

The background of the book cover is a photograph. On the right side, a modern building with a dark facade and large windows with light-colored frames is visible. In the center, a tall, slender, copper-colored sculpture stands on a wooden post. The sculpture has a complex, angular form with a large, flat, rectangular section that appears to be a screen or a fan. In the background, a large, ornate, light-colored building with many windows and a central dome is visible. The sky is blue with some light clouds.

Hans-Peter
Ullmann

Kontrolle und Beratung

Der deutsche Rechnungshof
im Wechsel der
politischen Systeme des
20. Jahrhunderts

Wallstein

Hans-Peter Ullmann
Kontrolle und Beratung

Hans-Peter Ullmann

Kontrolle und Beratung

Der deutsche Rechnungshof im Wechsel
der politischen Systeme des 20. Jahrhunderts



WALLSTEIN VERLAG

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

© Wallstein Verlag, Göttingen 2021
www.wallstein-verlag.de
Vom Verlag gesetzt aus der Stempel Garamond
Umschlaggestaltung: Susanne Gerhards, Düsseldorf
© SG-Image unter Verwendung zweier Abbildungen:
Rechnungshof des Deutschen Reichs in Potsdam (BAK Bild 146-2006-0219),
Bundesadler von Hans Oskar Wissels vor dem Bundesrechnungshof,
Frankfurt am Main, ca. 1957 (Foto: Ursula Edelmann)

ISBN (Print) 978-3-8353-3899-9
ISBN (E-Book, pdf) 978-3-8353-4625-3

Inhalt

Einleitung	9
1. Die Neuordnung der Kontrolle in der Weimarer Republik	27
a) Preußische Traditionen und das Erbe des Krieges	27
b) Die Reichshaushaltsordnung von 1922	39
2. Saemischs »System«: Erweiterung der Kontrolle durch Beratung	47
a) Rechnungshof des Deutschen Reichs und Preußische Oberrechnungskammer	47
b) Reichssparkommissar und Verwaltungsabbaukommission	67
c) Die Verknüpfung von Kontrolle und Beratung	77
3. Ausbau der Beratung und Umgestaltung der Kontrolle	87
a) Die Kämpfe um das Reichssparkommissariat.	87
b) Verstärkte Beratung der Exekutive	97
c) Verbesserte Kontrolle der Reichsbehörden	103
d) Behutsame Annäherung an Reichstag und Reichsrat.	119
4. Erosion, Fusion und Zentralisierung: Kontrolle und Beratung im Übergang von der Republik zum »Dritten Reich«	133
a) Unter dem Notverordnungsregime	133
b) Verlust der Verfassungskontrolle und Entstehung prüfungsbeschränkter Räume	148

c) Novellierung des Haushaltsrechts und Umgestaltung des Rechnungshofs	156
d) Die »Vereichlichung« der Rechnungsprüfung	167
5. Umstrittene Kontrolle: der Reichsrechnungshof im NS-Regime	181
a) Die Nazifizierung der Behörde	181
b) Personalpolitik und Präsidentenwechsel	197
c) Konflikte und Arrangements mit Reichsbehörden und Parteiorganen	215
d) Hürden, Widerstände und Selbstbeschränkungen bei den Prüfungen	232
e) Müllers »Vision« von einer führerunmittelbaren Reichskontrolle	252
6. »Beratungsrevision« für »Führer« und »Volksgemeinschaft«	257
a) Verwaltungsvereinfachung und Rechnungsprüfung im Krieg	257
b) Prüfungsrechte außerhalb des »Altreichs«	270
c) Die Expansion des Rechnungshofs in »Hitlers Imperium«	285
d) Möglichkeiten, Grenzen und Probleme der »Beratungsrevision«	293
e) »Personalfreimachung« und Korruptionsbekämpfung im »totalen Krieg«	322
7. Der Wiederaufbau von Kontrolle und Beratung unter alliierter Besatzung und in der frühen Bundesrepublik	341
a) Die Rechnungshöfe in den Prozessen von Zonalisierung und zonaler Integration	341

b) Errichtung, Organisation und Personal des Bundesrechnungshofs	362
c) Saemischs »Vermächtnis«: der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung	390
d) Föderale Spannungen, freiwillige Kooperationen und Kämpfe um Unabhängigkeit	402
8. Forcierte Kontrolle und verstärkte Beratung: der Streit um die Aufwertung der Prüfungsbehörde . . .	413
a) Kontrolle als »vierte Gewalt«	413
b) Die Auseinandersetzung um die Trennung von Kontrolle und Beratung	430
c) Kein »weicher« Kurs bei der Rechnungsprüfung	438
d) Auf der Suche nach Rückhalt im Parlament	464
9. Mehr Beratung, weniger Kontrolle: die Neuausrichtung des Bundesrechnungshofs	471
a) Die Bundeshaushaltsordnung von 1969	471
b) Alte Probleme und neue Chancen an der Schwelle der siebziger Jahre	485
c) Warten auf ein neues Bundesrechnungshofgesetz	490
Schluss	495
Dank	511
Abkürzungen	513
Abbildungen	518
Quellen- und Literaturverzeichnis	519
Personenregister	576
Sachregister	581

Einleitung

Das »Schicksal eines Staates« lasse sich »im voraus, gewissermaßen barometrisch« am »jeweiligen Stand und an der Funktionalität des Rechnungswesens und seiner Prüfung« ablesen, schrieb der 1933 vor den Nationalsozialisten geflüchtete sozialdemokratische Reichstagsabgeordnete und Haushaltsexperte Kurt Heinig in seinem grundlegenden, 1949 erschienenen Werk »Das Budget«.¹ Denn die Kontrolle, betonte er, sei keineswegs eine »Nebenfunktion staatlicher Finanzverwaltung«.² Betrachte man sie im »gesamthistorischen Raum«, fänden sich »Zeiten bedeutender, unabhängiger und machtvoller Rechnungsprüfungsbehörden«, aber auch solche, in denen diese durch eine »übermächtige Exekutive »an die Wand gedrückt« oder durch usurpierende Gewalten ohnmächtig und zum Schatten ihrer selbst gemacht« worden seien.³ Wie sich der deutsche Rechnungshof im 20. Jahrhundert hier einordnet, ist das Thema des Buches. Angeregt vom Bundesrechnungshof, der seine Vergangenheit wissenschaftlich »aufarbeiten« lassen wollte, fragt es nach Kontinuitäten, Brüchen und Verwerfungen bei Aufgaben, Funktion und Stellung der Prüfungsbehörde von der frühen Weimarer Republik über die nationalsozialistische Diktatur und die Jahre der alliierten Besatzung nach 1945 bis in die Bundesrepublik der späten sechziger Jahre.

In parlamentarischen Systemen bildet die Kontrolle einen unverzichtbaren Teil des finanzpolitischen Entscheidungsprozesses.⁴ Dieser beginnt mit der Aufstellung des öffentlichen Haushalts und endet mit der Prüfung, ob die staatlichen Mittel ordnungsgemäß, sparsam und wirtschaftlich verwendet worden sind. Die Kontrolle entlastet die Geprüften oder zieht diese bei einem Fehlverhalten zur Verantwortung. Sie sichert darüber hinaus die Rechtstreue der Verwaltung, schränkt politische Macht ein und deckt deren Missbrauch auf.⁵ So stiftet sie Vertrauen in den Staat sowie seine Institutionen und Repräsentanten. Die Kontrolle, insbesondere

1 Heinig, Budget, Bd. 1, S. 32.

2 Ders., Haushaltskontrolle, S. 672.

3 Ders., Budget, Bd. 1, S. 40.

4 Ebd., Bd. 2; Andel, Finanzwissenschaft, S. 84ff.; Blankart, Finanzen, S. 436ff.; Schwerf, Finanzen, S. 42ff.

5 Bartel, Finanzkontrolle.

wenn sie in unabhängigen, also externen, Rechnungshöfen organisiert ist,⁶ sorgt mithin durch transparente und rechtskonforme Verfahren für Legitimität.⁷ Wenn die Prüfung in erster Linie der »Entschleierung« dient,⁸ fragt sich, welche Rolle sie in einer Diktatur wie dem »Dritten Reich« spielte, das die öffentlichen Finanzen in ein Dunkel hüllte. Auf den ersten Blick arbeitete der im Kaiserreich ins Leben gerufene und in der Weimarer Republik verselbständigte Rechnungshof des Deutschen Reichs im NS-Regime zwar fort, ja, er expandierte sogar personell, und auch der Umfang der Kontrollen nahm zu. Bei genauerem Hinsehen veränderten sich aber seine Aufgaben, Funktion und Stellung grundlegend. Selbst wenn der Rechnungshof im »Dritten Reich« zu einer reinen »Registrier- und Revisionsmaschine« herabgesunken sein sollte,⁹ was zu prüfen sein wird, bleiben drei Fragen: Warum kontrollierte die Prüfungsbehörde weiterhin die Rechnungen und wurde nicht stillgelegt? Welche Funktionen übte sie aus, die für das NS-Regime unverzichtbar waren? Was versprachen sich die Herrschaftsträger, die am Rechnungshof festhielten, von seinen Kontrollen?

