan S. 47, 28, 30 f.; Recht, Verfassung und Verwaltung S. 142 f.; Spindler IV 1 S. 114

Der Reichsdeputations-Hauptschluß von 1803 gestattete die Säkularisation (§§ 34 ff.). Doch die Art und Weise, wie Bayern den kirchlichen Besitz übernahm, brachte insgesamt wohl mehr wirtschaftlichen Schaden als Nutzen.

Abbildung:

Quelle: Bayerisches Hauptstaatsarchiv, MA 4018





## 2.6 Die Geburtsstunde des Bayerischen Obersten Rechnungshofs

Die alte Hofkammer arbeitete noch bis 1799; dann wurde das Finanzministerium als oberste Finanzbehörde errichtet. Die Rechnungsprüfung wurde vorübergehend der Generallandesdirektion in München (eine zentrale Mittelbehörde) sowie der Landesdirektion in Amberg übertragen. Als unmittelbare Vorläuferinstitution des Rechnungshofs wurde schließlich 1804 beim Finanzministerium das **Geheime Zentralrechnungskommissariat** gebildet.<sup>52</sup>

Eine geordnete Finanzwirtschaft wurde immer schon als notwendig erkannt, doch die durchaus beachtlichen Ansätze gingen immer wieder unter. Erst in der Finanzkatastrophe zu Beginn des **19. Jahrhunderts** ordnete **König Max I. Joseph** die bayerischen Staatsfinanzen neu:

Es wurde ein **zentraler Haushalt** geschaffen, d.h. sämtliche Einnahmen und Ausgaben des Staates und die gesamte Staatsschuld, die bis dahin in vielen Fonds verteilt waren, wurden in einem einzigen Haushalt dargestellt (Einheit und Vollständigkeit des Haushaltsplans, vgl. nun Art. 78 Abs. 1 BV). Dies ist ein zentrales Anliegen der Finanzkontrolle, dass die gesamte Finanzwirtschaft des Staates transparent in einem einzigen Haushalt dargestellt wird. Je vielfältiger Nebenhaushalte sind, desto leichter geraten die Staatsfinanzen in Verwirrung. Noch 1910 bestand jedoch eine ausgedehnte Fondswirtschaft.<sup>53</sup>

Als zweites wurde eine **Staatsschuldentilgungs-Kommission** mit dem Auftrag eingerichtet, die gesamte Staatsschuld zusammenzufassen und planmäßig außerhalb des laufenden Haushalts so zu bewirtschaften, dass sie in 30 Jahren gänzlich getilgt ist. Dazu wurden ihr bestimmte Einnahmen zugewiesen, insbesondere der Malzaufschlag. Für eine geschickte Umschuldung sollten die Kommissionsbeamten eine Prämie von einem Drittel der Zinersparnisse erhalten. Man sieht, die Leistungsprämie hat in der bayerischen Verwaltung Tradition. Tatsächlich wurde sie aber damals nicht bezahlt, weil König Ludwig I. eine überdurchschnittliche Pflichterfüllung als selbstverständlich erachtete.<sup>54</sup>

Über den Haushalt und die Staatsschulden musste jährlich eine **Gesamthaushaltsrechnung** aufgestellt werden. In der Verordnung vom 20. August 1811 legte König Max I. Joseph fest:

*„..., daß die laufenden Staats-Ausgaben durch die laufenden Staats-Einnahmen vollkommen gedeckt und dass Unsere Finanzen hiedurch ... 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.“*

<sup>52</sup> Ay S. 146; Churpfalzbaierisches Regierungsblatt 1804 S. 894 ff.; Recht, Verfassung und Verwaltung S. 88 f., 134

<sup>53</sup> Protokoll des Finanzausschusses der Kammer der Abgeordneten vom 12. April 1910 S. 38 ff. und vom 10. Oktober 1911 in ORH-Akt „Rechenschaftsbericht des ORH 1907 bis 1920 Bd. I“

<sup>54</sup> 150 Jahre Staatsschulden S. 22; Königlich-Baierisches Regierungsblatt MDCCCXI S. 1063 ff.; Mußinan S. 29; vgl. § 2 Bayerische Leistungsprämien- und Leistungszulagenverordnung vom 15.12.1998



Dieser solide Finanzierungsgrundsatz hat freilich die Zeiten nicht überdauert. Erst im 21. Jahrhundert wird er neu belebt durch Art. 18 BayHO in der ab 1. Januar 2006 geltenden Fassung, wonach der Haushaltsplan regelmäßig ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden soll.



Abbildung 13

**König Max I. Joseph**  
\* 1756; 1799 bis 1825

*Finanzkrise und neue Ordnung;  
Gründung des ORH*

**Abbildung:**  
*Quelle: Bildarchiv Haus der Bayerischen  
Geschichte*

Schließlich wurde die Funktion der Finanzkontrolle einer eigenständigen Institution übertragen; es wurde ein **Oberster Rechnungshof** eingesetzt, dessen Aufgabe es war, aufgrund der Rechnungslegung Budget und Schulden des Staates zu kontrollieren. Dies war am **20. Oktober 1812** (einen Tag nach dem Abzug Napoleons aus Moskau). In der Schlussformel sprach der König die Erwartung an die Bediensteten des ORH aus, *„daß sie, der Würde ihres Berufes eingedenk, sich auf alle Arten bestreben werden, durch die Dienstanstrengungen ... den gerechten Forderungen des Staates zu entsprechen, um das Vertrauen fortwährend zu verdienen, mit welchem Wir ihnen einen mit dem Staatswohle so enge verbundenen Wirkungskreis angewiesen haben“*.



## Die Gründungsurkunde des ORH

Mit der *Verordnung vom 20. Oktober 1812* hat König Max I. Joseph den Bayerischen Obersten Rechnungshof errichtet. Darin waren dessen Organisation, Aufgaben und Befugnisse sowie die Bezahlung seiner Beamten genau geregelt.

**Abbildung:**

Quelle: Bayerisches Hauptstaatsarchiv





Der Rechnungshof erhielt

- die umfassende Kompetenz, das gesamte Rechnungswesen des Staates an Ort und Stelle zu prüfen und über die Ordnungsmäßigkeit des Rechnungswesens letztinstanziell (daher Oberster Rechnungshof) mit exekutiver Kraft zu entscheiden,
- ein uneingeschränktes Auskunftsrecht gegenüber allen Behörden und Beamten,
- die sachliche Unabhängigkeit von der Verwaltung,
- die Entscheidungsfindung im Wege kollegialer Beschlussfassung.

Grundlegend anders als heute war allerdings die Einordnung in das Gewaltengefüge: Der ORH war keine oberste Landesbehörde und nicht richterlich unabhängig von Exekutive und Legislative, sondern nur als obere Landesbehörde dem Finanzministerium und damit dem König unterstellt; seine Prüfung durfte sich nicht auf Anweisungen von Ministerien erstrecken; er hatte keinerlei Berichts- und Zugangsrechte zum Parlament, auch nicht nach der Bayerischen Verfassung von 1818, in der der ORH überhaupt nicht erwähnt wird; er nahm bis 1906 seine Exekutivfunktion nicht wahr und auch nicht sein Recht, **unmittelbar** dem König Anzeige zu erstatten.<sup>55</sup>

Der ORH sah sich einem Berg **unerledigter Finanzrechnungen** gegenüber, die bis auf das Rechnungsjahr 1803 zurückgingen. Durch die Vielfalt der Finanzverhältnisse und Steuerarten im alten Baiern wie in den neu hinzugekommenen Territorien bis hin zu Mühlbeutel- und Roßhaar-Steuer einschließlich 77 verschiedener Naturalabgaben bis hin zu Kälberzungen waren die Finanzrechnungen kaum zu entwirren. Es fehlte an einheitlichen Grundlagen für ein staatliches Rechnungswesen.<sup>56</sup>

1818 wurde der ORH z.B. aufgefordert, die Rechnungslegung aus dem Verkauf von Wertgegenständen säkularisierter Klöster abzuschließen. Nach einer Anfrage des Finanzministeriums im Jahr 1828 berichtete der ORH, die Revision der Rechnungen sei bis 1826 unterblieben, bei nunmehriger Einsicht habe sich gezeigt, dass es „*an allen Erfordernissen mangelte, welche für eine Staatsrechnung unerlässlich seien*“. 1829 bemängelte das Finanzministerium, dass die älteren Rechnungen immer noch nicht abgeschlossen seien. Dabei wurden vom ORH in den älteren Rechnungen zahlreiche Unregelmäßigkeiten entdeckt, die in die hunderttausende Gulden gingen.<sup>57</sup>

Doch auch neuere Rechnungen enthielten erhebliche „Kassa-Defekte“, so bei den Einnahmeausständen 1818/19 mehr als 800.000 Gulden. 1814 äußerte der ORH, „*daß ohngefähr der vierte Teil der sämtlichen Beamten*“ des Rechnungs- und Kassenwesens unfähig sei und 1819 wies er auf die „*noch sehr beunruhigende Unordnung ... der Aemterverwaltung*“ hin; auch Zeitgenossen weisen darauf hin, dass zur Zeit des Rücktritts von Finanzminister Montgelas (1817) noch schwere Mißstände in der Verwaltung herrschen („*unerträgliche Willkür, gemeinste Habsucht*“). Kronprinz Ludwig hatte bereits 1806 Napoleon eindringlich darauf hingewiesen, wie wenig Montgelas von den Finanzen verstünde. Die Frau des Ministers Montgelas äußerte über ihn: „*... als Finanzminister verdiente er gehenkt zu werden.*“ Der nachfolgende Finanzminister von

<sup>55</sup> Aus 1200 Jahren S. 230; Hof- und Staatshandbuch des Königreichs Baiern 1813 S. 186; Königlich-Baierisches Regierungsblatt MDCCCXII S. 1785 ff.; Kraus III S. 5, 13 f.

<sup>56</sup> Kraus II S. 40; Kreittmayr § 171

<sup>57</sup> Kraus III S. 42 f.



Lerchenfeld urteilte über den von Montgelas hinterlassenen Stand, dass „das Rechnungswesen ... ungemein verwickelt ... und noch schwerer zu controlieren ...“ war. Es hätten sich „Millionen von grossentheils uneinbringlichen Ausständen gehäuft, die Rechnungen ... waren seit langem nur ... summarisch abgeschlossen, aber niemals gründlich ... revidiert, also nirgends Gewißheit ...“.<sup>58</sup>

Aber der ORH ließ sich – zäh wie Rechnungsprüfer sind – von diesem Chaos nicht entmutigen und berichtete 1818, es seien „... unverkennbar schon in jener kurzen Epoche durch die Wirksamkeit des Königlichen Obersten Rechnungshofs zu einer besseren Ordnung des Staatsfinanzrechnungswesens sehr wesentliche Fortschritte gemacht worden“. Gleichwohl dauerte es noch einige Jahre, bis der ORH seine Prüfungen zeitnah abschloss.<sup>59</sup>

Abbildung 15

Die **Bayerische Verfassung von 1818** – die erste deutsche Verfassung – begründete zwar das Parlament in Bayern, kannte aber noch keine unabhängige, externe Finanzkontrolle durch den ORH und keine parlamentarische Entlastung zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der Königlichen Regierung.

**Abbildung:**  
Quelle: Bayerisches Hauptstaatsarchiv



<sup>58</sup> Bayerisches Hauptstaatsarchiv MF 56240, Schreiben an das StMF vom Juli 1814, Gz. 5449; Junkelmann S. 141, 163; Kraus II S. 47, 53; Kraus III S. 40, 47; Lerchenfeld S. 82

<sup>59</sup> Kraus III S. 52





Die damalige Beschränkung des ORH auf die reine Ordnungsmäßigkeitsprüfung sollte aus heutiger Sicht nicht gering geachtet werden; es kam auf diese Weise Ordnung in das Rechenwerk, was eine wesentliche Grundlage für die anschließend gelungene Sanierung des Bayerischen Staatshaushalts war.

Die Staatsfinanzen waren – verstärkt durch die Heeresausgaben bis zum Pariser Frieden von 1816 und durch die Hungersnot von 1816 – weiterhin in einem traurigen Zustand, mehrfach am Rand des Staatsbankrotts. Allein der Aufbau eines neuen Heeres nach der Vernichtung der bayerischen Armee im Rußlandfeldzug Napoleons belastete das ausgeblutete Bayern 1813 – neben erheblichen Zusatzsteuern – mit 18 Mio. Gulden neuen Schulden. Bayerische Staatsanleihen konnten nur noch mit einem Disagio von 30 bis 40% abgesetzt werden. 1825 mussten zur Deckung vorangegangener **Etatdefizite** 6,4 Mio. Gulden neue Staatsschulden aufgenommen werden; sie betrug insgesamt 110 Mio. Gulden, das Vierfache der Staatseinnahmen und sie stiegen trotz einsetzender Tilgung fortwährend (1830 waren es 131 Mio. Gulden), weil immer wieder alte Schultitel auftauchten. Selbst 1854 war der Umfang der alten Staatsschuld noch nicht mit voller Gewissheit zu übersehen (noch länger freilich dauerte der Abschluss der Währungsreform von 1948: Die daraus entstandenen Ausgleichsforderungen gegen den Staat waren erst 1995 getilgt; vgl. ORH-Bericht 1996TNr. 12).<sup>60</sup>

## 2.7 König Ludwig I. – Die Sanierung der Staatsfinanzen

Seit 150 Jahren rang der bayerische Staat mit der Schuldenlast; mehrfach am Rand des Staatsbankrotts, konnte er sein früheres politisches Gewicht nicht mehr erlangen. Erst unter König Ludwig I. gelang eine langsame Umkehr. Seine ungewöhnliche persönliche Sparsamkeit übertrug er auch auf den Staat; so prüfte er wie einst Kurfürst Maximilian I. die anfallenden Rechnungen der Hofhaltung eigenhändig. Er bildete bei seiner Regierungsübernahme (**1825**) unter seinem persönlichen Vorsitz eine „Ersparnis-kommission“, die – eingebunden in eine Verwaltungsreform – Vorschläge für eine Neuordnung der Staatsfinanzen ausarbeitete. Dazu zählten außerordentlich harte Sparmaßnahmen im Heer und in der Verwaltung, die Auflösung und Umbildung von Behörden und ein drastischer Stellenabbau; die Härte dieser Sparmaßnahmen führte auf Dauer dazu, dass Verwaltung und öffentliche Daseinsvorsorge fast funktionsunfähig wurden und das Heer kaum noch einsatzfähig war. Zum Beispiel erwartete Ludwig I. von seinen Beamten, dass sie über das eigentliche Pensionsalter von 70 hinaus fort-dienten, und er entließ einen Kavalleriegeneral erst mit 86 in den Ruhestand, obwohl dieser schon seit 20 Jahren nicht mehr zu Pferd gesessen war. Der schon seit Jahren schwer erkrankte ORH-Präsident von Schilcher musste bis zu seinem Ableben mit 78 Jahren im Dienst ausharren. Das unsolide Finanzgebaren des Staates beendet zu haben, sah Ludwig I. persönlich als seinen besonderen Erfolg an. Allerdings hat er die dadurch erzielten „Erübrigungen“ für groß angelegte Bauten eingesetzt und weniger zur Verringerung der Schuldenlast, sodass man nur eingeschränkt von einer Sanierung der Staatsfinanzen sprechen kann.<sup>61</sup>

<sup>60</sup> 150 Jahre Staatsschuld S. 36 f.; Junkelmann S. 326; Kraus A. S. 468 f.; Kraus III S. 1; Lerchenfeld S. 53, 78, 266; Mußinan S. 46, 63 f.; Spindler IV 1 S. 114, 117

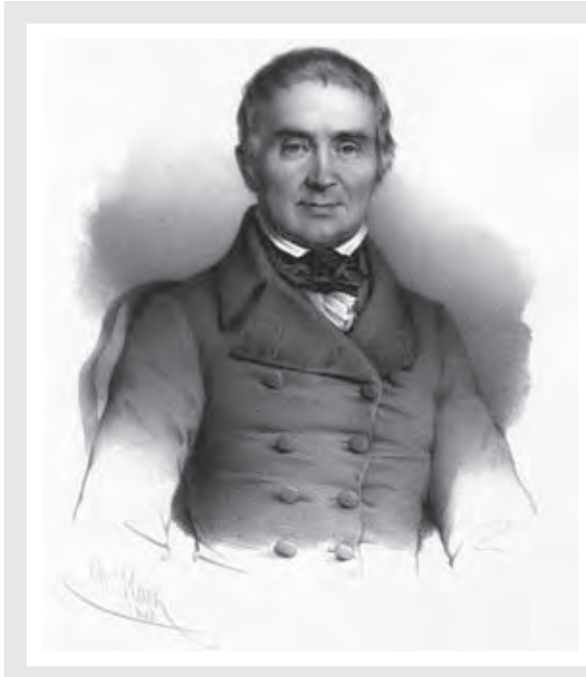
<sup>61</sup> Bayerisches Hauptstaatsarchiv MF 37301; 1831 wurde dem Parlament für 1826/29 bereits eine ausgeglichene Haushaltsrechnung vorgelegt, vgl. Verhandlungen der zweyten Kammer der Ständeversammlung des Königreichs Bayern vom Jahr 1831, 23. Bd., Protokoll CXXXI, S. 105; Gollwitzer S. 405 ff., 414 ff., 419, 429; *Regierungs- und Intelligenzblatt für das Königreich Bayern* 1825 S. 977 ff.; Heydenreuter in *Die Hüter des Schatzes*, S. 158 f. weist darauf hin, dass die Zinszahlungen in der Regierungszeit Ludwigs I. fast gleichbleibend 8 Mio. Gulden betragen haben, also kaum Schulden getilgt worden sind.



Abbildung 16

### Franz Sales von Schilcher 1823 bis 1843

*Abbildung:*  
*Quelle: Münchner Stadtmuseum,  
Sammlung Graphik/Plakate/Gemälde*



Ergänzend führte Ludwig I. eine budgetkonforme Rechnungslegung ein (Nachweis der Einnahmen und Ausgaben in der Ordnung des Haushaltsplans) und erließ am **11. Januar 1826** die Verordnung über das Finanzrechnungswesen. Sie leitete eine **Reform der Finanzkontrolle** ein. Die primitive Revision (gemeint ist eine erstinstanzielle Revision) und die Superrevision (gemeint ist die zweit- und zugleich letztinstanzielle Revision), die bislang beim ORH zusammengefasst waren, wurden nunmehr institutionell geteilt.<sup>62</sup>

Die **primitive Revision** wurde von den Kreisregierungen (heute Regierungsbezirk) bzw. den Landeszentralbehörden für die ihnen jeweils unterstellten Kassen und Ämter durchgeführt. Das Finanzministerium hatte für die ihm unterstellten Kassen eine eigene Rechnungskammer in München. Bei den Kreisregierungen wurden Regierungsfinanzkammern als Revisionsstellen eingerichtet, die das Rechnungswesen dieses Amtsbereichs zu prüfen hatten; sie waren dem Finanzministerium – nicht dem ORH – untergeordnet und Bestandteil der Kreisregierung.

Die **Superrevision** war Aufgabe des ORH, der dazu keine nachgeordneten Behörden hatte. Erst seit 1951 hat der ORH eigene, nachgeordnete Prüfungsbehörden am Sitz der Bezirksregierungen (Staatliche Rechnungsprüfungsämter), die jedoch als einstufige Finanzkontrolle eingesetzt sind, also abschließend die ihnen vom ORH zugewiesenen Aufgaben unter seiner Oberleitung erledigen (TNr. 4.2).

Die Superrevision wurde dadurch ausgeübt, dass der ORH seine Räte (ohne Beistellung von Prüfungsbeamten) jährlich an die Sitze der Kreisregierungen abordnete;

<sup>62</sup> Regierungs- und Intelligenzblatt für das Königreich Bayern 1825 S. 1049 ff.; 1826 S. 169 ff.



kein Rat sollte in zwei aufeinanderfolgenden Jahren in denselben Kreis abgesendet werden (1924 wurde die Prüfung an den Sitz des ORH verlagert; schon 1825 hatte die Ständekammer die hohen Reisekosten beanstandet). Dem abgesandten Rat des ORH waren bei dessen Ankunft am Sitz der Kreisregierung alle Abrechnungsunterlagen mit den Prüfungsvermerken der primitiven Revision zur Überprüfung vorzulegen. Nach Abschluss des detailliert geregelten Verfahrens hatte er sodann im ORH in München in kollegialer Sitzung Vortrag zu halten. Dort fiel die endgültige Entscheidung. Als Ergebnis der Superrevision stellte der ORH die Generalfinanzrechnung des Königreiches Bayern her (vgl. heute Teil I des ORH-Berichts). Anklänge an die Superrevision finden sich bereits bei der Rechnungsdeputation und den reisenden Rechnungskommissären der Hofkammer unter Kurfürst Maximilian I. (TNr. 2.3).<sup>63</sup>

Der ORH bestand, angepasst an die Superrevision, nur aus dem Präsidenten, acht Räten und bis zu sechs Kanzleibeamten. Die Prüfungsgeschäfte waren nicht fachlich, sondern räumlich aufgeteilt. In der primitiven Revision allein der Regierungen waren dagegen an die 200 Beamte überwiegend des höheren Dienstes eingesetzt, was auch zu Kritik wegen überzogener Revision führte. Die Räte des ORH sahen ihre Tätigkeit als Durchgangstation zur Ministerialkarriere, weshalb schon früh aus Parlamentskreisen gefordert wurde, sie der Ministeriallaufbahn gleichzustellen, um ihre Unabhängigkeit zu stärken.<sup>64</sup>

Abbildung 17



**König Ludwig I.**  
\* 1786; 1825 bis 1848; † 1868

*Sanierung der Staatsfinanzen*

**Abbildung:**  
Quelle: Bildarchiv Haus der Bayerischen  
Geschichte

<sup>63</sup> Lerchenfeld S. 264; s. auch Anm. 55

<sup>64</sup> Kraus III S. 10, 28, 54, 85, 97; so auch noch 1921, s. Beilage 1038 vom 1. März 1921 zum HG und Entwurf eines Rechnungshofgesetzes; s. Sitzungsprotokoll des ORH vom 22. August 1860 im Präsidialacta, die Anstellung der Oberrechnungsräte betreffend; vgl. auch den raschen Wechsel der ORH-Mitglieder anhand der Qualifikationstabellen in Acta Qualification des ORH-Personals für 1864 usw.



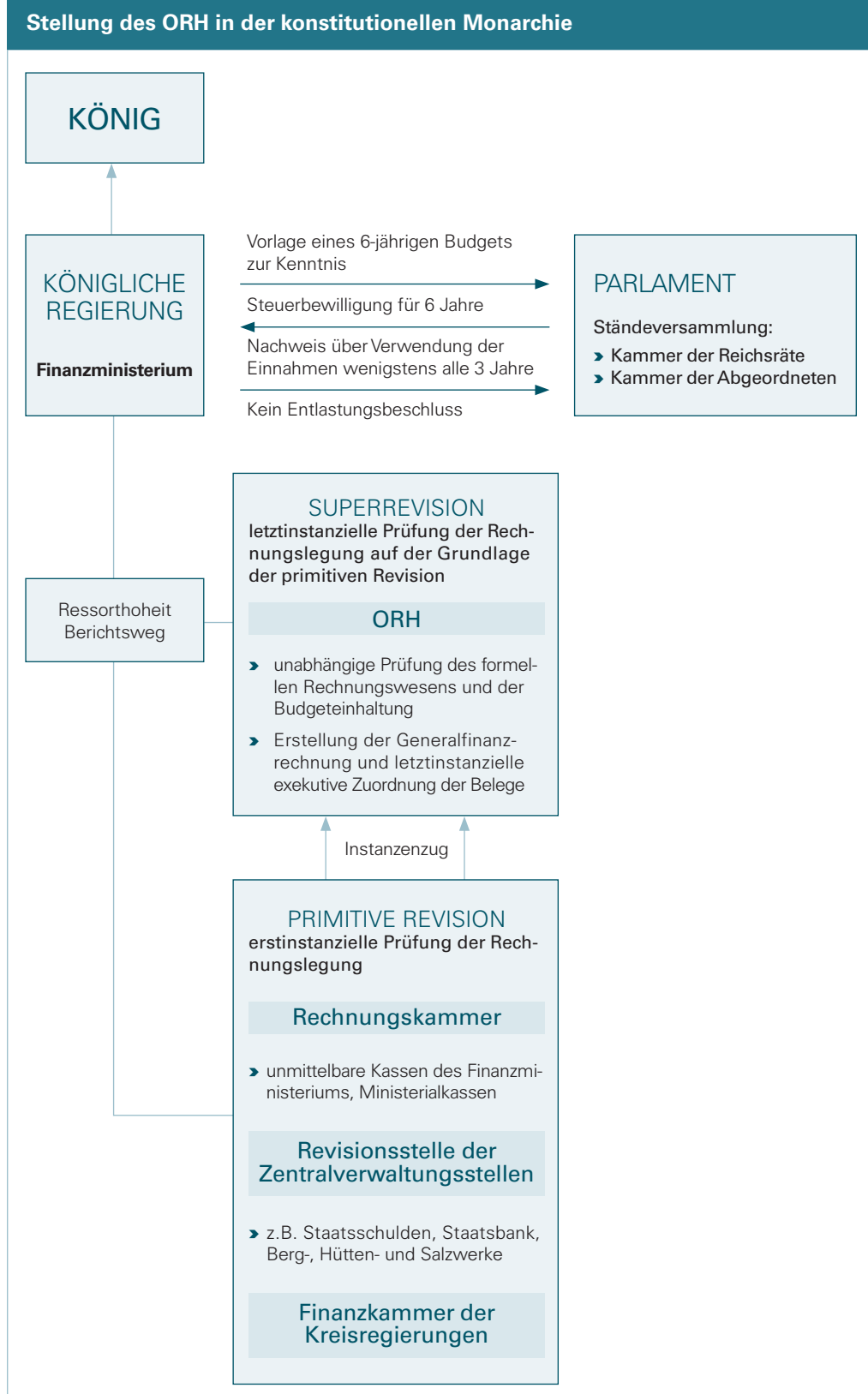
Nachdem mit der Bayerischen Verfassung von 1818 das Recht der Steuerbewilligung und der Schuldenaufnahme der Ständeversammlung (Kammern der Reichsräte und der Abgeordneten), d.h. dem Parlament, unterstellt worden war, kam es anlässlich der Neuordnung des ORH zum Streit, wie er verfassungsrechtlich einzuordnen sei.

