



**Fünf
und
zwanzig**

Rechnungshöfe
der neuen
Bundesländer

Jahre

25. JAHRE RECHNUNGSHÖFE NEUE BUNDESLÄNDER

Jubiläumsschrift der Präsidentin und Präsidenten der Rechnungshöfe der neuen Bundesländer anlässlich der gemeinsamen Veranstaltung am 20. Oktober 2016 im Hans Otto Theater in Potsdam

Redaktionsschluss: September 2016

Herausgeber:

Der Präsident des Landesrechnungshofes Brandenburg
Die Präsidentin des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern
Der Präsident des Sächsischen Rechnungshofes
Der Präsident des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt
Der Präsident des Thüringer Rechnungshofes

Gestaltung: State, Berlin

Druck: DCM Druck Center Meckenheim GmbH

Inhalt

- 6 Vorwort
- 9 Geleitwort der Präsidentin des Landtages Brandenburg Britta Stark

1 Grußworte

- 13 Dr. Wolfgang Schäuble,
Bundesminister der Finanzen
- 20 Kay Scheller,
Präsident des Bundesrechnungshofes
- 23 Bodo Ramelow,
Thüringer Ministerpräsident
- 25 Ingrid Matthäus-Maier,
frühere Vorsitzende des Finanzausschusses
des Deutschen Bundestages

2 Rückblick

Geschichte der Finanzkontrolle

- 27 Über 300 Jahre externe Finanzkontrolle
- 27 Von der Preußischen Generalrechnenkammer
zum Bundesrechnungshof
- 30 Der Bundesrechnungshof
- 31 Die Finanzkontrolle in der DDR

3 Einblick

Rechnungshöfe in den neuen Bundesländern

- 33 Landesrechnungshof Brandenburg
- 42 Landesrechnungshof Mecklenburg-
Vorpommern
- 48 Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt
- 55 Sächsischer Rechnungshof
- 61 Thüringer Rechnungshof

4 Beiträge

- 69 «Die verfassungsrechtlich verankerte
Unabhängigkeit der Rechnungshöfe
und ihrer Mitglieder –
eine Fundamentalnorm für die Arbeit der
Landesrechnungshöfe» von Dr. Julia Platter
- 103 «Rückgrat der Deutschen Einheit:
Der bundesstaatliche Finanzausgleich»
Ein Initiativbeitrag von Professor
Dr. Thomas Lenk und Philipp Glinka,
Universität Leipzig
- 117 Literaturverzeichnis
- 119 Bildnachweise

Nach der Wiedererrichtung von Ländern in der DDR und deren Beitritt zur Bundesrepublik wurden vor 25 Jahren die Rechnungshöfe der neuen Länder der Bundesrepublik gegründet. Da diese «neuen Länder» zum Teil eine jahrhundertlange Geschichte vorweisen können, während etwa das «alte Land» Nordrhein-Westfalen dieses Jahr sein erst 70jähriges Bestehen feiert, haben wir der Bezeichnung «neue Bundesländer» den Vorzug gegeben. Der Gründungsprozess ihrer Rechnungshöfe vollzog sich jeweils in Etappen, sodass es kein einheitliches Gründungsdatum für die fünf Rechnungshöfe gibt. Aus diesem Grund haben sich die Jubilare auf eine gemeinsame Festveranstaltung am 20. Oktober 2016 im Hans Otto Theater in Potsdam verständigt. Diese gemeinsame Schrift der beteiligten Rechnungshöfe soll das Ereignis zusätzlich würdigen. Bewusst soll es keine Festschrift mit nur wissenschaftlichen Inhalten sein. Daher enthält diese Schrift neben einem wissenschaftlichen Beitrag über das unverzichtbare Erfordernis der Unabhängigkeit der Rechnungshöfe, Statements und Grußworte der Mitwirkenden am Festakt, also auch der Teilnehmer an der Podiumsdiskussion. Für diese hat Prof. Dr. Thomas Lenk gemeinsam mit Philipp Glinka den Initiativbeitrag «Rückgrat der Deutschen Einheit: Der bundesstaatliche Finanzausgleich» erarbeitet, der den Lesern nicht vorenthalten werden soll.

Katrin Rautenberg
Redaktionsleitung

Vorwort der Präsidentin und der Präsidenten

Bedenkt man die jahrhundertealte Tradition der Rechnungsprüfung – begründet in Sachsen mit der Gründung der Rechnungskammer im Jahre 1707 und in Preußen mit der Gründung der Generalrechnungskammer im Jahre 1714 oder die wegweisende unabhängige Rechnungsprüfung durch Mitglieder der Landständischen Kammer im Grundgesetz über die Landständische Verfassung des Großherzogtums Sachsen-Weimar-Eisenach von 1816 – ist der Rückblick auf 25 Jahre ein relativ überschaubarer Zeitabschnitt. Trotz alledem spiegeln diese Jahre aus unserer Sicht einen der spannendsten und zugleich erfreulichsten Abschnitte der jüngeren Geschichte der deutschen Rechnungshöfe wider. Ist doch diese Geschichte seit der friedlichen Revolution in der DDR und der Überwindung der deutschen Teilung zugleich ein Teil der Aufbaugeschichte der fünf neuen Bundesländer und ihrer demokratischen Entwicklung.

Mögen wir uns auch weiterhin fragen, wie wir den Prozess der Wiedervereinigung gestaltet haben, welche Ziele wir bereits erreicht haben und welche Ziele noch unerreicht sind, an der Einrichtung eines unabhängigen Rechnungshofes als wesentlichem Element der Eigenstaatlichkeit der Länder und der in ihren Verfassungen verankerten Grundprinzipien der parlamentarischen Demokratie hat sich jedenfalls nie ein Zweifel entzündet. Das moderne Verständnis der Rechnungshöfe als ein auch beratender Partner des Parlaments macht die Einrichtung eines unabhängigen Rechnungshofes zum unabdingbaren Gegenstück des parlamentarischen Handelns, insbesondere im Bereich des parlamentarischen Budgetrechts. Die Landesrechnungshöfe versorgen die Abgeordneten der Parlamente unmittelbar und aktuell mit jenen gesicherten und regierungsunabhängigen Informationen, die diese zur Beratung und Beschlussfassung über den Haushalt und das gesamte Finanzgebaren des Landes benötigen.



Denn das Parlament muss generell gegenüber der Regierung immer bemüht sein, sein Informationsdefizit auszugleichen. Damit stellt sich bei einem modernen, parlamentsbezogenen Verständnis der Tätigkeit der Rechnungshöfe für sie die Aufgabe, nicht nur die «Richtigkeit der Rechnung» zu prüfen und den gesetzlichen Vollzug als solchen zu betrachten. Die Prüfung ist somit nicht allein als nachträgliche Kontrolle vollzogenen Verwaltungshandelns, sondern unter Einbeziehung des damit verbundenen oder dahinter stehenden Programms als auf zukünftiges staatliches Handeln ausgerichtete, gemeinsame Optimierungsarbeit zu verstehen. Die Rechnungshöfe sehen sich heutzutage nicht nur als Kritiker und Mahner, sondern immer mehr in der Rolle von Beratern. Sie erarbeiten hierfür zunehmend neue Konzepte der Strategie- und Systemprüfung.

Unabdingbar für diese Aufgaben ist die verfassungsrechtlich verankerte Unabhängigkeit der Landesrechnungshöfe. Die Landesrechnungshöfe der neuen Bundesländer können sich dabei sowohl auf die jeweils verfassungsrechtlich garantierte institutionelle Unabhängigkeit des Rechnungshofes als solche als auch auf die persönliche Unabhängigkeit der Mitglieder ihrer Kollegien stützen – eine auch am Maßstab internationaler Vereinbarungen gemessen besonders stark verfassungsrechtlich verankerte Unabhängigkeit. Die Unabhängigkeit ist freilich aufgrund der spezifischen Tätigkeit nicht allein eine Frage des Verfassungsrechts. Von den Prüfern des Rechnungshofes wird verlangt, sich in die inneren Abläufe der Verwaltung hinein zu denken und hinein zu begeben. So ist es auch eine Frage der Haltung zum Staatswesen insgesamt, wie die Rechnungshöfe in ihrer Rolle als Mahner und Berater Verantwortung hierfür übernehmen. Die eigene Unabhängigkeit verlangt mithin ein hohes Maß an Selbstreflexion und ein ständiges Neuüberdenken der eigenen Tätigkeiten und

Herangehensweisen. Denn die den Rechnungshöfen eingeräumte Unabhängigkeit ist kein Selbstzweck. Sie soll diejenige Objektivität gewährleisten und ermöglichen, die das eigentliche Spezifikum der Tätigkeit der Rechnungshöfe als Institutionen der externen Finanzkontrolle ist. In dieser Funktion prüfen vier der fünf Rechnungshöfe der neuen Länder (bis auf Brandenburg) zum Beispiel auch die kommunalen Finanzen.

Die verfassungsrechtlich geschützte Unabhängigkeit der Rechnungshöfe der neuen Bundesländer garantiert im politischen Raum den Status der (partei-)politischen Unabhängigkeit, die den Rechnungshöfen Autorität und Gehör in der Öffentlichkeit verschafft, auch ohne dass den Rechnungshöfen weitere exekutive Befugnisse eingeräumt sind. Die öffentliche Berichterstattung gegenüber dem Parlament als politischem Forum des Souveräns bildet zugleich den Kern einer modern verstandenen «öffentlichen» Arbeit der Rechnungshöfe. Sie sehen es heute als eine ihrer wichtigen Aufgaben an, der Öffentlichkeit das haushaltswirtschaftliche Handeln des Staates transparent zu machen, und zwar nicht nur in Gestalt und im Rahmen des Jahresberichts, sondern als kontinuierlicher Ansprechpartner der Bürger und der Medien. Denn letztlich sind Parlament und Verwaltung nur Sachwalter der ihnen anvertrauten Steuergelder.

Die nun schon entstandene Tradition der Rechnungshöfe in den neuen Bundesländern zeigt uns, wie wichtig es ist, für Neues offen zu sein. Denn kein Staatswesen und mit ihm der Rechnungshof darf darauf vertrauen, ohne Veränderung durch die Zeiten zu gehen, wenn wesentliche Strukturprinzipien wie Demokratie und Gewaltenteilung bewahrt werden sollen. Gerade wir in den neuen Ländern wissen das. Umso zuversichtlicher schauen wir auf die nächsten 25 Jahre.

Christoph Weiser

Der Präsident des Landesrechnungshofes Brandenburg

Dr. Martina Johannsen

Die Präsidentin des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern

Prof. Dr. Karl-Heinz Binus

Der Präsident des Sächsischen Rechnungshofes

Kay Barthel

Der Präsident des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt

Dr. Sebastian Dette

Der Präsident des Thüringer Rechnungshofes

Britta Stark, Präsidentin des Landtages Brandenburg

Seit 25 Jahren sorgen die Rechnungshöfe in den neuen Bundesländern als unabhängige Finanzkontrolle für Transparenz und Kontrolle der Haushaltsführung und Wirtschaftlichkeit der Landesregierungen. Das Jubiläum steht für ein wichtiges Kapitel der Erfolgsgeschichte «Aufbau Ost», denn eine unabhängige Finanzkontrolle ist bedeutsam für die Demokratie. Die Rechnungshöfe stellen sicher, dass die Informationen über den Zustand der öffentlichen Finanzen für die Bürger zugänglich gemacht werden.

Diese Transparenz ist unabdingbar für unsere Demokratie, denn die Bürgerinnen und Bürger haben ein Recht darauf, zu erfahren, wie und wofür das Geld ausgegeben wird, das sie ihren Regierungen zu treuen Händen überlassen haben. Die unabhängige Finanzkontrolle gewährleistet die Überprüfung durch das Volk, sie sichert die Kontrolle darüber, wie die Staatsgewalt von seinen Repräsentanten – den Parlamenten und Regierungen – wahrgenommen wird. Und so wie den Bürgerinnen und Bürgern geben die Berichte der Landesrechnungshöfe auch den Medien die Möglichkeit, die Prüfergebnisse einer breiten Öffentlichkeit zu präsentieren. Die öffentliche Debatte über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Länder ist Teil unserer demokratischen Kultur.

Ein Jubiläum ist immer auch eine Einladung zu einem Blick auf die Anfänge wie auf die Erwartungen an die Zukunft.

Wenn auch zeitversetzt um einige Monate, gehört das Jubiläum der Rechnungshöfe der neuen Bundesländer in den historischen Kontext «25 Jahre Deutsche Einheit». Heute sind Thüringen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg selbstbewusste, moderne und optimistische Länder der Bundesrepublik Deutschland. Die Bürgerinnen und Bürger in Ostdeutschland haben

mit ihrer Stärke, ihrem Mut und ihrem Durchsetzungsvermögen die fast überwältigende Aufgabe gemeistert, in einem hohen Entwicklungstempo ihre neugegründeten Länder auf einen guten Weg zu bringen. Die Ostdeutschen haben neue Berufe gelernt, Verwaltungen modernisiert, Unternehmen und Vereine gegründet. Sie haben erkannt, dass Freiheit nicht nur viele Wahlmöglichkeiten für das eigene Leben eröffnet, sondern auch Verantwortung bedeutet – für sich selbst und für die Gesellschaft.



«Ein Jubiläum ist immer auch eine Einladung zu einem Blick auf die Anfänge wie auf die Erwartungen an die Zukunft.»

So wie die Landesverfassungen in den neuen Bundesländern die Freiheitsimpulse der friedlichen Revolution aufgenommen und Demokratieentwicklung wie die Sicherung der Grundrechte und der Menschenrechte in den Mittelpunkt gestellt haben, sind sie Spiegelbilder vom Aufbruch zur Demokratie in den neuen Ländern. An den Runden Tischen wurde 1989/90 fieberhaft über die Gestaltung einer neuen Verfassung diskutiert. In dieser aufregenden Umbruchzeit war es wohl für viele überraschend, wie schnell sich der Weg zum geeinten Deutschland abzeichnete.

Ende April 1990 hatte die letzte und als einzige frei gewählte Regierung der DDR mit der Bundesrepublik Deutschland die Einführung der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion zum 1. Juni 1990 vereinbart.

Am 3. Oktober 1990 traten die fünf neuen Länder der Bundesrepublik und damit dem Geltungsbereich des Grundgesetzes bei. Nun war für die neuen Länder der Weg bereitet, ihr Selbstorganisationsrecht zu nutzen und sich selbst eine Verfassung zu geben. In Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg begann die Arbeit an einer eigenen Landesverfassung – getragen von dem Wunsch nach einer starken Demokratie, nach belastbaren, geordneten und verlässlichen demokratischen Strukturen. In den neuen Bundesländern wurde ein intensiver offener gesellschaftlicher Diskurs in Gang gesetzt über Verfassungsfragen und damit über die Grundlagen der Demokratie. Die breite Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger hatten die Runden Tische bereits vorgelebt. Die Notwendigkeit einer unabhängigen Finanzkontrolle wurde dabei jedoch nie in Zweifel gezogen, womit der hohe Stellenwert dieser Institution in einem demokratischen Rechtsstaat bereits belegt ist.

Es wird niemanden verwundern, dass einer Brandenburgerin vor allem die Ereignisse der friedlichen Revolution in Brandenburg gegenwärtig sind. Wenn ich anlässlich des Jubiläums der Rechnungshöfe an den Brandenburger Weg erinnere, dann weil ich überzeugt bin, dass es hier einige Parallelen gibt für die Aufbauleistungen in allen fünf Bundesländern. Bei einem Rückblick auf die aufregenden politischen Ereignisse in der Aufbruchzeit nach 1989 aus Brandenburger Perspektive fallen interessante zeitliche Verknüpfungen zwischen Verfassungsarbeit und Aufbau einer unabhängigen Finanzkontrolle auf.

Am 14. Oktober 1990 hatten die Brandenburgerinnen und Brandenburger ihren ersten demokratisch legitimierten Landtag gewählt. Schon im Dezember 1990 hatte der Landtag das Gesetz zur Erarbeitung der Verfassung beschlossen. Fast zeitgleich, ebenso im Dezember 1990, bat Landtagspräsident Dr. Herbert Knoblich den Präsidenten des Landesrechnungshofes Nordrhein-Westfalen, Prof. Dr. Eberhard Munzert, als Partnerland um Unterstützung beim Aufbau einer unabhängigen Finanzkontrolle in Brandenburg. Mit der Einberufung des Verfassungsausschusses am 31. Januar 1991 begann die eigentliche Verfassungsarbeit. 15 Abgeordnete des Landtages und 15 Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens – Lehrer, Pfarrer, Juristen – wirkten in diesem Ausschuss mit. Am 20. Februar 1991 beschloss der Landtag

die Errichtung des Aufbaustabes für den Landesrechnungshof. Im April trat die Landeshaushaltsordnung in Kraft. Damit war die rechtliche Basis für die Finanzkontrolle geschaffen. Vom 31. Mai 1991 bis 15. September 1991 wurde der Entwurf der Verfassung der Öffentlichkeit zur Diskussion vorgelegt.

Die wichtigsten Wünsche der Brandenburgerinnen und Brandenburger waren neben sozialer Gerechtigkeit und Umweltschutz die demokratischen Beteiligungsrechte. Und Beteiligung setzt Transparenz voraus – in allen gesellschaftlichen Bereichen und selbstverständlich gerade auf dem Gebiet der öffentlichen Finanzen. Das Ringen um die beste Verfassung für das Land in einer harten Debatte war eine Sternstunde der jungen parlamentarischen Demokratie in Brandenburg. Genau in dieser Phase intensiver Verfassungsdiskussion wurde im Landtag im Juni 1991 auch das Gesetz zur Gründung des Landesrechnungshofes auf den Weg gebracht. Im Dezember 1991 lag der überarbeitete Entwurf der Landesverfassung vor. Am 14. April 1992 wurde die Verfassung vom Landtag verabschiedet. Am 14. Juni 1992 stimmten die Brandenburgerinnen und Brandenburger in einem Volksentscheid der Verfassung zu. Im August des gleichen Jahres wurde die unabhängige Finanzkontrolle durch den Landesrechnungshof in die Verfassung aufgenommen. Artikel 107 der Landesverfassung regelt die unabhängige Stellung des Landesrechnungshofes im Staatsgefüge. Der Landesrechnungshof vertritt keine der drei Staatsgewalten. Er ist nicht gesetzgebende Gewalt, weil er weder Gesetze noch Verordnungen erlassen kann.

Britta Stark
Präsidentin des Landtages Brandenburg

Dr. Wolfgang Schäuble, Bundesminister der Finanzen

Dass wir dieses Jahr das 25-jährige Bestehen der Landesrechnungshöfe der neuen Länder feiern, verdanken wir den Ereignissen aus der glücklichsten Zeit der jüngeren deutschen Geschichte – den Jahren 1989 und 1990: bislang die dichtesten und intensivsten Jahre in meinem politischen Leben. Ein Höhepunkt dieser Zeit zwischen Mauerfall und Wiedervereinigung war die Unterzeichnung des Vertrags zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands am 31. August 1990 im Berliner Kronprinzenpalais, die ich als Innenminister für die Bundesrepublik Deutschland vornehmen durfte.

Mit dem Beitritt der DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes löste das verfassungsrechtliche Prinzip der haushaltswirtschaftlichen Eigenständigkeit und Unabhängigkeit die auf dem Schachtelprinzip beruhende Finanzordnung der DDR ab, in der die untergeordneten Gebietskörperschaften dem Weisungsrecht der übergeordneten Einheiten unterstanden. Damit einher ging die Ablösung der Finanzrevision, als Instrument der politischen Führung der DDR, durch unabhängige Landesrechnungshöfe. Sie sind wesentliches Element unserer föderalen demokratischen Grundordnung.

In den letzten 25 Jahren haben sich die Haushalte der ostdeutschen Länder durchaus positiv entwickelt. Dies lag natürlich maßgeblich auch an der finanziellen Unterstützung, die der Bund den neuen Ländern über die Jahre gewährte. Es lag aber darüber hinaus an der im Großen und Ganzen verantwortungsbewussten Ausgabenpolitik dieser Länder. Dazu leisten die Landesrechnungshöfe der neuen Länder als unabhängige externe Finanzkontrolle einen wichtigen Beitrag.

Schwere Verhandlungen – die Finanzverfassung und der Einigungsvertrag

Ich denke gerne an die Zeit der Verhandlungen über den Einigungsvertrag zurück, die für die DDR Günther Krause führte. Es war harte und intensive Arbeit. Das Ziel war die Verwirklichung unseres Traumes von der Wiederherstellung der Deutschen Einheit. Wir entwarfen innerhalb von Wochen das umfassende Vertragswerk.

Einer der kompliziertesten und umstrittensten Gegenstände der Vertragsverhandlungen war die Anpassung der Finanzsysteme der Länder. Zu unterschiedlich war die Ausgangslage: Hier ein etablierter föderaler Staat, dort ein zentral gesteuerter Kommandostaat ohne föderative Gliederung, in dem Ost-Berlin Finanzmittel nach dem Zentralplan zuwies.

Der Einigungsvertrag musste zweierlei leisten: Einerseits den neuen Ländern ausreichende Mittel zur Verfügung stellen, damit sie und die Gemeinden ihre Aufgaben erledigen konnten – vom Straßenbau bis zur Sanierung der Städte, von der Erhaltung und Modernisierung der Schulen und Universitäten bis zur Zahlung von sozialen Leistungen. Andererseits waren die westlichen Länder daran interessiert, dass die fünf neuen Länder vorläufig nicht in den Finanzausgleich einbezogen wurden, weil diese mit ihrer im Vergleich selbst zum finanzschwächsten Land der Bundesrepublik sehr viel geringeren Finanzkraft das bisher mühsam austarierte System des Ausgleichs zwischen armen und reichen Ländern in der alten Bundesrepublik erheblich belastet hätten.

Im Ergebnis wurden die neuen Länder mit einigen Sonderregelungen in die Finanzordnung des Grundgesetzes einbezogen. Manche Regelungen kamen relativ problemlos zustande, wie etwa der vorläufige Verzicht auf einen gesamtdeutschen Länderfinanzausgleich. Er hätte aufgrund der unterschiedlichen Wirtschafts- und Steuerkraft auch die ärmeren unter den alten Bundesländern zu Gebern gemacht. Um diesen Effekt zu vermeiden, hatten wir im Zusammenhang mit der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion per Gesetz vom 25. Juni 1990 den Fonds «Deutsche Einheit» gegründet.

Unendlich schwieriger wurde es, als es darum ging, den jeweiligen Fondsanteil festzulegen, über den der Bund verfügen darf, und

jenen, der den fünf neuen Ländern jährlich zugewiesen wird. Dies führte dazu, dass mit den alten Ländern die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund und Ländern – einschließlich der neuen Länder – neu festzulegen war. Am Ende wurde die Frage der Umsatzsteuerverteilung im Einigungsvertrag so gelöst, dass der Bund auf einen erheblichen Anteil am Fonds zugunsten der fünf neuen Länder verzichtete. Ich muss zugeben, dass mich damals die Haltung der westlichen Länder, wenn es darum ging, die Lasten der Deutschen Einheit finanziell mitzutragen, etwas deprimiert hat.



«Dass wir dieses Jahr das 25-jährige Bestehen der Landesrechnungshöfe der neuen Länder feiern, verdanken wir den Ereignissen aus der glücklichsten Zeit der jüngeren deutschen Geschichte – den Jahren 1989 und 1990: bislang die dichtesten und intensivsten Jahre in meinem politischen Leben.»

Finanzielle Unterstützung durch den Bund

Zur Stärkung der Wirtschaftskraft und Angleichung der Lebensverhältnisse an den Westen erhielten die ostdeutschen Länder von Beginn an finanzielle Unterstützung. Leitgedanke hierbei war das bundesstaatliche Solidaritätsprinzip.



Gedankenaustausch des Bundesministers der Finanzen, Dr. Wolfgang Schäuble, mit den Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder anlässlich eines Besuchs im Rahmen der Präsidentenkonferenz am 4. Mai 2015 unter dem Vorsitz des Präsidenten des Landesrechnungshofes Brandenburg, Christoph Weiser, im Dienstgebäude des Bundesministeriums der Finanzen in Berlin.

In der Umbruch- und Aufbauphase der Jahre 1991 bis 1994 stellte der Fonds «Deutsche Einheit» umgerechnet rund 82 Mrd. Euro zur Verfügung, davon knapp 49 Mrd. Euro finanziert durch eigene Kreditaufnahmen. Der Bund war mit gut 25 Mrd. Euro und die westdeutschen Länder waren mit gut 8 Mrd. Euro beteiligt.

Die Jahre 1995 bis 2004 stellten so etwas wie die finanzielle Stabilisierungsphase für den deutschen Integrationsprozess dar. Im Jahr 1995 wurden die neuen Länder und Berlin in den Länderfinanzausgleich integriert. Die Zusatzbelastungen der westdeutschen Länder beim horizontalen Ausgleich übernahm im Wesentlichen der Bund durch die Abgabe von sieben Umsatzsteuerpunkten an die Länder. Dem besonderen infrastrukturellen Nachholbedarf der ostdeutschen Länder hat der Bund im Rahmen des Solidarpakts I durch jährliche Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von gut sieben Mrd. Euro und durch die Finanzhilfen des Investitionsförderungsgesetzes «Aufbau Ost» mit jährlich gut drei Mrd. Euro für besonders bedeutsame Investitionen zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums Rechnung getragen. Der Bund hat seine Zusatzbelastungen zum Teil über den Solidaritätszuschlag refinanziert.

Seit 2005 befinden wir uns in der Auslaufphase der Sonderregelungen. Seitdem gilt der Solidarpakt II, ein weiteres Leistungspaket des Bundes. Bis 2019 sollen die ostdeutschen Länder hieraus insgesamt rund 156 Mrd. Euro erhalten. Hierunter fallen zum einen Son-

derbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von insgesamt rund 105 Mrd. Euro zur Deckung der teilungsbedingten Sonderlasten aus dem weiterhin bestehenden infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler Finanzkraft (Korb I-Mittel). Zum anderen hat sich der Bund zu überproportionalen Leistungen für den Aufbau Ost in förderungswürdigen Bereichen wie etwa Innovation, Forschung, Entwicklung und Bildung verpflichtet. Hier gibt es eine Zielgröße von rund 51 Mrd. Euro (Korb II). Bis 2014 wurden aus dem Korb I 87,5 Mrd. Euro und im Rahmen des Korb II annähernd 47 Mrd. Euro geleistet. 2014 machten allein die Korb-I-Leistungen gut acht Prozent an den gesamten Einnahmen der ostdeutschen Flächenländer Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen aus.

Gute Entwicklung der öffentlichen Finanzen

Die finanzielle Unterstützung der ostdeutschen Länder flankieren diese durch eine verantwortungsbewusste Haushaltspolitik. Die Ausgangssituation der öffentlichen Haushalte der ostdeutschen Flächenländer war geprägt durch eine sehr niedrige Finanzkraft. Zur Finanzierung der öffentlichen Aufgaben standen vergleichsweise geringe Steuereinnahmen zur Verfügung. Das Steueraufkommen betrug dort im Jahr 1991 je Einwohner umgerechnet 560 Euro, während in den westlichen Flächenländern nahezu das Dreifache je Einwohner aus Steuern eingenommen wurde. Das Steueraufkommen in den neuen Ländern machte zum damaligen Zeitpunkt nur knapp ein Viertel der Gesamteinnahmen aus, im Westen hingegen mehr als drei Viertel. Im Laufe der Jahre nahm der Anteil der Steuereinnahmen an den gesamten Einnahmen der ostdeutschen Flächenländer allerdings zu und erreichte 2015 rund 60 Prozent. Für die Ausgabenseite bedeutete dies, dass das Steueraufkommen 2015 bereits gut 61 Prozent der Ausgaben deckte, nach lediglich rund 21 Prozent im Jahr 1991.

Gaben die neuen Länder nach der Wiedervereinigung zunächst noch mehr aus, als sie einnahmen, so änderte sich dies im Laufe der Jahre, und aus Defiziten wurden Überschüsse. Die neuen Länder wiesen im Jahr 1991 insgesamt ein Defizit in Höhe von umgerechnet rund 5,5 Mrd. Euro aus. Je Einwohner bedeutete dies eine Finanzierungslü-

cke in Höhe von rund 378 Euro. Im Westen betrug diese Lücke rund 115 Euro.

Im Jahr 2007 kehrte sich die Situation um: Für Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen zusammengenommen überstiegen die Einnahmen erstmals die Ausgaben. Im Jahr 2015 bezifferte sich der Überschuss auf rund 1,4 Mrd. Euro beziehungsweise auf 110 Euro je Einwohner, während die westdeutschen Flächenländer ein Defizit von 15 Euro je Einwohner auswiesen.

Ausblick

Wer meint, wir hätten im Sommer 1990 die finanziellen Risiken der Deutschen Einheit vollkommen falsch eingeschätzt, der übersieht, dass andere Vereinbarungen als die im Einigungsvertrag erzielten zum damaligen Zeitpunkt keine Chance auf eine mehrheitliche Zustimmung im Deutschen Bundesrat gehabt hätten.

Die damals getroffenen Entscheidungen haben sich im Wesentlichen als richtig erwiesen. Die neuen Länder haben mit ihrer Haushaltspolitik in den letzten Jahren die Voraussetzungen dafür geschaffen, um die Vorgaben der Schuldenbremse, die ab dem Jahr 2020 ausgeglichene Länderhaushalte ohne Einnahmen aus Krediten vorsieht, zu erfüllen.

Gleichwohl bleibt die Selbstfinanzierbarkeit in den ostdeutschen Ländern, gemessen am Anteil der Ausgaben, die durch Steuereinnahmen gedeckt sind, deutlich hinter jener in Westdeutschland zurück. Hier bedarf es noch vermehrter haushaltspolitischer Anstrengungen, um auf eigenen Beinen stehen zu können. Zwar konnten die Unterschiede zwischen ost- und westdeutschen Ländern in Wirtschaftskraft und Arbeitslosigkeit in den beiden vergangenen Jahrzehnten vor allem aufgrund der Erfolge beim Aufbau Ost bereits spürbar abgebaut werden. Doch ist nach wie vor die Wirtschaftskraft pro Einwohner in Ostdeutschland um rund 30 Prozent niedriger und die Arbeitslosenquote um mehr als zwei Drittel höher als in den westlichen Landesteilen.

Diese Unterschiede sind – wenn man den einschlägigen Studien folgt – vor allem auf eine zu geringe Vernetzung der Unternehmen

in den Regionen der neuen Länder zurückzuführen. Sie hätte von mehr großen Unternehmen und Konzernzentralen ausgehen können. Und zwar insbesondere von solchen, die auch eigene Forschung und Entwicklung durchführen. Was in den westdeutschen Ländern über private Investitionen solcher Unternehmen geleistet wird, ist in den ostdeutschen Ländern häufig nur durch öffentliche Investitionen möglich. Volkswirtschaftlich wirkungsvoller als jedes staatliche Ausgabenprogramm ist jedoch die Mobilisierung privater Investitionen. Sie müssen in den ostdeutschen Ländern weiterhin gesteigert werden. Zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in ganz Deutschland wird deswegen auch nach dem Auslaufen des Solidarpaktes II eine Unterstützung strukturschwacher Regionen erforderlich sein.

Bei den gegenwärtigen Verhandlungen zur Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen fühle ich mich an die damaligen Diskussionen zum Einigungsvertrag erinnert: Kompromisse scheinen nur unter größtem Zeitdruck, auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner und auf Kosten des Bundes möglich. Der Rechts- und Politikwissenschaftler Fritz W. Scharpf hat dafür den treffenden Begriff der «Politikverflechtungsfalle» entwickelt. Sie ist einer der Gründe, warum es seit der großen Finanzreform von 1969 keine wirklichen strukturellen Veränderungen der Finanzverfassung gab: Die Föderalismusreform I hat keine umfassende Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen hervorgebracht. Es wurden lediglich einige Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern abgeschafft – wofür der Bund heute noch Kompensationszahlungen leistet. Eine wirkliche Entflechtung hat nicht stattgefunden. Und auch bei der Föderalismusreform II kam es nur zu wenigen strukturellen Verbesserungen – wie etwa der Verankerung der Schuldenbremse im Grundgesetz und der Einrichtung des Stabilitätsrates als Haushaltsüberwachungsgremium. Dabei ist weiteres Optimierungspotential durchaus vorhanden. Darauf weisen nicht zuletzt der Bundesrechnungshof und die Landesrechnungshöfe regelmäßig hin – wofür ich ihnen dankbar bin.

Dr. Wolfgang Schäuble
Bundesminister der Finanzen

Kay Scheller, Präsident des Bundesrechnungshofes



25 Jahre Landesrechnungshöfe in den neuen Bundesländern – auch mit diesem Jubiläum blicken wir zurück auf einen Schlüsselmoment der jüngeren Geschichte Deutschlands. Denn auch die Einrichtung einer unabhängigen externen staatlichen Finanzkontrolle in den fünf neuen Bundesländern gehörte nach der Wiedervereinigung zum Aufbau neuer staatlicher Strukturen auf dem Fundament des Grundgesetzes und der Landesverfassungen.

Die Unabhängigkeit – das Kernelement der externen Finanzkontrolle als Ausdruck intakter Gewaltenteilung – war dem Staatssystem der DDR wesensfremd. Fehler und Mängel im Regierungs- und Verwaltungshandeln zu identifizieren und diese samt Verbesserungsvorschlägen öffentlich zu machen, wäre mit dem Machtanspruch der SED nicht vereinbar gewesen.

Im wiedervereinten, föderalen Deutschland galt es, die externe Finanzkontrolle in den neuen Bundesländern auf allen staatlichen Ebenen neu aufzubauen. Für den Bund kam hier dem Bundesrechnungshof eine wichtige Rolle zu.

Erste fachliche Kontakte zwischen der Staatlichen Finanzrevision der ehemaligen DDR und dem Bundesrechnungshof gehen auf Januar 1990 zurück. Der im Juli 1990 neu geschaffene Rechnungshof der Republik bekam eine fast identische Organisation und Stellung wie der Bundesrechnungshof. Damit war die spätere Vereinigung der beiden Institutionen auf den Weg gebracht. Diese kam schneller als ursprünglich gedacht: Mit der Herstellung der Einheit Deutschlands

am 3. Oktober 1990 übernahm der Bundesrechnungshof die Finanzkontrolle des Bundes für das gesamte neue Bundesgebiet.

Dass Charakter und Wirken der Finanzkontrolle aufs Engste mit dem jeweiligen Staatssystem verbunden sind, zeigt uns ein weiterer Blick in die deutsche Geschichte. Vor zwei Jahren – erst 2014 – feierten wir das 300-jährige Jubiläum der externen Finanzkontrolle in Deutschland. In seiner über 300-jährigen Geschichte erfuhr die externe Finanzkontrolle verschiedene gesellschaftliche und politische Systemwechsel. Der Blick zurück lässt trotz aller Wechsel zwei wesentliche Konturen der Arbeit von Rechnungshöfen hervortreten: Die Prüfungsmaßstäbe der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit auf der einen Seite und die professionellen Grundsätze der Unabhängigkeit, Neutralität und Objektivität auf der anderen Seite. Durch diese Prinzipien können wir im freiheitlich-demokratischen System der Bundesrepublik Deutschland extern, also von außen, unbefangen und ungehindert auf die staatliche Haushaltsführung blicken und uns dazu äußern. Für Bundespräsident Joachim Gauck ist damit die Finanzkontrolle ein Instrument moderner Staatsführung. Sie sorgt für Staatsachtsamkeit: Das Bewahren der Rechtmäßigkeit und der Rechenschaftspflicht der öffentlichen Hand.

Mit dem Verlangen der Bürgerinnen und Bürger der DDR nach einer demokratischen Grundordnung wurde so auch dieses Recht erkämpft. Es ist nicht Selbstzweck, sondern unerlässlicher Bestandteil eines Regelsystems, das Rechenschaftspflicht gewährleisten soll – eine wichtige Voraussetzung für das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den Staat.

Wie wird die externe Finanzkontrolle diesem Grundsatz und den damit verbundenen Anforderungen heute gerecht?

Entsprechend unserer föderalen Grundordnung tragen die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder diese Verantwortung gemeinsam. Sie prüfen die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes und der Länder einschließlich ihrer Sondervermögen und Betriebe. Verwaltung und Haushalte von Bund und Ländern sind trotz grundsätzlicher Trennung in vielfältiger Weise miteinander verflochten. So führen die Länder Gesetze des Bundes aus und ko-

operieren mit ihm bei den Gemeinschaftsaufgaben. Zudem erhalten sie verschiedenste Finanzmittel und Leistungen des Bundes. Diese Verflechtungen verstärken sich in jüngster Zeit mehr und mehr. Das wirkt sich auch auf die Prüfungsbefugnisse aus. Wer prüft nun welche Mittel?

So stehen die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vor einer gemeinsamen Herausforderung. Die zunehmenden finanziellen Verflechtungen gehen zu Lasten von Transparenz und Rechenschaftspflicht, also gerade der Grundsätze, für die die externe Finanzkontrolle einsteht. Umso mehr sind die Rechnungshöfe gefordert, diese Entwicklung kritisch zu begleiten. Es besteht die Gefahr, dass sich mit der Ausweitung und Verdichtung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen auch die prüfungsfreien Räume vergrößern. Für eine lückenlose Finanzkontrolle der gesamtstaatlichen Haushaltsführung, wie sie die Bürgerinnen und Bürger zu Recht erwarten, sind Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen den Rechnungshöfen über den reinen Erfahrungsaustausch hinaus erforderlich. Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten des Bundesrechnungshofes und der Landesrechnungshöfe ist dabei eine Basis. Dort wo nötig sollte prüfungsfreien Räumen durch verstärkte Zusammenarbeit begegnet werden. Hier können vereinbarte und gemeinsame Prüfungen wirksame Instrumente sein.

Gemeinsam bilden der Bundesrechnungshof und die Landesrechnungshöfe der alten Bundesländer und seit nunmehr 25 Jahren auch der neuen Bundesländer einen Pfeiler der demokratischen Ordnung. Ihre Prüfungs- und Beratungstätigkeit soll zu einem bestmöglichen Einsatz der Haushaltsmittel beitragen und staatliches Handeln transparenter machen. Dieser Aufgabe sehen sich die Rechnungshöfe verpflichtet.

Kay Scheller
Präsident des Bundesrechnungshofes

Bodo Ramelow, Thüringer Ministerpräsident



Die unabhängige Finanzkontrolle ist eines der zentralen Grundprinzipien unserer demokratischen Gesellschaft. Das Novum demokratischer Finanzpolitik besteht zum einen in der treuhänderischen Verwendung der Steuergelder der Bürgerinnen und Bürger durch den Staat und zum anderen in den weitgehenden Kontrollmöglichkeiten staatlichen Handelns durch den Souverän – das Volk.

Das bundesdeutsche System der Finanzkontrolle ist vielstrahlig angelegt und hat in den Rechnungshöfen des Bundes und der Länder eines ihrer zentralen Elemente. Organe der Rechnungsprüfung, bereits in vordemokratischen Zeiten eingesetzt, dienten den absolutistischen und totalitären Herrschern lediglich zur Feststellung, ob finanzielle Mittel veruntreut, zweckentfremdet oder verschwendet wurden. Diese Funktion übernehmen auch die Rechnungshöfe demokratischer Staaten. Darüber hinaus stellen sie jedoch Öffentlichkeit her. Sie tragen durch ihre Arbeit wesentlich zur Transparenz staatlichen Finanzgebarens bei und kontrollieren, ob der politische Wille der Bürgerinnen und Bürger angemessen umgesetzt wird.

