

Rede der Präsidentin des Rechnungshofs von Berlin Marion Claßen-Beblo  
anlässlich der Veranstaltung „60 Jahre Rechnungshof von Berlin“  
am 15. Juni 2012



Foto: Landesarchiv Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident des Abgeordnetenhauses,  
sehr geehrter Herr Regierender Bürgermeister,  
sehr geehrte Damen und Herren,  
liebe Kolleginnen und Kollegen!

Ich danke Ihnen, Herr Präsident, und Ihnen Herr Regierender Bürgermeister, für die Ausrichtung dieser Feierstunde zum 60-jährigen Jubiläum des Rechnungshofes und die von Ihnen damit zum Ausdruck gebrachte Wertschätzung für unsere Arbeit und unsere Institution.

Der Rechnungshof von Berlin blickte am 5. Juni 2012 auf ein 60-jähriges Bestehen zurück. Dies ist ein schöner Anlass, die Bedeutung einer unabhängigen Finanzkontrolle für Staat und Gesellschaft zu reflektieren und zu würdigen.

Worin aber liegt für den Rechnungshof von Berlin die Bedeutung dieser Feierstunde über die Tatsache seines 60-jährigen Bestehens hinaus?

Aus der Sicht des Rechnungshofs besteht sie vielleicht darin, gegenüber der Öffentlichkeit zum Ausdruck zu bringen, dass es in unserem Gemeinwesen eine Institution gibt, der bewusst (leider?) nicht die Macht gegeben ist, ihre Entscheidungen um- und durch zu setzen, sondern die ihre Macht allein daraus schöpft, dass sie andere überzeugt

- durch Sorgfalt ihrer Arbeit,
- durch die Ernsthaftigkeit ihrer Bemühungen,
- durch die Klarheit der Sprache und vor allen Dingen
- durch die Unabhängigkeit in der Sache und im Verfahren.

Das ist nicht selbstverständlich. In einer Gesellschaft, die machtpolitisch geprägt ist und die immer nach dem Machtpromotor fragt, ist eine Institution ohne Weisungs- und Umsetzungsmacht ein Phänomen eigener Art (Ritter ohne Schwert). Wenn diese Institution gleichwohl ernst genommen und – wie es bei meinen Vorrednern zum Ausdruck gekommen ist – wertgeschätzt wird, wenn sie Maßstäbe liefert für das öffentliche Handeln und wenn die Prüfungsergebnisse in der Regel zu angemahnten Veränderungen im Verwaltungshandeln führen, dann spricht dies für ein funktionierendes demokratisches System. Und das ist es vielleicht auch, was mit dieser Feierstunde zum Ausdruck kommt.

Zur Historie:

Am 5. Juni 1952 hat der Rechnungshof seine Prüfungstätigkeit als unabhängiges Organ der Finanzkontrolle in Berlin aufgenommen. Der Entstehungsprozess des Rechnungshofes von Berlin war nicht einfach. Er verlief nicht ohne Komplikationen, und die Struktur und die rechtliche Ausgestaltung unserer

Institution - so wie heute ist - wurde ganz wesentlich durch die historische Situation in der Folge der Spaltung Berlins 1948 bestimmt.

Auf der Basis der im April 1948 beschlossenen Verfassung von Berlin, deren Inkrafttreten an der Zuspitzung des Ost-West-Konflikts und an dem Zerbrechen der Viermächteverwaltung scheiterte, gab es den Entwurf für ein erstes Rechnungshofgesetz. Dieses wurde 1949 noch von der geteilten Stadtverordnetenversammlung – das erste Abgeordnetenhaus wurde bekanntlich erst 1950 gewählt – beschlossen. Hiernach sollte der Rechnungshof als eine der Exekutive zugeordnete Präsidialbehörde, mit hierarchischer Struktur und einer Unterstellung des Präsidenten unter die Dienstaufsicht des Regierenden Bürgermeisters von Berlin ausgestaltet werden.

Die drei – nach dem Auszug des russischen Vertreters – in der Alliierten Kommandantura verbliebenen westlichen Alliierten präferierten allerdings für Berlin ein anderes Modell der externen Finanzkontrolle: nämlich das angelsächsische Modell.