Zu den klassischen Aufgaben des Reichsrechnungshofs gehörte die Prüfung der Rechnungen, was für seine Nachfolgebehörde bis heute gilt. Da sich mit der Kontrolle nicht nur die Rechts- und Verwaltungs-, die Finanz- und Sozialwissenschaften mit ihren je eigenen Terminologien und Methoden beschäftigt haben, sondern das Prüfungswesen im Laufe der Jahrzehnte auch wesentliche Änderungen und Erweiterungen erfahren hat, herrscht eine »babylonische Begriffsverwirrung«.¹⁰ Zwar ist es mittlerweile üblich, von »Finanzkontrolle« zu sprechen und darunter die »Gesamtheit aller fachlichen und politischen Einrichtungen und Maßnahmen« zu verstehen, die sich »mit der Prüfung der Finanzgebarung der öffentlichen Hand befassen«;¹¹ doch wirft der Begriff zwei größere Probleme auf: Zum einen wird die Finanzkontrolle nicht allein von Rechnungshöfen ausgeübt. Zum anderen und vor allem umfasst sie Aufgaben, die den Prüfungsbehörden erst mit der Zeit Schritt um Schritt zugewachsen sind. Aus diesen Gründen eignet sich der Terminus, der in den 1980er Jahren kodifi-

6 Schuppert, Staatswissenschaft, S. 728; Bergel, Rechnungshöfe; Blume/Vogt, Design.

7 Luhmann, Legitimation; zur weiteren Differenzierung Heald, Trust.

8 Heinig, Budget, Bd. I, S. V.

9 Ebd., S. 129.

10 Ebd., S. 24; Kahl, Begriff; Kempny, Verwaltungskontrolle.

11 Schäfer, Kontrolle, S. 522; Stern, Staatsrecht, S. 426; ders., Status, S. 15.

ziert wurde,¹² nicht als Analysebegriff für die vorliegende historische Studie. Diese unterscheidet vielmehr zwischen »Kontrolle« oder »Prüfung« auf der einen und »Beratung« auf der anderen Seite.

Bei der Kontrolle handelt es sich dem Grundverständnis nach um eine »Bewertung«, die »in einem Vorgang der Vergleichung eines Ist(werts) mit einem Soll(wert) besteht«.¹³ Davon ausgehend lassen sich nach verschiedenen Merkmalen mannigfache Formen der Kontrolle unterscheiden.¹⁴ Bei der Kontrolle der öffentlichen Finanzen ging es anfangs um eine reine Rechnungsprüfung.¹⁵ Diese kontrollierte die Verwaltung, indem sie deren Rechnungen mitsamt Belegen daraufhin durchsah, ob die Behörden ordnungsgemäß und sparsam gewirtschaftet hatten. So sollten Veruntreuung, Verschwendung oder andere Missstände aufgedeckt und Fehlentwicklungen erkannt werden. Als Verfassungen die Macht der Krone in der konstitutionellen Monarchie beschränkten, trat die Haushaltskontrolle hinzu. Sie verglich den vom Parlament verabschiedeten Etat mit der Haushaltsrechnung der Regierung. Auf dieser Grundlage konnte die Legislative dann die Exekutive für ihre Haushaltsführung förmlich entlasten. Als weiteres Prüfungskriterium gewann mit der Zeit die Wirtschaftlichkeit, also ein möglichst günstiges Verhältnis von Aufwand und Nutzen, an Bedeutung. Erst nachdem sich die Kontrolle von der engen Bindung an die Rechnungen gelöst hatte und auf die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung der öffentlichen Hand ausgedehnt worden war, lässt sich sinnvoll von »Finanzkontrolle« sprechen. Der Weg von der Rechnungsprüfung zur Finanzkontrolle war also lang und verlief alles andere als geradlinig.¹⁶

Die Kontrolle erfolgte stets im Nachhinein, oft in einem erheblichen zeitlichen Abstand zu den geprüften Vorgängen, und erstreckte sich immer auf abgeschlossenes Verwaltungshandeln.¹⁷ Wegen dieses Prinzips der Nachträglichkeit verglichen Kritiker die Tätigkeit des Rechnungsprüfers ironisch mit der eines »Leichenbeschauers«.¹⁸ Jedenfalls ließen sich die Ergebnisse der Prüfung, die idealerweise als Korrektiv in die Aufstellung des nächsten Staatshaushaltsplans eingehen sollten, für diesen Zweck

12 Der Begriff »Finanzkontrolle« wurde erstmals im Gesetz über den Bundesrechnungshof vom 11.7.1985 (BGBl. I S. 1445) kodifiziert. Mühlenkamp, Überlegungen. Er war allerdings schon vorher in Gebrauch, etwa bei Peucker, Grundfragen, S. 17 ff.; dagegen Saemisch, Kontrolle.

13 Kempny, Verwaltungskontrolle, S. 10 ff. (Zitat: S. 16).

14 Schmidt-Aßmann, Verwaltungskontrolle.

15 Zavelberg, Rechnungsprüfung; ders., Jahre.

16 Ders., Rechnungsprüfung.

17 Sigg, Stellung, S. 31 ff.

18 Mutius, Kontrollbedarf, S. 31.

kaum nutzen. Geht man vom klassischen Budgetzyklus aus, der Aufstellung und Verabschiedung sowie Durchführung und Kontrolle des Etats umfasst, dann schloss sich dieser Kreis mit der Prüfung nämlich erst zu einem Zeitpunkt, als längst der Haushalt des kommenden, oft sogar des übernächsten Jahres auf- und festgestellt worden war.

Die augenfälligen Nachteile der Kontrolle glich die Beratung aus.¹⁹ Schaute jene in die Vergangenheit, blickte diese in die Zukunft, indem sie Empfehlungen für Verwaltungshandeln gab, das noch nicht stattgefunden hatte.²⁰ Der Beratungsprozess diente mithin der »Unsicherheitsabsorption« und entlastete zugleich den Beratenen vorübergehend von einem auf ihm lastenden Handlungsdruck.²¹ So lief er zeitlich gesehen auf eine Entschleunigung hinaus, schuf eine Art »Moratoriumssituation«, in der sich Orientierungswissen und Handlungsalternativen erarbeiten ließen.²² Im Unterschied zur Kontrolle, die dem Geprüften grundsätzlich misstraute, baute die Beratung auf dem Vertrauen in die Kompetenz und Neutralität des Beraters auf, ein Vertrauen, das freilich erst erworben werden musste und leicht wieder verspielt war.²³

Da die Beratung besser und schneller zum Ziel führte, wenn sie die Erkenntnisse nutzte, die sich bei den Prüfungen ergeben hatten, lag es nahe, Kontrolle und Beratung entweder institutionell oder zumindest personell miteinander zu verbinden. Doch das war nicht unproblematisch. Denn wenn der Kontrolleur beriet und die von ihm beratene Verwaltung anschließend selbst prüfte, geriet seine »prüferische Unabhängigkeit« in Gefahr.²⁴ Er kontrollierte dann nämlich Handlungen, die er als Folge seiner Beratung wenn auch nicht formell, so doch faktisch mit zu verantworten hatte. Kritiker argumentierten deshalb, Kontrolle und Beratung müssten stets strikt getrennt bleiben. Andere hielten dagegen, dass die Vorteile einer Beratung, die auf Kontrollerfahrungen beruhe, mögliche Nachteile überwögen, zumal oft nicht dieselbe Person oder Abteilung sowohl kontrollierte als auch später beriet, die Empfehlungen rechtlich nicht bindend seien und die Prüfer mit Interessenkonflikten professionell umzugehen wüssten.

