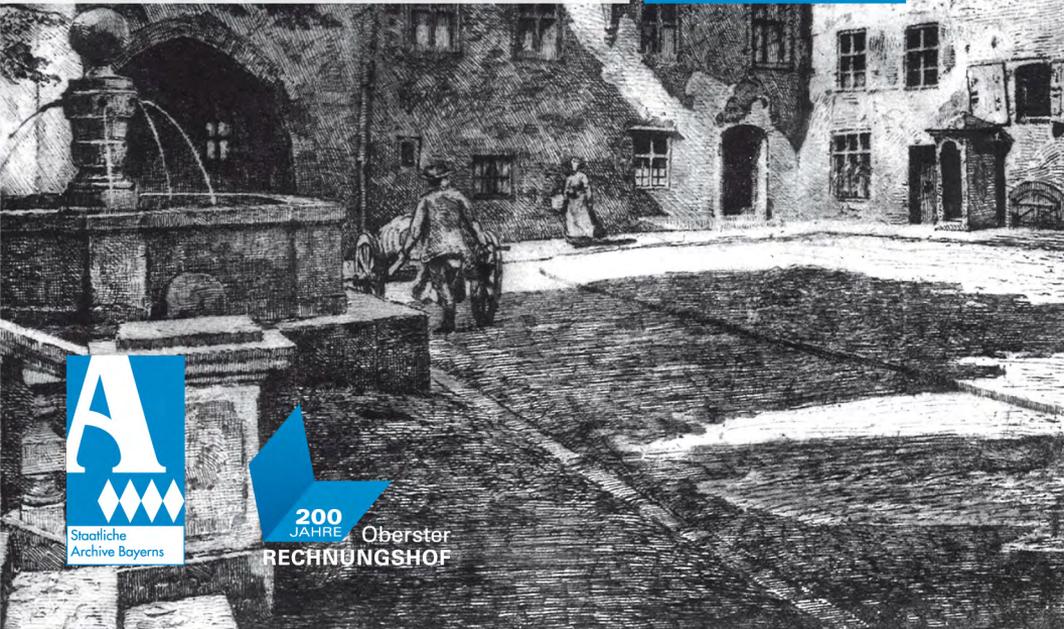


MIT UNS MUSS MAN RECHNEN!

200 Jahre Bayerischer  
Oberster Rechnungshof

Eine Ausstellung  
des Bayerischen  
Hauptstaatsarchivs



Staatliche  
Archive Bayerns



200  
JAHRE

Oberster  
RECHNUNGSHOF

Mit uns muss man rechnen!  
200 Jahre Bayerischer Oberster Rechnungshof



Staatliche Archive Bayerns  
Kleine Ausstellungen

Nr. 38

# Mit uns muss man rechnen! 200 Jahre Bayerischer Oberster Rechnungshof

Eine Ausstellung des Bayerischen Hauptstaatsarchivs



München 2012

Staatliche Archive Bayerns – Kleine Ausstellungen  
hrsg. von der Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns

Schriftleitung: Christian Kruse  
Redaktionelle Mitarbeit: Claudia Pollach

Nr. 38: Mit uns muss man rechnen! 200 Jahre Bayerischer Oberster Rechnungshof. Eine Ausstellung des Bayerischen Hauptstaatsarchivs

Bayerischer Landtag, 15. Oktober bis 9. November 2012

Überarbeitung und Ergänzung der Ausstellung von Renate Herget

Der Band fußt auf einer Ausstellung des Vorbereitungsdienstes 2003/05 für den höheren Archivdienst der Bayerischen Archivschule (Daniel Burger, Ulrike Hofmann, Rainer Jedlitschka, Joachim Kemper, Genoveva Rausch, Georg J. Wolf, Susanne Wolf) unter Leitung von Michael Stephan.

Umschlag: Das Titelmotiv „Alter Hof in München“ ist eine Radierung aus dem Jahr 1908 von Otto Ferdinand Probst (1863–1923) und stammt aus Privatbesitz. Der Alte Hof war der erste Dienstsitz des Bayerischen Obersten Rechnungshofes.

© Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns, München 2012

Satz und Layout: Karin Hagendorn

Umschlaggestaltung: CUBE werbeagentur gmbh, Landwehrstr. 64a,  
80336 München, Tel. 089 / 2421130, [www.cubewerbeagentur.de](http://www.cubewerbeagentur.de)

Druck: Verlagsdruckerei Schmidt GmbH, 91413 Neustadt a.d. Aisch

ISSN 1434-9868

ISBN 978-3-938831-40-3

# Inhalt

Zum Geleit <i>von Margit Ksoll-Marcon</i> .....	7
Grußwort <i>von Heinz Fischer-Heidlberger</i> .....	9
Erste Ansätze zu einer Finanzkontrolle im Spätmittelalter und in der frühen Neuzeit <i>von Joachim Kemper</i> .....	12
Landesherr und Landschaft im Kampf um die Steuern. Die Anfänge der externen Finanzkontrolle in Bayern <i>von Daniel Burger</i> .....	28
Die Zerrüttung der Staatsfinanzen im Kurfürstentum Bayern im 18. Jahrhundert <i>von Genoveva Rausch</i> .....	46
Erste Schritte zur Ordnung der Staatsfinanzen im jungen Königreich Bayern <i>von Susanne Wolf</i> .....	60
Gehilfen des Königs oder Getreue des Parlaments? Der Oberste Rechnungshof auf dem Weg zur unabhängigen Finanzkontrolle <i>von Georg J. Wolf</i> .....	78
Der Oberste Rechnungshof: vom Gängelband des Finanz- ministeriums zur obersten Staatsbehörde. Finanzkontrolle zwischen Demokratie und Diktatur <i>von Ulrike Hofmann</i> .....	94
Gewissen der Verwaltung und Treuhänder der Steuerzahler. Der Bayerische Oberste Rechnungshof heute <i>von Rainer Jedlitschka</i> .....	111

## **Bildnachweise**

Bayerischer Oberster Rechnungshof

Bayerisches Hauptstaatsarchiv

Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Abt. III Geheimes Hausarchiv

Bayerisches Landesamt für Denkmalpflege, Bildarchiv

nelcartoons.de

Privatbesitz

Staatsarchiv München

Stadtarchiv München, Historisches Bildarchiv

vbw-Vereinigung der bayerischen Wirtschaft

## Zum Geleit

Zu Beginn des 19. Jahrhunderts, in einer Zeit des Umbruchs in Mitteleuropa, wurde Bayern nacheinander in sieben europäische Kriege hineingezogen, und war selbst Schauplatz von vier von ihnen. Die Kriegsausgaben, die Übernahme der Schulden der durch die Mediatisierung und Säkularisation an Bayern gekommenen Territorien führten zu einem dramatischen Anstieg der bereits vorhandenen Schuldenlast. Es galt einen Staatsbankrott zu verhindern. Zu den umfassenden Reformen König Max' I. Joseph und seines Ministers Maximilian Graf von Montgelas gehörte eine Neuorganisation der gesamten Finanzverwaltung. Zur Sanierung der Staatsfinanzen sollte auch die Kontrolle des staatlichen Rechnungswesens beitragen. Zu diesem Zweck wurde mit Verordnung vom 20. Oktober 1812 der Oberste Rechnungshof für die gesamte Rechnungsrevision geschaffen, die dadurch im neuen Bayern gleichzeitig auch vereinheitlicht wurde. In den 200 Jahren seines Bestehens hat sich die Stellung des Obersten Rechnungshofes nicht nur gefestigt, sein Aufgabenspektrum wurde auch erheblich erweitert.

Die Staatlichen Archive Bayerns verwahren zu allen Verwaltungsbereichen einmalige historische Quellen. Zu ihren gesetzlich festgelegten Aufgaben gehört neben der Verwahrung, Sicherung, Erhaltung, Erschließung und Bereitstellung der schriftlichen Überlieferung auch deren Auswertung als Teil der historisch-politischen Bildungsarbeit. Diese erfolgt u.a. durch Ausstellungen. Die Referendarinnen und Referendare des Vorbereitungsdienstes für den höheren Archivdienst 2003–2005 erarbeiteten im Rahmen ihrer Ausbildung an der Bayerischen Archivschule eine Ausstellung zur staatlichen Finanzkontrolle in Bayern vom Mittelalter bis zur Gegenwart. Die Thematik ging damals auf eine Anregung des Obersten Rechnungshofes zurück. Es ist uns nicht zuletzt deshalb eine große Freude, anlässlich des 200-jährigen Jubiläums des Bayerischen Obersten Rechnungshofes Teile dieser Ausstellung, die bis

in die jüngste Vergangenheit fortgeführt wurde, noch einmal zu zeigen. Die Staatlichen Archive Bayerns gratulieren dem Bayerischen Obersten Rechnungshof zu seinem Jubiläum und wünschen ihm weiterhin erfolgreiches Arbeiten zum Wohle Bayerns.

Dr. Margit Ksoll-Marcon  
Generaldirektorin der Staatlichen Archive

## Grußwort

Vor 200 Jahren, am 20. Oktober 1812, gründete König Max I. Joseph den Bayerischen Obersten Rechnungshof (ORH) – ein Jubiläum, das uns sehr stolz macht. Und wir befinden uns damit in guter Gesellschaft: Auch das „Statistisch-topographische Bureau“ (heute: Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung), die Bezirksregierungen, die Versicherungskammer Bayern oder das Landesjustizprüfungsamt haben erst kürzlich ihren zweihundertsten Geburtstag gefeiert. Wie im Übrigen auch die Institution „Bayerischer Biergarten“ oder der Alte Botanische Garten in München.

Diese Häufung an Jubiläen ist natürlich kein Zufall, sondern Ausdruck der besonderen Nachhaltigkeit, mit welcher der damalige König und sein wichtigster Minister, Graf Montgelas, den bayerischen Staat reformierten und neu organisierten. Das junge Königreich Bayern war erst 1806 aus dem Kurfürstentum Bayern und einigen weiteren Gebieten hervorgegangen und sah sich vor große Herausforderungen gestellt. Die Verwaltung war zersplittert und ineffizient, die Armee hatte an der Seite Napoleons im Russlandfeldzug fürchterliche Verluste erleiden müssen, das Land war von den Jahren der napoleonischen Kriege ausgezehrt und der Staat bankrott. Grundlegende Reformen zur Neuorganisation des Staates waren notwendig – und König Max I. Joseph und Graf Montgelas erkannten das. Viele ihrer damaligen Maßnahmen zeugen bis heute von dem Bemühen, Übersicht zu gewinnen über die bestehenden Verhältnisse, seien es Informationen über das Land, die Ausbildung des Rechtswesens, die sozialen Verhältnisse – oder eben die finanzielle Lage. Diese Übersicht ist die notwendige (aber keineswegs die einzige!) Grundlage für effizientes staatliches Handeln.

Der ORH ist also nur eine von vielen Einrichtungen, die damals ins Leben gerufen wurden und sich bis heute bewähren. Aber er steht in besonderer Weise exemplarisch für eine traditionsreiche

Behörde, die sich mit den an sie gestellten Anforderungen gewandelt hat.

Die Aufgabe des ORH bestand zu Beginn vor allem darin, einen Überblick über die Haushaltslage zu gewinnen und die ordnungsgemäße Rechnungsführung zu kontrollieren. Dadurch wurde die nötige Transparenz geschaffen, um ein wirtschaftliches staatliches Handeln zu ermöglichen. Zugleich – und auch das wird König Max I. Joseph sicherlich im Auge gehabt haben – schafft eine solche Transparenz und Kontrolle Vertrauen bei potenziellen Kreditgebern und erweitert damit den finanziellen Handlungsspielraum; ein auch heute noch durchaus aktueller Gesichtspunkt.

Die Aufgaben des ORH haben sich über die vergangenen zweihundert Jahre beträchtlich erweitert. Seine Stellung wurde mehrfach gestärkt. Und seine Adressaten haben sich verschoben, von der Regierung hin zum Parlament. Heute prüfen wir nicht nur die Ordnungsmäßigkeit der Rechnungslegung, sondern vor allem die Wirtschaftlichkeit des staatlichen Handelns – und dies in einem sehr weit verstandenen Sinne. Unsere Berichte dienen dem Bayerischen Landtag als Grundlage für die Entlastung der Staatsregierung, aber sie geben darüber hinaus auch Informationen und Impulse für organisatorische, wirtschaftliche und finanzpolitische Entscheidungen.

Der ORH des Jahres 1812 war ein weisungsgebundenes Instrument der Regierung, um den Staat durch die wirtschaftlichen Krisen zu lenken. Der ORH des Jahres 2012 ist eine durch die Verfassung garantierte Institution der externen Finanzkontrolle, ausgestattet mit richterlicher Unabhängigkeit. Doch damals wie heute gilt unverändert: Das Produkt seiner Arbeit sind Transparenz, Effizienz und Vertrauen in die Solvenz Bayerns.