Dieses geht von einer unabhängigen, nur dem Gesetz unterworfenen und in einer kollegial entscheidenden Struktur der externen Finanzkontrolle aus. Die Alliierten akzeptierten den Entwurf der Stadtverordnetenversammlung nicht und verweigerten ihm die Genehmigung.

Etwa parallel zu dieser Entwicklung verlief – Anfang 1950 – der Prozess zur Einrichtung eines Rechnungshofes auf Bundesebene. Der Gesetzentwurf über die Errichtung eines Bundesrechnungshofes zeigte, dass auch hier das angelsächsische Modell einer unabhängigen Kollegialbehörde verfolgt wurde.

Insgesamt führten die Spaltung der Stadt, die Präzisierung der Aufgabenstellung durch die Alliierte Kommandantura und das Inkrafttreten der neuen Verfassung von Berlin am 1. Oktober 1950 dazu, dass erst im Jahr 1951 das Gesetz über den Rechnungshof von Berlin verabschiedet wurde. Der Rechnungshof ist hiernach eine unabhängige, nur dem Gesetz unterworfenen oberste Landesbehörde, deren Mitglieder richterliche Unabhängigkeit genießen.

Mit der Errichtung des Berliner Rechnungshofes wurde für Berlin ein weiteres Element zur Erreichung des Status eines vollwertigen Bundeslandes implementiert; ein Ziel, das – wie wir alle wissen – bis zur Wiedervereinigung nicht wirklich erreicht worden ist.

Dieses Gesetz wies dem Rechnungshof zahlreiche Aufgaben zu, neben der Prüfung der Jahresrechnung vor allem auch Ordnungsmäßigkeitsprüfungen. Hinzu kamen aber auch Prüfungszuständigkeiten, die man aus heutiger Sicht so früh noch nicht erwartet hätte, z. B.:

- „die Prüfung der Betätigung Berlins ... als Aktionär oder Gesellschafter“,
- die Ermächtigung zur Kontrolle, ob „die öffentlichen Betriebe...nach neuzeitlichen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit geführt werden“,
- den Auftrag zur Untersuchung, ob „Einrichtungen ... ohne Gefährdung des Verwaltungszwecks hätten eingeschränkt ...werden können“  
(Staatsaufgabenkritik).

Die Rahmenbedingungen der Kontrolle durch den Rechnungshof haben sich seit dieser Zeit immer wieder und auch erheblich verändert:

In den 50er Jahren nahmen die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit von Ein- und Auszahlungen sowie die Gewährleistung der Kassensicherheit durch unvorhergesehene Kontrollen einen breiten Raum ein. Durch die Einführung der elektronischen Datenverarbeitung und des bargeldlosen Zahlungsverkehrs wurde ein erheblicher Teil der Prüfungsarbeit obsolet, andere neue Aufgaben kamen hinzu. Ende der 60er Jahre und Anfang der 70er Jahre gab es ein verändertes Verständnis der staatlichen Finanzwirtschaft und eine grundlegende Reform des Haushaltsrechts. Prüfungen der Wirtschaftlichkeit und Organisationseffizienz des Verwaltungshandelns nahmen an Stellenwert zu. Seit Beginn der 90er Jahre wurde in Anbetracht der zunehmenden Schuldenaufnahme das Thema der finanzwirtschaftlichen Konsolidierung in den Blick genommen. Dieses Thema hat bis heute nicht an Aktualität verloren! Heute müssen wir die Einhaltung der

Schuldenbremse – darauf komme ich gleich noch zu sprechen – verstärkt beobachten.

Sehr prägnant und eindrucksvoll hat für mich das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur Abgrenzung der Kompetenzen des Bundesrechnungshofes zu den Landesrechnungshöfen im Zusammenhang mit dem Zukunftsinvestitionsgesetz die Veränderungen in den Aufgaben der Rechnungshöfe deutlich gemacht. Es hat ausgeführt, dass sich in den letzten Jahrzehnten ein Wandel der Rechnungshofkontrolle vollzogen hat,

- „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 ; (aufgrund von Prüfungen)
- „von der Vergangenheit- zur Zukunftsorientierung des Prüfungsauftrages;
- von der punktuellen zur prozesshaften Kritik.“

Die vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 7. September 2010 festgestellten Tendenzen in der Entwicklung der Rechnungshofkontrolle sind - und sollten es auch sein - Programmsatz und Ziel für unsere Arbeit.