19 Fuchs/Mahler, Form; knappe Bemerkungen bei Störring, Beratungsfunktion, S. 15 ff.; Karehnke, Abgrenzung; Miß, Unabhängigkeit, S. 20 ff.; Gesellschaft; zur Sozialfigur des Beraters Schroer, Berater; zum Forschungsstand Markttanner, Verbände- zum Beraterstaat?.

20 Hölscher, Entdeckung; Fuchs, Welt.

21 Fuchs/Mahler, Form, S. 355.

22 Brüsemeister, Beratung (Zitat: S. 260).

23 Schützeichel, Skizzen.

24 Miß, Unabhängigkeit, S. 53 ff. (Zitat: S. 53).

Die Frage, wie sich das Verhältnis von Kontrolle und Beratung konzeptionell, institutionell und personell von den 1920ern bis zum Ende der sechziger Jahre wandelte, bildet den roten Faden des Buches. Es geht von dem Grundgedanken aus, dass sich die Tätigkeit der Rechnungshöfe langfristig betrachtet von der Kontrolle ein Stückweit zur Beratung hin verschob. Mit dieser Entwicklungslinie verschränkte sich eine zweite, politisch nicht minder umstrittene Veränderung. Kontrolle wie Beratung waren institutionell ursprünglich bei der Exekutive angesiedelt und hatten allein deren Zwecken zu dienen. An beiden gewann jedoch die Legislative ein wachsendes Interesse, allein schon, weil sie ihr Budgetrecht, die Haushaltskontrolle eingeschlossen, wirksam wahrnehmen wollte. Sie versuchte deshalb erfolgreich, Kontrolle wie Beratung stärker für ihre Aufgaben zu nutzen. Deshalb verschoben sich auf lange Sicht die Gewichte auch von der Exekutive zur Legislative.

Eine Geschichte des deutschen Rechnungshofs, die das Verhältnis von Kontrolle und Beratung im Wechsel der politischen Systeme des 20. Jahrhunderts beschreibt, gibt es bislang nicht.²⁵ Zwar liegen einige Darstellungen vor, die jedoch entweder die Kontrolle oder die Beratung, nicht aber deren wechselhaftes Mit- und Gegeneinander in historischer Perspektive betrachten. Sie wurden teils von Akteuren oder Zeitgenossen verfasst,²⁶ teils anlässlich von Jubiläen oder in Festschriften publiziert,²⁷ teils in Form einer Monographie oder als Beiträge in größeren Sammelwerken veröffentlicht.²⁸ Die Studien beruhen durchweg auf einer dünnen Materialgrundlage und konzentrieren sich oft mit einem stark normativen Blick auf rechtliche oder organisatorische Fragen. Weiterführende Erkenntnisse erbrachte erst das am Zentralinstitut für sozialwissenschaftliche Forschung der Freien Universität Berlin angesiedelte, von Theo Pirker geleitete Projekt über »Planung und Kontrolle«, das sich in den 1980er Jahren mit »Rechnungshöfen als Gegenstand zeitgeschichtlicher Forschung« befasste.²⁹ In Zusammenarbeit mit dem Bundesrechnungshof entstanden auf Grundlage der seinerzeit allerdings nur lückenhaft verfügbaren Archivbestände einige Studien und Aufsätze, die sich mit

25 Zuletzt Butzer, Auftrag, und die vom Bundesrechnungshof in Auftrag gegebene Explorationsstudie; zum Stand der internationalen Geschichte der Rechnungshöfe Bunn, Sector.

26 Saemisch, Kontrolle; ders., Reichssparkommissar; Bilfinger, Reichssparkommissar; Heinig, Budget, Bd. 1.

27 250 Jahre (2); Kontrolle; 300 Jahre (1).

28 Grupp, Stellung; Klein, Finanzkontrolle; Borzikowsky, Finanzkontrolle.

29 Rechnungshöfe; Autonomie.

dem Reichsrechnungshof in den Jahren der Weimarer Republik³⁰ und des »Dritten Reiches«³¹ sowie mit der Entstehung und Geschichte des Bundesrechnungshofs im frühen Nachkriegsdeutschland beschäftigten.³² In diesen Forschungen, zusammengehalten durch das Konzept der »intermediären regulativen Institutionen«,³³ ging es in historisch-systematischen Analysen um das Spannungsfeld von »Autonomie und Kontrolle«, vor allem um die Institution und das Personal des Reichsrechnungshofs insbesondere in den Jahren des Nationalsozialismus mit Rückblicken auf die Zeit der Weimarer Republik, ferner um die Stellung der Behörde im NS-Herrschaftssystem, ihre Prüfungstätigkeit im sogenannten »Altreich«, vor allem aber in den vom nationalsozialistischen Deutschland annektierten und besetzten Gebieten sowie nicht zuletzt um Kontinuitäten und Diskontinuitäten bei Organisation, Personal und Funktionen im Übergang vom »Dritten Reich« zur Bundesrepublik.

Seit dieser Welle an Beiträgen zum Reichsrechnungshof und seiner Nachfolgebehörde stagnierte die Forschung längere Zeit bzw. basierte, sofern sie weitergeführt wurde, allein auf der bereits vorliegenden Literatur. Das gilt sowohl für die Dissertation von Jens Bögershausen, der die Entwicklung der Finanzkontrolle über die Systemwechsel von 1918, 1933 und 1945 hinweg untersucht,³⁴ als auch für die Studie von Philipp Bergel, welche die Rechnungshöfe verschiedener europäischer Staaten vergleichend in den Blick nimmt,³⁵ für den Beitrag von Hermann Butzer, in dem es um die Tätigkeit und Stellung des Rechnungshofs in der Zeit des »Dritten Reichs« geht,³⁶ sowie für die knappen Überblicke von Alexandra Hissen oder Norbert Berthold Wagner, die noch einmal die langen Entwicklungslinien grob nachzeichnen.³⁷ Auch zahlreiche rechts- oder verwaltungswissenschaftliche Studien, die einzelnen Aspekten der Kontrolltätigkeit der Rechnungshöfe nachgehen, greifen lediglich auf die Forschungsergebnisse

30 Dommach, Reichsrechnungshof; Gilles, Reichsrechnungshof; ders., Ministerialbürokratie.

31 Dommach, Funktionsverlust; ders., Potsdam; Weinert, »Veilchen«; ders., »Sauberekeit«; Gilles/Otto, Beuteverwaltung; Gilles, Besatzungsverwaltung.

32 Sparkommissare; Finanzkontrolle im Spannungsfeld; Weinert, Übergang; Dommach, Gründungsgeschichte; ders., Potsdam; Gilles, Unitarismus; Otto/Weinert, Entwicklung.