Transparenz der Politik ist eines der zentralen Anliegen einer demokratischen Gesellschaft. Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder übernehmen für und im unmittelbaren Interesse der Bürgerinnen und Bürger die Prüfung der staatlichen Haushalts- und Wirtschaftsführung. Denn die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler haben Anspruch darauf, zu erfahren, dass der Staat die Mittel effizient und entsprechend der gesetzlich festgelegten Haushaltsgrundsätze einsetzt. Und sie haben Anspruch auf Unterrichtung, wenn Behörden

die Grundsätze der Effizienz, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nicht einhalten. Auf Grund ihrer Aufgaben, die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Staates zu überprüfen und auf den unsachgemäßen Umgang mit Steuergeldern aufmerksam zu machen, genießen die Rechnungshöfe große Unterstützung in der Bevölkerung. Finanzkontrolle bedeutet eben immer auch Machtkontrolle.

Die Arbeit der Rechnungshöfe liegt aber auch im wohlverstandenen Eigeninteresse des Staates. Effiziente Haushaltsführung hat gerade in Zeiten rückläufiger Budgets eine neue Dringlichkeit erfahren. Insofern ist die kritische Prüfung staatlichen Handelns durch die Rechnungshöfe unentbehrlich, weil sie die Voraussetzung dafür schafft, die Leistungsfähigkeit der Verwaltung zu analysieren und zu verbessern.

Kommenden Generationen finanzielle Spielräume und Gestaltungsmöglichkeiten zu erhalten und nicht Schuldenberge zu hinterlassen, gehört zu den Grundprinzipien nachhaltiger Finanzpolitik. Dieses Anliegen verbindet Legislative, Exekutive und die Kontrollfunktion ausübenden Rechnungshöfe. Im Rückblick auf 25 Jahre Rechnungshöfe in den neuen Ländern hat sich dieser Konsens als sehr förderlich für die Entwicklung der jeweiligen Gebietskörperschaften erwiesen. Aber gerade auch der Dissens zwischen Exekutive und unabhängiger, externer Finanzkontrolle im Hinblick auf bestimmtes Verwaltungshandeln war und ist wichtig, um künftig Fehlentwicklungen und Fehlentscheidungen der Behörden zu vermeiden.

Rechnungshöfe sind keine «Ritter ohne Schwert», wie sie gelegentlich genannt werden. Sie sind vielmehr langfristig wirkende Kontrolleure der Exekutive, die den sorgsamsten Umgang mit Steuergeldern anmahnen und mit der Macht der Öffentlichkeit auch durchsetzen können. In diesem Sinne danke ich allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Rechnungshöfe der neuen Länder, die seit über einem Vierteljahrhundert mit Präzision und großer Beharrlichkeit für die Kontrolle staatlicher Haushaltsführung sorgen. Sie tragen dazu bei, das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die sachgemäße Verwendung ihrer Steuergelder zu stärken. Auch dieser ideelle Beitrag ist in Zukunft unverzichtbar.

Bodo Ramelow
Thüringer Ministerpräsident

Ingrid Matthäus-Maier, frühere Vorsitzende des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages



Zu dem Jubiläum «25 Jahre Rechnungshöfe Neue Bundesländer» gratuliere ich aus zwei Gründen recht herzlich.

Zum einen freue ich mich als engagierte Verfechterin der Deutschen Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion im ersten und dann der Deutschen Einheit im zweiten Staatsvertrag 1990, dass wir jetzt schon seit über 25 Jahren in einem wiedervereinigten Deutschland leben. Dass uns dieses große Werk – angestoßen durch die friedliche Revolution in der DDR – gemeinsam gelungen ist, erfüllt mich bis heute mit Freude und Dankbarkeit. In Zeiten großer Spannungen in Europa und Turbulenzen in der Welt sollten wir das nicht einfach als selbstverständlich hinnehmen, es ist und bleibt ein Glücksfall unserer Geschichte.

Dass es den neuen Bundesländern in diesen 25 Jahren gelungen ist, funktionierende Rechnungshöfe einzurichten, auch dazu gratuliere ich. Als langjährige Finanzpolitikerin habe ich der Institution «Rechnungshof» immer großen Respekt entgegengebracht. Die Idee einer unabhängigen Finanzkontrolle, die vor über 300 Jahren in Preußen durch die Einrichtung der General-Rechenkammer entstanden ist, gehört zu den wichtigen Pfeilern unserer parlamentarischen Demokratie. Nicht ohne Grund ist daher der Bundesrechnungshof in Artikel 114 unseres Grundgesetzes ausdrücklich erwähnt. Das Gleiche gilt für die Landesrechnungshöfe, die in allen Verfassungen der neuen Länder

als nur dem Gesetz unterworfenen Einrichtungen aufgeführt werden, deren Mitglieder richterliche Unabhängigkeit genießen. Als ehemalige Richterin weiß ich, welch ein hohes Maß an Freiheit, aber auch an Verantwortung eine solche Unabhängigkeit mit sich bringt. Dass es den neuen Ländern gelungen ist, unmittelbar nach ihrer eigenen «Wiedergründung» nicht nur Länderverfassungen, sondern auch ein umfangreiches rechtliches Regelwerk, darunter Landesrechnungshofgesetze und Haushaltsordnungen, zu beschließen und den entsprechenden personellen und administrativen Aufbau umzusetzen, ist eine Riesenleistung.

Als Politikerin fürchtet man Rechnungshöfe, da sie transparent machen, wenn Fehler gemacht worden sind. Das ist ihre erste Funktion. Man ist ihnen aber auch dankbar für Hinweise und Ratschläge. Dass in den letzten Jahren diese Aufgabe der Rechnungshöfe (z. B. § 1 des Gesetzes über den Landesrechnungshof Brandenburg: «Im Rahmen seiner gesetzlichen Aufgaben unterstützt er den Landtag und die Landesregierung bei ihren Entscheidungen»; fast wörtlich ebenso § 1 Bundesrechnungshofgesetz) etwas mehr in den Vordergrund getreten ist, begrüße ich ausdrücklich. Dazu gehören sicher auch Warnungen. Wenn z. B. die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder im Oktober 2015 zu dem von einer Expertenkommission vorgeschlagenen Plan einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft mahnend sagt, sie dürfe nicht dem Ziel dienen, Schulden aus dem Kernhaushalt des Bundes auszulagern und die Schuldengrenzen zu umgehen, empfinde ich dies als sehr hilfreich.

Für die nächsten 25 Jahre wünsche ich den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Landesrechnungshöfe in den neuen Ländern weiter viel Engagement, Erfolg und Selbstbewusstsein.

Ingrid Matthäus-Maier

Frühere Vorsitzende des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages

Rückblick: Über 300 Jahre externe Finanzkontrolle



Rechnungshof des Deutschen Reiches, heute die Außenstelle des Bundesrechnungshofes

Im Jahr 2014 feierte der Bundesrechnungshof «300 Jahre externe Finanzkontrolle». Bundespräsident Joachim Gauck hat die Rechnungshöfe in seiner Rede am 18. November 2014¹ als «ein ganz wesentliches Element unserer demokratischen Ordnung» gewürdigt. Ihre Besonderheit sei nicht, «dass sie perfekt und vollkommen wären, sondern dass sie in der Lage sind, Fehler zu korrigieren, sich zu wandeln und im gesellschaftlichen Gespräch neue Wege zu finden. Für die öffentliche Debatte darüber, wie sich unser Gemeinwesen organisieren sollte, damit es zukunftsfähig bleibt, ist die Expertise unserer Rechnungsprüfer unverzichtbar.»

Als «Pfeiler unseres Staatswesens» bezeichnete er die Rechnungshöfe: «Es ist ein Pfeiler, der manchmal übersehen wird... Er ist nicht so mächtig wie die Parlamente, nicht so präsent wie die Regierungen und nicht so prominent wie die Verfassungsgerichte. Aber für die Statik unserer Republik, unseres Staates ist er unverzichtbar.»

Eine vom Juli 2014 bis Januar 2015 im Bundesrechnungshof in Bonn und vom Januar bis Juni

2015 in dessen Außenstelle in Potsdam gezeigte Ausstellung «300 Jahre externe Finanzkontrolle» stellte die über 300-jährige Geschichte sehr anschaulich dar. Dazu ist eine lesenswerte Begleitpublikation erschienen.²

Im Folgenden werden die wesentlichen Meilensteine der Geschichte der externen Finanzkontrolle kurz zusammengefasst:³

Von der Preußischen Generalrechnenkammer zum Bundesrechnungshof

Spuren einer geordneten Finanzkontrolle und Rechnungsprüfung finden sich bereits in antiken Hochkulturen von China über Mesopotamien bis nach Griechenland. Im deutschsprachigen Raum begannen die Städte ab Ende des 13. Jahrhunderts mit sogenannten Stadtrechnungen eine mehr oder minder systematische Überprüfung ihrer Finanzen. Mit Reskript vom 24. Mai 1707 setzte der säch-



*Friedrich Wilhelm I.
König in Preußen.
geb. 1688, gest. 1710.*

Antoine Pesne, Friedrich Wilhelm I., um 1733, SPSG, GK I 1173



Das Brockesche Palais auf einer Postkarte, Anfang des 20. Jahrhunderts (Bestand Bundesrechnungshof)

sische Kurfürst Friedrich August I. eine «Ober-Rechen-Kammer» ein, die weitgehend unabhängig war.

Mit Reskript vom 22. November 1714 schuf König Friedrich Wilhelm I. in Preußen eine neue Behörde mit der Bezeichnung «Generalrechnungskammer», die als Vorläufer der heutigen Rechnungshöfe in Deutschland gilt. Die Bezeichnung der obersten Finanzkontrolle wechselte in den Jahren.

Unter dem Freiherrn Karl vom Stein und seinem Nachfolger Karl August von Hardenberg wurde 1808 eine weitreichende Reform der preußischen Staatsverwaltung vorgenommen. Die Generalrechnungskammer wurde dem Staatsrat, zwei Jahre später unter dem neuen Namen «Oberrechnungskammer» dem Staatskanzler von Hardenberg unterstellt. Dieser führte 1817 eine Generalkontrolle der Finanzen für das gesamte Etat-, Kassen- und Rechnungswesen ein. Der Sitz der Behörde wurde 1818 von Berlin nach Potsdam verlegt.

Nach der Revolution von 1848 schrieb Preußen die externe Finanzkontrolle in Artikel 104 der Verfassung fest und übertrug die Rechnungsprüfung der «Oberrechnungskammer». Die jährliche Rechnungslegung als Grundlage für die parlamentarische Entlastung wurde eingeführt. Nach dem Sieg Preußens im Deutschen Krieg und der Gründung des Norddeutschen Bundes 1866 wurde im April 1868 die Rechnungsprüfung, also die Kontrolle des gesamten Bundeshaushalts, der preußischen Oberrechnungskammer übertragen. Nach der Gründung des Deutschen Reiches unterlag seit dem 28. Oktober 1871 der gesamte Haushalt der

Kontrolle der Oberrechnungskammer unter der Bezeichnung «Rechnungshof des Deutschen Reiches».

Nach dem Untergang des Kaiserreichs und der Ausrufung der demokratischen Weimarer Republik wurde mit der Reichshaushaltsordnung von 1922 für den «Reichsrechnungshof» endgültig eine eigenständige, von der Oberrechnungskammer unabhängige gesetzliche Grundlage geschaffen und die Mitglieder erhielten richterliche Unabhängigkeit. Von 1922 bis 1938 war Friedrich Saemisch Präsident des Reichsrechnungshofes. Mit der Zweiten Novelle der Reichshaushaltsordnung 1933 wurde das Amt des Präsidenten mit zahlreichen neuen Machtbefugnissen ausgestattet. Nach der Ernennung Adolf Hitlers zum Reichskanzler erfolgten die Feststellung des Haushaltsplans und die Beschlussfassung über Kreditaufnahmen durch die Regierung, die nun auch nicht mehr vom Reichstag entlastet werden musste. Das den Nationalsozialisten verhasste Kollegialprinzip wurde durch die Geschäftsordnung ausgehebelt. Der Nachfolger von Friedrich Saemisch, der überzeugte Nationalsozialist Dr. Heinrich Müller, konzentrierte seinen Ehrgeiz darauf, die Institution Reichsrechnungshof zu einer «Führerbehörde» umzuwandeln. Als die sowjetischen Truppen am 27. April 1945 Potsdam erreichten, nahm er sich und seiner Familie das Leben.



Mitarbeiter des Bundesrechnungshofes in den 1950er Jahren



Mitarbeiterin und Mitarbeiter des Bundesrechnungshofes in den 1970er Jahren

Der Bundesrechnungshof

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges etablierten die vier Siegermächte in ihren jeweiligen Besatzungszonen Systeme, denen eigene politisch-ideologische Vorstellungen zugrunde lagen. So machten die neuen sowjetischen Machthaber in Potsdam deutlich, dass sie keine Verwendung für eine Behörde wie den Reichsrechnungshof und das zugehörige Personal hatten. Viele Rechnungsprüfer flüchteten in den Westen und nahmen dort nahtlos in den neu entstehenden Behörden die Tätigkeit wieder auf, denn sie galten als politisch unbelastet.

In allen westlichen Besatzungszonen entstanden wieder Rechnungshöfe. Während Franzosen und Amerikaner unabhängige Rechnungsprüfungsbehörden auf Landesebene gestatteten, legten die Briten den aus der Hamburger Außenstelle des Reichsrechnungshofes hervorgegangenen «Rechnungshof des Deutschen Reiches – Britische Zone» zentralistisch an. Er wurde zur Keimzelle für den späteren Bundesrechnungshof, da er als einziger eine zentrale, länderübergreifende Zuständigkeit hatte. Mit dem Zusammenschluss der westlichen Besatzungszonen zur Bi- und wenig später zur Tri-Zone zeichneten sich die wesentlichen Konturen eines westdeutschen Staates bereits deutlich ab. Auch ließ sich ein «neuer Geist» erkennen: Bis zu diesem Zeitpunkt fühlten sich die deutschen Rechnungsprüfungsbehörden eher der Exekutive denn dem Parlament verpflichtet. Diese Haltung hat sich nach 1945 grundsätzlich gewandelt.

Der Bundesrechnungshof wurde zu einem festen Bestandteil der bundesrepublikanischen Demokratie. 1948 wurde in Frankfurt am Main der «Rechnungshof im Vereinigten Wirtschaftsgebiet» errichtet, der unmittelbarer Vorläufer des Bundesrechnungshofes war. Er übernahm die Aufgaben und Befugnisse des «Rechnungshofes für Sonderaufgaben» und nach Inkrafttreten des Grundgesetzes vorübergehend auch die Befugnisse des Rechnungshofes für den Bund. Die Verfassung vom 23. Mai 1949 schrieb in Artikel 114 die verfassungsmäßige Garantie für einen Rechnungshof fest. Damit wurde erstmals in der deutschen Verfassungsgeschichte eine institutionelle Garantie der Rechnungsprüfung und des Rechnungshofes normiert.

Der Bundesrechnungshof wurde 1950 in Frankfurt am Main errichtet; seine territoriale Zuständigkeit erweiterte sich 1990 durch den Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland.

Zu Beginn des Jahres 1998 wurden neun Prüfungsämter des Bundes geschaffen, um die externe Finanzkontrolle noch effektiver zu gestalten. Gleichzeitig wurden die Vorprüfungsstellen des Bundes aufgelöst. Seit dem 1. Juli 2000 hat der Bundesrechnungshof seinen Sitz in Bonn. Er verfügt über eine Außenstelle in Potsdam, die am 1. Dezember 1998 wieder in dem Gebäude des ehemaligen Rechnungshofes des Deutschen Reiches eingerichtet wurde.



Dreharbeiten zu einer Dokumentation über den Bundesrechnungshof: Präsident Hertel und weitere Mitarbeiter, 1959

Das Grundgesetz hat dem Bundesrechnungshof eine starke und unabhängige Stellung verliehen, die dieser im Streitfall durch Anrufung des Bundesverfassungsgerichts verteidigen kann. Als unabhängiges Bundesorgan steht der Bundesrechnungshof außerhalb der Weisungsketten der Verwaltung, was seine Funktion als Kontrollinstanz von Bundesregierung und Verwaltung sicherstellt.

Die Finanzkontrolle in der DDR

In der sowjetischen Besatzungszone, aus der am 7. Oktober 1949 die Deutsche Demokratische Republik hervorging, orientierte man sich am Modell der Sowjetunion und der dort praktizierten Planwirtschaft. 1950 wurde beim Ministerium für Finanzen der DDR eine «Abteilung Haushaltskontrolle» eingeführt, die sich zunächst fast ausschließlich aus Berufsanfängern zusammensetzte. Aus ideologischen Gründen griff man nicht auf das Fachpersonal aus dem ehemaligen Reichsrechnungshof und ihm verwandter Behörden zurück. Die staatliche Finanzrevision nahm 1952 unter dem Namen «Verwaltung Finanzrevision» ihre Arbeit auf. Sie hatte die Aufgabe, die Tätigkeit der bei den Ministerien und Staatssekretariaten gebildeten Kontrollgruppen zu überprüfen.

Die Finanzkontrolle in der DDR war Teil des Regierungsapparates, diente der Staatsideologie und unterstützte die Politik der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED). Als Teil des Finanzministeriums war sie kein unabhängiges

Kontrollorgan und unterstand den Weisungen des Finanzministers sowie des Ministerrates, der den Weisungen des Zentralkomitees der SED zu folgen hatte. Die politische Rolle, die ihr zugedacht war, äußerte sich auch in ihren weitreichenden Sanktionsrechten. Das Finanzministerium gab Anweisungen für die Aufstellung der Etatansätze und erhielt Rechenschaftsberichte von nachgeordneten Behörden über die Erfüllung des Staatshaushaltsplanes im abgelaufenen Wirtschaftsjahr. Ergänzt wurde diese Haushaltskontrolle durch eine von der Staatsbank ausgeübte laufende Finanzkontrolle.

Zwar diente die Finanzkontrolle in der DDR ideologischen Zwecken, die Prüfungen der Finanzrevisionsorgane in der DDR verliefen aber in der Praxis nicht besonders ideologielastig. Die Beschäftigten legten Wert darauf, dass sie ihre Prüfungstätigkeit anhand wissenschaftlicher – und weniger ideologischer – Maßstäbe der Betriebswirtschaftslehre ausübten. Die Durchführung von Revisionen war zunächst vor allem den Führungskräften in den staatlichen Einrichtungen sowie den Betrieben der volkseigenen Wirtschaft vorbehalten. Bei allen Ministerien und Staatssekretariaten waren eigene Revisionsgruppen zu bilden. Erst 1967 wurde die Staatliche Finanzrevision im Ministerium der Finanzen weitgehend mit den Eigenrevisionen der anderen Ministerien, der anderen zentralen Staatsorgane und der ihnen unterstellten Organe vereinigt.

Bis 1990 galt das Gesetz über den Staatshaushalt der DDR von 1968, wonach die Staatliche



Die Arbeiter- und Bauerninspektion (ABI) in der Karikatur der DDR. Darstellung aus dem Satiremagazin «Eulenspiegel» 1972, Untertitel: «Der Fleischer hat dich aufs Glatteis geführt, und dies ist der Kollege Preisrichter von der ABI, Oma!»

Finanzkontrolle die «strikte Einhaltung der sozialistischen Gesetzlichkeit» im Haushaltswesen und den ordnungsgemäßen Umgang mit den Geldern zu kontrollieren hatte.

Die erste frei gewählte Volkskammer der DDR erließ am 15. Juni 1990 mit Wirkung zum 1. Juli 1990 ein neues «Gesetz über die Haushaltsordnung der Republik» und ein «Gesetz über den Rechnungshof der Republik». Darin wurde der Rechnungshof der DDR mit vergleichbaren Rechten wie der Bundesrechnungshof ausgestattet. Am 22. Juli 1990 beschloss dann die Volkskammer die Bildung von Ländern in der Deutschen Demokratischen Republik. Der im Gesetz vorgesehene Termin des 14. Oktober 1990 wurde mit dem Einigungsvertrag auf den 3. Oktober 1990 vorgezogen, sodass die neuen Länder gleichzeitig mit der deutschen Einigung entstanden. Diese errichteten jeweils ihre Rechnungshöfe, deren Entwicklung nachfolgend näher dargestellt wird.

- 1 Abrufbar unter: www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/11/141118-300-Jahre-externe-Finanzkontrolle.html
- 2 Diese ist gegen eine Schutzgebühr von 10,00 € beim Bundesrechnungshof erhältlich.
- 3 Unter Verwendung der Beiträge von Dr. Petra Oepen, Dr. Alexandra Hissen und Dr. Patrick Schröter in: Bundesrechnungshof (Hrsg.), Publikation zur Ausstellung «300 Jahre externe Finanzkontrolle» des Bundesrechnungshofes, Bonn 2014, und in: Engels, Dieter (Hrsg.): 300 Jahre externe Finanzkontrolle in Deutschland – gestern, heute und morgen, Festschrift zur 300. Wiederkehr der Errichtung der Preussischen General-Rechenkammer, Berlin 2014. Herzlichen Dank für die freundliche Genehmigung der Autoren.

Chronik

Landesrechnungshof Brandenburg

1990

1.11.1990: Der Landtag verabschiedet am 1. November das Gesetz über die vorläufige Sicherung der Arbeitsfähigkeit des Landtages und der Regierung als erste Arbeitsgrundlage. In diesem Organisationsgesetz wurden in 42 Paragraphen und vier Abschnitten die Befugnisse von Landtag und Landesregierung sowie Gesetzgebung und Finanzwesen geregelt. Das war auch die Grundlage der Arbeit des Aufbaustabes des Landesrechnungshofes.

→ 1990: Landtagspräsident Dr. Herbert Knoblich bittet den Präsidenten des Landesrechnungshofes des Partnerlandes Nordrhein-Westfalen, Prof. Dr. Eberhard Munzert, um Unterstützung beim Aufbau einer unabhängigen Finanzkontrolle im Land Brandenburg.

1991

1.4.1991: Die erste Landeshaushaltsordnung als gesetzliche Grundlage für die Rechnungsprüfung tritt am 1. April in Kraft. Dieser ging eine kontroverse Diskussion im parlamentarischen Raum über den Umfang der Prüfungs Kompetenzen des künftigen Landesrechnungshofes voraus.

← 18.3.1991: Der Aufbaustab zieht in Baracken auf dem Gelände der Heinrich-Mann-Allee 107 ein. Am 18. März werden die ersten achtzehn Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für den künftigen Prüfungsdienst im Landesrechnungshof und in den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern in Cottbus und Frankfurt (Oder) eingestellt. Auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Staatlichen Finanzrevision der ehemaligen DDR, deren Arbeitsverhältnisse seit dem 3. Oktober 1990 ruhten, haben sich beim Aufbaustab erfolgreich beworben. Es folgt eine intensive Anpassungsfortbildung.

← 20.2.1991: Der Landtag beschließt am 20. Februar, einen Aufbaustab des Landesrechnungshofes Brandenburg zu errichten. Mit der förmlichen Bestellung durch den damaligen Ministerpräsidenten Dr. Manfred Stolpe im Februar 1991 ist der Aufbaustab für die Übergangszeit bis zur Wahl eines Präsidenten handlungsfähig.



27.6.1991: Mit dem Gesetz über den Landesrechnungshof vom 27. Juni erfolgt die gesetzliche Verankerung der staatlichen Finanzkontrolle im Land Brandenburg. Darin ist auch die Einrichtung von Rechnungsprüfungsämtern in Cottbus, Frankfurt (Oder) und Potsdam geregelt, wobei das Rechnungsprüfungsamt in Potsdam bis zur Einrichtung eines dritten Rechnungsprüfungsamtes in Brandenburg an der Havel nur formal bestand.

→ 9.10.1991: Der Landtag wählt am 9. Oktober Dr. Eberhard Fricke zum ersten Präsidenten des Landesrechnungshofes.

1992

1.3.1992: Nach dem Beschluss des Landtages zur «Einleitung eines Wahlverfahrens für die Mitglieder des Landesrechnungshofes» vom 29. Januar werden am 1. März mit der Wahrnehmung der Geschäfte des Vizepräsidenten Dr. Horst Maschler und als Mitglieder des Landesrechnungshofes Arnulf Hülsmann und Klaus-Dieter Arlt beauftragt. Diese verzichten am 11. März auf ihre Abgeordnetenmandate. Der Landesrechnungshof verfügt nun über ein Entscheidungsgremium.

→ 22.4.1992: Der Landtag Brandenburg verabschiedet als erstes Parlament in den neuen Bundesländern am 22. April eine Landesverfassung, die durch einen Volksentscheid mit 94,04 Prozent der gültigen Stimmen angenommen wird und am 21. August in Kraft tritt. Sie gilt noch heute als eine der modernsten Verfassungen in der Bundesrepublik Deutschland. In den Artikeln 106 und 107 ist die Staatliche Finanzkontrolle verankert.

1993

26.8.1993: Der Landesrechnungshof legt am 26. August seinen ersten Jahresbericht vor. Darin zieht der Präsident eine positive Bilanz über den Aufbau einer unabhängigen Finanzkontrolle im Land Brandenburg. Er mahnt darin die Abkehr von der Schuldenpolitik an. Vor dem Hintergrund der «Hamburger Erklärung der Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder» vom Oktober 1992 beschreibt er in der Pressekonferenz am 27. August zur Vorstellung des ersten Jahresberichtes die Dynamik der Verschuldungspolitik in Brandenburg als besorgniserregend. Er tritt öffentlichkeitswirksam für eine konsequente Strategie des Schuldenabbaus ein und fordert, die Mehreinnahmen aus dem 1995 zu erwartenden Länderfinanzausgleich von Beginn an auch dafür zu verwenden.

← 1993: Zur Unterstützung der Prüfungstätigkeit wird im Juni ein weiteres Staatliches Rechnungsprüfungsamt in Brandenburg an der Havel errichtet.

← 10.2.1993: Der Landtag wählt am 10. Februar Dr. Horst Maschler zum Vizepräsidenten. Mit der Wahl von zwei weiteren Mitgliedern am 11. Februar durch den Landtag verfügt der Landesrechnungshof nun über das im Landesrechnungshofgesetz vorgesehene Große Kollegium.

1995

13.12.1995: Der Landtag wählt am 13. Dezember den bisherigen Vizepräsidenten Dr. Horst Maschler zum Präsidenten des Landesrechnungshofes. Damit ist er der erste Präsident des Landesrechnungshofes mit ostdeutscher Vita. Ebenfalls in dieser Landtagssitzung wird Arnulf Hülsmann zum Vizepräsidenten des Landesrechnungshofes gewählt.

1998

12.11.1998: Der Landtag wählt am 12. November Gisela von der Aue zur Präsidentin des Landesrechnungshofes.

↓ 15.10.1993: Die erste Kommunalverfassung vom 15. Oktober legt fest, dass die überörtliche Prüfung des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens der kreisfreien Städte und der Landkreise Aufgabe des Landesrechnungshofes ist. Die überörtliche Prüfung der kreisangehörigen Gemeinden und Ämter obliegt dem Landrat und wird vom Rechnungsprüfungsamt des Landkreises im Auftrag des Landesrechnungshofes wahrgenommen. Damit erfolgt die Übertragung der Zuständigkeit für die überörtliche Prüfung (hier: der kreisfreien Städte und Landkreise) vom Ministerium des Innern auf den Landesrechnungshof.

→ 1993: Begründung des Dienstsitzes des Landesrechnungshofes in der Dortustraße in Potsdam, bis 1945 Sitz des Rechnungshofes des Deutschen Reiches und ab 1. Dezember 1998 Sitz der Außenstelle des Bundesrechnungshofes.

2013

29.8.2013: Der Landtag wählt am 29. August Dr. Sieglinde Reinhardt, seit 1999 Direktorin beim Landesrechnungshof, zur neuen Vizepräsidentin, nachdem dieses Amt zehn Jahre unbesetzt war.

↓ 16.11.2013: Am 16. November verstirbt der erste Präsident des Landesrechnungshofes Dr. Eberhard Fricke.

2014

10.2.2014: Der Landesrechnungshof bezieht am 10. Februar sein neues Domizil im neuen Landtagsschloss am Alten Markt in Potsdam.

2012

29.8.2012: Der Landtag wählt am 29. August Christoph Weiser zum Präsidenten des Landesrechnungshofes.

2011

30.–31.8.2011: Der Landesrechnungshof Brandenburg verständigt sich gemeinsam mit deutschen und polnischen Finanzkontrolleinrichtungen im Rahmen einer Fachkonferenz vom 30. bis 31. August auf Mindestanforderungen für Projekte in Öffentlich-Privater Partnerschaft.

2010–2012

← Wegen der ab 2010 durchgeführten Baumaßnahmen muss der Dienstsitz in der Dortustraße geräumt werden. Vom 28. Juli bis 5. August 2010 zieht der Landesrechnungshof daher zunächst in ein Zwischenquartier in die Steinstraße (ehemaliger Sitz des Finanzministeriums). Vom 25. April bis 2. Mai 2012 erfolgt der Rückzug in die Dortustraße.

2001

29.3.2001: Der Landesrechnungshof würdigt sein 10-jähriges Bestehen mit einer Festveranstaltung am 29. März im Dienstgebäude in der Dortustraße. Im Mittelpunkt steht der erfolgreiche Aufbau der Behörde durch maßgebliche Unterstützung der Aufbauhelfer aus dem «Partner-Landesrechnungshof» Nordrhein-Westfalen.

2005

22.6.2005: Mit dem Gesetz zur Änderung des Landesrechnungshofgesetzes und anderer Gesetze vom 22. Juni erfolgte die Übertragung der Zuständigkeit für die überörtliche Prüfung der kreisfreien Städte und Landkreise an das beim Ministerium des Innern neu zu errichtende Kommunale Prüfungsamt. Die hierfür zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landesrechnungshofes wechseln zum Innenministerium. Zugleich entfallen die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter des Landesrechnungshofes. An ihre Stelle treten die Außenstellen in Brandenburg an der Havel und Cottbus mit einer Nebenstelle in Frankfurt (Oder).

2009

→ Zum 31. Dezember wird die Nebenstelle in Frankfurt (Oder) aufgelöst.

2007

→ Der Landtag wählt am 11. Oktober Dr. Thomas Apelt zum Präsidenten des Landesrechnungshofes.

Der Landesrechnungshof: Tradition und Wandel, Präsident Christoph Weiser



Die Arbeitsaufnahme des Landesrechnungshofes Brandenburg erfolgte in mehreren Etappen über die Errichtung des Aufbaustabes 1991 bis hin zur Wahl des ersten Kollegiums im März 1993.

Am 20. Dezember 1990 wandte sich der erste Landtagspräsident Dr. Herbert Knoblich an den Landesrechnungshof des Partnerlandes Nordrhein-Westfalen und bat um personelle Unterstützung beim Aufbau der neuen Behörde. Die ersten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erhielten schon am 18. März 1991 ihre Arbeitsverträge, noch bevor im Juni ein Landesrechnungshofgesetz vom Landtag verabschiedet wurde.

Bereits am 15. Januar 1991 stellten sich die Aufbauhelfer Ministerialrat Gerhard Vogt, Direktor beim Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen, und Armin Jansen im Ausschuss für Haushaltskontrolle vor und erklärten den Abgeordneten, an welchen Aufgaben diese nun mit Hochdruck arbeiten müssen. Neben der Erarbeitung einer Landeshaushaltsordnung, eines Landesrechnungshofgesetzes und eines ersten Haushaltsplans empfahlen sie den Abgeordneten hinsichtlich des Dienstsitzes der neuen Behörde, dass dieser Potsdam sein müsse, denn: «... der frühere Sitz des Reichsrechnungshofes und der preußischen Oberrechnungskammer befand sich in Potsdam in der jetzigen Dortustraße. Daran sollte man anknüpfen.» (Ausschussprotokoll AHK 1/48, S. 4).

So geschehen: Zweieinhalb Jahre später erfolgte der Einzug in die Dortustraße. Die Lektüre der hausinternen Chronik des Landesrechnungshofes gibt eindrucksvoll wieder, welche enormen Leistungen, vor allem in den ersten fünf Jahren, für den Aufbau der Behörde erbracht worden sind.

Daher gilt mein besonderer Dank all denen, die daran aktiv mitgewirkt haben, den Aufbauhelfern des Partnerlandes Nordrhein-Westfalen genauso wie den Kolleginnen und Kollegen aus Brandenburg, von denen heute noch einige im Dienst sind.

In den «nur» 25 Jahren hat sich der Landesrechnungshof Brandenburg zu einem modernen Arbeitgeber entwickelt. Die Gespräche mit den Kolleginnen und Kollegen zeigen, dass sie selbst ihre Arbeit als spannend, abwechslungsreich und sehr vielfältig einschätzen.

Zunehmend sieht sich der Landesrechnungshof Brandenburg als einen zukunftsorientierten Berater von Politik und Verwaltung. Auch wenn Prüfer sich nicht beliebt machen mit ihren oft unbequemen und kritischen Feststellungen, versteht sich der Landesrechnungshof Brandenburg als Partner und nicht als Gegner der Verwaltung. Geprüfte Stellen nehmen seine Hinweise immer mehr auch als Hilfe an und stellen oftmals noch während der laufenden Prüfungen Mängel ab.

Ich bedauere nicht, dass Rechnungshöfe als «zahnlose Tiger» keine Eingriffsbefugnisse haben. Unsere «Waffen» sind fundierte Fachkenntnisse, überzeugende und klar verständliche Argumente, sorgfältige Analysen und Prüfungsergebnisse. Darin besteht die besondere Herausforderung für uns. Folgt die Verwaltung den Empfehlungen des Landesrechnungshofes nicht, so ist – zumindest bei den öffentlich gemachten Jahresberichten – das Parlament gefragt. Unserer zuweilen sehr unbequemen Aufgabe können wir deshalb objektiv nachgehen, weil wir unabhängig sind. Das 25. Jubiläum ist ein guter Zeitpunkt festzustellen, dass diese Unabhängigkeit ein hohes Gut ist. Sie



Haupteingang Landtag, Landesrechnungshof Brandenburg Foto: Carsten Böttinger 2016

ist – wenn man über Grenzen hinweg und in unsere eigene wechselvolle Vergangenheit schaut – nicht selbstverständlich.

Den vollzogenen Wandel und die Aufgabenerweiterung der Rechnungshöfe – auch in den 25 Jahren – beschrieb Bundespräsident Joachim Gauck anlässlich des Festaktes zum 300. Jubiläum der Finanzkontrolle am 18. November 2014 in Bonn. Ihre Aufgaben gehen «weg vom bloßen Rückwärtsschauen hin zum Blick nach vorn. Also von der «Re-Vision» zur «Vision». Zur Prüfung ganzer Prozesse, von der Kritik zu einer gezielten Beratung.»

So hat der Beratungsbericht zur «Rechtlichen Betreuung im Land Brandenburg» vom 2. Juli 2013 tatsächlich Anstoß für Veränderungen in den betroffenen Politikfeldern gegeben. Auch mit seiner Prüfung der Betätigung des Landes Brandenburg als Gesellschafter der Flughafen Berlin-Brandenburg GmbH im Zusammenhang mit Kostensteigerungen und Verzögerungen beim BER vom 10. Juli 2015 hat der Landesrechnungshof Brandenburg nicht nur Risiken für den Landeshaushalt analysiert und Versäumnisse festgestellt, sondern mit seinen Empfehlungen auch einen konstruktiven Beitrag für die Zukunft geleistet.

Im Hinblick auf die Effizienz zukünftiger Strukturen hat der Landesrechnungshof Brandenburg beispielsweise die Landesregierung gebeten, ihn bei dem Projekt der Verwaltungsstrukturreform 2019 zu informieren. Mit Blick auf eine weitere Kommunalisierung von Landesaufgaben machte der Landesrechnungshof in einer Stellungnahme an den Innenausschuss vom 24. Februar 2016 deutlich, dass er mit der Kommunalisierung von Landesaufgaben Prüfungsgegenstände verliere und wies darauf hin, «dass in der Regel in den Ländern den jeweiligen Rechnungshöfen die überörtliche Kommunalprüfung vollständig oder zumindest für die Landkreise und kreisfreien Städte obliegt. Damit ist zugleich gewährleistet, dass die für die überörtliche Kommunalprüfung zuständige Stelle sachlich und richterlich unabhängig ist.»

