

# Inhaltsverzeichnis

## *Erster Teil*

<b>Einleitung und Gang der Untersuchung</b>	15
---	----

## *Zweiter Teil*

<b>Die beratende Funktion der Finanzkontrolle von ihren Anfängen im 19. Jahrhundert bis zur Finanzrechtsreform im Jahr 1970</b>	20
---	----

§ 1 Die Anfänge beratender Finanzkontrolle	20
A. Die ersten unabhängigen Rechnungskontrollbehörden	20
B. Die Normierung der Beratungsfunktion der Finanzkontrolle	25
§ 2 Die beratende Funktion der Finanzkontrolle in der Weimarer Republik	29
A. Gesetzliche Grundlagen	29
B. Der Reichssparkommissar als Beratungsinstanz	32
I. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen	32
II. Der Reichskommissar für die Vereinfachung und Vereinheitlichung der Reichsverwaltung	34
III. Der Präsident des Reichsrechnungshofes als Reichssparkommissar	35
1. Der Beschluss des Reichskabinetts zur Einsetzung eines Sparbeauftragten (1922)	35
2. Festigung und Ausbau der Kompetenzen (1923/24)	39
3. Die Zukunft des Reichssparkommissars in der Diskussion (1926)	44
4. Der Vorschlag zur gesetzlichen Normierung der Tätigkeit des Reichssparkommissars	51
5. Überlegungen zur Verschmelzung der Tätigkeiten von Reichssparkommissariat und Reichsrechnungshof (1930/31)	57
§ 3 Die beratende Funktion der Finanzkontrolle zur Zeit des Nationalsozialismus	60
A. Erste Auswirkungen der Diktatur auf die Finanzkontrolle	60
B. Die Zweite Novelle der Reichshaushaltsordnung und das Ende des Reichssparkommissars (1934)	62
C. Die Präsidialabteilung als Beratungsinstanz	67

D.	Entwicklungen nach dem Präsidentenwechsel bis zum Kriegsende (1938–1945) .....	70
§ 4	Der Wiederaufbau der Finanzkontrolle in der Nachkriegszeit .....	72
A.	Die Rechnungshöfe in den Besatzungszonen .....	72
B.	Die beratende Finanzkontrolle im Vereinigten Wirtschaftsgebiet .....	73
§ 5	Die beratende Funktion der Finanzkontrolle in den ersten Jahren der Bundesrepublik Deutschland .....	76
A.	Der Bundesrechnungshof als Beratungsinstanz .....	78
I.	Rechnungsprüfung im Grundgesetz .....	78
II.	Beratungsmöglichkeiten nach der Reichshaushaltsordnung und dem Bundesrechnungshofgesetz .....	79
B.	Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) als Beratungsinstanz (1952–1964) .....	85
I.	Die Anfänge des BWV (1952–1957) .....	85
1.	Forderungen nach einem Bundessparkommissar .....	85
2.	Debatte im Bundestag zur Einsetzung eines Sparbeauftragten .....	85
3.	Vorbereitungen der Bundesregierung und des Bundestages zur Einsetzung eines BWV .....	86
a)	Der Entwurf des Bundesfinanzministeriums .....	87
b)	Die Bedenken des Bundesrechnungshofpräsidenten gegen einen BWV .....	92
c)	Die Mitwirkung des Bundestages .....	93
4.	Hindernisse bis zur Einsetzung des BWV .....	96
5.	Von der Beauftragung ad personam zur Verbindung kraft Amtes .....	98
a)	Josef Mayer als erster BWV .....	98
b)	Die kurze Amtszeit des Präsidenten Heinz Maria Oeftering .....	99
c)	Vorschläge des Bundesfinanzministeriums für eine dauerhafte Verbindung kraft Amtes .....	100
d)	Geänderte Rechtsgrundlage für den BWV .....	100
e)	Guido Hertel als Präsident des Bundesrechnungshofes und BWV .....	102
II.	Die unsichere Zukunft des BWV (1958–1964) .....	109
1.	Der BWV im Konflikt mit der Bundesregierung .....	109
a)	Kritik aus den Bundesministerien .....	109
b)	Empfehlung des Bundesfinanzministeriums zur Aufhebung der Personalunion .....	121
2.	Prüfung der Beibehaltung des BWV .....	124
a)	Prüfauftrag des Kabinetts zur Beibehaltung des BWV ...	124