33 Autonomie.

34 Bögershausen, Rechnungshöfe.

35 Bergel, Rechnungshöfe.

36 Butzer, Auftrag.

37 Hissen, Jahre; Wagner, Jahre.

der 1980er Jahre zurück.³⁸ Neue Befunde erbringen dagegen die Arbeiten zu den Außenabteilungen des Rechnungshofs in München und Wien,³⁹ die Forschungen zur Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofs,⁴⁰ Arbeiten zum Reichssparkommissar und zum Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung⁴¹ sowie die Studien zur Deutschen Revisions- und Treuhand AG, die seit 1925 erst subsidiär zum Rechnungshof, dann eigenständig die Jahresabschlüsse staatseigener oder mehrheitlich staatsbeteiligter Unternehmen prüfte.⁴² Zuletzt hat Hermann Dommach eine Geschichte des Reichsrechnungshofs in der Zeit des »Dritten Reichs« vorgelegt, die seine Studie »Von Potsdam nach Frankfurt« aus den 1980er Jahren um einige Gesichtspunkte erweitert.⁴³

War die Beschäftigung mit Rechnungshöfen lange Zeit ein »Lieblingskind« der Rechts- und ein »Stiefkind« der Sozialwissenschaften,⁴⁴ hat sich das in den vergangenen Jahren weniger für die deutsche,⁴⁵ mehr indes für die internationale Forschung geändert.⁴⁶ Diese untersucht, angeregt insbesondere durch die Reform und Modernisierung von Staat und Verwaltung im Zeichen des New Public Managements, mit sozialwissenschaftlichen Methoden eine Vielzahl von Themen wie etwa die Rolle der Rechnungshöfe als »Policymaker« oder die Präferenz für bestimmte Prüfungsverfahren,⁴⁷ die Auswahl des Führungspersonals oder dessen Kommunikationsstrategien sowie nicht zuletzt die Wirkung, welche die Tätigkeit der Prüfungsbehörden zeigte.⁴⁸ Die Studien behandeln aktuelle Fragen der Finanzkontrolle vor dem Hintergrund der Debatten über neue Managementtechniken in der öffentlichen Verwaltung, arbeiten meist mit Modellen, die korrelative Zusammenhänge zwischen quantifizierbaren Variablen untersuchen, und liefern deshalb begrenzte, dafür aber empirisch valide Ergebnisse. Auch wenn sich diese Studien wegen ihrer Erhebungsmethoden, meist Interviews oder teilnehmende Beobachtungen, für

38 Genannt seien hier nur Finanzkontrolle im Wandel und Degenhart, Kontrolle.

39 Heydenreuter, Finanzkontrolle; Karner, Rechnungshof.

40 Störing, Beratungsfunktion.

41 Butzer, Reichssparkommissar; Dommach, Reichssparkommissar.

42 Pega, Tätigkeit; Pothmann, Wirtschaftsprüfung.

43 Dommach, Staatsfinanzen.

44 So die noch immer zutreffende Kritik von Diederich, Institution, und zuletzt von Seyfried, Stiefkind.

45 Als Beispiel Seyfried, Unabhängigkeit.

46 Seyfried, Rechnungshöfe; Johnsen, Audit.

47 Grasso/Sharkansky, Auditing; Justesen/Skærbæk, Auditing; Funnell/Wade, Credibility.

48 Seyfried, Fox; Bringselius, Dissemination; Hatherly/Parker, Performance; Morin, Auditors (1); dies., Auditors (2).

historische Analysen nur unter Vorbehalt nutzen lassen, bieten sie doch wichtige Anregungen und werfen weiterführende Fragen auf.

Die vorliegende Untersuchung, die sich mit dem deutschen Rechnungshof im Spannungsfeld von Kontrolle und Beratung befasst, handelt von einer Institution, deren Ordnungs- und Orientierungsleistungen maßgeblich dazu beigetragen haben, das Funktionieren der öffentlichen Finanzen und über diese hinaus des Staates zu gewährleisten sowie dessen Finanzpolitik zu legitimieren. Sie betrachtet die Geschichte der Kontrollbehörde epochenübergreifend und stellt die Jahre des »Dritten Reichs« in längerfristige Entwicklungen, vermeidet so seine »Verinselung« (Broszat) und interessiert sich für das Verhältnis von Kontinuitäten und Brüchen. Das geschieht erstens für einen begründet ausgewählten Zeitraum, zweitens eingebettet in breitere historische Kontexte und drittens auf der Grundlage eines heuristisch fruchtbaren theoretisch-methodischen Ansatzes.

Um die Veränderungen des Rechnungshofs im Wechsel der politischen Systeme zu verfolgen, ist erstens ein weiterer zeitlicher Rahmen erforderlich, als ihn die Forschung bislang zumeist gewählt hat. Nur dann lassen sich Kontinuitäten über alle politischen, wirtschaftlichen und sozialen Einschnitte hinweg verfolgen, Diskontinuitäten genauer einordnen und das Verhältnis beider präziser ausloten. Sinnvollerweise wird der Zeitraum nicht von den wechselnden politischen Regimen oder von einzelnen Schwellenjahren her bestimmt, deren Einflüsse es gleichwohl zu untersuchen gilt, sondern von den rechtlichen Regelungen, welche sowohl die Organisation als auch die Aufgaben und Arbeitsweisen der Prüfungsbehörde festgelegt haben. Daher bietet sich als Untersuchungszeitraum die Geltungsdauer der Reichshaushaltsordnung an. Ende 1922 beschlossen und zu Beginn des Jahres 1923 in Kraft gesetzt, löste sie den Rechnungshof des Deutschen Reichs institutionell von der Preußischen Oberrechnungskammer, organisierte ihn als eine von der Reichsregierung unabhängige oberste der Reichsbehörde und wies ihm eine Reihe neuer Aufgaben zu. In den folgenden Jahrzehnten änderten mehrere Novellen wichtige Bestimmungen der Reichshaushaltsordnung und passten diese nicht zuletzt an die politischen Verhältnisse der nationalsozialistischen Diktatur an. Nach dem Krieg blieb das Regelwerk in der am 8. Mai 1945 geltenden Fassung in den drei Westzonen und in der Bundesrepublik in Kraft, bis es im Zuge der Haushaltsrechtsreform der Großen Koalition 1969 durch die Bundeshaushaltsordnung abgelöst wurde. Diese stellte die Arbeit des Bundesrechnungshofs auf eine neue Grundlage, indem sie seine Zuständigkeiten und Aufgaben erweiterte. Die fast fünf Jahrzehnte, in denen die Reichshaushaltsordnung über alle politischen Systembrüche hinweg galt,

stecken einen sinnvollen zeitlichen Rahmen für eine Untersuchung der Entwicklung des Rechnungshofs ab.

Eine Geschichte der Finanzkontrollbehörde bedarf zweitens der historischen Kontextualisierung im Licht der aktuellen Forschung. Das kann hier nur angedeutet werden. Da der Rechnungshof im Grundsatz alle Einnahmen und Ausgaben prüfte, die über den zentralen Haushalt abgerechnet wurden, bilden seine Prüfungsberichte, insbesondere die jährlich erstellten »Denkschriften und Bemerkungen«, nicht nur eine Art Mikrokosmos des Staates ab, sondern spiegeln auch die sich immer weiter spannenden Aktivitäten der öffentlichen Hand wider. Sie sind deshalb eine ergiebige Quelle für die Geschichte des 20. Jahrhunderts und erlauben es, jene des Rechnungshofs nicht als eine eng geführte Behördengeschichte zu schreiben, sondern mit ihr wichtige Merkmale und zentrale Probleme von vier politischen Regimen in den Blick zu nehmen.

Notwendig ist deshalb nicht nur die Einbettung in den Wandel von Staatlichkeit im 20. Jahrhundert,⁴⁹ sondern auch in die allgemeine Geschichte von Weimarer Republik und »Drittem Reich«, alliierter Besatzungsherrschaft und früher Bundesrepublik.⁵⁰ Relevant für die Geschichte der Prüfungsbehörde in den Jahren der Weimarer Republik sind etwa Überlegungen, die Jahre nach 1918 als Nachkriegszeit zu deuten und so davon auszugehen, dass die Folgen des Krieges die erste deutsche Republik und mit ihr den Rechnungshof nachhaltig geprägt haben.⁵¹ Neuere Interpretationen sehen die Weimarer Jahre durch einen Kampf zwischen unterschiedlichen politischen Ordnungsvorstellungen, vor allem zwischen demokratischen und diktatorischen, gekennzeichnet. Diese Auseinandersetzung habe mit der Erosion staatlicher Autorität im Ersten Weltkrieg eingesetzt und ihr Ende erst in der nationalsozialistischen Diktatur gefunden.⁵² Beide Ansätze relativieren aus unterschiedlichen Blickwinkeln die klassischen Zäsuren der Jahre 1918 und 1933 und heben außerdem die Instabilität des Weimarer Staates sowie sein begrenztes politisches Ordnungsvermögen hervor. Dagegen ist in jüngster Zeit vor dem Hintergrund einer sich neu orientierenden, prozessual gedachten Demokratiegeschichte argumentiert worden, es gelte, »die Ambivalenzen der Weimarer Demokratiegeschichte, das Doppelgesicht von Krise

49 Reinhard, *Geschichte; Staatsaufgaben*.

50 Man denke an Überblicksdarstellungen etwa von Herbert, *Geschichte; Büttner, Weimar*; Herbert, *Reich*; Evans, *Reich*; Benz, *Deutschland*; Conze, *Suche*.