Wo stehen wir heute? Zwei Gedanken:

Im Kontext der sich wandelnden Aufgaben habe ich bereits erwähnt, dass im Fokus der Rechnungshöfe – und natürlich auch unseres Hauses – das Thema Konsolidierung und Einhaltung der sog. Schuldenbremse stehen muss. Der zunehmende Schuldenstand führt dazu, dass die Handlungsfähigkeit des Landes abnimmt. Mit der Einführung der neuen Schuldenregel im Grundgesetz

hat der Bundesgesetzgeber die Weichen neu gestellt. Eine weitgehend ungebremste Kreditaufnahme – wie in der Vergangenheit – wird es für Bund und Länder nicht mehr geben. Wie wir wissen, wurde im Grundgesetz 2009 die neue Schuldenregel verankert. Die Bundesländer müssen ihre Haushalte ab 2020 grundsätzlich ohne neue Kredite ausgleichen. Der Senat sieht – im Gegensatz zu den meisten anderen Bundesländern – bisher keine Veranlassung für eine zügige Umsetzung der neuen Schuldenregel in das Landesrecht. Der Rechnungshof hat dem gegenüber – wir haben gerade den neuen Jahresbericht veröffentlicht – immer wieder gefordert, dass auch in Berlin die neue Schuldenregelung in der Landesverfassung verankert werden muss.

Warum?

Mit der neuen Schuldenregel ist ein Paradigmenwechsel in der Politik verbunden. Er bedeutet die Aufgabe der jahrzehntelangen Praxis, aktuelle Bedürfnisse zu Lasten künftiger Generationen zu befriedigen. Der Rechnungshof will hier nicht einer uneingeschränkten Sparwut das Wort reden, aber schuldenfinanzierte Investitionen und Ausgaben sollten im Sinne von Nachhaltigkeit ganz weitgehend dazu dienen, dass auch künftige Generationen die Früchte davon tragen. Deshalb muss das Bewusstsein bei allen politisch Verantwortlichen und vor allem auch bei dem Bürger, (der gern Wohltaten in Anspruch nimmt) dafür geschärft werden, dass es nur in engen Grenzen Finanzierungsmöglichkeiten für Neues gibt. Hierzu bedarf es eines allgemeinen Konsenses. Die erforderliche breite Zustimmung in der Gesellschaft wird normativ am besten durch eine Regelung in der Verfassung repräsentiert und mit verfassungsändernder Zweidrittel- Mehrheit geschützt.

Verfassungsregelungen sind ein Instrument, um überragend wichtige Rechtsgüter, Werte und Interessen zu schützen. Dieser Konsens muss auch legislaturübergreifend sein, um die erforderliche Kontinuität und den langen Atem in der Finanzpolitik zu unterstützen. Sehr viele andere Bundesländer sind diesen Weg bereits gegangen.

Hinzu kommt ein weiterer Aspekt: die Zuständigkeit des Berliner Verfassungsgerichts sollte gesichert sein, wenn es um die Frage geht, ob

Aushöhlungs- oder Umgehungstatbestände eine verfassungsgerichtliche Prüfung der Einhaltung der Schuldenbremse erforderlich machen. Die Rechnungshöfe aller Länder warnen davor, die Schuldenbremse zu umgehen oder auszuhöhlen, z. B. durch die Verlagerung öffentlicher Kreditaufnahmen auf landeseigene Unternehmen.

Zu einer weiteren Fragestellung im Zusammenhang mit dem Wandel der Aufgaben:

Darf der Rechnungshof politisch sein?