Präsident Christoph Weiser

Die Präsidentin und Präsidenten des Landesrechnungshofes Brandenburg



Dr. Eberhard Fricke

Präsident von 1991 bis 1995

Geboren am 24. März 1931 in Paderborn

Gestorben am 16. November 2013 in Düsseldorf

Eine Tochter

| | |
|-----------|--|
| 1951 | Abitur |
| 1951–1955 | juristisches Hochschulstudium an den Universitäten Münster, Freiburg, Bonn |
| 1957 | Dokorexamen «cum laude» |
| 1959 | große juristische Staatsprüfung |
| 1960 | Eintritt in die Finanzverwaltung Nordrhein-Westfalen |
| 1965 | Finanzministerium Nordrhein-Westfalen |
| 1973 | Referatsleiter und Dozent in Rio de Janeiro im Rahmen des Entwicklungsprojekts «Finanzschule Brasilia» |
| 1974 | Gruppenleiter im Ministerium der Finanzen Nordrhein-Westfalen |
| 1990–1991 | Abordnung an das Ministerium der Finanzen im «Partnerland» Brandenburg (Aufbau der Verwaltung) |
| 1.11.1991 | Ernennung zum Präsidenten des Landesrechnungshofes Brandenburg |
| | Auszeichnungen |
| 1973 | Kulturpreis des Landkreises Lüdenscheid |
| 1983 | Verdienstorden am Bande des Verdienstordens der Bundesrepublik Deutschlands |
| 1988 | Verdienstkreuz 1. Klasse des Verdienstordens der Bundesrepublik Deutschlands |



Dr. Horst Maschler

Präsident von 1995 bis 1998

Geboren am 18. September 1933 in Löwen/Schlesien (Lewin Brzeski), Kreis Brieg (Powiat Brzeski)

Verheiratet, zwei Söhne

| | |
|-----------|---|
| | Besuch der Volksschule in Löwen (4 Jahre) und des Gymnasiums in Brieg (1 Jahr) Flucht im Januar 1945 aus Schlesien, Juli 1945 wohnhaft in Bad Freienwalde/Oder |
| 1952 | Abitur an der Oberschule Bad Freienwalde |
| 1953–1957 | Studium an der Humboldt-Universität zu Berlin. Abschluss nach neun Semestern als Diplomingenieur für das Eisenhüttenwesen |
| 1958–1990 | tätig am Eisenforschungsinstitut Hennigsdorf und dessen Nachfolgeeinrichtungen (Forschung und Entwicklung) |
| 1975 | Externe Promotion an der Bergakademie Freiberg mit Untersuchungen zur optimalen Produktionsstruktur in der Schwarzmetallurgie der DDR; Dr. oec. |
| 1985 | Auszeichnung mit «Banner der Arbeit III» im Kollektiv für die Vorbereitung und Inbetriebnahme des Sauerstoff-Konverterstahlwerkes Eisenhüttenstadt |
| 1989 | Auszeichnung mit dem Nationalpreis der DDR für Wissenschaft und Technik, II. Klasse, als Mitglied des Kollektivs «Erhöhter Feststoffeinsatz im Sauerstoff-Konverter» |
| 1990 | Auflösung des Ingenieurbetriebes für die Metallurgie der DDR Ressortleiter Finanzen in der Bezirksverwaltungsbehörde Potsdam; Präsident des Kreistages Oranienburg (Ehrenamt) |
| 1990–1992 | Abgeordneter des Landtages Brandenburg, SPD-Fraktion, Mitglied im Ausschuss für Haushalt und Finanzen |
| 1992 | Niederlegung der Mandate im Landtag und im Kreistag vor Eintritt in den Landesrechnungshof |
| 1.3.1992 | Ernennung zum Leitenden Ministerialrat im Landesrechnungshof Brandenburg |
| 1.3.1993 | Ernennung zum Vizepräsidenten |
| 1.1.1996 | Ernennung zum Präsidenten des Landesrechnungshofes |



Gisela von der Aue

Präsidentin von 1998 bis 2006

Geboren am 10. Juli 1949 in Westre, Kreis Südtondern (jetzt Nordfriesland) in Schleswig-Holstein
Verheiratet, drei Kinder

| | |
|------|--|
| 1968 | Abitur, Friedrich-Paulsen-Schule in Niebüll Im Wintersemester Beginn des Studiums der Rechtswissenschaften an der Freien Universität Berlin |
| 1975 | Erstes Staatsexamen |
| 1978 | Zweites Staatsexamen Kurzzeitige Tätigkeit als Rechtsanwältin |

| | |
|---------------------------|---|
| 1979 | Eintritt in den öffentlichen Dienst des Landes Berlin. Tätigkeit in verschiedenen Senatsverwaltungen und einer Bezirksverwaltung sowie der Verwaltung des Abgeordnetenhauses von Berlin |
| 1994 | Wechsel in den Dienst des Landes Brandenburg, zunächst tätig als Referentin der SPD-Landtagsfraktion für Innen- und Kommunalpolitik sowie für Rechtspolitik |
| 1996 | Wahl zum Mitglied des Landesrechnungshofes Brandenburg, Leitung einer Prüfungsabteilung, Schwerpunkt Hoch- und Tiefbauprüfungen |
| 1998 | Wahl zur Präsidentin des Landesrechnungshofes Brandenburg |
| 23.11.2006– 30.11.2011 | Senatorin für Justiz des Landes Berlin |
| Seit April 2012 | Mitglied des Vorstandes der Stiftung Sozialpädagogisches Institut «Walter May» Arbeiterwohlfahrt |
| Juni 2012– Juni 2014 | Mitglied des Aufsichtsrats der GSW Immobilien AG |
| Seit Juni 2014 | Mitglied des Aufsichtsrats der degewo AG |
| Seit Juni 2015 | Vorsitzende des Aufsichtsrats der GESOBAU AG |



Dr. Thomas Apelt

Präsident von 2007 bis 2012

Geboren am 12. September 1947 in Cottbus
Verheiratet, drei Kinder

| | |
|-----------|--|
| 1969–1975 | Tätigkeit in der privaten Wirtschaft, zuletzt als Geschäftsführer eines Verlages |
| 1975–1979 | Studium der Rechtswissenschaften, erstes juristisches Staatsexamen |
| 1979–1981 | Juristischer Vorbereitungsdienst, zweites juristisches Staatsexamen |
| 1981 | Anwaltliche Tätigkeit |
| 1984 | Promotion zum Dr. jur. |
| 1981–1989 | Justitiar beim Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft |
| 1989–2007 | Bundesrechnungshof, zuletzt Direktor beim Bundesrechnungshof |
| 2007–2012 | Präsident des Landesrechnungshofes Brandenburg |
| Seit 2013 | Rechtsanwalt |



Christoph Weiser

Präsident seit 2012

Geboren am 6. Juni 1959 in Viersen-Dülken, Nordrhein-Westfalen
Verheiratet, zwei Töchter

| | |
|----------------|--|
| 1965 | Besuch von Grundschule und Gymnasium in Dülken |
| 1978 | Studium der Rechtswissenschaften an den Universitäten Freiburg und Köln |
| 1983 | Erste juristische Staatsprüfung im Oberlandesgerichtsbezirk Düsseldorf mit anschließendem Referendariat |
| 1987 | Zweite juristische Staatsprüfung beim Landesjustizprüfungsamt Nordrhein-Westfalen Eintritt in die Bundesfinanzverwaltung als Referent im Bereich Zölle und Verbrauchsteuern sowie Marktordnung bei der Oberfinanzdirektion Köln |
| 1988 | Nationaler Experte bei der Generaldirektion XXI im Bereich Harmonisierung der indirekten Steuern bei der Kommission der Europäischen Gemeinschaften in Brüssel |
| 1989 | Referent in verschiedenen Abteilungen des Bundesministeriums der Finanzen in Bonn |
| 1997 | Referent der SPD-Bundestagsfraktion in den Büros der stellvertretenden Vorsitzenden für Haushalt und Finanzen, Ingrid Matthäus-Maier und Joachim Poß in Bonn und Berlin |
| 2007 | Ministerialdirigent in der Steuer- und Zentralabteilung des Bundesministeriums der Finanzen in Berlin |
| Seit 1.11.2012 | Präsident des Landesrechnungshofes Brandenburg |

Chronik

Landesrechnungshof Mecklenburg- Vorpommern

1832

Im Großherzogtum Mecklenburg-Schwerin erfolgte im Zuge einer Verwaltungsreform die Einrichtung eines Revisionsdepartements. Dessen zentrale Aufgabe war die Nachprüfung sämtlicher Rechnungen der Großherzoglichen Behörden.

1918

Der Freistaat Mecklenburg-Schwerin hatte in § 80 seiner Verfassung ein oberstes Organ für die öffentliche Finanzkontrolle festgeschrieben. Das bisherige Revisionsdepartement wurde in Mecklenburgisches Staatsrechnungsamt umbenannt. Zu den Aufgaben des Staatsrechnungsamtes zählten neben der Prüfung des gesamten Haushalts des Freistaats Mecklenburg-Schwerin die Überwachung der Grundsätze sowohl für die Aufstellung des Voranschlags als auch für die Finanzverwaltung.

1936

Mit der IV. Novelle der Reichshaushaltsordnung vom 17. Juni, die die zwangsweise Auflösung aller nicht-preußischen Rechnungshöfe vorsah, wurde auch das Mecklenburgische Staatsrechnungsamt abgeschafft. Es wurde am 1. April 1937 aufgelöst. Seine Aufgaben gingen an den Rechnungshof des Deutschen Reiches über. Hierfür wurden verschiedene Außenabteilungen eingerichtet. Für das Land Mecklenburg wurde die Rechnungsprüfung an die Außenabteilung in Hamburg übertragen.

1990

1.7.1990: Nach dem Fall der Mauer kam es am 1. Juli in Berlin zur Einrichtung eines zentralen Rechnungshofes der DDR. Dieser war nur der Volkskammer verantwortlich und unterlag keinen Weisungen. Die bis dahin bestehenden Inspektionen der Staatlichen Finanzrevision wurden in Außenstellen des zentralen Rechnungshofes umgewandelt.

1952

Mit der Bildung der Bezirke in der DDR gründete die Zentrale Finanzrevision in den einzelnen Bezirken Inspektionen, die der Staatlichen Finanzrevision als nachgeordnete Kontrolleinrichtungen unterstanden.

1945

Nach 1945 wurden alle in den Ländern der Sowjetischen Besatzungszone bestehenden eigenständigen Organe der Finanzkontrolle in die Zentrale Finanzrevision eingegliedert. Diese war als eine Abteilung des Finanzministeriums der DDR in Ostberlin ansässig.

1991

Die Finanzministerin Bärbel Kleedehn setzte einen Aufbaustab ein. Dieser enthielt neben den Mitgliedern der ursprünglichen Arbeitsgruppe weitere Mitglieder. Der Aufbaustab erarbeitete die organisatorischen, haushaltsmäßigen, personellen und rechtlichen Grundlagen für den Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern. Hamburg und Schleswig-Holstein begleiteten und unterstützten den Aufbau des Landesrechnungshofes aktiv als Partnerländer. Gemäß § 4 Absatz 1 des Vorläufigen Statuts für das Land Mecklenburg-Vorpommern errichtete die Landesregierung mit Wirkung vom 1. Januar den Landesrechnungshof mit Sitz in Neubrandenburg und Dienststellen in Schwerin und Rostock.

→ Mit der Verabschiedung des Landesrechnungshofgesetzes am 21. November wurde die gesetzliche Grundlage für den Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern geschaffen.

1992

6.2.1992: Der Landtag von Mecklenburg-Vorpommern wählte am 6. Februar Uwe Tanneberg zum Präsidenten und Heinrich-Jürgen Paetzmann zum Vizepräsidenten des Landesrechnungshofes. Beide treten nach der Ernennung ihren Dienst am 1. April an.

1993

16.8.1993: Der erste Jahresbericht des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern wurde am 16. August veröffentlicht.

2010

12.3.2010: Am 12. März wurde Reinhard Arenskrieger vom Landtag zum Vizepräsidenten des Landesrechnungshofes gewählt.

← 18.2.2004: Der Landtag wählte am 18. Februar Dr. Tilmann Schweisfurth zum Präsidenten und Dr. Stefan Rudolph zum Vizepräsidenten des Landesrechnungshofes.

2004

← Mit dem Ersten Gesetz zur Änderung des Landesrechnungshofgesetzes wurden im Januar die persönlichen Voraussetzungen für die Mitglieder des Landesrechnungshofes um technische und ökonomische Ausbildungsrichtungen erweitert. Bis dahin mussten die Mitglieder über die Befähigung zum Richteramt verfügen. Die Erweiterung trug den veränderten Rahmenbedingungen der Arbeit des Landesrechnungshofes Rechnung – von der Unterstützung des Aufbaus einer funktionierenden Landesverwaltung hin zur Überwachung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes.

2016

27.1.2016: Der Landtag wählte am 27. Januar Dr. Martina Johannsen zur Präsidentin des Landesrechnungshofes.

25 Jahre unabhängige externe Finanzkontrolle in Mecklenburg-Vorpommern



Mit der Verabschiedung des Landesrechnungshofgesetzes im November 1991 wurde der Grundstein für die unabhängige externe Finanzkontrolle in Mecklenburg-Vorpommern gelegt. Seitdem hat sich der Landesrechnungshof als unabhängige staatliche Institution etabliert, die die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes, seiner Sondervermögen und Betriebe überwacht. Darüber hinaus obliegt dem Landesrechnungshof die überörtliche Prüfung der Haushaltsführung derjenigen kommunalen Körperschaften, die der unmittelbaren Rechtsaufsicht des Landes unterliegen (Landkreise, kreisfreie Städte und große kreisangehörige Städte) sowie der Wirtschaftsführung der kommunalen Körperschaften.

Während in den ersten Jahren seines Bestehens die Arbeit des Landesrechnungshofes vor allem dadurch gekennzeichnet war, den Aufbau einer funktionierenden Landesverwaltung in Mecklenburg-Vorpommern zu unterstützen und zu begleiten, hat sich das Aufgabenspektrum im Laufe der vergangenen 25 Jahre deutlich gewandelt.

Bei Amtsantritt des Gründungspräsidenten Tanneberg im Jahr 1992 war der Landesrechnungshof im Dienstgebäude Neubrandenburg, einer Baracke in Schwerin sowie Büroräumen in Rostock untergebracht. Die ersten Prüfer hospitierten bei den Rechnungshöfen der beiden Partnerländer in Hamburg und Schleswig-Holstein. Prüfungen wurden zunächst unter Mitwirkung von Aufbauhelfern aus diesen beiden Rechnungshöfen durchgeführt. Der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern im Sinne des Landesrechnungshofgesetzes war aber noch nicht geschaffen. Hierzu mussten Mitglieder für den Senat sowie weiteres Personal gefunden und grundlegende Regelungen wie bspw. eine Geschäftsordnung erarbeitet werden.

Am 16. August 1993 konnte der erste Jahresbericht veröffentlicht werden. In den Anfangsjahren waren die «Deponie Ihlenberg», die «Werftenkrise», die «Schweriner Hallen» oder der «Schul-

entwicklungsplan» prägende Themen für die Arbeit des Landesrechnungshofes.

Mit der Veröffentlichung des – zusammen mit dem Finanzministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern in Auftrag gegebenen – Benchmarking-Reports aus dem Jahr 2006 wurden die bis dahin verwendeten Analysemethoden des Landesrechnungshofes um komparative Analysen mit anderen Ländern und Ländergruppen ergänzt. Seitdem sind Benchmarking-Analysen nicht nur ein fester Bestandteil der jährlichen Berichte des Landesrechnungshofes; sie werden auch in Sonderberichten, wie z. B. der Analyse der kommunalen Sozialausgaben, erkenntnisfördernd genutzt.

Der Fortschritt bei der Informationstechnologie hatte erhebliche Auswirkungen auf die Arbeitsweise des Landesrechnungshofes. Durch die schrittweise Einführung der E-Akte wurden so Arbeitsabläufe digitalisiert. Zudem stehen mit der Durchführung von Online-Erhebungen mittlerweile neue Methoden bereit, mit denen die Kosten von Datenerhebungen gesenkt und Auswertungen erleichtert werden.

Neben die klassische Prüfung des Verwaltungshandelns auf Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit sind zunehmend Strategie- oder Systemprüfungen getreten. Diese ergänzen die klassischen Ex-post-Prüfungen durch beratende, auf Präventivwirkung ausgerichtete Prüfungsansätze.

Als Beispiele für die zunehmend beratende Prüftätigkeit des Landesrechnungshofes seien die Untersuchung zu den Einspareffekten einer Kreisgebietsreform (2008/2009) sowie die Prüfung der Hochschulfinanzen (2014) angeführt. Die Auseinandersetzung zum Für und Wider einer Kreisgebietsreform konnte der Landesrechnungshof durch seinen Sonderbericht versachlichen, indem er die Einsparpotentiale an einem neu zu bildenden Landkreis exemplarisch errechnete und dann auf das ganze Land hochrechnete. Beim Streit zwischen den Hochschulen des Landes Mecklen-

burg-Vorpommern und der Landesregierung über die Auskömmlichkeit der Hochschulfinanzierung wurde der Landesrechnungshof zur Klärung der Sachfragen als unabhängige Instanz vom Bildungsministerium und den Hochschulen gemeinsam um eine entsprechende Prüfung gebeten – ein bis dahin einmaliger Vorgang. Die Prüfung konnte trotz ihres Umfangs innerhalb eines Jahres abgeschlossen werden. Die dabei gewonnenen Prüfungserkenntnisse und die sich daraus ergebenden Empfehlungen fanden allgemeine Beachtung und wurden größtenteils umgesetzt.

Unterstützt durch das beharrliche Mahnen und Drängen des Landesrechnungshofes auf die Einhaltung einer soliden und nachhaltigen Finanzpolitik, deren Kern letztlich ein strukturell ausgeglichener Haushalt ist, hat die finanzpolitische Lage Mecklenburg-Vorpommerns in den vergangenen Jahren eine erfreuliche Entwicklung genommen. Während die Jahre bis 2005 durch jährliche Nettokreditaufnahmen und einen steigenden Schuldenstand gekennzeichnet waren, hat Mecklenburg-Vorpommern seit 2006 netto keine neuen Kredite aufgenommen und konnte sogar Schulden von knapp einer Milliarde Euro tilgen.

Auch die Aufgaben der überörtlichen Prüfung bei den Landkreisen, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten wurden seit einer Prüfung beim Landkreis Güstrow im Februar 1992 kontinuierlich wahrgenommen. Zudem ist es dem Landesrechnungshof mit verschiedenen Sonderprüfungen, Sonderberichten sowie Querschnittsprüfungen bei den Landkreisen gelungen, auf die kommunale Haushalts- und Wirtschaftsführung einzuwirken. So wurden mit den Konsolidierungsprüfungen zwischen 2005 und 2011 nachdrücklich auf die teils äußerst besorgniserregende Haushaltslage der kreisfreien Städte hingewiesen und weitreichende Konsolidierungsvorschläge unterbreitet. Seit 2009 obliegen dem Landesrechnungshof auch Querschnittsprüfungen im kreisangehörigen Raum, die zu verschiedenen Themen (Vergabewesen, Forderungsmanagement, Kassenwesen) durchgeführt wurden.

Den Blick in die Zukunft richtend, zeichnen sich jedoch weitere finanzpolitische Herausforderungen ab:

Das Land Mecklenburg-Vorpommern ist durch wirtschaftlich sehr unterschiedlich entwickelte Regionen mit Strukturschwächen und einer insgesamt dünnen Besiedlung gekennzeichnet. Diese sozioökonomischen Rahmenbedingungen führen dazu, dass Mecklenburg-Vorpommern über eine relativ schwache originäre Finanzkraft ver-

fügt. Öffentliche Leistungen können insbesondere durch die solidaripaktbedingten Zuweisungen des Bundes bereitgestellt werden.

Insoweit stellt das Jahr 2020 für das Land Mecklenburg-Vorpommern die nächste große finanzpolitische Wegscheide dar. Die gesetzlichen Grundlagen der föderalen Finanzbeziehungen laufen aus und erstmals greifen die Regelungen der Schuldenbremse. Diese sehen für die Länder ein Verbot der strukturellen Neuverschuldung vor.

Auch die fiskalischen Auswirkungen der Flüchtlingskrise oder des so genannten Brexit sind noch nicht absehbar. Deshalb ist es trotz der positiven Entwicklung in den vergangenen Jahren unabdingbar, weiterhin Konsolidierungsanstrengungen und Vorsorgemaßnahmen gerade in einnahmestarken Jahren vorzunehmen. Gleichzeitig müssen die getätigten Ausgaben vornehmlich in wachstumsfördernde Bereiche nachhaltig investiert werden.

Unter Berücksichtigung der absehbaren demografischen Entwicklung benötigt das Land auch zukunftsfähige kommunale Verwaltungsstrukturen, die eine effiziente und effektive Verwaltungskraft sicherstellen. Mit der Kreisgebietsreform des Jahres 2011 wurde die Anzahl der Landkreise von zwölf auf sechs verringert. Nach der Landkreisneueordnung ist es nun Aufgabe des Gesetzgebers, die Gemeindegebietsstrukturen entsprechend zu ordnen und deutlich zu straffen, um die kommunale Gebietsstruktur wieder in Einklang zu bringen und damit deren Funktionsfähigkeit zu sichern. Hierzu will der Landesrechnungshof u.a. durch gezielte Analysen und (Querschnitts-) Prüfungen, die auf die Effizienz und die Verwaltungsqualität kommunaler Strukturen in Mecklenburg-Vorpommern abzielen, beitragen. Gleichzeitig ist der Landesrechnungshof an der Neugestaltung des Kommunalen Finanzausgleichs beteiligt.

Angesichts der in den kommenden Jahren auf das Land Mecklenburg-Vorpommern zukommenden Herausforderungen scheint die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes und der Kommunen nicht durchgängig gesichert. Dies verlangt von der externen Finanzkontrolle in besonderem Maße auf den wirtschaftlichen Umgang mit den vorhandenen, knappen Ressourcen hinzuwirken. Der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern wird die notwendigen (Reform-) Prozesse auf Landes- und auf kommunaler Ebene konstruktiv begleiten. Er wird den von ihm eingeschlagenen Weg der präventiven Beratung – soweit möglich – auch in Zukunft konsequent weiter verfolgen.

Präsidentin Dr. Martina Johannsen

Die Präsidentin und Präsidenten des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern



Uwe Tanneberg

Präsident von 1992 bis 2004

Geboren am 22. März 1940 in Hamburg

Gestorben am 10. Dezember 2013

| | |
|-----------|--|
| 1962–1967 | Studium der Rechtswissenschaften |
| 1967–1970 | Referendariat |
| 1970/71 | Bezirksamt Hamburg-Nord |
| 1971 | Behörde für Inneres/Parlamentsreferat, Hamburg |
| 1972 | Senatskanzlei, Hamburg |
| 1972/73 | Baubehörde, Hamburg |
| 1973–1978 | Justizbehörde, Hamburg |
| 1978–1983 | Senatsamt für den Verwaltungsdienst |
| 1983–1987 | Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, Leiter Grundsatzabteilung |
| 1987–1992 | Abteilungsleiter Wirtschaftsförderung/Finanzbehörde Hamburg, Liegenschaftsverwaltung |
| 1992–2004 | Präsident des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern |



Dr. Tilmann Schweisfurth

Präsident von 2004 bis 2016

Geboren am 5. Juni 1959 in Siegen

Studium der Verwaltungswissenschaften

| | |
|-----------|--|
| 1990–1991 | Regierungspräsidium Düsseldorf mit Abordnung zum Deutschen Städtetag |
| 1991–1992 | Bundesministerium der Finanzen |
| 1992–1994 | European Bank for Reconstruction and Development, London |
| 1994–1997 | Referatsleiter und stellv. Leiter der Haushaltsabteilung, Sächsisches Staatsministerium der Finanzen |

| | |
|-----------------|--|
| 1997–2000 | Rechnungshofdirektor, Sächsischer Rechnungshof |
| 11/1998–02/1999 | International Finance Corporation |
| 08/1999–12/1999 | World Bank |
| 2000–2001 | Leiter der Haushaltsabteilung, Sächsisches Staatsministerium der Finanzen |
| 2002–2004 | Rechnungshofdirektor, Sächsischer Rechnungshof mit zwischenzeitlicher Abordnung zur Sächsischen Staatskanzlei als Leiter der Leitstelle Wiederaufbau Augusthochwasser 2002 |
| 2004–2016 | Präsident des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern |
| seit 2010 | Lehrbeauftragter an der Universität Rostock, Institut für Volkswirtschaftslehre, Lehrstuhl für Finanzwissenschaft |



Dr. Martina Johannsen

Präsidentin seit 2016

Geboren am 13. Dezember 1967 in Koblenz

| | |
|---------------|--|
| 1988–1994 | Studium der Volkswirtschaftslehre an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz |
| 1994–1999 | Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik im Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften der Johannes Gutenberg-Universität Mainz |
| 1998–2003 | Professorenvertretung an der Fachhochschule Koblenz für Volkswirtschaftslehre, Statistik und Wirtschaftsgeografie |
| 2000 | Promotion zum Dr. rer. pol. |
| 2004–2006 | Mitarbeiterin der Bundesagentur für Arbeit in Nürnberg (Referentin und kommissarische Leiterin eines Bereiches in der Zentrale) |
| 2006–2009 | Prüferin im höheren Dienst des Bundesrechnungshofes in Bonn, zugleich Sachgebietsleiterin im Prüfungsamt des Bundes Köln für das Sachgebiet «Bundesagentur für Arbeit I» |
| 2009–2012 | Büroleiterin des Präsidenten des Bundesrechnungshofes |
| 2012–2016 | Prüfungsgebietsleiterin im Bundesrechnungshof |
| ab 2013 | richterlich unabhängiges Mitglied des Bundesrechnungshofes |
| seit Mai 2016 | Präsidentin des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern |

Chronik

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

1991

7.3.1991: Mit dem Landesrechnungshofgesetz für das Land Sachsen-Anhalt wird am 7. März – als erster Rechnungshof in den neuen Bundesländern – der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt gegründet. Es folgen die Wahl des ersten Präsidenten des Landesrechnungshofes Horst Schröder durch den Landtag sowie die Ernennung der weiteren Mitglieder des Landesrechnungshofes. Die erste Regionalkonferenz der Präsidenten der Rechnungshöfe der neuen Länder und Berlins findet in Magdeburg statt.

1992

Die drei nachgeordneten Rechnungsprüfungsämter in Dessau, Halle und Magdeburg werden gegründet. Der Landesrechnungshof ist Gründungsmitglied der EURORAI (Europäische Organisation der Regionalen Externen Institutionen zur Kontrolle des Öffentlichen Finanzwesens). Zudem wird der Präsident des Landesrechnungshofes vom Land Sachsen-Anhalt als Mitglied der KEF (Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten) benannt. Im gleichen Jahr wird auch der 1. Jahresbericht veröffentlicht.

1993

Der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt zieht nach Dessau.

2000

Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter werden reorganisiert. Das Staatliche Rechnungsprüfungsamt Dessau wird aufgelöst und in den Landesrechnungshof integriert.

1994

Mit Inkrafttreten der Änderungen der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung zum 1. Juli obliegt dem Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt die überörtliche Prüfung der Landkreise, der kreisfreien Städte und der Gemeinden sowie Verwaltungsgemeinschaften mit mehr als 25.000 Einwohnern. Für diese Aufgabe wird eine eigenständige Abteilung «Überörtliche Kommunalprüfung» im Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt gebildet.

2001

7.3.2001: Am 7. März gibt es eine Feierstunde aus Anlass des 10-jährigen Bestehens des Landesrechnungshofes.

2003

Ralf Seibicke wird Nachfolger von Horst Schröder im Amt des Präsidenten.

2004

31.12.2004: Am 31. Dezember werden die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Halle und Magdeburg aufgelöst und in den Landesrechnungshof integriert.

2011

9.3.2011: Am 9. März findet eine Fach- und Festveranstaltung in der Marienkirche in Dessau anlässlich des 20-jährigen Jubiläums des Landesrechnungshofes statt.

2013

16.–18.10.2013: Vom 16.–18. Oktober ist der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt Gastgeber des VIII. EURORAI-Kongresses unter der Überschrift «Aktuelle Herausforderungen bei der Prüfung der wirtschaftlichen Betätigung der regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften».

2015

Kay Barthel wird Nachfolger von Ralf Seibicke im Amt des Präsidenten.

2016

16.6.2016: Am 16. Juni findet eine Festveranstaltung im Innenhof des Dessauer Rathauses anlässlich des 25-jährigen Jubiläums des Landesrechnungshofes statt.

Landesrechnungshof-Präsident Kay Barthel im Interview über die Möglichkeiten und Grenzen der Rechnungsprüfung in Sachsen-Anhalt



Hand aufs Herz: Sie sind jetzt seit rund anderthalb Jahren im Amt. Hätten Sie gedacht, dass der Landesrechnungshof ein schärferes Schwert führt?

Nein, eigentlich nicht. Durch meine frühere Arbeit im Finanzausschuss konnte ich bereits vor meinem Amtsantritt die Möglichkeiten, aber auch die Grenzen des Landesrechnungshofes ganz realistisch einschätzen. Natürlich sind seine Feststellungen nicht justiziabel. Dennoch habe ich den Landesrechnungshof schon früher als kritischen Begleiter in allen Etatberatungen des Landtages erlebt. Fest steht: Bei den Mitgliedern des Landtages genießt der Landesrechnungshof aufgrund seiner fachlichen Kompetenz ein sehr großes Ansehen. Deshalb wird sein Rat von den meisten auch sehr geschätzt.

Apropos – die Dachmarke des Rechnungshofes Sachsen-Anhalt lautet ja »Wir prüfen und beraten«. Welche Rolle spielt denn in dieser Beziehung die Beratungstätigkeit?

Sie ist ein grundlegender Teil unserer Arbeit und sie ist neben der Einzelfallprüfung die zweite Säule

des Landesrechnungshofes. Es ist doch so: Bei unseren Prüfungen können wir oft nur noch rückwirkend auf gemachte Fehler hinweisen. Das Kind ist dann zumeist schon in den Brunnen gefallen, Geld ist geflossen und Regress zumeist schwierig. Bei der Beratung hingegen stehen vor allem die präventive Wirkung und damit die Vermeidung der Steuergeldverschwendung im Vordergrund. Daher ist die Aussage, dass wir nur mit einem stumpfen Schwert kämpfen, auch nicht ganz richtig.

Ich möchte an dieser Stelle nur mal ein Beispiel nennen: Ende 2015 war die Flüchtlingskrise auf dem Höhepunkt. Der Winter stand vor der Tür, geeignete Unterkünfte wurden händeringend gesucht. Damals war die Landesregierung bereits drauf und dran, einen aus unserer Sicht unvorteilhaften Mietvertrag mit einem Privatinvestor zu unterschreiben. Es ging um ein ehemaliges Kasernengelände, das für 47 Mio. Euro über eine Laufzeit von zehn Jahren angemietet werden sollte. Im Finanzausschuss hatte der Landesrechnungshof sein Veto eingelegt. Weder die Laufzeit, die Miethöhe noch der tatsächliche Bedarf waren für uns nachvollziehbar. Das Verfahren war insgesamt intransparent. Die Abgeordneten sind unseren Argumenten gefolgt und haben das Vorhaben gerade noch rechtzeitig gestoppt. Das hat dem Steuerzahler viel Geld gespart.

Nach Ihren bisherigen Erfahrungen: Bei welchen Prüfungen tauchen die

meisten Probleme auf, und in welchen Bereichen gibt es besonders gravierende Unregelmäßigkeiten?

Probleme tauchen natürlich immer dann auf, wenn wir besonders »heiße Eisen« anpacken. Das sind z. B. alle Prüfungen der öffentlichen Zuschüsse an die Fraktionen der Landes- oder Kommunalparlamente. Andere sehr sensible Themen sind Prüfungen, bei denen Betriebs-, Geschäfts- oder Steuergeheimnisse berührt sind. Da bemerken wir schon mitunter eine gewisse Ablehnung für unseren verfassungsrechtlichen Auftrag, wenn es um die eigenen Bücher geht. So etwas kann dann auch zu erheblichen Verzögerungen im Prüfungsablauf führen.

Und natürlich gibt es auch Prüfbereiche, in denen wir es mit besonders gravierenden Unregelmäßigkeiten – bis hin zur Korruption zu tun haben. So etwas kommt vor allem bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen vor, z. B. im Bausektor oder auch bei der Vergabe von Konzessionen. Diese Gefahr potenziert sich immer dann, wenn Personen, die über eine Konzentration von Fachwissen verfügen, auch noch in den Entscheidungsgremien für bestimmte Fördermittelvergaben oder Subventionen sitzen und übliche Kontrollmechanismen versagen.

Wodurch wird Ihrer Meinung nach am wirksamsten die Unabhängigkeit des Landesrechnungshofes gewahrt?

Unsere Unabhängigkeit wird zuallererst durch die Verfassung garantiert. Per Definition ist ein Rechnungshof ja ein von der Regierung unabhängiges und nur dem Gesetz unterworfenes Organ der Finanzkontrolle. Diese Sonderstellung soll gewährleisten, dass die Prüfungen ohne Einflussnahme der Landesregierung und ohne politische Bestimmungen aus dem Landtag heraus vorgenommen werden können. Zudem gibt es keine Behörde, der wir nachgeordnet sind. Auch das gewährleistet unsere personelle und finanzielle Unabhängigkeit, obwohl natürlich auch unser Budget vom Landtag abgesegnet werden muss.

Und was viele auch nicht wissen ist, dass der Landesrechnungshof als Kollegialorgan handelt. Der Präsident entscheidet also nicht allein, sondern alle relevanten Entscheidungen fällt der Senat gemeinsam. Bei der Besetzung des Senats ist es wiederum gute Sitte, dass alle im Landtag vertretenen Fraktionen über ein Vorschlagsrecht verfügen, auch um bei brisanten Prüffeldern eine politische Ausgewogenheit zu gewährleisten. Last but not least ist die Amtszeit des Rechnungshofpräsidenten in Sachsen-Anhalt auf zwölf Jahre begrenzt. Eine Wiederwahl ist nicht möglich. Auch dadurch wird die Unabhängigkeit der Behörde gestärkt.

Wie sehen die Beziehungen des sachsen-anhaltischen Rechnungshofes zu den Medien aus?

Fakt ist, dass wir mit unseren Prüfberichten oft eine große Aufmerksamkeit erzielen. Dabei betrachte ich die Journalisten als wichtige Verbündete. Denn sollten wir mit der Kraft unserer Argumente nicht durchdringen, dann kann der öffentliche Druck über die Medien u. U. dazu führen, dass bestimmte Missstände doch noch abgestellt werden. Zudem haben jüngste Urteile zum Medienrecht in Deutschland den Auskunftsanspruch der Journalisten gestärkt. Diesem Anspruch sind natürlich auch wir verpflichtet.

Allerdings verstehen Journalisten oft nicht, wieso unsere Prüfungen mitunter länger dauern und warum wir erst dann Auskunft geben können, wenn das kontradiktorische Verfahren abgeschlossen ist. Da kann ein entsprechendes Hintergrundgespräch aber meiner Erfahrung nach sehr hilfreich sein.

Sachsen-Anhalt hat seit Mai 2016 eine neue Landesregierung. Diese hat viele Ausgabeversprechen gemacht. Mehr Geld für Lehrer und Polizisten, mehr Geld für Kommunen; hinzu kommen die finanziellen Herausforderungen durch die Flüchtlings-

Thematik – ist die Zeit des Sparens in Sachsen-Anhalt also vorbei?

Ich hoffe das natürlich nicht. Trotzdem kann man sich dieses Eindrucks nicht erwehren. Schon während der Koalitionsverhandlungen hieß es immer wieder, Sachsen-Anhalt habe sich in der letzten Regierungszeit «finanziell freigeschwommen» und deshalb gebe es jetzt Gestaltungsspielräume. Richtig ist, dass wir in Sachsen-Anhalt fünf Jahre ohne neue Schulden ausgekommen sind. Es wurde auch mit der Tilgung der über 20 Mrd. Euro Altschulden begonnen. «Finanziell freigeschwommen» haben wir uns damit aber noch lange nicht.

Blicken wir doch nur auf diese Wahlperiode. Der Solidarpakt und andere Konsolidierungshilfen laufen aus. Die kommenden fünf Jahre werden damit zum echten Stresstest für die Landesregierung und zwar schon ohne neue Ausgabeversprechen. Laut mittelfristiger Planung des Finanzministeriums klafft allein im Jahr 2020 eine Finanzierungslücke von 765 Mio. Euro und das bei weiterhin angenommenen sprudelnden Steuereinnahmen und historisch niedrigen Zinsen. Natürlich kann eine neue Landesregierung neue politische Schwerpunkte setzen und dafür auch Geld in die Hand nehmen. Sie muss das Geld dann allerdings an anderer Stelle einsparen. Derartige Bestrebungen kann ich aber nirgends ernsthaft erkennen. Deshalb wird der Landesrechnungshof weiterhin ein sehr kritisches Auge auf den Finanzkurs der neuen Landesregierung werfen. Ich fürchte, bereits bei der nächsten Etataufstellung wird es gerade in dieser Frage hitzige Diskussionen geben.

Blicken wir noch auf das Thema Kommunalprüfung. Da gibt es bei den Rechnungshöfen der neuen Bundesländer ganz unterschiedliche Zuständigkeiten. Wie ist das in Sachsen-Anhalt geregelt?

Wir sind laut Kommunalverfassungsgesetz für die überörtliche Prüfung der Kommunen mit mehr als 25.000 Einwohnern zuständig sowie für die Zweckverbände. Für alle Kommunen bis 25.000 Einwohnern liegt die überörtliche Prüfung in den Händen der Rechnungsprüfungsämter der Land-

kreise. Diese scharf getrennte Zuständigkeit verursacht in der Praxis viele Schwierigkeiten. Denn an uns treten immer wieder Personen und Institutionen mit der Bitte heran, bestimmte Einzelfälle auf kommunaler Ebene unterhalb dieser Schwelle zu prüfen. Das betrifft dann insbesondere oft auch die kleineren Gemeinden.

Aber in diesen Fällen sind Ihnen dann die Hände gebunden, oder?

Jain! Wir versuchen dann natürlich einen anderen Weg zu finden, um in der betreffenden Kommune zu prüfen. Gemäß Landeshaushaltsordnung kommt dabei unter anderem die Prüfung der Verwendung von Zuwendungen des Landes in Betracht, z. B. von Zuwendungen für die Städtebau- oder Tourismusförderung. Allerdings ermöglicht die Prüfung von Zuwendungen leider nicht automatisch, dass wir uns die gesamte Verwaltung hinsichtlich ihrer Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit anschauen können. Zudem gibt es auch Fälle, in denen wir überhaupt keine Anknüpfungspunkte für eine Prüfungszuständigkeit des Landesrechnungshofes finden.

Wurmt Sie das?

Natürlich wurmt mich das, vor allem, weil es in Sachsen-Anhalt keine Öffnungsvorschrift für solche Fälle gibt. Denkbar wäre eine Prüfungsbefugnis des Landesrechnungshofes z. B. für Kommunen, die sich in der Haushaltskonsolidierung befinden. Das könnte ja dann jeweils mit dem Innenministerium abgestimmt werden. Eine vergleichbare Öffnungsvorschrift gibt es übrigens schon in Mecklenburg-Vorpommern und ich würde es natürlich begrüßen, wenn sich auch der Landesgesetzgeber in Sachsen-Anhalt in der neuen Wahlperiode dieser Problematik annimmt.

Ebenso stört mich die weit verbreitete «Geheimniskrämerei» im Umgang mit unseren Prüfungsergebnissen. Oft werden die Berichte und Stellungnahmen nur in nichtöffentlicher Sitzung behandelt. Das beeinträchtigt natürlich die notwendige Transparenz. Auch hier sehe ich den Landesgesetzgeber in der Pflicht.

Die Präsidenten des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt



Horst Schröder

Präsident von 1991 bis 2003

Geboren am 25. Februar 1938 in Hamburg

| | |
|-----------|--|
| 1957–1959 | Banklehre, Abschluss als Bankkaufmann |
| 1960–1965 | Studium der Nationalökonomie an den Universitäten Hamburg und Kiel, Abschluss als Dipl. Volkswirt. |
| 1965–1968 | Mitarbeiter der Deutschen Erdöl AG |
| 1966–1972 | Mitglied der Hamburger Bürgerschaft |
| 1970–1984 | Mitarbeiter der Vereinsbank AG, Hamburg |
| 1972–1984 | Mitglied des Deutschen Bundestages |
| 1984–1989 | Geschäftsführer der Deutschen Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG), Köln |
| 1989–1991 | Geschäftsführer einer Beteiligungsgesellschaft der Deutschen Lufthansa AG, Köln/Moskau |
| 1991–2003 | Präsident des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt |



Ralf Seibicke

Präsident von 2003 bis 2015

Geboren am 5. Januar 1961 in Stendal, Sachsen-Anhalt

| | |
|-----------|--|
| 1979–1983 | Studium der Wirtschaftswissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin, Fachrichtung Finanzökonomie, Abschluss als Diplom-Ökonom |
| 1983–1990 | verschiedene Funktionen in der Abteilung Finanzen der Bezirksverwaltungsbehörde Magdeburg |
| 1990–1997 | Referatsleiter der Haushaltsabteilung und Leiter des Generalreferats im Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt |
| 1991 | Bestellung zum Stellvertreter des Abteilungsleiters der Abteilung 2 – Haushalt – im Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt |

- 1997–2002 Leiter der Präsidialabteilung beim Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt
 2003–2015 Präsident des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt
 2007 Mitglied und Stellvertretender Vorsitzender der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF)



Kay Barthel

Präsident seit April 2015

Geboren am 3. Januar 1971 in Magdeburg, Sachsen-Anhalt
 Verheiratet, zwei Kinder

- 1987 Berufsausbildung mit Abitur in Magdeburg
 1990 Studium der Produktionstechnik an der Otto-von-Guericke-Universität in Magdeburg
 1995 Projektleiter im Familienunternehmen «Barthel Systembau GmbH»
 2001 Sachgebietsleiter in der Ingenieurkammer Sachsen-Anhalt
 2007 Eintritt in den Landesdienst als Persönlicher Referent des Ministers im Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt
 2010 Leiter des Ministerbüros im Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt
 2011 Wahl zum Mitglied des Landtages von Sachsen-Anhalt für die CDU-Fraktion, Finanzpolitischer Sprecher der CDU-Fraktion, Mitglied im Ausschuss für Finanzen, Mitglied in der Enquetekommission, Mitglied und stellvertretender Ausschussvorsitzender des 14. Parlamentarischen Untersuchungsausschusses
 13. April 2015 Präsident des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt

Chronik

Sächsischer Rechnungshof

1707

24.5.1707: Mit der Errichtung der Oberrechnenkammer gründete August der Starke die erste unabhängige oberste Finanzkontrollbehörde in Deutschland. Mit Reskript vom 24. Mai 1707 aus Leipzig fand die Oberste Revisionsbehörde ihre definitive Genehmigung zur Rechnungsprüfung der Staatsfinanzen.

1990

Ein Aufbaustab unter der Leitung von Alfred Wienrich begann bereits vor Verkündung des Rechnungshofgesetzes mit der Prüfung von Landes-einrichtungen.

2012

Mit dem Sächsischen Standorte-gesetz vom 27. Januar 2012 wird der Sitz des Rechnungshofes ab dem Jahr 2020 nach Döbeln verlegt. Festakt im Mai: 20 Jahre überörtliche Kommunalprüfung durch die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter.