51 Stibbe, *Germany*; Schumann, *Nachkriegsgesellschaft*; dazu schon Lernen sowie die Arbeiten des SFB 437 *Kriegserfahrungen: Kriegserfahrungen*.

52 McElligott, *Rethinking*.

und Resilienz, Fragilität und Normalität« gründlicher auszuloten.⁵³ Diese Debatten liefern wichtige Anhaltspunkte für die historische Einordnung des Reichsrechnungshofs. Lohnend und weiterführend ist außerdem die Diskussion über den »prekären Staat« bzw. die »Neue Staatlichkeit« nach 1933, die den Akzent weg von der bislang betonten Dysfunktionalität polykratischer Strukturen im »Dritten Reich« verschiebt. Zu fragen wird sein, ob und wie sich der Rechnungshof in diese neue Sicht des NS-Regimes einfügt.⁵⁴ Ferner gilt es im Einklang mit der aktuellen Forschung, die Jahre des Zweiten Weltkriegs stärker in die Analyse einzubeziehen, erweist sich dieser doch als die »zentrale Kategorie für die Analyse des nationalsozialistischen Deutschland« und damit auch für die Rolle der Prüfungsbehörde im NS-System.⁵⁵ Endlich sind, wiederbelebt durch die Diskussion über »Das Amt« und die Forschungen zur Geschichte von Ministerien und Behörden in der Zeit des Nationalsozialismus,⁵⁶ die Debatten über administrative und personelle, funktionale wie mentale Kontinuitäten und Diskontinuitäten zwischen dem »Dritten Reich« und der Bundesrepublik sowie die Herausbildung eines demokratischen politischen Systems und einer liberalen, pluralistischen Gesellschaft in Westdeutschland für die Entstehung und Einordnung des Bundesrechnungshofs instruktiv.⁵⁷

Notwendig ist darüber hinaus, die Geschichte des Rechnungshofs mit der Geschichte der öffentlichen Finanzen zu verknüpfen,⁵⁸ speziell mit den Studien zur nationalsozialistischen Aufrüstungs- und Kriegsfinanzierung oder zur bundesdeutschen Finanzpolitik,⁵⁹ aber auch mit der Entwicklung von Bürokratie und Beamtenschaft,⁶⁰ dem breiten Feld von Arbeiten, die sich der deutschen Besatzungspolitik sowie der Ausplünderung und Verfolgung von Minderheiten in den Jahren des »Dritten Reiches«

53 Müller, »Whig Interpretation«, S. 443; Normalität; Übersicht bei Hung, Politics.

54 Staat; Hachtmann, Staatlichkeit; Kommissare.

55 Herbst, Deutschland (Zitat: S. 9); Herbert, Geschichte, S. 393 ff.; ders., Reich; Echternkamp, Reich, S. 135 ff.; allgemein zur Bedeutung von Kriegen Langewiesche, Lehrer.

56 Conze, Amt; Mentel, Debatte; Ämter und ihre Vergangenheit im »Dritten Reich«; Bajohr/Hürter, Auftragsforschung; Ämter und ihre Vergangenheit; zum Stand der Forschung Mentel/Weise, Behörden.

57 Wandlungsprozesse.

58 Als Überblick Ullmann, Steuerstaat.

59 Tooze, Ökonomie; umstritten Aly, Volksstaat; zuletzt dazu Banken, Steuerstaat; Ullmann, Steuerstaat; ders., Abgleiten.

60 Caplan, Government; Middendorf, Ermächtigungen.

widmen,⁶¹ sowie nicht zuletzt mit spezielleren Studien etwa zu Korruption oder Skandal.⁶² Kurzum: Eine Geschichte des Rechnungshofs kann nur als Teil der deutschen Geschichte des 20. Jahrhunderts geschrieben werden. Doch dürfen darüber die transnationalen Verflechtungen und grenzüberschreitenden Transfers bei Personal, Organisation oder Prüfungspraktiken nicht aus dem Blick geraten.⁶³ Das gilt insbesondere für die internationalen Netzwerke der Kontrollexperten in der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg oder für die Durchsetzung von Organisationsformen und Prüfungspraktiken der deutschen Finanzkontrolle in »Hitlers Imperium«, aber auch für die Vor- und Wirkungsgeschichte der »International Organization of Supreme Audit Institutions« (INTOSAI), die seit 1953 einen institutionalisierten Rahmen für den Wissenstransfer in Kontrollfragen zur Verfügung stellt, und nicht zuletzt für die Mitarbeit von bundesdeutschen Prüfern in europäischen Institutionen wie EWG oder Euratom.

Drittens darf eine Geschichte des Rechnungshofs nicht lediglich die klassische Verwaltungsgeschichte mit ihrem Schwerpunkt auf rechtlichen und organisatorischen Fragen fortschreiben.⁶⁴ Als Kontrollorgan wies der Rechnungshof sowohl Merkmale einer Organisation als auch einer Institution auf.⁶⁵ Aus forschungspragmatischen Gründen wird hier die institutionelle Seite stärker in den Blick genommen, ohne die organisatorische darüber zu vernachlässigen. Dafür bietet sich die Institutionentheorie, insbesondere die Theorie politischer Institutionen an.⁶⁶ Indem sie handlungs- und systemtheoretische Konzepte, also »Agency« und »Structure«, miteinander verschränkt, eröffnet sie lohnende Forschungsperspektiven.⁶⁷

61 Mazower, *Imperium*; Kilian, *Krieg*; Kuller, *Bürokratie*.

62 Engels, *Geschichte*; Geld; Klein, *Korruption*; Bajohr, *Parvenüs*; Darge, *Korruption*; Engels, *Korruption*.

63 Heinig, *Budget*, Bd. 1, S. 40ff.; Bergel, *Rechnungshöfe*; für die Weimarer Jahre allgemein jetzt *Weimar*.

64 Vgl. etwa die einschlägigen Bände der *Deutschen Verwaltungsgeschichte*; dagegen etwa die Überlegungen bei Ende, *Verwaltungen*.

65 Gukenbiehl, *Institution*, der dann aber die Unterschiede akzentuiert; zur Seite der Organisation Kühl, *Organisationen*; zu möglichen Forschungsperspektiven *Kreuzfeuer*.

66 Middendorf, *History*; Löffler, *Institutionengeschichte*; Wildt, *Generation*, S. 26f. Als Alternative, die in der Literatur diskutiert wird, käme die »Principal-Agent-Theorie« infrage. Wenzler, *Institutionenökonomik*. Doch gibt es manche Einwände, etwa die, ob der Rechnungshof überhaupt als Agent gelten könne oder man nicht von mehreren Prinzipal-Agent-Beziehungen ausgehen müsse. Dazu Seyfried, *Unabhängigkeit*, S. 22ff. Vor allem aber käme nur ein Teil der Aspekte in den Blick, welche die Institutionentheorie abdeckt.