Die Staatsregierung hatte dem Parlament lediglich die Rechnung vorzulegen, bedurfte aber keines Entlastungsbeschlusses, weil die Verfassung dem Parlament nur das Recht einräumte, die Steuern zu bewilligen, nicht aber das Budget festzusetzen. Das Parlament verlangte einen Zugriff auf den Rechnungshof, weil man die Steuern nicht bewilligen könne, wenn man nicht wisse, wie das vorangegangene Budget abgeschlossen worden sei. Dazu aber brauche man die unabhängigen Prüfungserkenntnisse des Rechnungshofs, und zwar auch über die Haushaltsführung der Ministerien. Der König bestand jedoch darauf, dass der **ORH eine Einrichtung des Finanzministeriums** ist, dass ministerielle Anordnungen auch für ihn bindend sind, er seine Erkenntnisse lediglich dem Finanzministerium mitteilt und die Mitglieder des Rechnungshofs keine richterliche Unabhängigkeit haben.<sup>65</sup>

Wie **schwach das Budgetrecht des Parlaments** ohne eine unabhängige Finanzkontrolle durch den ORH ausgebildet war, zeigte sich z.B. anlässlich der Kostensteigerung beim Bau der (Alten) Pinakothek. In der Haushaltsrechnung (Generalfinanzrechnung) 1825/26 waren hierfür 80.000 Gulden enthalten. Die Haushaltsrechnung für 1826/29, die 1831 im Parlament behandelt wurde, zeigte schon Ausgaben von 350.000 Gulden auf und es zeichneten sich Gesamtkosten von 1,5 bis 2 Mio. Gulden ab (1,6% des Staatshaushalts). In weit über einem Dutzend Plenarsitzungen erörterte die Kammer der Abgeordneten die Kosten und kritisierte, „*Millionen auf Millionen kontinuierlich auf solche Gebäude*“ zu verwenden. Die Abgeordneten nahmen auch den Vorwurf in Kauf, diese Kritik „*gebe einen Beweis von Barbarei*“ bei einer Pinakothek, „*daß vielleicht in ganz Europa keine dergleichen zu finden sein wird*“. Sie entgegneten: „*... und nun täuscht man uns fort und fort mit Summen auf Summen.*“ Um die Kostenentwicklung aufzuklären, beantragte ein Abgeordneter, die Staatsregierung möge „*ein Gremium von unpartheyischen Sachverständigen*“ ernennen. Dagegen wandte ein anderer ein: „*So! Die Staatsregierung soll die Commission ernennen, welche prüfen soll, ob die Staatsregierung nicht verschwendet habe! – Ich stimme ... bei, daß von dieser Commission nicht viel zu erwarten sei ...*“ Da die Verfassung keine eigene Kommission der Abgeordneten zuließ, blieb es – ohne weitere Aufklärung – bei einem ablehnenden Beschluss, mangels Budgetverantwortung freilich folgenlos. Bei der Pinakothek der Moderne dagegen legte 2002 ein richterlich unabhängiger Bericht des ORH dem Landtag detailliert dar, warum die Kosten von 201,2 auf 237,2 Mio. DM gestiegen sind. Hier wie dort war allerdings am Baugeschehen nichts mehr zu ändern.<sup>66</sup>

Ein mutiger ORH-Direktor (von Seutter), der die volle Unabhängigkeit des Rechnungshofs forderte (nur dem Gesetz unterworfen), wurde dafür wegen seiner „*ganz irrigen Ansichten*“ von König Ludwig I. in die Pfalz versetzt – auf Lebenszeit. Damit wird auch die absolute Gewaltunterworfenheit der Mitglieder des Rechnungshofs deutlich,

<sup>65</sup> Titel VII §§ 3 ff. der Bayerischen Verfassung von 1818; Gollwitzer S. 507, 625; Kammer der Abgeordneten, Finanzausschuss vom 9. Januar 1906, zitiert im FMS vom 4. März 1910 (ORH-Akt „Rechnenschaftsbericht 1907“); Kraus III S. 68 ff.; Lerchenfeld S. 268 f., 393; Spindler IV 1 S. 189; Weber, Gesetz- und Verordnungen Sammlung für das Königreich Bayern, Anhangband, 1894 S. 200 f.



<sup>66</sup> Verhandlungen der zweyten Kammer der Ständeversammlung des Königreichs Bayerns vom Jahr 1831, 23. Bd. Protokoll CXXXI S. 76 ff. und Protokoll CXLIX S. 28 ff. sowie zum Verlauf der gesamten Diskussion vgl. Alphabetisches Repertorium über die Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten im Jahr 1831, S. 475 ff.; ORH, Bericht über die Ursachen der Kostensteigerung beim Neubau der Pinakothek der Moderne in München vom 11. Juni 2002



die damit eine schwächere Stellung als die ehemaligen kurfürstlichen Hofkammerräte hatten. Da Letztere dem landständischen Adel entstammten, hatten sie einen starken Rückhalt in der Landschaft, den auch seinerzeit der Kurfürst respektierte. Nun aber war die Macht über den Beamtenapparat voll in der Hand des Königs.<sup>67</sup>

Hier ist ein Stück Verfassungsgeschichte zu sehen, nämlich die Auseinandersetzung zwischen vorkonstitutioneller, absolutistischer Staatsauffassung und der konstitutionellen, demokratischen. Durchs ganze 19. Jahrhundert sah der König den ORH als eine vorkonstitutionelle Einrichtung, als Dienst am König durch geordnete Staatsfinanzen und nicht als Dienst an der Volksvertretung zur Kontrolle königlichen Finanzgebarens. Dass der ORH-Präsident von 1893 bis 1904 zugleich stellvertretender Finanzminister war, zeigt, wie eng der ORH an die königliche Regierung angebunden war; vergleicht man ihn mit der Rechnungsdeputation bzw. der Hofanlagsbuchhaltung bei der Hofkammer, der Vorläuferin des StMF (TNrn. 2.3 und 2.4), so weist er zwar einen eigenen Behördenstatus auf, jedoch als nachgeordnete Behörde des StMF keinen wesentlich anderen verfassungsrechtlichen Stand.

Was sich gegen Ende des 18. Jahrhunderts abzeichnete, nämlich dass der Landesherr gegenüber dem Organ der Steuerbewilligung (damals den Landständen/der Landschaft) rechenschaftspflichtig für seine Ausgaben wird, war mangels einer unabhängigen Finanzkontrolle in der konstitutionellen Monarchie zunächst nur teilweise realisierbar.

Eine Ausnahme jedoch gab es: Die Bayerische Verfassung von 1818 unterstellte nicht nur die Staatsschuld der Bewilligung des Parlaments, sondern räumte jeder der beiden Kammern das Recht ein, aus ihrer Mitte einen Kommissär zu ernennen, der umfassend örtlich Einsicht in alle Unterlagen der Staatsschuldentilgungs-Kommission nehmen konnte und bei festgestellten Verstößen direkt dem Parlament zu berichten hatte. Damit haben sich in diesem bedeutenden Teil der staatlichen Finanzwirtschaft die ehemaligen Rechte der Landstände bei Steuerbewilligung und Schuldübernahme (TNr. 2.2) weiterentwickelt zu einem unmittelbaren und institutionell eigenen Kontrollinstrument des Parlaments. Erstmals **1822** befasste sich der Landtag mit der Prüfung dieser **ersten öffentlichen Rechnungsnachweisung**. Mit der Bayerischen Verfassung von 1919 ist die Rechtsgrundlage für die Kommissäre entfallen, weil nunmehr der ORH diese Kontrollfunktion auch für den Landtag ausübte. Die Kommissäre gab es allerdings noch bis 1934.<sup>68</sup>

## 2.8 Auf dem Weg zur unabhängigen Finanzkontrolle

Die Auseinandersetzung über die staatsrechtliche Einordnung des ORH hielt das ganze 19. Jahrhundert an; nach mehreren Anläufen in den vorangegangenen Jahrzehnten kam es 1872 zu einem Landtagsbeschluss, den ORH als selbstständige Behörde zu bilden, seine Prüfungsrechte auf die Ministerien zu erstrecken und seinen Bericht dem Parlament vorzulegen; realisiert wurde nichts. Erst **zu Beginn des 20. Jahrhunderts**

<sup>67</sup> Bosl S. 30; Dollinger S. 43 f.

<sup>68</sup> Lerchenfeld S. 101, 390 f.; 150 Jahre Staatsschuld S. 66 f. [Schuldenstand S. 41 ff.]; Mußinan S. 39; Titel VII §§ 11 ff. der Bayerischen Verfassung von 1818

<sup>69</sup> Gesetzblatt für das Königreich Bayern 1871 bis 1872 S. 262 f.; Kraus III S. 71, 77 ff.

<sup>70</sup> StenBer 1905/06 Bd. I S. 4, 231, 256 und Beilagen Bd. IV Nr. 1 S. 4



kam es zu einer Änderung, jedoch nicht aufgrund besserer Einsicht, sondern weil sich ein schwerwiegender Fehler ereignete.<sup>69</sup>

Der Finanzminister hatte seit 1882/83 Krediteinnahmen, die erst später zur Finanzierung budgetmäßiger Ausgaben benötigt wurden, zwischenzeitlich anderweitig verwendet. Die eigentlich zu finanzierenden Ausgaben deckte er aus den Mehreinnahmen der Folgejahre. Als die Staatseinnahmen zurückgingen, musste er beim Haushalt 1905/06 dem Landtag eine budgetwidrige Deckungslücke von 3,9 Mio. RM offenlegen.<sup>70</sup>

Der Landtag rügte heftig, dass der ORH dieses Verfahren „*nicht hätte gutheißen dürfen*“. Der Landtag sei „*nicht in der Lage, nach den gegebenen Materialien diese Finanzierungsgebarung zu durchschauen*“. Der Finanzminister dagegen bestritt dem ORH das Recht zu einer Kritik an der Finanzgebarung. Der ORH selbst erhielt keine Gelegenheit, sich zu rechtfertigen; er konnte erst später 1910 in seinem ersten Bericht an den Landtag darauf hinweisen, dass „*im Laufe der Jahre sich eine beträchtliche Beschränkung der Zuständigkeit des ORH herausgebildet*“ habe. 2001 ließ es der ORH nicht mehr zu dem Vorwurf kommen, er habe nicht genügend zur Aufklärung der Finanzgebarung getan: Er wies darauf hin, dass im Staatshaushalt die sog. Rücklage von 5 Mrd. DM nicht aus Geldmitteln, sondern aus nicht beanspruchten Kreditermächtigungen der Vorjahre besteht (ORH-Bericht 2001 TNr. 13.2).<sup>71</sup>

Dem Landtag war schon lang bewusst, dass er für eine wirksame Budgetkontrolle die Erkenntnisse eines unabhängigen Rechnungshofs braucht. Erst jetzt, nachdem das Parlament generell im Lauf des 19. Jahrhunderts und 1906 speziell in Bayern durch das allgemeine, direkte und geheime Wahlrecht mehr Gewicht erlangt hatte, konnte der Landtag bei diesem Anlass **1906** über eine Vereinbarung mit dem StMF durchsetzen, dass es ihm den ORH-Bericht über die Budgeteinhaltung vorlegt. Erst mit diesem Zugang zur Kontrollinstanz Rechnungshof konnte das Parlament die nötige Information über den Budgetvollzug erlangen und damit sein Budgetrecht ausschöpfen. Das Berichtsverfahren regelte allerdings das StMF selbst, insbesondere dass der ORH nur über die Budgeteinhaltung dem Landtag zu berichten hatte; sog. Verwaltungssachen, also Fragen der Wirtschaftlichkeit durfte der ORH nur dem StMF zur Würdigung vorlegen.<sup>72</sup>

1909 tadelte der Landtag scharf, dass der ORH-Bericht für 1906/07 immer noch nicht vorliege. Doch die Verwaltung stellte die Rechnungsunterlagen nur zögerlich fertig, sodass der ORH schon mehrmals das StMF „*um geneigteste Abhilfe*“ hatte bitten müssen, sonst müsse er die Superrevision einstweilen aussetzen. Nicht nur die Rechnungslegung als solche war ein Problem, sondern zwischen ORH und StMF gab es Meinungsunterschiede über den Inhalt des ORH-Berichts.<sup>73</sup>

Am 15. Januar 1910 legte der ORH seinen beschlossenen Jahresbericht für 1906/07 dem StMF zur Weitergabe an den Landtag vor. Der damalige Finanzminister von Pfaff

<sup>71</sup> StenBer 1905/06 Bd. I S. 4, 231, 256 und Beilagen Bd. IV Nr. 1 S. 4; StenBer 1909/10 Bd. X S. 518 ff. und Beilagen Bd. XIV S. 396

<sup>72</sup> Finanz-Ministerialblatt für das Königreich Bayern 1907 S. 239; FMS vom 4. Oktober 1906 in ORH-Akt „Umbildung des ORH 1906 bis 1920“; Kraus A. S. 588; StenBer 1905/06 Bd. VI S. 168 f.

<sup>73</sup> ORHS vom 20. November 1907, 8. Januar 1908, 29. März 1909 in ORH-Akt „Rechenschaftsbericht, Generalia, 1907 bis 1920“ und „Umbildung des ORH 1906 bis 1920“



Abbildung 19



### Anton von Ulsamer ORH-Präsident 1904 bis 1915

*Unter Präsident von Ulsamer begann der lange Weg des ORH von einer nachgeordneten Behörde des königlichen Finanzministeriums zur unabhängigen Finanzkontrolle im demokratischen Verfassungsstaat.*

**Abbildung:**  
Quelle: Gemälde im ORH – Foto Theodor Böhm, ORH

gab wenige Tage später seinem „*lieben Freund*“ ORH-Präsident von Ulsamer, anheim, den Bericht nochmals zu beraten, u.a. um Äußerungen in sog. Verwaltungssachen daraus zu entfernen. Der ORH wandte ein, der Bericht sollte auch Verwaltungssachen umfassen, gab aber dann doch nach: *„Wenn nun gleichwohl das Kollegium des ORH sich zu einer Überprüfung des Rechenschaftsberichts entschlossen hat, so ... weil ... nachträglich Direktiven ... gegeben wurden“*. Diese *„aus Anlaß der höchsten Anregung gepflogene Überprüfung hatte die Folge“*, dass das Kollegium einige Teile aus dem Rechenschaftsbericht, insbesondere Verwaltungssachen entfallen ließ und mit Beschluss vom 3. Februar 1910 *„sofort und ohne weitere Mahnung abzuwarten“* eine Neufassung erstellte. In einem neuerlichen Schreiben vom 4. März 1910 teilte das StMF mit, dass der Bericht auch in der nunmehrigen Gestalt nicht seiner EntschlieÙung von 1906 entspreche, weil *„Gebrechen“* in Wirtschaftlichkeitsfragen nicht dem Landtag, sondern nur dem StMF mit einem Abhilfeschlag mitzuteilen seien. Es sei dem StMF durchaus ferngelegen, dem Landtag über die formale Budgetkontrolle hinaus ein Kontrollrecht über die Verwaltung einzuräumen; nach ausführlicher und entschiedener Darlegung schloss es, dass der ORH *„Veranlassung nehmen“* werde, seinen Bericht damit *„in Einklang zu bringen“* und den richtiggestellten Bericht *„mit möglicher Beschleunigung“* vorzulegen.

Die vom StMF aus § 55 der VO von 1826 abgeleitete Begründung war juristisch nicht überzeugend und wohl mehr von dem Bestreben getragen, dem Parlament möglichst wenig Information zu geben. Der ORH jedenfalls betonte nochmals seine Überzeugung, dass ihm in der Berichterstattung an den Landtag *„volle Selbständigkeit eingeräumt sei“*, auch soweit es sich um Wirtschaftlichkeitsfragen handle, *„zumal gerade Erinnerungen in Bezug auf die Wahrung des wirtschaftlichen Staatsinteresses von besonderer Wichtigkeit für den Landtag ... sein dürften“* und ohne sie *„von einem Rechenschaftsbericht im eigentlichen Sinn kaum noch die Rede sein könnte“*. Der ORH strich jedoch die vom StMF beanstandeten Passagen und erstellte den Bericht





ein drittes Mal. Diese Auseinandersetzung wirkte so nachhaltig, dass der ORH bis zu seiner Umwandlung 1936 (TNr. 2.9) bei einem rein formal-rechnerischen Bericht über die Budgetabwicklung blieb.<sup>74</sup>

Als **1910** das StMF den **ORH-Bericht** (für die Haushaltsjahre 1906/07) **erstmalig dem Landtag vorlegte**, betonte es, es sei Schuld des ORH gewesen, wenn er seine Kompetenzen von 1826 nicht voll wahrgenommen habe, und ließ sich vom Landtag dafür loben, dass es beim ORH 1906 wieder die volle Unabhängigkeit nach der VO von 1826 hergestellt habe.<sup>75</sup>

Dem Wunsch einiger Abgeordneter, zur Beratung des ORH-Berichts den Präsidenten des ORH beizuziehen, trat das StMF heftig entgegen. Es meinte, im Landtag könne nur ein Regierungskommissär auftreten; also müsste der ORH-Präsident zum Regierungskommissär ernannt werden, dann aber wäre er nicht mehr unabhängig. Außerdem widerspreche es der Kollegialverfassung, wenn der Präsident allein im Landtag auftrete. Falls Fragen auftauchten, könne der Landtag sich diese ja im Wege der Zurückverweisung über das StMF vom ORH im nächsten Bericht beantworten lassen. Wie bei dem vorangegangenen Lob zeigte sich auch hier, dass das parlamentarische Selbstbewusstsein noch wenig entwickelt war. Denn der Landtag schloss sich dieser Auffassung ohne größere Diskussion an. Er hatte noch nicht erkannt, wie wertvoll für die parlamentarischen Entscheidungen eine unabhängige und unmittelbare Berichterstattung durch den ORH ist. Hätte der Landtag den ORH damals unmittelbar befragen können, wäre möglicherweise zutage gekommen, dass die dritte Berichtsfassung zur Beratung vorliegt. So aber konnte Finanzminister von Pfaff unwidersprochen im Landtag beteuern, er habe dem ORH „*in der Fassung seiner Beschlüsse vollkommen freie Hand gelassen*“ und sie „*dem Landtag so vorgelegt, wie sie an das Finanzministerium gebracht worden*“ seien; dieses lehne für den ORH-Bericht „*jede Verantwortung*“ ab.<sup>76</sup>

Heftig griff der Landtag dagegen den ORH an, weil dieser zu einer Budgetüberschreitung geschrieben hatte, dass „*nachträglich die Genehmigung des Parlaments einzuholen*“ sei. Der ORH habe damit seine Kompetenz „*überschritten, weil er nicht dem Finanzministerium und dem Landtag anweisen könne, was getan werden müsse*“. Dies wurde im Landtag ausführlicher kritisiert als die Budgetüberschreitung selbst. Der Landtag hatte das Verfahren der Finanzkontrolle im System der Gewaltenteilung auch hier noch nicht ganz erkannt und den ORH eher als Teil der königlichen Regierung gesehen und damit als Gefahr für das mühsam entstehende parlamentarische Selbstbewusstsein; heute ist es für den Landtag selbstverständlich, dass Feststellungen des ORH Beschlüsse des Landtags erfordern können (TNr. 5.3).<sup>77</sup>

Wie schwierig die Zusammenarbeit zwischen Parlament und ORH war, zeigte sich auch beim ORH-Bericht vom Januar 1920 für 1916/17. Darin wehrte sich der ORH relativ ausführlich gegen den Vorwurf kleinlicher Prüfung, der im Landtag und in der Presse erhoben worden sei. Außerdem nahm er u.a. dagegen Stellung, die Zahl seiner Räte abzubauen und stattdessen Beamte des mittleren Dienstes einzustellen. Das StMF

<sup>74</sup> Schriftwechsel in ORH-Akt „Rechenschaftsbericht, Generalia, 1907 bis 1920“

<sup>75</sup> StenBer 1909/10 Bd. X S. 518 ff.

<sup>76</sup> StenBer 1909/10 Bd. X S. 518 ff., 521; zur schwachen Stellung des bayerischen Parlaments bei fehlender Ministerverantwortlichkeit vgl. z.B. Kraus A. S. 553 ff., 588

<sup>77</sup> StenBer 1909/10 Bd. X S. 523 und Beilagen Bd. XIV S. 400



bestritt dem ORH das Recht, sich dazu im Bericht zu äußern und gab ihn mit der Weisung um entsprechende Streichung zurück. Durch die Bayerische Verfassung von 1919 gestärkt, betonte der ORH, er leite seine Legitimation nicht mehr von der Krone her und sei daher dem StMF nicht mehr dienstlich untergeordnet; er könne über den Jahresbericht (als einzige Möglichkeit) unmittelbar mit dem Landtag verkehren. Das StMF habe nicht das Recht, den Bericht zur Umarbeitung zurückzugeben, sondern müsse ihn unverändert an den Landtag weiterleiten, zumal das StMF nicht bereit sei, den ORH im Landtag gegen Angriffe zu verteidigen, sondern sich sogar selbst diesen Angriffen angeschlossen habe. Er hielt diesmal an seiner Berichtsfassung fest. Erstmals ergriff die Presse Partei für den ORH und betonte, dass dieser unabhängig sei und sich in eigener Sache äußern dürfe. Die ausführliche Darstellung in der Augsburger Postzeitung vom Oktober 1920 (TNr. 5.4) gleicht in der Argumentation weitgehend dem Schreiben des ORH vom Juli 1920 an das StMF.<sup>78</sup>

Im Landtag wurde dagegen der ORH heftig kritisiert. Sein Vortrag gehöre nicht in den ORH-Bericht, der ORH sei „in dem vorliegenden Fall über seine Befugnisse hinausgegangen und habe sich in eine ungehörige und einseitige Polemik verloren“, er könne dem Landtag keine Direktiven erteilen. Das StMF hatte diese Kritik schon vorher im Haushaltsausschuss vorgetragen. Allerdings war die Kritik im Landtag nicht ganz einhellig und es wurde übereinstimmend betont, der ORH müsse vom StMF weisungsfrei sein.<sup>79</sup>

Der ORH wuchs nur langsam in die Stellung einer unabhängigen Finanzkontrolle hinein. Zu stark war die jahrhundertelange Einbindung der Kontrolle in das Finanzressort bzw. des ORH in das StMF. Zu wenig entwickelt war aber auch – trotz aller Fortschritte – der Parlamentarismus, um die Entwicklung selbst in die Hand zu nehmen und eine unabhängige Einrichtung zu schaffen, die im System der Gewaltenteilung das Budgetrecht des Parlaments stärken konnte.

Obwohl im Landtag schon 1906 ein eigener Haushalt für den ORH gefordert worden war, war er 1936 noch immer nur in einem besonderen Kapitel beim Haushaltsplan des StMF veranschlagt. Aber nicht nur über den Haushalt konnte ihn das StMF beeinflussen, auch die genannten Vorgänge um bestimmte Jahresberichte zeigen, wie weit das StMF den ORH als sein eigenes Instrument betrachtete und damit eigentlich noch einer vor- bzw. frühkonstitutionellen Auffassung anhing. Dies hatte der ORH auch seinerseits so verinnerlicht, dass er noch 1918 keinerlei Reformbedarf sah, das System der Rechnungsprüfung habe sich in beinahe einem Jahrhundert „vollauf bewährt“. Einen Erfahrungsaustausch mit der königlich Sächsischen Oberrechnungskammer wagte er erst aufzunehmen, nachdem das StMF ihm dies genehmigt hatte. Noch 1931 rang er mühsam um Selbstbehauptung; auf ein Schreiben des StMF zum Rechnungsabschluss 1928, das voll „kategorisch befehlender Aufträge mit ebensolchen Fristsetzungen“ war, antwortete er immerhin, der Ton sei „von den Mitgliedern als beschämend und kränkend peinlichst empfunden“ worden und Staatsministerien würden nicht einmal „Mittelstellen in der berührten Form und Art gegenübertreten“; er beteuerte jedoch abschließend, dass er dies mit „schuldiger Ergebenheit, aber mit ... Ernst und Freimut ... zum Ausdruck“ bringe.<sup>80</sup>

<sup>78</sup> ORH-Akt „Rechenschaftsbericht, Generalia, 1907 bis 1920“, Presseauschnitte Augsburger Postzeitung 27. Oktober 1920 und Augsburger Abendzeitung vom 7. Mai 1921, dagegen Staatszeitung vom 13. August 1920

<sup>79</sup> StenBer 1920/21 Bd. III S. 162 f. und Beilagen Bd. V Nr. 2 sowie Sitzung des Finanzausschusses vom 6. Mai 1921

<sup>80</sup> ORH-Akt „Die Umbildung des ORH 1906 bis 1920“ und „Rechenschaftsbericht, Generalia ab 1921“

<sup>81</sup> ORH-Akt „Die Umbildung des ORH, 1906 bis 1920“; StenBer 1905/06 Bd. VI S. 168 f.



