

Buchbesprechung

Engels, Dieter (Hrsg.), 300 Jahre externe Finanzkontrolle in Deutschland – gestern, heute und morgen: Festschrift zur 300. Wiederkehr der Errichtung der Preußischen General-Rechenkammer, Berlin: Duncker & Humblot, 2014, 654 S., 89,00 €, ISBN: 978-3-428-13943-9.

In Deutschland prüfen die Rechnungshöfe als unabhängige Institutionen der externen Finanzkontrolle die gesamte öffentliche Rechnungs- und Haushaltsführung einschließlich der wirtschaftlichen Betätigungen. Der Bundesrechnungshof für den Bund. Die Landesrechnungshöfe für das jeweilige Land. Die Prüfer stehen in einer richterlich unabhängigen Stellung. Sie prüfen nicht im Auftrag einer Regierung, eines Parlaments oder eines anderen Auftraggebers. Das unterscheidet sie beispielsweise von der Selbstkontrolle der öffentlichen Verwaltung und den parlamentarischen Kontrolleinrichtungen. Allerdings haben die Rechnungshöfe auch keine Sanktionsmöglichkeiten außer dem öffentlichen Kundtun und wurden in der wissenschaftlichen Literatur daher gelegentlich als zahnlöse Tiger bezeichnet.¹ Die Prüfungen werden in den Prüfungsgebieten der Prüfungsabteilungen geplant und Entscheidungen im Kollegium getroffen. Die Erkenntnisse gehen in einer Mitteilung an die geprüfte Dienststelle, die sich binnen einer Frist äußern kann. Falls von den Prüfern als erforderlich angesehen, können sie die Erkenntnisse auch an andere Dienststellen, den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags und das Bundesministerium der Finanzen kommunizieren. Eine weitere Aufgabe besteht in der Beratung auf der Grundlage von Prüfungserfahrungen. Die politischen Entscheidungen selbst, die nach geltendem Recht zustande gekommen sind, werden nach der Selbstauffassung und Selbstdarstellung der Rechnungshöfe allerdings respektiert und nicht beurteilt. In der wissenschaftlichen Literatur war die Beratungsfunktion der Rechnungshöfe lange Zeit umstritten, mehr und mehr setzt sich jedoch ein Verstehen des faktischen politischen Einflusses durch.² Der Bundesrechnungshof verzichtete beispielsweise (nach Aussagen des Präsidenten Dieter Engels) im Falle des Konjunkturpakets im Jahr 2009 auf eine detaillierte Prüfung der wirtschaftlichen Mittelverwendung, um den Erfolg der Maßnahmen nicht zu gefährden.³ Es wurde also nicht unabhängig vom politischen Thema geprüft. Damit fand de facto eine (zustimmende) Beurteilung statt. Die Prüfungsergebnisse und Bemerkungen des Bundesrechnungshofs werden im Großen Senat, dem obersten Entscheidungsgremium, beschlossen und erscheinen in jährlichen Veröffentlichungen, die sich an den Deutschen Bundestag und die Öffentlichkeit richten. Daneben erscheinen öffentlich zugängliche Sonderberich-

¹ Einen Literaturüberblick gibt: *Schöbel* (2007, S. 15 ff.).

² Vgl.: *Störring* (2013, S. 255 ff.).

³ *Bü* (2009), Rechnungshof lockert Prüfungen, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 06.06.2009, Nr. 129, S. 12.

te. Die nicht veröffentlichten Prüfungsberichte sind dagegen nicht öffentlich nachvollziehbar. Infolge dieser Beobachtungslücke verfehlen Analysen, die sich empirisch allein auf die veröffentlichten Berichte stützen, typischerweise den wissenschaftlichen Anspruch der Repräsentativität. Die Rechnungsprüfer müssen sich immer auch vorsehen, nicht gegen Geheimhaltungspflichten zu verstoßen. Der Präsident und der Vizepräsident werden jeweils von der Regierung vorgeschlagen, im Falle des Bundesrechnungshofs für zwölf Jahre von der Bundesregierung. Außerdem nimmt der Präsident des Bundesrechnungshofs seit 1952 eine besondere Rolle als Bundesbeauftragter für die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung ein, woraus sich entsprechende Gutachten und Stellungnahmen ergeben. Die Frage eines Parteibuchs führt erfahrungsgemäß zu Diskussionen. Es hängt letztlich von der Person des Präsidenten ab, wie kritisch geprüft wird. Emanzipationen in der Funktion sind auch bei Präsidenten von Landesrechnungshöfen beobachtbar. Wie sich aus einem historischen Rückblick erkennen lässt, ist nicht nur die starke Rolle des Präsidenten aus der Vorläuferinstitution, der Preußischen Generalrechnenkammer, hervorgegangen.

