

## Zur politischen Gestaltungsfunktion des Reichsrechnungshofs in der Weimarer Republik

Gilles, Franz-O.

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Gilles, F.-O. (1989). Zur politischen Gestaltungsfunktion des Reichsrechnungshofs in der Weimarer Republik. In H.-J. Hoffmann-Nowotny (Hrsg.), *Kultur und Gesellschaft: gemeinsamer Kongreß der Deutschen, der Österreichischen und der Schweizerischen Gesellschaft für Soziologie, Zürich 1988 ; Beiträge der Forschungskomitees, Sektionen und Ad-hoc-Gruppen* (S. 763-765). Zürich: Seismo Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-145862>

### Nutzungsbedingungen:

*Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.*

*Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.*

### Terms of use:

*This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.*

*By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.*

## **Zur politischen Gestaltungsfunktion des Reichsrechnungshofs in der Weimarer Republik**

Franz-O. Gilles (Berlin)

1. Davon ausgehend, dass politische Beschlüsse der Umsetzung auf den mittleren und unteren Verwaltungsebenen bedürfen, scheint es sinnvoll, nach der politischen Gestaltungsfunktion der Rechnungshöfe zu fragen als den Institutionen, die die vorhandenen Verwaltungsstrukturen massgeblich mit beeinflusst haben, vor allem dann, wenn solche Strukturen (scheinbar) zur Disposition standen. Demgemäss haben die Rechnungshöfe nach dem Ersten und Zweiten Weltkrieg Einfluss auf den Aufbau und in weiten Teilen sogar auf die Aufgabenstellung bestehender wie neuzuschaffender Verwaltungen genommen. Als allseits anerkannte und neutrale Experten wirkten sie in der Weimarer Zeit durch eine intensive Gutachten- und Beratungstätigkeit auch an politischen Sachverhalten wie etwa der Schuldenproblematik oder der Reichsreform mit. Darüber hinaus hat man aus dem Rechnungshof des Deutschen Reichs heraus sogar insofern politisch gestaltend gewirkt, als man sich an der Ausschaltung des Parlaments bei der Behandlung politisch brisanter und tendenziell systemgefährdender Vorkommnisse beteiligte.

2. Als Reaktion auf die finanziellen Belastungen, denen sich das Deutsche Reich nach dem Ersten Weltkrieg gegenüber sah, wurde auf Initiative des damaligen Finanzministers Erzberger eine grossangelegte Finanzreform durchgeführt, deren wesentliche Merkmale die Verlagerung der Steuerdominanz auf Reichsebene, die Neuordnung des Finanzausgleichs und eine erhebliche Steuerausweitung waren. Ergänzend hierzu wurde 1922 das Haushaltsrecht einschliesslich der öffentlichen Finanzkontrolle reformiert, wobei man sich an einem 1911 vorgelegten Entwurf orientierte, der zwar auf eine Effektivierung der Finanzverwaltung zielte, das Parlament jedoch weitgehend ignorierte. Hieraus ergab sich das Paradox, dass ein für ein halbabsolutistisches Regierungssystem konzipiertes Gesetz den finanzrechtlichen Rahmen für eine parlamentarisch legitimierte Exekutive bildete. Die Reichshaushaltsordnung trug damit wesentlich zur Machtsteigerung der Bürokratie auf Kosten des Parlaments bei. In dem sich hierin dokumentierenden Verfall der parlamentarischen Kontrolle der Regierung sieht Karl Dietrich Bracher eine wesentliche Ursache für die Auflösung der Weimarer Republik.

3. Der eingeschränkten Machtfülle des Reichstages entsprach eine weitgehende Parlamentsferne der obersten Finanzkontrollbehörde, die in einer aus dem Kaiserreich überkommenen obrigkeitsstaatlichen Position verharrte. Die nur dem Gesetz unterworfenen kollegialisch verfassten Behörde hielt sich, ihrem tradierten Selbstverständnis einer fachkundigen auf Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit pochenden apolitischen Institution entsprechend, bei politisch brisanten Themen merklich zurück bzw. widmete sich ihnen erst dann, wenn man sie förmlich darauf stiess,

oder aber man beteiligte sich an der Beseitigung von Missständen, wobei jedoch das Parlament des öfteren ausgeschaltet wurde - hierzu einige Beispiele:

- Die Berichte des Rechnungshofs waren für die "Reparationsgläubigermächte" mehrfach Anlass zu massiver Kritik an der Reichsregierung, weshalb die Finanzkontrolleure Anfang der dreissiger Jahre unter massiven innenpolitischen Druck gerieten, dem sie insoweit nachgaben, als entsprechende Beanstandungen zukünftig informell geregelt werden sollten.
- Einige Jahre zuvor war der Rechnungshof in die Bewältigung der als "Lohmann-Skandal" bekanntgewordenen illegalen Finanzierungspraktiken der Reichswehr involviert. Auf Empfehlung des mit der Untersuchung der Affäre beauftragten Rechnungshof-Präsidenten Saemisch wurde für die Kontrolle der geheimen Verteidigungsausgaben unter Ausschaltung des Parlaments ein "Mitprüfungsausschuss", bestehend aus Vertretern des Wehr- und des Finanzressorts sowie des Rechnungshofs, eingerichtet, wobei die fragwürdigen Finanzierungspraktiken jedoch grossenteils beibehalten wurden.
- Im Zusammenhang mit dem sogenannten "Osthilfe-Skandal", der sich aus den Ende der zwanziger Jahre aufgenommenen Subventionen notleidender Bauern in den östlichen Reichsgebieten entwickelte und in einem undurchsichtigen Korruptionsgestrüpp mündete, hatte sich der Rechnungshof mit Kritik merklich zurückgehalten. Erst als der Reichstag am 25. Januar 1933 auf eine gründliche Prüfung drängte, verstärkte die Kontrollbehörde ihre Bemühungen und legte im November des gleichen Jahres eine entsprechende Denkschrift vor, die aufgrund der zwischenzeitlich erfolgten Machtübernahme durch die Nationalsozialisten jedoch keinen echten Adressaten mehr hatte.