Die Ausstellung, die von einem Begleitband erläutert wird, will die Entwicklung des ORH von seinen Ursprüngen bis zum heutigen Tag nachvollziehen und so das Porträt eines junggebliebenen Zweihundertjährigen zeichnen. Sie schließt damit inhaltlich an die Ausstellung der Bayerischen Archivschule aus dem Jahr 2004 an. Mein Dank gilt Frau Generaldirektorin Dr. Margit Ksoll-Mar-

con sowie der Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayerns und dem Bayerischen Hauptstaatsarchiv für die Gestaltung und Realisierung der neuen Ausstellung. Mein Dank gilt aber natürlich auch und in besonderem Maße Frau Landtagspräsidentin Barbara Stamm und dem Bayerischen Landtag für die Einladung, die Ausstellung in den Räumlichkeiten des Landtages zu zeigen. Das unterstreicht in besonderer Weise die Verbundenheit des ORH mit dem Bayerischen Landtag. Es ist eine Freude, auf diese Weise einen zweihundertsten Geburtstag begehen zu können.

Dr. Heinz Fischer-Heidlberger  
Präsident des Bayerischen Obersten Rechnungshofs

# Erste Ansätze zu einer Finanzkontrolle im Spätmittelalter und in der frühen Neuzeit

von Joachim Kemper

## Rechnungen und Rechnungslegung

Der Ausbau des Finanzwesens und der Finanzkontrolle – d.h. die (planmäßige) Organisation der Geldbeschaffung bzw. die Verwaltung und Kontrolle der Finanzen eines Gemeinwesens – setzt im Mittelalter innerhalb der europäischen Territorien zu sehr unterschiedlichen Zeiten ein. Die Entwicklung in den Territorien des Deutschen Reiches selbst steht in diesem Bereich gegenüber den Staaten West- und Südeuropas deutlich zurück, denkt man an die nach arabisch-byzantinischem Vorbild entstandene normannische Finanzverwaltung im Königreich Sizilien des 12. Jahrhunderts („Duana de secretis“), an die französische „Chambre des comptes“ oder insbesondere an die Finanzverwaltung im Königreich England (Errichtung der Behörde des Exchequer ab ca. 1100). Das Rechnungsprüfungsverfahren des Exchequer gegenüber den königlichen Amtsträgern (Sheriffs) fand seinen Niederschlag in den sogenannten Pipe Rolls, deren älteste aus dem Jahr 1131 erhalten ist. Richard von Ely, Schatzmeister König Heinrichs II., verfasste 1177/1179 einen „Dialog über das Schatzamt“ („Dialogus de scaccario“), der einen hervorragenden Einblick in das englische Finanz- und Rechnungswesen des ausgehenden 12. Jahrhunderts bietet.<sup>1</sup>

Im Deutschen Reich nördlich der Alpen ist die Hofhaltungsrechnung des Passauer Bischofs Wolfger, die wegen der Nennung Walthers von der Vogelweide berühmt ist, die älteste überliefer-

<sup>1</sup> Ricardus Thesaurarius seu Ricardus de Ely. *Dialog über das Schatzamt – Dialogus de Scaccario*, eingeleitet, übers. und erläutert v. Marianne Siegrist (Die Bibliothek der Alten Welt. Reihe Antike und Humanismus), Zürich-München 1963. – Neithard Bulst u.a., Art. „Finanzwesen, -verwaltung“. In: *Lexikon des Mittelalters*, Bd. 4, München-Zürich 1989, Sp. 454–474. – Internetdatenbank: [www.computatio.de](http://www.computatio.de) (Prof. Dr. Otto Volk, Marburg)(aufgerufen Sommer 2004).

te Rechnung überhaupt (1203/1204).<sup>2</sup> Es ist jedoch davon auszugehen, dass der Beginn der territorialen Rechnungslegung der eigentlichen Rechnungsüberlieferung vorausgeht; oftmals sind Abrechnungen urkundlich belegt, während die Überlieferung der Rechnungen später einsetzt. Der älteste diskussionswürdige Nachweis von Rechnungen im deutschen Sprachraum liegt im 1166 angelegten „Codex Falkensteinensis“ der Grafen von Falkenstein vor.<sup>3</sup> Rechnungslegung und Schriftwesen sind zwar eng miteinander verknüpft, aber gerade in den Anfängen der Rechnungslegung sind mündliche Verfahren und symbolische Formen des Beweises (Eid) noch weit verbreitet. Ebenfalls in Betracht zu ziehen sind selbstverständlich Hilfsmittel wie Kerbhölzer, von denen in jüngerer Zeit einige Archivfunde bekannt geworden sind.<sup>4</sup>

Bevor im Folgenden die Rechnungsüberlieferung bzw. das Rechnungswesen der bayerischen Wittelsbacher ausführlicher in den Blick genommen wird, seien die frühen Rechnungen (vor ca. 1400) anderer Territorien im Raum des heutigen Bayern wenigstens skizziert.<sup>5</sup> Für das Passauer Hochstift liegen erst wieder um 1400

<sup>2</sup> Egon Boshof (Bearb.), *Die Regesten der Bischöfe von Passau*, Bd. 1 (Regesten zur Bayerischen Geschichte 1), München 1992, Nr. 1084 und 1095. – Mark Mersiowsky, *Die Anfänge territorialer Rechnungslegung im deutschen Nordwesten. Spätmittelalterliche Rechnungen, Verwaltungspraxis, Hof und Territorium* (Residenzenforschung 9), Stuttgart 2000, S. 43–47 und Tf. 1 f. Ich danke Herrn Prof. Dr. Mersiowsky (*Monumenta Germaniae Historica*, München, inzwischen Universität Innsbruck) für ein ausführliches Gespräch über das mittelalterliche Rechnungswesen und weitere Hinweise.

<sup>3</sup> Druck: Elisabeth Noichl, *Codex Falkensteinensis. Die Rechtsaufzeichnungen der Grafen von Falkenstein* (Quellen und Erörterungen zur bayerischen Geschichte NF 29), München 1978. – Mersiowsky, *Rechnungslegung* (wie Anm. 2) S. 78–81.

<sup>4</sup> Ebd. S. 305 f. (mit Beispielen aus dem Staatsarchiv Marburg und dem Stadtarchiv Ulm). – *Katalog Spätmittelalter am Oberrhein*, Teil 2/1: *Alltag, Handwerk und Handel 1350–1525*, Stuttgart 2001, Nr. 425 (Hagenau/Elsass). – Elisabeth Noichl u.a., *Schrift-Stücke. Informationsträger aus fünf Jahrhunderten* (Ausstellungskataloge der Staatlichen Archive Bayerns 40), München 2000, Nr. 112 (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Kurbayern Äußeres Archiv 544).

<sup>5</sup> Vgl. dazu instruktiv Mersiowsky, *Rechnungslegung* (wie Anm. 2) S. 62–74 (mit ausführlichen Literaturangaben). – Georg Vogeler, *Die Rechnung des Straubinger Vitztums Peter von Eck (1335) und ihre Stellung im mittelalterlichen Rechnungs-*

bischöfliche Rechnungen vor. Demgegenüber sind für die Freisinger Bischöfe mehrere Rechnungsprotokolle aus dem beginnenden 14. Jahrhundert überliefert sowie ein Rechnungsbuch der Jahre 1397–1401.<sup>6</sup> Der Bestand an älteren Rechnungen von geistlichen und weltlichen Herrschaften im Raum von Bayerisch Schwaben ist vergleichsweise dürftig; das älteste Rechnungsbuch der Grafen von Oettingen setzt 1399 ein. Seit dem frühen 15. Jahrhundert finden sich Rechnungen von Amtsträgern der pfälzischen Wittelsbacher in der Oberpfalz<sup>7</sup>, während in Franken die Rechnungen der Hochstifte Bamberg und Würzburg zeitlich etwas später im 15. Jahrhundert einsetzen. Die Rechnungsüberlieferung anderer Territorien dieses Raumes datiert zum größeren Teil erst aus der beginnenden Frühen Neuzeit, doch sind hier die erhaltenen Rechnungen auch kleinerer Territorien nicht zu unterschätzen – ganz abgesehen von der dichten Überlieferung mancher Reichsstädte. Allein unter dem im Staatsarchiv Nürnberg verwahrten Schriftgut der Stadt Nürnberg umfasst die Anzahl der seit 1377 vorhandenen Stadtrechnungen der obersten Finanzbehörde (Losungsamt) annähernd 600 Bände; hinzu kommen die entsprechenden Rechnungsbelege und (seit dem 15. Jahrhundert) die riesige Serie der Ämterrechnungen. Der Amtsbuchbestand „Reichsstadt Nürnberg, Losungsamt Bände“ setzt zu Beginn des 15. Jahrhunderts ein. Schon

wesen Bayerns. In: *Archivalische Zeitschrift* 82 (1999) S. 149–224, hier S. 160–171. – Gerhard Fouquet, *Adel und Zahl – „es sy umb klein oder groß“*. Bemerkungen zu einem Forschungsgebiet vornehmlich im Reich des Spätmittelalters. In: Harm von Seggern – Gerhard Fouquet (Hrsg.), *Adel und Zahl. Studien zum adligen Rechnen und Haushalten in Spätmittelalter und früherer Neuzeit* (Pforzheimer Gespräche zur Sozial-, Wirtschafts- und Stadtgeschichte 1), Ubstadt-Weiher 2000, S. 3–24, hier S. 10–14.

<sup>6</sup> Zur Überlieferung des Erzstifts Salzburg (älteste Rechnung von 1284) sowie des Hochstifts Eichstätt: Mersiowsky, *Rechnungslegung* (wie Anm. 2) S. 68 und 73 f. Zu den bedeutenden Tiroler Raitbüchern, deren lange Reihe im Jahr 1288 einsetzt: Christoph Haidacher, *Die älteren Tiroler Rechnungsbücher* (Tiroler Geschichtsquellen 33), Innsbruck 1993.

<sup>7</sup> Die Überlieferung im Kernland der Kurpfalz setzt ein halbes Jahrhundert früher ein (1349/1350), während die älteste Rechnung der Grafschaft Sponheim, von der sich ebenfalls Archivteile im Bayerischen Hauptstaatsarchiv befinden, immerhin die Jahre 1362 bis 1368 umfasst.

einige Jahrzehnte zuvor ist auch die Finanzverwaltung der Reichsstadt Regensburg voll ausgebildet; ihre Spitzenorgane bilden die Behörden der Steuerherren und der Ungeldherren. Der hier insbesondere wegen seines Oberstifts um Aschaffenburg interessierende Mainzer Kurstaat hat schon im frühen 14. Jahrhundert eine ganze Reihe von Rechnungen hervorgebracht, beginnend 1312 mit einer Rechnung des erzbischöflichen Sieglers; eine erste Aschaffener Viztumsrechnung datiert aus den Jahren 1328/1329, eine Amorbacher Kellereirechnung aus den Jahren 1340/1341.

Die Überlieferung von Rechnungen im Herzogtum Bayern setzt mit dem Rechnungsbuch des oberen Viztumantes Ludwigs des Strengen gegen Ende des 13. Jahrhunderts ein.<sup>8</sup> Die weitere Überlieferung ist zunächst eher spärlich: Bis zum Beginn des 15. Jahrhunderts sind siebzehn Rechnungen bzw. Rechnungsfragmente von herzoglichen Beamten der Mittelstufe und lokalen Amtsträgern erhalten.<sup>9</sup> Von diesen ältesten Rechnungen, die gerade auch der Kontrolle der Amtsträger dienten, seien folgende Stücke hervorgehoben: Rechnung des Straubinger Viztums (1335); Rechnung des Straubinger Pflegers (1368/70); Rechnung des Straubinger Landschreibers (1389/92); Serie der Rechnungen des Straubinger Landschreibers (1421/27). In der zweiten Hälfte des 14. Jahrhunderts setzt sich einerseits das Deutsche als Sprache der Rechnungen durch, während sich andererseits die sachlich-thematische

<sup>8</sup> Zur wichtigen klösterlichen Überlieferung vgl. Bernhard Lübbers, *Die ältesten Rechnungen des Klosters Aldersbach (1291–1373/1409). Analyse und Edition (Quellen und Erörterungen zur bayerischen Geschichte 47/3)*, München 2009, S. 14\*–21\*. – Kurt Seidl, *Klosterrechnungen als Geschichtsquelle*. In: *Deutsche Geschichtsblätter* 12 (1911) S. 291–297.