Auch das Parlament änderte nur langsam diese Rollenverteilung. Nachdem es 1872 eine gesetzliche Grundlage für den ORH verlangt hatte, wiederholte es diesen Wunsch erst wieder 1906 anlässlich des budgetwidrigen Defizits (TNr. 2.8 Abs. 2). Das StMF hob dagegen hervor, dass der ORH schon nach der VO von 1826 „*bei der Prüfung des Rechnungswesens selbständig und unabhängig von den Ministerien*“ sei und erachtete damit auch den Antrag von 1872 als gegenstandslos.<sup>81</sup>

**1908** wurde die Stellung des ORH dadurch gestärkt, dass seine Mitglieder im Beamten-gesetz die **richterliche Unabhängigkeit** erhielten.<sup>82</sup>

1910, bei der erstmaligen parlamentarischen Behandlung eines ORH-Berichts, zweifelte der Landtag aber dennoch, ob der ORH seine volle Selbstständigkeit auf der Grundlage einer königlichen Verordnung wahren könne. Er wiederholte den Wunsch nach einer gesetzlichen Grundlage für den ORH, um dessen Unabhängigkeit zu sichern. Das StMF wandte ein, das alles sei eine schwierige und komplexe Materie und man habe jetzt vordringlichere Aufgaben. Im Übrigen sei mit der Entschließung des StMF von 1906 die Unabhängigkeit des ORH voll erreicht und außerdem könne der Landtag jederzeit an den ORH-Bericht erinnern. Damit gab sich der Landtag genauso zufrieden wie mit dem Hinweis, der ORH dürfe Prüfungsergebnisse zur Wirtschaftlichkeit nur dem StMF vorlegen und habe insoweit dessen aufsichtlichen Weisungen zu folgen; überhaupt dürfe er mit anderen Ministerien wie mit dem Landtag nur über das StMF verkehren. 1913 wiederholte der Landtag seine Vorstellungen, ließ sich dann aber vom StMF damit vertrösten, man wolle erst eine reichsrechtliche Regelung abwarten.<sup>83</sup>

Nach dem 1. Weltkrieg wurden mit der verfassungsrechtlichen Neuordnung in Deutschland auch Stellung und Funktion des Rechnungshofs **1919** neu geordnet. Nunmehr legte die **Bayerische Verfassung** selbst dessen **richterliche Unabhängigkeit** fest sowie seine Pflicht, regelmäßig dem Parlament über den Rechnungsabschluss zu berichten; aufgrund dieses Berichts wurde von jetzt an die Staatsregierung durch den Landtag von der Haushalts- und Wirtschaftsführung entlastet. Der Bericht wurde aber über die Staatsregierung und nicht unmittelbar vom ORH vorgelegt. Dabei hatte der ORH-Präsident weiterhin keinen Zugang zum Landtag. Weil der ORH in seiner Haushalts- und Personalwirtschaft immer noch dem Finanzministerium unterstellt war, war im Ergebnis seine richterliche Unabhängigkeit eingeschränkt.<sup>84</sup>

Das Parlament ergriff weiterhin keine Gesetzesinitiative, um die volle Unabhängigkeit des ORH zu sichern. 1921 legte das StMF den Entwurf eines Rechnungshofgesetzes vor, in dem der ORH natürlich weiterhin beschränkt unabhängig war:

Dienstaufsicht beim StMF; Ernennung der Mitglieder des ORH vom Gesamtministerium, der übrigen Beamten vom StMF; die Geschäftsordnung für den ORH genehmigt das Gesamtministerium; das Verfahren der Rechnungsprüfung regelt das StMF; Wirtschaftlichkeitsfragen sind weiterhin nur dem StMF vorzulegen. Der Entwurf kam aber im Landtag

<sup>82</sup> Gesetz- und Verordnungsblatt für das Königreich Bayern 1908 S. 641

<sup>83</sup> StenBer 1909/10 Bd. X S. 518 ff., 521, 525, 527; Finanzausschuss vom 11. April 1910, Bericht des Abgeordneten Dr. Pichler und Protokoll des Finanzausschusses vom 12. April 1910 S. 45 in ORH-Akt „Rechenschaftsbericht, Generalia, 1907 bis 1920“; StenBer 1913 Bd. VII vom 31. Oktober 1913

<sup>84</sup> Bayerische Verfassung 1919 §§ 57, 69, 84 f.



## Plenarbeschuß des Parlaments 1916 zum Jahresbericht des ORH

Selbst gegen Ende der konstitutionellen Monarchie hatte das Parlament noch eine relativ schwache Stellung; das belegen nicht nur die Unterwerfungs-Formeln am Beginn und Ende des Beschlusses, sondern vor allem der Vergleich mit einem heutigen Landtagsbeschluss (vgl. TNr. 5.3).

Kammer der Abgeordneten.  
XXXVI. Landtagssammlung.  
III. Session 1915/16.

**No. 341.**  
(Bergl. Nr. 228 mit 245, 245 mit 247, 246 mit 230, 236 mit 274  
276 mit 292, 294 mit 200, 299 mit 208, 206 mit 240.)

**Gesamt-Beschluß.**

Alterdurchlauchtigster, Großmächtigster  
König!

Allergnädigster König und Herr!

Sie alleruntertänigst treuehuldigsten Kammern der  
Reichsräte und der Abgeordneten haben bezüglich

der Nachweisungen

I. der Ausgaben auf Rechnung der übertragenen Kredite  
der ordentlichen Budgets früherer Finanzperioden,  
II. der Einnahmen und Ausgaben auf Rechnung des  
ordentlichen Budgets der laufenden Finanzperiode  
(ausschließlich der Nachweisungen über die Einnahmen  
und Ausgaben auf den Etat der Staatsschuld),  
III. der Ausgaben auf Rechnung der übertragenen Kredite  
der außerordentlichen Budgets früherer Finanzperioden,  
IV. der Ausgaben auf Rechnung des außerordentlichen  
Budgets der laufenden Finanzperiode

in Ihren öffentlichen Sitzungen vom 21. Dezember 1915,  
sowie 20., 21. und 22. März, 26. April, 27. und 28. Juni  
ferner 10. und 12. Juli ds. Jrs. beziehungsweise 25. No-  
vember vor. Jrs., fobann 20. und 21. Januar, 24. und 25. Fe-  
bruar, 1., 2., 3. und 28. März, 18. Mai, 6., 7., 9., 24. und  
30. Juni sowie 1. und 7. Juli d. Jrs. Beratung gepflogen  
und beschlossen,

diesem Nachweisungen die Anerkennung zu erteilen.  
Folglich haben die Kammern der Reichsräte und der  
Abgeordneten beschlossen:

**A.**

Zu den Rechnungsnachweisungen über die Ein-  
nahmen und Ausgaben auf den Etat der Berg-  
wässer- und Salzwerke für die Jahre 1912 und 1913:  
Die beanstandete Übernahme der Neubauskosten  
zu 567 M. 10 J für das Baumtraversenhaus in  
Pöschbach auf den Baumunterhaltungsbetrag sei nach-  
träglich zu genehmigen.

**B.**

Zu den Rechnungsnachweisungen über die Ein-  
nahmen und Ausgaben auf den Etat der Post- und  
Telegraphenverwaltung für die Jahre 1912 und 1913:  
Die beanstandete Verrechnung der Ausgaben  
zu 4816 M. 27 J für den Postkutschereibau in  
Königsbach auf ständige Bauausgaben beziehungs-  
weise Schuldzinsrückstellungen sei nachträglich zu genehmigen.

**C.**

Zu den Rechnungsnachweisungen über die Aus-  
gaben auf den Etat des R. Staatsministeriums des  
Innern für die Jahre 1912 und 1913:  
Die beanstandete Überschreitung der Güttskontingente  
in Piff. VIII Kap. 1 und 9 um 100 M. beziehungs-  
weise 2813 M. 25 J sei nachträglich zu genehmigen.

**D.**

Zu der Nachweisung der Ausgaben auf Rechnung  
der übertragenen Kredite der außerordentlichen Sub-  
jekt früherer Finanzperioden für die Jahre 1912  
und 1913:  
Die vorgeschlagene Vergrößerung der Kreditrechte  
sei zu genehmigen.

**E.**

Zu der Nachweisung der Ausgaben auf Rechnung  
des außerordentlichen Budgets der laufenden Finanz-  
periode für die Jahre 1912 und 1913:  
Die Beanstandungen des R. Obersten Rech-  
nungshofes seien für beruhend zu erklären.

In allerhöchster Ehrsinnung

Seiner Königlichem Majestät

München, den 12. Juli 1916.

alleruntertänigst treuehuldigste

Kammer der Reichsräte:	Kammer der Abgeordneten:
Der I. Präsident:	Der Präsident:
(94)	(93)
Herr Fugger von Glött:	Dr. Georg von Dretter
Der I. Sekretär:	Der I. Schriftführer:
H. R.	(94)
(93) Dr. Freiherr von Wretin	Wörle

<sup>85</sup> ORH-Akt „Entwurf einer Bayerischen Landeshaushaltsordnung 1927/29“; Protokoll HA vom 26. November 1927; LT-Beilage 1038 vom 1. März 1921



nicht voran. In einem neuen Entwurf zur Staatshaushaltsordnung wurden wiederum Regelungen über den ORH vorgeschlagen, die noch stärker auf das StMF zugeschnitten waren. Auch haushaltsmäßig blieb der ORH dem Finanzressort eingegliedert. Dagegen erhob der ORH im Anhörungsverfahren zum Gesetzentwurf nicht einmal ansatzweise Bedenken. Obwohl der Landtag 1927 um die Vorlage des Gesetzentwurfs bat, war er 1932 immer noch in der Ministerialabstimmung und wurde nicht mehr Gesetz.<sup>85</sup>

Nicht nur die Rechtsgrundlagen für den ORH, sondern auch seine Prüfungsgeschäfte gingen nur zäh voran, sodass 1924 die Rechnungsprüfung für 1919 noch nicht abgeschlossen werden konnte bzw. der Bericht für 1920 bis 1923 erst 1927 vorgelegt wurde. Ursächlich war vor allem die Übernahme der bayerischen Finanzverwaltung durch das Reich, womit auch die einschlägigen Rechnungsgeschäfte des Landes übergingen. Die vom Reich verwalteten Landesfinanzämter haben jedoch die Rechnungslegung für die bayerischen Staatsausgaben ab 1919 „vielfach völlig liegen lassen“. Hinzu kamen – ausgelöst „durch die gewalttätigen Eingriffe der französischen Besatzungsbehörden“ – die revolutionären Unruhen in der bayerischen Pfalz, bei denen die dortige Finanzverwaltung lahmgelegt wurde und Rechnungsunterlagen vernichtet wurden. 1924 vereinfachte die Staatsregierung das Rechnungswesen, entband einzelne Ämter und Kassen von der Rechnungslegung, beschränkte die Prüfungstätigkeit des ORH auf seinen Dienstsitz und ordnete an, die Prüfung einzuschränken (heute beschränkt der ORH die Prüfung nach seinem Ermessen und er bestimmt selbst, ob er örtlich prüft, Art. 89 Abs. 2 und 94 Abs. 1 BayHO). Dass dem ORH die örtliche Einsicht entzogen wurde, erwies sich wegen zahlreicher Übersendungsprobleme als zeitraubend; vor allem aber ist die örtliche Einsichtnahme die entscheidende Erkenntnisquelle eines Rechnungshofs und damit unentbehrlich für eine unabhängige Finanzkontrolle. Der Landtag drängte 1929, wenigstens die Berichte für 1924 bis 1926 beschleunigt vorzulegen, denn dies sei notwendig zur zeitnahen „Kontrolle der Vergangenheit und Verwertung für die Zukunft“ (TNr. 2.9).<sup>86</sup>

Erstaunlich allerdings, dass er ab 1929 den ORH-Bericht überhaupt nicht mehr behandelte und damit die Regierung auch nicht mehr entlastete. Vielleicht war das Interesse auch deshalb erlahmt, weil das Reich die Staatsschuld weitgehend übernommen hatte (2,4 von 2,55 Mrd. RM) und der Rest durch den Währungsverfall praktisch untergegangen war, aber auch weil die Länder finanziell eigentlich entmündigt und darauf angewiesen waren, wie weit ihnen das Reich finanziell entgegenkam.<sup>87</sup>

1932 mahnte das StMF den ORH-Bericht für 1930 an; als er am 21. Juni 1934 einging, waren die deutschen Landtage bereits aufgelöst, sodass man in Verlegenheit war, wem der Bericht nun vorzulegen sei. An der verspäteten Vorlage der ORH-Berichte waren aber nicht nur die besonderen Umstände der letzten Kriegsjahre und der 20er Jahre ursächlich, sondern es wurde damit auch offenkundig, dass das bisherige System der Finanzkontrolle den gewandelten Haushalts- und Verwaltungsverhältnissen des Staates nicht mehr gewachsen war.<sup>88</sup>

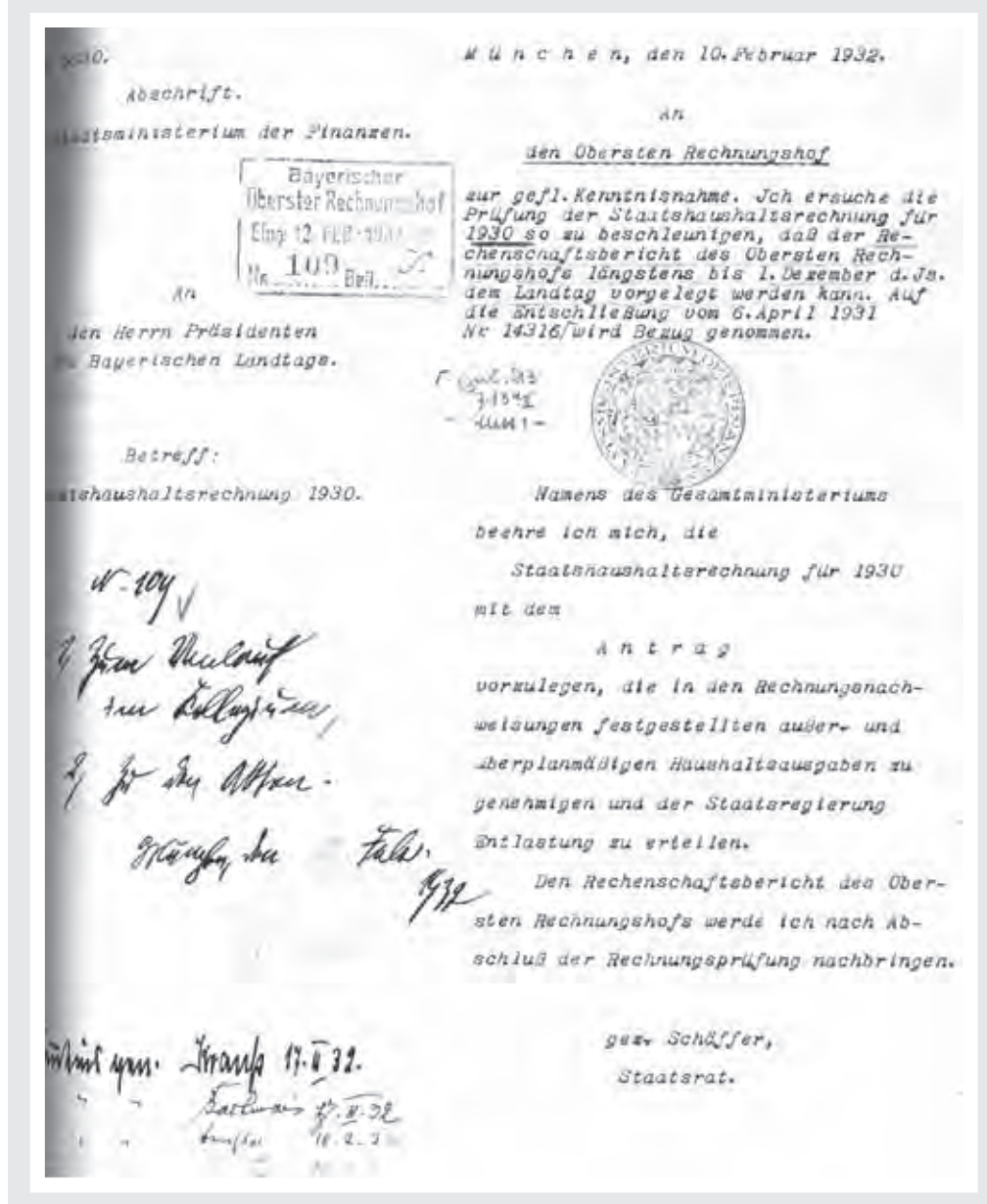
<sup>86</sup> ORH-Berichte für 1919 vom 31. Januar 1925, für 1920 bis 1923 vom 1. Juli 1927, für 1924 vom 18. September 1929 und für 1925 bis 1927 vom 23. Februar 1931; Protokoll HA vom 26. November 1927 und LT-Beschluss vom 24. Februar 1928; StenBer 1927/28 Bd. IX S. 328 und Beilagen Bd. Nrn. 1 und 3; StenBer 1928/29 Bd. I S. 528; VO vom 22. Februar 1924 in BayGVBl vom 28. Februar 1924

<sup>87</sup> Spindler IV 1 S. 460; 150 Jahre Staatsschuld S. 58 f.

<sup>88</sup> ORH-Akt G – 1150; RGBI 1934 S. 75

## Beschleunigung der Rechnungsprüfung

Für eine demokratische Budgetkontrolle kam der ORH-Bericht zu spät.<sup>89</sup>



### 2.9 1933 bis 1945

Nachdem das Parlament bis 1932 noch keine gesetzliche Grundlage für den ORH geschaffen hatte und damit noch die Verordnung von 1826 fortgalt, wurde 1936 durch Gesetz der Landesregierung die Stellung des ORH dem Reichsrecht angepasst (1934 Beseitigung der Länderhoheit). Er erhielt erstmals den Status einer obersten

<sup>89</sup> Dieses Dokument und die unter TNrn. 2.9 und 2.10 abgebildeten: Altregistratur des ORH G – 1150 und G – 1706



Staatsbehörde und war damit aus der Ressorthoheit des StMF entlassen. Erstmals sollten ihm auch Prüfungsbeamte zugeteilt werden (nach dem Stellenplan 1935 hatte der ORH sieben Kollegialmitglieder und einschließlich Offiziant und Kanzleikraft nur fünf weitere Beamte). Das zweistufige Verfahren sollte bestehen bleiben.<sup>90</sup>

Zur Verwirklichung des Gesetzes von **1936** kam es aber nicht mehr, weil rückwirkend der Bayerische **Oberste Rechnungshof zu einer Außenabteilung des Reichsrechnungshofs** in Potsdam **degradiert** wurde, was der damalige Bayerische Ministerpräsident Siebert auch noch begrüßte; weitere Außenabteilungen bestanden in Karlsruhe, Koblenz, Hamburg und Leipzig, später noch in Wien und Metz. Die beamtenrechtlichen Entscheidungen standen nun dem Chef der Reichskanzlei zu. Die Außenabteilung München arbeitete ab 1. April 1937 mit den Beamten des ORH und baute das Prüfungspersonal aus Beamten der Rechnungskammer sowie anderer bayerischer Behörden auf.<sup>91</sup>

Eine parlamentarische Finanzkontrolle fand ohnehin nicht mehr statt, denn von nun an entlastete sich die Reichs- oder Landesregierung aufgrund der Rechnungsprüfung selbst. Es gab im Folgenden vom Reichsrechnungshof unterzeichnete Berichte der nunmehrigen Außenabteilung München zur Landeshaushaltsrechnung. Die „Denkschriften“ für 1933 bis 1936 wurden 1940 abgefasst. Für das Jahr 1936 beanstandete der Rechnungshof, dass die Ausgaben für die Politische Polizei nicht belegt seien, verzichtete aber auf eine weitere Verfolgung, weil derartige Mittel ab 1937 im Landeshaushalt nicht mehr ausgewiesen seien. Die bayerische Landesregierung holte sogar noch 1937 die vom Landtag ab 1929 unterlassenen Entlastungen für die Rechnungsjahre 1924 bis 1933 nach. Dieses Verfahren wurde letztmals 1943 für die Rechnungsjahre 1939/40 praktiziert. Letztlich kam die Rechnungsprüfung in den Kriegswirren trotz bemerkenswerter Bemühungen der Prüfer zum Erliegen.<sup>92</sup>

1940 wies ein Prüfungsgebietsleiter in München darauf hin, dass von seinen sieben Prüfern sechs zum Heeresdienst eingezogen worden seien und einer nach Potsdam versetzt worden sei, sodass nicht mehr geprüft werden könne. Potsdam riet den Münchner Kollegen, pensionierte Beamte wieder einzuberufen; dem Vernehmen nach gebe es einen geistig noch sehr regen und körperlich geeigneten Pensionisten; eine Freistellung vom Heeresdienst sei aussichtslos. Nach einer Meldung zur „Totalen Kriegsführung“ vom August 1944 hatte die Außenstelle München noch 25% der Stellen besetzt (13 Beamte).

Die Prüfungstätigkeit wurde auch insofern eingeschränkt, als staatliche Zuwendungen an Einrichtungen der Partei aufgrund einer Prüfungsvereinbarung des Reichsrechnungshofs mit der NSDAP nicht mehr vom Rechnungshof, sondern nur noch vom Reichsschatzmeister NSDAP geprüft wurden. Darunter fielen z.B. außer der NSDAP die SA, die SS einschließlich Konzentrationslager, die HJ und die NS-Bünde. Noch für das Rechnungsjahr 1933 hatte die dem StMF nachgeordnete Rechnungskammer (TNr. 2.7) die Rechnungslegung beim KZ Dachau beanstandet (primitive Revision), weshalb der ORH als Superrevision einen Vorbehalt bei der Haushaltsrechnung 1933 anbrachte.

<sup>90</sup> GVBl 1936 S. 81; Reichshaushaltsordnung RGBl II 1930 S. 31; RGBl I 1934 S. 232; Haushaltsplan 1935 Epl. IX, Kap. 2 (12 Beamte)

<sup>91</sup> RGBl II 1936 S. 210 f., 325

<sup>92</sup> RGBl II 1936 S. 209

## Ein Textvergleich ...

... zeigt Meinungsunterschiede



Da nach mehrfachem Schriftwechsel das StMF 1937 eine nachträgliche haushaltsrechtliche Genehmigung der Landesregierung einholte, hob der ORH seinen Vorbehalt auf und berichtete über den Vorgang in der „Denkschrift“ vom April 1940 für die Jahre 1934/35.<sup>93</sup>

Auch wenn sich Verfahren und Rechtsstellung des ORH zu Beginn des 20. Jahrhunderts und vor allem in der Weimarer Republik z.T. grundlegend geändert haben, ist die Behördenstruktur (Rechnungshof ohne Ämter) im Wesentlichen bestehen geblieben. Erst über den Reichsrechnungshof wurde ab 1937 auch für Bayern die im Deutschen Reich geltende **Vorprüfungsregelung** wirksam, wonach die Rechnungen detailliert zunächst von einer Vorprüfungsstelle der Verwaltung und dann vom Rechnungshof selbst zu prüfen waren, der Rechnungshof also nicht mehr nur die Superrevision hatte. Die bisherigen erstinstanzialen Prüfungsstellen (z.B. Regierungsfinanzkammer bei den Regierungen) wurden in Vorprüfungsstellen umgewandelt und als Rechnungsämter bezeichnet. Sie waren aber weiterhin Bestandteil der Verwaltung, z.B. der Regierungen, der Regierungsförstämter oder der Oberfinanzpräsidien.<sup>94</sup>

<sup>93</sup> ORH-Akt G – 1150 – II; insoweit mißverständlich dargestellt bei Pirker in „Dem Staat in die Kasse geschaut“ S. 45 f.