2016

Symposium des Sächsischen Rechnungshofes in Dresden und Festveranstaltung der Rechnungshöfe der neuen Bundesländer in Potsdam im Oktober anlässlich des 25-jährigen Jubiläums.

1991

Der Rechnungshof bekommt im Februar die Bewirtschaftung der Dienstgebäude Karl-Tauchnitz-Straße und Harkortstraße zugewiesen.



11.12.1991: Das Gesetz über den Rechnungshof des Freistaates Sachsen tritt am 11. Dezember in Kraft. Der erste Präsident des Sächsischen Rechnungshofes wird Alfred Wienrich.

2008

Im Oktober: Unterzeichnung einer gemeinsamen Erklärung über die Zusammenarbeit des Sächsischen Rechnungshofes mit der Regionalen Rechenkammer in Krakau durch die Präsidenten Franz Josef Heigl und Janusz Kot.

2011

12.12.2011: Der Rechnungshof begeht sein 20-jähriges Jubiläum mit einem Festakt im Gebäude des Bundesverwaltungsgerichts.

2010

11.5.2010: Feierliche Amtseinführung des jetzigen Präsidenten, Prof. Dr. Karl-Heinz Binus.

1994

Der Sächsische Rechnungshof wird Mitglied der Europäischen Organisation der Regionalen Externen Institutionen zur Kontrolle des Öffentlichen Finanzwesens – EURORAI.



1995

8.2.1995: Das neue Dienstgebäude des Sächsischen Rechnungshofes im Behördenzentrum Leipzig-Paunsdorf, Schongauerstraße 3 wird am 8. Februar übergeben.

2007

15.6.2007: Festakt anlässlich des 300-jährigen Bestehens der staatlichen Finanzkontrolle in Sachsen am 15. Juni.

Finanzkontrolle im Spannungsfeld von Wachstum und Konsolidierung

Arbeitet unser Staatswesen nachhaltig, wirtschaftlich und effizient und wie steht es angesichts des permanenten Spannungsfeldes von Wachstum und Konsolidierung um unsere Haushaltspolitik? Ein Blick in die jährlichen Berichte der Rechnungshöfe macht deutlich, dass es durchaus legitim ist, derartigen Fragestellungen nachzugehen.

Wir begehen in diesem Jahr den 25. Jahrestag der Wiedererrichtung des Sächsischen Rechnungshofes. Die Wurzeln der sächsischen Finanzkontrolle reichen allerdings fast 310 Jahre zurück, in Leipzig wurde die erste staatliche Finanzkontrolle Deutschlands mit der Schaffung einer Oberrechnungskammer durch den sächsischen Kurfürsten und König von Polen Friedrich August I. im Jahre 1707 begründet. 1714 folgten beispielsweise Preußen und 1761 Österreich.

Der heutigen, modernen und unabhängigen Finanzkontrolle obliegt die Aufgabe, durch eine geeignete Schwerpunktsetzung, dem Parlament und der Regierung belastbare Prüfungsergebnisse vorzulegen. Die Prüfung hat insoweit eine dienstleistende Funktion zu erfüllen. Es gibt, und das gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten, einen wachsenden Anspruch des Bürgers nach einem effizienten öffentlichen Handeln. Dabei muss die Transparenz des Finanzgebarens gewährleistet sein. Unsere Hauptaufgabe besteht darin, Informationsasymmetrien zwischen dem Parlament und der Verwaltung zu reduzieren. Wir unterstützen die Legislative bei der Ausübung ihres Königsrechts, nämlich in der Wahrnehmung des Budgetrechts durch das Parlament als wirksamstes Kontrollinstrument der Legislative gegenüber der Exekutive.

Wie aus seinen jährlichen Veröffentlichungen immer wieder ersichtlich wird, befasst sich der Sächsische Rechnungshof seit seinem Bestehen regelmäßig auch mit den Fragen der Entwicklung der finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen, ihrer Verschuldungsentwicklung, wesent-

licher Fragen des Beteiligungsmanagements und ihrer Personalausstattung sowie weiterer relevanter Themen. Im Jubiläumsjahr besteht Anlass genug, an dieser Stelle auf den unschätzbaren Wert einer unabhängigen kommunalen Finanzkontrolle bei einem Rechnungshof zu verweisen. Nur damit ist es möglich, die Probleme der Finanzausstattung der kommunalen Körperschaften in den erforderlichen gesamtstaatlichen Kontext zu stellen und konsistente Hinweise für weitere Konsolidierungsbemühungen zu geben.

Trotz kommunaler Selbstverwaltung sollte der Staat ein maßgebendes Interesse an einer einheitlichen Finanzkontrolle haben. Überörtliche Prüfung seitens des Sächsischen Rechnungshofes versteht sich aber nicht ausschließlich als staatliche Kontrolle, sondern vielmehr auch als Dienstleistung, die aus den vielfältigen Prüfungserfahrungen den Gemeinden Hilfen für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geben kann. Der Vorteil, der gerade in der einheitlichen Finanzkontrolle liegt, wird deutlich, wenn man sich Umfang und Vielfalt der haushaltswirtschaftlichen Beziehungen zwischen Land und Gemeinden vor Augen hält.

Derzeit ist der Sächsische Rechnungshof für die überörtliche Prüfung von 1.364 kommunalen Körperschaften und Unternehmen zuständig. Das sind u. a. 10 Landkreise, 427 Städte und Gemeinden, 104 Eigenbetriebe, 161 Zweckverbände. Im Jahr 2015 wurden 143 überörtliche Prüfungen und seit der Einrichtung der Kommunalprüfung rund 4.200 Prüfungen durchgeführt. Damit verfügt der Rechnungshof über eine repräsentative Datenbasis zur Beurteilung längerfristiger Entwicklungen.

Aufgabe des Rechnungshofes in Bezug auf die staatliche Haushaltswirtschaft ist es einerseits, dem Parlament einen möglichst umfassenden Überblick über Ursachen und Folgen bedeutsamer Mängel im Verwaltungsvollzug aufzuzeigen sowie Vorschläge zu ihrer Beseitigung zu machen. Es ist jedoch nicht Sache des Rechnungshofes, einen



«Der heutigen, modernen und unabhängigen Finanzkontrolle obliegt die Aufgabe, durch eine geeignete Schwerpunktsetzung, dem Parlament und der Regierung belastbare Prüfungsergebnisse vorzulegen.»

politischen Rechenschaftsbericht über die Regierungsarbeit in dem betroffenen Jahr zu geben.

Andererseits geht es um die Beurteilung des künftigen öffentlichen Leistungsvermögens, um Aussagen zu strukturellen Haushaltsproblemen, um das Verschuldungsniveau, um langfristige Haushaltsbelastungen etc.

Die öffentlichen Haushalte konnten seit mehreren Jahren von einer positiven Einnahmesituation ausgehen. Bereits seit 2006 nimmt der Freistaat Sachsen keine neuen Schulden auf, seit geraumer Zeit erfolgt sogar eine jährliche Schuldentilgung in Höhe von 75 Mio. Euro. Die im Grundgesetz eingeführte Schuldenbremse, die für die Länder ab 2020 gilt, wurde in Sachsen bereits im Juli 2013 mit Wirkung zum 1. Januar 2014 in die Verfassung aufgenommen. Dies entsprach auch einer grundlegenden Forderung des Sächsischen Rechnungshofes. Damit wurde zumindest in diesem Teil des mächtigen Staatsgebäudes ein wesentlicher tragender Pfeiler eingebaut, sodass nachfolgenden Generationen ein tatsächlicher Gestaltungsspielraum verbleiben müsste.

In die gleiche Richtung gehen die Anstrengungen zur nachhaltigen Vorsorge durch die Ansparung herannahender Pensionsverpflichtungen in einem sächsischen Generationenfonds für alle seit 1997 ernannten Beamten mit der nunmehr ebenfalls erfolgten verfassungsrechtlichen Absicherung. Dieser Ansatz ist nachhaltig, da auch in

haushaltswirtschaftlich schwierigen Zeiten nicht auf diese Rücklagen zugegriffen werden kann. Der Verfassungsgeber fügte im Gleichklang mit einer Rechnungshofempfehlung eine wichtige Komponente, nämlich die Berücksichtigung von implizierten Staatsschulden, mit in die Sächsische Verfassung ein.

Durch vielerlei Faktoren müssen die neuen Länder in den kommenden Jahren von einem deutlichen Rückgang der Einnahmen ausgehen. Die Mittel aus dem sogenannten Solidarpakt II schmelzen bis zum Jahr 2020 auf null ab. Demografiebedingt ist darüber hinaus in den nächsten Jahren mit Mindereinnahmen in Milliardenhöhe zu rechnen.

Das Verbot für Nettokreditneuaufnahmen kann nach Auffassung des Sächsischen Rechnungshofes nur umgesetzt und gelebt werden, wenn das derzeitige strukturelle Defizit aus einer Mehrfinanzierung durch Solidarpakt II, Länderfinanzausgleich etc. systematisch erfasst, definiert und abgebaut wird und darüber hinaus positive Haushaltssalden und negative Haushaltssalden sich im Zeitverlauf symmetrisch und nachhaltig ausgleichen. Deshalb fordert der Sächsische Rechnungshof letztlich ein gesetzlich fixiertes und langfristiges Ausgabe-Management in der Übergangsphase bis 2020 und darüber hinaus, um den Konsolidierungsprozess budgetär ausgewogen und nachhaltig zu gestalten und sprunghafte Einschnitte in das Ausgabenniveau zu verhindern.

Eine pauschale, proportionale Kürzung der Ausgabenmittel ist allein deshalb nicht möglich, weil die Bindung zu berücksichtigen ist, die aus rechtlichen und politischen Verpflichtungen resultiert. Die jetzige Haushaltsstruktur zeigt, dass weniger als 5 % der Ausgaben disponibel sind.

Die Nettoanlageinvestitionen sind bundesweit rückläufig. Künftigen Generationen wird insgesamt gesehen nicht nur ein hoher Schuldenstand aufgebürdet, die heutigen Abschreibungen übersteigen die Neuinvestitionstätigkeit. Somit ist ein realer Vermögensverzehr von Jahr zu Jahr zu konstatieren.

Besonders dramatisch stellt sich die negative Entwicklung der Investitionsausgaben für die Gemeinden dar. Da Staat und Kommunen prinzipiell immer höhere Einnahmen generiert haben, beweist dieser Trend das Anwachsen nichtinvestiver Bereiche, d. h. den Anstieg von Transferleistungen, Personal- und Sachausgaben etc. und stellt zumindest auch die Frage nach der wirklichen Effizienz der öffentlichen Verwaltung.

Deshalb stellen die seit Jahren rückläufigen und vom Niveau her unzureichenden öffentlichen Investitionen ein vergleichbares Nachhaltigkeitsproblem für die öffentlichen Haushalte dar wie die öffentliche Verschuldung. Der Sächsische Rechnungshof hat dieses Problem in diesem Jahr am Beispiel des Zustandes der staatlichen Straßen in einem Sonderbericht plastisch aufgezeigt.

Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken erwachsen aus Remanenzkosten bei der Rückführung öffentlicher Aufgaben, aus der konjunkturellen Entwicklung, aus einem dynamischen Ausgabenanstieg beispielsweise bei Personalausgaben und Pensionslasten sowie aus einer anwachsenden Ausgabenbelastung infolge ggf. steigender Zinsen für bestehende Kreditverpflichtungen.

Dringend erforderliche Wachstumsimpulse müssen dadurch angeregt werden, dass die öffentliche Infrastruktur ausgebaut und modernisiert wird und dass weiter in Bildung und mehr in Forschung und Innovation investiert wird.

Die komplexen finanzwirtschaftlichen Vorgänge werden wie eh und je über ein tradiertes kamerale Haushaltssystem abgebildet. Unabwendbar führt dies zu Transparenz- und Steuerungsverlusten. Im Grunde geht es um den periodengerechten Ausweis der Aufwendungen und Erträge, um die Finanzstrukturen öffentlicher Leistungen und Ressourcen und um die ehrliche Nachweisführung über den Ressourcenverbrauch und die damit erzielten Leistungen. Anderenfalls steht das Gebäude einer nachhaltigen Finanzpolitik auf

Sand, denn die Säulen der Kameralistik werden das Gebäude einer nachhaltigen Finanzpolitik langfristig nicht mehr tragen können. Die Rechnungshöfe mahnen seit langem eine proaktive Debatte in diesem Problemfeld an.

Geht es der Politik darum, Warnsignale für das Auftreten einer Krise richtig zu verstehen und Maßnahmen zur Krisenabwehr, -reduzierung oder -überwindung zu treffen, so besteht die Aufgabe eines Rechnungshofes nach unserem Verständnis vor allem auch darin, auf Handlungsbedarf hinzuweisen, mit einer Zuspitzung versehene und problematische Entscheidungssituationen zu benennen, die zu einem Wendepunkt führen sollten und dabei auch so genannte politische Tabu-Bereiche nicht auszusparen.

Diesem Leitbild wird sich der Sächsische Rechnungshof auch weiterhin verpflichtet wissen.

**Präsident Prof. Dr. rer. pol.
Karl-Heinz Binus**

Die Präsidenten des Sächsischen Rechnungshofes

Alfred Wienrich



Präsident von 1991 bis 1995
Geboren am 21. Januar 1928 in Karlsruhe

| | |
|---------------------------|--|
| 1954–1957 | Examen als Übersetzer Französisch und Englisch an der Universität Mainz |
| 1957–1961 | Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Heidelberg |
| 1961 | 1. juristisches Staatsexamen |
| 1961–1964 | Referendarausbildung |
| 1964 | 2. juristisches Staatsexamen |
| 1964–1966 | Referent, Oberfinanzdirektion Karlsruhe |
| 1966–1971 | Referatsleiter, Kultusministerium Baden-Württemberg |
| 1971–1981 | Mitglied des Rechnungshofes Baden-Württemberg |
| 1981–1987 | Abteilungsleiter, Rechnungshof der Europäischen Gemeinschaften Luxemburg |
| 1987–1990 | Mitglied des Rechnungshofes Baden-Württemberg |
| 1990–1991 | Leiter des Aufbaustabes, Sächsischer Rechnungshof |
| 20.12.1991– 30.09.1995 | Präsident des Sächsischen Rechnungshofes |

Dr. Hans-Günther Koehn



Präsident von 1996 bis 2002
Geboren am 30. Juni 1937 in Berlin

| | |
|---------------------------|---|
| 1956–1963 | Studium der Rechtswissenschaften an den Universitäten Freiburg, Tübingen und Montpellier/Frankreich |
| 1960 | 1. juristisches Staatsexamen |
| 1961–1967 | Vorbereitungsdienst als Gerichtsreferendar |
| 1967 | 2. juristisches Staatsexamen |
| 1967–1968 | Anwaltsassessor und Rechtsanwalt, Dr. Steinbüchel, Köln |
| 1968–1969 | Regierungsassessor, Landratsamt Sigmaringen und Landesadvokatur beim Verwaltungsgericht Sigmaringen |
| 1969–1976 | Gerichtsassessor/Richter am Verwaltungsgericht Sigmaringen |
| 1973–1974 | wissenschaftlicher Mitarbeiter am Bundesverwaltungsgericht |
| 1976–1990 | Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Sigmaringen |
| 1990–1991 | Richter am Kreisgericht Chemnitz und am Bezirksgericht Dresden |
| 1991–1992 | Referatsleiter und stellvertretender Abteilungsleiter beim Sächsischen Staatsministerium der Justiz |
| 1992–1996 | Vizepräsident des Sächsischen Obergerichtes |
| 01.03.1996– 30.06.2002 | Präsident des Sächsischen Rechnungshofes |

Franz Josef Heigl



Präsident von 2003 bis 2010

Geboren am 24. April 1943 in Moosburg/Freising, Bayern

| | |
|---------------------------|--|
| 1966–1971 | Studium der Rechtswissenschaften an den Universitäten München und Regensburg |
| 1971 | 1. juristisches Staatsexamen |
| 1974–1976 | Vorbereitungsdienst als Rechtsreferendar |
| 1976 | 2. juristisches Staatsexamen |
| 1976–1980 | Juristischer Mitarbeiter, Landesversicherungsanstalt Niederbayern- Oberpfalz |
| 1980–1990 | Richter am Sozialgericht Landshut |
| 1990–1992 | Richter am Bayerischen Landessozialgericht |
| 1992–1994 | Vizepräsident des Sozialgerichts Landshut |
| 1995–1996 | Vorsitzender Richter am Sächsischen Landessozialgericht |
| 1996–1998 | Direktor des Sozialgerichts Leipzig |
| 1998–2003 | Präsident des Sozialgerichts Leipzig |
| 01.04.2003– 30.04.2010 | Präsident des Sächsischen Rechnungshofes |



Prof. Dr. Karl-Heinz Binus

Präsident seit Mai 2010

Geboren am 15. September 1954 in Hilmersdorf

| | |
|---------------------|--|
| 1974–1978 | Studium der Elektroautomatisierungstechnik, Abschluss als Dipl.-Ing. |
| 1991–1995 | Studium des Wirtschaftsingenieurwesens, Abschluss als Dipl.-Wirtsch.-Ing. |
| 2001–2005 | Wirtschaftswissenschaftliches Promotionsstudium an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Abschluss als Dr. rer. pol. |
| 1978–1983 | Technischer Leiter im Industriebetrieb |
| 1983–1990 | Bürgermeister der Stadt Marienberg |
| 03/1990– 09/1990 | Mitglied der letzten, frei gewählten Volkskammer |
| 10/1990– 10/1994 | Mitglied des Sächsischen Landtags |
| 11/1994– 02/1995 | Angestellter beim Sächsischen Rechnungshof |
| 1995 | Rechnungshofdirektor und Mitglied des Sächsischen Rechnungshofes |
| 2007 | Wahl zum Vizepräsidenten des Sächsischen Rechnungshofes durch den Sächsischen Landtag |
| seit Mai 2010 | Präsident des Sächsischen Rechnungshofes |

Chronik

Thüringer Rechnungshof

1918–1933

Thüringen entstand am 1. Mai 1920 in der Zeit der Weimarer Republik aus den Ländern Sachsen-Weimar-Eisenach, Sachsen-Meiningen, Reuß, Sachsen-Altenburg, Sachsen-Gotha, Schwarzburg-Rudolstadt und Schwarzburg-Sondershausen. Landeshauptstadt war Weimar. Dort bestand eine eigenständige Rechnungskammer, die als oberste Landesbehörde die Rechnungen über sämtliche Einnahmen und Ausgaben des Landes zu prüfen hatte. Sie war 1923 aufgrund der Landesverfassung vom 11. März 1921 eingerichtet worden. Bei ihrer Kontrolltätigkeit war die Rechnungskammer nur dem Landtag verantwortlich. Die Rechnungskammer bestand aus hauptamtlichen Mitgliedern mit unabhängigem Status und aus ehrenamtlich gewählten Landtagsabgeordneten. Die Rechnungskammer berichtete dem Landtag über Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Landesregierung und bereitete den Entlassungsbeschluss vor.

1933–1945

Mit der IV. Novelle der Reichshaushaltsordnung vom 17. Juni 1936 in der Zeit des Nationalsozialismus wurde die zwangsweise Auflösung sämtlicher nichtpreußischer Landesrechnungshöfe angeordnet und die Thüringer Rechnungskammer zum 1. April 1937 aufgelöst. Die Finanzkontrolle in Thüringen oblag einer Außenstelle des Reichsrechnungshofes, die ihren Sitz in Leipzig und später – bis 1945 – in Dresden hatte.

1945–1949

Nach dem Ende des 2. Weltkriegs in der Zeit des geteilten Deutschlands – Besatzungszeit – residierte bei der Staatskanzlei in Weimar ein Rechnungsprüfungsamt.

20.12.1946: Gemäß der Verfassung des Landes Thüringen vom 20. Dezember 1946 sollte die Finanzkontrolle durch ein besonderes Gesetz geregelt werden. Dazu kam es allerdings nicht.

Das Rechnungsprüfungsamt wurde schon bald der Zentralen Finanzrevision eingegliedert, die in Ost-Berlin als besondere Abteilung der Deutschen Zentralverwaltung entstanden war.

1949–1990

Mit der Gründung der DDR in der Zeit des geteilten Deutschlands wurde die Zentrale Finanzrevision eine besondere Abteilung – Staatliche Finanzrevision – des Finanzministeriums der DDR.

Nach der Bildung von Bezirken 1952 richtete die Staatliche Finanzrevision auf Bezirksebene sogenannte Inspektionen ein, die ihr als nachgeordnete Kontrolleinrichtungen unterstanden. In Thüringen gab es diese Inspektionen in den Bezirken der staatlichen Finanzrevision Erfurt, Gera und Suhl.

1.7.1990: Als die Volkskammer der DDR am 1. Juli 1990 die Finanzkontrolle einem Rechnungshof als zentralem Organ der Republik mit Sitz in Berlin übertrug, wurden die Bezirksinspektionen zu Außenstellen des neuen Rechnungshofes umgebildet.

1990

Nach § 1 S. 3 Haushaltsgrundsätze-gesetz in der Fassung des Einigungs-vertrags in der Zeit des vereinten Deutschlands waren die Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpom-mern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen verpflichtet, ihr Haushalts-recht bis zum 31. März 1991 nach den Grundsätzen des Haushaltsgrund-sätze-gesetzes zu regeln. Der dortige § 42 Absatz 1 bestimmte damals wie heute, dass die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes und der Länder von Rechnungshöfen geprüft wird. Die Vorläufige Landes-satzung für das Land Thüringen vom 7. November 1990 bestimmte in § 16 Absatz 11, dass der Landesrechnungs-hof, dessen Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen, die Rech-nung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haus-halts- und Wirtschaftsführung prüft. Er habe außer der Landesregierung unmittelbar dem Landtag jährlich zu berichten. Im Übrigen seien die Befugnisse des Landesrechnungshofes durch Landesgesetz zu regeln. Die spätere Thüringer Verfassung vom 25. Oktober 1993 regelt in Artikel 103 in Grundzügen die Rechtsstellung, Aufgaben und Befugnisse des Lan-desrechnungshofes.

2000

Der Landtag wählte Dr. Dr. Heinrich Dietz zum neuen Präsidenten. Seit 1994 war Dietz Mitglied des Thürin-ger Landtages für den Wahlkreis Hild-burghausen I.

2010

Im Januar 2010 wählte der Landtag den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Sebastian Dette zum neuen Präsidenten. Er trat sein Amt am 1. Februar 2010 an, ebenso der neue Vizepräsident Michael Gersten-berger, langjähriger Vorsitzender des Haus-halts- und Finanzausschusses des Thüringer Landtages.

2006

Manfred Scherer, zuletzt Staatssekretär im Justizministerium, wurde 2006 vom Lan-dtag zum neuen Präsidenten gewählt. Mit seiner Ernennung zum Thüringer Innen-minister schied er im Mai 2008 aus dem Amt. Die Stelle des Rechnungshofpräsidenten war daraufhin fast zwei Jahre vakant.

1992

1.4.1992: Am 1. April 1992 zog der Rechnungshof in das Stadtschloss Ludwigsburg in Rudolstadt ein. Damit hatte eine oberste Landesbehörde ihren Sitz außerhalb der Landes-hauptstadt Erfurt. Saniert wurde die Ludwigsburg von 1995 bis 1998. Die tatsächlichen Kosten hierfür blieben mit 19,1 Mio. DM rund 3,5 Mio. DM unter den ursprünglich angesetzten Kosten. Während der Sanierung wurden mehrere Ausweichquartiere in Rudolstadt genutzt.

1993

30.6.1993: Am 30. Juni 1993 wurden die ersten sieben Mitarbeiter Landes-beamte. Seinen ersten Jahresbericht stellte der Rechnungshof am 23. Juli 1993 auf einer Pressekonferenz der Öffentlichkeit vor.

2001

Dem Rechnungshofpräsidenten wurde durch das Prüfungs- und Beratungs-gesetz die überörtliche Kommunalprüfung übertragen. Die Staatliche Rechnungs-prüfungsstelle Erfurt nahm fortan die damit verbundenen Aufgaben wahr. Ende 2015 übertrug der Landesgesetzgeber die Überwachung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der kommunalen Gebietskörperschaften dem Rechnungs-hof. Die Änderung hat zur Folge, dass nunmehr der Rechnungshof als Kollegialorgan die überörtlichen Kassen- und Rechnungsprüfungen der kommunalen Gebietskörperschaften vornimmt. Durch diese Maßnahme sparte der Rechnungs-hof eine Abteilung ein. Die Außenstelle in Erfurt wurde aufgelöst und die Mitar-beiterinnen und Mitarbeiter wurden in die

2002

Eine Delegation von Mitarbeitern chinesischer Rechnungshöfe war im Juni 2002 zu Gast. Im Oktober des gleichen Jahres war die Ludwigsburg Station beim Studien- und Informationsprogramm für Finanzpolitiker und Finanzwissenschaftler aus Mexiko. Zwei Jahre später, im Oktober 2004 besuchten die Mitglieder des Europäischen Rech-nungshofes den Landesrechnungshof in Rudolstadt.

1991

Der Thüringer Landtag setzte den Gesetzgebungsauftrag mit der Ver-abschiedung der Thüringer Landes-haushaltsordnung im Februar 1991 um. Nach der Verabschiedung der Landeshaushaltsordnung beschloss der Landtag am 31. Juli 1991 das Ge-setz über den Thüringer Rechnungs-hof. Damit war der Weg für einen eigenständigen Rechnungshof frei. In seiner 29. Plenarsitzung wählte der Thüringer Landtag am 25. September 1991 Wolfgang Ibel zum ersten Prä-sidenten des Thüringer Rechnungs-hofes, Christa Vennegerts zur ersten Vizepräsidentin. Ibel war zuvor als Mitglied des Hessischen Landtages u. a. Vorsitzender des Haushaltsaus-schusses. Vennegerts war bis 1990 Mitglied des Deutschen Bundestags. Anschließend begann ein Aufbaustab mit zunächst wenigen Mitarbeite-rinnen und Mitarbeitern in Erfurt seine Arbeit. Eine erste Gruppe von 19 Bediensteten für den Prüfungs-dienst wurde zum 1. Dezember 1991 eingestellt. Ein Jahr später, am 1. De-zember 1992, wurden drei Staatliche Rechnungsprüfungsstellen in Erfurt, Gera und Suhl eingerichtet. Weitere 27 Prüferinnen und Prüfer nahmen in diesem Zusammenhang ihren Dienst auf. Die Prüfungsstellen in Gera und Suhl bestanden bis 2013. Dann wur-den sie personell und organisatorisch in den Rechnungshof integriert.

einzelnen Abteilungen des Rechnungs-hofes integriert. So sind künftig die einzelnen Fachabteilungen des Rechnungs-hofes sowohl für Prüfungen beim Land wie bei den Kommunen zuständig. Der Thüringer Rechnungshof war (erstmal) Ausrichter der Konferenz der Präsidentin-nen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder in Jena und Meiningen. Regionalkonferenzen der Rechnungshöfe von Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt richtete er in Rudolstadt (1992), Weimar (1993, 2006), Erfurt (1995, 2010), Eisenach (1999), Gotha (2003), Gera (2013) und Jena (2016) aus.

Finanzkontrolle in Thüringen



Wirkungsformen

Der Thüringer Rechnungshof will seit mittlerweile einem Vierteljahrhundert mit seiner Arbeit erreichen, dass öffentliche Mittel und Ressourcen bestmöglich im Interesse des Gemeinwohls eingesetzt werden. In diesem Sinne unterstützt er seit 1991 Landtag, Landesregierung und Verwaltung mit seinen Berichten und Beratungen.

Seit Bestehen des Rechnungshofes wird häufig gefragt, inwieweit er Wirkung entfalten kann. Er habe doch keine Sanktionsmöglichkeiten, sei ein «Ritter ohne Schwert». Diese Sicht verkennt seine Möglichkeiten.

So gibt es zunächst die präventive Wirkung: Der Rechnungshof erfüllt seine Aufgabe zu einem gewissen Teil bereits dadurch, dass es ihn überhaupt gibt. Strategisch gesprochen wirkt er bereits wie ein stehendes Heer, wie eine «Fleet in being». Schon die Tatsache, dass er prüfen könnte, motiviert, die Vorgaben des Gesetzes zur sparsamen Haushalts- und Wirtschaftsführung zu beachten.

Die nächste Stufe ist die wohl am besten bekannte nachherige Finanzkontrolle. Der Dialog mit den Verwaltungen über die Prüfungsmittelungen führt dazu, dass sich die Verwaltung mit der Art und Weise ihres Tuns tiefergehend auseinandersetzt. Besonders wirkungsvoll sind die Diskussionen, in denen das Regierungshandeln nach Prüfungen des Rechnungshofes dann im Haushalts- und Finanzausschuss des Landtages bzw. den Fachausschüssen diskutiert wird. Gelegentlich mögen sich einzelne Ministerien da schon einmal an den Pranger gestellt fühlen. Darum geht es dem Rechnungshof allerdings nicht. Sein Ziel ist vielmehr, in einer Koalition der wirtschaftlichen Vernunft zu besseren Lösungen zu gelangen. Er ist daher bestrebt, mit den zu prüfenden Stellen vertrauensvoll zusammenzuarbeiten.

Zusätzlich wirkt der Rechnungshof aber auch als Berater. So kann er Landesregierung und Landtag durch begleitende Prüfungen von Projekten und Maßnahmen wertvolle Hilfestellung geben. Darin sieht der Thüringer Rechnungshof im Grunde auch seine vornehmste Aufgabe. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG, Beschluss vom 7. September 2010 – 2 BvF 1/09 –, Rn. 138 mwN, juris) hat hierzu treffend ausgeführt: «Die Beratung kann die Wirtschaftlichkeit von Gesetzesinhalten zum Gegenstand haben und damit einen bedeutsamen Beitrag zur Gesetzesfolgenabschätzung leisten. Ein solcher Beitrag kann vor allem angesichts des in den letzten Jahrzehnten zu verzeichnenden Wandels der Rechnungshofkontrolle erwartet werden. Insoweit werden als Tendenzen genannt: von der Beleg- und Sparsamkeitsprüfung zur rechnungsunabhängigen Funktionsprüfung ganzer Verwaltungsabläufe, Organisationsformen und Betriebsstrukturen; von der Vollzugsprüfung zur Programmprüfung; von der Vollzugskritik zur Staatsaufgabenkritik; von der prüfenden Kritik zur gezielten Beratung der Politik; von der Vergangenheits zur Zukunftsorientierung des Prüfungsauftrags; von der punktuellen zur prozesshaften Kritik; von der Erfolgskontrolle hin zum Institutionendesign.

Ziel des Thüringer Rechnungshofes ist es, kompetenter Berater zu sein. Er entwickelt daher seine Beratungs- und Prüfungskompetenz stets weiter. Das macht er auch ausdrücklich in seinem Leitbild deutlich.

Im Oktober 2010 legte er seinen ersten Sonderbericht zur Haushaltskonsolidierung vor (abrufbar unter www.rechnungshof.thueringen.de). Aufgrund der besorgniserregenden Verschuldungssituation und der äußerst angespannten allgemeinen



Stadtschlosses Ludwigsburg in Rudolstadt

finanzwirtschaftlichen Lage des Freistaats sah er sich damals verpflichtet, einen Beitrag zur nachhaltigen Konsolidierung der Staatsfinanzen zu leisten. Landtag und Landesregierung wurden vor dem Hintergrund seiner (Prüfungs-)Erfahrungen Empfehlungen zur Durchführung des Konsolidierungsprozesses gegeben. 2016 ist ein Folgebericht geplant.

Der Rechnungshof stellt immer wieder fest, dass die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit von Förderprogrammen zu selten hinterfragt wird. Vielfach stehen auch Partikularinteressen im Vordergrund. Kirchturmpolitik muss vermieden werden. Zu nennen sind hier Dorfgemeinschaftshäuser (Bericht und Empfehlungen auf der Internetseite des Thüringer Rechnungshofs abrufbar) und Spaßbäder. Aber auch staatliche Deckhengste für Sportpferde (Jahresbericht 2011, Seite 140, abrufbar unter www.rechnungshof.thueringen.de) sind wohlbekannte Schlagwörter. Auf der Einnahmeseite hat der Rechnungshof beispielsweise wiederholt angeregt, kostendeckende Gebühren in Sonderheit dort zu erheben, wo jemand einen wirtschaftlichen Vorteil aus der staatlichen Leistung hat. Umfangreiche Polizeieinsätze im Profisport sind dafür als Beispiel zu nennen.

Seine Beratungsgegenstände waren bisher vielfältig wie das Leben selbst. Sie reichten beispielsweise vom Natur- und Klimaschutz, der Sanierung eines ehemaligen Teerverarbeitungswerks, dem Neubau einer gemeinsamen Justizvollzugsanstalt mit dem Freistaat Sachsen, der Organisation der Fernwasserversorgung über den Einsatz von Informationstechnik in der Landesverwaltung, dem Erziehungsgeld bis hin zur Verwendung und Bewirtschaftung der Leistungen an die Fraktionen sowie zu den Funktionszulagen für Abgeordnete (alle Beratungen veröffentlicht im Internet unter www.rechnungshof.thueringen.de).

Der Rechnungshof ist sich freilich bewusst, dass er die finanzwirtschaftlichen Voraussetzungen und Folgen politischen Handelns lediglich begleitet. Die politischen Entscheidungen als solche bleiben in ihrer jeweiligen Zuständigkeit Exekutive und Legislative bzw. last not least Judikative vorbehalten.

Anstehende Aufgaben

Trotz der angespannten Haushaltslage bleibt dennoch die Notwendigkeit, die Verwaltung weiter zu modernisieren. Wirtschaftswissenschaftliche

Methoden und Instrumente, wie beispielsweise Aufgabenerhebung und -kritik, Controlling, Kennzahlenvergleiche («Benchmarking»), Wirtschaftlichkeitsanalysen wie Kosten-Nutzen-Betrachtungen, finanzwirtschaftliche Risikobewertungen gewinnen zunehmend an Bedeutung.

Mittelfristig wird die überkommene «inputorientierte» Haushalts- und Wirtschaftsführung durch die Einführung einer «outputorientierten», also ziel- und ergebnisorientierten Haushalts- und Wirtschaftsführung ersetzt werden. Das wird für alle zu höherer Transparenz, Überprüfbarkeit sowie höherer Wirtschaftlichkeit bei der Aufstellung, dem Vollzug und der Kontrolle des Landeshaushalts führen.

Der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik ist für die künftige Tätigkeit und Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Verwaltung sowie zur Erhöhung der Effektivität und Effizienz von zunehmend zentraler, ja strategischer Bedeutung. Durch den Einsatz der IT kann der weitere Abbau von – äußerst kostenträchtigem – Personal bei gleichbleibender Aufgabenwahrnehmung ermöglicht werden.

Hinzu kommt die enorme Bedeutung der Nutzung der IT für die Inanspruchnahme von Verwaltungsleistungen durch die Bürgerinnen und Bürger. Zu nennen sind hier nur die Schlagworte «Die Daten sollen laufen, nicht die Bürger» und «E-Government». Das stellt einen erheblichen Beitrag zum Bürokratieabbau dar, stärkt die Verwaltungskraft und sollte die Wirtschaft entlasten.

Die technisch-gesellschaftliche Entwicklung erfordert mehr denn je einen Fortschritt von der Verwaltung zur Gestaltung. Auch wenn diese Modernisierungsmaßnahmen ihrerseits Kosten verursachen, werden sie helfen, die anstehenden finanzwirtschaftlichen Problemstellungen zu meistern.

Hinsichtlich der künftigen Tätigkeit des Rechnungshofes wird der Prüfungsmaßstab «Wirtschaftlichkeit» ein noch stärkeres Gewicht erhalten müssen. Auch Prüfungen im Bereich IT und Kommunikation werden wegen ihrer dargelegten Bedeutung für die Verwaltung einen größeren Raum einnehmen.

Der Rechnungshof muss sich entsprechend der skizzierten Herausforderungen vermehrt auf zukunftsweisende Prüfungsgegenstände und Themen konzentrieren. Hierbei geht es um haushalts- und finanzwirtschaftliche Analysen und Risikobetrachtungen unter Einbeziehung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung. Hinsichtlich der Prüfungstypen dürften sich dem-

entsprechend die Gewichte verschieben, und zwar «weg» von den einzelfallbezogenen Prüfungen und «hin» zu mehr vergleichenden Querschnittsprüfungen.

Der Thüringer Rechnungshof sieht sich auch in Zukunft als Mahner, kritischer Begleiter und Berater von Landtag, Landesregierung und Verwaltung, der sie unterstützt zum Wohle der Bürgerinnen und Bürger, zum Wohle Thüringens. In diesem Sinne wird er in der Öffentlichkeit zunehmend als «Ritter mit dem Lichtschwert» gesehen, der in so manches schwarze Loch leuchtet, in dem öffentliche Gelder versickern (vgl. etwa Thüringische Landeszeitung vom 3. Juli 2013; Saalejournal vom 12. März 2016).