<sup>9</sup> Zur Überlieferungsfrage der frühen Rechnungen: Mersiowsky, *Rechnungslegung* (wie Anm. 2) S. 345–348. – Michael Cramer-Fürtig, *Finanzkontrolle durch Rechnungsprüfung im Herzogtum Bayern. Zur Normierung der amtlichen Buchführung in der Frühen Neuzeit*. In: Friedrich Edelmayer u.a. (Hrsg.), *Finanzen und Herrschaft. Materielle Grundlagen fürstlicher Politik in den habsburgischen Ländern und im Heiligen Römischen Reich im 16. Jahrhundert*, Wien-München 2003, S. 270–304, hier S. 272 f. – Walter Ziegler, *Studien zum Staatshaushalt Bayerns in der zweiten Hälfte des 15. Jahrhunderts. Die regulären Kammereinkünfte des Herzogtums Niederbayern 1450–1500*, München 1981, S. 6–33.

Struktur der Einträge gegenüber dem geographischen Prinzip als durchsetzungsfähig erweist.<sup>10</sup>

Seit der Mitte des 15. Jahrhunderts wird die Überlieferung infolge des Ausbaus der aktenführenden Verwaltung wesentlich dichter und differenzierter, werden doch allein im Bayerischen Hauptstaatsarchiv in München innerhalb des Bestandes „Ämterrechnungen bis 1506“ ca. 1800 spätmittelalterliche Ämterrechnungen der bayerischen Herzogtümer verwahrt<sup>11</sup>. Die Amtsrechnungen ab 1505 und die Rentmeisterrechnungen befinden sich in den Staatsarchiven München und Landshut.<sup>12</sup> Trotz erheblicher Kassationen des 19. Jahrhunderts kann die Rechnung somit zweifellos als zahlenmäßig sehr bedeutende Amtsbuchform innerhalb der herzoglich bayerischen Verwaltung angesprochen werden.<sup>13</sup> Die (jährliche) Amtsrechnung des späten Mittelalters und der Frühen Neuzeit, die selbstredend zahlreiche Sonderformen kennt, besteht

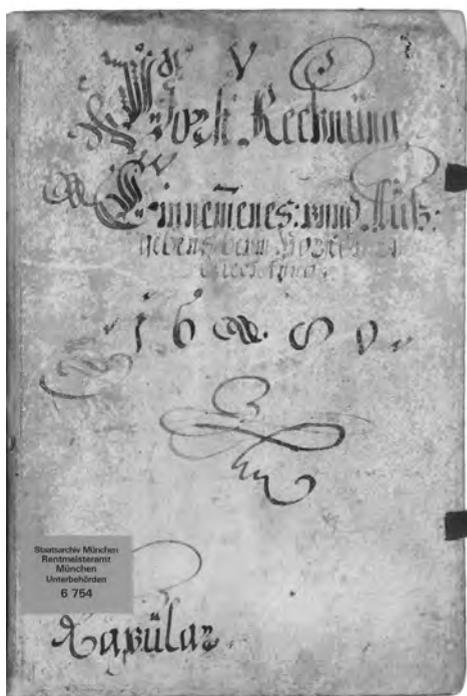
<sup>10</sup> Vgl. im einzelnen Vogeler, Rechnung (wie Anm. 5) S. 149–160. – Boris Blahak, Das Rechnungsbuch des Straubinger Landschreibers Hans Kastenmayr (1424/25), ungedr. Magisterarbeit Regensburg 2000. – Michaela Bleicher, Das Herzogtum Niederbayern-Straubing in den Hussitenkriegen. Kriegsalltag und Kriegsführung im Spiegel der Landschreiberrechnungen, Diss. masch. Regensburg 2004 (ich danke Frau Dr. Bleicher herzlich für die Überlassung eines Exemplars ihrer Dissertation), inzwischen von der Universität Regensburg elektronisch veröffentlicht.

<sup>11</sup> Das Bayerische Hauptstaatsarchiv verwahrt daneben etwa 6700 frühneuzeitliche Rechnungen der Hof- und Zentralbehörden (vgl. die Bestände „Hofamtsregistratur II“, „Kurbayern Hofzahlamt“ und „Kurbayern Hauptcassa“).

<sup>12</sup> Allein im Staatsarchiv München beträgt der Umfang der zur Revision an die Hofkammer und den Geistlichen Rat eingesandten Rechnungen der Mittel- und Unterbehörden zusammen 337 laufende Meter. Die unterbehördliche Überlieferung der Rentmeisterämter München und Burghausen umfasst annähernd 6000 Rechnungsbände. Im Staatsarchiv Landshut werden über 13.700 eingesandte mittel- und unterbehördliche Rechnungen der Rentämter Landshut und Straubing verwahrt, 4652 Rechnungen der Rentämter Landshut und Straubing sowie über 5330 Rechnungsbände der Pfliegerichte in den genannten Rentämtern. Die unter- und mittelbehördliche Rechnungsüberlieferung der Oberpfalz (Rentmeisteramt Amberg) befindet sich im Staatsarchiv Amberg.

<sup>13</sup> Cramer-Fürtig, Finanzkontrolle (wie Anm. 9) S. 272. – Walter Jaroschka, Das Rechnungsarchiv im Staatsarchiv Landshut. In: Mitteilungen zur Archivpflege in Bayern 13 (1967) S. 3–8.

regelmäßig aus drei Teilen<sup>14</sup>: Einnahmen, Ausgaben, Abgleich von Einnahmen und Ausgaben („Remanet“). Das Rechnungsjahr lief anfangs von Mariä Lichtmess zu Mariä Lichtmess (2. Februar). Die Einteilung in Einnahmen, Ausgaben und „Remanet“, d.h. die einfache Buchhaltung, blieb in Bayern bis weit in die Frühe Neuzeit hinein in Gebrauch, war aber dem System der in Italien entwickel-



Forstrechnung beim Forst Dürnbuch von 1680 (Rapular; Original)  
(Staatsarchiv München Rentmeisteramt München Unterbehörden 6754  
und Kurbayern Hofkammer Ämterrechnungen (M) 5348)

ten kaufmännischen doppelten Buchführung unterlegen.<sup>15</sup> Nach Abschluss der Amtsrechnung erfolgt die Rechnungsprüfung, die sich in der zur Dreistufigkeit ausgewachsenen bayerischen Ver-

<sup>14</sup> Erstmals im Straubinger Rechnungsbuch von 1335, vgl. Cramer-Fürtig, Finanzkontrolle (wie Anm. 9) S. 275.

<sup>15</sup> Cramer-Fürtig, Finanzkontrolle (wie Anm. 9) S. 275 f. und 284.

waltung seit dem 16. Jahrhundert (Ober-, Mittel- und Unterbehörden) folgendermaßen darstellt: Die Rechnungen der Unterbehörden wurden jährlich in den Rentstuben der vier Rentämter München, Burghausen, Landshut und Straubing von Rechenräten geprüft und gegebenenfalls berichtigt (justifiziert) bzw. seit dem späten 17. Jahrhundert mit Kontrollstrichen versehen. Die Vorlage bei der vorgesetzten Behörde zur Rechnungsprüfung führte zur Erstellung von zwei oder drei Exemplaren einer Rechnung. Der Rechnungsentwurf (Rapular) verblieb bei dem rechnungslegenden Amt, während die Reinschriften (Originale) der prüfenden Stelle vorgelegt wurden. Danach ging ein Exemplar (justifizierte Reinschrift) an das 1550 gegründete zentrale Wirtschafts- und Finanzkollegium, die Hofkammer. Charakteristisch für die Rapulare ist die insgesamt flüchtigere Abfassung mit Korrekturen, einfachem Einband und schlechterem Papier; Besiegelung und Unterfertigung fehlen. Die Originale weisen dagegen Reinschriftcharakter auf (z.B. besserer Einband; gutes Papier). Auf Grundlage der unterbehördlichen Rechnungen bzw. der Summen der einzelnen Amtsrechnungen erstellte der Rentmeister die Rentmeisterrechnung, neben der oftmals eine auszugsweise Rentmeisterrechnung steht. Im Zusammenhang mit der Rechnungsrevision stehen im übrigen auch die jährlichen Umritte des Rentmeisters durch seinen Amtsbezirk, aus denen Visitationsprotokolle („Umrittsprotokolle“) hervorgegangen sind – eine aussagekräftige, bislang aber noch wenig bearbeitete Quellengattung.<sup>16</sup> Nach der erfolgten Rechnungslegung<sup>17</sup> erhält der Rechnungsführer einen Quittbrief;

<sup>16</sup> Gerhard Schwertl, Die niederbayerischen Rentmeisterumrittsprotokolle im Staatsarchiv Landshut. In: Bewahren und Umgestalten. Aus der Arbeit der Staatlichen Archive Bayerns. Walter Jaroschka zum 60. Geburtstag (Mitteilungen für die Archivpflege in Bayern, Sonderheft 9), München 1992, S. 186–198. – Helmut Rankl, Der bayerische Rentmeister in der Frühen Neuzeit. Generalkontrollleur der Finanzen und Justiz, Mittler zwischen Fürst und Bevölkerung, Promotor der „bayerischen Libertät“. In: Zeitschrift für bayerische Landesgeschichte 60 (1997) S. 617–648.

<sup>17</sup> Zum eigentlichen Vorgang der „Rechnungslegung“ mittels Rechensteinen auf Rechenbrettern bzw. Rechentüchern: Wolfgang Hess, Rechnung Legen auf den Linien. Rechenbrett und Zahlstisch in der Verwaltungspraxis in Spätmittelalter und Neuzeit. In: Erich Maschke – Jürgen Sydow (Hrsg.), Städtisches Haushalts- und

dieser entlastet den Rechnungsführer oder legt fest, welche Ausstände noch nachzureichen sind.<sup>18</sup>

Instruktionen und Ordnungen zur Finanzverwaltung bzw. Rechnungslegung in den bayerischen Herzogtümern sind seit der zweiten Hälfte des 15. Jahrhunderts überliefert. Hinweise auf eine regelmäßige Rechnungslegung sind freilich schon wesentlich früher zu eruieren, beispielsweise aus der niederbayerischen Hofordnung von 1293.<sup>19</sup> Die älteste Instruktion für die jährliche Rechnungsaufnahme wurde 1470 durch Herzog Ludwig von Bayern-Landshut erlassen und erging an den Rentmeister zu Wasserburg. Sie wurde im wesentlichen für die späteren Ordnungen von 1485 und 1499 übernommen, ja selbst die Rentmeisterordnung des vereinigten Herzogtums (1512) basierte weitgehend auf der Ordnung von 1470.<sup>20</sup> Zentral waren dabei folgende Punkte: Für jeden Amtsträger besteht die Pflicht, neben seiner Rechnung auch zwei Bücher mit Erläuterungen der „Händel, Rechnisse und Wändel“ abzugeben. Der Rentmeister hat nach Abschluss seiner auf den einzelnen Amtsrechnungen basierenden Jahresrechnung die Kästen seines Amtsbezirks zu kontrollieren (Kontrolle der Übereinstimmung der „Getreideumschläge“ der Amtmänner mit den Remanet-Angaben der Rechnungslegung). 1516/1520 wurde innerhalb der Landesordnung für das Herzogtum Bayern eine Ordnung zur Rechnungslegung von Amtsrechnungen, respektive Kirchenrechnungen, erstmals in gedruckter Form veröffentlicht, derzufolge die Kirchenpfleger jährlich vor dem Pfarrer und den

Rechnungswesen. 12. Arbeitstagung in Überlingen 9.–11. November 1973 (Stadt in der Geschichte 2), Sigmaringen 1977, S. 69–82. – Mersiowsky, Rechnungslegung (wie Anm. 2) S. 337–344.

<sup>18</sup> Cramer-Fürtig, Finanzkontrolle (wie Anm. 9) S. 276–278. – Joachim Wild u.a., Die Fürstenkanzlei des Mittelalters. Anfänge weltlicher und geistlicher Zentralverwaltung in Bayern (Ausstellungskataloge der Staatlichen Archive Bayerns 16), Neustadt a.d. Aisch 1983, S. 167 f.

<sup>19</sup> Wild, Fürstenkanzlei des Mittelalters (wie Anm. 18) Nr. 26.