<sup>94</sup> Zum gesamten Abschnitt ORH-Akt G – 1150, G – 1706 u.a. aus der ORH-Altregistratur



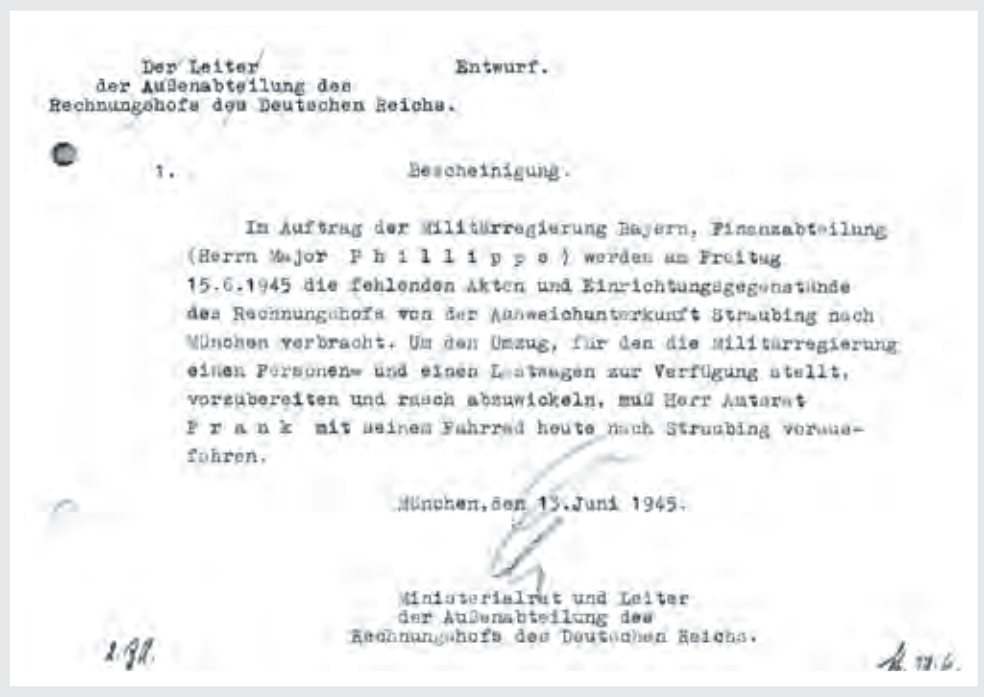
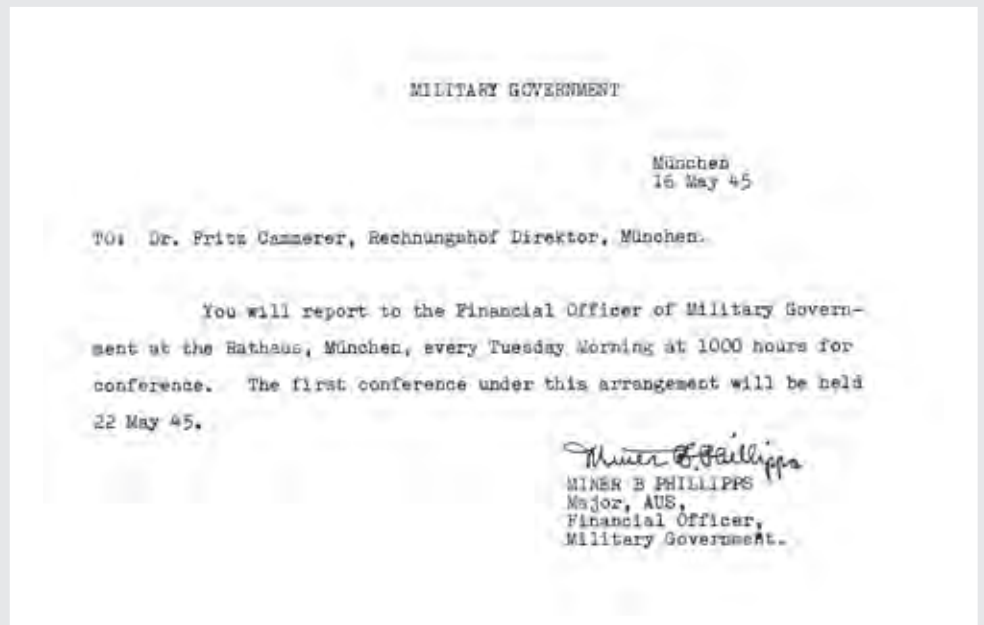


## 2.10 Der neue Anfang

Abbildung 23

## Das erste Nachkriegsdokument des ORH ...

(Abbildung oben) ... und ein Blick in den Alltag des neuen Anfangs (Abbildung unten)



Nachdem am 30. April 1945 amerikanische Truppen München besetzt hatten, wurde bereits am **16. Mai 1945** von der Militärregierung angeordnet, dass in Bayern ein Rechnungshof bestehen solle. In diesen letzten Kriegswirren hatte der Rechnungshof in München nur in den zwei Wochen nicht gearbeitet, in denen eine amerikanische Militärwache die Beamten daran hinderte, das Dienstgebäude zu betreten.

Abbildung 24



**Prof. Dr. Wilhelm Hoegner**  
Bayerischer Ministerpräsident  
1945 bis 1946 und  
1954 bis 1957

*Hoegner hat den Entwurf der Bayerischen Verfassung von 1946 erarbeitet, in der durch Art. 80 die richterliche Unabhängigkeit des ORH festgeschrieben wurde. Sie war die erste Nachkriegsverfassung eines deutschen Landes.<sup>95</sup>*

Da NS-belastete Beamte entlassen wurden, hatte der „Rechnungshof in Bayern“ 1946 nur fünf bis zehn Prüfer statt 36; die fünf Stellen für Kollegial-Mitglieder waren unbesetzt, weshalb die Militärregierung dem Präsidenten befahl, auch in Prüfungsangelegenheiten allein zu entscheiden. Der ORH legte bereits im Januar/Februar 1946 dem StMF die „Bemerkungen“ zu den Haushaltsrechnungen 1941/42 vor und hob zugleich seinen Vorbehalt für die Haushaltsjahre 1939/40 insoweit auf, als Ministerpräsident Ludwig Siebert und Innenminister Adolf Wagner bestimmungswidrig Ministerialzulage bezogen hatten, denn diese seien inzwischen verstorben. Zugleich bat er das StMF um Übersendung der Landeshaushaltsrechnung 1943, um die „*Rechnungsprüfung für die Kriegsjahre bald abzuschließen*“. Im Oktober 1948 legte der ORH den Bericht über die Rechnungsjahre 1943/44 vor. Er legte ausführlich die Schwierigkeiten einer ordnungsgemäßen Prüfung dar, u.a. dass viele Unterlagen verloren gegangen seien, so die für Unterfranken bei der Zerstörung Würzburgs und die für die bayerische Rheinpfalz, weil sie bei der Außenstelle des Reichsrechnungshofs in Metz gewesen seien.<sup>96</sup>

<sup>95</sup> Recht, Verfassung und Verwaltung S. 38

<sup>96</sup> ORH-Akt G – 1150 – II/III, G – 1706 sowie „Ministerpräsident“ und „Militärregierung“



Der ORH arbeitete noch Vorgänge aus der NS-Zeit auf. So beanstandete er, dass Gauleiter Giesler dem NSDAP-Reichsschatzmeister 1943 zum Geburtstag aus bayerischem Staatsvermögen alte bayerische Briefmarken im Wert von 17.000 RM geschenkt habe; er veranlasste das StMF, den Betrag von den Erben Gieslers zurückzufordern. Weitere Vorgänge dieser Art stellte er nur noch summarisch dar, ebenso einen Brauereierwerb eines Bezirks „im Wege der sog. Arisierung“.

Wie mühsam rein praktisch und auch personell der neue Anfang war, zeigt der Bericht vom 18. Oktober 1949 für das Rechnungsjahr 1945, in dem typische Nachkriegssituationen dargestellt sind: Dienstenthebung eines großen Teils der Beamten und Ersetzung durch ungenügend vorgebildete Kräfte (z.B. Finanzamtsvorsteher ohne Steuerkenntnisse), Raubbau im Staatsforst, Plünderungen in Strafanstalten, Verschwinden beschlagnahmter Gegenstände, zweifelhafte Veräußerungsvorgänge, Vorratsschwund beim Hofbräuhaus, Kosten der Trümmerbeseitigung kriegszerstörter Brücken oder die Weigerung von Rheinland-Pfalz, 6,6 Mio. RM Zins und Tilgung aus bayerischen Wohnungsbaudarlehen für die Rheinpfalz an die Bayerische Staatsschuldenverwaltung abzuführen.

Die Berichte für 1941 bis 1945 sollten nicht in einen Entlastungsvorgang einmünden, da sich dieser auf die nationalsozialistische Regierung bezogen hätte. Dagegen rügte ein Landtagsabgeordneter in der Sitzung des Ausschusses für den Staatshaushalt am 27. Januar 1950, dass der ORH bis heute noch keine Rechnungsprüfung für 1945 bis 1948 vorgelegt habe und, wie er gehört habe, „noch eifrig mit der Rechnungsprüfung für 1943/44 operiert“ werde. Da der Vertreter des StMF, Dr. Barbarino, dem Ausschuss nur berichtete, man dränge den ORH, wandte sich der ORH **unmittelbar** mit Schreiben vom 3. Februar 1950 an den Landtag, um richtigzustellen, dass der Bericht seit Oktober 1949 dem StMF vorliege. Das StMF meinte wohl, dass es für die Behandlung des ORH-Berichts weiterhin geschäftsordnungsmäßig zuständig sei; es legte jedenfalls einen Tag später den ORH-Bericht für 1945 dem Landtag vor. Damit mündete er auch wieder erstmals seit 1929 nach demokratischen Grundsätzen beim Parlament. Im April 1950 wurde der Bericht für 1946 und im Mai 1950 für 1947 übersandt. Die Finanzkontrolle kam wieder in Gang.<sup>97</sup>

Wieder in Gang kam auch die Auseinandersetzung, wie weitgehend der ORH prüfen dürfe: Als er 1953 erstmals zur Haushaltsaufstellung im StMF zugezogen wurde (TNr. 3.3), kritisierte er die Ausgaben für die Landwirtschaft mit Hilfe eines Ländervergleichs. Der Landwirtschaftsminister bestritt ihm die Kompetenz und führte dazu eine Diskussion im Haushaltsausschuss des Landtags herbei, an der auch der Ministerpräsident und der ORH-Präsident teilnahmen. Während Staatsregierung und Regierungsfraktion eher für eine Begrenzung eintraten, forderten die übrigen Fraktionen, die Tätigkeit des ORH zu erweitern und zu festigen (TNr. 5.3). Der ORH betonte die Sachkenntnis seiner Prüferinnen und Prüfer.<sup>98</sup>

<sup>97</sup> Vergleiche ORH-Bericht vom 11. Oktober 1948 S. 6

<sup>98</sup> Süddeutsche Zeitung vom 13. März 1953

**Ernennungsurkunde des ersten Nachkriegspräsidenten des ORH***Die rauen Zeiten spiegeln sich in Ziff. 6 wider.<sup>99</sup>*Begelaubte Abschrift!

Der Bayerische Ministerpräsident

München, 20. Juni 1945

Herrn

Ministerialrat Fritz Cammerer

München

Konradstr. 6.

Betreff: Ernennungsurkunde

- 1.) In Übereinstimmung mit der Regional Military Government Headquarters for Bavaria werden Sie hiermit ernannt zum

Präsidenten des Rechnungshofes  
in Bayern.

Unter der Hoheit und Überwachung der Militärregierung führen Sie die Geschäfte der Ihnen unterstellten Verwaltung.

- 2.) Sie sind verantwortlich für die Organisation, Überwachung und Kontrolle des Personals und dessen Amtsführung zu dem Ziele, einen höchstmöglichen Wirkungsgrad Ihrer Behörde in Bayern zu erreichen.
- 3.) Ihnen obliegen auch die Vorschläge für kommissarische Ernennungen auf Stellen innerhalb Ihres Amtsbereichs.
- 4.) Ihre Pflicht ist es, alle Personen, die aktiv in der Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei tätig gewesen sind, aus dem Amte zu entfernen und nicht wieder zu verwenden. Sie haben innerhalb Ihres Geschäftsbereichs alles auszumachen, was eine Diskriminierung bezüglich Rasse, Glauben oder politische Überzeugung bedeutet.
- 5.) Als Bayerischer Minister der Finanzen bin ich für die Geschäftsführung auch Ihres Amtsbereichs unmittelbar dem Verbindungsoffizier bei der Regional Military Government Headquarters for Bavaria verantwortlich (Major Miner B. Phillipps). Sie tragen mir und der Regional Military Government Headquarters for Bavaria gegenüber die Verantwortung für Ihre Geschäftsführung innerhalb Ihres Amtsbereichs.
- 6.) Ein Versagen Ihrerseits in der Ausübung Ihres Amtes wird als Verfehlung gegenüber der Militärregierung betrachtet und kann mit Entfernung aus dem Amte, Geldstrafe, Gefängnis oder anderen Strafen geahndet werden.

20. Juni 1945  
Approved  
Miner B. Phillipps  
Major AUS  
Chief, Fiscal Section F133

Fritz Schäffer  
Bayerischer Ministerpräsident



<sup>99</sup> Hierzu und zu Dokument vom 16. Mai 1945 vgl. ORH-Personalakt Cammerer; zu Kabinettsbeschuß und Genehmigung durch die Militärregierung (Major Phillipps) vom 20. Juni 1945 vgl. Gelberg, Kabinett Schäffer S. 278, 308

**Bayerischer Oberster Rechnungshof***Ministerpräsident Hoegner knüpft an die alte Tradition an.<sup>100</sup>*

31

Nr. 14635

Der Bayer. Ministerpräsident

München, 5. Juli 1946

R. H.
Emp. 10. JULI 1946
Anl. —
PROZESS. <i>2/15</i>
<i>ab-RB 1100/5.46</i>

An den

Herrn Präsidenten des  
Bayerischen Obersten Rechnungshofes  
München  
Konradstrasse

Betr.: Behördenorganisation.  
Zum Bericht vom 21.5.1946 Nr.Pr.1100/5.46. x) *über die vorgeschlagene*  
*Änderung*

Es wird hiermit mit sofortiger Wirkung angeordnet, daß  
an Stelle der Bezeichnung "Rechnungshof in Bayern" künftig  
wieder die Bezeichnung  
"Bayerischer Oberster Rechnungshof"  
tritt.

*Wilhelm Hoegner*  
(Dr. Wilhelm Hoegner)  
Bayer. Ministerpräsident.

<sup>100</sup> Hierzu keine Befassung des Kabinetts, vgl. Ministerratsprotokolle Mai bis Juli 1946 Gelberg, Kabinett Hoegner I S. 467 bis 691

## Aus dem ORH-Bericht für 1945

Zeitgeschichte in der Finanzkontrolle.

### II. Allgemeines.

Das Rechnungsjahr 1945 stellte die staatliche Verwaltung vor Aufgaben, die wohl mit Recht als einmalig bezeichnet werden können. Eine zentrale Lenkung war mangels jeglicher Verkehrsmöglichkeiten zunächst überhaupt nicht möglich. Der nach einiger Zeit eingerichtete Kurierdienst war nur ein schwacher Notbehelf; in der Hauptsache waren zunächst die einzelnen Behörden auf sich gestellt. Die vielleicht gut gemeinten Massnahmen mancher örtlichen Militärbehörden trugen zur Steigerung der herrschenden Verwirrung bei. Erfolgversprechende Bemühungen der Beamtenschaft zur Wiederherstellung eines geordneten Dienstbetriebs wurden durch die aus politischen Gründen erfolgenden Entlassungen eines grossen, und zwar vor allem des ausschlaggebenden Teiles von ihnen und ihre Ersetzung durch Leute, die vielfach den Aufgaben ihres Amtes weder nach Vorbildung und Fähigkeiten noch auch – leider nicht selten – nach der charakterlichen Seite gewachsen waren, immer wieder zunichte gemacht oder schwer behindert. Die bestehenden Schwierigkeiten wurden durch die Zerstörung eines grossen Teiles des Aktenmaterials und die vielfach unzulängliche Unterbringung der Behörden, die ein gedeihliches Arbeiten ausschloss, verschärft.

Die amerikanische Militärregierung beeinflusste die Struktur des ORH entscheidend:

- Sie trat für ein **föderatives** Staatensystem ein, d.h. insbesondere für die **Selbstständigkeit Bayerns** und damit für einen **eigenen Bayerischen Obersten Rechnungshof**, der in jeder Hinsicht eigenständig gegenüber einem Reichs- oder Bundesrechnungshof ist.
- Sie betonte die **demokratische Kontrollfunktion** des Rechnungshofs und war daher der Auffassung, dass er unabhängig sein müsse von den Stellen, die er prüft, insbesondere also von der Staatsregierung. So wurde in der Bayerischen Verfassung bereits 1946 festgelegt, dass der ORH eine richterlich unabhängige Einrichtung ist, d.h. **unabhängig von Regierung und Parlament allein dem Gesetz unterworfen**.<sup>101</sup>
- Und schließlich hat die amerikanische Militärregierung die innere Verfassung des Rechnungshofs festgelegt: Anstelle eines hierarchischen Systems, in dem der Präsident die entscheidenden Weisungsrechte hat, trat – wie ursprünglich – ein **kollegiales System**. In diesem hat der Präsident den Vorsitz, jedes Mitglied einschließlich des Präsidenten hat gleiches Stimmrecht.

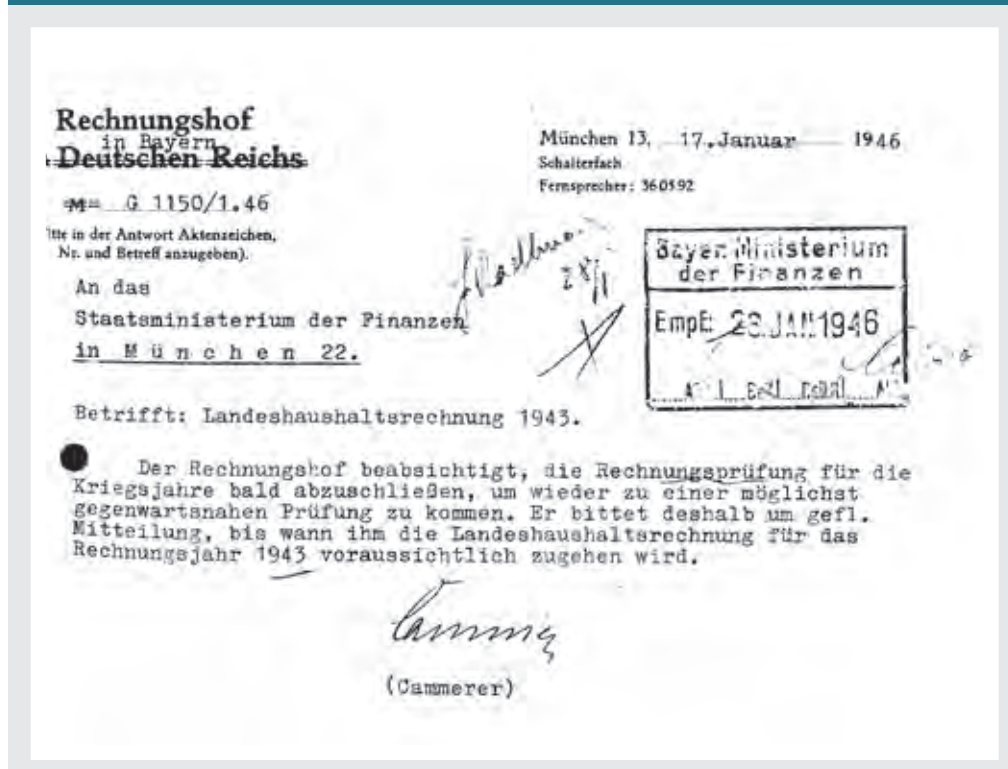
<sup>101</sup> Art. 80 BV

Bei der Beratung des Rechnungshofgesetzes von 1948 vertrat der damalige Präsident Cammerer **unmittelbar den Rechnungshof im Haushaltsausschuss des Landtags**; im Vergleich zu den Vorkriegsverhältnissen wird darin **erstmalig** die nun stärkere parlamentarische Funktion der Finanzkontrolle deutlich. Bei einer wesentlichen Frage, nämlich die Rechnungsprüfungsämter allein dem ORH zu unterstellen, konnte er sich allerdings gegen den massiven Widerstand des StMF nicht durchsetzen.<sup>102</sup>

Abbildung 28

### Neubeginn und Vergangenheit

*Man mag sich darüber wundern, dass der ORH angesichts des Trümmerfeldes und der Not dieser Zeit Haushaltsjahre prüfte, die in den Wirren des Krieges versunken waren. Doch es zeigt sich hier exemplarisch eine Kontinuität in der Verwaltung, die in diesen Notzeiten das Überleben der Menschen in geordneten staatlichen Strukturen und damit den neuen Anfang möglich machte.*

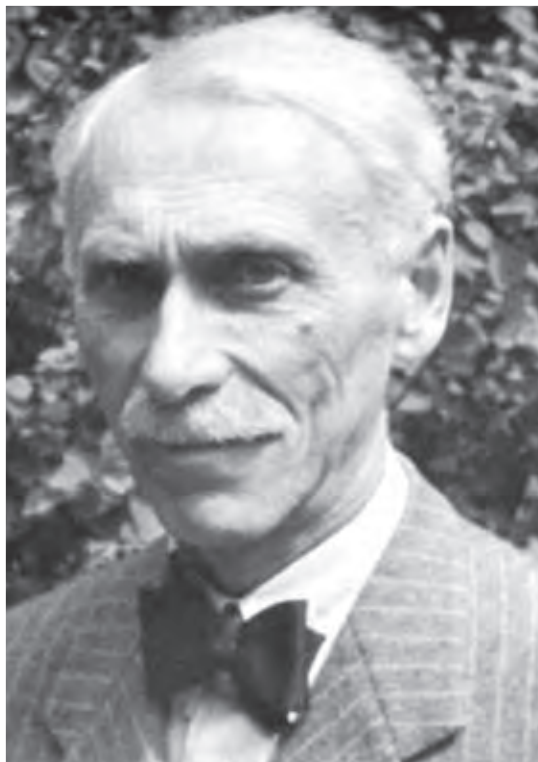


Dieser Auseinandersetzung war vorausgegangen, dass mit der Umwandlung des ORH in eine Außenabteilung des Rechnungshofs des Deutschen Reichs (1936) die Prüfungsbehörden der ersten Instanz zu Vorprüfungsstellen für den Reichsrechnungshof geworden waren (TNR. 2.9). Nach dem zweiten Weltkrieg wurde die Vorprüfung übergangsweise noch beibehalten. Das Rechnungshofgesetz von 1948 sah aber stattdessen Rechnungsprüfungsämter vor, die allerdings dem Finanzministerium unterstellt waren. Wohl aufgrund eines Hinweises durch den ORH verlangte die amerikanische Militärregierung nach Inkrafttreten des Gesetzes eine erneute Sitzung des Haushaltsausschusses und legte dort ihre Positionen zur

<sup>102</sup> Cammerer Fritz – 12. Mai 1882 bis 3. Januar 1963; Präsident: vom 20. Juni 1945 bis 31. März 1952 (s. Personalakt); Gelberg, Kabinett Ehard I S. 299, 444, 462, 734 (aufschiebende Beschlüsse); Vortrag von Staatsminister der Finanzen Dr. Kraus in der Ministerratssitzung vom 15. November 1947 (vgl. Gelberg, Kabinett Ehard II, noch nicht erschienen)

ORH-Verfassung dar: Keine Mitwirkung des StMF bei der Ernennung der Mitglieder des ORH; alleinige Unterstellung der Rechnungsprüfungsämter unter den ORH; vollständige Einbindung des Präsidenten in das Kollegialprinzip. Anschließend hob sie das Gesetz durch Militärbefehl Nr. 11 vom 10. Januar 1949 auf. Das **Rechnungshofgesetz von 1951** setzte diese Vorgaben um. Es schuf ferner die ausdrückliche Rechtsgrundlage, dass der ORH-Bericht von nun an **unmittelbar** durch den ORH (nicht mehr über das StMF) dem Landtag vorgelegt wird und der Präsident des ORH sich dazu unmittelbar im Landtag äußern soll. Erstmals 1910 hatte der Landtag die Anwesenheit des ORH-Präsidenten bei den Beratungen zum ORH-Bericht gewünscht, nun erst aber realisierte der Landtag den großen Informationsgewinn, den ihm eine direkte Berichterstattung des ORH einbringt. Mit dem Gesetz von 1951 war endgültig die alte Hofkammertradition beendet, die sich im ORH von 1812 fortgesetzt hatte, nämlich die Finanzkontrolle im Einflussbereich des StMF zu halten.<sup>103</sup>

Abbildung 29



**Fritz Cammerer**  
ORH-Präsident  
\*1882; 1945 bis 1952; †1963

*In dieser Zeit wurden wesentliche Grundlagen für eine moderne Finanzkontrolle und für die volle Unabhängigkeit des ORH gelegt.*

Ab 1952 sind sechs **Staatliche Rechnungsprüfungsämter** an den damaligen Regierungssitzen (ohne Landshut; die Regierung von Niederbayern besteht erst wieder seit 1957) errichtet und zusammen mit der Rechnungskammer in den Geschäftsbereich

<sup>103</sup> Vergleiche ORHS vom 27. April 1948 Pr 1706 – 220/48; GVBI 1948 S. 97; GVBI 1951 S. 189; zum gesamten Abschnitt ORH-Akt G – 1150, G – 1706 u.a. sowie Personalakt Cammerer aus der ORH-Altregistratur; Maunz S. 610 f.





## Die Militärregierung greift ein: Die Rechnungsprüfungsämter gehören zum ORH

Bayerischer Landtag  
Tagung 1948/49

### Beilage 2139

Zur Beilage 1263

München, den 13. Januar 1949

Der Bayerische Ministerpräsident

An den

Herrn Präsidenten des Bayerischen Landtags

Betreff:

Befehl Nr. 11 zur Aufhebung des Gesetzes über  
die staatliche Rechnungsprüfung in Bayern

Sehr geehrter Herr Präsident!

Der Landesdirektor der Militärregierung für Bayern hat mit dem in Abschrift und Übersetzung vorliegenden Schreiben und Befehl Nr. 11 vom 10. Januar 1949 das Gesetz über die staatliche Rechnungsprüfung in Bayern aufgehoben.

Mit vorzüglicher Hochachtung!

Dr. Gorb.

Bayerischer Ministerpräsident

Übersetzung

Be/22 No 54

Amt der Militärregierung für Bayern  
Amt des Landesdirektors

München, Deutschland APO 407 — A. US-Armee

AG 014.1 MGBLL — 10. Januar 1949

Herrn Ministerpräsidenten Dr. Gorb,  
München.

Betreff:

Befehl Nr. 11 zur Aufhebung des Gesetzes über  
die staatliche Rechnungsprüfung in Bayern

Sehr geehrter Herr Dr. Gorb!

Das vom Bayerischen Landtag am 10. August 1948 verabschiedete Gesetz über die staatliche Rechnungsprüfung in Bayern entsprach nicht den Wünschen der Militärregierung, hätte jedoch durch entsprechende Änderungen zu ihrer Zufriedenheit umgearbeitet werden können. Während der Beratungen des Gesetzes wachte die Militärregierung dem Haushaltsausschuß des Landtags in Anwesenheit von Vertretern des Finanzministeriums verschiedene Vorschläge über die im Widerspruch zu Gesetz und Politik der Militärregie-

rung stehenden Bestimmungen des Gesetzes. Dessenungeachtet verbleiben die beanstandeten Punkte in dem verabschiedeten Gesetz bestehen.

Beigelegt wird Befehl Nr. 11 der Militärregierung überlandt, der das Gesetz in der Form, wie es verabschiedet wurde, aufhebt, da es in Widerspruch zu Gesetz und Politik der Militärregierung steht.