Seit die Rechnungshöfe im Rahmen ihrer Kontrolltätigkeit verstärkt den Maßstab der Wirtschaftlichkeit (§ 7 LHO) anlegen, werden sie gelegentlich dafür kritisiert, dass sie sich „politische Entscheidungen“ anmaßen, für die allein Verwaltung und Parlament zuständig seien. Natürlich führt die Anwendung des Maßstabes der Wirtschaftlichkeit dazu, dass der Rechnungshof danach fragt, ob die Verausgabung von Mitteln und Aufwendungen, die vorgenommen wurden, ihren Nutzen „wert“ waren, bzw. ob die Maßnahmen erforderlich und angemessen waren. Dabei kommt es naturgemäß zu Wertungen, die nicht immer von allen Beteiligten geteilt werden. Herr Regierender Bürgermeister hat als ein Beispiel den Beitrag in unserem Jahresbericht zur Vergütung der angestellten Lehrer in Berlin angesprochen. Dieser Beitrag hat durchaus Kritik erfahren und auch den Vorwurf der politischen Anmaßung hinnehmen müssen. Eines ist klar, selbstverständlich ist es Sache von Parlament und Regierung politische Entscheidungen zu treffen. Ein Eingriff in die Hoheit dieser Kompetenzen durch unsere Arbeit kommt schon deshalb nicht in Betracht, weil der Rechnungshof keine Entscheidungen trifft. Vielmehr informiert der Rechnungshof aufgrund sorgfältiger Prüfung und Recherche das Abgeordnetenhaus, den Senat und die Öffentlichkeit, und er berät auch die Verwaltungen für zukünftiges Verwaltungshandeln aufgrund seiner Prüfungen. Selbstverständlich lässt sich aber bei der Prüfung der Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen nicht ausschließen, dass der Rechnungshof Kritik äußert, die politische Auswirkungen hat oder haben kann. Das ist aber genau ist mit seiner Aufgabe vermacht. Der Rechnungshof würde auch seiner Funktion als „Impulsgeber“ (Begriff von

Kisker) nicht gerecht werden können, wenn er ständig ängstlich darauf achten müsste, ob er die Grenzen zwischen Rechts- und Wirtschaftlichkeitskontrolle und politischer Kontrolle einhält. Deshalb gibt es keine unpolitische Finanzkontrolle, und es gibt auch keine unpolitischen Prüfungsgegenstände. Dennoch will ich ganz deutlich klarstellen: Der Rechnungshof legt nur die vom Staat selbst gesetzten Maßstäbe (§ 7 LHO) zugrunde, und er achtet den politischen Gehalt und die spezifische und eigenständige Entscheidungsverantwortung von Regierung und Parlament in seiner Prüfungsplanung, in seiner Prüfungsdurchführung und auch in der Darstellung seiner Prüfungsergebnisse. Mit anderen Worten: Wir halten uns an eine gewisse Selbstbeschränkung und Einordnung in das größere Ganze der Stadt.

Insgesamt hat sich im Laufe der gesamten Entwicklung der Rechnungshofkontrolle gezeigt, dass ohne eine funktionierende externe Finanzkontrolle ein wesentlicher Pfeiler im Staatsgefüge fehlen würde. Wichtig ist allerdings dabei und das muss der Rechnungshof sich immer vor Augen halten, dass die Kontrolle den aktuellen Anforderungen gerecht wird. Sie muss offen sein für Reformen – auch bei sich selbst – um die staatspolitischen Funktionen auch in der Zukunft erfüllen zu können.

Der Rechnungshof von Berlin ist bestrebt, diese Anforderungen zu erfüllen und diesen Weg auch in der Zukunft zu gehen. Ziel ist es dabei, gemeinsam mit Ihnen, dem Parlament und dem Senat, im Interesse des Landes Berlin eine bestmögliche Verwendung der finanziellen und personellen Ressourcen zu erreichen.

Für die hier anwesenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Rechnungshofs eingeschlossen das Kollegium, möchte ich Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, und Ihnen, sehr geehrter Herr Regierender Bürgermeister, für Ihre bisherige Unterstützung unserer Arbeit danken. Ich bitte Sie, das Vertrauen in die Institution Rechnungshof auch in Zukunft zu bewahren, und ich bin sicher, dass wir im Bewusstsein unserer dienenden Funktion für das Land Berlin das nächste Jahrzehnt selbstbewusst angehen können.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.