Präsident Dr. Sebastian Dette

Die Präsidenten des Thüringer Rechnungshofes



Wolfgang Ibel

Präsident von 1991 bis 2000

Geboren am 11. Juni 1934 in Limburg an der Lahn

Abitur in Limburg

- 1953 Eintritt in den Justizdienst des Landes Hessen, zuerst als Rechtspflegeranwärter, zuletzt Justizamtmann
- 1970–1991 Mitglied des Hessischen Landtages
- 1984–1987 Vorsitzender des Haushaltsausschusses
- 1974/1984 Mitglied der 6. und 8. Bundesversammlung
- 1991–2000 Präsident des Thüringer Rechnungshofes



Dr. Dr. Heinrich Dietz

Präsident von 2000 bis 2006

Geboren am 25. Mai 1941 in Bamberg

- 1947–1951 Volksschule
- 1960 Abitur in Bamberg (humanistisches Gymnasium)
Studium der Philosophie, Germanistik und Geschichtswissenschaft in Bamberg, Bonn
- 1967 Studienabschluss mit der Promotion (Dr. phil.) in Würzburg
- 1970 Erste Juristische Staatsprüfung (in Bayern)
- 1977 Abschluss des juristischen Promotionsverfahrens (Dr. iur. utr.) in Würzburg
- 1978 Zweite Juristische Staatsprüfung (in Bayern)
- 1970–1976 Wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Staats- und Völkerrecht der Universität Würzburg
- 1976–1978 Rechtsreferendar im Bezirk des Oberlandesgerichts Bamberg
- 1978 Zulassung als Rechtsanwalt

- 1979 Eintritt in den höheren Verwaltungsdienst des Landes Rheinland-Pfalz
- 1981 Tätigkeit bei der Bezirksregierung von Rheinhessen-Pfalz, Neustadt a. d. Weinstraße, zuletzt als Oberregierungsrat
- 1985–1987 Regierungsdirektor im Innenministerium von Rheinland-Pfalz
- 1987–1991 Stadtverwaltungsdirektor bei der kreisfreien Stadt Kaufbeuren
- 1992 Ministerialrat (dann Leitender Ministerialrat) im Innenministerium des Freistaats Thüringen
- 1994 Leiter des Ministerbüros im Thüringer Innenministerium
- 1994–2000 Mitglied des Thüringer Landtages (Wahlkreis Hildburghausen I)
- 2000–2006 Präsident des Thüringer Rechnungshofes



Manfred Scherer

Präsident von 2006 bis 2008

Geboren am 7. Februar 1951 in Freinsheim

- 1957–1969 Schulbesuch, Reifeprüfung
- 1971–1975 Studium der Rechte an der Universität Mannheim
- 1975 Erste juristische Staatsprüfung in Mannheim
- 1977 Zweite juristische Staatsprüfung in Zweibrücken
Ernennung zum Richter
- 1980 Ernennung zum Richter am Landgericht
- 1987–1988 Abordnung an das Oberlandesgericht Zweibrücken
- 1988 Ernennung zum Richter am Oberlandesgericht
- 1991 Abordnung in den Zuständigkeitsbereich des Thüringer Justizministeriums; zunächst tätig am Bezirksgericht Erfurt
kommissarischer Direktor des Kreisgerichts Erfurt
- 1992 Direktor des Kreisgerichts Erfurt
- 1993 Präsident des Landgerichts Erfurt
- 1999–2001 Staatssekretär im Thüringer Justizministerium
- 2001–2004 Staatssekretär im Thüringer Innenministerium
- 2004–2006 Staatssekretär im Thüringer Justizministerium
- 2006–2008 Präsident des Thüringer Rechnungshofes
- 2008–2009 Thüringer Innenminister
- seit 2010 Mitglied des Thüringer Landtages



Dr. Sebastian Dette

Präsident seit Februar 2010

Geboren am 26. April 1958 in Daun/Eifel

| | |
|-----------|---|
| 1977 | Abitur am Werner-Heisenberg-Gymnasium Neuwied/Rhein |
| 1979–1983 | Studium der Rechtswissenschaften an der Johannes-Gutenberg-Universität, Mainz |
| 1983 | Referendarexamen erste juristische Staatsprüfung (Ref. jur.) |
| 1983–1986 | Rechtsreferendar u. a. bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer und der Verwaltung des Landtages Rheinland-Pfalz, Mainz |
| 1985 | Promotion zum Dr. jur. |
| 1986 | Assessorexamen zweite juristische Staatsprüfung (Ass. jur.) |
| 1977–1979 | Wehrdienst Sicherungsstaffel «S», Jagdbombergeschwader 31 «Boelcke», Nörvenich |
| seit 1979 | Reservistendienst u. a. beim Landeskommmando Thüringen, Erfurt; Büro Generalinspekteur, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin |
| 1979–1986 | Wissenschaftliche Tätigkeit am Lehrstuhl Prof. Dr. Teichmann, Johannes-Gutenberg-Universität, Mainz |
| 1986–1988 | Vorsitzender des Kreisrechtsausschusses und Referent bei der Bezirksregierung, Trier |
| 1989–1990 | Leiter des Landesprüfungsamtes der Mediziner und Referatsleiter beim Ministerium für Umwelt und Gesundheit Rheinland-Pfalz, Mainz |
| 1990–2003 | Leiter der Abteilung Parlamentsdienst und Wissenschaftlicher Dienst sowie stellvertretender Direktor beim Thüringer Landtag, Erfurt |
| 2003–2010 | Richter am Bundesverwaltungsgericht, Leipzig |
| seit 2010 | Präsident des Thüringer Rechnungshofes, Rudolstadt |

«Die verfassungsrechtlich verankerte Unabhängigkeit der Rechnungshöfe und ihrer Mitglieder – eine Fundamentalnorm für die Arbeit der Landesrechnungshöfe» von Dr. Julia Platter

Einleitung

Eine wirksame Finanzkontrolle gehört zu den wesentlichen Funktionen eines demokratischen Staatswesens.¹ Diese Aussage dürfte wohl in der Staatslehre sowohl in Deutschland als auch international allgemeine Zustimmung finden. Freilich ist damit noch nicht näher bestimmt, welche Institution innerhalb des Staatswesens zur Finanzkontrolle berufen ist und wie und unter welchen Bedingungen sie ihre Aufgaben erfüllt. Hierfür die Rahmenbedingungen zu schaffen und zudem in der laufenden staatsrechtlichen Praxis die Aufgabe «Finanzkontrolle» mit Leben zu erfüllen, bleibt eine ständige Aufgabe. In der Bundesrepublik Deutschland übernehmen die Aufgabe der Finanzkontrolle die Rechnungshöfe von Bund und Ländern. Ihre Unabhängigkeit ist, wie noch zu zeigen sein wird, eine der wesentlichen Wirksamkeitsbedingungen für effektive Finanzkontrolle.

Die Rechnungshöfe – zentrale Institutionen der Finanzkontrolle bei Bund und Ländern

1. Historisches

Die Rechnungshöfe können auf eine zum Teil mehrere Jahrhunderte bis in die Zeit des Absolutismus zurückreichende², wenn auch nicht ungebrochene Tradition zurückblicken. Die Entwicklung der modernen externen Finanzkontrolle im heutigen Sinne beginnt im 19. Jahrhundert mit der Herausbildung des parlamentarischen Budgetrechts

in der Ära der konstitutionellen Monarchie.³ Da das Parlament z. B. in der konstitutionellen Monarchie Preußens seit 1848 die Budgetkontrolle für sich in Anspruch nehmen konnte, hatten die Abgeordneten auch ein großes Interesse an der Kontrolle des Budgets. Schließlich konnten sie durchsetzen, dass die preußische Oberrechnungskammer – per königlicher Anordnung vom 24. Juni 1862 – zur Vorlage ihrer «Bemerkungen» zum Haushalt an das Parlament verpflichtet wurde.⁴ In der weiteren Geschichte entwickelte sich die Finanzkontrolle auch zu einem verfassungsrechtlichen Regelungsgegenstand. Die Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 26. Juli 1867⁵ und ihr folgend die Reichsverfassung vom 16. April 1871⁶ erwähnten bereits die Rechnungslegung (Artikel 72), noch nicht jedoch die Rechnungsprüfung. In Bezug auf die zuständigen Institutionen änderte sich nicht viel. Die Preußische Oberrechnungskammer übernahm unter der Benennung «Rechnungshof des Deutschen Reiches» die Rechnungsprüfung für die Reichsfinanzen auf der Grundlage jährlicher Zuweisungsgesetze⁷; zu einer reichsgesetzlichen Kodifizierung der Finanzkontrolle kam es nicht.⁸

Mit Artikel 86 Absatz 2 der Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919⁹ fand die Rechnungsprüfung erstmals Eingang in den Verfassungstext.¹⁰ Aufgaben und Stellung des Reichsrechnungshofes waren in der Reichshaushaltsordnung geregelt.¹¹

Erst das Grundgesetz hob auch die kontrollierende Institution «Rechnungshof» in den Rang einer verfassungsrechtlich verankerten Einrichtung.

Durch Artikel 114 Absatz 2 GG a. F. wurde zumindest der Gesichtspunkt der richterlichen Unabhängigkeit der Mitglieder der Finanzkontrollbehörde ausdrücklich formuliert. Weniger deutlich war allerdings bis zur Reform 1969 die Bestandsgarantie des für die Bundesfinanzen zuständigen Rechnungshofes ausgestaltet. Artikel 114 Absatz 2 Satz 1 lautete: «Die Rechnung wird durch einen Rechnungshof, dessen Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen, geprüft.»

Der kurze Blick auf die historischen Zusammenhänge zeigt, dass die mit der Einrichtung einer «Rechenkammer» verbundene Vorstellung von der Notwendigkeit der Rechnungsprüfung und Finanzkontrolle sehr viel älter ist als die Herausbildung des demokratisch gewaltenteilig organisierten Staatswesens. Die Verknüpfung mit der

parlamentarischen Demokratie und die verfassungsrechtliche Verortung haben sich erst allmählich herausgebildet. Heute herrscht Einigkeit darüber, dass Finanzkontrolle im demokratisch republikanischen Staat ein ökonomisches Muss ist, weil es um treuhänderisch von den Steuerzahlern zur Verfügung gestelltes Geld geht.¹²

2. Vorbild und Vorgaben des Grundgesetzes

Einen Meilenstein in der Verfassungsentwicklung der Bundesrepublik und ihrer Länder zum Thema Finanzkontrolle bildet Artikel 114 Absatz 2 Grundgesetz¹³ (GG), wie er sich seit der umfassenden Reform des Haushaltsrechts im Jahre 1969 darstellt. Im Rahmen dieser Reform wurde die Stellung des Bundesrechnungshofes erstmals deutlich ausgeformt, indem wesentliche Kompetenzen und Arbeitsprinzipien des Bundesrechnungshofes verfassungsrechtlich verankert wurden. Seitdem sind Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung ausdrückliche Prüfungsmaßstäbe für die Tätigkeit des Bundesrechnungshofes.¹⁴ Die Reform war von dem Grundgedanken getragen, den Bundesrechnungshof näher an das Parlament heranzuführen.¹⁵ Das zeigt sich insbesondere daran, dass seitdem der jährliche Prüfungsbericht nicht mehr nur der Bundesregierung, sondern auch Bundestag und Bundesrat zuzuleiten ist.¹⁶ Auf diese Weise ist die Tätigkeit des Bundesrechnungshofes, auch im internationalen Vergleich, besonders stark auf die Beratung des Parlaments ausgerichtet.¹⁷

Im Bundesstaat stellt Artikel 114 Absatz 2 GG gewissermaßen das Muster dar, an dem die entsprechenden Bestimmungen der Landesverfassungen zur Finanzkontrolle gemessen werden und auch wiederum untereinander verglichen werden können. In einem ersten Schritt werden daher im Folgenden Aspekte und Dimensionen der Unabhängigkeit des Rechnungshofes auf der Grundlage des Artikel 114 Absatz 2 GG entfaltet, um in einem zweiten Schritt mögliche Besonderheiten der Landesrechnungshöfe beleuchten zu können.

Artikel 114 Absatz 1 GG behandelt zunächst die Rechnungslegung und Rechnungsprüfung im Haushaltskreislauf von der Aufstellung des Haushaltsplans bis zur Entlastung der Regierung durch das Parlament, das auf diese Weise der Regierung den rechtmäßigen Haushaltsvollzug bescheinigt und damit den Haushaltszyklus abschließt.

Artikel 114 Absatz 2 GG erweitert die Aufgabe der Rechnungsprüfung zur viel umfassenderen Aufgabe der Finanzkontrolle:¹⁸ Dem Bundesrechnungshof obliegt die umfassende Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der – gesamten staatlichen – Haushalts- und Wirtschaftsführung. Die Finanzkontrolle bezieht sich im demokratischen Staat dabei nicht auf die Kontrolle des Haushaltsgesetzgebers, sondern der Exekutive.¹⁹ Maßgebend für eine wirksame Finanzkontrolle ist die Tätigkeit in Form einer Prüfung. «Prüfung» in diesem Sinne bedeutet, dass ein bestimmter Sachverhalt, über den die Exekutive bereits entschieden hat, vom Rechnungshof festgestellt, in seinen finanzwirksamen Faktoren nachvollzogen und am Maßstab von Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit beurteilt wird.²⁰ Die Prüfung soll zwar zeitnah erfolgen, darf sich aber grundsätzlich nur auf abgeschlossene Vorgänge beziehen.²¹ Unabdingbares Element der Prüfungs- und Kontrolltätigkeit ist die Unabhängigkeit der Prüfung, das heißt, die Unabhängigkeit der prüfenden Institution vom «Objekt» ihrer Prüfung. Kennzeichen der Finanzkontrolle ist mithin die institutionelle Distanz zwischen Prüfer und Geprüftem, denn Kontrolle kann nur wirken, wenn Kontrolleur und Kontrollierte nicht identisch sind.²²

Die Aufgabe der Finanzkontrolle ist seit der Reform eindeutig auf den Bundesrechnungshof und seine ebenfalls in Artikel 114 Absatz 2 GG n. F. benannten Prüfungskompetenzen bezogen.

3. Verortung des Rechnungshofes im System der Gewaltenteilung

Die besonderen Aufgaben und Kompetenzen des Rechnungshofes für die Finanzkontrolle werfen für ein gewaltenteilig organisiertes demokratisches Staatswesen die Frage nach der Zuordnung des Rechnungshofes innerhalb dieses Systems auf.

Die Benennung der «richterlichen Unabhängigkeit» für die Mitglieder des Bundesrechnungshofes in Artikel 114 Absatz 2 Satz 1 GG wie auch in den Normtexten der Landesverfassungen legt zunächst die Vermutung nahe, die Rechnungshöfe als (spezielle) Organe der Judikative zu betrachten. Die Unterschiede zwischen einerseits einem Gericht und andererseits dem jeweiligen Rechnungshof sind bei näherer Betrachtung jedoch beachtlich. Die Prüfungsergebnisse des

Rechnungshofes erwachsen in keiner Weise in einer Form der Rechtskraft, sie haben keine rechtsgestaltende Wirkung, entfalten keine Bindungswirkung und sind auch nicht vollstreckbar.²³ Zudem üben seine Mitglieder keine richterliche Tätigkeit aus, die durch die Bindung an die Rechtsordnung gekennzeichnet ist; Maßstab der Finanzkontrolle ist vielmehr neben der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsführung auch die «Wirtschaftlichkeit».²⁴

Aber auch der Legislative wird man die Rechnungshöfe nicht zuordnen können. Zwar wird ihnen verschiedentlich die Eigenschaft eines «Hilfsorgans» der Legislative zugewiesen. An der politischen Gestaltungsbefugnis, wie sie sich in der Kompetenz zum Erlass von Gesetzen manifestiert, haben die Rechnungshöfe jedoch keinen Anteil. Die bloße Unterstützung bei einer parlamentarischen Aufgabe macht die unterstützende Institution noch nicht selbst zu einem Teil des gesetzgebenden Organs.²⁵ Die spezifische Prüfungs- und Kontrolltätigkeit der Rechnungshöfe weist zuletzt aber auch im Vergleich zur vollziehenden Verwaltungstätigkeit so viele Besonderheiten auf, dass die Zuordnung der Rechnungshöfe zur Exekutive nicht von vornherein auf der Hand zu liegen scheint.²⁶ So vermittelt, wie noch zu zeigen sein wird, die richterliche Unabhängigkeit der Mitglieder den Landesrechnungshöfen eine spezifische Form der Autonomie. Das Landesverfassungsgericht Brandenburg spricht insoweit von einer Mittelstellung zwischen Legislative und Exekutive.²⁷ Solche Autonomieräume im Bereich der Exekutive sind auch an anderer Stelle funktionsbezogen verankert, wie das Beispiel von gesetzlichen bestimmten Formen der Ministerial- oder Weisungsfreiheit²⁸ oder auf landesverfassungsrechtlicher Ebene die unabhängigen Beauftragten (Landesdatenschutzbeauftragte, Beauftragte für die Aufarbeitung der kommunistischen Diktatur)²⁹ zeigen. Es liegt letztlich nahe, die Tätigkeit des Rechnungshofes trotz der bestehenden Besonderheiten der Exekutive zuzuordnen. Eine Zuordnung zum Bereich der Exekutive (behördliche Tätigkeit) nahm in einem Urteil aus dem Jahre 2012 auch das Bundesverwaltungsgericht vor, wonach der Bundesrechnungshof dem Auskunfts- und Informationsanspruch des Bürgers nach dem Informationsfreiheitsgesetz unterworfen ist (dazu noch unten 5.d).³⁰ Diese Entscheidung macht deutlich, dass die Zuordnung, anders als zum Teil behauptet³¹, nicht ohne praktische Relevanz ist. Jedoch ist

mit der Zuordnung des Rechnungshofes auch noch nicht viel über seine spezifischen Aufgaben gesagt, die ihn bereits auf den ersten Blick von anderen Behörden unterscheiden. So können die spezifischen Aufgaben und Kompetenzen der Rechnungshöfe nur aus dem Gebot der wirksamen Finanzkontrolle und den dazu bestehenden Normaussagen der Verfassung funktional entwickelt werden. Die für den Rechnungshof im Verfassungstext hervorgehobene Unabhängigkeit wird damit zu einem Kernbegriff der Finanzkontrolle, den es in seinen verschiedenen Dimensionen zu betrachten gilt.

Inhalte und Aspekte der Unabhängigkeit des Rechnungshofes und seiner Mitglieder

1. Unabhängigkeit der Finanzkontrolle als international anerkannte Grundbedingung

Die Forderung der Unabhängigkeit der Finanzkontrolle ist im Übrigen keine Besonderheit der verfassungsrechtlichen Ordnung der Bundesrepublik. Auch auf internationaler Ebene ist anerkannt, dass die jeweilige staatliche Ordnung keine wirksame Finanzkontrolle gewährleisten kann, wenn nicht der kontrollierenden Institution unter verschiedenen Gesichtspunkten Unabhängigkeit eingeräumt wird.

Die «International Organisation of Supreme Audit Institutions» (INTOSAI, «Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden») als Dachorganisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden befasst sich seit ihrer Gründung 1953 mit dem Thema Unabhängigkeit als unabdingbare Voraussetzung einer Rechnungsprüfung: Im Jahre 1977 wurden die dort entwickelten Grundsätze in der sog. Deklaration von Lima über die Leitlinien der Finanzkontrolle, kurz «Deklaration von Lima»³² zusammengefasst. Das Hauptanliegen dieser Deklaration besteht in der Forderung nach unabhängiger öffentlicher Finanzkontrolle. Sie bleibt indes inhaltlich nicht bei der Forderung nach Unabhängigkeit stehen, sondern formuliert zugleich die Bedingungen, die zu ihrer Herstellung notwendig sind. Die Deklaration besitzt zwar keinen völkerrechtlich verbindlichen Charakter, sondern stellt nur eine Empfehlung dar.³³ Sie hat dennoch hohe praktische Bedeutung, da die in ihr genannten Maßstäbe von internationalen Organisationen wie der Weltbank oder dem Internationalen Währungsfonds, aber auch der Europäischen

Union im Bereich der Zuwendungsgewährung als Standards verwendet werden.³⁴

Die Deklaration von Lima für oberste Rechnungskontrollbehörden verlangt für die Sicherstellung der Unabhängigkeit drei Gewährleistungsaspekte:³⁵

Unabhängigkeit wird zunächst durch die organisatorische Unabhängigkeit der Rechnungskontrollbehörde vermittelt. Dazu muss die Unabhängigkeit der Mitglieder der Rechnungskontrollbehörde gewährleistet sein. Es darf keine Möglichkeit von staatlicher Seite bestehen, diese Mitglieder willkürlich abzusetzen. Der Leiter der Obersten Rechnungshofbehörde muss Personalhoheit bezüglich der Prüferinnen und Prüfer besitzen. Zudem muss sichergestellt sein, dass kein Einfluss von außen auf die Prüferinnen und Prüfer ausgeübt wird. Unabhängigkeit wird überdies durch die funktionelle Unabhängigkeit der Rechnungskontrollbehörde hergestellt. Dazu sollen die Prüfungskompetenzen der obersten Rechnungskontrollbehörde in der Verfassung verankert werden. Die oberste Rechnungskontrollbehörde muss zudem bei der Gestaltung ihres Prüfungsprogramms frei sein. Frei sein muss sie auch in der Gestaltung der zu veröffentlichenden Berichte über ihre Tätigkeit. Zuletzt muss die oberste Rechnungskontrollbehörde auch finanziell gestellt unabhängig sein. Sie muss daher die Möglichkeit haben, bei dem die Budgethoheit ausübenden Verfassungsorgan (das ist in der Regel das Parlament) die für erforderlich erachteten Mittel unmittelbar zu beantragen. Über die Mittel, die ihr zugestanden werden, muss sie in der Folge während des Haushaltsjahres frei verfügen können.

Vertieft wurden die in der Deklaration von Lima festgehaltenen Aussagen in der sog. Deklaration von Mexiko von 2007. In ihr sind Durchführungsgrundsätze enthalten, die das Funktionieren einer unabhängigen Finanzkontrolle sicherstellen. Mit den dort genannten Durchführungsbestimmungen sollen Wege aufgezeigt werden, mit denen sich dem Idealbild einer unabhängigen Rechnungskontrollbehörde soweit als möglich angenähert werden kann.³⁶ Eine Resolution der Vereinten Nationen aus dem Jahre 2011³⁷ erkannte mittlerweile an, dass eine effiziente, rechenschaftspflichtige, wirksame und transparente öffentliche Verwaltung im Rahmen der Millenniumsziele wesentlich gefördert wird, indem unabhängige Rechnungskontroll-

Die richterliche Unabhängigkeit der Rechnungs- hofmitglieder ist somit in einem aufgaben- und funktionsbe- zogenen Sinn zu verstehen.⁴⁰

behörden gestärkt werden. Denn Oberste Rechnungskontrollbehörden (ORKB) könnten ihre Aufgaben nur dann objektiv und wirksam wahrnehmen, wenn sie von der jeweils geprüften Stelle unabhängig, sowie vor Einfluss von außen geschützt sind. Die Unabhängigkeit der obersten Rechnungskontrollbehörde gehört damit in den Bereich der auch völkerrechtlich anerkannten Standards.

2. Unabhängigkeit am Beispiel des Grundgesetzes, Artikel 114 Absatz 2 Satz 1 GG

Artikel 114 Absatz 2 Satz 1 GG postuliert die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle seinem Wortlaut nach vordringlich unter den Aspekten der sachlichen und persönlichen Unabhängigkeit der Mitglieder des Rechnungshofes, und zwar in Gestalt der sog. richterlichen Unabhängigkeit. Auf Bundesebene wird mit Hilfe dieser auf die Wirksamkeit der Finanzkontrolle ausgerichteten Gewährleistung für die Mitglieder gewissermaßen als Ableitung daraus zugleich auch die Unabhängigkeit des Bundesrechnungshofes gewährleistet.³⁸

a) Die richterliche Unabhängigkeit der Mitglieder des Rechnungshofes

Der Begriff der richterlichen Unabhängigkeit knüpft an die Unabhängigkeit der Richter an, wie sie auf Bundesebene in Artikel 97 GG ausgeformt ist. Jedoch können dessen Inhalte nicht ohne weiteres auf die richterliche Unabhängigkeit der Rechnungshofmitglieder übertragen werden. Wie schon gezeigt, ist der Rechnungshof als Behörde einzuordnen. Daher ist zu differenzieren: Die Unabhängigkeit der Richter dient der Erhaltung der Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der Rechtsprechung, die richterliche Unabhängigkeit der Mitglieder der Rechnungshöfe dient der Sicherung einer unabhängigen Finanzkontrolle.³⁹ Die richterliche Unabhängigkeit der Rechnungshofmitglieder ist somit in einem aufgaben- und funktionsbezogenen Sinn zu verstehen.⁴⁰ Sie soll eine Finanzkontrolle gewährleisten, die nicht von denjenigen Institutionen, die Objekte der Kontrolle sind, beeinflusst werden kann.

Mitglieder des Bundesrechnungshofes sind auf der Grundlage von Artikel 114 Absatz 2 GG durch einfachrechtliche Ausgestaltung im Bundesrechnungshofgesetz der Präsident, der Vizepräsident, die Leiter der

Prüfungsabteilungen sowie die Prüfungsgebietsleiter. Diese Amtsinhaber sind folglich unabhängig im Sinne des Artikel 114 Absatz 2 GG.

Die den Mitgliedern garantierte richterliche Unabhängigkeit kann in zwei Aspekte unterteilt werden: sachlich-organisatorisch ausgerichtete sowie persönliche Aspekte.⁴¹

Die sachliche Unabhängigkeit bewirkt, dass die Mitglieder des Rechnungshofes keinen Weisungen unterliegen und ausschließlich an das Gesetz gebunden sind. Weisungsfreiheit darf dabei nicht im formalen beamtenrechtlichen Sinne verstanden werden, sondern bezieht sich auf alle Maßnahmen, die mittelbar oder unmittelbar Einfluss auf Prüfungsentscheidungen nehmen könnten. Wesentlicher Aspekt dieser Weisungsfreiheit – die sie auch funktional von der den Richtern eingeräumten richterlichen Unabhängigkeit unterscheidet – ist die Möglichkeit der Mitglieder des Rechnungshofes, den jeweiligen Prüfungsgegenstand selbst wählen zu können und innerhalb der Prüfung eigenständig Schwerpunkte zu setzen. Wegen der Größe des potentiell zu prüfenden Bereichs (die gesamte Wirtschafts- und Haushaltsführung) dürfte der mit dem Themenwahlrecht verbundenen Befugnis zur Auswahl und Limitierung von Themen besondere Bedeutung für die praktische Arbeit zukommen. Die Mitglieder sind mithin auch befugt, Prüfungen zu beschränken und Rechnungen ungeprüft zu lassen.⁴² Ebenso ist die Art und Weise der Prüfung den Mitgliedern mit richterlicher Unabhängigkeit überlassen.

Gerade auf diesem Gebiet überdenken und überarbeiten die Rechnungshöfe ihre Methoden kontinuierlich. Generell verläuft die Tendenz schon seit vielen Jahren eher weg von der einzelfallbezogenen Rechnungsprüfung hin zur Strategie- und Systemprüfung, bei der eine Querschnitts-, Konzept- und Programmbetrachtung im Vordergrund steht. Die Ausarbeitung geeigneter Prüfungsansätze, mit deren Hilfe dem Parlament und der Verwaltung Hinweise auch für ein künftiges an der Wirtschaftlichkeit ausgerichtetes Finanzgebaren gegeben werden können, dürfte zur eigentlichen Herausforderung einer modernen Finanzkontrolle gehören. Die Unabhängigkeit der Mitglieder verschafft dieser Methodenentwicklung die Freiheit, die sie braucht, um sich den finanztechnischen Entwicklungen und Problemen im Staatswesen angemessen stellen zu können.

Eine Grenze setzen insoweit nur die dem Rechnungshof aufgetragenen Prüfungsmaßstäbe der Wirtschaftlichkeit und der Ordnungsmäßigkeit sowie die Vorgabe, dass grundsätzlich nur abgeschlossene Gegenstände geprüft werden sollen.

Unabhängigkeit in persönlicher Hinsicht bedeutet vor allem, dass die Mitglieder des Rechnungshofes nicht abgesetzt und nicht versetzt werden dürfen. Sie sind insoweit in dienstrechtlicher und disziplinarischer Hinsicht den Richtern gleichgestellt. Untereinander dürfen sie sich in sachlicher Hinsicht keine Weisungen erteilen.

In organisatorischer Hinsicht bedarf es deshalb zwischen den Mitgliedern des Rechnungshofes eines im Vorhinein festgelegten, nach abstrakten Kriterien formulierten ausgewogenen Geschäftsverteilungsplans, mit Hilfe dessen fest abgrenzbare Aufgaben- und Entscheidungsbereiche zugewiesen werden.⁴³ Insofern besteht hier eine enge Parallele zu den Geschäftsverteilungsplänen der Gerichte.

Darüber hinaus können aber womöglich noch weitergehende organisatorische Schlussfolgerungen aus dem Gesichtspunkt der persönlichen Unabhängigkeit der Mitglieder gezogen werden. Ist den Mitgliedern (im oben beschriebenen festgelegten Sinne) nämlich Unabhängigkeit eingeräumt, muss sich die bereits oben beschriebene Weisungsfreiheit der Mitglieder untereinander auch in der Organisationsstruktur wiederfinden. Deshalb wurde verschiedentlich die Frage aufgeworfen, ob dem Gebot der unabhängigen Finanzkontrolle in Artikel 114 Absatz 2 GG nicht auch ein Gebot zur Organisation auf der Grundlage einer Kollegialverfassung entnommen werden kann.⁴⁴ Tatsächlich legen das Bundesrechnungshofgesetz (BRHG)⁴⁵ ebenso wie die Rechnungshofgesetze der Länder Modelle der Kollegialverfassung zugrunde, die aber dennoch auch Elemente einer Präsidialstruktur enthalten. Das zeigt sich z. B. in der Außenvertretungskompetenz des Präsidenten, in der Leitung der Verwaltung durch ihn und in der Befugnis zur Ausübung der Dienstaufsicht (§ 6 Absatz 1 BRHG). Die damit verwirklichte «gemischte» Organisationsstruktur mit einem «Hofbereich», der die eigentliche Prüfungstätigkeit erledigt, und dem «Präsidialbereich», dem die Verwaltungsaufgaben des Rechnungshofes obliegen, dürfte auch nicht der verfassungsrechtlich verbürgten richterlichen Unabhängigkeit der Mitglieder widersprechen. Diese Garantie ist, wie schon gezeigt, funktional am Maßstab

einer wirksamen Finanzkontrolle auszurichten, denn vorrangig soll die Unabhängigkeit der Prüfungsentscheidung gesichert werden. Dies erzwingt gerade keine reine Kollegialverfassung, sondern lässt unter Effektivitätsgesichtspunkten auch andere Entscheidungsstrukturen zu, soweit die Unabhängigkeit der Prüfungsentscheidung als solches nicht zur Disposition steht.⁴⁶

b) Die institutionelle Unabhängigkeit des Rechnungshofes

Aus der sachlichen Unabhängigkeit der Mitglieder ableitbar bzw. mit ihr verschränkt ist die institutionelle Unabhängigkeit des Rechnungshofes. Sie verschafft dem Rechnungshof eine Bestandsgarantie, d. h., der Gesetzgeber kann ihn weder abschaffen, seine Befugnisse und die Stellung als zentrale Institution der Finanzkontrolle aushebeln oder aushöhlen, noch eine Parallelinstitution schaffen.⁴⁷ Dieser funktionale Aspekt der institutionellen Garantie sichert dem Rechnungshof ein Mindestmaß an finanzieller und personeller Ausstattung, die ihm gestattet, sich so zu organisieren, dass er die Aufgaben einer Prüfbehörde erfüllen kann.⁴⁸ Der Rechnungshof ist ministerialfrei, d. h., er ist jeweils weder in dienstrechtlicher noch in budgetärer Hinsicht an ein Ressort der Ministerialverwaltung angebunden.⁴⁹ Eine unmittelbare (politische) Verantwortung gegenüber dem Parlament besteht nicht.⁵⁰ Im engen Zusammenhang damit steht die bereits oben angesprochene Weisungsfreiheit der einzelnen Mitglieder des Rechnungshofes, die sich auch in einer Weisungsfreiheit des Rechnungshofes als Ganzem zeigt.⁵¹

Die verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Unabhängigkeit der Rechnungshöfe in den neuen Ländern im Vergleich

In der Bundesrepublik als Bundesstaat verfügen die Länder selbst über Staatsqualität und regeln den Aufbau ihres Staatswesens durch eigene Landesverfassungen. Die Eigenständigkeit der Länder zeigt sich womöglich gerade hier in ausgeprägter Weise. So werden in den Landesverfassungen innerhalb des vom Grundgesetz gesetzten Rahmens eigenständige staatsorganisatorische Ansätze verwirklicht, aber auch eine staatsrechtliche Begrifflichkeit in eigener Tradition gepflegt. Landesverfassungen sind alles andere als ein «Abklatsch» der

Bundesverfassung. Die Verfassungen der neuen Länder zeichnen sich – bezogen auf das Grundgesetz – im bundesstaatlichen Mehrklang des Verfassungslebens dadurch aus, dass deren sorgfältige und umfassende Beratungen und innovativen Ansätze zu einem guten Teil vom Geist der friedlichen Revolution in der DDR geprägt sind. Aber auch die Traditionen der von den neuen Bundesländern jeweils gewählten Partnerländer aus der Alt-Bundesrepublik sind in den Texten dieser Verfassungen erkennbar. Im Großen und Ganzen gilt dies auch für die Bestimmungen der jeweiligen Finanzverfassung. Freilich sind hier die rechtlichen Verknüpfungen zwischen der Bundesverfassung und den Landesverfassungen besonders eng: Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft zwar unabhängig voneinander (Artikel 109 Absatz 1 GG). Ihr jeweiliges Haushaltsrecht muss jedoch einheitlichen Grundsätzen folgen. Dies ergibt sich aus §§ 1, 42 und 43 Haushaltsgrundsatzgesetz (HGrG)⁵², deren Erlass auf der Ermächtigung des Artikel 109 Absatz 4 GG fußt. Die dem Bundesrechnungshof als Kontrollorgan zugewiesenen Aufgaben müssen folglich auf Landesebene ihr Pendant für den jeweiligen Landesrechnungshof finden.⁵³

Vier der neuen Länder, nämlich Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen haben sich in ihren Landesverfassungen für eine fast gleichlautende Formulierung zur begrifflichen Umschreibung der unabhängigen Stellung des Landesrechnungshofes entschieden. So lautet Artikel 107 Absatz 1 Satz 1 der Landesverfassung Brandenburgs (BbgLV)⁵⁴: «Der Landesrechnungshof ist eine selbstständige, nur dem Gesetz unterworfen oberste Landesbehörde.» Gleiches bestimmen Artikel 68 Absatz 1 Satz 1 der Landesverfassung von Mecklenburg-Vorpommern (LV M-V),⁵⁵ Artikel 98 Absatz 1 Satz 1 der Landesverfassung Sachsen-Anhalts (LV LSA)⁵⁶ sowie Artikel 103 Absatz 1 Satz 1 der Verfassung des Freistaates Thüringen (ThürLV)⁵⁷.

Anders als der Bundesverfassungsgeber in Artikel 114 Absatz 2 GG haben sich die genannten Landesverfassungsgeber damit für eine Formulierung entschieden, die die institutionelle Stellung und damit auch seine institutionelle Unabhängigkeit ausdrücklich postuliert. Anders als das Grundgesetz, das hierzu schweigt, dürfte die Bestimmung der Rechnungshöfe als oberste «Landesbehörde» im Sinne einer eindeutigen Zuordnung der Rechnungshöfe zur Exekutive zu verstehen sein.

Der Begriff der «obersten Landesbehörde» ist indes bemerkenswerter Weise an keiner anderen Stelle der Landesverfassungen Brandenburgs, Mecklenburg-Vorpommerns, Sachsen-Anhalts oder Thüringens legal definiert. Eine Definition dieses verwaltungsorganisatorischen Begriffs ergibt sich vielmehr gegebenenfalls erst auf der Grundlage eines Landesorganisationsgesetzes, soweit ein solches existiert.⁵⁸ So sind beispielsweise nach § 5 des Brandenburgischen Landesorganisationsgesetzes (LOG)⁵⁹ die Landesregierung als Ganze, der Ministerpräsident und die Landesministerien «oberste Landesbehörden». Daraus ergibt sich eine Gleichstellung des Landesrechnungshofes mit der Landesregierung.⁶⁰ Zugleich ist der Landesrechnungshof vom Geltungsbereich des LOG – wie die Landtagsverwaltung – ausgenommen, gehört also nicht zur «Landesverwaltung» (§ 1 Absatz 3 Nr. 1 BbgLOG und § 1 Absatz 2 LOG M-V).⁶¹ Zum Verfassungsorgan (obersten Landesorgan) werden die Landesrechnungshöfe hingegen durch diese organisatorische Gleichstellung nicht.⁶²

Eine davon abweichende Formulierung findet sich in der sächsischen Verfassung⁶³. Hier bestimmt Artikel 100 Absatz 1 Satz 2, «Er [der Rechnungshof] ist eine unabhängige Staatsbehörde.» Der Begriff der «Staatsbehörde» dürfte inhaltlich mit dem Begriff der Landesbehörde deckungsgleich sein.⁶⁴ Indes wird der Sächsische Rechnungshof von Artikel 100 Absatz 1 Satz 1 SächsVerf. nicht als den «obersten Staatsbehörden» zugehörig bezeichnet.⁶⁵ Das ist systematisch nachvollziehbar, da der Begriff der «obersten Staatsbehörde» auch in der Sächsischen Verfassung nicht verwandt wird, sondern erst auf der Ebene des Sächsischen Verwaltungsorganisationsgesetzes⁶⁶ legal definiert wird. Zu diesen zählen gemäß dessen § 2 die Staatsregierung, der Ministerpräsident und die Staatsministerien, wohingegen § 1 Absatz 2 auch hier den Rechnungshof von der Geltung ausnimmt. Die Zuordnung zu den obersten Staatsbehörden nimmt erst – insofern systematisch korrekt – § 1 Nr. 1 des Rechnungshofgesetzes vor.⁶⁷

Die begriffliche Differenz zwischen den Rechnungshöfen als «selbstständigen» obersten Landesbehörden und dem Rechnungshof als unabhängige Staatsbehörde lässt freilich die Frage aufkommen, ob gerade die Wahl des Begriffes «selbstständig» in Bezug auf den Rechnungshof als Institution auch eine Aussage zur Rechtsstellung der so bezeichneten Rechnungshöfe zulässt. Die Abkehr vom Begriff

der Unabhängigkeit könnte evtl. auf ein Weniger an selbstbestimmter Entscheidung hindeuten, was z. B. die Ausstattung oder die Personalauswahl der Landesrechnungshöfe Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommerns, Sachsen-Anhalts betrifft.⁶⁸ Freilich spricht dagegen bereits, dass die Landesgesetzgeber in Interpretation der verfassungsrechtlichen Aussage im jeweiligen Rechnungshofgesetz die Funktion eines «unabhängigen Organs der Finanzkontrolle» (so § 1 Absatz 1 Satz 1 BbgLRHG, § 1 Absatz 1 Satz 1 LRHG M-V, § 1 Absatz 1 Satz 1 RHG Thür) zugebilligt bzw. als «in der Wahrnehmung seiner Aufgaben unabhängig» (§ 1 Absatz 2 Satz 2 LRHG LSA) titulierte haben.

Als Zwischenergebnis kann festgehalten werden, dass die Landesverfassungen den Wortlaut gerade in Bezug auf die institutionelle Unabhängigkeit geschärft haben, indem sie die institutionelle Unabhängigkeit in der einen oder anderen Form ausdrücklich im Verfassungstext verankert haben. Auch bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch schnell, dass hiermit weder eine Erweiterung noch erst recht eine Verengung der bereits durch Artikel 114 Absatz 2 GG vorgeprägten Stellung des Rechnungshofes im Staatsgefüge verbunden sein sollte. Vielmehr geht es letztlich jeweils um das Gleiche.

Was die persönliche Unabhängigkeit betrifft, gewähren alle fünf Verfassungen die «richterliche Unabhängigkeit» (Artikel 107 Absatz 1 Satz 2 BbgLV, Artikel 68 Absatz 1 Satz 2 LV M-V, Artikel 98 Absatz 1 Satz 2 LV LSA, Artikel 103 Absatz 1 Satz 2 ThürLV) bzw. die «gleiche Unabhängigkeit wie die Richter» (Artikel 100 Absatz 1 Satz 2 SächsLV). Schon der Wortlaut lässt somit keinen Zweifel daran, dass die landesverfassungsrechtlichen Gewährleistungen zur persönlichen Unabhängigkeit denen der Bundesverfassung gleichkommen.

Anders als die Bundesverfassung äußern sich die Landesverfassungen der neuen Länder auch überwiegend ausdrücklich zur Zusammensetzung und Bestellung des Kollegiums des Rechnungshofes.

Zunächst haben alle Verfassungen der neuen Länder unmittelbar in den Verfassungstext aufgenommen, dass jedenfalls der Präsident vom Landtag gewählt wird (Artikel 68 Absatz 1 Satz 2 LV M-V, Artikel 100 Absatz 3 SächsLV, Artikel 98 Absatz 2 Satz 2 LV LSA, Artikel 103 Absatz 2 Satz 2 ThürLV). In Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen werden auch die Vizepräsidenten vom Landtag gewählt. In Sachsen und in Sachsen-Anhalt bedarf die Ernennung des Vizepräsi-

dentem zumindest der Zustimmung des Landtages (Artikel 100 Absatz 3 Satz 2 SächLV, Artikel 98 Absatz 3 LV LSA). In Thüringen bedarf die Ernennung der weiteren Mitglieder der Zustimmung des Landtages (Artikel 103 Absatz 2 Satz 3 ThürLV). In Brandenburg sind alle Mitglieder des Rechnungshofes ohne Differenzierung der Ämter vom Landtag zu wählen (Artikel 107 Absatz 2 Satz 1 BbgLV). Zum Vergleich: Präsident und Vizepräsident des Bundesrechnungshofes sind auf einfachgesetzlicher Grundlage vom Bundestag zu wählen (§ 5 Absatz 1 Satz 1 BRHG). Die Intention der verfassungsrechtlichen Verankerung in den hier behandelten Landesverfassungen der neuen Länder dürfte auf der Hand liegen: Die Wahl durch den Landtag vermittelt den Gewählten die demokratische Legitimation⁶⁹ und signalisiert zudem die Unabhängigkeit der Amtsinhaber gegenüber der Landesregierung.⁷⁰

Alle Verfassungen nennen die Mitglieder im Plural. Daraus folgt, dass neben dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten mindestens zwei weitere Mitglieder ernannt werden müssen. Im Übrigen ist es dem Gesetzgeber überlassen, einerseits die Zahl der Mitglieder zu bestimmen und andererseits ihre Stellung im Landesrechnungshof näher auszugestalten.