Ihr ergebener

(ges.) Murray D. Van Wagener,  
Landesdirektor

Nat.: Befehl Nr. 11  
Tel.: 478—528

Übersetzung

22/22

Militärregierung — Deutschland  
Land Bayern

### Befehl Nr. 11

zur Aufhebung des Gesetzes über die staatliche  
Rechnungsprüfung in Bayern

Um eine allgemeine Verwaltungsaufsicht anzuschließen, schreibt Art. 80 der Bayerischen Verfassung vor, daß eine Rechnungsprüfung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben durch einen mit richterlicher Unabhängigkeit ausgestatteten Rechnungshof erfolgt.

Das Gesetz über die Rechnungsprüfung in Bayern verletzt diesen Grundlag der Bayerischen Verfassung und verstoßt gleichzeitig gegen die Richtlinien der Militärregierung, wonach eine allgemeine Nachprüfung des Einkommens, des Haushalts und der Ausgaben stattfinden hat dadurch, daß es in seinen §§ 35—38 Rechnungsprüfungsämter als Teil der allgemeinen Finanzverwaltung errichtet. Dadurch sind diese Rechnungsprüfungsämter in Wirklichkeit nicht der Aufsicht derjenigen Behörden entzogen, deren Einnahmen und Ausgaben sie zu prüfen haben.

Weiter wird in den §§ 13, 29, 32, 33 Abs. 2 und 34 des Gesetzes der Präsident des Obersten Rechnungshofes mit Befugnissen ausgestattet, die dem Rechnungshof als Ganzem zustehen sollten. Auf diese Weise wird das nationalsozialistische Gesetz über die Zweite Anhebung der Reichshaushaltsordnung vom 13. Dezember 1933 aufrechterhalten, durch die das Reichshaushaltsgesetz vom 31. Dezember 1922 dem undemokratischen Führerprinzip angegliedert wurde.

Es ergeht daher folgender Befehl:

- Das Gesetz über die staatliche Rechnungsprüfung in Bayern wird hiermit aufgehoben.
- Dieser Befehl ist den betreten deutschen Behörden einschließlich des Landtags sowie dem deutschen Volk durch seine vollständige Veröffentlichung zur Kenntnis zu bringen.

Dieser Befehl tritt am 10. Januar 1949 in Kraft.

Im Auftrag der Militärregierung:

(ges.) Unterschrift



des ORH als nachgeordnete Behörden eingegliedert worden (TNr. 4.2). Damit ist die volle sachliche und institutionelle Unabhängigkeit der Finanzkontrolle in Bayern verwirklicht worden. Den Schlusspunkt in dieser Entwicklung setzen das Rechnungshofgesetz von 1971 und eine 1973 auf dieser Grundlage getroffene Organisationsmaßnahme: Aus Vereinfachungsgründen werden das Rechnungsprüfungsamt München und die Rechnungskammer zu einem einheitlichen Rechnungsprüfungsamt zusammengefasst.<sup>104</sup>

Erst mit dem Gesetz von **1951** wurden die beiden schon seit dem Mittelalter vorgeprägten Entwicklungslinien der Finanzkontrolle zusammengefügt: Aus der Finanzkontrolle des Landesherrn über die Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft seiner Ämter, die er in seinem Interesse ausübte (Rentämter, Rentmeisterumritte, Hofkammer, Rechnungsdeputation, Hofanlagsbuchhaltung) und der Finanzkontrolle der Landstände/der Landschaft über die Finanzwirtschaft des Landesherrn, die sie – nach ihrem Verständnis – im Interesse des Landes ausübten, ist bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts mit dem ORH eine Finanzkontrolle mit institutionell und funktionell neuem Charakter entstanden.

Die Finanzkontrolle war zwar mit dem ORH 1812 zu einer eigenen Institution geworden, sie war jedoch bislang wie zu Zeiten der Rentämter und der Hofkammer Bestandteil des Finanzressorts.

Die Finanzkontrolle der Landstände war zwar extern, hatte aber kein eigenes Prüfungsinstrumentarium und konnte daher zwangsläufig nur unzulänglich sein; ein eigenes Prüfungsorgan hatte dann zwar das Parlament ab 1818, jedoch beschränkt auf zwei Kommissäre für die Staatsschuldentilgungs-Kommission. Das Parlament des beginnenden 20. Jahrhunderts hatte mühsam Zugang zu den ORH-Berichten errungen und auf die institutionelle Selbstständigkeit des ORH hingearbeitet.

Doch erst mit der Regelung von 1951 ist eine wirklich externe selbstständige Finanzkontroll-Institution geschaffen worden. Die ehemals sowohl in der Regierung wie im Parlament integrierte Kontrollfunktion ist jeweils ausgegliedert und einem eigenständigen dritten Organ übertragen worden, allerdings nur als Prüfungs- und Berichtsfunktion. Die jeweiligen exekutiven und legislativen Handlungsbefugnisse sind bei den dafür zuständigen Organen Regierung und Parlament verblieben. Durch seine damit **gleichermaßen unabhängige Stellung von Staatsregierung und Landtag** ist der ORH zum objektiven Finanzkontrollorgan berufen, das dem Staatsganzen dient und dazu seine Prüfungserkenntnisse den beiden Finanzverantwortlichen des Staatsganzen, Parlament und Staatsregierung, regelmäßig jährlich oder bei besonderen Anlässen zur Verfügung stellt, damit diese nach ihren verfassungsmäßigen Rechten über die Konsequenzen entscheiden (TNr. 3.2).

Nur langsam schälte sich heraus, dass in der Haushaltswirtschaft des Staates die Gewaltenteilung zwischen Parlament und Staatsregierung, also die Gewaltenteilung zwischen Budgethoheit und Budgetvollzug, einen von beiden unabhängigen

---

<sup>104</sup> GVBl 1952 S. 130, 1954 S. 164, 1971 S. 469, 1973 S. 312



Rechnungshof erfordert; erst durch dessen unabhängige Prüfung des Budgetvollzugs kann das Parlament seine Budgethoheit voll entfalten. Das gewaltenteilende Ringen um die Budgethoheit haben die Landstände – wohl auch wegen ihres halbherzigen Einsatzes – im 16. Jahrhundert weitgehend verloren. In der konstitutionellen Monarchie des 19. Jahrhunderts war sie nur teilweise verwirklicht. Erst zu Beginn des 20. Jahrhunderts begann das Parlament zaghaft, seine Budgethoheit auszuweiten und auch einen Zugriff zur Finanzkontrolle zu erhalten. Deren volle Bedeutung wurde aber nur unvollständig erkannt. Selbst mit der stärkeren Stellung des ORH aufgrund der Bayerischen Verfassung von 1919 hatte die Finanzkontrolle eher eine Stellung am Rand des Haushaltsgeschehens, beschränkt auf rein rechenmäßige Vorgänge. Erst die grundlegend neuen Ansätze nach 1945 führten mit dem Rechnungshofgesetz von 1951 zum hohen verfassungsrechtlichen Rang der Finanzkontrolle mit seiner Aufgabe, in der Haushaltswirtschaft des Staates zur Funktionsfähigkeit der Gewaltenteilung zwischen Parlament und Staatsregierung beizutragen. Die jahrhundertelange Entwicklung, die bis in die jüngere Zeit hereinreicht, zeigt, dass eine solche Stellung nicht aus sich heraus selbstverständlich vorhanden ist, sondern durch sachkundige Arbeit immer wieder neu legitimiert werden muss.

Das Rechnungshofgesetz **1971**, zuletzt geändert 2010, hat die Struktur des ORH weiter ausgestaltet.<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> GVBl 1998 S. 39, 385; wesentliche Rechtsgrundlagen für den ORH: Art. 80 BV; Gesetz über den Bayerischen Obersten Rechnungshof; Art. 88 bis 104, 114 BayHO; §§ 42 bis 47, 54 bis 57 HGrG

### 3. STELLUNG UND AUFGABEN DES BAYERISCHEN OBERSTEN RECHNUNGSHOFS



### 3.1 Im föderalen Deutschland

Im föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland haben die Länder eine eigene originäre Staatsrechtsqualität gegenüber dem Bund. Die Staatlichkeit des Bundes ist von den Ländern abgeleitet. Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbstständig und voneinander unabhängig (Art. 109 Abs. 1 GG). Damit sind auch die Finanzkontrollbehörden von Bund und Ländern selbstständig; sie prüfen jeweils die Haushalts- und Wirtschaftsführung ihrer Körperschaft. Es besteht somit z.B. kein Weisungsrecht des Bundesrechnungshofs und kein Instanzenzug zum Bundesrechnungshof. Die Landesrechnungshöfe geben ihre Äußerung eigenständig als oberste Instanz ab.

Der Bundesrechnungshof hat auch kein Außenvertretungsrecht für die Landesrechnungshöfe; diese schließen Vereinbarungen mit ausländischen Rechnungshöfen kraft eigenen Rechts.

Soweit Bundesrechnungshof und Landesrechnungshöfe gemeinsame Prüfungsgegenstände haben, stimmen sie sich in einer **Prüfungsvereinbarung** ab, und zwar auf der Ebene der Gleichordnung. Es prüft dann ein Rechnungshof zugleich für den anderen mit und gibt ihm auch die wesentlichen Prüfungserkenntnisse bekannt. Diese werden dann innerhalb des jeweiligen Landes und des Bundes allerdings in getrennten Verfahren gegenüber der jeweiligen Regierung oder dem jeweiligen Parlament weiterverfolgt; dabei wird angestrebt, Fragen der Ordnungsmäßigkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gleich zu bewerten. Freilich können z.B. bei unterschiedlichen Finanzierungsinteressen von Bund und Ländern auch die Rechnungshöfe zu unterschiedlichen Voten kommen. Es ist dann Aufgabe der jeweiligen Verwaltungen, hier z.B. neue Vereinbarungen zu schließen oder Rechtsansprüche durchzusetzen.

Die Rechnungshöfe tauschen ihre Prüfungserfahrungen in der **Präsidentenkonferenz** und in **Arbeitskreisen** aus. Insbesondere versuchen sie dabei, in Prüfungsangelegenheiten einheitliche Maßstäbe zu finden; außerdem stimmen sie sich in allgemeinen Fragen der Interessenwahrung ab (z.B. statusrechtliche Fragen, Prüfungsrechte). Beschlüsse dieser Gremien binden nicht die in den Rechnungshöfen jeweils zuständigen Kollegien; sie sollten jedoch so vorbereitet werden, dass sie dann von den Rechnungshöfen im Interesse einer wirksamen Finanzkontrolle auch einheitlich umgesetzt werden. In der Präsidentenkonferenz wechselt der Vorsitz, den nur ein Landesrechnungshof führt, im Jahresturnus reihum.

Soweit Gelder der EU über den Bayerischen Staatshaushalt fließen oder von bayerischen Behörden verwaltet werden, macht der ORH für sich den Rang eines nationalen Rechnungshofs im Verhältnis zur EU geltend. Er prüft insoweit auch EU-Mittel und unterhält unmittelbare Beziehungen zum Europäischen Rechnungshof. Mit den Rechnungshöfen in Österreich und der Schweiz steht der ORH in einem regelmäßigen Erfahrungsaustausch. Die **Kommunen** sind zwar staatsrechtlich Bestandteil der Länder, werden aber in Bayern nicht vom ORH, sondern vom Kommunalen Prüfungsverband bzw. den staatlichen



Rechnungsprüfungsstellen beim Landratsamt geprüft. Der Kommunale Prüfungsverband ist nicht dem ORH unterstellt, sondern prüft selbstständig. Es besteht das Verhältnis partnerschaftlicher Zusammenarbeit. Soweit jedoch Kommunen für bestimmte Projekte staatliche Zuwendungen erhalten, wird die Verwendung dieser Mittel vom ORH geprüft. Die **Sozialversicherungsträger** werden vom Landesprüfungsamt für Sozialversicherung geprüft, das beim Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen angesiedelt ist. Beide Prüfungseinrichtungen sind nicht richterlich unabhängig und haben auch keinen Zugang zu Landtag und Öffentlichkeit.

## 3.2 Im System der Gewaltenteilung

### Rechtstheoretische Einordnung

Der ORH ist eine selbstständige, nur dem Gesetz unterworfenen oberste Staatsbehörde. Anders als die übrigen obersten Staatsbehörden, die Ministerien, ist er nicht nur Leitungsbehörde, sondern überwiegend **unmittelbar ausführendes** Organ. Er hat den **Verfassungsauftrag** und die **Verfassungsgarantie**, die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaats Bayern **richterlich unabhängig** zu prüfen. Er prüft dazu die Staatsregierung mit ihrer Staatsverwaltung, berichtet darüber der Staatsregierung und in bestimmtem Umfang dem Parlament, das aufgrund dieses Berichts seine Entlastungsentscheidung über die Haushaltsführung der Staatsregierung trifft. Die richterliche Unabhängigkeit des ORH umfasst alle Arbeitsschritte, die zur Erfüllung des verfassungsrechtlichen Prüfungsauftrags erforderlich sind, von der Geschäftsverteilung (TNr. 4.1) über die Arbeitsplanung (TNr. 5.1) bis zur Berichterstattung an Parlament und Öffentlichkeit (TNrn. 5.3, 5.4).

Eine rechtstheoretische Einordnung des Rechnungshofs in eine der drei klassischen Staatsgewalten ist nicht möglich. Der Rechnungshof ist kein Gericht, da er keine Rechtsprechung ausübt, insbesondere keine Urteile fällt (keine Rechtskraftwirkung). Er gehört auch nicht in den Raum von Regierung und Verwaltung, da er keinen Weisungen unterworfen ist und auch selbst keine Weisungen und Sanktionen aussprechen kann. Er ist ferner keine Art parlamentarischer Hilfsdienst, da er nicht dem Landtag unterstellt ist.

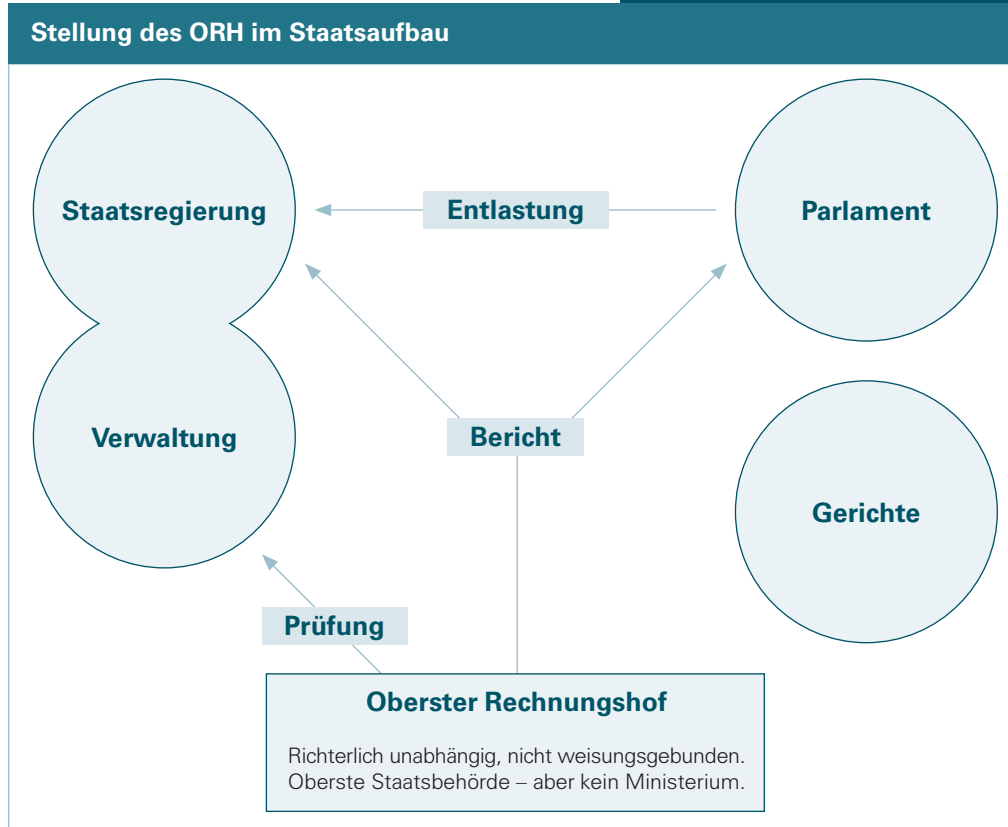
Als unabhängiges Organ der externen öffentlichen Finanzkontrolle ist der Rechnungshof eine verfassungsrechtliche Institution sui generis, die dazu beiträgt, dass die Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung funktionsfähig bleibt, soweit es die Haushaltswirtschaft des Staates anbelangt; dazu hat er gleichen Abstand (Äquidistanz) zwischen beiden Staatsgewalten.

### Konkrete rechtliche Ausgestaltung

Die verfassungsrechtliche Garantie des Rechnungshofs wird in Bayern einfachgesetzlich weiter abgesichert durch



Abbildung 31



- **Kollegialverfassung** (TNr. 4.1) und **persönliche richterliche Unabhängigkeit** der Mitglieder des Kollegiums (Rechtsstellung von Richtern auf Lebenszeit, z.B. unversetzbar, keinen Weisungen unterworfen, besonderes Disziplinarrecht).
- **Zusammenwirken** von Parlament und Staatsregierung bei der **Bestellung der Spitze des Rechnungshofs** (Präsident)
  - Wahl durch den Landtag auf Vorschlag der Staatsregierung (Art. 80 BV in der ab 1998 geltenden Fassung; ein gleichlautender SPD-Antrag wurde 1948 im Landtag abgelehnt) auf zwölf Jahre, jedoch längstens bis zur gesetzlichen Altersgrenze für Richter; Wiederwahl ist ausgeschlossen, damit jeder Anschein vermieden wird, dass eine Wiederwahl im Zusammenhang mit einer bestimmten Amtsführung stehen könnte.
  - Ernennung durch den Ministerpräsidenten als Staatsoberhaupt.
- ein weitgehendes **Recht der personellen Selbstergänzung**
  - alleiniges Vorschlagsrecht des Präsidenten nach Anhörung des Kollegiums bei der Bestellung neuer Mitglieder des Kollegiums; Ernennung durch den Ministerpräsidenten als Staatsoberhaupt;
  - Personalhoheit des Präsidenten für die weiteren Bediensteten des Rechnungshofs und seiner Rechnungsprüfungsämter (Einstellung von Prüfern nach Vorschlag des fachlich zuständigen Kollegiums und ggf. des Amtsleiters des Rechnungsprüfungsamts).



- **Unmittelbarer Zugang zum Landtag**
- **Haushaltssonderrecht**
  - selbstständiges Ressort mit dem Präsidenten als Ressortchef
  - eigener Haushaltsplan mit Recht der Sondervorlage an das Parlament
  - eigener Haushaltsvollzug nach den Beschlüssen des Parlaments
  - gesondertes Entlastungsverfahren vor dem Parlament

Diese Regelungen entsprechen der eigenständigen Stellung des Rechnungshofs im Koordinatensystem der Gewaltenteilung.

### 3.3 Im Haushaltskreislauf

Der Haushaltskreislauf unterteilt sich in die **Haushaltsaufstellung** (Voranschläge der Ressorts, Aufstellung des Haushaltsentwurfs durch das StMF, beratende Teilnahme des ORH bei den Haushaltsverhandlungen zwischen StMF und den anderen Ressorts, Beschluss des Entwurfs durch die Staatsregierung), die **Haushaltsgesetzgebung** durch das Parlament, den **Vollzug** durch das StMF und die übrigen Ressorts einschließlich der **Rechnungslegung** durch die Ressorts und die Aufstellung der Staatshaushaltsrechnung durch das StMF, die **Rechnungsprüfung** durch den ORH und das **Entlastungsverfahren**.

Innerhalb des Haushaltskreislaufs liegt die entscheidende Funktion des Rechnungshofs beim Entlastungsverfahren. Er leitet den **Abschluss** des Haushaltskreislaufs ein und ist insoweit Verfassungsorgan. Durch das Entlastungsverfahren entsteht ein dreiseitiges Verfassungsrechtsverhältnis zwischen Staatsregierung, Rechnungshof und Landtag. Die **Staatsregierung** ist verfassungsrechtlich verpflichtet, die Haushaltsrechnung dem Landtag vorzulegen und die Prüfung durch den Rechnungshof zuzulassen. Der **Rechnungshof** ist verpflichtet, die Jahresrechnung zu prüfen und dem Landtag über das Ergebnis zu berichten. Hierzu hat der Rechnungshof ein **direktes Zugangsrecht zum Landtag**, ungefiltert durch eine vorherige Einflussnahme der Staatsregierung. Allerdings muss der Rechnungshof dem Parlament eine abweichende Auffassung der Staatsregierung mitteilen. Der **Landtag** wiederum ist erst dann befugt, die Staatsregierung von der Haushalts- und Wirtschaftsführung des abgelaufenen Jahres zu entlasten, wenn der Rechnungshofbericht vorliegt und wenn er vom Landtag im Einzelnen erörtert ist. Der Landtag kann einen Sachverhalt zur weiteren Aufklärung an den ORH zurückverweisen (so geschehen beim ORH-Bericht 1991 TNr. 22 zur Abwicklung eines Förderprogramms).<sup>106</sup>

Neben der formellen Prüfung der Staatshaushaltsrechnung hat der ORH die weit umfangreichere Aufgabe, das gesamte haushaltswirtschaftliche Geschehen im Staat zu prüfen. Dies umfasst auch die Unternehmen, an denen der Staat mit Kapitalanteilen beteiligt ist. Schließlich prüft er auch bei allen, die staatliche Mittel erhalten oder verwahren, insbesondere ob die Zuwendungsempfänger die staatlichen Zuwendungen zweckentsprechend verwendet haben.

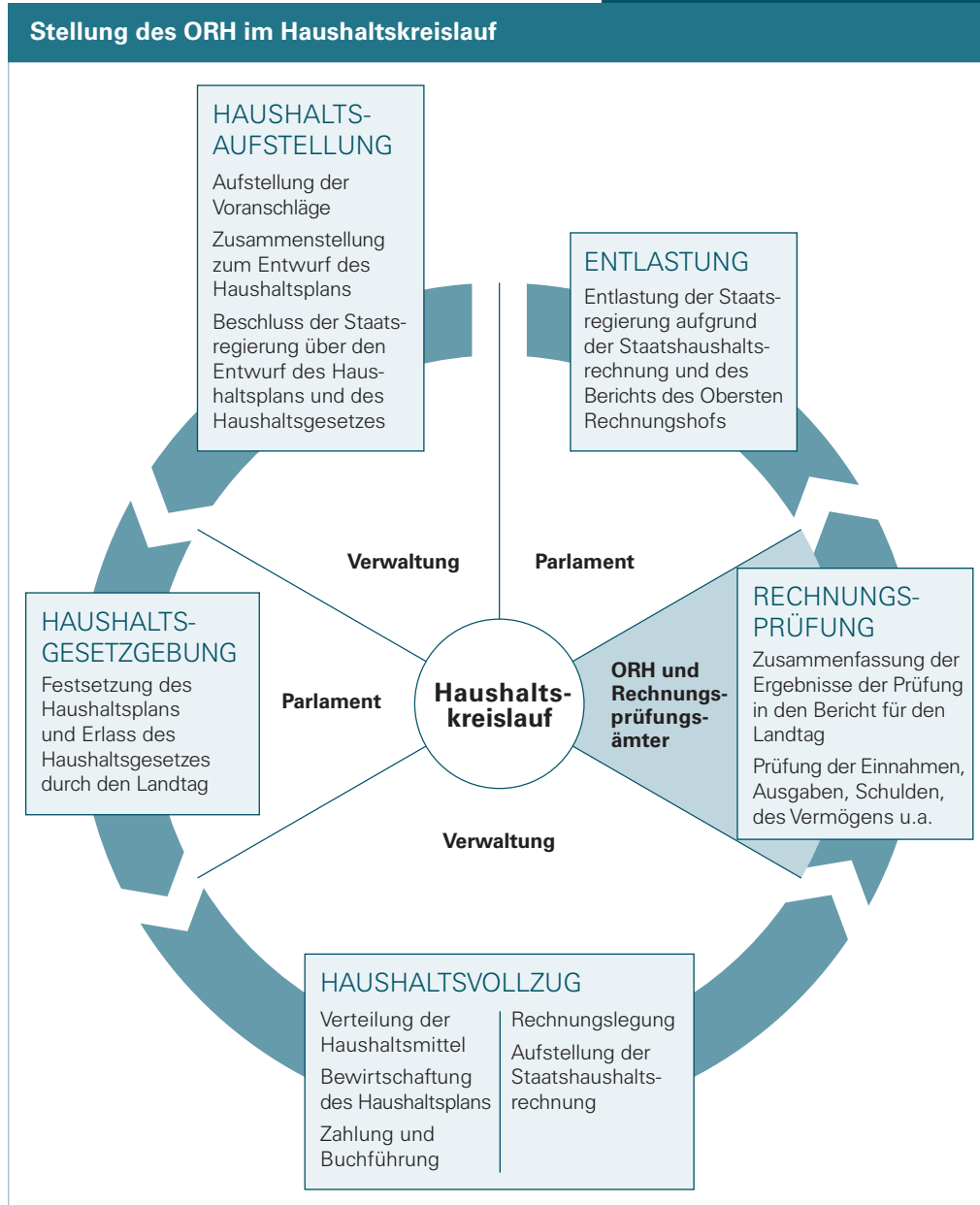
---

<sup>106</sup> LT-Drucksache 12/7564 TNr. 2 e vom 23. Juli 1992





Abbildung 32



Er kann dazu Prüfungsmittelungen an die Verwaltung erlassen, die Staatsregierung durch Gutachten und Beratung unterrichten oder dem Parlament neben dem Jahresbericht Sonderberichte, Gutachten und Beratungen erstatten. Er entscheidet darüber mit richterlicher Unabhängigkeit, auch wenn ein Ersuchen bzw. Verlangen des Landtags oder ein Ansuchen der Staatsregierung zugrunde liegt.