<sup>20</sup> Michael Cramer-Fürtig, Die Entwicklung der altbayerischen Amtsrechnungen, dargestellt am Beispiel der Neuöttinger Rechnungsbände (Lehrausstellung der Bayerischen Archivschule), München 1990, Nr. 6. – Ders., Finanzkontrolle (wie Anm. 9) S. 278 f. – Ziegler, Staatshaushalt (wie Anm. 9) S. 41 f.

zuständigen herzoglichen Beamten Rechnung abzulegen hatten. Zentrale Prüfungsstelle für die Kirchenrechnungen wurde der 1557/1570 errichtete Geistliche Rat, der über eine eigene Kirchenrechnungsregistratur verfügte.<sup>21</sup>

Die zunehmende Publizierung von Rechnungsordnungen durch die bayerischen Wittelsbacher findet im 15. Jahrhundert ihre Entsprechung in zahlreichen anderen Territorien des Reiches, darunter z.B. auch im Herrschaftsbereich der Pfalzgrafen bei Rhein, und kann zweifellos der vermehrten Gesetzgebungs- und Verwaltungstätigkeit des ausgehenden Mittelalters zugeordnet werden.<sup>22</sup>

### **Urbare und Stiftbücher**

Gibt die regelmäßig erstellte und aus drei Teilen bestehende Rechnung einen Überblick zu den finanziellen Bewegungen innerhalb einer Verwaltung, so verzeichnen die mittelalterlichen Urbare und Stiftbücher als typische grundherrliche Amtsbuchformen den Besitzstand und die entrichteten Abgabenleistungen in einer Grundherrschaft. Unter einem Urbarbuch (Salbuch) versteht man ein Verzeichnis der Güter und Rechte einer Grundherrschaft unter Aufführung der Erträge aus denselben, das zur Sicherung von Eigentum und Besitzstand angelegt worden ist.<sup>23</sup> Die Überlieferung der Urbarbücher setzt in Bayern seit dem 11. Jahrhundert ein. Oft-

<sup>21</sup> Jaroschka, Rechnungsarchiv (wie Anm. 13) S. 4. – Cramer-Fürtig, Finanzkontrolle (wie Anm. 9) S. 280. – Kurt G.A. Jeserich u.a. (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 1: Vom Spätmittelalter bis zum Ende des Reiches, Stuttgart 1983, S. 586–588.

<sup>22</sup> Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 1 (wie Anm. 21) S. 132–138. – Mersiowsky, Rechnungslegung (wie Anm. 2) S. 336. – Frank Wagner, Die Finanz- und Dienstordnung für das Herzogtum Pfalz-Zweibrücken-Simmern und die Grafschaft Veldenz von 1443. In: Kaiserslauterer Jahrbuch für pfälzische Geschichte und Volkskunde 2/3 (2002/03) S. 21–130.

<sup>23</sup> Wilhelm Volkert, Die älteren bayerischen Herzogsurbare. In: Blätter für oberdeutsche Namenforschung 7 (1966) S. 1–32. – Johannes Wetzel, Die Urbare der bayerischen Klöster und Hochstifte vom Anfang des 11. Jahrhunderts bis 1350, Diss. München 1976. – Gregor Richter, Lagerbücher- oder Urbarlehre. Hilfswissenschaftliche Grundzüge nach württembergischen Quellen (Veröffentlichungen



Hofkasten Landshut  
(Bayerisches Landesamt für Denkmalpflege, Bildarchiv)

mals finden sich dabei urbarielle Notizen noch innerhalb anderer Amtsbücher, beispielsweise im Rahmen von Traditionsbüchern oder Kopialbüchern, wofür das berühmte, ab 1127/34 angelegte Traditionsbuch des Klosters Formbach als Beispiel dienen mag).<sup>24</sup> Die Entwicklung führt im 13. Jahrhundert hin zu eigenständigen Urbarhandschriften, die freilich keine Parteaufzeichnung (des Grundherrn) sind. Der Grundherr konnte auf Auskünfte seiner Amtleute, aber auch der Grundholden zurückgreifen, die beispielsweise zusammengerufen und zu den Besitz- und Rechtsverhältnissen befragt wurden. Da die Urbarbücher nur das Abgaben-Soll vermerken, waren zur Evidenthaltung der Handschriften regelmäßige Korrekturen und Nachträge nötig. In gewissen Zeitabstän-

der Staatlichen Archivverwaltung Baden-Württemberg 36), Stuttgart 1979. – Wild, Fürstenkanzlei des Mittelalters (wie Anm. 18) S. 135 f.

<sup>24</sup> Vgl. z.B. auch die ältesten Freisinger urbariellen Aufzeichnungen in einem hochstiftischen Kopialbuch (ca. 1160): Wild, Fürstenkanzlei des Mittelalters (wie Anm. 18) Nr. 148.

den wurde eine völlige Neuanlage durchgeführt, was gerade auch zum Amtsantritt eines Klostervorstandes der Fall sein konnte. Aus dem Bereich der altbayerischen Klöster und Hochstifte sind aus dem 11. bis zur Mitte des 14. Jahrhunderts von 35 Institutionen annähernd 90 Urbare bzw. Teilurbare überliefert, die freilich nur zum Teil bearbeitet sind und in brauchbaren Editionen vorliegen.<sup>25</sup>

Das älteste Urbarbuch im Herzogtum Bayern datiert aus den frühen dreißiger Jahren des 13. Jahrhunderts und steht neben ähnlichen zeitgenössischen Urbaren anderer Landesherren. Das in deutscher Sprache geschriebene bayerische Urbarbuch dürfte nicht als Gebrauchshandschrift verwendet worden sein, sondern als deutsche Übersetzung (für den Herzog?) gedient haben; die in der Verwaltungspraxis wohl eingesetzte lateinische Vorlage des Urbars ist jedoch nicht mehr vorhanden.<sup>26</sup> Geradezu als herzogliches Prunkurbar anzusprechen ist das Landesurbar Herzog Heinrichs des Reichen von Bayern-Landshut, das allem Anschein nach ebenfalls nicht in der alltäglichen Verwaltungspraxis eingesetzt wurde. Es besteht aus einer Gesamthandschrift und Teilurbaren für die einzelnen Kastenämter. Die um 1435 erstellte repräsentative Gesamthandschrift umfasst das ganze Territorium, abgesehen vom Hofkastenamt Landshut, für das ein eigener Kodex vorliegt.<sup>27</sup> Schon der Frühen Neuzeit gehört das berühmte, nach Herzog Albrecht V. (1550–1579) benannte „Albrechtinische Urbar“ an, das ab 1577 neu aufgenommen wurde. Der Urbarsbesitz war nach Dörfern aufzuführen. Innerhalb der Dörfer wird nach den einzelnen Höfen unterschieden, worauf eine Einzelaufgliederung und Beschreibung der Höfe erfolgt samt Geld- und Naturalabgaben; auch

<sup>25</sup> Wetzel, Urbare (wie Anm. 23) S. 3–5.

<sup>26</sup> Eine Übersicht zu den zeitlich folgenden Herzogsurbaren bieten Wetzel, Urbare (wie Anm. 23) S. 113–118. – Volkert, Herzogsurbare (wie Anm. 23) – Ingrid Heeg-Engelhart, Das älteste bayerische Herzogsurbar. Analyse und Edition (Quellen und Erörterungen zur bayerischen Geschichte N.F. 37), München 1990, S. 51\*–62\*.

<sup>27</sup> Wild, Fürstenkanzlei des Mittelalters (wie Anm. 18) Nr. 157–159 (mit Abb.). – Albrecht Liess, Aus 1200 Jahren. Das Bayerische Hauptstaatsarchiv zeigt seine Schätze (Ausstellungskataloge der Staatlichen Archive Bayerns 11), 3. ergänzte Auflage, Neustadt a.d. Aisch 1986, Nr. 69 (mit Abb.).

die Rechtsformen der Grundleihe und die Namen der derzeitigen Beständer werden genannt.<sup>28</sup>

Leibrecht (Leihe auf Lebenszeit) und Erbrecht wurden als bessere Leiheformen vermutlich zuerst von den Klöstern an die Grundholden verkauft – oft standen finanzielle Schwierigkeiten im Hintergrund. Seit dem 14. Jahrhundert sind gerade in großen Grundherrschaften viele ältere Leiherechte in Erbrechtsverhältnisse überführt worden. Der Erwerb des besseren Leiherechts zog die Ausstellung einer Siegelurkunde nach sich (Leihbrief bzw. Leiherevers).<sup>29</sup>

Neben den Urbarbüchern stehen schließlich, mit diesen eng verbunden, die im 14. Jahrhundert aufkommenden sogenannten Stiftbücher. Diese verzeichnen die tatsächlichen jährlichen Abgaben der Grundholden in Form von Einträgen wie „dedit“ (er hat gegeben) bzw. „non dedit“ (er hat nicht gegeben), „nihil“ (nichts); auch Nachlässe von den zu entrichtenden Abgaben werden eingetragen.<sup>30</sup>

### **Zentrale Finanzverwaltung im Herzogtum Bayern (16./17. Jahrhundert)**

Der Beginn einer zentralen Finanzverwaltung im seit 1505 vereinigten Herzogtum Bayern kann mit der Regierung Herzog Wilhelms IV. (1508–1550) festgemacht werden. Sie steht im Zusammenhang mit seinen Versuchen, die (nicht zuletzt aus dem Landshuter Erbfolgekrieg erwachsenen) Schulden seines Herzogtums zu verringern, was aber weitgehend gescheitert ist. Noch in der Phase der Vormundschaft (1508–1511) wurde die Finanzverwaltung (samt Buchführung und Rechnungskontrolle) gemäß der Regimentsordnung einem Vierer-Gremium aus zwei Rentmeistern und zwei

<sup>28</sup> Hans Constantin Faußner – Alfred von Grote (Hrsg.), Urbarbuch des landesfürstlichen Kastenamtes Burghausen für den Kasten Ober- und Niederweilhart von 1581 (Quellen zur bayerischen und österreichischen Rechts- und Sozialgeschichte I/1), Hildesheim u.a. 1983.

<sup>29</sup> Wild, Fürstenkanzlei des Mittelalters (wie Anm. 18) Nr. 155 f. und 161–166.

<sup>30</sup> Wild, Fürstenkanzlei des Mittelalters (wie Anm. 18) S. 136.

Vormündern übertragen. Auch nach dem Antritt der Herrschaft Wilhelms IV. war einem Kollegium von vier Räten die Verwaltung des Kammergutes angetragen; diese hatten auch Funktionen als Rechnungsprüfer. Doch diese Ansätze zu einer spezialisierten Behördenbildung versandeten wieder: Die Verwaltungsteilung von 1514 zwischen Wilhelm und dessen Bruder Ludwig X. führte zu einer Rückkehr zu früheren Organisationsstrukturen. Namentlich war wieder ein Rentmeister für die Abwicklung der Rechnungslegung zuständig, während die herzoglichen Kammereinkünfte durch den Kammermeister administriert wurden.<sup>31</sup>

Erst unter dem Sohn Herzog Wilhelms, Albrecht V., der die hohe Schuldenlast seines Vaters zu übernehmen hatte, erfolgten durchgreifende Reformen im Bereich des Finanz- und Rechnungswesens. Namentlich mit der Gründung der Hofkammer im Jahr 1550, die 1572 ganz verselbständigt wurde, entstand nach österreichischem Vorbild eine Kollegialbehörde für die Finanz- und Wirtschaftsfragen sowie zur Verwaltung des Kammergutes und der Regalien. Die Hofkammer übernahm für das Rentamt München die Rechnungskontrolle.<sup>32</sup> Des Weiteren wurde die an den Kammermeister gekoppelte herzogliche Auszahlungsstelle in eine eigene Behörde (Hofzahlamt) umgewandelt, deren Amtsbücher als wichtige Dokumentationsbasis für das bayerische Finanzwesen der Frühen Neuzeit anzusehen sind. Insbesondere die Jahresrechnungen dieser Behörde sind seit 1551 fast lückenlos erhalten (216 Bde.).<sup>33</sup> Die Verwaltung und Ausschöpfung des landesherrlichen Besitzes wurde durch die Neuanlage von Urbarbüchern ab 1577

<sup>31</sup> Maximilian Lanzinner, Fürst, Räte und Landstände. Die Entstehung der Zentralbehörden in Bayern 1511–1598 (Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für Geschichte 61), Göttingen 1980, S. 29–32. – Cramer-Fürtig, Finanzkontrolle (wie Anm. 9) S. 279 f.

<sup>32</sup> Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 1 (wie Anm. 21) S. 581 f. – Lanzinner, Fürst (wie Anm. 31) S. 32–38.

<sup>33</sup> Lanzinner, Fürst (wie Anm. 31) S. 38–46. – Andrea Schwarz, Das Bayerische Hofzahlamt und sein Schriftgut. In: Zeitschrift für bayerische Landesgeschichte 61 (1998) S. 209–232.