67 Melville, *Institutionen*; *Institutionen*; Blänkner, *Überlegungen*.

Im Kontext der sozialwissenschaftlichen Institutionentheorie, die Institutionen als »relativ auf Dauer gestellte, durch Internalisierung verfestigte Verhaltensmuster und Sinngebilde mit regulierender und orientierender Funktion« versteht,⁶⁸ lässt sich der Rechnungshof als eine politische Institution begreifen und untersuchen. Bei politischen Institutionen handelt es sich um »Regelsysteme der Herstellung und Durchführung verbindlicher, gesamtgesellschaftlicher Entscheidungen und Instanzen der symbolischen Darstellung von Orientierungsleistungen einer Gesellschaft«.⁶⁹ Sie sind zunächst einmal rationale, für bestimmte Zwecke gegründete und nach Effizienzkriterien arbeitende Organisationen.⁷⁰ Jedoch erbringen sie darüber hinaus nach außen Ordnungs- wie Orientierungsleistungen und bestimmen nach innen das Handeln der Mitglieder, indem sie diese auf bestimmte Leitideen oder Leitbilder verpflichten.⁷¹ Diejenigen Faktoren, die eine Institution erst zu einer solchen machen, lassen sich unter dem Begriff der »institutionellen Konfiguration« zusammenfassen.⁷² Fragt man nach dem Zusammenspiel und Gegeneinander von Institutionen, kommen die »institutionellen Arrangements« in den Blick.⁷³ Beide, »institutionelle Konfiguration« wie »institutionelles Arrangement«, wirken als interne Anstöße und externe Impulse beim Wandel von Institutionen zusammen.⁷⁴

Die Institutionentheorie eröffnet weiterführende Forschungsperspektiven für eine Geschichte des Rechnungshofs. Sie bricht mit dem Verständnis der Behörde als eines essenzialistischen Gebildes, das unabhängig von den Akteuren existiert und eine eigene Geschichte besitzt. Stattdessen rückt die Theorie unter dem Aspekt der »institutionellen Konfiguration« die sozialen Praktiken in den Mittelpunkt, welche die Institution Rechnungshof überhaupt erst entstehen ließen und sie perpetuieren. So lässt sich dieser als ein durch die Prüfungspraktiken der Akteure verfestigtes, auf Dauer und Stabilität ausgelegtes Sinnsystem begreifen, das für festgelegte Adressaten spezifische Kontrollleistungen erbringt. Diese beruhen auf einer Reihe von Merkmalen wie Unabhängigkeit oder Neutralität und bedienen sich, um erfolgreich zu sein, verschiedener Ressourcen, zu denen vorrangig Sachverstand und Autorität, aber auch echte und er-

68 Göhler, Institutionen, S. 22.

69 Ders., Zusammenhang, S. 26.

70 Vgl. auch die Überlegungen bei Seibel, Verwaltung, S. 31 ff.

71 Göhler, Politische Institutionen, S. 40 ff.

72 Ders., Zusammenhang, S. 28.

73 Ebd.

74 Göhler, Institutionen; Politische Institutionen.

fundene Traditionen gehören. Zugleich richtet sich das Interesse auf die Binnenverhältnisse des Rechnungshofs, auf die sozialen Beziehungen der Mitglieder und deren Integration durch Leitbilder wie Ordnungsgemäßheit, Sparsamkeit oder Wirtschaftlichkeit, allgemeiner: durch eine spezifische Institutionskultur.⁷⁵ Diese ist den Akteuren einerseits vorgegeben und wird von ihnen andererseits – in unserem Fall bei den Prüfungen – stets neu hervorgebracht. So geraten die innerbetrieblichen Kommunikationsformen ebenso in den Blick wie die sozial präformierten Haltungen und Wertvorstellungen des Personals. Ferner hilft die Theorie, Institutionen wie den Rechnungshof als »Vermittlungsinstanzen kultureller Sinnproduktion« zu begreifen und zu analysieren.⁷⁶ Wie andere Institutionen erbringt er symbolisch vermittelte Ordnungs- und Orientierungsleistungen, die menschliches Verhalten strukturieren. Das geschieht einerseits, indem die Kontrolle auf verschiedene Weisen sicherstellt, dass im Bereich der staatlichen Finanzen geregelte Verfahren eingehalten und Verantwortlichkeiten gewahrt werden, allgemeiner: Macht eingehegt und deren Missbrauch aufgedeckt wird. Andererseits rücken die Orientierungsleistungen des Rechnungshofs jene Symbole in den Vordergrund, die dazu beitragen, den Bestand und das Funktionieren politischer Systeme zu garantieren. So symbolisiert die Kontrolle der Haushaltsrechnung als eine der zentralen Aufgaben der Prüfungsbehörde nicht nur die Ordnungsgemäßheit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und damit die Solidität der öffentlichen Finanzen, sondern darüber hinaus auch die Gewährleistung von Ordnung durch den Staat.⁷⁷ Soweit die Ordnungs- und Orientierungsleistungen, die der Rechnungshof anbietet, auf Zustimmung stoßen, übt die Prüfungsbehörde, der wirksame Sanktionsmittel fehlen, »weiche« Macht aus, sodass ihre Kontrolle unterschiedliche Wirkungen zeitigt.⁷⁸ Endlich interessieren die »institutionellen Arrangements«, in welche der Rechnungshof eingebunden war. Das gilt auf der einen Seite für den Komplex der Finanzinstitutionen, die durch den öffentlichen Haushalt finanzielle Ressourcen mobilisierten und diese für politische Ziele einsetzten, auf der anderen Seite für jene vielfältigen Verflechtungen mit anderen politischen Institutionen, die der Kontrolle des Rechnungshofs unterlagen, da sie aus öffentlichen Mitteln finanziert wurden. Damit kommen die geprüften Reichs- bzw. Bundesbehörden als Objekte von

75 Berger, Organisationskultur; Löffler, Institutionengeschichte; Becker, Überlegungen; Fisch, Verwaltungskulturen.

76 Rehberg, Institutionen, S. 57.

77 Anter, Schatten; Überlegungen zum Begriff »Ordnung« bei Münkler, Ordnung.

78 Dimensionen; Vorländer, Macht; ders., Deutungsmacht.

Kontrollen ebenso in den Blick wie der »Eigen-Sinn« ihrer Beamten als Akteure in einem ritualisierten Prüfungsverfahren.⁷⁹

Die hier präsentierte Geschichte des deutschen Rechnungshofs beruht auf einer breiten Grundlage an ungedruckten und gedruckten Quellen. Unverzichtbar für die Jahre bis 1945 sind die gut geführten, allerdings wegen Bombenschäden und gezielten Aktenvernichtungen im Frühjahr 1945 nicht lückenlosen Unterlagen des Rechnungshofs des Deutschen Reichs im Bundesarchiv Berlin-Lichterfelde.⁸⁰ Hier liegen auch die Nachlässe von Präsident Heinrich Müller und Vizepräsident Fritz Mussehl, während sich der Nachlass Moritz Saemischs im Bundesarchiv Koblenz befindet. Die Akten der Preußischen Oberrechnungskammer im Geheimen Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz in Berlin-Dahlem ergänzen diese Kernbestände. Für eine vergleichende Untersuchung der Außenabteilungen des Reichsrechnungshofs bieten sich wegen der guten Überlieferung die Akten im Bayerischen Hauptstaatsarchiv München, im Generallandesarchiv Karlsruhe und im Staatsarchiv Hamburg an. Auskunft über die Tätigkeit des Reichsrechnungshofs sowie Konflikte mit Ministerien, anderen Reichsbehörden und Parteiorganen geben die Bestände der Reichskanzlei sowie der Reichsministerien der Finanzen, des Inneren, für Rüstung und Kriegsproduktion, für Volksaufklärung und Propaganda, für die besetzten Ostgebiete sowie des Reichswirtschafts-, Reichsjustiz- und Reichsverkehrsministeriums im Bundesarchiv Berlin-Lichterfelde. Hier befinden sich auch die Akten des Beauftragten für den Vierjahresplan, der Haupttreuhandstelle Ost, des Reichssicherheitshauptamts, des Volksgerichtshofs, der Feindvermögensverwaltung in den besetzten Niederlanden, der Reichsbank, der Deutschen Revisions- und Treuhand AG, des Deutschen Gemeindetags, des Deutschen Roten Kreuzes und die Unterlagen des ehemaligen Document Centers sowie des Reichsschatzmeisters der NSDAP, des SS-Wirtschaftshauptamts, des Persönlichen Stabs Reichsführer-SS und des Hauptamts für Kommunalpolitik. Einiges Material gibt es außerdem im Politischen Archiv des Auswärtigen Amts in Berlin, im Preußischen Geheimen Staatsarchiv in den Akten des Finanz-, Justiz- und Landwirtschaftsministeriums, im Archiv der Max-Planck-Gesellschaft in Berlin-Dahlem, im Stadtarchiv Potsdam sowie im Bundesarchiv-Militärarchiv Freiburg in der Überlieferung der Reichswehr bzw. der Wehrmacht. Weil der Reichsrechnungshof auch in