Zudem prüft er außerhalb des Staatshaushalts die juristischen Personen des öffentlichen Rechts, jedoch ohne Kommunen und Sozialversicherungsträger (T Nr. 3.1).

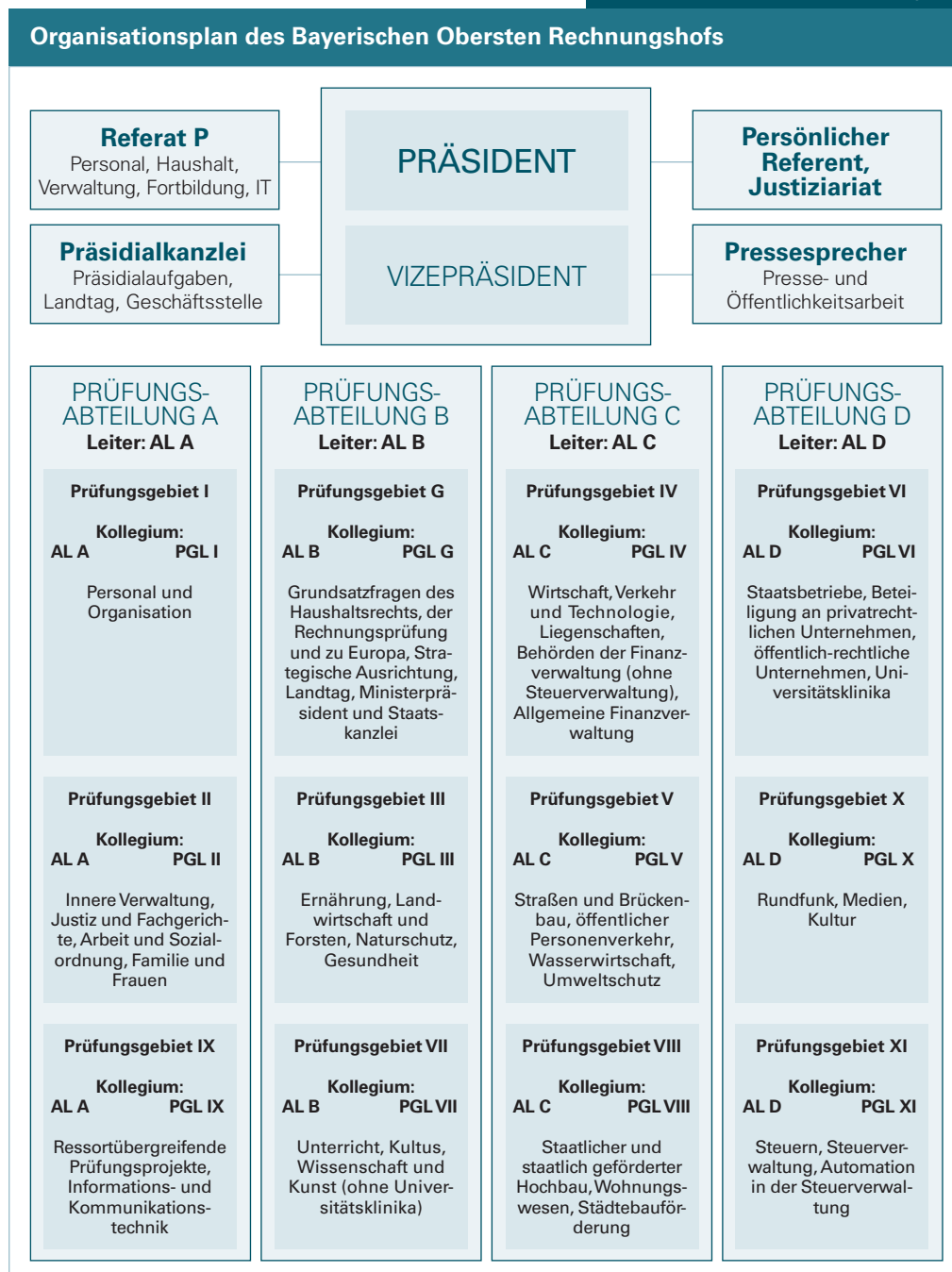
## 4. AUFBAU DES BAYERISCHEN OBERSTEN RECHNUNGSHOFS



## 4.1 Interne Organisation

Der ORH gliedert sich in vier Prüfungsabteilungen mit zwölf Prüfungsgebieten und in die Präsidiabteilung (Präsidialkanzlei, Personal, Verwaltung). Die Prüfungsgebiete sind teils nach dem Ressort, teils nach dem Querschnittsprinzip gebildet. Diese Mischung ergibt eine gute Vernetzung des Informationsflusses.

Abbildung 33





Der ORH ist eine Kollegialbehörde und zugleich eine oberste Dienstbehörde. Das Kollegium ist Leitungsorgan in Prüfungsangelegenheiten. Mitglieder des Kollegiums sind der Präsident, der Vizepräsident, drei weitere Abteilungsleiter und die Prüfungsgebietsleiter (derzeit 16 Mitglieder). Der Präsident vertritt den Rechnungshof nach außen und leitet dessen Verwaltung. Insoweit ist er Ressortchef und steht damit protokollarisch vor den Amtschefs (Ministerialdirektoren) der Ministerien.

Das besondere Kennzeichen des Rechnungshofs sind die Kollegien. Die Entscheidungen in Prüfungsangelegenheiten werden im Kleinen oder im Großen Kollegium getroffen. Das **Kleine Kollegium** besteht aus einem Abteilungsleiter und einem Prüfungsgebietsleiter; es stellt das „alltägliche“ Entscheidungsorgan dar. Unter gewissen Voraussetzungen treten andere Mitglieder dem Kollegium bei; der Präsident tritt nach eigener Entscheidung bei oder wenn ein Mitglied es für geboten hält. Den Vorsitz im Kleinen Kollegium führt das dienstälteste, bei gleichem Dienstalter das lebensälteste Mitglied. Das **Große Kollegium** ist das Plenum aller Mitglieder des Rechnungshofs und oberstes Entscheidungsorgan in allen (grundsätzlichen) Prüfungsangelegenheiten; den Vorsitz führt der Präsident. Es beschliesst insbesondere über den Jahresbericht und Sonderberichte an das Parlament sowie über die Zuweisung von Prüfungsaufgaben an die Rechnungsprüfungsämter.

Die **Beschlüsse** der Kollegien werden mit Stimmenmehrheit gefasst; bei Stimmengleichheit gibt die Stimme des Vorsitzenden den Ausschlag. Wird ein Mitglied im Kleinen Kollegium überstimmt, kann es den Beitritt des Präsidenten verlangen und im nächsten Schritt das Große Kollegium anrufen. Das Kollegium ist nicht hierarchisch aufgebaut, sondern jedes Mitglied hat das gleiche Stimmrecht, sodass der Präsident auch überstimmt werden kann.

Der Hergang der Beratung unterliegt dem **Beratungsgeheimnis**, d.h. niemand darf über die Äußerungen in der Beratung und über das Abstimmungsverhalten etwas mitteilen. Nur das Ergebnis darf in den haushaltsrechtlich festgelegten Formen mitgeteilt werden (z.B. Art. 96, 97, 99 BayHO).

Der Präsident, die Abteilungsleiter und der dienstälteste Prüfungsgebietsleiter bilden das **Präsidium**, das über die jährliche **Geschäftsverteilung** beschließt. Dadurch werden für die Dauer des Geschäftsjahres die Prüfungsgeschäfte auf die Abteilungen und die Prüfungsgebiete verteilt. Dies umfasst nach Ansicht des Verfassers zwangsläufig auch die prüfungsgebietsweise Zuteilung der Prüfungsbeamten (Stellen) im ORH und bei den Rechnungsprüfungsämtern. Ferner gehört zu den Aufgaben des Präsidiums die Zuordnung der Prüfungsgebiete zu den Abteilungen. Während des Jahres kann die Geschäftsverteilung nur aus wichtigem Grund geändert werden. So kann z.B. einem Prüfungsgebietsleiter ein Vorgang nicht beliebig entzogen oder zugewiesen werden.



## 4.2 Staatliche Rechnungsprüfungsämter

Dem ORH sind fünf Staatliche Rechnungsprüfungsämter unterstellt, die je nach Größe in ein oder zwei Prüfungsbereiche gegliedert sind. Sie haben ihren Sitz in Regensburg, Bayreuth, Ansbach (mit einer Außenstelle in Nürnberg), Würzburg und Augsburg. Diese dezentrale Organisationsform stellt sicher, dass die Rechnungsprüfung auch stark in der Region präsent ist. Die Rechnungsprüfungsämter sind mit 179 Stellen, der ORH in München mit 135 Stellen ausgestattet (Haushalt 2011). Jeweils für ein Geschäftsjahr weist das Große Kollegium auf der Grundlage der vom Präsidium beschlossenen Geschäftsverteilung den Ämtern die Prüfungsaufgaben zu, die sie für den ORH unter seiner Oberleitung und nach seinen Weisungen aufgrund der konkreten Arbeitsplanung (TNr. 5.1) durchführen. Häufig erledigen die Ämter die Prüfungsangelegenheiten abschließend; in gewichtigen Angelegenheiten legen sie den Schriftwechsel vor Auslauf dem ORH zur kollegialen Beschlussfassung vor. Sie führen aber auch Teilaufgaben durch und berichten darüber dem ORH; gelegentlich koordiniert ein Amt die Prüfung mehrerer Ämter. Die Zusammenarbeit ist flexibel angelegt. Entscheidend ist der ständige gute fachliche Kontakt zwischen dem ORH und den Ämtern. Dazu finden regelmäßig Dienstbesprechungen statt. Diese enge fachliche Anbindung der Ämter an den ORH ist zwangsläufige Folge der richterlichen Unabhängigkeit des Kollegiums, die nicht übertragbar ist, sodass immer das Kollegium in Prüfungsangelegenheiten verantwortlich ist.

Es handelt sich in jedem Fall um eine einstufige Finanzkontrolle. Der ORH übt also keine „Superrevision“ aus, bei der im Wesentlichen die Ordnungsmäßigkeit der vorangegangenen „primitiven Revision“ nachzuvollziehen ist (TNr. 2.7), noch prüft er von Grund auf „Rechnungen“, die bereits von Vorprüfungsstellen vorgeprüft wurden (TNr. 2.9; zweistufige Finanzkontrolle). Vielmehr prüfen der ORH und die Ämter nach der jährlichen Aufgabenverteilung gemäß der Arbeitsplanung jeweils abschließend bislang ungeprüfte Vorgänge (**einstufige Finanzkontrolle**); diese wirtschaftliche Vorgehensweise ist nur möglich, weil die Ämter ausschließlich dem ORH unterstellt sind (TNr. 2.10 a.E.). Mit dem Rechnungshofgesetz von 1951 hat Bayern als erstes Land der Bundesrepublik diese einstufige Finanzkontrolle eingeführt (TNr. 2.10). Sie wurde vorwiegend ab den 90er Jahren von den anderen Ländern und schließlich mit dem Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz vom 22. Dezember 1997 auch vom Bund übernommen (Neufassung von Art. 56 Abs. 3 HGrG), sodass sie bundeseinheitliche Praxis geworden ist.<sup>107</sup>

Die Zuständigkeit der Ämter war ursprünglich nach dem Regionalprinzip (Kassenprinzip) geordnet. Ab 1997 ist sie überwiegend nach Fachgebieten gegliedert, wobei dann insoweit ein Amt für zwei oder mehr Regierungsbezirke zuständig sein kann. Dadurch ist es möglich, die fachliche Zuständigkeit der Prüferinnen und Prüfer, die vorher z.T. aufgesplittert war, so zusammenzuführen, dass die einzelnen

<sup>107</sup> BGBl I 1997 S. 3251



Prüferinnen und Prüfer bei den Ämtern jeweils ausschließlich einem Prüfungsgebiet im ORH zugeordnet sind. Sie können sich dadurch fachlich besser spezialisieren und somit schwierigere Aufgaben übernehmen. Der Prüfungsgebietsleiter kann die Prüfungsarbeit für „seine Mannschaft“ besser planen und führen.

### 4.3 Personal und Haushalt

Zum Mitglied des Kollegiums kann nur ernannt werden, wer die Befähigung für ein Amt ab der Besoldungsgruppe A14 besitzt und über die erforderliche Verwaltungserfahrung verfügt. Der Präsident, der Vizepräsident und die Hälfte der weiteren Mitglieder müssen die Befähigung zum Richteramt haben. Der Präsident wird auf Vorschlag der Staatsregierung vom Landtag für 12 Jahre gewählt. Die übrigen Mitglieder des Kollegiums werden auf Vorschlag des Präsidenten des Rechnungshofs vom Ministerpräsidenten ernannt. Die Prüferinnen und Prüfer sind Beamte auf Lebenszeit. Sie sind weisungsabhängig. Es gibt keine besondere Ausbildung für Rechnungsprüfer. Die Beamten kommen – wie die Mitglieder des Rechnungshofs – aus den unterschiedlichen Verwaltungsbereichen. Sie haben also bereits die dort vorgeschriebene Ausbildung (in der Regel Fachhochschule) und die zusätzliche praktische Ausbildung und Berufserfahrung in der Verwaltung. Etwa ein Fünftel des Prüfungsdienstes hat eine technische Ausbildung.

In aller Regel werden die zu besetzenden Stellen öffentlich ausgeschrieben. Gesucht sind Leute mit überdurchschnittlicher Qualifikation und der Fähigkeit, sich in kurzer Zeit in neue Aufgaben einzuarbeiten und immer wieder neue Aufgaben zu übernehmen. Diese Vielseitigkeit zeigt sich nicht selten auch außerdienstlich; so war ein Prüfer des ORH Mitglied der Münchner Turmschreiber und Träger des Poentalers (Anton Wandinger, 1913 bis 1978).<sup>108</sup> Besonderen Wert legt der ORH auf langjährige praktische Berufserfahrung.

Erfahrene Bedienstete in der Finanzkontrolle einzusetzen, ist bewährte bayerische Verwaltungstradition. Schon Kurfürst Maximilian I. hatte im Rahmen der seinerzeitigen Finanzreform mit Dekret vom 25. August 1610 angeordnet, dass für die Hofkammer, also die damals oberste Finanzinstitution, Leute gesucht werden sollen

*„die aus dem Lande (red.: Baiern) stammen und ein gutes Ansehen haben; es sollten nicht zu junge und ungeübte Leute sein, sondern erfahrene Praktiker, fleißig und intelligent, geübt im Umgang mit Zahlen, flexibel einsetzbar sowie ständige Arbeit und gute Aufmerksamkeit gewohnt“.*

Auch die Verordnung von 1826 verlangt für die Berufung zum ORH eine ausreichende Verwaltungserfahrung.<sup>109</sup>

<sup>108</sup> Vergleiche ORH-Personalakt Wandinger; Turmschreiber 2001, Ein bayerisches Hausbuch, Pfaffenhofen 2001, S. 267

<sup>109</sup> Dollinger S. 128 und Anm. 89, 124 und Anm. 66 (auch für folgenden Absatz); *Regierungs- und Intelligenzblatt für das Königreich Bayern* 1826 S. 169 ff., § 46; vgl. auch die Klage des Landstands von Niederbayern über unerfahrene junge Räte in der Hofkammer zur Zeit Kurfürst Max II. Emanuels bei Riezler VIII S. 435

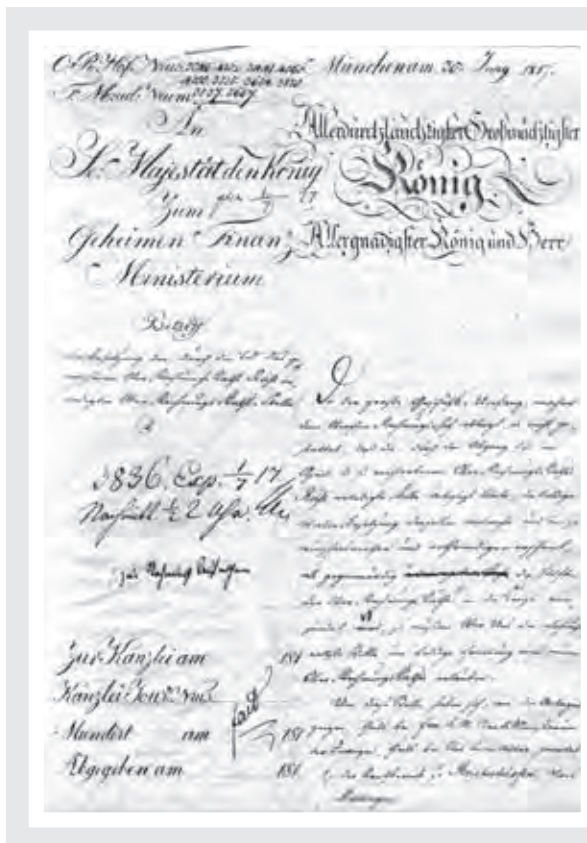


Dieses Anforderungsprofil macht den hohen Rang der staatlichen Finanzkontrolle in Bayern deutlich, damals wie heute. Dass gute Leute nicht leicht zu finden sind, musste Kurfürst Maximilian I. erfahren, als er einen guten Mann für die Hofkammer suchte; sein „head-hunter“ schrieb ihm 1598 aus Wien, dass niemand zu finden sei, „denn wer hier gut steht, der rührt sich nicht, und wer übel steht, der taugt nicht“.

Der **Haushalt** des ORH beträgt im Jahr 2011 rd. 43 Mio. EUR; davon entfallen rd. 18 Mio. EUR auf Personalausgaben, darunter etwa 4 Mio. EUR für Versorgungsausgaben. Diese sind relativ hoch, weil der ORH im Regelfall Beamte einstellt, die bereits zwischen 35 und 40 Jahre alt sind, und er die bis dahin entstandene Versorgungslast übernimmt.

Die Kosten der staatlichen Finanzkontrolle stellen einen Anteil von weniger als ein **Promille** am Gesamthaushalt des Freistaats Bayern dar.

Abbildung 34



Vorschlag zur Berufung eines neuen **Kollegialmitglieds**. Auf S. 2 des Schreibens vom 30. Juni 1817 legt der ORH dazu seine **Auswahlgrundsätze** dar:

„Wenn der Oberste Rechnungshof seiner hohen Bestimmung und der Stufe, auf welcher er steht, entsprechen und sich in seiner Würde erhalten soll, so glauben Wir, daß als Rätthe zu demselben, ..., nur wissenschaftlich gebildete – durch Betragen und Rectlichkeit vollkommen bewährte – in allen Branchen des Finanzdienstes, sowie in der Kollegial-Geschäfts-Behandlung durchaus geübte Individuen, ..., berufen werden und daß daher den vorzüglicheren Kassen- und Rentbeamten, ..., zwar das Vorrücken in die Kreis-Regierungen, den Eintritt in den Obersten Rechnungshof in der Regel aber nur den ausgezeichneten Mitgliedern der letzteren offen stehen solle“.<sup>110</sup>

<sup>110</sup> ORH-Akt: Praesidial-Acta des Königlichen Obersten Rechnungshofes, Die Anstellungen als Oberrechnungs-Raethe betreffend

## 5. VON DER PRÜFUNG BIS ZUM JAHRESBERICHT





## 5.1 Arbeitsplanung

Vor Beginn eines Jahres stellen die Prüfungsgebiete einen Prüfungsplan auf, in dem einheitlich die Arbeit der Prüferinnen und Prüfer sowohl im ORH als auch bei den Ämtern geplant wird. Dabei werden bereits die Prüfungsteams z.B. zwischen ORH und Ämtern oder zwischen mehreren Prüfungsgebieten festgelegt. Erfasst werden sowohl turnusmäßige Prüfungen bestimmter Einrichtungen oder Vorgänge als auch Schwerpunkt- und Querschnittsprüfungen. Aufgegriffen werden möglichst zeitnahe Themen, damit die Prüfung des ORH noch ausreichenden finanzwirtschaftlichen Nutzen bringen kann. Vor allem wird so – falls es zu einem Bericht kommt – das Interesse des Parlaments geweckt werden, das stets am aktuellen Geschehen orientiert ist. Wegen seines relativ geringen Personalbestands muss sich der ORH auf gut gewählte Stichproben und Schwerpunkte konzentrieren. Es darf aber kein auf Dauer prüfungsfreier Raum entstehen. Auch die Ordnungsmäßigkeit des Rechenwerks ist ausreichend zu prüfen, weil es die Grundlage für die weiteren Prüfungen des ORH ist (vgl. das unübersichtliche Rechenwerk im alten Baiern, TNrn. 2.4 bis 2.6).

Die Prüfungsplanung wird im erweiterten Kleinen Kollegium (mit Präsident und Leiter Prüfungsgebiet G) beraten. Dies dient der Koordinierung mit Prüfungsvorhaben anderer Prüfungsgebiete. Auch sollen dabei Sinn und Zweck der Prüfung erörtert werden und insbesondere die Erfahrung des Präsidenten aus seiner Gesamtsicht des Rechnungshofs einfließen, damit auch insgesamt die Schwerpunktbildung ausgewogen ist. Dieser so beschlossene Prüfungsplan ist keineswegs starr. Wenn sich aus aktuellem Anlass besonderer Prüfungsbedarf ergibt, kann und soll die Prüfungstätigkeit vom Plan abweichen; zuständig dafür ist das Kleine Kollegium.

Die Prüfungsplanung der einzelnen Prüfungsgebiete wird in der **Gemeinsamen Arbeitsplanung des ORH und der Ämter** zusammengefasst. Sie stellt gleichzeitig die Aufgabenzuweisung (jährliche Delegation) an die Ämter dar und wird insoweit vom Großen Kollegium des ORH beschlossen. Damit besteht von vornherein ein Überblick über die gesamten Prüfungsaktivitäten des ORH und der Ämter.

## 5.2 Prüfung

Inhaltlich prüfen der ORH und seine Ämter die Haushaltsführung auf

- Ordnungsmäßigkeit (Übereinstimmung mit Haushaltsgesetz und -plan sowie Bewirtschaftungsvorschriften, Buchung und Belegführung, Gesetzesvollzug bei finanziellen Leistungen) und
- Wirtschaftlichkeit; sie ist der Schwerpunkt der Prüfung.

Dazu besteht ein volles Auskunftsrecht gegenüber allen staatlichen Stellen und das uneingeschränkte Recht auf Akteneinsicht (einschließlich der Unterlagen, die ein Zuwendungsempfänger bereitzuhalten hat). Die Finanzkontrolle ist insoweit lückenlos, als die



Verwaltung keinen finanzrelevanten Vorgang vor dem Rechnungshof verschließen darf. Allerdings hat er keine Befugnisse wie etwa die Staatsanwaltschaft mit Beschlagnahme, Zeugeneinvernahme, Hausdurchsuchung usw. Als stärkstes Druckmittel bleibt ihm der Bericht ans Parlament, der mit einer Veröffentlichung verbunden ist.

Nach der internen Vorbereitung beginnt die Prüfung mit der Prüfungsankündigung (Zeit, Gegenstand, Prüfer). Die **örtliche** Erhebung, die unmittelbare Kenntnis der örtlichen Verhältnisse und Personen ist wesentlich für die Sachverhaltsermittlung und die weitere Erörterung auch mit den Ministerien und im Landtag.

Nach der Auswertung der Erhebung durch die Prüferinnen und Prüfer folgt die kollegiale Beratung und Bewertung. Das Ergebnis wird der geprüften Stelle – ggf. nach einem sog. Schlussgespräch – schriftlich mitgeteilt (Prüfungsmitteilung). Die Ämter legen in gewichtigen Angelegenheiten ihre Prüfungsmitteilungen vor Auslauf dem ORH zur kollegialen Beratung vor, im Übrigen führen sie den Schriftwechsel selbstständig (TNr. 4.2). Die Prüfungsmitteilungen enthalten also den Sachverhalt und die Beanstandungen, Verbesserungsvorschläge und Anregungen. Falls es Anhaltspunkte für eine strafbare Handlung gibt – eher ein seltener Fall – hält der ORH entweder die betroffene Verwaltungsbehörde an, die Staatsanwaltschaft zu unterrichten oder er informiert sie unmittelbar selbst.

Das Prüfungsergebnis kann der ORH nicht unmittelbar realisieren; er hat **keine exekutiven Befugnisse** (TNr. 3.2). In der ersten Stufe ist er darauf angewiesen, dass sich die Verwaltung von den Argumenten des Rechnungshofs überzeugen lässt. Die Verwaltung wird zur Stellungnahme aufgefordert. Vieles lässt sich in diesem Stadium bereinigen. Meist bedarf es aber eines weiteren Schriftwechsels und auch ergänzender Besprechungen. Dieses Stadium ist intern; der ORH legt entschieden Wert darauf, dass in einem schwebenden Verfahren seine Prüfungsfeststellungen nicht über den Kreis der Prüfungsadressaten hinausgelangen, um den objektiven Fortgang der Erörterungen nicht zu stören.