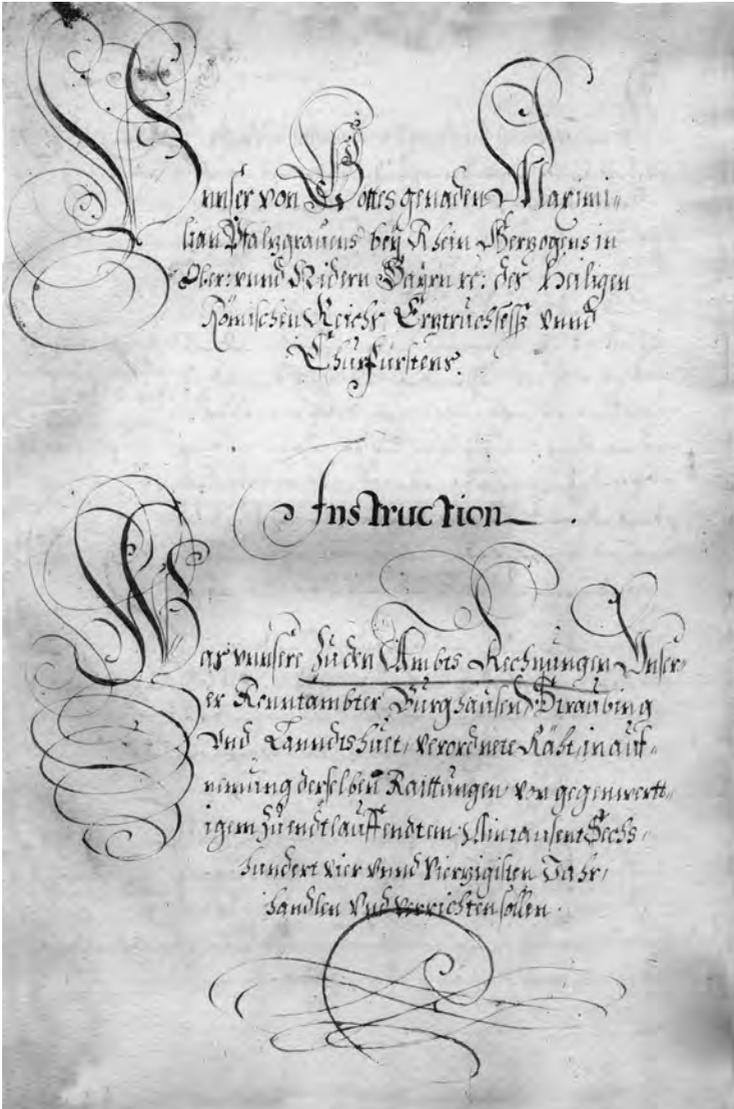
erleichtert; der innere Aufbau der Amtsrechnungen wurde verbessert.<sup>34</sup>

Unter der Regierung des reformfreudigen Herzogs Maximilian I. (1598–1651, seit 1623 Kurfürst) wurde die Hofkammer schließlich zur größten Behörde des Landes ausgebaut. Ihre Kompetenz sollte sich auf alle finanziell relevanten Bereiche des Staates erstrecken, was auch zu einem verstärkten Einwirken in den lokalen Bereich führte (Visitationen und Beamtenkontrollen). Ein besonderes Augenmerk der Hofkammer galt den Zöllen und der Verwaltung der herzoglichen Regalien (z.B. Salz- und Weißbiermonopol). 1608 verfügte das Herzogtum über 75 Hauptmautämter und mehr als 150 untergeordnete Zollstellen. Mit der Eroberung der Oberpfalz und der rechtsrheinischen „Unterpfalz“ im Dreißigjährigen Krieg weitete sich der Aufgabenbereich der Hofkammer auch auf diese Gebiete aus; insbesondere war sie auch federführend bei der Angleichung der oberpfälzischen Behördenstruktur an die bayerischen Verhältnisse beteiligt.<sup>35</sup>

Das Interesse des stets sparsamen und misstrauischen Maximilian I. an einer Reorganisation der Finanzverwaltung und einer korrekten bzw. effizienten Rechnungslegung ist hinlänglich bekannt und durch zahlreiche Erlasse dokumentiert. Im Anhang zur Hofkammerinstruktion von 1608 wurden beispielsweise die Termine für die Reihenfolge der jährlichen Rechnungsaufnahme im Rentmeisteramt München festgelegt, die durch die Hofkammer selbst erfolgte: Zu Jahresbeginn werden die Rechnungen der Außenämter

<sup>34</sup> Cramer-Fürtig, Finanzkontrolle (wie Anm. 9) S. 281 f. – Sebastian Hiereth, Moosburg. Rechtsentwicklung, Rechtsprechung und Verwaltung in einem niederbayerischen Landgericht (Studien zur bayerischen Verfassungs- und Sozialgeschichte 12), München 1986, S. 96–105.

<sup>35</sup> Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 1 (wie Anm. 21) S. 582–584. – Reinhard Heydenreuter, Die Behördenreform Maximilians I. In: Hubert Glaser (Hrsg.), Katalog Wittelsbach und Bayern. Um Glauben und Reich. Kurfürst Maximilian I.: Beiträge zur Bayerischen Geschichte und Kunst 1573–1651 (Wittelsbach und Bayern II/1), München-Zürich 1980, S. 237–251. – Heinz Dollinger, Studien zur Finanzreform Maximilians I. von Bayern in den Jahren 1598–1618. Ein Beitrag zur Geschichte des Frühabsolutismus (Schriftenreihe der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften 8), Göttingen 1968.



Instruktion Maximilians I. zur Rechnungsaufnahme in den Rentmeisterämtern,  
 1646 Dezember 31 (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Staatsverwaltung 1884)

justifiziert, wobei jeder Rat täglich die Rechnungen von etwa zwei Ämtern zu prüfen hat; daran anschließend werden die „rechnungen über hof“ einer Überprüfung unterzogen, was insgesamt un-

gefähr zwei Monate beanspruchte. Zu verweisen ist auch auf die verschiedenen Ordnungen der Hofkammer (1608, 1617, 1640, 1648) und auf eine Zuweisung der Aufgaben an die Hofkammerräte, die zu einer Art Ressortprinzip bei der Rechnungsprüfung führte. Von besonderer Bedeutung sind schließlich aber die ausführlichen Instruktionen zur Rechnungsaufnahme vom 2. Januar 1630 und 31. Dezember 1646. Bei der letztgenannten Spezialinstruktion für die Rentmeisterämter Burghausen, Straubing und Landshut handelt es sich um die überarbeitete Fassung der Instruktion von 1630, die wiederum auf einer Verordnung für das Rentmeisteramt München von 1613 basierte. Die 90 Punkte umfassende Instruktion Maximilians von 1646 ist zweifellos an „verwaltungstechnischer Differenzierung und Ausführlichkeit kaum noch zu überbieten“, sollten doch nicht zuletzt die „Modalitäten der im Dreißigjährigen Krieg vernachlässigten Rechnungslegung wieder in Erinnerung gebracht werden“ (Cramer-Fürtig). Von den zwei dem Hofkammerrat übergebenen Reinschriften der Rechnungen wurde eine zur Justifikation an die Rechenräte übergeben, während das zweite Exemplar noch vor der eigentlichen Rechnungsaufnahme im einzelnen verlesen wurde. Anlässlich der eigentlichen Rechnungsaufnahme hörten die Rechenräte die einzelnen Amtsrechnungen ab und justifizierten die an sie übergebenen Rechnungen. Nach einem Abgleich der Rechnungen mit den summarischen Auszügen (Skartekeln) wurden die justifizierten Exemplare zusammen mit den unterschriebenen Skartekeln an die Hofkammer gegeben; das zweite Exemplar der Reinschrift verblieb bei der Rentstube. Auf zentralbehördlicher Ebene wurden die Amtsrechnungen dann bei der Überprüfung der Rentmeisterjahresrechnungen einer erneuten Revision unterworfen.

Das System der einfachen Buchhaltung blieb in Bayern freilich trotz der Reformmaßnahmen Herzog Maximilians I. noch lange in Gebrauch. Dies sollte sich erst unter Maximilian III. Joseph in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts ändern.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Cramer-Fürtig, Finanzkontrolle (wie Anm. 9) S. 275 f. und 282–284.

# Landesherr und Landschaft im Kampf um die Steuern. Die Anfänge der externen Finanzkontrolle in Bayern

*von Daniel Burger*

## Von der Bitte zur Forderung

Die Steuer (von althochdeutsch „stiura“, mittelhochdeutsch „stiu-re“, d.h. Beihilfe, Unterstützung) ist die wichtigste Finanzquelle eines öffentlich-rechtlichen Gemeinwesens.<sup>1</sup> Ihre Zahlung zur Deckung von kollektiven Bedürfnissen wird kraft öffentlicher Autorität angeordnet. Ist auch die Klage über die Höhe der Steuern ein Topos, so wird heute an ihrer Existenz und regelmäßigen Erhebung kaum gerüttelt. Für den mittelalterlichen Menschen wäre dies eine unerhörte Zumutung gewesen. Er kannte die individuelle grundherrliche Verpflichtung, zahlte daher genau bestimmte Abgaben (Zinsen und Gülden) und leistete Frondienste (Hand- und Spanndienste). Das wechselseitige Treueverhältnis im Lehenverband forderte zudem „Rat und Hilfe“. Eine besondere Geldabgabe, d.h. eine Steuer, war nur in diesem Sinn als außergewöhnliche Hilfeleistung üblich, die der Landesherr begründen musste. Somit war eine Steuer nur subsidiär einzufordern, wenn alle anderen Einnahmequellen (etwa aus landesherrlich-eigenem Besitz, Zöllen usw.) ausgeschöpft waren. Erst bei Eintritt einer Zwangslage wie z.B. Krieg oder Not war man bereit, eine Steuer zu akzeptieren. Dies setzte zunächst die Darlegung der Situation nebst der Bitte des Herrn voraus (daher auch der synonyme Begriff „Bede“ für Steuer) – der freie Mann musste eine Steuer keineswegs klaglos hinnehmen. 1231 fixierte ein Reichsrecht, dass die Landesherrn „neues Recht“ nur mit Zustimmung der führenden Schichten erlassen durften. Diese Repräsentanten des Landes, die sogenannten Landstände oder die Landschaft (meist Vertreter aus Adel, Geist-

<sup>1</sup> Vgl. K. Th. Eheberg, Steuer. In: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. 6, 2. Aufl. Jena 1901, S. 1106–1165. – A. Erler, Steuer. In: Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte, Bd. 4, Berlin 1990, Sp. 1964–1974.



Die drei Landstände: Prälaten, Adelige und Bürger 1800  
(Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Neuburger Landschaft Lit. 162)

lichkeit und Bürgertum, selten auch Bauern) hatten folglich gegenüber dem geldbedürftigen Landesherrn eine nicht zu unterschätzende Position – und nutzten dies jeweils zur weiteren Stärkung aus. In Schadlosbriefen des Landesherrn bestätigte dieser das Außergewöhnliche der jeweiligen Steuer.

Zwar sahen einige Staatsrechtler noch in der frühen Neuzeit die Steuer als „Extraordinar-Anlagen“ (Veit Ludwig von Seckendorff, 1626–1692) an, doch betrachteten andere diese schon bald als uralte, allgemeine und notwendige Last, welche zum Staat gehört wie die Nerven zu einem natürlichen Körper. Aus dem zunächst außerordentlichen Charakter der Steuer wurde am Ende des Alten Reiches die ordentliche, das heißt regelmäßige und fortdauernde

Besteuerung. Der theoretische staatsrechtliche Gedanke, dass bei einer guten Regierung das Steuerwesen wieder entfallen müsste, ist angesichts der angewachsenen Staatsaufgaben in der Praxis nie relevant geworden.

### **„Landtag ist Geldtag“ – Steuerbewilligung und Steuerverwaltung**

Die dokumentierten Anfänge des Steuerbewilligungsrechtes durch die Landstände<sup>2</sup> im Herzogtum Bayern<sup>3</sup> führen bis in das

<sup>2</sup> Wesentliche Editionen: Franz von Krenner, *Baierische Landtagshandlungen (1429–1513)*, 24 Bde., München 1803/05. – Gustav Frhr. von Lerchenfeld (Hrsg.), *Die altbayerischen landständischen Freibriefe mit den Landesfreiheitserklärungen*. Nach den officiellen Druckausgaben mit geschichtlicher Einleitung und kurzem Wörterverzeichnis herausgegeben, München 1853. – Karl-Ludwig Ay (Bearb.), *Dokumente zur Geschichte von Staat und Gesellschaft in Bayern*, Bd. I,2: *Altbayern von 1180 bis 1550*, München 1977, S. 465–594. – Walter Ziegler (Bearb.), *Dokumente zur Geschichte von Staat und Gesellschaft in Bayern*, Bd. I,3: *Altbayern von 1550–1651*, 2 Teile, München 1992, *Landtag und Stände* S. 101 ff. – Die wissenschaftliche Beschäftigung mit der bayerischen Landschaft setzt in der kritischen Phase unter Max IV. Joseph ein; vgl. Max Freiherr von Freyberg, *Zur Geschichte der bairischen Landschaft und Steuern*, München 1800. – Ders., *Geschichte der bayerischen Landstände und ihrer Verhandlungen*, 2 Bde., Sulzbach 1828/9. – Ignaz von Rudhart, *Die Geschichte der Landstände in Bayern*, 2 Bde., Heidelberg 1819. – Vgl. weiterhin Otto Gerbl, *Die Kontrolle der Steuerverwendung durch die Landstände in Bayern*, München 1911. – Heinz Lieberich, *Die bayerischen Landstände 1313/40–1807*, München 1990 (*Materialien zur bayerischen Landesgeschichte* 7; Erstdruck 1943/44). – Karl Bosl, *Die Geschichte der Repräsentation in Bayern. Landständische Bewegung, landständische Verfassung, Landesausschuß und altständische Gesellschaft*, München 1972. – Gerhard Schwertl, *Zur Geschichte der Landstände im Herzogtum und Kurfürstentum Bayern*. In: *Verhandlungen des historischen Vereins für Niederbayern* 112/113 (1986/87) S. 251–266. – Karl-Ludwig Ay, *Land und Fürst im alten Bayern (16.–18. Jahrhundert)*, Regensburg 1988, bes. S. 159–181. – *Der Bayerische Landtag vom Spätmittelalter bis zur Gegenwart. Probleme und Desiderate historischer Forschung*. Kolloquium des Instituts für Bayerische Geschichte am 20. Januar 1995 im Maximilianeum in München, in Zusammenarbeit mit Elisabeth Lukas-Götz und Martin Ott herausgegeben von Walter Ziegler, München 1995.