Man könnte sich fragen, ob die Bestimmungen der Landesverfassungen zum Kollegium des jeweiligen Rechnungshofes abweichend vom Grundgesetz oder jedenfalls deutlicher auf die Kollegialverfassung verweisen und insoweit den Landesgesetzgeber stärker in Bezug auf die gesetzliche Umsetzung des Kollegialprinzips verpflichten, als es das Grundgesetz über Artikel 114 Absatz 2 GG tut. Freilich dürfte bereits die ausdrückliche Benennung der herausgehobenen Ämter des Präsidenten und des/der Vizepräsidenten die Auslegung ermöglichen, dass die jeweiligen Verfassungsautoren in den neuen Ländern die Kollegialverfassung mit einigen monokratisch-präsidialen Elementen zugrunde legten. Denn die gemischte Organisationsform war seinerzeit (und ist) die übliche Organisationsform der Rechnungshöfe. Für «unterschiedslosen Gleichrang» aller Kollegiumsmitglieder könnte nur die Wahlbestimmung des Artikel 107 Absatz 2 Satz 1 BbgLV angeführt werden, der für die Wahl der Mitglieder des Rechnungshofes auf eine Unterteilung in die Ämter «Präsident», «Vizepräsident» und «sonstiger» Mitglieder verzichtet. Die Ämterrangfolge wird in Bran-

**Die Unabhängigkeit
des Rechnungshofes ist insofern
keine dogmatische
Rückzugsbastion,
sondern eine
Arbeitsmaxime,
die sich in der täg-
lichen Aufgabenerfüllung zu
bewähren hat.⁸⁰**

denburg erst auf der Ebene des einfachen Gesetzesrechts festgelegt (§ 2 Absatz 1 BbgLRHG). Die Brandenburgische Regelung zur Wahl der Rechnungshofmitglieder muss allerdings zu derjenigen Bestimmung in der Landesverfassung in eine sinnvolle Beziehung gesetzt werden, die dem Rechnungshof den Status einer «obersten Landesbehörde» zuweist (Artikel 107 Absatz 1 Satz 1 LV). Selbst in Brandenburg enthält die Verfassung somit einen Hinweis auf die Legitimität des behördlichen, also hierarchischen Organisationsprinzips. Auch im Rahmen des Artikel 107 Absatz 2 BbgLV ist es deshalb legitim, das Prinzip der Kollegialverfassung für bestimmte Bereiche mit präsidialverfassungsrechtlichen Elementen zu ergänzen. Die Ausgestaltung unter sinnvoller Ausgleichung beider Organisationsprinzipien im Lichte des Gebots einer wirksamen Finanzkontrolle ist hier, wie auch in den anderen vier neuen Ländern, dem Landesgesetzgeber anvertraut. Die Landesverfassungen weisen, ebenso wie das Grundgesetz, dem Gesetzgeber die Aufgabe zu, das Nähere zu regeln (Artikel 107 Absatz 2 Satz 3 BbgLV, Artikel 68 Absatz 6 LV M-V, Artikel 100 Absatz 5 SächsLV, Artikel 98 Absatz 4 LV LSA).

Die weitere Ausgestaltung des «Näheren» durch den Gesetzgeber (in einem Rechnungshofgesetz und durch Bestimmungen der jeweiligen Landeshaushaltsordnung⁷¹) ist schon deshalb erforderlich, weil der Gesetzgeber aufgerufen ist, den Landesrechnungshof mit entsprechenden Befugnissen zur Wahrnehmung seiner Aufgaben auszustatten, wie das Recht auf Auskunft und das Recht auf Vorlage der Unterlagen (§ 95 LHO).⁷² Zudem bedarf aber auch die Organisation einer weiteren Ausgestaltung. Dabei gebietet es die Unabhängigkeit des Rechnungshofes, dass der parlamentarische Gesetzgeber die hierfür wesentlichen Regelungen erlässt.⁷³ Die einfachgesetzlichen Bestimmungen müssen sich wiederum an den verfassungsrechtlichen Vorgaben wie der institutionellen und persönlichen Unabhängigkeit messen lassen.⁷⁴

Bemerkenswert ist hierbei, dass es die Thüringer Landesverfassung nicht bei einem allgemeinen Verweis auf «das Nähere» belässt. Artikel 103 Absatz 4, 1. Hs. ThürLV bestimmt hierzu, dass ein Gesetz das «Nähere über die Stellung, Aufgaben, Prüfungskompetenzen und Arbeitsweisen» regelt. Die ausdrückliche Ermächtigung zur Regelung der Prüfungskompetenzen und der Arbeitsweise des Rechnungshofes

findet weder in der Bundesverfassung noch in den übrigen Landesverfassungen eine Parallele. Besonders ins Auge springt dabei auf den ersten Blick die Kompetenz zur Regelung der Arbeitsweise, ein Regelungsgegenstand der in besonders sensibler Nähe zur auch in Thüringen verfassungsrechtlich garantierten persönlichen Unabhängigkeit der Rechnungshofmitglieder unter dem Gesichtspunkt der Auswahl von Prüfungsgegenständen und Schwerpunktsetzungen der Prüfung zu stehen scheint. Die Betrachtung der Entstehungsgeschichte lässt jedoch den Schluss zu, dass mit dieser Formulierung nicht intendiert war, die institutionelle Unabhängigkeit des Rechnungshofes oder die Unabhängigkeit seiner Mitglieder enger zu fassen als anderswo.⁷⁵ Betrachtet man zudem zum Vergleich die Aussagen der einschlägigen Literatur zum Gesetzgebungsvorbehalt des Artikel 114 Absatz 1 Satz 3 GG, stellt man im Übrigen fest, dass insbesondere Regelungen zum Prüfungsverfahren auch ohne ausdrückliche Ermächtigung im Wortlaut der Bundesverfassung ohne weiteres dem Bereich der zulässigen Konkretisierung zugeordnet wird.⁷⁶ Selbstverständlich muss der Landesgesetzgeber auch diesem Thema der Unabhängigkeit und Einflussfreiheit des Rechnungshofes und seiner Mitglieder Rechnung tragen.⁷⁷ Bei einer in sich konsistenten Auslegung dürfte auch der in auffälliger Weise spezifizierte Auftrag des Artikel 103 Absatz 4 LV im Ergebnis keine gegenüber den anderen Landesverfassungen tiefer gehenden Ausgestaltungsmöglichkeiten des Landesgesetzgebers begründen.⁷⁸

Somit lässt sich festhalten, dass die Verfassungen der Länder die Aussagen des Grundgesetzes zur Unabhängigkeit des Rechnungshofes und seiner Mitglieder in eigenständiger Begrifflichkeit, aber inhaltlich im Gleichlauf formuliert haben. Mit der in allen hier behandelten Landesverfassungen vorgenommenen ausdrücklichen Hervorhebung auch der institutionellen Unabhängigkeit sowie der verfassungsrechtlich verankerten Wahl zumindest des Präsidenten durch das Parlament befinden sich die Landesverfassungen womöglich sogar noch ein kleines Stück näher am oben dargestellten Idealbild der Deklaration von Lima (siehe oben 1a), was deren Forderungen zur Unabhängigkeit der Rechnungshöfe und ihrer Mitglieder betrifft.



«Auf die Wahrung der Unabhängigkeit ist angesichts möglicher unterschwelliger Einmischungsversuche aus dem politischen Raum besonders achtzugeben.⁷⁹»

Aktuelle Fragestellungen zur Unabhängigkeit der Rechnungshöfe und ihrer Mitglieder

Die Unabhängigkeit des Rechnungshofes und seiner Mitglieder ist, wie gezeigt, als ein Essential für die Wahrnehmung einer wirksamen Finanzkontrolle anzusehen. Auf die Wahrung der Unabhängigkeit ist angesichts möglicher unterschwelliger Einmischungsversuche aus dem politischen Raum besonders achtzugeben.⁷⁹ Aber auch die tägliche Arbeit der Prüferinnen und Prüfer birgt Herausforderungen. So stehen Prüfer und Geprüfte zwar institutionell auf verschiedenen Seiten. Sie sind aber dennoch auch – gerade in den neuen Bundesländern – einander als langjährige Kolleginnen und Kollegen durch die gemeinsame Aufbauarbeit verbunden. Man weiß gegenseitig voneinander um bestehende Vorgaben und Zwänge. Die Unabhängigkeit des Rechnungshofes ist insofern keine dogmatische Rückzugsbastion, sondern eine Arbeitsmaxime, die sich in der täglichen Aufgabenerfüllung zu bewähren hat.⁸⁰ Freilich ist die Unabhängigkeit der Rechnungshöfe auch das eine oder andere Mal direkten Gefährdungen oder Herausforderungen ausgesetzt, die allein durch einen der eigenen Unabhängigkeit verpflichteten Arbeitsethos nicht ohne Weiteres zu überwinden sind, vielmehr auch eine rechtliche Dimension besitzen. Einige Gesichtspunkte, Probleme und Entwicklungen seien hier angesprochen.

1. Einschränkungen der Geschäftsordnungsautonomie

Wiewohl die Gewährleistungen der institutionellen Unabhängigkeit als auch der persönlichen Unabhängigkeit in den Verfassungen der fünf neuen Länder wohl trotz im Detail leicht unterschiedlicher Formulierungen den gleichen Umfang und die gleiche Reichweite besitzen, gewähren die Landesgesetzgeber ihren Rechnungshöfen nicht alle in gleicher Weise das Recht zur autonomen Gestaltung einer Geschäftsordnung.

Die jeweiligen Rechnungshofgesetze regeln, wie oben bereits angedeutet, nur die wesentlichen Organisations- und Verfahrensgrundsätze. Die Bestimmung weiterer Einzelheiten und damit die praxisbezogene Konkretisierung ihrer Organisation und ihres Verfahrens haben die Rechnungshöfe in einer Geschäftsordnung zu regeln (§ 14 BbgLRHG, § 13 LRHG M-V, § 9 SächsRHG, § 7 LRHG LSA, § 15 ThürRHG)⁸¹. Während allerdings in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen die Rechnungshöfe die Geschäftsordnung und ihre Änderung dem Landtag und der Landesregierung nur mitteilen müssen, muss in Sachsen-Anhalt – ebenso wie im ehemaligen Partnerland Niedersachsen (siehe dort § 13 Nds. LRHG⁸²) – die Geschäftsordnung dem Landtag zur Zustimmung vorgelegt werden. Dies erscheint der Unabhängigkeit im Sinne einer praxisorientierten Aufgabenwahrnehmung nicht angemessen. Zum Vergleich: Wie in der Begründung des Entwurfs zum Bundesrechnungshofgesetz im Jahre 1985 ausgeführt wird,⁸³ soll der Bundesrechnungshof mit Hilfe der Geschäftsordnung im Rahmen der gesetzlichen Regelungen seine Organisation und seine innere Verfahrensweise autonom und auf die Praxis bezogen regeln können. Die Geschäftsordnung eines Rechnungshofes dürfte aufgrund dessen verfassungsrechtlich unabhängigen Stellung durchaus mit den Geschäftsordnungen der Verfassungsorgane zu vergleichen sein.⁸⁴ Damit hat der Bundesgesetzgeber die Grenze zwischen Gesetzgebungsauftrag und der Autonomie des Rechnungshofes zutreffend gezogen. Eine Zustimmung des Landtages für die Geschäftsordnung, auch wenn sie als «reine Formalie» behandelt werden sollte, wird hingegen dem Prinzip der Unabhängigkeit wohl nicht ausreichend gerecht.

2. Einschränkungen bei der Aufgabenwahrnehmung durch Beschränkung der Ausstattung

Wirksame Finanzkontrolle hat zu einem gewichtigen Teil mit den tatsächlich vorhandenen Ressourcen und Arbeitsmöglichkeiten zu tun.⁸⁵ Damit ist die Frage der angemessenen Personal- und Sachausstattung aufgeworfen. Denn Kapazitätsprobleme beschränken die Rechnungshöfe darin, Prüfungsgegenstände und Prüfungsmethoden selbstständig zu bestimmen.⁸⁶ Die Rechnungshöfe stehen dabei grundsätzlich in der Abhängigkeit des Parlaments als Haushaltsgesetzgeber. Die Sonderstellung des Rechnungshofes wird dennoch in der Haushaltsaufstellung insofern berücksichtigt, als seine Haushaltsmittel in einem eigenen Einzelplan veranschlagt werden und der Rechnungshof seine ihm zugewiesenen Mittel eigenverantwortlich bewirtschaftet.⁸⁷ Der Rechnungshof muss seinen Entwurf zwar dem Finanzministerium vorlegen.⁸⁸ Er hat jedoch das Recht, seinen Voranschlag auch dann dem Parlament vorzulegen, wenn der Regierungsentwurf von seinem Voranschlag abweicht.⁸⁹ Für die institutionelle Verfassungsgarantie der Unabhängigkeit bedeutet dies, dass der Landeshaushaltsgesetzgeber erstens die Funktionsfähigkeit des Rechnungshofes sicherstellen muss und zweitens die Entscheidung über die Gewährung oder Nichtgewährung von Haushaltsmitteln nicht als Disziplinierungsmittel einsetzen darf.⁹⁰

Freilich können generelle Sparanstrengungen des Haushaltsgesetzgebers auch den Rechnungshof nicht unberührt lassen. Die Rechnungshöfe sind in diesem Fall gehalten, ebenso wie die anderen Institutionen und Einrichtungen des Landes, die tatsächlichen Einschränkungen hinzunehmen und organisatorisch aufzufangen, soweit nicht wiederum ihre Arbeits- und Funktionsfähigkeit beeinträchtigt wird. So hat der Hessische Staatsgerichtshof eine Besoldungsabsenkung für zukünftige Mitglieder des Rechnungshofes um eine Stufe (hier: Präsident und Vizepräsident) (noch) nicht als Eingriff in die institutionelle Garantie des Hessischen Rechnungshofes angesehen.⁹¹ Ein allgemeiner, zugegebenermaßen noch grober Ansatz zur Kennzeichnung von verfassungswidrigen Eingriffen in die institutionelle Unabhängigkeit gegenüber Einschnitten und Veränderungen in Fragen der Personal- und Sachausstattung kann mittlerweile einer Entscheidung des Sächsischen Verfassungsgerichtshofes aus dem Jahre 2014 ent-

nommen werden: Der Gerichtshof machte in einer Entscheidung einen Eingriff in die funktionale Garantie unter dem Aspekt der angemessenen Ausstattung daran fest, in welcher Intensität und Dauer sich diese Eingriffe auswirken. Vorübergehende, unwesentliche Behinderungen würden als solche die funktionale Garantie des Rechnungshofes nicht berühren.⁹² Der Verfassungsgerichtshof machte in der Entscheidung demgegenüber allerdings auch deutlich, dass den Landesgesetzgeber eine Verpflichtung trafe, Gegenmaßnahmen zu ergreifen und für die verfassungsrechtlichen Ausstattungsverpflichtungen Sorge zu tragen, soweit sich aus einem gesetzgeberischen Eingriff Folgen abzeichneten, die eine sachgerechte Wahrnehmung der Aufgabenkontrolle durch den Rechnungshof nicht mehr möglich erscheinen ließen.⁹³

Eine andere Frage ist es, ob die Rechnungshöfe auch administrativ verfügten Einsparmaßnahmen der Regierung unterliegen, zum Beispiel Haushaltssperren für Personal- und Sachausgaben gemäß § 41 der jeweiligen LHO. Der Sinn von ausgebrachten Sperren für den Haushaltsvollzug ist es, im Wege einer Notmaßnahme der Überschreitung des Haushaltsplanes entgegenzuwirken. Vier der fünf Landeshaushaltsordnungen räumen dem Landesrechnungshof gegenüber diesen Maßnahmen keine besonderen Rechte ein. Einzig § 41 Absatz 1 Satz 2 der BbgLHO bestimmt ausdrücklich, dass die Einzelpläne des Landtages, des Verfassungsgerichts und des Rechnungshofes von der Befugnis zur Verhängung von Haushaltssperren ausgenommen sind. In Sachsen-Anhalt wird zumindest in den entsprechenden Verwaltungsvorschriften zur LHO⁹⁴ die «Rücksichtnahme» auf den Landesrechnungshof vorgeschrieben. Auch hier dürfte allerdings eine verfassungskonforme Auslegung der Norm wenn nicht sogar die Nichtanwendbarkeit für den Landesrechnungshof, so mindestens aber die Rücksichtnahme auf die unabhängige Stellung des Landesrechnungshofes geboten sein.⁹⁵

3. Verpflichtende Gutachtertätigkeit des Landesrechnungshofes

Etliche Landeshaushaltsordnungen der Länder, so auch diejenige von Mecklenburg-Vorpommern (§ 88 Absatz 4 LHO M-V), Sachsens (§ 88 Absatz 3 SÄHO), Sachsen-Anhalts (§ 88 Absatz 3 LHO LSA), sehen vor, dass der Landtag und die Landesregierung den Landesrechnungshof

darum ersuchen können, sich über Fragen gutachterlich zu äußern, deren Beantwortung für die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel von Bedeutung ist. In Sachsen und Sachsen-Anhalt hat überdies der Haushalts- und Finanzausschuss dieses Antragsrecht.

Die über die eigentliche Prüfungstätigkeit hinausgehende Beratung von Parlament und Regierung ist dabei als solche nicht als problematisch anzusehen. Bereits die Prüfungstätigkeit des Landesrechnungshofes hat von vornherein auch eine beratende Komponente. Der moderne Prüfungsansatz der Rechnungshöfe versteht sich nicht als nachträgliche Kontrolle, sondern (auch) als zukunftsorientierte, begleitende Beratung.⁹⁶ Dahinter steht ein grundsätzlicher Wandel im Funktionsverständnis der Rechnungshöfe, der mit der Schwerpunktverlagerung von der punktuellen Rechnungsprüfung hin zur kontinuierlich begleitenden, zeitnahen Prüfung, zur Bewertung von Funktionsabläufen und Organisationsstrukturen und zur beratenden Begleitung der staatlichen Verwaltung beschrieben werden kann. Das in allen Haushaltsordnungen vorgesehene, zusätzliche prüfungsunabhängige Beratungsrecht der Rechnungshöfe (§ 88 Absatz 3 BbgLHO, § 88 Absatz 3 LHO M-V, § 88 Absatz 2 SäHO, § 88 Absatz 2 LHO LSA, § 88 Absatz 2 ThürLHO) ist daher, obschon abgekoppelt von einer konkreten Prüfung, eher eine konsequente Fortsetzung des bereits in der verfassungsrechtlich vorgesehenen Prüfungstätigkeit angelegten Beratungsauftrags.⁹⁷ Es dient in der Praxis der zeitnahen Übermittlung wichtiger Prüfungs- und Beratungsergebnisse an Parlament und Regierung.⁹⁸

Können hingegen Landtag und Regierung den Rechnungshof zu einer in diesem Sinne gutachterlichen Tätigkeit verpflichten, steht dies in einem Spannungsverhältnis zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Unabhängigkeit, denen zufolge die Entscheidung über den Gegenstand der Prüfung und die Schwerpunkte der Prüfung im Rahmen ihres Geschäftsbereichs allein den Mitgliedern des Rechnungshofes obliegt. Durch gezielt ausgewählte Aufträge könnten die Regierungsfractionen des Parlaments oder die Landesregierung zu bestimmten politisch gewollten Themengebieten hin-, angesichts der von vornherein begrenzten und auf Auswahl angewiesenen Prüfungs- und Beratungskapazität des Rechnungshofes aber vielleicht noch bedeutsamer, von bestimmten Gegenständen «weglenken».⁹⁹

«Ziel der Landespressegesetze ist es, die grundrechtlich verbürgte Presse- und Informationsfreiheit mit konkreten Ansprüchen und Pflichten auszufüllen...»

Soweit ersichtlich, sind die hier kritisierten Regelungen zwar bisher maßvoll und verantwortungsbewusst eingesetzt worden. Im Lichte der verfassungsrechtlichen Gewährleistung der Unabhängigkeit dürfte indes eine verfassungskonforme Auslegung dieser Bestimmungen angezeigt sein. Der Rechnungshof muss einem solchen Ersuchen nach eigenem sachgerechtem Ermessen nur dann entsprechen, wenn Einwirkungen auf die sonstigen Prüfungs- und Beratungsaufgaben der oben beschriebenen Art nicht zu besorgen sind.¹⁰⁰

Sehr viel weitreichender als die oben beschriebenen Auftragsrechte von Parlament und Landesregierung, da nicht nur in die begleitende Beratung, sondern in die Prüfung selbst eingreifend, ist die Bestimmung § 88 Absatz 5 LHO M-V. Hiernach kann der Landtag dem Rechnungshof den Auftrag erteilen, in einer bestimmten bezeichneten Angelegenheit von besonderer Bedeutung zu prüfen und hierüber zu berichten. Eine vergleichbare Bestimmung findet sich nur noch in der Haushaltsordnung des Landes Schleswig-Holstein (§ 88 Absatz 5 LHO S-H). So man dieses «Prüfungsauftragsrecht» des Landtages überhaupt für eine noch verfassungskonforme einfachgesetzliche Ausgestaltung der in Artikel 68 LV M-V verankerten «wirksamen Finanzkontrolle» hält, ist eine verfassungskonforme, die verbrieftete Unabhängigkeit wahrende Auslegung ganz besonders angezeigt. So muss gerade hier dem Rechnungshof das Recht zugestanden werden, einem solchen Ersuchen nur dann nachzukommen, sofern nicht die Funktionsfähigkeit und sachliche Unabhängigkeit des Landesrechnungshofes mit der Folge einer Beeinträchtigung des in der Landesverfassung festgelegten Kontrollauftrags berührt sind.¹⁰¹

4. Auskunfts-, Informations-, und Offenlegungspflichten gegenüber Dritten

Ein neuer Aspekt in der Auseinandersetzung mit der institutionellen und persönlichen Unabhängigkeit entwickelte sich in den letzten Jah-

**In den letzten
zwei Jahrzehnten
ist (...) zunehmend
auch der einzelne
(Staats-)Bürger
als Inhaber von
Informations-
ansprüchen in den
Fokus gerückt.**

ren aus der Entwicklung und Entfaltung des Transparenzgedankens für die staatliche Tätigkeit. Der Auftrag der Transparenz des staatlichen Handelns wird auf der Grundlage der grundrechtlich geschützten Pressefreiheit schon seit vielen Jahrzehnten durch den presserechtlichen Auskunftsanspruch der Landespressegesetze konkretisiert. Ziel der Landespressegesetze ist es, die grundrechtlich verbürgte Presse- und Informationsfreiheit mit konkreten Ansprüchen und Pflichten auszufüllen, d. h. der Presse die Wahrnehmung ihres von der Verfassung anerkannten Auftrags, die Öffentlichkeit zu informieren, zu ermöglichen. Die Presse (Medien) versorgt (bzw. versorgen) die Gesellschaft mit zuverlässigen Informationen, die ihrerseits eine wesentliche Grundlage für die Meinungsbildung innerhalb der Gesellschaft darstellen. Sie bedarf hierfür eines im Grundsatz ungehinderten Zugangs zu Informationen. Allerdings können diesen Anspruch nur Pressevertreter in Anspruch nehmen, der einzelne Bürger hingegen nicht. In den letzten zwei Jahrzehnten ist deswegen zunehmend auch der einzelne (Staats-)Bürger als Inhaber von Informationsansprüchen in den Fokus gerückt. Die deshalb wahrgenommene zivilgesellschaftliche/demokratische Lücke schließen mittlerweile die verschiedenen Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der überwiegenden Zahl der Bundesländer. Ziel dieser Informationsfreiheitsgesetze ist es, die demokratischen Beteiligungsrechte des Bürgers auszuweiten, indem staatliches Handeln für ihn unmittelbar transparent gemacht wird.

Eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahre 2012, die das Verhältnis des Bundesrechnungshofes zu den im Informationsfreiheitsgesetz des Bundes von 2006 (IFG)¹⁰² gewährten Rechten betraf, und die sich daran anschließende Reaktion des Bundesgesetzgebers machte deutlich, dass die Frage der Unabhängigkeit der Prüfungstätigkeit der Rechnungshöfe sich mittlerweile nicht ausschließlich im Verhältnis der staatlichen Institutionen stellt, sondern auch im Verhältnis zur Öffentlichkeit.

Vor Inkrafttreten des IFG regelte ausschließlich die BHO, an wen der Bundesrechnungshof Prüfungsergebnisse weitergeben durfte.¹⁰³ Das IFG trat am 1. Januar 2006 in Kraft; eine ausdrückliche Regelung des Anwendungsbereiches mit Blick auf den Bundesrechnungshof enthielt es, anders beispielsweise als das seit 1998 geltende branden-

burgische Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz¹⁰⁴, nicht. In der einschlägigen Literatur wurde vertreten, dass jedenfalls die Prüfungs- und Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes nicht in den Anwendungsbereich des IFG falle, sondern nur die öffentlich-rechtliche Tätigkeit der Präsidialabteilung.¹⁰⁵ Tragende Erwägung für diese Auslegung des IFG war unter anderem, dass zumindest mittelbar durch öffentlichen Druck auf die Mitglieder des Rechnungshofes Einfluss genommen werden könnte, wenn die Öffentlichkeit allgemein und Medienvertreter ein Einsichtsrecht in deren Unterlagen hätten. Diese Rechtsauffassung wurde mit einer Gefährdung der Unabhängigkeit der Mitglieder des Rechnungshofes begründet.

Mit Urteil vom 15. November 2012¹⁰⁶ entschied jedoch das Bundesverwaltungsgericht in letzter Instanz, dass die gesamte Tätigkeit des Bundesrechnungshofes, also auch die Prüfungstätigkeit, dem Anwendungsbereich des IFG unterliegt. Zwar besitze der Bundesrechnungshof eine besondere Stellung im Verfassungsgefüge, der Bundesgesetzgeber habe ihn aber, anders als die Landesgesetzgeber, nicht vom Anwendungsbereich des IFG ausgenommen. Gerade weil das IFG einerseits eine besondere Schutzvorschrift in Gestalt von § 3 Nr. 1 lit. e zugunsten der Tätigkeit des Rechnungshofes enthalte, sei andererseits davon auszugehen, dass er grundsätzlich einbezogen sei. Die genannte Schutzvorschrift verlange eine konkrete Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen und verlange daher von der informationspflichtigen Stelle darzulegen, aus welchen Tatsachen sich die Möglichkeit einer Beeinträchtigung des Schutzgutes ergeben könnte.¹⁰⁷ Dabei könne bei Vorgängen, die typisierende Betrachtungsweisen ermöglichen, auch ein Rückgriff auf allgemeine Erfahrungswerte erfolgen. Dies dürfe aber nicht dazu führen, dass im Wege einer generalisierenden Sichtweise entgegen der gesetzgeberischen Konzeption der Sache nach eine Bereichsausnahme für die gesamte Tätigkeit der betreffenden Behörde geschaffen werde.¹⁰⁸

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ging aus der Entscheidung nicht hervor, ab welchem Zeitpunkt der Bundesrechnungshof Zugang zu Unterlagen gewähren muss. Aus seiner Sicht blieb auch offen, ob das so genannte kontradiktorische Verfahren noch in den Schutz einbezogen war. Zudem hatte das Bundesverwaltungsgericht aus der Sicht des Rechnungshofes nicht erkennen lassen, ob und wie weit

es die Prüfungs- und Erhebungsakten des Bundesrechnungshofes als schützenswert ansieht. So schließt zwar § 3 Nr. 1 lit. e IFG den Informationszugang aus, «wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen haben kann auf Angelegenheiten der Finanzkontrolle». Dem Bundesrechnungshof erschien es jedoch nicht ausgeschlossen zu sein, dass er auf der Grundlage dieser Vorschrift nunmehr bei seinen Akten jeden Fall der Verweigerung der Herausgabe gewissermaßen Blatt für Blatt, Zeile für Zeile und Wort für Wort hätte begründen müssen.

Der Bundesrechnungshof war deshalb der Meinung, dass ein voraussetzungsloses Akteneinsichtsrecht für jedermann seine Prüf- und Beratungstätigkeit beeinträchtigen würde.¹⁰⁹ Er könnte ausgeforscht werden und müsse seine Prüfungsmethoden und -strategien, die bei den geprüften Stellen erhobenen Unterlagen sowie den Entstehungsprozess seiner Prüfungsergebnisse offen legen. Eine Veröffentlichung seiner Prüfungsergebnisse durch Dritte vor Abschluss des Prüfungsverfahrens und vor der parlamentarischen Beratung könne dazu führen, dass der Bundesrechnungshof instrumentalisiert und dann nicht mehr als objektiver und neutraler Ratgeber wahrgenommen werde. Es sei nicht auszuschließen, dass dies eine rein sachorientierte Meinungsbildung und in der Regel einstimmige Entscheidungsfindung des Parlaments über Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes erschweren würde.¹¹⁰ Letztlich rekurrierte der Bundesrechnungshof darauf, dass seine Unabhängigkeit gefährdet sei.

Der Bundesgesetzgeber reagierte auf diese Einschätzung, indem er sich die Sorgen des Rechnungshofes zu eigen machte und das allgemeine Akteneinsichtsrecht bereichsspezifisch zu Gunsten des Rechnungshofes gesetzlich einschränkte. Gemäß § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO n. F.¹¹¹ kann der Bundesrechnungshof nunmehr durch Akteneinsicht, Auskunft oder in sonstiger Weise Zugang zu abschließend festgestellten Prüfungsergebnissen gewähren; zu nur vorläufig festgestellten Prüfungsergebnissen oder zu Beratungsprozessen braucht er dies nicht zu tun. Dies gilt in gleicher Weise für Berichte, wenn diese vom Parlament abschließend beraten wurden (§ 96 Absatz 4 Satz 2 BHO). Ausdrücklich ist nunmehr auch geregelt, dass zu den Prüfungsakten, den zur Beratungstätigkeit geführten Akten, aber auch zu den Akten der geprüften Stelle kein Zugang gewährt wird (§ 96 Ab-

satz 4 Satz 3 und 4 BHO). Wie der Gesetzesbegründung entnommen werden kann, soll damit eine Gefährdung des Erfolgs der externen Rechnungskontrolle und damit des Erfolgs der parlamentarischen Finanzkontrolle verhindert werden.¹¹² Durch eine entsprechende Änderung in seiner Prüfungsordnung hat der Bundesrechnungshof nunmehr sichergestellt, dass das Kollegium das Ergebnis der Prüfung erst «abschließend» feststellt (sog. abschließende Prüfungsmitteilung), nachdem die Stellungnahme der geprüften Stelle zur Prüfungsmitteilung des Rechnungshofes ausgewertet und in das Prüfungsergebnis einbezogen wurde.¹¹³ Im Ergebnis lässt sich diese Regelung als verfahrensbezogene Bereichsausnahme zu Informationszugangs- und presserechtlichen Auskunftsansprüchen interpretieren, die mit dem notwendigen Schutz der Unabhängigkeit des Rechnungshofes und seiner Mitglieder gerechtfertigt wird. Kritisch sehen kann man dabei insbesondere, dass die grundrechtlich abgesicherten presserechtlichen Auskunftsansprüche ohne weiteres in die Bereichsausnahme für Informations- und Auskunftsansprüche mit einbezogen werden.¹¹⁴ Erwähnenswert ist noch, dass die neugeschaffene Bereichsausnahme durch ein proaktives Element ergänzt wird. Bemerkungen und Berichte des Bundesrechnungshofes sind gem. § 99 Satz 3 BHO unmittelbar nach der Zuleitung im Internet zu veröffentlichen.¹¹⁵ Soweit ersichtlich, ist auf diese Weise zum ersten Mal eine Form der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesrechnungshofes vom Gesetzgeber geregelt worden.¹¹⁶

Freilich kann man auch die Auffassung vertreten, dass der von der Verfassung unter dem Begriff der Unabhängigkeit geschützte Bereich der internen Meinungs- und Willensbildung nicht unbedingt auch noch das kontradiktorische Verfahren einschließen muss. Wie das Landesverfassungsgericht Brandenburg in einer Entscheidung zum Akteneinsichtsrecht des Abgeordneten nach Artikel 56 Absatz 3 BbgLV entschied, sei für die Bestimmung der Abgeschlossenheit des Prüfungsvorgangs maßgeblich, ob der Landesrechnungshof im Rahmen eines betreffenden Vorgangs zu einer Entscheidung, wenn auch möglicherweise erst zu einer vorläufigen Entscheidung gelangt ist. Denn darin liege der eigentliche Willensbildungsprozess. Auf möglicherweise noch nachfolgende Schritte, wie zum Beispiel Stellungnahme der geprüften Stelle und deren Verarbeitung durch den Rechnungshof, komme es hingegen nicht mehr an.¹¹⁷ Auch das Verfassungsgericht

Brandenburg sieht (in Bezug auf das Aktenvorlagerecht des Abgeordneten gem. Artikel 56 Absatz 3 BbgLV) jedoch das Einsichtsrecht auf das Ergebnis der Prüfung beschränkt, sodass die vorbereitenden Unterlagen und Entwürfe einer Einsicht nicht zugänglich sind.¹¹⁸ Dies wäre, wie das Verfassungsgericht Brandenburg meint, mit der sachlichen Unabhängigkeit der Mitglieder des Rechnungshofes gem. Artikel 107 Absatz 1 Satz 2 BbgLV nicht zu vereinbaren.¹¹⁹

Wie schon angedeutet, «schonen» die jeweiligen Informationsfreiheitsgesetze Brandenburgs, Mecklenburg-Vorpommerns, Sachsens und Thüringens bisher ihre Landesrechnungshöfe vor dieser Auseinandersetzung, da sie jedenfalls die eigentliche Prüfungstätigkeit (den sog. «Hofbereich») der Rechnungshöfe vom einfachgesetzlich formulierten Akteneinsichtsanspruch in Form einer Bereichsausnahme ausgenommen haben.¹²⁰ Jedoch lässt sich beobachten, dass die Existenz der Ansprüche auf Informationsfreiheit auch die Auseinandersetzung um die Reichweite der schon viel älteren landespresserechtlichen Auskunftsansprüche gegenüber den Landesrechnungshöfen ganz neu befeuert hat.¹²¹ So entschied das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen bemerkenswerterweise auf der Grundlage des aus dem Jahre 1966 stammenden Pressegesetzes Nordrhein-Westfalen erst in einer Entscheidung aus dem Jahre 2013, dass auch der Rechnungshof Nordrhein-Westfalen als «Behörde» im presserechtlichen Sinne anzusehen sei und deshalb grundsätzlich dem presserechtlichen Auskunftsanspruch unterliege.¹²² Ähnlich wie das Verfassungsgericht Brandenburg stellt auch das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen Überlegungen zum internen Willensbildungsprozess an; es sieht ebenfalls die (vorläufige) Prüfungsmitteilung als Abschluss der internen Willensbildung an.¹²³ Der Landesrechnungshof Brandenburg hat sich diese Sichtweise für presserechtliche Auskunftsansprüche zu Eigen gemacht.¹²⁴

Die dargestellte jüngere Entwicklung zeigt, dass mittlerweile die Unabhängigkeit auch im Verhältnis zu Dritten, d. h. der Öffentlichkeit, als Problemfeld gesehen wird. Der Zeitpunkt, zu dem der von der Unabhängigkeitsgarantie geschützte Willensbildungsprozess im Rechnungshof keines Schutzes mehr bedarf, wird unterschiedlich gesetzt. Während der Bundesgesetzgeber außerdem Akteneinsichtsansprüche mit presserechtlichen Ansprüchen gleichbehandelt hat,

differenzieren die meisten Landesgesetzgeber derzeit zwischen Akteneinsichtsansprüchen auf der Grundlage der Informationsfreiheit und dem presserechtlichen Auskunftsanspruch. Es steht zu erwarten, dass die rechtliche Entwicklung hierzu noch nicht abgeschlossen ist. Nicht zuletzt handelt es sich in der Praxis jeweils nicht ausschließlich um ein Verhältnis zwischen Informationszugangsberechtigtem und Informationspflichtigem, sondern um einen zunehmend von den Rechnungshöfen auch mit der geneigten Öffentlichkeit aktiv geführten Dialog. Die beiden Gesichtspunkte wird man nicht getrennt voneinander betrachten können.

5. Schlussbemerkung

Der hier vorgestellte Ausschnitt zu Fragestellungen der Unabhängigkeit ist alles andere als abschließend oder vollständig. Es zeigt sich aber jedenfalls, dass das Thema Unabhängigkeit zusammen mit neuen Herausforderungen für die staatliche Finanzwirtschaft und deren Kontrolle in immer wandelnden Konstellationen neu zu bedenken ist. Eine wesentliche Säule der Finanzkontrolle durch die Rechnungshöfe würde wegbrechen, sollte die Unabhängigkeit ernsthaft in Frage gestellt werden. Einstweilen zeichnet sich dies aber nicht ab. Solange die Diskussion gerade auch von den Rechnungshöfen im Austausch mit dem Gesetzgeber und der Exekutive, aber auch mit der Öffentlichkeit geführt wird, behauptet sich das Prinzip der Unabhängigkeit in der Staatspraxis. So möge es bleiben.

Ministerialrätin Dr. iur. Julia Platter

Referentin des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg

Die Verfasserin dankt den Kollegen und der Kollegin des Landesrechnungshofes Brandenburg Friedrich Haslbeck, PD Dr. Norbert Janz, Lutz Oberländer und Katrin Rautenberg für die Einführung in die Tätigkeit des Landesrechnungshofes und die vielen sachkundigen Hinweise.