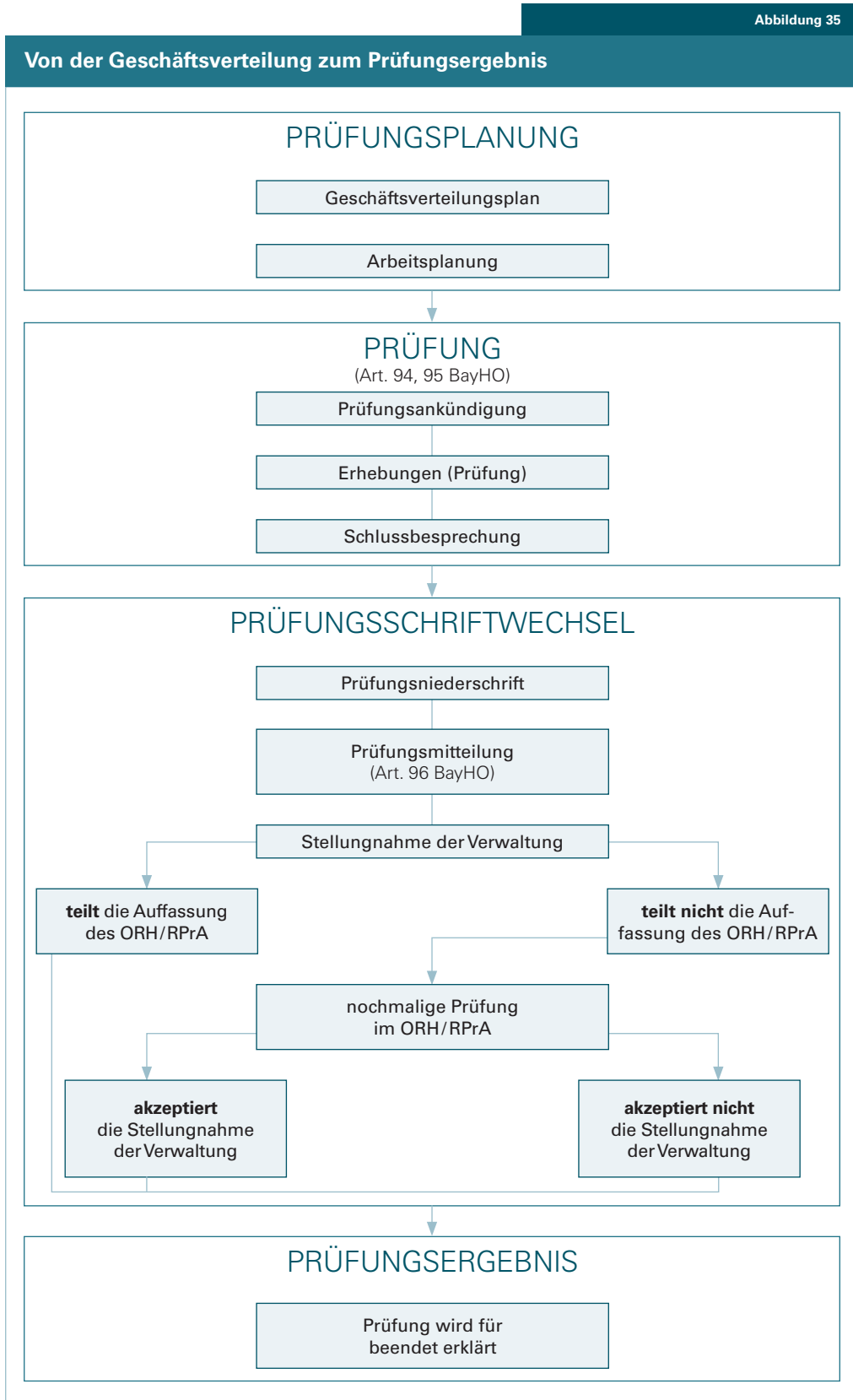
### 5.3 Jahresbericht an den Landtag

Erst wenn die Erörterung der Prüfungsmitteilung abgeschlossen ist, steht das Prüfungsergebnis fest, und erst dann kann dem Landtag darüber berichtet werden. In seinen jährlichen Bericht zur Haushaltsrechnung an das Parlament nimmt der ORH die Fälle auf, die für die Entlastung der Staatsregierung durch das Parlament bedeutsam sein können, insbesondere wenn noch parlamentarischer Handlungsbedarf bestehen kann. Der Bericht enthält also eine Auswahl gewichtiger Prüfungen des ORH und seiner Ämter und stellt diese in gestraffter Form dar. Vorangestellt sind das Prüfungsergebnis über die Ordnungsmäßigkeit der Staatshaushaltsrechnung und sonstige haushaltswirtschaftlich bedeutsame Daten.

Die Verpflichtung des ORH zur Objektivität erfordert ein abgewogenes Vorgehen. Die für den Jahresbericht vorgesehenen Berichtsbeiträge werden in einem erweiterten



Abbildung 35





Kleinen Kollegium – dem der Präsident angehört – vorberaten, gehen an die Ministerien zur Stellungnahme und werden bei erheblichen Gegenvorstellungen erneut im Kleinen Kollegium behandelt. Diese meist umfangreichen Stellungnahmen müssen nur mit ihrem wesentlichen Inhalt wiedergegeben werden, um die Lesbarkeit des Berichts und damit die richterlich unabhängige Berichterstattung nicht zu beeinträchtigen.<sup>111</sup> Auf diese Weise gründlich vorbereitet, kommen die Beiträge nun erst ins Große Kollegium, das endgültig über das Ob und Wie der Aufnahme in den Jahresbericht beschließt.

Wenn der Bericht erscheint, ahnen die Ministerien schon, was auf sie zukommt; manchmal gelassen, weil sich doch bestimmte sachliche Gesichtspunkte durchgesetzt haben, manchmal auch in gereizter Abwehrstellung. Manchmal haben sie auch schon eilig für Abhilfe gesorgt. Aber die endgültige Fassung – den eigentlichen Beschluss des Großen Kollegiums – kennt noch niemand außerhalb des Rechnungshofs. Denn Erstadressat des Jahresberichts ist das Parlament.

Letztlich bleibt es dann dem demokratisch legitimierten Parlament vorbehalten, wie mit der Angelegenheit weiter verfahren werden soll. Der ORH achtet jedenfalls darauf, dass entsprechende Beschlüsse des Parlaments von der Staatsregierung realisiert werden; andernfalls berichtet er dem Parlament erneut; er legt jährlich dem Parlament eine Zusammenstellung der noch nicht erledigten Fälle aus früheren Jahresberichten vor.

Der Landtag erwartet vom ORH aktuelle und gewichtige Feststellungen zu haushaltswirtschaftlichen Fragen. Aus unterschiedlichen Gründen kann ein Jahresbericht aber auch einmal etwas weniger umfangreich ausfallen. Das kann durchaus zu Missmut im Landtag führen; so mahnte der Abgeordnete Will (CSU) zum Jahresbericht 1985: „...*, muß man eigentlich bei diesem Rechnungsprüfungsbericht regelrecht die Lupe nehmen, um etwas zu finden. Es ist nahezu der harmloseste Bericht, den wir bis jetzt auf den Tisch bekommen haben*“.<sup>112</sup>

Häufiger gerät der ORH mit seinem Bericht in ein politisches Spannungsverhältnis. Er äußert sich zwar nicht zu politischen Wertungen und Entscheidungen als solche. Er **prüft aber auch die finanzwirtschaftlichen Voraussetzungen und Folgen politischen Handelns**. Damit ist er in das Spannungsverhältnis zwischen Parlament und Regierung und innerhalb des Parlaments zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien eingeordnet und kann sozusagen nicht den politischen Erdenstaub meiden und in die seligen Gefilde der Rechnungsablage entfliehen.

Feststellungen von finanziellem Gewicht verlangen häufig nach einer Entscheidung von Parlament und Staatsregierung. Das wird gelegentlich als Einmischung in die Politik empfunden. So betonte der Ausschussvorsitzende Wengenmeier (CSU) 1987 anlässlich des ORH-Berichts zum Staatlichen Hofbräuhaus, es sei nicht die Aufgabe des Rechnungshofs, Beschlüsse des Parlaments und der Staatsregierung zu kritisieren. Auch 1992 merkte er anlässlich eines ORH-Berichts (zu den Stellenobergrenzen) an, der Rechnungshof habe die politische Entscheidung des Landtags zur Kenntnis zu nehmen.

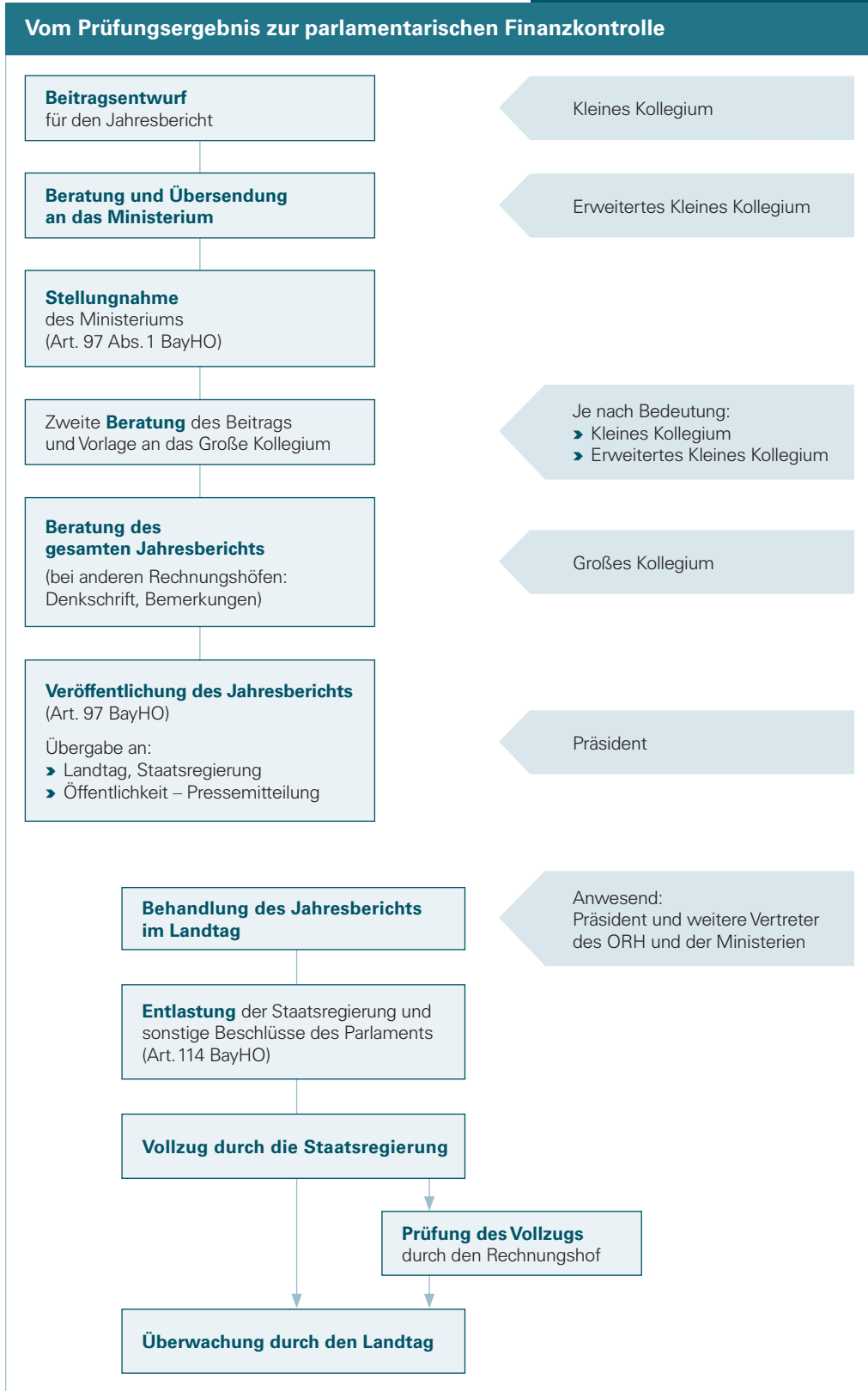
---

<sup>111</sup> In welchem Umfang die Stellungnahmen der Ministerien wiederzugeben sind, war Gegenstand einer Auseinandersetzung zwischen Staatsregierung und ORH, vgl. Art. 97 BayHO im Entwurf des HG 1989/90, LT-Drucksache 11/7605 und die Diskussion hierzu, Plenarprotokoll 11/96 vom 20.4.1989 S. 6727

<sup>112</sup> Protokoll HA vom 26. Februar 1987 und vom 10. März 1992 sowie Plenarprotokoll vom 19. März 1986



Abbildung 36





## Plenarbeschluss des Parlaments 2011 zum Jahresbericht des ORH (Seite 1)

Der umfangreiche Beschluss belegt, dass die demokratische Finanzkontrolle Durchsetzungskraft hat; vgl. dagegen den Plenarbeschluss von 1916 (TNr. 2.8).

### Bayerischer Landtag

16. Wahlperiode

Drucksache 16/8905

09.06.2011

### Beschluss

#### des Bayerischen Landtags

Der Landtag hat in seiner heutigen öffentlichen Sitzung beraten und beschlossen:

#### Antrag der Staatsregierung

Drs. 16/2339, 16/8777

#### auf Entlastung der Staatsregierung aufgrund der Haushaltsrechnung des Freistaates Bayern für das Haushaltsjahr 2008

1. Aufgrund der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2008 und des Jahresberichts 2010 des Bayerischen Obersten Rechnungshofs wird der Staatsregierung gemäß Art. 80 der Verfassung des Freistaates Bayern und Art. 114 Abs. 2 der Bayerischen Haushaltsordnung für das Haushaltsjahr 2008 Entlastung erteilt.
2. Die Staatsregierung wird gemäß Art. 114 Abs. 3 und 4 der Bayerischen Haushaltsordnung ersucht,
  - a) der Energieeinsparung weiterhin großes Gewicht beizumessen und die dazu vom Bayerischen Obersten Rechnungshof aufgezeigten Möglichkeiten konsequent zu nutzen. Dem Landtag ist bis zum 30.11.2012 zu berichten (TNr. 12 des ORH-Berichts).
  - b) 1. möglichst rasch die noch mehr als 160 dezentralen E-Mail-Server unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten und unter Berücksichtigung von Sicherheitsaspekten zu vereinheitlichen und zu zentralisieren,
  2. die beschlossene Schwerpunktbildung bei den Rechenzentren zügig umzusetzen und
  3. über die Ergebnisse der organisatorischen Verbesserung und der Konsolidierung der Rechenzentren und IT-Betriebszentren zu berichten und dabei die Vor- und Nachteile eines organisatorisch einheitlichen „Rechenzentrum Bayern“ darzustellen.

Dem Landtag ist zu den Nrn. 1. und 2. bis zum 30.11.2012 und zu Nr. 3 bis zum 30.11.2013 zu berichten (TNr. 13 des ORH-Berichts).

  - c) aufgrund der Anregungen des Bayer. Obersten Rechnungshofs dem Landtag bis zum 30.11.2011 zu berichten (TNr. 14 des ORH-Berichts).

- d) die Möglichkeiten einer Optimierung der Standorte im Hochbau zu prüfen und den Aufgabenabbau in allen Reformbereichen mit Nachdruck weiter zu verfolgen. 2012 ist eine „Halbzeitbilanz“ der Reform zu ziehen, in der neben dem Personal- und Stellenabbau auch die Auswirkungen auf die Personal- und Sachausgaben dargestellt sowie der Aufgabenabbau analysiert werden. Dem Landtag ist bis zum 30.11.2012 zu berichten (TNr. 15 des ORH-Berichts).
- e) die überörtliche Rechnungsprüfung der Kommunen und der Zweckverbände beim Kommunalen Prüfungsverband zu konzentrieren und dafür einen Gesetzentwurf vorzulegen. Dem Landtag ist bis zum 30.11.2011 ein Zwischenbericht zu geben und bis zum 30.11.2012 endgültig zu berichten (TNr. 16 des ORH-Berichts).
- f) der Bestandserhaltung von Staatsstraßen und Brücken Priorität einzuräumen. Dem Landtag ist bis zum 30.11.2011 zu berichten (TNr. 17 des ORH-Berichts).
- g) bei den Realschulen durch organisatorische Maßnahmen dafür zu sorgen, dass weniger Unterricht ausfällt. Bei anderen Schularten sind entsprechende Maßnahmen zu prüfen. Dem Landtag ist bis zum 30.11.2011 zu berichten (TNr. 18 des ORH-Berichts).
- h) zur Bekämpfung von betrügerischen Kettengeschäften bei der Umsatzsteuer auf Systemänderungen hinzuwirken. Dem Landtag ist bis zum 30.11.2012 zu berichten (TNr. 19 des ORH-Berichts).
- i) die Reform der Grundsteuer voranzubringen. Die Bewertungsstellen der Finanzämter sollen neu organisiert werden. Dem Landtag ist bis zum 30.11.2012 zu berichten (TNr. 20 des ORH-Berichts).
- j) die Veranlagungsstellen für Personengesellschaften umzuorganisieren und 40 Stellen in die personell unterbesetzte Betriebsprüfung umzusetzen. Dem Landtag ist bis zum 30.11.2012 ein Zwischenbericht zu geben und dann bis zum 30.11.2013 zu berichten (TNr. 21 des ORH-Berichts).
- k) durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass die Arbeitsqualität verbessert wird und Dauersachverhalte insbesondere im ersten Jahr intensiv geprüft sowie Steuervorauszahlungen zeitnah angepasst werden. Dem Landtag ist bis zum 30.11.2011 zu berichten (TNr. 22 des ORH-Berichts).



Plenarbeschluss des Parlaments 2011 zum Jahresbericht des ORH (Seite 2)

Seite 2

Bayerischer Landtag

16. Wahlperiode

Drucksache 16/8905

- l) dem Landtag jährlich zum 30. November über die Risikoeinschätzung und die Laufzeitstruktur des ABS-Portfolios zu berichten (TNr. 23 des ORH-Berichts).
- m) beim Vollzug des Bayerischen Technologieförderungs-Programms stärker auf das staatliche Förderinteresse zu achten, Mitnahmeeffekte zu vermeiden und Rückforderungsansprüche konsequent zu verfolgen. Dem Landtag ist bis zum 30.11.2011 zu berichten (TNr. 24 des ORH-Berichts).
- n) die bestimmungsgemäße Mittelverwendung und den Finanzierungsbedarf erneut zu prüfen und organisatorische Vorkehrungen zu treffen, um Fehler und Versäumnisse zu vermeiden, und auf dieser Grundlage die gebotenen Konsequenzen zu ziehen. Dem Landtag ist bis zum 30.11.2011 zu berichten (TNr. 25 des ORH-Berichts).
- o) die förderrechtlichen Konsequenzen zu ziehen. Dem Landtag ist bis zum 30.11.2011 zu berichten (TNr. 26 des ORH-Berichts).
- p) die Maßnahmen zum Waldumbau effektiver und effizienter zu gestalten. Dazu muss die Forstverwaltung
- im Rahmen der Beratung und Förderung privater und körperschaftlicher Waldbesitzer auch weiterhin einen Schwerpunkt auf den Waldumbau setzen,
  - den Verwaltungsaufwand weiter deutlich reduzieren und
  - weiterhin alle Anstrengungen unternehmen, um teure Zäune zu vermeiden.
- Dem Landtag ist bis zum 30.11.2011 zu berichten (TNr. 27 des ORH-Berichts).
- q) über Umfang und Entwicklung der vertraglich übernommenen entgeltlichen Betriebsleitung und Betriebsausführung im Körperschaftswald zu berichten. Dabei ist insbesondere darauf einzugehen wie der Rückgang aus der Bewirtschaftung des Kommunalwaldes umgesetzt wird. Hierbei soll auch dargelegt werden, in welchen Schritten die Deckung von 60 % der tatsächlichen Kosten erreicht wird. Dem Landtag ist bis zum 30.06.2012 zu berichten (TNr. 28 des ORH-Berichts).
- r) die vom Bayerischen Obersten Rechnungshof festgestellten Mängel, soweit noch nicht geschehen, zu beseitigen. Dem Landtag ist über den bereits mündlich gegebenen Maßnahmenbericht hinaus bis zum 30.11.2011 zu berichten (TNr. 29 des ORH-Berichts).
- s) den leistungsbezogenen vergebenden Anteil des Staatszuschusses weiter zu erhöhen. Dabei ist auch darauf zu achten, dass die klinikumsinterne Verteilung stärker an Leistungsparametern ausgerichtet ist. Ebenso sollte das Verfahren der Kostenzuordnung zu den sonstigen Trägereaufgaben einheitlich für alle Universitätsklinika gestaltet werden. Dem Landtag ist bis zum 30.11.2012 zu berichten (TNr. 30 des ORH-Berichts).
- t) – die Einführung einer patientenorientierten Kostenträgerrechnung in den Universitätsklinika über den Aufsichtsrat voranzutreiben und
- die bereits laufenden Verhandlungen des Universitätsklinikums der LMU München mit dem Städtischen Klinikum München über einen Erlös-/Kostenausgleich hinsichtlich der Hautklinik des KUM voranzutreiben.
- Dem Landtag ist bis zum 30.11.2012 zu berichten (TNr. 31 des ORH-Berichts).
3. Der Landtag stellt gemäß Art. 114 Abs. 2 der Bayerischen Haushaltsordnung fest, dass
- a) die Staatsregierung bei der Förderung eines technologieorientierten Gründerzentrums haushaltrechtliche Bestimmungen und die gebotene Sorgfalt vernachlässigt hat (TNr. 25 des ORH-Berichts).
- b) die Wirtschaftsverwaltung einem Institut der Industrie die bis 2001 zuviel gewährte institutionelle Förderung zu Unrecht belassen hat (TNr. 26 des ORH-Berichts).
- c) die Landesstiftung staatliche Zuwendungen zu Unrecht erhalten hat und dass die Verwaltungs- und Aufsichtsfunktionen klar zu trennen sind (TNr. 29 des ORH-Berichts).

Die Präsidentin

I.V.

Reinhold Bocklet

I. Vizepräsident



Der damalige Präsident des ORH, Dr. Spaeth, hielt dem entgegen, einer Maßnahme den Stempel „politisch“ aufzudrücken bedeute nicht, dass der Rechnungshof von der Prüfung der finanziellen Voraussetzungen und Konsequenzen ausgeschlossen sei. In der Tat legt der ORH nur die Rechnung auf den Tisch; die Entscheidung, ob eine Sache den Preis wert ist, bleibt Staatsregierung und Parlament vorbehalten. Natürlich wird die Sache für den ORH dann nicht einfacher, wenn Mehrheitsfraktion und Opposition unterschiedliche Vorstellungen haben. In der Regierungserklärung vom 8. Dezember 1994 (Kabinetts Stoiber II) geriet der ORH in das kritische Visier des Ministerpräsidenten und das Kreuzfeuer der anschließenden politischen Diskussion, wobei der ORH mehr als zehnmal zitiert wurde. Insgesamt erfährt die Arbeit des ORH, die um objektive Darstellung haushaltswirtschaftlicher Themen bemüht ist, bei allen Fraktionen Anerkennung.<sup>113</sup>

#### 5.4 Öffentlichkeitsarbeit

Es ist ein Qualitätsmerkmal eines demokratischen Verfassungsstaats, dass der Staatshaushalt unabhängig geprüft und darüber parlamentarisch-öffentlich berichtet wird. Deshalb ist es auch die Aufgabe des Rechnungshofs, durch seine Öffentlichkeitsarbeit das haushaltswirtschaftliche Handeln des Staates für den Bürger transparent zu machen. Denn letztlich sind Steuergelder anvertrautes Gut, und der Bürger hat einen Anspruch darauf zu wissen, ob mit seinem sauer verdienten Geld sorgfältig umgegangen wird. Der freien, keiner Zensur unterworfenen Presse kommt dabei in einem demokratischen Rechtsstaat eine entscheidende Mittlerrolle zu.

1866 wurde in einer Debatte im Bayerischen Landtag die geringe Wirksamkeit des ORH darauf zurückgeführt, dass man von ihm zu wenig wisse. **Erstmals 1950** äußerte der ORH gegenüber dem Landtag, dass man **„die Berichte des ORH der Öffentlichkeit zugänglich machen“** müsse. Da sie daraufhin als Landtags-Drucksachen veröffentlicht wurden, empfahl Ministerpräsident Ehard 1953 seinen Kabinettskollegen, auf die sorgfältige Beantwortung von Prüfungsmitteilungen des ORH zu achten.<sup>114</sup>

Inzwischen unterrichtet der Rechnungshof selbst unmittelbar nach der Vorlage des Jahresberichts an das Parlament auch die Öffentlichkeit. Vorher darf er den Inhalt nicht an Außenstehende weitergeben. Insbesondere darf er den Medien nicht mehr mitteilen als dem Parlament.

Heute pflegt der Rechnungshof die Medienarbeit ganz bewusst, weil sie das Gewicht seiner Argumente verdeutlicht und das Vertrauen der Bürger in die unabhängige Finanzkontrolle stärkt. Dazu gehört auch, die etwas steife und fachgebundene Verwaltungssprache so umzugestalten, dass sie knapp und allgemein verständlich das Wesentliche sagt. Eine gewisse Vereinfachung in der Pressemitteilung ist dabei nicht zu vermeiden. Andererseits darf der sachliche Gehalt nicht verändert werden. Sie ist deshalb oft eine schwierige Gratwanderung. Auch wenn der Präsident aus seinem Recht zur Außenvertretung für die Pressemitteilung zuständig ist, bindet er dabei das Kollegium ein, das die fachliche Verantwortung für den jeweiligen Gegenstand trägt.

<sup>113</sup> Zitat s.o. und Plenarprotokolle 13/6 vom 8. Dezember 1994 S. 130 ff. und 14/90 vom 13. Juni 2002 S. 6468

<sup>114</sup> Kraus III S. 84; ORH-Akt G – 1150 – III, G – 1130 – 61/53





Abbildung 39



### Presse und ORH

Erstmals 1920 ergriff die Presse Partei für einen unabhängigen ORH

*Die Bayerische Verfassung von 1919 hatte dem ORH die richterliche Unabhängigkeit eingeräumt. In der Praxis kam es aber immer wieder zu Auseinandersetzungen. Sie wurden zunächst von der Staatszeitung im Sinne der Staatsregierung in die Öffentlichkeit getragen. Die freie Presse ergriff jedoch Partei für den ORH und betonte, wie wichtig die „Festigung der Unabhängigkeit des ORH“ sei (TNr. 2.8).*

**Abbildungen:**

Quelle: Bayerische Staatsbibliothek

Über die Verbreitung des ORH-Berichts in den Medien werden die Bürger ermuntert, darüber nachzudenken. Allerdings ist die Vernunftfehe zwischen Publizistik und Finanzkontrolle noch verbesserungsfähig, weil die Massenmedien aus der Prüfungsarbeit vor allem die publikumswirksamen Einzelfälle aufspießen und manche Anliegen verzerrt wiedergeben. Verkaufswirksame Schlagzeilen sind den Medien manchmal wichtiger als Grundsatz- und Querschnittsanalysen mit ihren spürbaren Folgen für die Staatskasse und den Geldbeutel der Steuerzahler.