<sup>3</sup> Im Folgenden wird nur das Herzog- bzw. Kurfürstentum Bayern betrachtet. Zur Entwicklung der Landstände in Franken vgl. knapp Bosl, *Geschichte der Repräsentation* (wie Anm. 2) S. 173–189.

beginnende 14. Jahrhundert zurück.<sup>4</sup> Nach der Absetzung König Adolfs von Nassau bzw. der Schlacht bei Göllheim mit dem Sieg König Albrechts I. von Österreich, der „militärischen, politischen und finanziellen Katastrophe von 1298/1301“<sup>5</sup>, sah sich Herzog Rudolf von Oberbayern gezwungen, um eine Notsteuer zu bitten. Auf einem Rittertag zu (Unter-) Schneitbach 1302 bewilligte der oberbayerische Adel als politisch handelnde Körperschaft dem Herzog eine Viehsteuer und erhielt im Gegenzug ihr Einungs- und Widerstandsrecht gegen weitere, ohne Zustimmung erlassene Besteuerungen versichert.<sup>6</sup> 1311 wurden in der sogenannten „Ottotonischen Handfeste“ den Prälaten und Rittern Niederbayerns für die Bewilligung einer weiteren Steuer eigene Rechte, insbesondere die niedere Gerichtsbarkeit zugestanden. In den mittelalterlichen Quellen wurde diese Urkunde daher auch der „Kauf um die Gerichte“ genannt und zählte als erster landständischer Freiheitsbrief, war sozusagen die „Magna Charta“ Bayerns. Wichtig war die Zusicherung, dass sich die Landstände bei widerrechtlicher Bedrückung an fremde Fürsten um Hilfe wenden durften.

War in Bayern zunächst nur der Adel (die Ritterschaft) und die Geistlichkeit der Klöster und Stifte (die Prälaten) an der Steuerbewilligung beteiligt, so trat im Laufe des 14. Jahrhunderts (erstmalig beim Verkauf der herzoglichen Münzen in München und Ingolstadt 1307) die Bürgerschaft der Städte und mit niederer Ge-

<sup>4</sup> Vgl. den kritischen Überblick bei Pankraz Fried, *Geschichte der Steuer in Bayern*. In: *Zeitschrift für bayerische Landesgeschichte* 27 (1964) S. 570–599.

<sup>5</sup> Max Spindler – Andreas Kraus, *Landesherr und Landesadel. Die Ständebildung*. In: Dies. (Hrsg.), *Handbuch der bayerischen Geschichte*, Bd. 2, 2. Aufl. München 1988, S. 133.

<sup>6</sup> *Monumenta Wittelsbacensia. Urkundenbuch zur Geschichte des Hauses Wittelsbach*, hrsg. von Friedrich Michael Wittmann, Bd. 2 (Quellen und Erörterungen zur bayerischen und deutschen Geschichte 6), München 1861 Nr. 220, S. 131–132; vgl. Sigmund Riezler, *Geschichte Baierns*, Bd. 2, Gotha 1880, S. 517–518. – Max Spindler – Andreas Kraus, *Gefährdung der politischen Grundlagen. Der innere Fortschritt: Die Anfänge der Ständebildung. Ludwig IV.* In: Dies. (Hrsg.), *Handbuch der bayerischen Geschichte*, Bd. 2, 2. Aufl. München 1988, S. 110–145, hier S. 133–134. – Maria Rita Sagstetter, *Hoch- und Niedergerichtsbarkeit im spätmittelalterlichen Herzogtum Bayern* (Schriftenreihe zur bayerischen Landesgeschichte 120), München 2000, S. 41, 526 f.

richtbarkeit versehenen Märkte als dritter Landstand hinzu. Die bäuerliche Landbevölkerung blieb von der Repräsentation in der Landschaft ausgeschlossen. Landesherr und Landstände („die Lanndschaftt ze Bairn“) zusammen bildeten den dualistischen Ständestaat des Spätmittelalters.

Als Grund für eine Steuer kamen vielfältige Zwänge zum Tragen: An erster Stelle standen bis zum Landtag von 1541 vor allem Kriegskosten (hier sind vor allem die Hussiten- und Türkenhilfen zu nennen, Beiträge zum Landesdefensionswesen und zum Ingolstädter Festungsbau). Weitere Steuergründe waren der Geldbedarf des Fürsten für die Aussteuer von Prinzessinnen (so etwa 1510, 1572) bzw. der Hochzeit von Prinzen (z.B. 1568 bei der Vermählung Wilhelms V. mit Renate von Lothringen), Abfindungen (etwa in den 1530er Jahren für den Verzicht Herzog Ernsts auf die Mitregierung), größere Erwerbungen (beispielsweise 1542 anlässlich des Kaufs der Neuburger Pfandschaften Lauingen, Höchstädt, Gundelfingen; 1568 jedoch verweigerte die Landschaft die Gelder zum Kauf von Hohenschwangau und der Grafschaft Haag), seit 1541 aber zunehmend schlicht die Verschuldung des Fürsten (z.B. auf dem Landtag von 1593). Erstmals auf dem Landtag von 1545 kritisierten die Stände die extrem gestiegenen Hofhaltungskosten, die zu einem Dauerthema wurden.

Die Landstände genossen für ihr unmittelbares Vermögen prinzipiell Steuerfreiheit, besteuert wurden deren bäuerliche Hintersassen und die Nichtgrundbesitzenden. Die „gemeine Landsteuer“ betrug in der Regel 8 Kreuzer von jedem Pfund Pfennige (1 Pfund = 240 Pfennig = 60 Kreuzer; d. h. der Steuersatz betrug 13,3 Prozent).<sup>7</sup> Der an sich steuerbefreite Adel zahlte (erstmal 1526, danach immer häufiger) daneben eine „Rittersteuer“ bzw. die an-

<sup>7</sup> Vgl. Gabriele Greindl, Untersuchungen zur bayerischen Ständeversammlung im 16. Jahrhundert. Organisation, Aufgaben und die Rolle der adeligen Korporation (Miscellanea Bavarica Monacensia 121), München 1983, S. 300–309. – Dies., Die Ämterverteilung in der bayerischen Landschaft von 1508 bis 1593. In: Zeitschrift für bayerische Landesgeschichte 51 (1988) S. 101–196, hier S. 104.

deren Stände eine entsprechende Standsteuer.<sup>8</sup> Land- und Standsteuer standen etwa im Verhältnis 9:1 zueinander; der Gemeine Mann trug 28,4 Prozent des Steuerbedarfs. Waren diese Standsteuern zunächst freiwillige Hilfsleistungen, so entwickelte sich dies doch im 18. Jahrhundert zu einem Gewohnheitsrecht. Hinzu traten später noch besondere Steuerarten, wie etwa eine Ehalten- (d.h. von Dienstboten zu leistende) Steuer.<sup>9</sup>

In der Oberbayerischen Steuerordnung von 1396 wurde vereinbart, dass ein Ausschuss von 21 Personen, bestehend aus dem Viztum, vier von den Prälaten, acht vom Adel und acht von den Städten die Steuereinnahmen verwalten sollten. Die Steuern wurden von den „Steuern“ eingenommen<sup>10</sup>, die von den Ständen selbst (im Einvernehmen mit dem Herzog) bestellt wurden. Das Steuereinkommen sollte nur zur Tilgung der herzoglichen Schulden im Lande selbst verwendet werden.

Bis zu Beginn des 16. Jahrhunderts hatte man Steuern jeweils in der zu einem bestimmten Zweck benötigten Höhe bewilligt. Ab 1519 änderten die Stände unter dem Eindruck der Türkengefahr ihre Steuerpolitik, indem sie nun einen „Vorrat“ (Finanzreserve) anlegten. Dieser lagerte in zwei Kassen zu Landshut und München, später nur noch in der Residenzstadt. Die Begehrlichkeiten der Herzöge bzw. Kurfürsten auf dieses von der Landschaft verwaltete „überlaufend steurgeld“ waren stets groß, konnten jedoch zurückgewiesen werden.

Im Laufe des 16./17. Jahrhunderts wurden die Steuerperioden immer länger. Hatte man 1588 noch vier Landsteuern für die kom-

<sup>8</sup> Vgl. Gabriele Greindl, Die landständische Steuerverwaltung im 16. Jahrhundert unter Einbeziehung der Rittersteuer von 1597. In: Zeitschrift für bayerische Landesgeschichte 54 (1991) S. 667–729.

<sup>9</sup> Vgl. die Übersicht zu den Steuern bei Reinhard Heydenreuter, Recht, Verfassung und Verwaltung in Bayern 1505–1946 (Ausstellungskataloge der Staatlichen Archive Bayerns 13), München 1981, S. 135–139.

<sup>10</sup> Zum Steuervorgang selbst vgl. Maximilian Lanzinner, Fürst, Räte und Landstände. Die Entstehung der Zentralbehörden in Bayern 1511–1598 (Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für Geschichte 61), Göttingen 1980, S. 256–257 (nach der Instruktion für Ober- und Untersteuerer von 1535).

menden sechs Jahre bewilligt, so waren es 1593 schon acht Landsteuern auf zwölf Jahre – und die Steuerinstruktion von 1594 hatte bereits Formularcharakter.<sup>11</sup> Die Steuer war damit fast zu einer jährlichen Abgabe geworden. Ende des 17. Jahrhunderts hob man sie halbjährlich, Ende des 18. Jahrhunderts sogar fast regelmäßig vierteljährlich ein. Die steigenden Steuerlasten führten dabei zur Entstehung neuer Straftatbestände: dem Steuerbetrug und der Steuerhinterziehung.<sup>12</sup>

Die Erhebungskosten der Steuern waren höchst unterschiedlich. Während 1792 die Steuerverwaltung bei der Landsteuer mit rund 3,5 Prozent relativ gering zu Buche schlug, verschlang die Verwaltung der Rittersteuer im Durchschnitt 18,4 Prozent, im Rentamt Burghausen sogar 89,5 Prozent. Dieser erhebliche Unterschied erklärt sich daraus, dass die Rittersteuer im Verhältnis wenig erbrachte, dazu jedoch zwei Steuerer in jedem Rentamt tätig waren.<sup>13</sup> Dennoch arbeitete die landständische Steuerverwaltung im Vergleich mit dem aufgeblähten kurfürstlichen Behördenapparat wesentlich effektiver.

### **Eine „unlobenliche Geschichte“ – Eine Steuer wird Auslöser der Löwlerfehde**

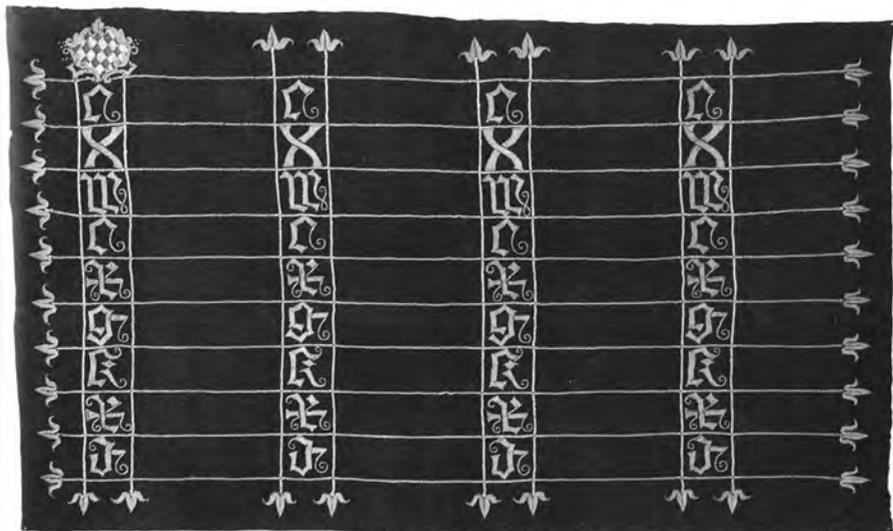
Im Verlaufe des Spätmittelalters wurde die Steuer zu einer immer beehrteren Einnahmequelle, zumal die Ausgaben der Landesherren in immer größere Höhen stiegen. Am Ende des 15. Jahrhunderts kam es schließlich unter der Herrschaft Herzog Albrechts IV.