b)	Diskussionen zwischen den Beteiligten	125
aa)	Besprechungen	125
bb)	Die Forderung des Kabinetts nach einem neuen BWV	128
cc)	Das Rechtsgutachten des Bundesfinanzministeriums	134
dd)	Ein neuer Richtlinienentwurf und vertagte Entscheidungen	138
c)	Zeit der Vakanz	141
d)	Beschluss des Kabinetts zur Trennung der Personalunion	145
III.	Die Sicherung der Struktur des BWV (1964–1969)	149
1.	Ein neuer Präsident im Bundesrechnungshof	149
a)	Volkmar Hopf als Präsident des Bundesrechnungshofes	150
b)	Präsident Hopf auf dem Weg zum BWV	150
aa)	Wunsch des Bundeskanzlers nach einem vorläufigen BWV	151
bb)	Meinungsverschiedenheiten im Bundesfinanzministerium	152
2.	Der Entwurf neuer Richtlinien für den BWV	154
a)	Das Beharren des Präsidenten Hopf auf die Erfüllung seiner Forderungen	155
b)	Die Verabschiedung der neuen Richtlinien	159
3.	Kanzlerwechsel Erhard – Kiesinger	162

### *Dritter Teil*

## **Die Entwicklung der beratenden Tätigkeit der Finanzkontrolle seit der Finanzrechtsreform bis zur Gegenwart (1970–2007)** 165

§ 1	Neue Rechtsgrundlagen für die Beratungstätigkeit durch die große Finanzrechtsreform im Jahr 1970	165
A.	Vorbereitung und Implementierung der Reform	165
B.	Neue verfassungsrechtliche Grundlage für die Beratungstätigkeit	169
I.	Auffassungen in der Literatur zum Umfang der Finanzkontrolle nach Art. 114 Abs. 2 GG	169
II.	Stellungnahme	172
C.	Neue einfachgesetzliche Grundlagen für die Beratungstätigkeit	175
I.	Beratung nach § 88 BHO	176
1.	Verfahren und Form der Beratung nach § 88 Abs. 1 BHO i. V. m. § 90 Nr. 3 und Nr. 4 BHO	181

2.	Verfahren und Form der Beratung nach § 88 Abs. 2 BHO	183
3.	Exkurs – Beratung nach § 88 Abs. 2 und Abs. 3 in den Landeshaushaltsordnungen	184
II.	Beratung nach § 97 Abs. 2 Nr. 4 BHO i. V. m. § 90 Nr. 4 BHO	186
1.	Umfang der Beratung	186
2.	Verfahren und Form	187
III.	Beratung nach § 99 BHO	190
1.	Umfang der Beratung	191
2.	Verfahren und Form	192
3.	Abgrenzung von § 99 BHO zu § 88 Abs. 2 BHO	192
IV.	Beratung nach § 27 Abs. 2 BHO	193
1.	Umfang der Beratung	194
2.	Verfahren und Form	195
V.	Beratung nach § 102 Abs. 3 BHO und § 103 BHO	196
§ 2	Unter neuen Rechtsgrundlagen: Die beratende Tätigkeit der Finanzkontrolle von 1970 bis zur Gegenwart	198
A.	Bekannte Einwände gegen die Beratungstätigkeit (1970–1982)	198
I.	Die Regierung Brandt	199
1.	Prüfauftrag des Kabinetts zur Zukunft des BWV	200
2.	Hans Schäfer als Präsident des Bundesrechnungshofes und BWV	202
II.	Kanzlerwechsel Brandt – Schmidt	206
B.	Konsolidierung der Beratungstätigkeit (1982–2007)	215
I.	Regierungswechsel Schmidt – Kohl	215
II.	Novelle des Bundesrechnungshofgesetzes	216
III.	Heinz Günter Zavelberg als Präsident des Bundesrechnungshofes und BWV	217
1.	Die Neufassung der Richtlinien für den BWV 1986	218
a)	Beratungsziel	220
b)	Beratungsadressaten	221
c)	Rechte des BWV	221
aa)	Recht zur Ablehnung der Aufgabe eines BWV	221
bb)	Beratungsrechte	222
cc)	Informationsrechte	222
dd)	Teilnahmerecht	222
d)	Pflichten des BWV	222
aa)	Unterrichtungspflichten	222
bb)	Zustimmungsvorbehalte	222