79 Lindenberger, Eigen-Sinn; Pentland, Numbers; Power, Society.

80 Dazu S. 338 sowie die Berichte der ehemaligen Pg X 3 RH vom 26.7.1945 und der ehemaligen Pg St und B der OK vom 7.8.1945, BAB R 2301/8420. Überliefert sind insgesamt noch gut 13.000 Faszikel.

den vom nationalsozialistischen Deutschland annektierten oder besetzten Gebieten prüfte, sind die Bestände im Österreichischen Staatsarchiv und im Archiv des Österreichischen Rechnungshofs in Wien, die Akten des Reichsprotektors für Böhmen und Mähren im tschechischen Nationalarchiv in Prag, die Überlieferung der Regierung des Generalgouvernements im Archiv der Neuen Akten in Warschau, außerdem die Unterlagen in den Staatsarchiven von Lodz und Kattowitz, Krakau und Posen, Breslau und Warschau sowie die Unterlagen im Moskauer Sonderarchiv einschlägig.

Für die Zeit nach 1945 sind die Akten des Bundesrechnungshofs und des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung im Bundesarchiv Koblenz, ferner im Historischen sowie im Zwischen- und Verschlusssachenarchiv des Bundesrechnungshofs in Bonn von zentraler Bedeutung; hier finden sich auch einige Personalakten. Weiter führen für die Jahre der alliierten Besatzung die Unterlagen der britischen Behörden in den National Archives Kew/London und der amerikanischen Administration in den National Archives Washington, die Akten im Bundesarchiv Koblenz, Staatsarchiv Hamburg, Bayerischen Hauptstaatsarchiv München, Hauptstaatsarchiv Stuttgart, Generallandesarchiv Karlsruhe, Staatsarchiv Freiburg sowie im Archiv des Instituts für Zeitgeschichte und des Landesrechnungshofs NRW. Einschlägig sind auch die Unterlagen des Bundespräsidial- und des Bundeskanzleramts sowie der Bundesministerien der Finanzen, des Inneren, der Justiz, für Wirtschaft, für Arbeit, für Bildung und Wissenschaft, für Raumordnung und Bau, für wirtschaftliche Zusammenarbeit sowie für das Post- und Fernmeldewesen im Bundesarchiv Koblenz. Hier liegen außerdem wichtige Personalakten und weitere Nachlässe. Das Bundesarchiv-Militärarchiv Freiburg verwahrt die Akten des Bundesministeriums der Verteidigung sowie des Bundesamts für Wehrtechnik und Beschaffung, das Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestags die Protokolle des Haushaltsausschusses. Weiteres Material findet sich im Archiv der sozialen Demokratie in Bonn, im Archiv für Christlich-Demokratische Politik in St. Augustin und in den Beständen des Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Politik.

Außer den ungedruckten sind gedruckte Quellen für die Studie von Belang. Dazu zählen für die Jahre bis 1945 vor allem die Akten der Reichskanzlei, die Protokolle des Preußischen Staatsministeriums und die Stenographischen Berichte über die Verhandlungen des Deutschen Reichstags sowie des Ausschusses für den Reichshaushalt, die Niederschriften über die Sitzungen des Reichsrats, außerdem die Akten der Parteikanzlei der NSDAP, die NS-Pressenanweisungen und die Tagebücher von Joseph

Goebbels. Für die Zeit nach 1945 wird auf die Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik, die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, die Plenarprotokolle des Deutschen Bundestags und die Kurzprotokolle des Haushaltsausschusses sowie die Editionen der Akten des CDU-Bundesvorstands, der CDU/CSU-Fraktion und der CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag zurückgegriffen. Schließlich enthalten für die Zeit vor und nach 1945 die Publikationen in finanz-, rechts- und verwaltungswissenschaftlichen Zeitschriften sowie die Artikel in den gängigen Tages- und Wochenzeitungen wichtige Informationen.

Das Buch ist chronologisch-systematisch aufgebaut. Im *ersten Kapitel* geht es um die Anfänge einer effizienten Kontrolle im Übergang vom Kaiserreich zur Weimarer Republik bis zur Verabschiedung der Reichshaushaltsordnung. Von 1922 bis 1938 drückte Moritz Saemisch als Präsident dem Reichsrechnungshof und als Chefpräsident der Preußischen Oberrechnungskammer seinen Stempel auf. Davon handelt das *zweite Kapitel*. Im *dritten Kapitel* geht es darum, ob es gelang, die Beauftragung Saemischs als Reichssparkommissar zu verstetigen und zu institutionalisieren, die Prüfungstätigkeit des Rechnungshofs zu modernisieren und zu beschleunigen sowie die Balance zwischen Exekutive und Legislative zu halten. Das *vierte Kapitel* fragt, wie sich der Übergang von der Republik zur Diktatur auf Organisation, Arbeit und Einfluss der Prüfungsbehörde auswirkte, das *fünfte Kapitel*, wie sich der Reichsrechnungshof in das nationalsozialistische Herrschaftssystem einfügte und welche Konflikte er mit Reichsressorts und Parteiorganen um das Prüfungsrecht ausfocht. Welche Einschränkungen als Kontrollbehörde der Rechnungshof während des Zweiten Weltkriegs erfuhr, ob er seinen Einfluss im besetzten Europa ausweiten konnte und wie er im »totalen Krieg« an Auskämaktionen mitwirkte sowie die Korruption zu bekämpfen versuchte, ist Gegenstand des *sechsten Kapitels*. Nach 1945 geriet die Kontrolle in den Strudel der deutschen Teilung. Das *siebte Kapitel* zeichnet nach, wie unterschiedlich einerseits in der DDR, andererseits in den Westzonen und der Bundesrepublik Kontrolle wie Beratung sich entweder von den Praktiken des Reichsrechnungshofs absetzten oder in dessen Tradition stellten. Von dem Einschnitt, den der Präsidentenwechsel des Jahres 1957 markierte, handelt das *achte Kapitel*. Es berichtet von den Versuchen, den Rechnungshof als »vierte Gewalt« im politischen System der Bundesrepublik zu etablieren und von den heftigen Auseinandersetzungen, welche diese Bestrebungen auslösten, bis hin zu den Überlegungen, Kontrolle und Beratung wieder zu trennen. Das *neunte Kapitel* beschreibt die Entstehung der Bundeshaushaltsordnung und analysiert ihre Auswirkungen auf die

Tätigkeit des Bundesrechnungshofs. Die damit eingeleitete Neupositionierung der Prüfungsbehörde schloss das neue Bundesrechnungshofgesetz von 1985 vorläufig ab. Der *Schluss* trägt die wichtigsten Ergebnisse der Untersuchung zusammen.

I. Die Neuordnung der Kontrolle in der Weimarer Republik

Der Rechnungshof des Deutschen Reichs knüpfte an die lange Tradition der Rechnungsprüfung in Preußen an.¹ Doch erwies sich diese Kontinuität, die in der 1714 eingerichteten Generalrechnungskammer institutionalisiert worden und in die Prüfungspraxis der Preußischen Oberrechnungskammer eingeschrieben war, immer stärker als ein Hemmschuh bei der Herausbildung einer selbständigen Prüfungsbehörde für das Deutsche Reich. Erst in der frühen Weimarer Republik gelang mit der Einführung der Reichshaushaltsordnung eine Neugestaltung der Kontrolle.

a) Preußische Traditionen und das Erbe des Krieges

Das Deutsche Kaiserreich kannte keine selbständige Kontrollbehörde. Vielmehr blieb die Rechnungsprüfung bis in die Weimarer Zeit »ein stets erneuertes Provisorium«.² Dieses ging auf ein Gesetz des Norddeutschen Bundes von 1868 zurück, das die Kontrolle des Bundeshaushalts für die Jahre 1867 bis 1869 der Preußischen Oberrechnungskammer unter der Bezeichnung »Rechnungshof des Norddeutschen Bundes« übertragen hatte.³ Abgesehen davon, dass sich die Oberrechnungskammer und das Rechnungswesen Preußens eines guten Rufs erfreuten und für viele Staaten Modellcharakter besaßen,⁴ entsprang diese Regelung pragmatischen Gründen, denn eine solche provisorische Lösung vermied, dass sich der Konflikt um die Ausgestaltung der preußischen Verfassung von 1850 im Norddeutschen Bund fortsetzte.