- 1 Statt vieler z. B. Heun, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, Bd. III, Artikel 83–146, 2. Aufl. 2008, Artikel 114 Rn. 8: «Finanzkontrolle ist eine universale staatliche Funktion, die sich dementsprechend in den meisten Staaten in irgendeiner Form finden lässt.»
- 2 Siehe zu den Anfängen mit der kursächsischen Ober-Rechen-Kammer mit dem Reskript vom 24. Mai 1707 Hissen, 300 Jahre externe Finanzkontrolle Ihre Geschichte von den Anfängen in der des Absolutismus bis in die Gegenwart, in: Engels (Hrsg.), 300 Jahre externe Finanzkontrolle in Deutschland – gestern, heute und morgen. Festschrift zur 300. Wiederkehr der Errichtung der Preußischen General-Rechenkammer, 2014, S. 21 (22 ff.); Literaturnachweise zur Rechnungsprüfung in den ältesten Kulturkreisen der Antike bei Schwarz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3: Artikel 83 bis 146, 6. Aufl. 2010, Rn. 61.
- 3 Engels, Zum Geleit: externe Finanzkontrolle gestern, heute und morgen (im Folgenden «Finanzkontrolle gestern, heute und morgen»), in: Engels (Hrsg.), 300 Jahre externe Finanzkontrolle in Deutschland – gestern, heute und morgen. Festschrift zur 300. Wiederkehr der Errichtung der Preußischen General-Rechenkammer, 2014, S. 9 (10).
- 4 Siehe dazu Hissen (Fn. 2), S. 29 ff.
- 5 Bundesgesetzblatt des Norddeutschen Bundes Band 1867, Nr. 1, Seite 1–23.
- 6 Bundesgesetzblatt des Norddeutschen Bundes Band 1867, Nr. 1, Seite 1–23.
- 7 Beginnend mit dem «Gesetz, betreffend die Kontrolle [sic!] des Reichshaushaltes für das Jahr 1871», RGBl. S. 344.
- 8 Zavelberg, 275 Jahre staatliche Rechnungsprüfung in Deutschland, in: Die Kontrolle der Staatsfinanzen – Geschichte und Gegenwart – 1714–1989. Festschrift zur 275. Wiederkehr der Errichtung der Preußischen General-Rechenkammer, hrsg. von Zavelberg, 1989, S. 325 (372 f.) m.w.N.
- 9 RGBl. S. 1383.
- 10 Schwarz (Fn. 2), Artikel 114 Absatz 2, Rn. 63 m. w. N.
- 11 Schwarz (Fn. 2), Artikel 114 Absatz 2, Rn. 63 m. w. N.
- 12 Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz – Kommentar, Bd. 2: Artikel 70 bis 146, 6. Aufl. 2012, Artikel 114 Rn. 1.
- 13 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zul. geänd. durch Gesetz vom 23. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2438).
- 14 Erb, Der Bundesrechnungshof als Berater von Parlament und Regierung, in: Engels (Hrsg.), 300 Jahre externe Finanzkontrolle in Deutschland – gestern heute und morgen. Festschrift zur 300. Wiederkehr der Errichtung der Preußischen General-Rechenkammer, 2014, S. 165 (170).
- 15 Schwarz (Fn. 2), Artikel 114 Absatz 2, Rn. 65.
- 16 Schwarz (Fn. 2), Artikel 114 Absatz 2, Rn. 65.
- 17 Erb (Fn. 14), S. 171.
- 18 Schwarz (Fn. 2), Artikel 114 Rn. 50.
- 19 Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Auflage 2014, Artikel 114 Rn. 4.
- 20 Nebel, in: Piduch, Bundshaushaltsrecht – Kommentar, Stand Februar 2015, Artikel 114 Rn. 20.
- 21 Siekmann (Fn. 19), Artikel 114 Rn. 29.
- 22 Siekmann (Fn. 19), Artikel 114 Rn. 4; Schwarz (Fn. 2), Artikel 114 Rn. 50.
- 23 In anderen europäischen Ländern (so z. B. beim französischen Cour des comptes) ist die Rechnungskontrollbehörde hingegen tatsächlich als Gericht organisiert, siehe dazu näher Engels, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz (im Folgenden «BK», Hrsg. von Kahl, Waldhoff und Walter), Artikel 114 (Drittbearbeitung 2010), Rn. 360.
- 24 BbgVerfG, Urt. vom 20. November 1997, Az. VfG Bbg 12/97, NV-wZ-RR 1998, 209 (209).
- 25 BVerwG, Urt. vom 15. November 2012, Az. 7 C 1.12, juris, Rn. 31.
- 26 Siehe dazu BVerwG, Urt. vom 15. November 2012, Az. 7 C 1.12, juris, Rn. 29.
- 27 BbgVerfG, Urt. vom 20. November 1997, Az. VfG Bbg 12/97, NV-wZ-RR 1998, 209 (209).
- 28 Siehe z. B. § 12 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank (BBankG) i. d. F. d. Bek. vom 22. Oktober 1992 (BGBl. I S. 1782), zul. geänd. durch Gesetz vom 4. Juli 2013 (BGBl. I S. 1981).
- 29 Siehe hierzu z. B. die verfassungsrechtliche Gewährleistung der Unabhängigkeit für den Landesdatenschutzbeauftragten in Artikel 74 Abs. 1 Satz 4 BbgLV.
- 30 Siehe zu diesen Zusammenhängen und ihrer historischen Herleitung auch Brockmeyer, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Kommentar zum Grundgesetz, 13. Aufl. 2014, Artikel 114 Rn. 8.
- 31 So z. B. Heun (Fn. 1), Artikel 114 Rn. 20: «Die hochumstrittene Frage ist [...] ist unfruchtbar.»
- 32 Moser, Die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden unter spezieller Berücksichtigung der Deklarationen von Lima und Mexiko, EUROSAI, Reports and Studies, No. 15-2009, S. 49 ff.
- 33 Engels, BK (Fn. 23), Artikel 114, Rn. 369 m. w. N.
- 34 Engels, BK (Fn. 23), Artikel 114, Rn. 369 m. w. N.
- 35 Moser (Fn. 32), S. 50.
- 36 Deklaration von Mexiko (einsehbar unter http://de.issai.org/media/12477/issai_10_g.pdf), Präambel.
- 37 VN-Resolution A/66/209, einsehbar unter auf der Seite der Vereinten Nation, dort auf der Seite der Dag Hammarsköld Library, <http://research.un.org/en/docs/ga/quick/regular/66>.
- 38 Siekmann (Fn. 19) Artikel 114 Rn. 35; Drooge, Die «Richter» der Exekutive: Organisationsverfassung der Rechnungshöfe und richterliche Unabhängigkeit ihrer Mitglieder, VerwArch 106 (2015), S. 459 (464).
- 39 Drooge (Fn. 38), S. 465.
- 40 Drooge (Fn. 38), S. 463.
- 41 Drooge (Fn. 38), S. 465.
- 42 Eine Systematisierung der Prüfungsansätze findet sich in den jeweiligen Prüfungsordnungen der Rechnungshöfe, siehe z. B. § 18 der aktuellen Prüfungsordnung des Bundesrechnungshofes, einsehbar unter <https://www.bundesrechnungshof.de/de/bundesrechnungshof/rechtsgrundlagen/pruefungsordnung-brh> [2. August 2016]; Besonders detailliert zu den verschiedenen Formen der Prüfung (Teil III: Formen der Prüfung) und zur Arbeitsplanung (Teil IV: Arbeitsplanung) z. B. die Prüfungsordnung des Landesrechnungshofes Brandenburg (PO-LRH), Az. O 02, Stand April 2013, nicht veröffentlicht.
- 43 Drooge (Fn. 38), S. 468.
- 44 Siehe hierzu z. B. Engels, BK (Fn. 23), Artikel 114 Rn. 106.
- 45 Bundesrechnungshofgesetz (BRHG) vom 11. Juli 1985 (BGBl. I S. 1445), zul. geänd. durch Gesetz vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160).
- 46 Siehe in diesem Sinne z. B. Siekmann (Fn. 19), Artikel 114 Rn. 39; Drooge (Fn. 38), S. 466 ff.; strenger mit Blick auf das Gebot der Kollegialverfassung beispielsweise Engels, BK (Fn. 23), Artikel 114 Rn. 160 m.w.N.
- 47 Engels, BK (Fn. 23), Artikel 114 Rn. 146.
- 48 Engels, BK (Fn. 23), Artikel 114 Rn. 147; Schwarz (Fn. 2), Artikel 114 Rn. 106, siehe dazu nunmehr auch SächsVerfGH, Urt. vom 25. Februar 2014, Az. Vf. 71-1-12, II 2 b aa.
- 49 Drooge (Fn. 38), S. 463.
- 50 Drooge (Fn. 38), S. 463.
- 51 Schwarz (Fn. 2), Artikel 114 Abs. 2 Rn. 108.
- 52 Haushaltsgrundsätzegesetz vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), zul. geänd. Gesetz vom 15. Juli 2013 (BGBl. I S. 2398).
- 53 Siehe zu dieser Parallellität Engels, BK (Fn. 23), Artikel 114 Rn. 325.
- 54 Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992 (GVBl. I S. 298), zul. geänd. durch Gesetz vom 5. Dezember 2013 (GVBl. I Nr. 42).
- 55 Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23. Mai 1993 (GVBl. M–V S. 372), zul. geänd. durch Gesetz vom 14. Juli 2016 (GVBl. M–V S. 573).
- 56 Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vom 16. Juli 1992 (GVBl. LSA S. 600), zul. geänd. durch Gesetz vom 5. Dezember 2014 (GVBl. LSA S. 494).
- 57 Verfassung des Freistaats Thüringen vom 25. Oktober 1993 (GVBl. 1993 S. 625), zul. geänd. durch Gesetz vom 11. Oktober 2004 (GVBl. S. 745).
- 58 § 5 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation der Landesverwaltung (Landesorganisationsgesetz-LOG) vom 24. Mai 2004 (GVBl. I S. 186), zul. geänd. durch Gesetz vom 10. Juli 2014 (GVBl. I Nr. 28); § 5 Abs. 1 des Organisationsgesetzes für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Landesorganisationsgesetz-LOG M-V) vom 14. März 2005 (GVBl. M-V S. 98), zul. geänd. durch Gesetz vom 28. Oktober 2010 (GVBl. M-V S. 615).
- 59 Siehe Fn. 58.
- 60 Mediger, in: Classen/Litten/Wallerath (Hrsg.), Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 2. Aufl. 2015, Artikel 68 Rn. 2.
- 61 Das bedeutet auch, dass Verwaltungsvorschriften, Erlasse und Dienstabweisungen der Landesregierung und ihrer Ministerien für den Rechnungshof nicht unmittelbar gelten, sondern nur dann, wenn er sie übernimmt, siehe dazu Engels, BK (Fn. 23), Artikel 114 Rn. 157.
- 62 Lieber, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg – Kommentar, Aufl. 2012, Artikel 107 Abschn. 1.1; Mediger (Fn. 60), Artikel 68 Rn. 2; LVerfG LSA, Urt. vom 23. November 2015, Az. LVG 8/13; Rn. 50; Ohler, in: Lincck/Baldus/Lindner/Poppenhäger/Ruffert (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Thüringen, 2013, Artikel 103 Rn. 4, «Organisatorische Sonderstellung».
- 63 Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992 (SächsGVBl. S. 243), zul. geänd. Gesetz vom 11. Juli 2013 (SächsGVBl. S. 502).
- 64 Siehe §§ 1 ff. des Sächsischen Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 25. November 2003 (SächsGVBl. S. 899, zul. geänd. durch Gesetz vom 29. April 2015 (SächsGVBl. S. 349).
- 65 Er ist im Übrigen auch kein oberstes Staatsorgan gem. Artikel 81 Absatz 1 Nr. 1 SächsLV, siehe dazu SächsVerfGH, Urt. vom 25. Februar 2014, Az. Vf. 71-1-12, juris, Rn. 34 f.
- 66 Sächsisches Verwaltungsorganisationsgesetz vom 25. November 2003 (SächsGVBl. S. 899), zul. geänd. durch Gesetz vom 29. April 2015 (SächsGVBl. S. 349).
- 67 Gesetz über den Rechnungshof des Freistaates Sachsen (Rechnungshofgesetz – RHG) vom 11. Dezember 1991 (SächsGVBl. S. 409), zul. geänd. durch Gesetz vom 27. Januar 2012 (SächsGVBl. S. 130).
- 68 So die Vermutung von Reich, Die rechtliche Stellung des Landesrechnungshofes für das Land Sachsen-Anhalt – dargestellt am Beispiel der Aktenanforderung durch einen Ausschuss des Landtages, LKV 2010, 247 (247), der untersucht, ob das Prinzip der Selbstständigkeit einem Aktenvorlageverlangen gem. Artikel 53 Absatz 3 Satz 1 LV LSA entgegengehalten werden kann. Er zieht jedoch Schlussfolgerungen, die m. E. nur für das Aktenvorlageverlangen von Bedeutung sind, hingegen nicht allgemein auf eine vom Verfassungsgeber für den Landesrechnungshof gewollte «allgemein eingeschränkte institutionelle Unabhängigkeit» schließen lassen.
- 69 Zu freilich auch möglichen praktischen Schwierigkeiten der Verständigung zwischen der/den Regierungskoalition(en) und der

- Opposition bei der Benennung der Kandidaten Mediger (Fn. 60), Artikel 68 Rn. 4.
- 70** Vgl. dazu Tettinger, in: Löwer/Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Artikel 87 Rn. 12.
- 71** Brandenburg: Landeshaushaltsordnung (LHO) i. d. F. d. Bek. vom 21. April 1999 (GVBl. I S.106), zul. geänd. durch Gesetz vom 10. Juli 2014 (GVBl. I Nr. 28); Mecklenburg-Vorpommern: Landeshaushaltsordnung (LHO) Mecklenburg-Vorpommern i. d. F. d. Bek. vom 10. April 2000 (GVOBl. M-V S. 159); Sachsen: Sächsische Haushaltsordnung (SäHO) i. d. F. d. Bek. vom 10. April 2001 (SächsGVBl. S. 153), zul. geänd. durch Gesetz vom 29. April 2015 (SächsGVBl. S. 349); Sachsen-Anhalt: Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt (LHO) vom 30. April 1991 (GVBl. LSA S. 35), zul. geänd. durch Gesetz vom 17. Februar 2012 (GVBl. S. 52, 54); Thüringen: Thüringer Landeshaushaltsordnung (ThürLHO) i. d. F. d. Bek. vom 19. September 2000 (GVBl. S. 282), zul. geänd. durch Gesetz vom 31. Januar 2013 (GVBl. S. 23).
- 72** Janz, in: Brocker/Droege/Jutzki, Verfassung für Rheinland-Pfalz - Kommentar, 2014, Artikel 120 Rn. 40.
- 73** Janz (Fn. 72), Artikel 120 Rn. 40.
- 74** Janz (Fn. 72), Artikel 120 Rn. 40.
- 75** Ausführliche Betrachtung der Entstehungsgeschichte der Norm mit Nachweisen aus den Verfassungsmaterialien bei Gerlach, Die Unabhängigkeit des Landesrechnungshofes nach der Thüringer Verfassung, LKV 1995, 274 (276 f.).
- 76** Regelungen zum Prüfungsverfahren finden sich in den §§ 88 ff. der LHOen; siehe beispielsweise die Darstellungen zur BHO bei Nebel (Fn. 20), Artikel 114 Rn. 26.
- 77** Gerlach (Fn. 75), 278.
- 78** Siehe dazu Gerlach (Fn. 75), 278.
- 79** Janz (Fn. 72), Artikel 120 Rn. 32.
- 80** Siehe auch den Pflichten- und Verhaltenskodex für Prüfer (ISSAI 30), hrsg. von der INTOSAI (siehe oben Abschn. 1), Kap. 3 (Unabhängigkeit, Neutralität und Unparteilichkeit), abrufbar unter http://de.issai.org/media/12469/issai_30g.pdf [7. August 2016].
- 81** Gesetz über den Landesrechnungshof Brandenburg (Landesrechnungshofgesetz – LRHG) vom 27. Juni 1991 (GVBl. S. 256), zul. geänd. durch Gesetz vom 5. Dez. 2013 (GVBl. I Nr. 36); Landesrechnungshofgesetz [Mecklenburg-Vorpommern] (LRHG) vom 21. November 1991, (GVOBl. M-V S. 438), zul. geänd. durch Gesetz vom 14. Juli 2006 (GVOBl. M-V S. 572); Gesetz über den Landesrechnungshof für das Land Sachsen-Anhalt (Landesrechnungshofgesetz – LRHG) vom 7. März 1991 (GVBl. LSA S. 33, ber. S. 264), zul. geänd. Gesetz vom 28. Januar 2011 (GVBl. LSA S. 30); Gesetz über den Thüringer Rechnungshof vom 31. Juli 1991 (GVBl. S. 282), zul. geänd. Gesetz vom 3. Dezember 2015 (GVBl. S. 182).
- 82** Gesetz über den Niedersächsischen Landesrechnungshof (LRHG) vom 27. November 1991 (GVBl. S. 302), zul. geänd. durch Gesetz vom 17. November 2011 (Nds. GVBl. S. 422).
- 83** Gesetzentwurf der Bundesregierung «Entwurf eines Gesetzes über den Bundesrechnungshof (Bundesrechnungshofgesetz – BRHG –), BT-Drs. 10/3323.
- 84** Vgl. dazu Fuhrmann, Geschäftsordnung des Bundesrechnungshofes, in: Die Kontrolle der Staatsfinanzen – Geschichte und Gegenwart – 1714–1989. Festschrift zur 275. Wiederkehr der Errichtung der Preußischen General-Rechenammer, hrsg. von Zavelberg, 1989, S. 325 (372 f.).
- 85** U. Müller, Die institutionelle Unabhängigkeit der Rechnungshöfe - Verfassungsmäßige Bedeutung und Gefährdungen im Rahmen der Bemühungen um hauswirtschaftliche Konsolidierung, DVBl. 1994, 1276 (1279).
- 86** U. Müller (Fn. 85), 1280.
- 87** Mediger (Fn. 60), Artikel 68 Rn. 2.
- 88** Siehe hierzu § 27 der LHOen.
- 89** Siehe hierzu § 29 Absatz 3 der LHOen.
- 90** U. Müller (Fn. 85), 1280, siehe auch Grundsatz 8 der Deklaration von Lima (Fn. 36).
- 91** HessStGH, Beschl. vom 13. Januar 1999, Az. P. St. 1315, juris, Rn. 18.
- 92** SächsVerfGH, Urt. vom 25. Februar 2014, Az. Vf. 71-I-12, juris, Rn. 40 zur Sitzverlegung des Rechnungshofes von Leipzig nach Döbeln unter dem Aspekt der damit nach Auffassung des Rechnungshofes erschwerten Personalgewinnung.
- 93** SächsVerfG, Urt. vom 25. Februar 2014, Az. Vf. 71-I-12, juris, Rn. 43.
- 94** VV-LHO, einsehbar unter <http://www.landesrecht.sachsen-anhalt.de> [8. August 2016].
- 95** Ausführlich dazu U. Müller (Fn. 85), 1280 f.
- 96** Siehe dazu Erb (Fn. 14).
- 97** Erb (Fn. 14), 173.
- 98** Erb (Fn. 14), 173.
- 99** Erb (Fn. 14), 173.
- 100** Erb (Fn. 14), 173.
- 101** Siehe hierzu auch die Darstellung der Aufgaben des Landesrechnungshofes von Schleswig-Holstein auf seiner Homepage unter <http://www.landesrechnungshof-sh.de/de/6/aufgaben.html> [30. Juli 2016].
- 102** Informationsfreiheitsgesetz vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722), zul. geänd. durch Gesetz vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154).
- 103** Zur Berichterstattung und Weitergabe von Prüfungserkenntnissen auf der Grundlage der BHO siehe ausführlich Engels (Fn. 23), Rn.

278; zu dem in einigen Landesverfassungen vorgesehenen Aktenvorlagerecht des einzelnen Abgeordneten (Artikel 56 Absatz 3 BbgLV, Artikel 45 Absatz 2 BerlLV) siehe auch BbgVerfG, Urt. vom 20. November 1997, Az. VfGBbg 12/97, juris.

- 104** Siehe dazu § 2 Absatz 2 des Brandenburgischen Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes (AIG) in der ursprünglichen Fassung vom 10. März 1998 (GVBl. I S. 46).
- 105** Zusammenfassend hierzu Engels, BK (Fn. 23), Rn. 307 m. w. N. aus der Literatur.
- 106** BVerwG, Urt. vom 15. November 2012, Az. 7 C 1.12, juris.
- 107** BVerwG, Urt. vom 15. November 2012, Az. 7 C 1.12, juris, Rn. 41.
- 108** BVerwG, Urt. vom 15. November 2012, Az. 7 C 1.12, juris, Rn. 41.
- 109** Bundesrechnungshof, Bericht an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO über die Weitergabe von Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes vom 12. März 2014, Gz. II-206012, S. 9 (im Folgenden «Bericht zur Weitergabe von Prüfungsergebnissen»), einsehbar auf der Homepage des Bundesrechnungshofes (www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/beratungsberichte/2014-sonderbericht-weitergabe-von-pruefungsergebnissen-des-bundesrechnungshofes [1. August 2016]).
- 110** Bundesrechnungshof, Bericht zur Weitergabe von Prüfungsergebnissen (Fn. 109), S. 12.
- 111** BGBl. I S. 2386 ff.
- 112** Siehe die Begründung in der Beschlussempfehlung und dem Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates - Drucksache 17/13427 – «Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes», BR-Drs. 17/13931, S. 4.
- 113** Siehe § 35 Absatz 1 PO-BRH, einsehbar unter <https://www.bundesrechnungshof.de/de/bundesrechnungshof/rechtsgrundlagen> [1. August 2016].
- 114** Kritisch in Bezug auf die Vereinbarkeit mit der Pressefreiheit Janz/Luckas, Transparenz und Rechnungsprüfung – Zur Reichweite von Auskunftsersuchen Privater und der Presse, NWVBl. 2014, 285 (288).
- 115** Siehe dazu auch Bundesrechnungshof, Bericht zur Weitergabe von Prüfungsergebnissen (Fn. 109), S. 12.
- 116** Zur bis dahin geführten Diskussion um die Zulässigkeit einer gesteigerten Öffentlichkeitsarbeit der Rechnungshöfe siehe Vogt, Zur Informationstätigkeit des Bundesrechnungshofes, Diss. Augsburg 2012, 2013, S. 241 ff.
- 117** VerfGBbg, Urt. vom 20. November 1997, VfGBbg 12/97, juris, Rn. 34.
- 118** VerfGBbg, Urt. vom 20. November 1997, VfGBbg 12/97, juris, Rn. 35.
- 119** VerfGBbg, Urt. vom 20. November 1997, VfGBbg 12/97, juris, Rn. 35.
- 120** Brandenburg: Der Landesrechnungshof unterliegt dem Recht auf Akteneinsicht nur, soweit er Verwaltungsaufgaben wahrnimmt (§ 2 Absatz 2 Satz 1 des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes [AIG] vom 10. März 1998 [GVBl. I S.46], zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Oktober 2013 [GVBl. I, Nr. 30]). Mecklenburg-Vorpommern: Der Landesrechnungshof ist aus dem Anwendungsbereich ausgenommen (§ 3 Abs. 4 Nr. 2 des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen für das Land Mecklenburg-Vorpommern [Informationsfreiheitsgesetz – IFG M-V] vom 10. Juli 2006 [GVOBl. M-V 2006, S. 5569], zul. geänd. durch Gesetz vom 20. Mai 2011 [GVOBl. M-V S. 277]). Sachsen: Ein Informationsfreiheitsgesetz existiert derzeit (noch) nicht. Thüringen: Der Rechnungshof ist im Rahmen der ihm gesetzlich übertragenen Aufgaben vom Anwendungsbereich ausgenommen, (§ 2 Absatz 3 des Thüringer Informationsfreiheitsgesetzes [ThürIFG] vom 14. Dezember 2012 [GVBl. S. 464] zul. geänd. durch Gesetz vom 8. August 2014 [GVBl. S. 529, 544]). Anders Sachsen-Anhalt: Kein Anspruch auf Informationszugang, wenn das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen haben kann für Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle, vergleichbar der bundesgesetzlichen Regelung (§ 3 Absatz 1 Nr lit. b des Informationszugangsgesetzes Sachsen-Anhalt [IZG LSA] vom 19. Juni 2008 [GVBl. LSA 2008, 242]).
- 121** Zu dieser Einschätzung gelangen auch Luckas/Janz (Fn. 114), 288.
- 122** OVG NRW, Beschl. vom 4. Januar 2013, Az. 5 B 1493/12, juris, Rn. 14 zu § 4 Absatz 1 LPressegesetz NRW. In einer aktuellen Entscheidung aus dem Juni 2016 entwickelte das OVG Nordrhein-Westfalen mit der Aussage fort, dass der presserechtliche Auskunftsanspruch zu Ergebnissen einer Prüfung gegenüber dem Rechnungshof auch dann greife, wenn der Rechnungshof eine öffentlich-rechtlich organisierte Einrichtung, wie hier die Rundfunkanstalt Westdeutscher Rundfunk (WDR) prüfe, die selbst nicht dem presserechtlichen Auskunftsanspruch unterläge; OVG NRW, Urt. vom 28. Juni 2016, Az. 5 A 987/14, Entscheidungsumdruck S. 24.
- 123** OVG NRW, Beschl. vom 4. Januar 2013, Az. 5 B 1493/12, juris, Rn. 49.
- 124** Luckas/Janz (Fn. 114), 288.

«Rückgrat der Deutschen Einheit: Der bundesstaatliche Finanzausgleich» Ein Initiativbeitrag von Professor Dr. Thomas Lenk und Philipp Glinka, Universität Leipzig

Rückgrat der Deutschen Einheit: Der bundesstaatliche Finanzausgleich

Die Deutsche Einigung stellt bis heute eine starke Belastung der föderalen Finanzbeziehungen dar. Sie konnte weder ohne Steuererhöhung, wie im Wahlkampf 1990 von Helmut Kohl versprochen - sozusagen aus der «Portokasse» – finanziert werden, noch entstanden in relativ kurzer Zeit flächendeckend «blühende Landschaften» in den neuen Ländern, sodass diese sich aufgrund ihrer wirtschaftlichen Entwicklung über eigene Steuereinnahmen (weitgehend) selbst finanzieren könnten.

Da die «eigene Steuerkraft» der neuen Länder nach wie vor erheblich unter dem Bundesdurchschnitt liegt, müssen im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs Mittel umverteilt werden, um eine aufgabenangemessene Finanzausstattung aller Länder zu sichern. Dies ist eine wichtige Voraussetzung, um die Eigenstaatlichkeit und Eigenverantwortung der Länder zu garantieren und die in der Verfassung verankerte Herstellung «gleichwertiger Lebensverhältnisse» zu erreichen.

Die Integration der neuen Länder in das Bundesgebiet stellte die Finanzpolitik vor neue und hinsichtlich der Größenordnung bis dahin unbekannte Herausforderungen. Es galt u. a., den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umstrukturierungsprozess zu unterstützen. Dieser Anspruch erschwerte sich angesichts des hohen Aufgabenbestands der neuen Länder, der teilungsbedingt über das «normale» Aufgabenniveau eines Landes hinausging. Neben den ungeklärten Eigentumsfragen stand die Erneuerung der vielerorts maroden öffentlichen Infrastruktur im Fokus.

Finanzpolitisch können seit dem Beitritt der neuen Länder zur Bundesrepublik drei Phasen unterschieden werden:

1. 1990 bis 1994: Fonds «Deutsche Einheit»,
2. ab 1995: Einbeziehung der ostdeutschen Länder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich, ergänzt durch Maßnahmen im Rahmen des Solidarpakts I, sowie
3. ab 2005 (bis 2019): Solidarpakt II.

Jede dieser Phasen wurde durch eine umfassende und schwierige Kompromissfindung der Länder untereinander sowie der Ländergesamtheit mit dem Bund eingeleitet, in der die verschiedenen Positionen und Partialinteressen in einen Konsens überführt werden mussten. Um dieser demokratieimmanenten Prämisse Rechnung zu tragen, sind die jeweils erzielten Lösungen nicht nur an den existierenden Erforderlichkeiten, sondern auch wesentlich an der Zahlungsbereitschaft der steuerstarken Länder orientiert. Die einzelnen Phasen werden in den folgenden Abschnitten genauer rekapituliert.

Fonds «Deutsche Einheit»

In der Zeit zwischen der letzten Wahl der Volkskammer der DDR bis zur Unterzeichnung des Vertrages über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion am 18. Mai 1990 wurden erste wichtige Entscheidungen zur Integration der neuen Länder in die bundesdeutsche Finanzverfassung getroffen. Dabei mussten die zu erwartenden finanziellen Belastungen grob geschätzt werden: Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) berechnete für den Staatshaushalt der DDR im zweiten Halbjahr 1990 ein zu erwartendes Defizit von 20–40 Mrd. DM (ca. 10,2–20,4 Mrd. Euro); für das Jahr 1991 betrug die Schätzung 40–60 Mrd. DM (ca. 20,4–30,7 Mrd. Euro). Für den Fall einer vollständigen, sofortigen Einbeziehung der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich wurden von einigen Länderfinanzministerien und Forschungsinstituten Volumina zwischen 10–20 Mrd. DM (ca. 5,1–10,2 Mrd. Euro) berechnet. Bereits diese Schätzungen überstiegen das Volumen des Länderfinanzausgleichs unter den alten Ländern von zuletzt 3,5 Mrd. DM (ca. 1,8 Mrd. Euro) um ein Vielfaches. Von vielen wurde die Meinung vertreten, dass eine

sofortige Integration der neuen Länder in den Länderfinanzausgleich ohne Modifikation der bisherigen Instrumente weder realisierbar noch zumutbar sei. Deshalb wurde der Vorschlag favorisiert, einen bis Ende 1994 begrenzten kreditfinanzierten «Sondertopf» einzurichten. Der daraus resultierende Schuldendienst sollte zu gleichen Teilen dem Bund und den alten Ländern übertragen werden. Das Fondsvolumen von 115 Mrd. DM (ca. 58,8 Mrd. Euro) orientierte sich an einer Schätzung des BMF. Dieses geplante Gesamtvolumen trug jedoch nicht nur nach Meinung Milbradts eher der maximalen Zahlungsbereitschaft der alten Länder als dem faktischen Finanzbedarf des Beitrittsgebietes Rechnung.¹

Die Schätzung basierte auf der «überoptimistische(n) ... Prämisse einer zügigen Angleichung der Steuerkraft der DDR an das westdeutsche Niveau»² sowie der daraus abgeleiteten Erwartung einer weitgehenden Finanzierung des infrastrukturellen Aufholprozesses aus eigener Steuerkraft.

Da der Bund zur Ratifizierung des Vertrags zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands auf die Zustimmung der (Alten) Länder im Bundesrat angewiesen war, ging er recht bald auf diesen Vorschlag ein. In einer Absprache zwischen dem Bund und den alten Ländern am 16. Mai 1990 wurde festgelegt, dass die neuen Länder bis zum 31. Dezember 1994 nicht in den bundesstaatlichen Finanzausgleich integriert und stattdessen über einen Fonds «Deutsche Einheit» (FDE) unterstützt werden.³ Das ursprünglich vorgesehene Finanzvolumen von 115 Mrd. DM musste drei Monate später auf 146,3 Mrd. DM und im März 1993 schließlich auf 160,7 Mrd. DM (82,2 Mrd. Euro) erhöht werden, weil eine solide finanzielle Aufbaukonzeption für den Osten mehr Ressourcen erforderte als angenommen.

Die Finanzierung des FDE setzte sich zu 48,6 Mrd. Euro aus Krediten und zu insgesamt 33,6 Mrd. Euro durch Zuschüsse aus den Haushalten des Bundes (25,4 Mrd. Euro) und der alten Länder (8,2 Mrd. Euro) zusammen.⁴

Bund und Länder sollten ursprünglich je zur Hälfte die Schulden abbezahlen. Vorgesehen war, dass die Länder einen Anteil von ihren Gemeinden erstattet bekommen. Der Bund übernahm mit dem Soli-



«Die Schätzung basierte auf der über-optimistische(n)... Prämisse einer zügigen Angleichung der Steuerkraft der DDR an das westdeutsche Niveau...»²

darpaakt II ab 1. Januar 2005 als Mitschuldner die Verbindlichkeiten des Fonds; diese sind seither in die Bundesschuld integriert. Zum (teilweisen) Ausgleich wurden im Rahmen der Solidarpakt II-Verhandlungen bei der Umsatzsteuerzuordnung Ausgleichszahlungen von den Ländern an den Bund sowie Modifikationen bei den Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) vereinbart. Aufgrund der seit Jahren günstigen Zinsen kann davon ausgegangen werden, dass der Fonds im Jahr 2018 vollständig getilgt ist.

Solidarpakt I von 1995–2004

Seit 1990 beschäftigte sich auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) mit dem Umfang der notwendigen Finanztransfers in die neuen Länder.⁵ Danach lag das durchschnittliche Pro-Kopf-Steueraufkommen aller neuen Länder zum damaligen Zeitpunkt bei knapp 30 % der alten Länder; auf Gemeindeebene war das Missverhältnis noch größer. Bezüglich der öffentlichen Infrastrukturausstattung wurde für die alten Länder ein Pro-Kopf-Kapitalbestand von 35.700 DM (~ 18.200 Euro) berechnet. Der SVR schätzte den Wert der vorhandenen Infrastruktur in den neuen Ländern auf 20 % des Westniveaus. Der daraus resultierende Finanzbedarf belief sich auf insgesamt 480 Mrd. DM (~ 245 Mrd. Euro). Allein zur Schaffung einer vergleichbaren Infrastruktur

hätten 10 Jahre lang jeweils knapp 50 Mrd. DM (~ 25,5 Mrd. Euro) in die neuen Länder transferiert werden müssen.

Die Bundesregierung legte am 20. April 1993 einen Gesetzesentwurf vor, in dem es u. a. hieß: «Mittelfristig müssen jährlich rund 5 vom Hundert unseres Bruttosozialprodukts zur Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse im wiedervereinigten Deutschland bereitstehen. (...) Den neuen Ländern ist auf Dauer eine angemessene Finanzausstattung zu sichern, um sie in die Lage zu versetzen, die laufenden Ausgaben wie in den alten Bundesländern erfüllen und ihren investiven Nachholbedarf im öffentlichen Bereich finanzieren zu können.»⁶ Dementsprechend wurden seit 1995 die neuen Länder und Berlin vollständig und gleichberechtigt in den bundesstaatlichen Finanzausgleich integriert. D. h., die als notwendig erachteten Transfers wurden über die vorhandenen Transfermechanismen (Umsatzsteuervorwegausgleich, Länderfinanzausgleich, Bundesergänzungszuweisungen) sichergestellt. Bemerkenswert war dabei, dass sich das System als sehr belastbar erwies.

Bei dieser Gestaltung finanzierte der Bund Sonderleistungen zur Überwindung der Folgen der deutschen Teilung: Von 1995 bis 2004 wurden hierfür rund 82 Mrd. Euro im Rahmen des Solidarpakts I als Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) und von 1995 bis 2001 nochmals rund 24 Mrd. Euro nach dem Investitionsförderungsgesetz «Aufbau Ost» aufgebracht. Die Lasten aus der Integration der neuen Länder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich trug zu 80 % der Bund. Im Rahmen des Länderfinanzausgleichs übernahmen die alten Länder durch höhere Beiträge und verringerte Zuweisungen die restlichen 20 %.

Die weit verbreitete Argumentation, dass die alten Länder auch auf der (vorgelagerten) Stufe des Umsatzsteuervorwegausgleichs belastet wurden und immer noch belastet werden, ist unzutreffend, weil der Bund im Rahmen des Föderalen Konsolidierungsprogramms auf sieben Prozentpunkte seiner Umsatzsteueranteile zugunsten der Ländergesamtheit verzichtet hat; dies entsprach 1995 etwa dem Volumen, das in die neuen Länder im Rahmen der horizontalen Systemstufen (Umsatzsteuervorwegausgleich, Länderfinanzausgleich) transferiert werden sollte. Aufgrund der Dynamik im Umsatzsteueraufkommen ist dieser Verzicht des Bundes seitdem eher als Entlastung der alten

Länder zu werten. Da die Ergänzungszuweisungen und die Investitionshilfen ausschließlich vom Bund geleistet wurden, ergab sich auch hier keine direkte Mehrbelastung für die alten Länder und ihre Gemeinden.

Solidarpakt II von 2005–2019

Obwohl 1993 alle Länder⁷ dem zum 1. Januar 1995 in Kraft getretenen Finanzausgleichsgesetz zugestimmt haben, reichten Bayern und Baden-Württemberg 1996 eine Klage zum Länderfinanzausgleich beim Bundesverfassungsgericht ein. Am 11. November 1999 verkündete das Bundesverfassungsgericht sein grundlegendes Urteil; diese Rechtsprechung gilt heute noch. Der Gesetzgeber erfüllte die Vorgaben und Hinweise des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 2001 mit dem »Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen« (kurz: Maßstäbengesetz bzw. MaßstG) und dem Solidarpaktfortführungsgesetz (SFG). Der neu geregelte Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern trat ab dem Jahr 2005 in Kraft. Der sogenannte Solidarpakt II verbessert die Finanzausstattung der neuen Länder wesentlich. Dieser besteht aus zwei Körben: Im ersten Korb stellt der Bund den neuen Ländern einschließlich Berlin zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten (Infrastrukturücke, unterproportionale kommunale Finanzkraft) degressiv abnehmende Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von insgesamt rund 105 Mrd. Euro zur Verfügung.⁸ Der zweite Korb umfasst insgesamt rund 51 Mrd. Euro, die bis 2019 in verschiedenen Politikbereichen eingesetzt werden.

Im Mittelpunkt der Einigung vom 23. Juni 2001 stand die Struktur des bundesstaatlichen Finanzausgleichs.⁹ Um eine neue Lösung im Verteilungsstreit zwischen den Ländern und dem Bund zu erreichen, wurden die Umsatzsteuerverteilung, der Länderfinanzausgleich, die Bundesergänzungszuweisungen und die Finanzierung des Fonds »Deutsche Einheit« in einem Gesamtpaket von Bundestag und Bundesrat beschlossen. Als Eckwerte wurden festgelegt:

- stärkere Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft (64% statt 50%),

- Abschaffung der Hafenenlastenregelung im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs,
- Senkung (Änderung) des Ausgleichstarifs,
- Stärkung des Eigenbehalts (Prämienmodell),
- Beibehaltung der Einwohnergewichtung für Stadtstaaten und Berücksichtigung von Besonderheiten dünnbesiedelter Flächenländer,
- Reduzierung der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen und der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen »überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung« sowie
- die Befristung des Finanzausgleichs bis 2019.¹⁰

Im Ergebnis kam es auch hier zu einer Lastenverschiebung durch eine höhere finanzielle Inanspruchnahme des Bundes, die sich im sog. Einigungszuschuss in Höhe von jährlich rd. 2,5 Mrd. DM (~1,3 Mrd. Euro) niederschlug.¹¹ Bei dem für die Ländergemeinschaft positiven Gesamtergebnis stimmten die Länder zu. Es überrascht auch bei einer Einzelanalyse nicht, dass alle Länder zu einem für sie politisch vertretbaren und mit den eigenen Positionen kompatiblen Ergebnis gekommen waren.

Das Jahr 2020 stellt den nächsten absehbaren Umbruch im deutschen Fiskalföderalismus dar. Die erforderliche Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen hat den bundesstaatlichen Finanzausgleich, aber auch einige darüber hinausgehende Regelungen wieder stark in den Fokus von föderalen Verteilungsdebatten geführt. Zeitlich ist dies darauf zurückzuführen, dass wesentliche befristete Gesetzesgrundlagen (Maßstäbengesetz, Finanzausgleichsgesetz, Solidarpakt II, Entflechtungsgesetz, Konsolidierungshilfengesetz) zum 31. Dezember 2019 auslaufen.

Hinzu kommen Unklarheiten über die Weiterführung des GVFG¹²-Bundesprogramms und der bisher gewährten Finanzhilfen für Seehäfen durch den Bund ab dem Jahr 2020. Außerdem greift ab 2020 die Schuldenbremse auch für die Länder.¹³ Das politische Ergebnis der noch nicht abgeschlossenen Verhandlungen wird daran zu messen sein, ob es in seiner Gesamtwirkung:

- a) dauerhaft dem verfassungsrechtlichen Anspruch der »gleichwertigen Lebensverhältnisse« gerecht werden kann,

- b) im Vergleich zum bestehenden System von einer höheren politischen Akzeptanz getragen sein wird,
- c) den wirtschaftlich und finanziell noch nicht abgeschlossenen Integrationsprozess der neuen Länder sinnvoll fortführen wird.

Aktuelle Situation: Einigung der Ministerpräsidenten am 3. Dezember 2015

Im Rahmen der derzeitigen Verhandlungen über eine Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 wurde erkennbar auf bewährte Muster zurückgegriffen. Dies zeigt sich insbesondere an der Einigung der Länder, die am 3. Dezember 2015 nach langen und streitgeprägten, aber bis dahin ergebnislosen Gesprächen erzielt wurde.¹⁴ Der damit verbundene Konsens stellt auf eine erhebliche finanzielle Mehrbelastung des Bundes ab, um die grundlegenden und in verschiedenen Zielkonflikten stehenden Interessen der Länder bzw. Ländergruppen sowie die vielen Partialinteressen (bzgl. Einwohnergewichtung, Sonderbedarfs-Kriterien, Sanierungshilfen etc.) zum Ausgleich zu bringen.¹⁵ Die Zustimmung des Bundes steht bis zum Redaktionsschluss dieses Beitrages noch aus.