Anlässlich des dreihundertsten Gründungsjubiläums der Preußischen Generalrechnenkammer legen der Präsident des Bundesrechnungshofs Dieter Engels und viele weitere führende Vertreter aus dem Bundesrechnungshof und weiteren Institutionen in ihren Beiträgen eine voluminöse Selbstdarstellung und Reflexion der externen Finanzkontrolle in Deutschland vor und setzen damit eine bestehende Tradition fort. Rechenkammern entstanden bereits vor Jahrhunderten an den fürstlichen Höfen quer durch Europa. Zunächst beispielsweise im heutigen Spanien, den Niederlanden und, vor 300 Jahren, in Preußen. Die Rechenkammern wurden den Schatzkammern zur Seite gestellt, um einen Überblick über die höfischen Einnahmen und Ausgaben zu erhalten. Die Preußische Generalrechnenkammer unterstand seit ihrer Gründung 1714 direkt dem König und hatte ihren Sitz in Berlin, später, ab 1817, in Potsdam, wo nachfolgend der Rechnungshof des Deutschen Reichs angesiedelt war. Dem Bundesrechnungshof gilt die Preußische Generalrechnenkammer als respektabler Vorläufer. Das lässt sich bereits in der illustrierten Festschrift „250 Jahre Rechnungsprüfung: Zur zweihundertfünfzigjährigen Wiederkehr der Errichtung der Preußischen Generalrechnenkammer“ des Bundesrechnungshofs aus dem Jahre 1964, damals noch mit dem Dienstsitz in Frankfurt am Main, nachvollziehen.

Beide Festschriften verbindet der historische Rückgriff auf „Geschichtliches Erbgut“. Der aktuelle Band erweitert die historischen Betrachtungen um eigenständige Beiträge zur Finanzkontrolle in der Zeit des Nationalsozialismus, der Trennung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik und nach der deutschen Wiedervereinigung. Beide Bände gehen detailliert auf vorlaufende Institutionen ein, wie etwa die einflussreiche Rolle des Reichssparkommissars Friedrich Ernst Moritz Saemisch, der als Vordenker wichtiger, bis heute geltender Prinzipien, wie dem Kollegialitätsprinzip, angesehen wird und als Vorbild für die im Jahr 1952 geschaffene Funktion des Bundesbeauftragten für die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung diente. Die Verbindung zwischen Gestern und Heute liefert in beiden Bänden, klar strukturiert, auch der Blick auf die rechtliche Stellung, die Organisation und die Aufgaben des Bundesrechnungshofs. Dem Wirtschaftlichkeitsprinzip, mittlerweile allgegenwärtig, ob-

gleich viel geschunden und viel kritisiert, kam vor 50 Jahren ein eigenständiger Beitrag zu, ebenso der Forschungsförderung im Bundesbereich (ein momentan wieder sehr aktuelles Thema) und der Abgrenzung des Bundes der Steuerzahler vom Rechnungshof. Gemeinsam sind beiden Bänden wiederum der Blick auf die wirtschaftlichen Betriebe und Beteiligungen des Bundes und internationale Vergleiche mit Finanzkontrollinstitutionen im Ausland.

Der neue Band hat nicht allein zwei Zentimeter an Buchbreite zugelegt, sondern auch inhaltlich durch aktuelle Themen und Fragestellungen gewonnen. Seit den 1990er Jahren erfährt die Beratungsfunktion erheblich an Bedeutung. Hier- von zeugt ein eigenständiger Beitrag, der auf die moderne Prüfungsphilosophie, den ganzheitlichen Prüfungsansatz und aktuelle Schwerpunkte und Ergebnisse eingeht. Der Beitrag verweist schließlich auf die Grenzen der Beratungstätigkeit, indem ausgeführt wird, dass sich der Bundesrechnungshof konsequent politischer Bewertungen und Empfehlungen enthält. Damit wird die offenbar bestehende Konvention aus den Erwartungen der politischen Entscheidungsträger und der Selbstauffassung der Rechnungshöfe in Deutschland unterstrichen. Das Beispiel der Rechnungsprüfungskommissionen in den Kantonen der Schweiz, das leider unerwähnt bleibt, zeigt eindrucksvoll, dass Institutionen der externen Finanzkontrolle durchaus imstande sein können, politische Alternativen aufzuzeigen und in den politischen Prozess einzubringen.⁴ Als unbeantwortet wird schließlich die Frage aufgeworfen, wie viel Öffentlichkeit die externe Finanzkontrolle überhaupt verträgt. Die Bemerkungen des Bundesrechnungshofes wenden sich heutzutage mehr denn je an das Parlament und die Öffentlichkeit, wie in einem Beitrag über die „Bemerkungen im Wandel der Zeit“ resümiert wird.

Ein anderer Beitrag ist eigens der Zusammenarbeit des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages und des Rechnungsprüfungsausschusses (also der parlamentarischen Finanzkontrolle) mit dem Bundesrechnungshof gewidmet. Darin wird auch auf Sonderberichte eingegangen. Außerdem bewegt sich der neue Band mit Aufsätzen über Prüfungen der selbstverwalteten Sozialversicherungsträger, der Regeln zur Begrenzung der Staatsverschuldung und der Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung am aktuellen Rand.