1 Hertel, Ober-Rechnungskammer; Walter, Ober-Rechnungskammer; Dittfurth, Geschichte; Theel, Prüfung; Vocke, Rechnungshof; zum Sitz der Oberrechnungskammer in Potsdam Zavelberg, Sitz.

2 Brodersen, Rechnungsprüfung, S. 200.

3 Gesetz, betr. die Kontrolle (sic) des Bundeshaushalts für die Jahre 1867 bis 1869 vom 4.7.1868, BGBl. Nordd. Bund S. 433; Einzelheiten bei Thrän, Kontrolle (sic).

4 Zum Folgenden Brodersen, Rechnungsprüfung.

Im preußischen Verfassungskonflikt wurde zwar vorrangig um das Budgetbewilligungsrecht des Abgeordnetenhauses gestritten,⁵ doch spielte auch die Frage der Kontrolle des Haushalts eine wichtige Rolle. Ohne die Prüfungserkenntnisse der Oberrechnungskammer konnte der Landtag nämlich die öffentlichen Finanzen nicht wirksam überwachen.⁶ Deshalb stand seit 1850 ein Gesetz an, das die Zuständigkeiten der Rechnungskammer genauer regeln musste, wie es Art. 104 Abs. 3 der Verfassungsurkunde in Aussicht gestellt hatte. Das »vorbehaltene Gesetz«, wie es deshalb genannt wurde, sollte die Rechnungs- und Verwaltungskontrolle, die der Rechnungskammer oblag, um eine Verfassungskontrolle erweitern. Darin lag politischer Sprengstoff, ging es doch darum, wie weit die Prüfungsbehörde künftig dem Landtag zuarbeiten sollte und dieser damit Einblick in die Tätigkeit, vor allem aber auch in die Mängel der Verwaltung erhielt. Da König und Regierung nach dem monarchischen Prinzip die Exekutive, eingeschlossen die Rechnungskontrolle, als Prärogative der Krone ansahen, fand sich bis Anfang der 1870er Jahre keine gesetzliche Regelung, die dem Landtag zu mehr Rechten verholfen hätte.⁷

Nachdem unter dem Eindruck der Erfolge der Regierung Bismarck in der nationalen Frage die Indemnitätsvorlage den Verfassungskonflikt 1866 beigelegt hatte, war die Neigung gering, es im Norddeutschen Bund erneut zu einer Auseinandersetzung um das Budgetrecht des Parlaments und die Rechnungsprüfung kommen zu lassen. Die Übertragung der Rechnungskontrolle des Bundes auf die Oberrechnungskammer, die 1870 und 1871 auf den jeweils laufenden Haushalt ausgedehnt wurde, kam deshalb der Regierung wie der nationalliberalen Mehrheit im Reichstag entgegen.⁸ Aus mehreren Gründen bot es sich dann an, das Provisorium auch für das neu gegründete Deutsche Reich zu übernehmen. Zum einen fußte die Reichsverfassung ohnehin auf jener des Bundes.⁹ Zum anderen sprach einiges dafür, die Verwaltungsstrukturen des Reiches und seines größten Gliedstaates möglichst ähnlich zu gestalten.¹⁰ Schließlich erfüllte das preußische Oberrechnungskammergesetz 1872 doch noch den Verfassungsauftrag von 1850. Es passte die Rechnungsprüfung in den konstitutionellen Rahmen ein und zog damit einen Schlussstrich unter den lang-

5 Friauf, Staatshaushaltsplan, S. 235 ff.

6 Vocke, Rechnungshof, S. 502 ff.

7 Wittrock, Taler, S. 103 ff.; ders., Parlament; ders., Bundesrechnungshofgesetz, S. 156 ff.; Schmökel, Entstehung, S. 19 ff.

8 Vocke, Rechnungshof, S. 515 ff.

9 Ullmann, Kaiserreich, S. 31 ff.

10 Verwaltungsgeschichte, Bd. 3; Morsey, Reichsverwaltung.

jährigen Streit um Stellung wie Aufgaben der Prüfungsbehörde.¹¹ Doch fiel das Gesetz weit hinter die Forderungen der Liberalen zurück, da es die parlamentarische Haushaltskontrolle nicht ausgestaltete.¹² Dennoch blieben seine Bestimmungen in den nächsten Jahrzehnten zusammen mit dem Regulativ über den Geschäftsgang bei der Oberrechnungskammer aus dem Jahr 1873 und dem Staatshaushaltsgesetz von 1898 für Rechtsstellung, Aufgaben und Organisation der Behörde maßgebend. Damit war zugleich der »Endpunkt der institutionellen Entwicklung der preußischen Rechnungsprüfung« erreicht.¹³

Nach der Gründung des Deutschen Reiches gab es zahlreiche Anläufe, dem neuen Staat zu einer selbständigen Rechnungsprüfungsbehörde zu verhelfen. Doch scheiterten diese stets an den unüberbrückbaren Gegensätzen zwischen Regierung und Reichstag, insbesondere wenn sie sich mit der Frage eines sogenannten »Komptabilitätsgesetzes« verquickten.¹⁴ Ein solches Gesetz hätte die Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben des Reiches umfassend geregelt, dabei aber die Grundsatzfrage erneut aufgeworfen, ob die Kompetenzen des Reichstages erweitert werden sollten oder nicht.¹⁵ Deshalb wurde der Kontrollauftrag an die Oberrechnungskammer nunmehr unter der Bezeichnung »Rechnungshof des Deutschen Reichs« Jahr für Jahr verlängert, ehe die Reichskontrollgesetze von 1910 und 1915 zu mehrjährigen Mandaten führten.¹⁶ Diese verabschiedete der Reichstag meist ohne längere Debatten, bisweilen aber doch mit der dringenden Forderung an die Reichsleitung, anstelle des Provisoriums – ein »alter Bekannter«, wie es im Parlament mittlerweile genannt wurde – endlich ein Gesetz zur Kontrolle der Rechnungen vorzulegen.¹⁷

Nicht erst im Rückblick fällt es schwer, das Rechtsverhältnis zu bestimmen, in dem der Rechnungshof des Deutschen Reichs und die Oberrechnungskammer zueinanderstanden. Schon die Zeitgenossen hatten ihre

11 Hertel, Ober-Rechnungskammer, S. 169ff.; Walter, Ober-Rechnungskammer, S. 6ff.; Ditfurth, Geschichte, S. 60ff.; Haase, Ober-Rechnungskammer; Schmökel, Entstehung, S. 61ff.; Brodersen, Rechnungsprüfung, S. 165ff.; Wittrock, Bundesrechnungshofgesetz, S. 156ff.

12 Rischer, Finanzkontrolle, S. 28ff.; Brodersen, Rechnungsprüfung, S. 165ff.

13 Text des Regulativs bei Walter, Ober-Rechnungskammer, S. 31ff., und Hertel, Ober-Rechnungskammer, S. 539ff.; Zitat: Bögershausen, Rechnungshöfe, S. 75; zu den Erfolgen der Rechnungsprüfung Haase, Ober-Rechnungskammer, S. 406ff.

14 Brodersen, Rechnungsprüfung, S. 200ff.

15 Die Auflistung der entsprechenden Initiativen in SBR, 12. LP, 183. Sitzung am 13.1.1909, S. 6219, und Witt, Finanzpolitik, S. 330ff.

16 Gerloff, Finanz- und Zollpolitik, S. 88ff.; Wagner, Jahre, S. 101ff.

17 Vgl. etwa SBR, 12. LP, 183. Sitzung am 13.1.1909, S. 6218f.