4. Die "Regierungsnähe" des Rechnungshofs zeigte sich auch auf Gebieten, auf denen die Prüfbehörde meist in der Person ihres langjährigen Präsidenten Saemisch agierte. Dies gilt vor allem für die Funktion des Reichssparkommissars, dessen Arbeit hohes Ansehen genoss und der vom Reichstag gerne als "Service-Einrichtung" genutzt worden wäre, was Saemisch jedoch stets ablehnte. Die Aufgabe war ihm im November 1922 im Zusammenhang mit den Einsparungsbestrebungen der Regierung übertragen worden. Dabei erhielt er weitgehende Befugnisse zur Überprüfung der ministerialen Haushalte und wurde an der Aufstellung des Gesamtetats beteiligt. 1927 wurde sein Betätigungsfeld auf die Länder und Kommunen ausgeweitet und ihm eine konsultative Teilnahme an den Sitzungen des Reichskabinetts eingeräumt. Ausserdem übernahm Saemisch den Vorsitz der "Verwaltungsabbau-Kommission", sowie im Reichsschuldenausschuss und schliesslich im Aufsichtsrat der Revisions- und Treuhand AG. Nicht zuletzt diese Kompetenzanhäufung dürfte Bracher zu der Einschätzung veranlasst haben, die Staatsbürokratie, allen voran der Rechnungshof, habe sich weitgehend die Haushaltsaufstellung an Kabinett und Parlament vorbei angeeignet. Zwischen 1929 und

1933 legte der Reichssparkommissar 440 Gutachten und gutachterliche Äusserungen vor, die in Einzelfällen noch Jahrzehnte später als Grundlage für entsprechende Reformmassnahmen dienten.

5. Nach der nationalsozialistischen "Machtergreifung" kam es zu teilweise gravierenden Änderungen hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Stellung sowie der inneren Organisation des Rechnungshofs. Erwähnt seien hier lediglich die Übertragung der Budgetentlastung auf die Regierung, die Schwächung des Kollegialprinzips durch die Einführung des "Führerprinzips" bei der Kontrollbehörde und die reichsweite Zentralisierung der Finanzkontrolle. Die faktische Arbeit scheint durch diese Änderungen zunächst wenig tangiert worden zu sein. Vor allem die Gutachten- und Beratungstätigkeit wurde in kaum vermindertem Umfang weitergeführt; so wurden von 1934 bis 1939 336 Gutachten bzw. Stellungnahmen vorgelegt, die nach allgemeiner Einschätzung den vorherigen in keiner Weise nachstanden.

Resümierend kann festgehalten werden, dass weder die staatspolitischen und verfassungsrechtlichen Brüche von 1919 noch die von 1933 das Selbstverständnis dieser Institution gravierend beeinträchtigt haben. Eine Demokratisierung der Rechnungshöfe im Sinne einer Annäherung oder gar Stützung des parlamentarischen Systems gab es nach 1919 nicht. Auch die Änderungen nach 1933 scheinen weitgehend im Sinne des Prüfkollegiums gewesen zu sein, wohingegen die Abschaffung der parlamentarischen Budgetkontrolle eher mit Gleichmut hingenommen wurde.

### **Zur Kontinuität der öffentlichen Finanzkontrolle im NS-Staat und in der Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland**

Rainer Weinert (Berlin)

1. Bereits Rudolph Goldscheid hat die Bedeutung finanzgeschichtlicher Erkenntnisse für eine Soziologie des Finanz- und Steuerstaates erkannt. Zureichend sind diese Zusammenhänge unserer Meinung nach nur durch eine soziologische Behandlung der Finanzgeschichte und nicht, wie das derzeit noch der Fall ist, durch die Zeitgeschichte, die überwiegend deskriptiv-chronologisch argumentiert oder die Rechtswissenschaft, die sich auf die Dimension der formalen Funktionszuweisung beschränkt, darzustellen.

2. Für die Entwicklung des Haushaltsrechts nach 1933 ist charakteristisch, dass es Hitler verstand, sich der Autorität führender konservativer Finanzpolitiker, wie Schwerin von Krosigk, Popitz, aber auch des Rechnungshof-Präsidenten Saemisch zu bedienen, während gleichzeitig ein spezifischer nationalsozialistischer Einfluss gerade im Haushaltsrecht feststellbar ist, z.B. durch die Ausschaltung der parlamentarischen Budgetkontrolle, Einführung des "Führerprinzips" in den kollegial verfassten Rechnungshof (RH) und vor allem durch den Kabinettsbeschluss vom 4. April 1933, durch den die Finanzkontrolle des RH im Bereich der Wehr-