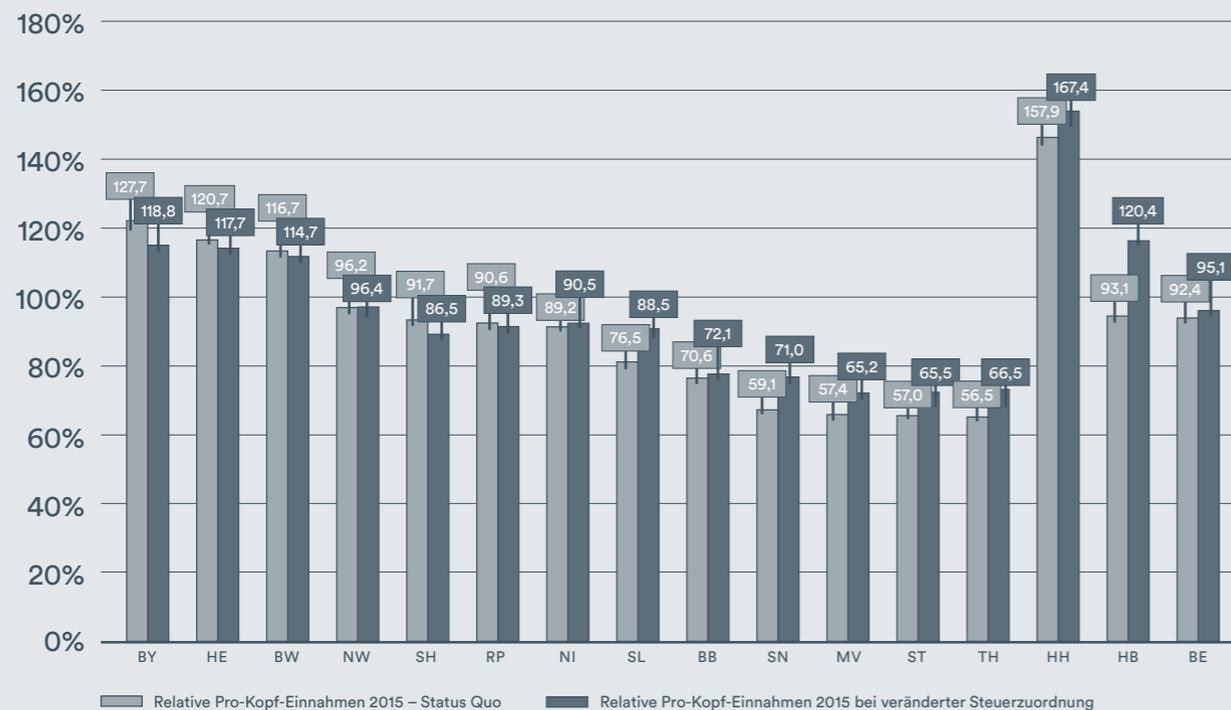
Das nun vorliegende Länderkonzept (kurz: MPK-Modell) sieht einige wesentliche Änderungen im Vergleich zum Status quo vor.¹⁶ Am deutlichsten zeigt sich dies in der Modifizierung des horizontalen Ausgleichs, d. h. des Finanzausgleichs zwischen den Ländern. Dieser soll im Rahmen der Umsatzsteuerzuordnung nach einem linearen Tarif zu 63 % erfolgen und damit signifikant umgestaltet werden: «Der Länderfinanzausgleich wird in seiner jetzigen Form abgeschafft. Damit entfällt auch der Umsatzsteuervorwegausgleich.»¹⁷ Das horizontale Ausgleichsvolumen nimmt dadurch spürbar ab und wird im MPK-Modell zu wesentlichen Teilen durch höhere Bundesergänzungszuweisungen und einem weiteren Verzicht auf Umsatzsteuerpunkte ersetzt. Folglich werden die bisherigen Zahlerländer entlastet; auch der Forderung Nordrhein-Westfalens wurde mit der Abschaffung des Umsatzsteuervorwegausgleichs in den Verhandlungen entsprochen. Die neuen Länder profitieren von den höheren allgemeinen und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, die zu einer weitgehenden Kompensation der wegfallenden horizonta-

len Ausgleichsmittel führen. Ergebnisbelastend würde im Übergang vom bestehenden System im Jahr 2019 zum MPK-Modell im Jahr 2020 jedoch der endende Solidarpakt II wirken. Die nach geltendem Recht auslaufenden Mittel sollen gemäß der Länder-Einigung trotz persistenter Wirtschafts- und Finanzkraftschwäche des Ostens nicht fortgesetzt werden. Für eine weiter geführte exklusive Unterstützung der neuen Länder fehlte es angesichts des 25-jährigen Jahrestages der deutschen Einigung offenbar an erforderlichem Willen bzw. an politischer Durchsetzbarkeit. Gleichwohl sieht der Beschlussvorschlag der Länder «Zuweisungen des Bundes zum Ausgleich der Finanzkraftunterschiede auf Gemeindeebene»¹⁸ vor, die inhaltlich an einen Teil der Solidarpakt-Kriterien anknüpfen und von denen insbesondere die neuen Länder profitieren.

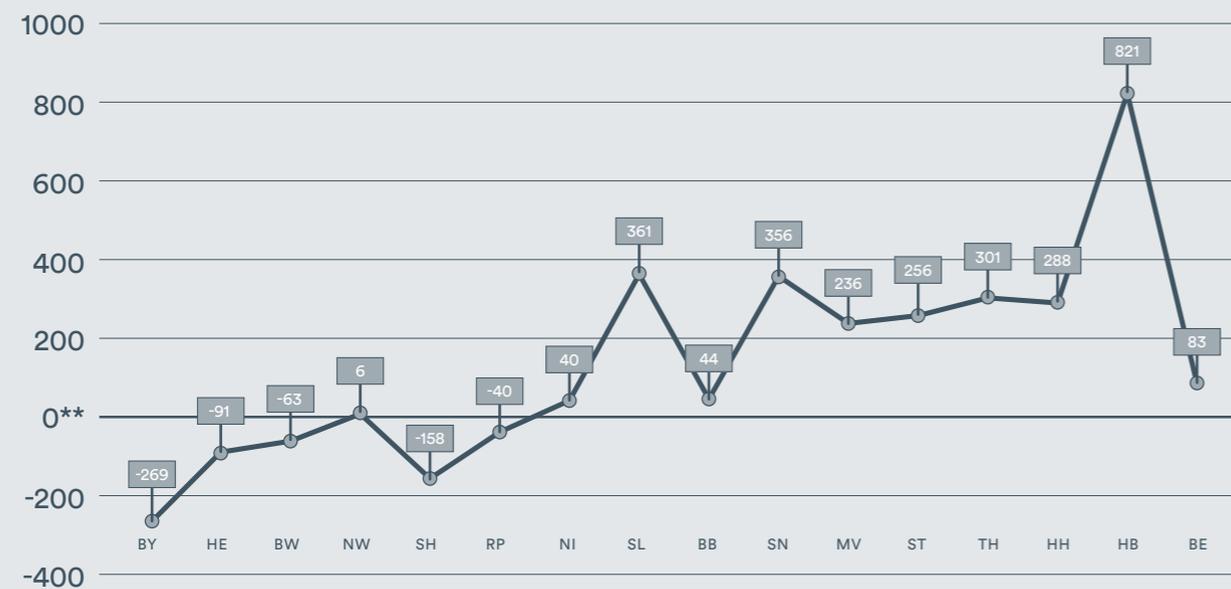
Ob eine Implementierung der im Länder-Konsens vorgesehenen Regelungen zu einer reduzierten Streitanzahl des Finanzausgleichssystems führen würde, kann jedoch aus verschiedenen Gründen bezweifelt werden. Besonders streitbare Systemartefakte bleiben unverändert oder leicht modifiziert bestehen (Einwohnerveredelungen, Herabsetzung der Gemeindefinanzkraft) und werden um zusätzliche Elemente ergänzt, die sich einer sachlichen Fundierung weitgehend entziehen (z. B. Ausgleichsgrenze, Ausgleichsgrad bei Gemeindefinanzkraft-BEZ und Forschungs-BEZ). Zudem sind die Regelungen, auf die sich die Ministerpräsidenten verständigt haben, nach erster juristischer Betrachtung nicht frei von verfassungsrechtlichen Risiken, die weitere Normenkontrollanträge beim Bundesverfassungsgericht erwarten lassen.¹⁹ Angesichts der schwierigen Voraussetzungen, unter denen die bisherigen Verhandlungen geführt wurden, ist eine Einigung der Länder zur Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen durchaus erfreulich. Inhaltlich lässt der vorliegende Länder-Konsens weder eine dauerhafte und stabile Befriedung der föderalen Interessenvielfalt erwarten noch erscheint er mit Blick auf die Fortsetzung des ostdeutschen Aufholprozesses besser geeignet als das bestehende System. Die vorschlagsimmanente horizontale Entsolidarisierung zwischen den Ländern scheint hinsichtlich des Verfassungspostulats der «gleichwertigen Lebensverhältnisse» damit eher kontraproduktiv zu sein.

Vergleich der absoluten und relativen Einnahmen der Länder nach primärer Steuerzuordnung mit dem Ergebnis einer Steuerzuordnung nach der Wirtschaftskraft, 2015

Relative Pro-Kopf-Einnahmen 2015



Differenz der Pro-Kopf-Einnahmen 2015*



* Veränderte Steuerzuordnung – Status Quo ** Angaben in Euro

Quelle: eigene Berechnung und Darstellung, Daten: Bundesministerium der Finanzen (2016), Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2016).

Anmerkung: Die Einnahmen erfassen jeweils alle Landeseinnahmen (einschließlich der vollständigen Förderabgabe) sowie alle (ungekürzten) ausgleichserheblichen Gemeindesteuereinnahmen.

Ausblick: Für eine leistungsgerechte Steuerzuordnung

Das Finanzausgleichsmodell, das die Länder am 3. Dezember 2015 vorgeschlagen haben, lässt die primäre Steuerzuordnung im Vergleich zum bestehenden System unverändert. Damit bleiben vielfache Forderungen nach einer Reform der geltenden Zuordnungs- und Zerlegungsregeln unberücksichtigt. Dies ist sowohl konzeptionell als auch finanziell bedeutsam, denn die Ergebnisse der primären Steuerzuordnung sind der Anknüpfungspunkt für die darauf folgenden Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Folglich sind die Volumina, die für den Finanzkraftausgleich auf den einzelnen Systemstufen erforderlich sind, maßgeblich von der originären Einnahmenspreizung abhängig. Die Diskussion um eine sachgerechte Primärverteilung der Mittel und die dafür erforderlichen Prinzipien wird in Wissenschaft und Verwaltung seit einiger Zeit geführt.²⁰ Auch das Bundesverfassungsgericht hat sich bereits vor 30 Jahren mit dieser Frage umfassend auseinandergesetzt.²¹

Neben grundsätzlicher Kritik an den Prinzipien selbst stößt vor allem die methodische Qualität der verwendeten Hilfsindikatoren, mit denen die Zerlegungsprinzipien (Wohnsitzprinzip, Betriebsstättenprinzip)²² umgesetzt werden, nach weitgehender ökonomischer Auffassung an enge Grenzen. Dies wird politisch jedoch aufgrund der Tatsache hingenommen, dass es bisher an besseren, hinreichend sachgerechten und empirisch abgesicherten Kriterien fehlt. Dennoch müssen sich die derzeit verwendeten Kriterien am formulierten Anspruch des Bundesverfassungsgerichts messen lassen. Dieser sei der Abbau «...erhebungstechnisch bedingte(r) Differenzen zwischen der örtlichen Vereinnahmung der Lohnsteuer sowie der Körperschaftsteuer und der tatsächlich vorhandenen Wirtschaftskraft...»²³ Konkreter soll durch die Zerlegung sichergestellt werden, dass «vereinnahmungsbedingte Verzerrungen abgebaut werden, die einer Verteilung des Steueraufkommens nach der wirklichen Steuerkraft entgegenwirken.» Dies solle «nicht nur marginal, sondern in relevanter Weise» erfolgen.²⁴ Obgleich das Bundesverfassungsgericht einigen Deutungsspielraum in seinem Urteil von 1986 belassen hat, ist die derzeitige Zerlegungspraxis angesichts ihrer quantitativen Ergebnisse zweifelbehaftet. Auffallend ist, dass die Beiträge der einzelnen Länder (einschließlich ihrer Gemeinden) zur Wertschöpfung z. T. in erheblichem Maße von

ihrem jeweiligen relativen Einnahmenniveau abweichen. Es zeigt sich, dass beidseitig eine signifikante Überzeichnung der Wirtschaftskraft durch die Steuereinnahmen stattfindet. D. h., Länder, die im Verhältnis zum Länderdurchschnitt wirtschaftsstärker sind, verzeichnen noch höhere relative Einnahmen und Länder, die im Verhältnis zum Länderdurchschnitt wirtschaftsschwächer sind, verzeichnen noch niedrigere relative Einnahmen.²⁵

In Abbildung 1 werden die relativen Einnahmen nach der primären Steuerzuordnung zweier Szenarien gegenübergestellt und miteinander verglichen: Der Vergleich erfolgt zwischen dem geltenden System und einer alternativen Zuordnung²⁶ der Gemeinschaftssteuern (ohne Umsatzsteuer)²⁷ nach der Wirtschaftskraft der Länder (Bruttowertschöpfung). Die Einnahmenspreizung zwischen dem einnahmestärksten und dem -schwächsten Flächenland würde sich von 71,2 (Status quo) auf 53,6 Prozentpunkte verringern. Sehr deutlich würden die Stadtstaaten von dieser alternativen Zuordnung profitieren; die Hansestadt Bremen würde in der Summe aus Landes- und kommunaler Ebene 821 Euro je Einwohner Mehreinnahmen verzeichnen; dies entspricht im Verhältnis zum Länderdurchschnitt einem Zugewinn von 27,3 Prozentpunkten. Die originären Einnahmen des Saarlandes würden sich um 361 Euro je Einwohner bzw. 12 Prozentpunkte zum Länderdurchschnitt erhöhen. Damit zählen die beiden Länder mit den höchsten relativen Altlasten zu den am meisten Benachteiligten des derzeitigen Zuordnungssystems. Hohe Mehreinnahmen würden bei der vorgeschlagenen Zuordnungsnovellierung auch die ostdeutschen Flächenländer erzielen. Die Zugewinne bei einer wirtschaftskraftbezogenen Steuerzuordnung betragen innerhalb dieser Ländergruppe zwischen 44 Euro je Einwohner in Brandenburg und 356 Euro im Freistaat Sachsen. Relativ zum Länderdurchschnitt verbessern sich die Primäreinnahmen der ostdeutschen Flächenländer zwischen 1,5 % und 11,9 %.

Fazit

Der geltende bundesstaatliche Finanzausgleich, dessen Ziele und Struktur auf die Finanzverfassungsreform des Jahres 1969²⁸ zurückgehen, hat sich bewährt! Wesentliche Ziele der '69er Reform waren vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Steuerelastizitäten eine

aufgabenadäquate Finanzausstattung der staatlichen Ebenen Bund, Länder und Gemeinden (inklusive der Einführung der Umsatzsteuerzuordnung) sowie eine Neuregelung des Länderfinanzausgleichs. Das System ist durch die einschlägige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts konkretisiert und festgelegt. Gemessen am grundgesetzlichen Postulat der Herstellung «gleichwertiger Lebensverhältnisse» nach Artikel 72 Absatz 2 GG erfüllen die verschiedenen Ausgleichsstufen des geltenden Systems ihren Zweck, ohne die finanzstarken Länder zu überfordern. Obwohl die Mehrheit der Länder und der Bund die verfassungsrechtlichen Grundlagen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs für angemessen halten, versuchen die Zahlerländer Bayern und Hessen mit ihrem Normenkontrollantrag ihre finanzielle Position zu verbessern. Bisher liegt die Klage noch unbearbeitet in Karlsruhe, obwohl alle Länder und der Bund dazu Stellung genommen haben.

Der von der Ländergemeinschaft am 3. Dezember 2015 vorgelegte Beschlussvorschlag ist weder mit dem geltenden Verfassungstext vereinbar noch durch die konkretisierende Rechtsprechung erfasst. Daraus ergibt sich ein weiter Spielraum für Normenkontrollanträge mit ungewissem Ausgang. Einen neuen Verfassungstext haben die Länder nicht vorgelegt. Doch erst dann kann der Deutsche Bundestag – im Finanzausschuss oder in einem Sonderausschuss – mit den beabsichtigten Neuregelungen befasst werden und die für ihn offenen Fragen stellen.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist es zudem inhaltlich bedauerlich, dass der vorhandene Reformbedarf bei der primären Steuerzuordnung, d. h. vor allen Ausgleichsstufen, nicht durch den vorgelegten Länder-Vorschlag aufgegriffen wurde. Eine unmittelbare Kopplung der primären Gemeinschaftsteuereinnahmen an die Wirtschaftskraft würde im Vergleich zum Status quo einige wesentliche Vorteile aufweisen. Verzerrungen, die derzeit u. a. aufgrund von Progressionseffekten bei der Besteuerung entstehen, wären weitgehend ausgeschlossen; ergo wäre auch die systematische Benachteiligung der Mehrheit der Länder bei der primären Steuerzuordnung aufgehoben. Durch die geringere originäre Ungleichverteilung der Einnahmen würde sich das erforderliche Volumen auf den einzelnen Ausgleichsstufen deutlich verringern – dies dürfte die Akzeptanz der besonders öffent-

lichkeitswirksamen und politisch konfliktgeladenen späteren Mitelumverteilung und somit die Systemstabilität insgesamt merklich erhöhen. Angesichts der beschriebenen und durchaus streitsensiblen Finanzausgleichshistorie in der Bundesrepublik Deutschland sollte dies von allen Beteiligten angestrebt werden. Mit der angeregten Neujustierung der Steuerzuordnung und -zerlegung bei grundlegender Beibehaltung der bewährten Ausgleichsstufen könnte der wirtschaftliche und finanzielle Integrationsprozess der neuen Länder – der auch über 25 Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung erkennbar unvollendet ist – angemessen, auf systemische und vor allem sachbe-gründete Weise fortgeführt werden. Im Rahmen weiterer Reformver-handlungen sollte diese Chance nicht ungenutzt bleiben.

Prof. Dr. Thomas Lenk

Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft an der Universität Leipzig

Philipp Glinka

Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bereich Finanzwissenschaft

- 1 Milbradt (1990), S. 306.
- 2 Altemeier (1999), S. 80; diese Prämisse korrespondiert mit dem von der Bundesregierung wahltaktisch gezeichneten Bild der «blühenden Landschaften».
- 3 Vgl. Gesetz über die Errichtung eines Fonds «Deutsche Einheit» vom 25. Juni 1990 sowie Lenk (2001a).
- 4 Vgl. Bundesministerium des Innern (2010): Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2010, S. 69.
- 5 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1991), Rz. 317 ff. sowie Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1992), Rz. 363 ff.
- 6 Fraktionen der CDU/CSU und FDP (1993): S. 2.
- 7 Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die Bundesregierung in ihrem Gesetzentwurf 1993 auf die «grundsätzliche Übernahme des von Nordrhein-Westfalen und Bayern im Bundesrat eingebrachten, an den Solidarpakt-Kompromiss angepassten Gesetzesentwurfs zur Neuregelung des Finanzausgleichs ab 1995» explizit hinwies. Bundesregierung (1993), S. 102.
- 8 Verhandelt wurden die Summen 2001 noch in DM.
- 9 Lenk hat die beschlossenen Neuerungen im Vergleich zum damaligen Status quo bewertet und die finanziellen Auswirkungen für die einzelnen Länder und den Bund quantifiziert. Siehe vertiefend: Lenk (2001b), S. 438.
- 10 Für eine detaillierte Darstellung der Verhandlungen und deren Ergebnisse siehe: Bundesministerium der Finanzen (2003).
- 11 Die Höhe des Einigungszuschusses ist das saldierte Resultat einiger Neujustierungen im Vergleich zu den bis dahin geltenden Regelungen. Dazu zählt, dass der Bund die Annuitätenzahlungen für den Fonds «Deutsche Einheit» seit 2005 komplett übernommen hat. Dadurch entlastet er die (Alten) Länder um 6,85 Mrd. DM (~ 3,5 Mrd. Euro). Daneben engagiert sich der Bund weiterhin (nun außerhalb des Länderfinanzausgleichs) bei den sogenannten Hafentlasten in Höhe von 75 Mio. DM (~ 38 Mio. Euro). Im Gegenzug erhält der Bund vom Umsatzsteueranteil der Länder jährlich einen Festbetrag in Höhe von 2,587 Mrd. DM (~ 1,3 Mrd. Euro) und zahlt im Vergleich zu den Regelungen im Solidarpakt I weniger Bundesergänzungszuweisungen.
- 12 Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz.
- 13 Vgl. Art 109 Absatz 3 GG.
- 14 Für eine umfassende Dokumentation des Verhandlungsprozesses, Stellungnahmen und zwischenzeitlich verhandelte Reformmodelle siehe auch: Buscher (2016).
- 15 Für eine umfassende Darstellung des Interessengefüges siehe auch: Lenk/Glinka (2016), S. 132 ff.; Glinka/ Lenk (2016), S. 49 ff.; Lenk/ Hesse (2015), S. 153 ff.; Lenk (2015), S. 445 f.
- 16 Für eine Beschreibung der einzelnen Parameter der Länder-Einigung siehe: Ministerpräsidentenkonferenz (2015). Für eine detaillierte finanzwissenschaftliche Bewertung der Länder-Einigung siehe: Lenk/ Glinka (2016).
- 17 Ministerpräsidentenkonferenz (2015).
- 18 Ministerpräsidentenkonferenz (2015).
- 19 Vgl. Koriath (2016), S. 126 ff.
- 20 Siehe bspw. Weiß/Münzenmaier (2016/2014) zur Zerlegung der Lohnsteuer oder Lenk/Glinka (2015a) zur Zerlegung der Körperschaftsteuer.
- 21 Siehe BVerfGE 72, 330, Rd.-Nr. 183 ff.
- 22 Die Zerlegungsprinzipien sind im Zerlegungsgesetz vom 6. August 1998 (BGBl. I S. 1998) geregelt.
- 23 BVerfGE 72, 330, Rn. 193.
- 24 BVerfGE 72, 330, Rn. 194.
- 25 Die Gründe für die Überzeichnung haben Lenk/Glinka in einem Gutachten detailliert beschrieben. Siehe dazu: Lenk/Glinka (2015 b, 2015 c).
- 26 Lenk/Glinka haben diesen Vorschlag und dessen Folgen für die einzelnen Länder insgesamt und auf den Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs in ausführlicher Form untersucht und die Ergebnisse dargestellt. In diesem Rahmen wurden auch konkrete Umsetzungsstrategien beschrieben. Siehe dazu: Lenk/Glinka (2015 b, 2015 c).
- 27 D.h. die Lohn- und Einkommensteuer sowie die Kapitalertrag- und die Körperschaftsteuer.
- 28 Die mit dem Finanzreformgesetz von 1969 verbundenen Veränderungen hat LENK in seiner Habilitationsschrift umfassend dargestellt: Siehe dazu: Lenk (1993), S.125 ff.

Literatur

- Altemeier, J. (1999): Föderale Finanzbeziehungen unter Anpassungsdruck – Verteilungskonflikte in der Verhandlungsdemokratie, in: Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, Band 38, Frankfurt/Main.
- Bundesministerium der Finanzen (2016): Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2015, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (2003): Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs – Maßstäbegesetz und Solidarpaktfortführungsgesetz, Schriftenreihe des BMF Band 73, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (2003): Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Schriftenreihe des BMF Band 73, Berlin.
- Bundesministerium des Innern (2010): Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2010, Berlin.
- Bundesregierung (1993): Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands, zur langfristigen Sicherung des Aufbaus in den neuen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Entlastung der öffentlichen Haushalte, BT-Drucksache 12/4748, Bonn.
- Buscher, D. (2016): Dokumentenanhang, in: Junkernheinrich, Martin/Koriath, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias (Hrsg.) (2016): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2016 – Verhandlungen zum Finanzausgleich, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 233, S. 273–330.
- Fraktionen der CDU/CSU und FDP (1993): Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands, zur langfristigen Sicherung des Aufbaus in den neuen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Entlastung der öffentlichen Haushalte, BT-Drucksache 12/4401, Bonn.
- Glinka, P./Lenk, T. (2016): Ende im Streit um die Bund-Länder-Finanzbeziehungen absehbar?, in: Die Mediation 01/2016, Leipzig, S. 49–51.
- Koriath, S. (2016): Die finanzverfassungsrechtliche Problematik des Beschlusses der Ministerpräsidentenkonferenz vom 3. Dezember 2015 – eine erste Einschätzung, in: Junkernheinrich, Martin/Koriath, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias (Hrsg.) (2016): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2016 – Verhandlungen zum Finanzausgleich, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 233, S. 121–130.
- Lenk, T./Glinka, P. (2016): Interessenausgleich unter den Ländern?
- Eine finanzwissenschaftliche Bewertung des MPK-Beschlusses in: Junkernheinrich, Martin/Koriath, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias (Hrsg.) (2016): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2016 – Verhandlungen zum Finanzausgleich, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 233, S. 131–146.
- Lenk, T./Glinka, P. (2015a): Der bundesstaatliche Finanzausgleich – Zerlegung fragwürdig?, in: ifo Schnelldienst 24/2015, München, S. 13–16.
- Lenk, T./Glinka, P. (2015b): Gutachten zur Neugestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen - ausgewählte Reformaspekte für mehr Transparenz und Leistungsgerechtigkeit, Leipzig.
- Lenk, T./Glinka, P. (2015c): Steuerzuordnung nach der Wirtschaftskraft – gut für den bundesstaatlichen Finanzausgleich, in: Wirtschaftsdienst, Heft 09/2015, Hamburg, S. 619–626.
- Lenk, T./Hesse, M. (2015): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2014/2015, in: Sachsenlandkurier 05/2015, Dresden, S. 153 - 158.
- Lenk, T. (2015): Länderfinanzausgleich: Wer blockiert wen? in: Wirtschaftsdienst 07/2015, Hamburg, S. 445–446.
- Lenk, T. (2001a): Die Berücksichtigung der Finanzierungslasten des Fonds «Deutsche Einheit» im

Länderfinanzausgleich, Gutachten im Auftrag des Sächsischen Ministeriums der Finanzen, in: Lenk, T. (2001): Aspekte des Länderfinanzausgleichs.

Lenk, T. (2001b): Im «Schleier des Nichtwissens» das Maßstäbengesetz verabschiedet?, in: Wirtschaftsdienst 2001/8, Hamburg, S. 434–441.

Lenk, T. (1993): Reformbedarf und Reformmöglichkeiten des deutschen Finanzausgleichs – Eine Simulationsstudie, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 138, Baden-Baden.

Milbradt, G. (1990): Finanzausstattung der neuen Bundesländer und gesamtstaatlicher Finanzausgleich im Dienste der Einheit, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Bd. 1/1990, S. 304–315.

Ministerpräsidentenkonferenz (2015): Beschlussvorschlag für die Ministerpräsidentenkonferenz am 3. Dezember 2015 zur Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1992): Jahresgutachten 1992/93, Für Wachstumsorientierung – Gegen lähmenden Verteilungsstreit, Wiesbaden.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1991): Jahresgutachten 1991/92, Die wirtschaftliche Integration in Deutschland. Perspektiven – Wege – Risiken, Wiesbaden.

Schulte, Hubert (2015): Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen im Länderfinanzausgleich: Drei klassische Zahlerländer im Abwärtstrend?, in: Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias (Hrsg.) (2015): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 232, S. 331–352.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2016): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2015, Berechnungsstand: Februar 2016, Stuttgart.

Weiß, R./Münzenmaier, W. (2016): Lohnsteuerzerlegung: Bedeutung zentraler Lohnsteuerabführung multiregionaler Unternehmen und Auswirkungen einer arbeitsortbezogenen Verteilung des Lohnsteueraufkommens auf die Länder, in: Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias (Hrsg.) (2016): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2016 – Verhandlungen zum Finanzausgleich, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 233, S. 241–264.

Weiß, R./Münzenmaier, W. (2014a): Auswirkung einer geänderten Lohnsteuerzerlegung – Quantifizierung pendlerbedingter Zerlegungseffekte und Bedeutung der zentralen Lohnsteuerabführung, in: Reihe Statistische Analysen 2/2014, Stuttgart.

Weiß, R./Münzenmaier, W. (2014b): Auswirkungen einer Lohnsteuerzerlegung nach Arbeitsort im Länderfinanzausgleich, in: Wirtschaftsdienst 10/2014, Hamburg, S. 732–739.

Gesetze, Verordnungen, Urteile

Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 24. Juni 1986, Finanzausgleich I, zitiert als: BVerfGE 72, 330.

Finanzausgleichsgesetz vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), zuletzt geändert am 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722).

Gesetz über die Errichtung eines Fonds «Deutsche Einheit» vom 25. Juni 1990 (BGBl. 1990 II S. 518, 533), zuletzt geändert am 12. Juli 2006 (BGBl. I S. 1466).

Maßstäbengesetz vom 9. September 2001 (BGBl. I S. 2302), zuletzt geändert am 29. Mai 2009 (BGBl. I S. 1170).

Zerlegungsgesetz vom 6. August 1998 (BGBl. I S. 1998), zuletzt geändert am 21. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2531).

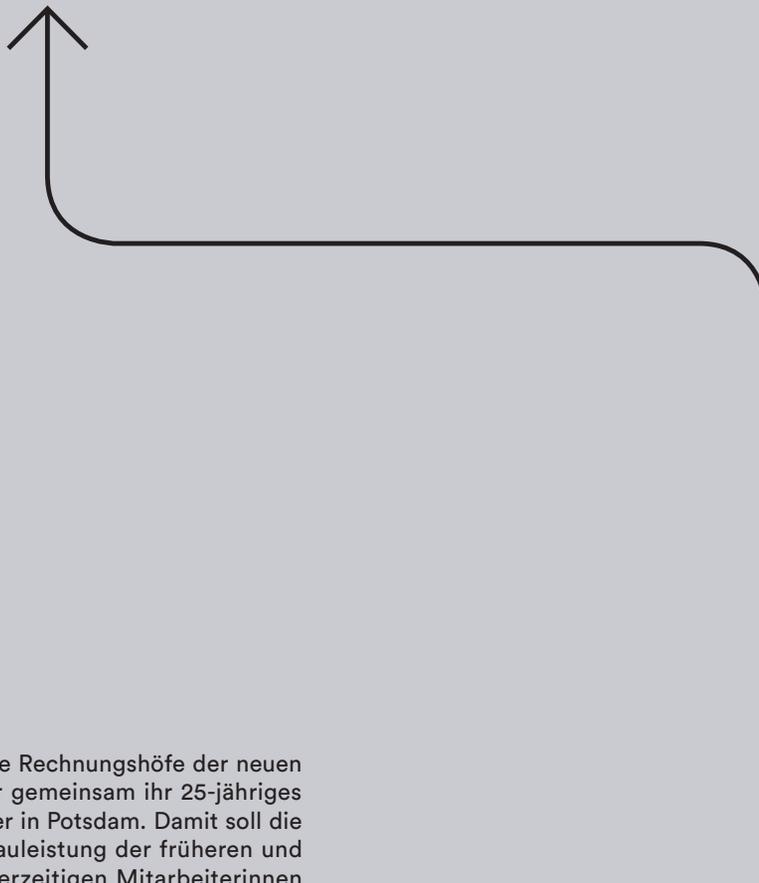
Bildnachweise

- | | | | |
|-----------------|---|-----------------|---|
| Seite 10 | Britta Stark, Präsidentin des Landtages Brandenburg Quelle: Oliver Lang | Seite 28 | Antoine Pesne, Friedrich Wilhelm I., um 1733, SPSG, GK I 1173 Quelle: Roland Handrick/Stiftung Preußische Schlösser und Gärten Berlin-Brandenburg |
| Seite 15 | Dr. Wolfgang Schäuble, Bundesminister der Finanzen Quelle: Ilja C. Hendel/Bundesministerium der Finanzen | Seite 29 | Das Brockesche Palais auf einer Postkarte, Anfang des 20. Jahrhunderts Quelle: Bundesrechnungshof |
| Seite 16 | Gedankenaustausch des Bundesministers der Finanzen, Dr. Wolfgang Schäuble, mit den Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder anlässlich eines Besuchs im Rahmen der Präsidentenkonferenz am 4. Mai 2015 unter dem Vorsitz des Präsidenten des Landesrechnungshofes Brandenburg, Christoph Weiser, im Dienstgebäude des Bundesministeriums der Finanzen in Berlin Von links nach rechts: Winfred Bernhard (Stab Strategie und Kommunikation, Bundesministerium der Finanzen [BMF]), Dr. Wolfgang Schäuble (Bundesfinanzminister), Peter Mießen (Abteilungsleiter, BMF), Uwe Pakul (Öffentlichkeitsarbeit, BMF), Dr. Sebastian Dette (Präsident des Thüringer Rechnungshofes), Marion Claßen-Beblo (Präsidentin des Rechnungshofes von Berlin), Herr Dr. Heinz Fischer-Heidberger (Präsident des Bayerischen Obersten Rechnungshofes), Christoph Weiser (Präsident des Landesrechnungshofes Brandenburg) Quelle: Landesrechnungshof Brandenburg | Seite 30 | Mitarbeiter des Bundesrechnungshofes in den 1950er Jahren Quelle: Bundesrechnungshof Mitarbeiterin und Mitarbeiter des Bundesrechnungshofes in den 1970er Jahren Quelle: Bundesrechnungshof |
| | | Seite 31 | Dreharbeiten zu einer Dokumentation über den Bundesrechnungshof: Präsident Hertel und weitere Mitarbeiter, 1959 Quelle: Bundesrechnungshof |
| | | Seite 32 | Die Arbeiter- und Bauerninspektion (ABI) in der Karikatur der DDR Quelle: Darstellung aus dem Satiremagazin «Eulenspiegel» 1972, Untertitel: «Der Fleischer hat dich aufs Glatteis geführt, und dies ist der Kollege Preisrichter von der ABI, Oma!» |
| | | Seite 36 | Großes Kollegium des Landesrechnungshofes Brandenburg im «historischen Treppenhaus» des neuen Landtagsgebäudes Von links nach rechts: Thomas Kersting, Dr. Sieglinde Reinhardt, Christoph Weiser, Hans-Jürgen Klees Quelle: Landesrechnungshof Brandenburg |
| Seite 20 | Kay Scheller, Präsident des Bundesrechnungshofes Quelle: Bundesrechnungshof | Seite 37 | Haupteingang Landtag/Landesrechnungshof Brandenburg Quelle: Carsten Böttinger 2016 |
| Seite 23 | Bodo Ramelow, Thüringer Ministerpräsident Quelle: Thüringer Staatskanzlei | Seite 38 | Dr. Eberhard Fricke, Präsident a. D. des Landesrechnungshofes Brandenburg Quelle: Landesrechnungshof Brandenburg Dr. Horst Maschler, Präsident a. D. des Landesrechnungshofes Brandenburg Quelle: Landesrechnungshof Brandenburg |
| Seite 25 | Ingrid Matthäus-Maier, frühere Vorsitzende des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages Quelle: Fotografie Evelin Frerk | Seite 39 | Gisela von der Aue, Präsidentin a. D. des Landesrechnungshofes Brandenburg Quelle: Landesrechnungshof Brandenburg |
| Seite 27 | Rechnungshof des Deutschen Reiches, heute die Außenstelle des Bundesrechnungshofes Quelle: Bundesrechnungshof | | |

- Seite 40** Dr. Thomas Apelt, Präsident a. D. des Landesrechnungshofes Brandenburg
Quelle: Landesrechnungshof Brandenburg
- Seite 41** Christoph Weiser, Präsident des Landesrechnungshofes Brandenburg
Quelle: Landesrechnungshof Brandenburg
- Seite 44** Großes Kollegium des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern
Von links nach rechts:
Dirk Fuhrmann, Dr. Martina Johannsen, Reinhard Arenskrieger und Hans-Bernd Scheeren
Quelle: Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern
- Seite 46** Uwe Tanneberg, Präsident a. D. des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern
Quelle: Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern
Dr. Tilmann Schweisfurth, Präsident a. D. des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern
Quelle: Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern
- Seite 47** Dr. Martina Johannsen, Präsidentin des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern
Quelle: Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern
- Seite 50** Amtierender Senat des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt
Von links nach rechts:
Vizepräsident Rainer Elze, Wilnis Tracums, Präsident Kay Barthel, Dr. Petra Weiher, Dietmar Weihrich
Quelle: Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt
- Seite 53** Horst Schröder, Präsident a. D. des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt
Quelle: Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt
Ralf Seibicke, Präsident a. D. des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt
Quelle: Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt
- Seite 54** Kay Barthel, Präsident des Landesrechnungshofes Sachsen-Anhalt
Quelle: Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt
- Seite 57** Großes Kollegium des Sächsischen Rechnungshofes
Von links nach rechts:
Dr. Wilfried Spriegel, Stefan Rix, Gerold Böhmer, Prof. Dr. Karl-Heinz Binus, Peter Teichmann
Quelle: Sächsischer Rechnungshof
- Seite 59** Alfred Wienrich, Präsident a. D. des Sächsischen Rechnungshofes
Quelle: Sächsischer Rechnungshof
Dr. Hans-Günther Koehn, Präsident a. D. des Sächsischen Rechnungshofes
Quelle: Sächsischer Rechnungshof
- Seite 60** Franz Josef Heigl, Präsident a. D. des Sächsischen Rechnungshofes
Quelle: Sächsischer Rechnungshof
- Seite 60** Prof. Dr. Karl-Heinz Binus, Präsident des Sächsischen Rechnungshofes
Quelle: Sächsischer Rechnungshof
- Seite 63** Das Kollegium des Thüringer Rechnungshofes im Festsaal der Ludwigsburg
Präsident Dr. Sebastian Dette (Mitte), Vizepräsident Michael Gerstenberger (1. von links), Direktor beim Rechnungshof Klaus Behrens (2. von rechts), Direktor beim Rechnungshof Detlef Bücken-Thielmeyer (1. von rechts+), Direktorin beim Rechnungshof Dr. Annette Schuwirth (2. von links)
Quelle: Thüringer Rechnungshof
- Seite 64** Stadtschlösses Ludwigsburg in Rudolstadt
Quelle: Thüringer Rechnungshof
- Seite 66** Wolfgang Ibel, Präsident a. D. des Thüringer Rechnungshofes
Quelle: Thüringer Rechnungshof
Dr. Dr. Heinrich Dietz, Präsident a. D. des Thüringer Rechnungshofes
Quelle: Thüringer Rechnungshof
- Seite 67** Manfred Scherer, Präsident a. D. des Thüringer Rechnungshofes
Quelle: Thüringer Rechnungshof
- Seite 68** Dr. Sebastian Dette, Präsident des Thüringer Rechnungshofes
Quelle: Thüringer Rechnungshof
- Seite 88** Ministerialrätin Dr. Julia Platter, Referentin des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg
Quelle: Landtag Brandenburg
- Seite 106** Prof. Dr. Thomas Lenk, Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft an der Universität Leipzig
Philipp Glinka, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bereich Finanzwissenschaft
Quelle: Universität Leipzig (Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management)

Prüfen – Beraten – Verbessern:

25 Jahre Rechnungshöfe in den neuen Bundesländern



Mit einem Festakt begehen die Rechnungshöfe der neuen Bundesländer am 20. Oktober gemeinsam ihr 25-jähriges Bestehen im Hans Otto Theater in Potsdam. Damit soll die Anfang 1991 begonnene Aufbauleistung der früheren und das große Engagement der derzeitigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gewürdigt werden. Für die Präsidentin des Landesrechnungshofes von Mecklenburg-Vorpommern, Dr. Martina Johannsen, und die Präsidenten der Landesrechnungshöfe von Brandenburg, Christoph Weiser, Sachsen, Prof. Dr. Karl-Heinz Binus, Sachsen-Anhalt, Kay Barthel und Thüringen, Dr. Sebastian Dette, geben die Geschichte und Arbeit ihrer Rechnungshöfe Anlass genug, das Jubiläum gemeinsam zu begehen.