cc) Vertraulichkeit .....	223
2. Neue Öffentlichkeitsarbeit: Die BWV-Schriftenreihe .....	223
IV. Präsidentenwechsel .....	224
1. Hedda Meseke als Präsidentin des Bundesrechnungshofes und BWV .....	224
2. Dieter Engels als Präsident des Bundesrechnungshofes und BWV .....	227
a) Die BWV-Servicestelle .....	228
aa) Zweck der BWV-Servicestelle .....	228
bb) Aufbau und Beratungsverfahren .....	229
b) Schwierigkeiten bei der Beteiligung an Gesetzgebungsvor- haben .....	232
V. Überblick über die bisherige Beratungstätigkeit des Bundesrech- nungshofes und des BWV .....	235
1. Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes .....	235
a) Beratungsberichte gem. § 88 Abs. 2 BHO .....	235
b) Beratungsberichte gem. § 99 BHO .....	236
c) Beratung nach § 97 Abs. 2 Nr. 4 BHO .....	237
2. Beratungstätigkeit des BWV .....	238
3. Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen der Beratungstä- tigkeit des Bundesrechnungshofes und des BWV .....	241
a) Beratungsadressaten .....	241
b) Beratungsgegenstände .....	242
c) Beratungsverfahren .....	243
d) Bewertung .....	243
C. Die Diskussion um die rechtlichen Grenzen der Beratungstätigkeit ..	244
I. Die Gefährdung der Unabhängigkeit der Finanzkontrolle .....	244
1. Träger der Unabhängigkeit .....	245
2. Reichweite der Unabhängigkeit .....	245
3. Gefahr der Präjudizierung durch Beratung .....	247
4. Gefährdung der Unabhängigkeit durch verpflichtende Aufträge	249
II. Vereinbarkeit der Beratungsfunktion der Finanzkontrolle mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung .....	252
1. Inhalt und Bedeutung des Gewaltenteilungsgrundsatzes ....	253
2. Stellung des Rechnungshofes im Verfassungsgefüge .....	255
3. Beratungsfunktion der Finanzkontrolle und unzulässige Eingriffe in Kernbereiche staatlicher Gewalt .....	255
a) Politische Finanzkontrolle .....	256

aa) Expansive Auffassung .....	257
bb) Restriktive Auffassung .....	261
b) Stellungnahme .....	265
III. Ergebnis .....	268
 <i>Vierter Teil</i> <b>Resümee</b>	
	270
§ 1 Anfänge und Ausbau (1872 bis 1945) .....	270
§ 2 Wiederbelebung und Infragestellung (1945 bis 1970) .....	275
§ 3 Konsolidierung (1970 bis zur Gegenwart) .....	284
§ 4 Beratung als eigenständige politische Größe und ihre rechtlichen Grenzen .	286
 <b>Thesen</b> .....	 291
<b>Anhang I:</b> Lebenslauf des Reichssparkommissars und der bisherigen Präsidenten des Bundesrechnungshofes .....	294
<b>Anhang II:</b> Richtlinien für den Reichssparkommissar und den BWV .....	304
<b>Literatur und Materialien</b> .....	313
<b>Personenregister</b> .....	342
<b>Sachregister</b> .....	344