Die oft unbequemen Äußerungen und Berichte des Rechnungshofs bringen von den verschiedenen Seiten Lob und Tadel. In diesen vielfältig widerstreitenden Interessen der Gesellschaft ist der Rechnungshof als richterlich unabhängige Instanz an den objektiven Erfordernissen einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung des Staates ausgerichtet.<sup>115</sup>

Doch nicht nur bei Erscheinen des Jahresberichts betreibt der ORH Öffentlichkeitsarbeit. Er ist vielmehr das ganze Jahr über Ansprechpartner für die Vertreter der Medien. Dabei ist zwischen dem Informationsbedürfnis der Presse und dem Interesse der Öffentlichkeit einerseits und dem Schutz von Dienst-, Geschäftsgeheimnissen oder dem Schutz personenbezogener Daten andererseits abzuwägen.

<sup>115</sup> Knöpfle S. 629 ff.

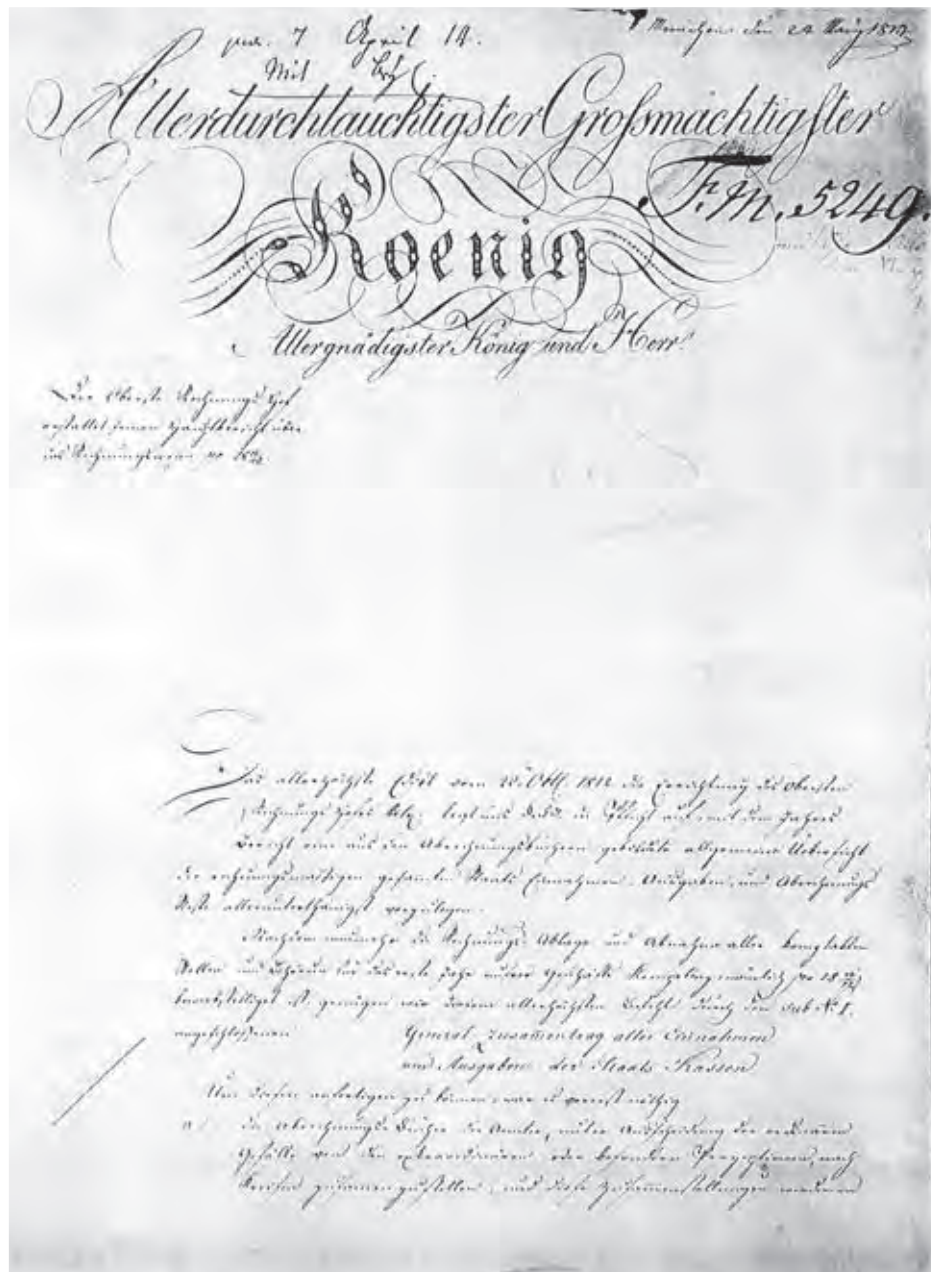


Der Jahresbericht vom 24. März 1814 für das Haushaltsjahr 1811/12

erste und ...

Abbildung:

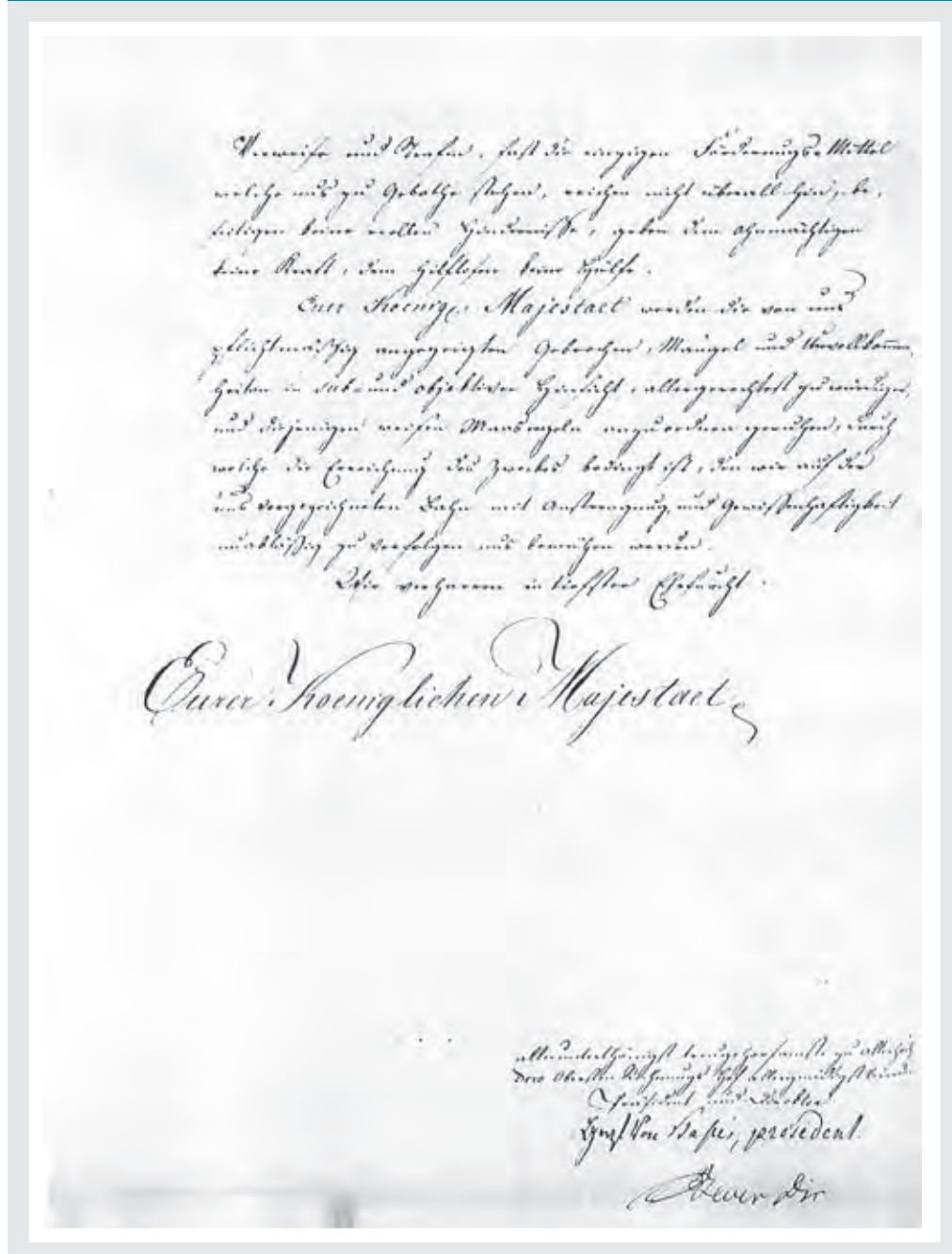
Quelle: Bayerisches Hauptstaatsarchiv MF 56240



## Der Jahresbericht vom 24. März 1814 für das Haushaltsjahr 1811/12

... letzte Seite<sup>116</sup>

Abbildung:  
Quelle: Bayerisches Hauptstaatsarchiv MF 56240



<sup>116</sup> Text in Druckschrift auf nachfolgender Seite



## Jahresberichte von 1814 und 2011 – ein Vergleich

### Monarchisch untergebene Finanzkontrolle Jahresbericht von 1814<sup>117</sup>

*„Allerdurchlauchtigster Großmächtigster Koenig, Allernädigster König und Herr*

*Der Oberste Rechnungshof  
erstattet seinen Hauptbericht  
über das Rechnungswesen pro 1811/12*

*Das allerhöchste Edikt vom 20. Oktober 1812 die Errichtung des Obersten Rechnungshofs betr. legt uns § 53 die Pflicht auf, mit dem Jahresbericht eine aus den Abrechnungsbüchern gebildete allgemeine Übersicht der rechnungsmäßigen gesamten Staats-Einnahmen, -Ausgaben und Abrechnungsreste allerunterthänigst vorzulegen.*

*Nachdem nunmehr die Rechnungs-Ablage und Abnahme aller komptablen (red. rechenschaftspflichtigen) Stellen und Behörden für das erste Jahr unserer Geschäftskompetenz, nämlich pro 1811/12 bewerkstelligt ist, genügen wir diesem allerhöchsten Befehl durch den sub Nr. 1 angeschlossenen General-Zusammentrag aller Einnahmen und Ausgaben der Staatskassen“.*

...

*„Wir schließen gegenwärtigen ehrerbietigsten Vortrag mit dem Wunsch, durch denselben der allerhöchsten Absicht einigermaßen genügt, und die Überzeugung bewirkt zu haben, daß wir für das erste Jahr unserer Geschäftsführung alles leisteten, was in unseren Kräften stand. Manches ist nicht rein vollendet, aber nicht durch unsere Schuld. Hinweise und Strafen, fast die einzigen Förderungsmittel, welche uns zu Gebote stehen, reichen nicht überall hin, beseitigen keine reellen Hindernisse, geben dem Ohnmächtigen keine Kraft, dem Hilflosen keine Hülfe.*

*Euer Koenigl. Majestaet werden die von uns pflichtmäßig angezeigten Gebrechen, Mängel und Unvollkommenheiten in sub- und objektiver Hinsicht allergerechtest zu würdigen, und diejenigen weisen Maasregeln anzuordnen geruhen, durch welche die Erreichung des Zwecks bedingt ist, den wir auf der uns vorgezeichneten Bahn mit Anstrengung, und Gewissenhaftigkeit unablässig zu verfolgen uns bemühen werden.*

*Wir verharren in tiefster Ehrfurcht Eurer Koeniglichen Majestaet alleruntertänigst, treuegehorsamester zu allerhöchst dero Obersten Rechnungs Hof allernädigst verordneter Präsident und Direktor*

*Graf von T. Taxis, Präsident  
Bever Direktor“*

<sup>117</sup> Text der vorstehenden Seiten in Druckschrift



## Jahresberichte von 1814 und 2011 – ein Vergleich

Demokratische, richterlich unabhängige Finanzkontrolle Jahresbericht von 2011<sup>118</sup>

### Vorbemerkung

Der ORH prüft gemäß Art. 88 Abs.1 BayHO die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Staates einschließlich der Staatsbetriebe und Beteiligungen an Unternehmen. Ferner prüft er die Haushalts- und Wirtschaftsführung der landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts, jedoch ohne die Träger der Sozialversicherung und ohne die Kommunen.

Der vorliegende Bericht enthält entsprechend Art. 97 BayHO Prüfungsergebnisse, die für die Entlastung der Staatsregierung durch den Landtag von Bedeutung sein können (Art. 80 BV, Art. 114 BayHO). Er ist keine Zusammenfassung der gesamten Prüfungstätigkeit des ORH. Viele Beanstandungen und Anregungen des ORH werden im internen Prüfungsschriftwechsel auf Behördenebene erledigt.

Die Entlastung betrifft das Haushaltsjahr 2009. Der Bericht enthält daher einleitend das Prüfungsergebnis für das Haushaltsjahr 2009. Unter TNr.1 sind die Feststellungen zur Haushaltsrechnung 2009 enthalten. Die TNrn. 2 bis 11 befassen sich mit den haushaltswirtschaftlichen Zahlen und Daten. Anschließend sind einzelne Prüfungsergebnisse enthalten, die sich auf das Verwaltungsgeschehen bis 2011 beziehen.

Der Staatskanzlei und den Ministerien wurde Gelegenheit gegeben, zu den Beiträgen Stellung zu nehmen. Deren Äußerungen und Einwendungen wurden in die Beratungen des ORH einbezogen und werden mit ihrem wesentlichen Inhalt im Bericht wiedergegeben (Art. 97 Abs.1 Satz 2 BayHO).

In der TNr. 27 unterrichtet der ORH über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien nach Art. 21 Abs. 2 Satz 3 BayMG.

[...]

Den vorstehenden Jahresbericht nach Art. 97 BayHO und die Unterrichtung nach Art. 21 Abs. 2 BayMG hat das Große Kollegium des ORH am 17. Oktober 2011 beschlossen. Das Große Kollegium besteht aus allen Mitgliedern des ORH; den Vorsitz führt der Präsident.

Für das Große Kollegium

Dr. Heinz Fischer-Heidlberger  
Präsident

<sup>118</sup> Aus den Seiten 7 und 169 des Jahresberichts 2011



# DIE PRÄSIDENTEN DES BAYERISCHEN OBERSTEN RECHNUNGSHOFS

	Amtszeit
Maximilian Reichsgraf von Thurn und Taxis	1812 - 1817
Max Graf von Lodron	1817 - 1823 <sup>I</sup>
Franz Sales von Schilcher	1823 - 1843 <sup>I</sup>
Hermann von Beisler	1843 - 1859 <sup>II</sup>
Dr. Johann Ev. von Wanner	1859 - 1870
Gotthard von Reber	1871 - 1876
Ludwig von Pummerer	1876 - 1893
Josef Bernhard von Hoeß	1893 - 1897 <sup>III</sup>
Ludwig von May	1897 - 1904 <sup>IIII</sup>
Anton von Ulsamer	1904 - 1915
Andreas von Stöckle	1915 - 1924
Albert Stenglein	1925 - 1935
Staatsfinanzrat Theodor Berchtold	1935 - 1937 <sup>IV</sup>
	1937 - 1945 <sup>V</sup>
Fritz Cammerer	1945 - 1952
Richard Kallenbach	1952 - 1954
Dr. Heinz Schellhorn	1954 - 1961
Dr. Josef Hausner	1961 - 1967
Gotthard Brunner	1967 - 1976
Karl Mann	1976 - 1985
Dr. Walter Spaeth	1986 - 1994
Dr. Helmut Vaitl	1994 - 1999
Alfons Metzger	1999 - 2004
Dr. Heinz Fischer-Heidlberger	seit 2004

<sup>I</sup> Max Graf von Lodron war Generalkommissär (entspricht dem heutigen Regierungspräsidenten) des Regenkreises; wegen seiner geschwächten Gesundheit und zunehmenden Alters konnte er die Geschäfte nicht mehr führen. Wohl aus Rücksicht auf seine Familienverhältnisse und seine finanzielle Lage wurde er unter Beibehaltung seines Gehalts als Präsident zum ORH versetzt. Zugleich wurde ihm von Schilcher beigegeben, der praktisch die Geschäfte allein leitete; dieser war ab 19. März 1817 Vizepräsident, ab 4. Mai 1817 bis 1823 zweiter Präsident neben Max Graf von Lodron (gestorben 1823) und zugleich Vorstand der Zentralhauptbuchhaltung im Staatsministerium der Finanzen. 1838, im 72. Lebensjahr, wurde er davon entbunden, „um ihn für die übrigen, ihm obliegenden Geschäfte noch länger zu erhalten“.

Quelle: Bayerisches Hauptstaatsarchiv MF 37301, FMS vom 18. März 1817, 4. Mai 1817 und 25. Januar 1823

<sup>II</sup> mit Unterbrechungen in den Jahren 1847 bis 1849, bedingt durch die zeitweilige Tätigkeit als Ministerverweser und Minister (während dieser Zeit Wahrnehmung der Geschäfte durch Johann Karl von Vetterlein und Karl Friedrich von Heres)

<sup>III</sup> von 1893 bis 1904 zugleich stellvertretender Finanzminister

<sup>IV</sup> Wahrnehmung der Geschäfte

<sup>V</sup> ab 1. April 1937 bis 30. April 1945 ist der Bayerische Oberste Rechnungshof Außenabteilung des Rechnungshofs des Deutschen Reichs



## VERZEICHNIS DER VERWENDETEN LITERATUR

- Dieter **Albrecht**, Maximilian I. von Bayern 1573 bis 1651, München, Wien 1998
  - Karl-Ludwig **Ay**, Land und Fürst im alten Bayern, Regensburg 1988
  - Werner **Bischler**, Augsburger Geschichte(n), Augsburg 1994
  - Hermann-Josef **Busley**, Zur Finanz- und Kulturpolitik Albrechts V. von Bayern in Reformata reformanda: Festgabe für Hubert Jedin zum 17. Juni 1965, 2. Teil, hrg. Erwin Iserloh, Münster Westfalen 1965
  - Michael **Cramer-Fürtig**, Die Anfänge des Fürstentums Pfalz-Neuburg, Staatsbildung und Landeskirche am Beginn der Neuzeit, in Neuburger Kollektaneenblatt 1997
  - Martin **Dallmeier**, Monika Ruth **Franz**, Bayerische Archiv-Inventare Bd. 44, Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Kurbayern Hofkammer, Hofanlagsbuchhaltung, München 1992
  - Heinz **Dollinger**, Studien zur Finanzreform Maximilians I. von Bayern in den Jahren 1598 bis 1618, Ein Beitrag zur Geschichte des Frühabsolutismus; Schriftenreihe der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, Schrift 8, München 1968
  - Helmut **Dotterweich**, Das Erbe der Wittelsbacher, München 1991
  - Otto **Geiger**, Zur Finanzlage des Herzogtums Neuburg im 16. Jahrhundert, in Neuburger Kollektaneenblatt 1909
  - Karl-Ulrich **Gelberg**, Die Protokolle des Bayerischen Ministerrats 1945 bis 1954, hrg. von der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften und der Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayern,
    - Das Kabinett Schäffer 28. Mai bis 28. September 1945, München 1995
    - Das Kabinett Hoegner I 28. September 1945 bis 21. Dezember 1946, München 1997
    - Das Kabinett Ehard I 21. Dezember 1946 bis 20. September 1947, München 2000
  - Heinz **Gollwitzer**, Ludwig I. von Bayern, Königtum im Vormärz, München 1987
  - Peter Claus **Hartmann**
    - Die Schuldenlast Bayerns von Kurfürst Max Emanuel bis König Ludwig I. in Land und Reich, Stamm und Nation: Probleme und Perspektiven bayerischer Geschichte, Festgabe für Max Spindler zum 90. Geburtstag, 2. Frühe Neuzeit, München 1984
    - Karl Albrecht – Karl VII.: Glücklicher Kurfürst, unglücklicher Kaiser, Regensburg 1985
    - Bayerns Weg in die Gegenwart, Vom Stammesherzogtum zum Freistaat heute, Regensburg 1989
    - Die wirtschaftlichen Initiativen und die Finanzpolitik des Kurfürsten Max Emanuel, in Kurfürst Max Emanuel, Bayern und Europa um 1700, Band I, Zur Geschichte und Kunstgeschichte der Max-Emanuel-Zeit, hrg. von H. Glaser, München 1976 S. 88 bis 94
-



- Reinhard **Heydenreuter**
  - Die Behördenreform Maximilians I. in Um Glauben und Reich, Kurfürst Maximilian I, II/1, München 1980
  - Die Hüter des Schatzes, 200 Jahre staatliche Finanzverwaltung in Bayern, Regensburg 2008
- Benno **Hubensteiner**, Bayerische Geschichte, München 1989
- Marcus **Junkelmann**, Napoleon und Bayern, Regensburg 1985
- Franz **Knöpfle**, Die Zulässigkeit einer Öffentlichkeitsarbeit der Rechnungshöfe in Verfassungsstaatlichkeit, Festschrift für Klaus Stern zum 65. Geburtstag, hrsg. von Joachim Burmeister, München 1997
- Andreas **Kraus**
  - Geschichte Bayerns, München 1988
  - Maximilian I., Bayerns Großer Kurfürst, Graz, Regensburg 1990
- Johann Georg **Kraus**, Die Staatshaushaltskontrolle in Bayern seit dem Ausgang des 18. Jahrhunderts in Finanzarchiv 1925 S.1 ff. und 313 ff. sowie 1926 S.1 ff. (genannt I bis III); Kraus war von 1946 bis 1950 Bayerischer Staatsminister der Finanzen
- Alois Wiguläus Freiherr von **Kreittmayr**, Grundriss des allgemeinen, deutsch- und bayerischen Staatsrechts, München 1778
- Maximilian **Lanzinner**, Fürst, Räte und Landstände, Die Entstehung der Zentralbehörden in Bayern 1511 bis 1598, Göttingen 1980
- Gustav Freiherr von **Lerchenfeld**, Geschichte Bayerns unter König Maximilian Joseph I., Berlin 1854
- Theodor **Maunz**, Staatliche Rechnungsprüfung im Rahmen der Verfassung in Bayerische Verwaltungsblätter 1987 S. 609
- Joseph Ritter von **Mußinan**, Geschichtliche Uebersicht und Darstellung des bayerischen Staatsschuldenwesens, München 1831
- Max Josef **Neudegger**, Die Hof- und Staats-Personaletats der Wittelsbacher in Bayern vornehmlich im 16. Jahrhundert, 1. Abteilung bis Herzog Wilhelm V., München 1889
- Friedrich **Prinz**, Die Geschichte Bayerns, München 1999
- Hans **Rall**, Pfalz-Neuburg und seine Fürsten, in Neuburger Kollektaneenblatt 1955
- Helmut **Rankl**, Landvolk und frühmoderner Staat in Bayern 1400 bis 1800, Studien zur Bayerischen Verfassungs- und Sozialgeschichte Band XVII, Kommission für Bayerische Landesgeschichte, München 1999
- Sigmund **von Riezler**, Geschichte Baierns, Bd. IV 1508 – 1597, Bd. VI 1508 – 1651, Bd. VII 1651 – 1704, Bd. VIII 1651 – 1726, Gotha 1914
- Hans **Schmelzle**, Der Staatshaushalt des Herzogtums Bayern im 18. Jahrhundert, Stuttgart 1900; Schmelzle war von 1927 bis 1930 Bayerischer Staatsminister der Finanzen und von 1930 bis 1938 Präsident des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs
- Alois **Schmid**, Katharina **Weigand** (Hrg.), Die Herrscher Bayerns, 25 historische Porträts von Tassilo III. bis Ludwig III., München 2001 (zit.: Schmid, Weigand)
- Eckart **Schremmer**, Die Wirtschaft Bayerns – Vom hohen Mittelalter bis zum Beginn der Industrialisierung, München 1970
- Max **Spindler**, Handbuch der Bayerischen Geschichte Bd. II; III, 2; IV, 1, München 1979





- Dietmar **Stutzer**, Die Säkularisation 1803, Rosenheim 1978
- Joachim **Wild**, Die Hofanlagsbuchhaltung bei der bayerischen Hofkammer in Mitteilung für die Archivpflege in Bayern Heft 27/28, München 1981/82
- Recht, Verfassung und Verwaltung in Bayern 1505 bis 1946, Bayerisches Hauptstaatsarchiv, München 1981
- Die Fürstenkanzlei des Mittelalters, Anfänge weltlicher und geistlicher Zentralverwaltung in Bayern, Bayerisches Hauptstaatsarchiv, München 1983
- Aus 1200 Jahren, Das Bayerische Hauptstaatsarchiv zeigt seine Schätze, München 1979
- 150 Jahre Bayerische Staatsschuldenverwaltung
- 175 Jahre Bayerische Staatsschuldenverwaltung
- Festschrift zur Einweihung des Bayerischen Hauptmünzamtens vom 16. Juli 1986
- Dem Staat in die Kasse geschaut, Festschrift zum 175-jährigen Bestehen des ORH
  - Theo **Pirker**, Finanzkontrolle zwischen Föderalismus und Zentralismus
  - Karl **Bosl**, Der Bayerische Oberste Rechnungshof im ersten Jahrhundert seines Wirkens

Bayerischer Oberster Rechnungshof  
Kaulbachstraße 9  
80539 München  
Telefon: (089) 2 86 26-0  
Telefax: (089) 2 86 26-277

[www.orh.bayern.de](http://www.orh.bayern.de)