Interessant auch ein Aufsatz, welcher der Frage nachgeht, ob Eurostat und nationale Statistikämter eine neue Konkurrenz für die Rechnungshöfe darstellen. Die Europäische Kommission hat deren Kompetenzen nach den Auswirkungen der Finanzkrise von 2007/08 erweitert. Zwar wird die aufgeworfene Frage verneint, aber auf eine beginnende Wechselwirkung zwischen Eurostat und den Obersten Rechnungskontrollbehörden der Mitgliedsstaaten, in Deutschland dem Bundesrechnungshof, hingewiesen. Alles in allem nehmen rechtliche Betrachtungen nach den historischen einen breiten Raum ein, ökonomische Argumente bleiben dagegen rar. Eine Reflexion der in den letzten drei Jahrzehnten veröffentlichten ökonomischen Studien, die überwiegend englischsprachig publiziert wurden, sucht der Leser vergebens. Ein wirtschaftstheoretischer Beitrag, wonach aus den Reihen der Rechnungshöfe gelegentlich gefragt wird, findet sich überhaupt nicht.

⁴ Vgl.: *Schelker* (2008, S. 21 ff.), und *Lenk/Schöbel* (2013, S. 125 f.).

Ein weiteres Thema von aktuellem Interesse, die Bundesauftragsverwaltung, wird insbesondere am Beispiel der Steuerauftragsverwaltung dargelegt und diskutiert. Die Verflechtung der Finanzkontrolle im föderalen System, so das Resümee, steht der des Kontrollgegenstandes um nichts nach. In einem anderen Aufsatz wird die Prüfung der Steuereinnahmen durch den Bundesrechnungshof näher beleuchtet. Die exploratorischen Untersuchungen von anonymisierten Fällen durch die Rechnungsprüfer sind zwar nicht repräsentativ, werfen aber Licht auf typische Auswirkungen einer bestimmten Steuerregel, bestimmte Gruppen von Steuerzahlern oder typische Gestaltungsformen der Nichtbefolgung des Steuerrechts.⁵ Folgt man den Einschätzungen des Bundesrechnungshofes zur Steuerrechtsanwendung, so das Fazit des Beitrags, scheint sich in der Finanzverwaltung seit den 1960er Jahren bis heute nichts verbessert zu haben. Leider fehlen die Bezüge zur umfangreichen wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Literatur zur Steuerrechtsanwendung,⁶ die diesen Eindruck bestärken.

Die Rechnungshöfe sind offenbar an einer stärkeren ökonomischen Analyse interessiert, doch bedürfte es hierzu der stärkeren Einbindung von Ökonomen in die Arbeit der Rechnungshöfe mit der Möglichkeit, weiterhin eigenständig wissenschaftlich zu publizieren. Das Thema der Rechnungshöfe steht in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften vor allem deshalb hinter anderen institutionellen Themen weit zurück, weil die Rechnungshöfe auf den veröffentlichten Teil ihrer Arbeit verweisen müssen. Die Frage, was möglicherweise zu komplex oder aus anderen Gründen nicht öffentlich darstellbar war, bleibt offen. Spannend auch die Frage, wer eigentlich die Kontrolleure kontrolliert, diese wird im vorletzten Beitrag beantwortet, bevor am Ende in einem Aufsatz über Personalmanagement und die Kompetenzen der Prüfer eine Beschreibung des idealen Prüfers anhand zugeschriebener Eigenschaften namhafter Personen aus Wissenschaft, Politik, Literatur, Film und Sport herzhafte zum Schmunzeln einlädt. Die Feststellung, der Bundesrechnungshof braucht hervorragendes Personal, könnte den Weg weisen: Wissenschaft und Praxis profitieren vom Zusammenkommen.

Dr. Enrico Schöbel
Dozent für Volkswirtschaftslehre,
FOM Hochschule für Oekonomie &
Management gGmbH,
Hochschulzentrum Leipzig

Literatur

Lenk, Thomas/Schöbel, Enrico (2013): Möglichkeiten und Grenzen der Evaluierung von Förderprogrammen durch die Rechnungshöfe: Finanzwissenschaftliche Perspektiven zur Verbesserung, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Bd. 39, H. 2, S. 122–136.

Schelker, Mark (2008): Making Auditors Effective: Theory, Evidence, Perspectives, Neue Studien zur Politischen Ökonomie 4, Baden-Baden: Nomos.

⁵ Vgl.: Schöbel (2007, S. 18 ff.)

⁶ Vgl.: Schöbel (2007, S. 24 ff.)

- Schöbel*, Enrico (2007): The German Federal Court of Audit's Observations of and Comments on Tax Administration and Tax Compliance, in: Backhaus, Jürgen G. (Hg.), *Fiscal Sociology: Public Auditing*, *Finanzsoziologie* 2, Frankfurt am Main et al.: Peter Lang, S. 15–36.
- Störring*, Jens Michael (2013): *Die Beratungsfunktion des Bundesrechnungshofes und seines Präsidenten: Historische Entwicklungen, Rechtsgrundlagen und Praxis*, Berlin: Duncker & Humblot.