<sup>11</sup> Vgl. Bosl, Geschichte des Repräsentation (wie Anm. 2) S. 136.

<sup>12</sup> Vgl. Reinhard Heydenreuter, Der Steuerbetrug und seine Bestrafung in den deutschen Territorien der frühen Neuzeit. In: Gerhard Lingelbach (Hrsg.), Staatsfinanzen – Staatsverschuldung – Staatsbankrotte in der europäischen Staaten- und Rechtsgeschichte, Köln-Weimar-Wien 2000, S. 167–183.

<sup>13</sup> Vgl. Karl Otmar von Aretin, Bayerns Weg zum souveränen Staat. Landstände und konstitutionelle Monarchie 1714–1818, München 1976, S. 49; nach Hans Schmelzle, Der Staatshaushalt des Herzogtums Bayern im 18. Jahrhundert mit Berücksichtigung der wirtschaftlichen, politischen und sozialen Verhältnisse des Landes (Münchener volkswirtschaftliche Studien 41), Stuttgart 1900, S. 383.

zum Eklat und zu einer Auseinandersetzung, die man durchaus als Krieg charakterisieren kann. Auslöser war das Vorhaben Herzog Albrechts, für seinen Krieg gegen den Schwäbischen Bund



Das Rechentuch der Bayerischen Landschaft, 17. Jahrhundert  
(Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Archivmuseum)

Söldner anzuwerben, statt die Kriegsdienste der Landstände, insbesondere des Ritterstandes und deren Hintersassen in Anspruch zu nehmen. Aus diesem Grund erbat er 1488 eine Steuer. Dies traf nun in zweifacher Weise den Nerv des Ritterstandes: Weder wollte er Geld aufbringen, noch auf den persönlichen Waffendienst verzichten, der Teil seines elitären Selbstverständnisses war. Albrecht akzeptierte zwar den Kriegsdienst der Ritterschaft, wollte jedoch die Steuerfreiheit lediglich auf diejenigen Güter des Adels angewendet wissen, die diesem mit der Grundherrschaft angehörten, nicht jedoch auf dessen Vogtei- und Leibuntertanen in den Hofmarken oder Landgerichten. Die niederbayerische Ritterschaft protestierte bei Herzog Albrecht IV. gegen die neue Steuer „wider unsre freyheit“ und erbat deren Aufhebung. Als dies ignoriert wurde, und zudem Albrecht IV. das Steuerbewilligungsrecht der Landstände zurückwies und die Rechtskraft der Ottonischen

Handfeste bestritt, formierte sich der Widerstand. Am 14. Juli 1489 schlossen sich 46 Adelige des Straubinger Landes sowie der Oberpfalz zur „Gesellschaft von dem Lewen“ zusammen, nach der sie allgemein „die Löwler“ genannt wurden. Rasch gelang es ihnen, die herzoglichen Brüder Wolfgang und Christoph sowie Pfalzgraf Otto II. von Mosbach auf ihre Seite zu ziehen. Die Auseinandersetzung erreichte immer größere politische Dimensionen. Auf erste Fehdehandlungen der Löwler reagierte Herzog Albrecht mit harter Hand. Er zog Truppen und Belagerungsgerät zusammen, setzte eine beachtliche Streitmacht in Marsch und nahm nach Weihnachten 1491 die ersten Burgen der Löwler ein. Der Gegenstoß der herzoglichen Brüder Wolfgang und Christoph war wenig erfolgreich. 1493 unterwarfen sich zwar die Ritter dem Landesherrn, doch der politische Druck auf Herzog Albrecht ließ es nicht zu, den Landständen ihre legitimen Rechte zu nehmen: Albrecht musste in der Steuerfrage vollständig nachgeben. „Von Empörern, deren Burgen er gebrochen, die er überall im Felde überwunden und als Gefangene in seinen Verliesen gesehen hatte, ward er zuletzt besiegt durch die Macht ihres verbrieften Rechts; der moderne Staatsgedanke, durch einen kräftigen Fürsten nicht ohne Willkür und despotische Neigung vertreten, war dem historischen Recht unterlegen.“<sup>14</sup> In einer 1493 erlassenen Steuerordnung wurde die Steuererhebung endgültig geregelt: Grundsätzlich zog die Landschaft die Steuern ein, die herzoglichen Amtleute hatten nur noch Zutritt zu den Untertanen, die in ihrem Landgericht weder der Geistlichkeit noch dem Adel unterstanden, sowie zu den direkten herzoglichen Untertanen („Kasten- und Hofmarksleut“). Wie sehr sein Scheitern in dieser Sache Albrecht bewegte, zeigt die Eintragung in einem den Löwlerkrieg betreffenden Aktenband des herzoglichen Inneren Archivs: „Herzog Albrecht in Baiern. Wir bitten unsere erben, dass sie nach unserem sterben, den Gott noch lang verhütt, nehmen in ihr fürstlich gemüth, und lassen ungerochen

<sup>14</sup> Vgl. Sigmund Riezler, *Geschichte Baierns*. Dritter Band (Von 1347 bis 1508), Gotha 1889, S. 532-564, hier S. 562. – Andreas Zeitler, *Zwischen Fürstenmacht und Ritterfreiheit. Die Ritterbünde der Böckler und Löwler in Ostbayern*, Amberg 1989.

nicht die unlobliche geschicht, so hierin geschrieben stat, dann sich die also ergangen hat.“

### **Das 16. Jahrhundert als Höhepunkt des Einflusses der Stände auf die Finanzwirtschaft des Herzogs**

Nach dem Aussterben der Linie Bayern-Landshut und dem bayerischen Erbfolgekrieg konnte Herzog Albrecht IV. die Teilherzogtümer Bayern-München und Bayern-Landshut wieder vereinigen. Als eine wesentliche Konsequenz aus den vorigen Jahren erließ er 1506 das bayerische Primogeniturgesetz, nach dem das Herzogtum zukünftig unteilbar und an den männlichen Erstgeborenen zu vererben war. In der Erklärung der Landesfreiheit vom 11. September 1508 wurden die bis dahin geltenden Rechte der Landstände zusammengetragen und fixiert – eine Art „Grundgesetz“ Bayerns für die nächsten 300 Jahre. Erneuerungen der Landesfreiheitserklärung erfolgten u.a. 1516, 1553, 1557 und 1568.

Die Landstände huldigten dem Landesherrn bei dessen Regierungsantritt, wobei jener jedoch zuvor die Rechte der Landstände bestätigen musste. Als Tagungsorte der Landschaftsversammlung bestimmte man die Städte München, Landshut, Ingolstadt und Straubing. Im oberpfälzischen<sup>15</sup> und im 1505 neu geschaffenen pfalz-neuburgischen Territorium gab es eigene Landstände.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Vgl. Ludwig von Egckher, Geschichte der vormaligen Landschaft in der Oberpfalz, Amberg-München 1802. – Franz Mühlbauer, Die oberpfälzischen Landstände und ihr Einfluss auf das Steuerwesen, besonders das Ungeld. In: Archivische Zeitschrift NF 12 (1905) S. 1–78. – Klaus Köhle, Landesherr und Landstände in der Oberpfalz von 1400–1583 (Miscellanea Bavarica Monacensia 16), München 1969. – Volker Press, Fürst und Landstände in der frühneuzeitlichen Oberpfalz (1488–1628, 1707–1715). In: Ferdinand Seibt (Hrsg.), Gesellschaftsgeschichte. Festschrift für Karl Bosl zum 80. Geburtstag, Bd. 1, München 1988, S. 439–457.

<sup>16</sup> Vgl. Felix Joseph Lipowsky, Geschichte der Landstände von Pfalz-Neuburg, München 1827. – Otto Rieder, Die pfalzneuburgische Landschaft, ihr Leben und Wirken, ihr Behördenwesen und insonderheit ihr Marschall. In: Neuburger Kollektaneen-Blatt 64 (1900) S. 1–283; 65 (1901) S. 1–136; 66/67 (1902/03) S. 1–224. – Michael Cramer-Fürtig, Landesherr und Landstände im Fürstentum Pfalz-Neuburg. Staatsbildung und Ständeorganisation in der ersten Hälfte des



Zum Erscheinen auf Landtagen war die Eintragung des Besitzgutes in der Landtafel (oder Matrikel) notwendig. Grundlegend war dabei die Unterstellung unter die landesherrliche Hochgerichtsbarkeit (daher blieben Reichsstände ausgeschlossen). Eine Vollversammlung des Landtages bestand aus etwa 500 Mitgliedern des Adels, etwa 90 Mitgliedern der Geistlichkeit (Prälaten) und etwa 135 Vertretern der Städte und Märkte. Als wichtigste Ämter der Landschaft fungierten der Landmarschall, der sich mit der Organisation der Tagungen beschäftigte, sowie der Landschaftskanzler, dessen Aufgabe die Schriftgutverwaltung war. Beratungen, häufig aber auch Abstimmungen fanden im Großen und Kleinen Ausschuss mit 64 bzw. 16 Mitgliedern statt. Letzterer hatte eine Stellvertreterfunktion in der Zeit zwischen den Landtagen.

Einen Höhepunkt der politischen Macht erreichte die Landschaft in der ersten Hälfte des 16. Jahrhunderts, als neben dem Steuerbewilligungsrecht auch die Steuerverwaltung gänzlich in die Hände der Landschaft übergegangen war.<sup>17</sup> In Pfalz-Neuburg erreichte die Landschaft 1544, dass der bankrotte Herzog Ottheinrich sein Land bis zur Entschuldung unter die Verwaltung landständischer Vertreter stellte. Der Ausbau der landesherrlichen Verwaltung mit dem Schwerpunkt einer internen Finanzkontrolle ab der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts ging einher mit der Abnahme ständischen Einflusses.<sup>18</sup> Hinzu kam das kaiserliche Privileg für den Herzog, indirekte Steuern (v.a. Getränkeaufschläge) einzuheben – eine enorm bedeutende Einnahmequelle.

16. Jahrhunderts (Schriftenreihe zur bayerischen Landesgeschichte 100), München 1995. – Michael Cramer-Fürtig, Ottheinrichs „merkliche und beschwerliche Schuldenlast“. Finanzkrise und Staatsbankrott im Fürstentum Pfalz-Neuburg 1505–1546. In: Barbara Zeitelhack (Red.), Pfalzgraf Ottheinrich. Politik, Kunst und Wissenschaft im 16. Jahrhundert, hrsg. von der Stadt Neuburg, Regensburg 2002, S. 108–127.

<sup>17</sup> Vgl. Helmut Engelhardt, Landstände und Finanzwesen in Bayern im 15. und 16. Jahrhundert, Diss. München 1967. – Volkmar Wittmütz, Die Gravamina der bayerischen Stände im 16. und 17. Jahrhundert als Quelle für die wirtschaftliche Situation und Entwicklung Bayerns (Miscellanea Bavarica Monacensia 26), München 1970. – Greindl, Ständeversammlung (wie Anm. 7).

<sup>18</sup> Vgl. Lanzinner, Fürst, Räte und Landstände (wie Anm. 10) S. 249–288.

## „Unziemliche Anmaßungen“? – Die Landstände im Kampf gegen die Schuldenlast und den absolutistischen Fürst

Der Machtschwund der Landschaft seit der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts spiegelt sich deutlich in der Zahl der einberufenen Landtage: Unter Herzog Wilhelm IV. von Bayern (1508–1550) tagte die bayerische Landschaft 24-mal, unter Albrecht V. (1550–1579) noch elfmal, unter Wilhelm V. (1579–1597) nur noch viermal. Die Position der Landstände wurde so schwach, dass sie 1594 eine Steuer bewilligten, ohne dafür mehr als die schwache Zusicherung zu erhalten, der Herzog werde während der laufenden Steuerperiode ohne neue Bewilligung keine außerordentlichen Abgaben verlangen.<sup>19</sup>

Unter Herzog bzw. Kurfürst Maximilian I. (1597–1651), der die Staatsverwaltung umfassend modernisierte, kamen lediglich zwei Landtage zustande. 1634 hob Maximilian sogar ohne Bewilligung eine Steuer mit seinen eigenen Verwaltungsbeamten ein. In seinen „treuherzige(n) vätterliche(n) Lehrstuckh(en)“ für Kurprinz Ferdinand Maria wird der Gegensatz zwischen frühabsolutistischem Fürst und Landschaft deutlich: Wir sind nicht „wie etwan bei vorigen etlichen LandtsFürsten beschechen, getrungen worden ..., der Landtschafft in die Händt zusehen, Ires willens zusein unnd Iren unzimblichen anmasßungen oder praetensionen nachzugeben; sonder wir haben Sye in die Schranckhen der billichkeit, gebürenden respects unnd gehorsambs gebracht und darin erhalten, welches als ein sonderbares secretum gubernationis eines LandtsFürsten vor allem wol zubeachten (ist) ...“<sup>20</sup> Die letzte Vollversammlung der bayerischen Landstände tagte nach 57 Jahren Unterbrechung erst wieder unter Kurfürst Ferdinand Maria (1651–1679) im Jahre 1669, danach wurde trotz (oder wegen) drohendem Staats-

<sup>19</sup> Vgl. Ay, Land und Fürst (wie Anm. 2) S. 164; vgl. auch ders., Ständische Mitsprache und adeliges Sonderinteresse im Territorialstaat. Vom Niedergang der Landstände in Bayern. In: Ferdinand Seibt (Hrsg.), Gesellschaftsgeschichte. Festschrift für Karl Bosl zum 80. Geburtstag, Bd. 1, München 1988, S. 471–487.

<sup>20</sup> Ziegler, Dokumente (wie Anm. 2) S. 1285.

bankrott nie mehr zu einer Versammlung einberufen.<sup>21</sup> Künftig bestand lediglich der ständige Kleine Ausschuss, die sogenannte Landschaftsverordnung, bestehend aus acht Adeligen, vier Prälaten und vier Bürgern.

Die ständische Vertretung bestand im Bayern des 18. Jahrhunderts im Wesentlichen aus zwei Gremien: der Landschaftsverordnung<sup>22</sup> und dem Kollegium der Rechnungsaufnehmer. Das Kollegium der Rechnungsaufnehmer bildeten ein Vertreter des Prälaten-, zwei des Ritter- und einer des Bürgerstandes, diese hatte die Rechnungen zu überprüfen. Die Landschaft sah sich als wahre Vertretung des Landes. Ursprünglich sollte die Landschaftsverordnung die Interessen der Stände zwischen den Landtagen vertreten und die laufenden Geschäfte erledigen, wobei dies anfangs ganz auf das Steuerwesen beschränkt war. Kurfürst Ferdinand Maria gestattete der Landschaftsverordnung 1669, sich künftig bei Freiwerden einer Stelle durch Tod oder Rücktritt mittels Zuwahl selbst zu ergänzen – ein Landtag wurde vom Landesherrn nie wieder einberufen. Tagungsorte waren München und Landshut, wo eigene Landschaftshäuser für das Ober- und Unterland bestanden.

Die archivalische Überlieferung der bayerischen Landschaft (Stand 2004) orientiert sich an dieser Einteilung in Ober- und Niederbayern: Die Registratur der Landschaftsverordnung Unterlands im Staatsarchiv Landshut ist mit etwa 900 Akten und 650 Bänden fassbar, darunter die Steuerbeschreibungen bzw. Steuerbücher von 1612, 1671 und 1721. Aus dem Besitz verschiedener adeliger und geistlicher Landschaftsmitglieder stammen die Beschreibungen

<sup>21</sup> Vgl. Andreas Buchner, Der letzte Landtag der altbayerischen Landstände im Jahre 1669 (Abhandlungen der königlich Bayerischen Akademie der Wissenschaften, 3. Classe, 6/2), München 1851. – Rudolf Schlögl, Der bayerische Landtag von 1669. Nach einem Bericht des Geheimen Kammersekretärs Corbinian von Prielmair. In: Zeitschrift für bayerische Landesgeschichte 52 (1989) S. 221–254.

<sup>22</sup> Vgl. Karl Otmar von Aretin, Die bayerische Landschaftsverordnung 1714–1777. In: Dietrich Gerhard (Hrsg.), Ständische Vertretungen im Europa des 17. und 18. Jahrhundert (Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für Geschichte 27), Göttingen 1969, S. 208–246. – Ders., Bayerns Weg zum souveränen Staat (wie Anm. 13).

gen der Landtage von 1514 bis 1669 in 200 Bänden. Die Landschaftsverordnung Oberlands im Staatsarchiv München ist bisher in Teilbeständen des Landsteueramtes und des Aufschlagamtes Burghausen mit zusammen 130 Einheiten erfasst. Das Bayerische Hauptstaatsarchiv verwahrt circa 1800 Urkunden und rund 2050 weitere Archivalien (Landtafeln, Landtagshandlungen, Hauptrechnungen, Akten und Bände) der Bayerischen Landschaft. Im Hauptstaatsarchiv findet man auch die Überlieferung der Pfalz-Neuburger Landschaft (112 Urk., 311 Literalien). Die Überlieferung der Oberpfälzischen Landschaft im Staatsarchiv Amberg ist aufgrund ihrer wechselhaften Geschichte komplizierter<sup>23</sup>.

In der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts entwickelte sich eine Diskussion über die Legitimität der Landschaft. Der absolutistische Fürst beanspruchte, selbst Repräsentant des „Armen Mannes“ zu sein, die Stände sollten nur noch sich selbst vertreten. Demgegenüber fand der Gedanke der Repräsentation des ganzen Landes durch die Stände bei Staatsrechtlern wie Johann Jakob Moser und Johann Stephan Püttner durchaus Zustimmung. Der bayerischen Landschaft ist dabei – neben der ausgeübten Steuerverwaltung – auch eine politische Bedeutung nicht abzusprechen, wenn man etwa an den hartnäckigen Widerstand gegen die wittelsbachischen Tauschpläne unter Kurfürst Karl Theodor (Bayern gegen die österreichischen Niederlande) denkt. Im Laufe des 18. Jahrhunderts war die Landschaftsverordnung zu einer Art vorparlamentarischen Vertretung des ganzen Landes geworden und trat 1790 gegenüber dem Kurfürst mit diesem Anspruch auf. Unterstrichen wurde dies, indem zeitweise in Wien und am Regensburger Reichstag eigene Agenten saßen. Sowohl der Kurfürst als auch die Verordnung hatten ein Interesse, diesen Status beizubehalten: „Der Kurfürst, weil so leichter zu regieren war; die Verordnung, weil sie fürchten musste, von einem Landtag wegen Überschreitung ihrer Vollmachten angeklagt zu werden“<sup>24</sup>. Dennoch verstand sich die Verordnung immer als vorübergehende Vertretung bis zum

<sup>23</sup> Vgl. die Übersicht bei Karl-Otto Ambrohn u.a., Staatsarchiv Amberg (Kurzführer der Staatlichen Archive Bayerns NF), München 2003.

<sup>24</sup> v. Aretin, Bayerns Weg (wie Anm. 13) S. 17.

nächsten Landtag. Mehr als einmal drohte sie mit dessen Einberufung, besonders angesichts der schwer belastenden Schuldentilgungswerke des 18. Jahrhunderts. Die Funktion der Landschaft als Kontrollorgan der Staatsfinanzen wird deutlich, als ihr 1696 Max Emanuel seinen Etat vorlegte, und 1725 die Vorlage eines genauen Haushaltsplanes der kurfürstlichen Hofkammer sogar gegen das Sträuben des Landesherrn erzwungen wurde.

Kurfürst Max III. Joseph versuchte, durch neue Steuern auch die privilegierten Stände zu belasten, wodurch die Existenz der Landstände akut gefährdet war. Diese protestierten energisch und letztendlich erfolgreich gegen dieses Vorgehen. Der Konflikt entzündete sich weiterhin über dem Schuldenabedigungswerk, das der Kurfürst stark kritisierte. Dennoch blieb der Kurfürst bis zu seinem Tode finanziell von der Landschaft abhängig. Den Versuch, mit einem Lottosystem ein Bankprojekt zu finanzieren, nannte die Landschaftsverordnung einen glatten Schwindel. Die 1767 gegründete Bank musste der Kurfürst in die Hände der Landschaft übergeben, für die sie eine wichtige Einrichtung zur Schuldentilgung wurde: „Auf (den) drei Säulen Steuerverwaltung, Schuldentilgung und Landbanco beruhte der Kredit des Landes und damit die Bedeutung der Verordnung.“<sup>25</sup>

### **Auf verlorenem Posten: die Aufhebung der Landstände**

Die Erlangung der Kontrolle über die Steuern war immer ein Ziel des Landesherrn geblieben. Aus dem Steuerbewilligungsrecht war allmählich eine Steuerbewilligungspflicht der Landschaftsverordnung geworden. Kurfürst Karl Albrecht äußerte, er sehe in der Landschaft nichts anderes als seine (des Kurfürsten) Verwaltung – ein schärferer Konflikt zu der Rolle der Landschaft als externe Finanzkontrolle lässt sich kaum denken. Die Landschaft sah sich selbst als feste, staatsgleiche Institution und forderte 1794 (vergeblich) eine jährliche Rechenschaftslegung über die Verwendung der an den Landesherrn überwiesenen Gelder. Dem gegenüber stan-

<sup>25</sup> Ebd. S. 33.

den Bestrebungen zu einer Reform der Landschaft.<sup>26</sup> Maximilian von Montgelas, der mächtigste Minister unter Kurfürst Max IV. Joseph (des nachmaligen Königs Max I. Joseph), hatte 1799 die Erweiterung der Landesrepräsentation um den Bauernstand gefordert und strebte eine grundsätzliche Verfassungsreform an. Doch weder wollte die Gesamtheit der Landschaftsverordnung auf die Einberufung eines allgemeinen Landtages dringen, noch sich zu einer wirklichen allgemeinen Vertretung reformieren. Sie hatte sich damit selbst überlebt. 1801 trat Graf Maximilian von Preysing demonstrativ aus der Verordnung aus.

Die Säkularisation des Jahres 1803 zerschlug den ersten großen bayerischen Landstand, die Prälaten<sup>27</sup>. Weiterhin beseitigten Edikte 1802 und 1803 die magistratische Gerichtsbarkeit und Polizei, was die Stellung des bürgerlichen Landstandes empfindlich schwächte. Da zudem, besonders in den Jahren 1803, 1805 und 1806, größerer Gebietszuwachs in Franken und Schwaben mit anders gearbeteten Landesrepräsentationen hinzutrat, bedeutete dies das Ende der bayerischen Landschaft. Durch den Vertrag von Brünn mit der Erlangung der „plénitude de la souveraineté“ und dem damit verbundenen Ende der alten Reichsverfassung war die Aufhebung der Stände möglich geworden.

1807 schlug der bayerische Finanzminister Johann Wilhelm von Hompesch die Aufhebung der landschaftlichen Kasse, die künftige Einziehung der Steuern durch königliche Finanzbeamte und die Gleichheit aller Untertanen bei der Besteuerung vor, also auch der

<sup>26</sup> Vgl. Otto Steinwachs, Der Ausgang der landschaftlichen Verordnung in Bayern. In: Oberbayerisches Archiv 55 (1910) S. 60–128, 294–332; 56 (1912) S. 37–58; 57 (1913) S. 38–117. – Walter Demel, Der bayerische Staatsabsolutismus 1806/08–1817. Staats- und gesellschaftspolitische Motivationen und Hintergründe der Reformära in der ersten Phase des Königreichs Bayern (Schriftenreihe zur bayerischen Landesgeschichte 76), München 1983, S. 208–270. – Jutta Seitz, Die landständische Verordnung in Bayern im Übergang von der altständischen Repräsentation zum modernen Staat (Schriftenreihe der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften 62), Göttingen 1999.

<sup>27</sup> Anders war man im 16. Jahrhundert bei der Säkularisation in der Oberpfalz vorgegangen: Hier rückten vom Kurfürsten ernannte weltliche Verwalter in die Position der Prälaten ein.

bisher steuerbefreiten Adeligen etc. Montgelas sah hierin klar als Konsequenz die Auflösung der alten Landesrepräsentation. König Max I. Joseph billigte diese Vorschläge und beauftragte Montgelas mit dem Entwurf einer neuen Verfassung des Königreiches. Mit dem Edikt über die Abschaffung der landschaftlichen Kassen und Erhebung der Steuern durch die ständischen Steuereinnehmer vom 8. Juni 1807 sowie dem Edikt zur Aufhebung der landschaftlichen Korporationen vom 1. Mai 1808 wurde der formelle Schlusstrich gezogen.<sup>28</sup>

Bis zu diesem Zeitpunkt konnte von einer einseitigen „Steuerhoheit“ des bayerischen Herzogs bzw. Kurfürsten und nunmehrigen Königs keine Rede sein. Das Jahr 1807/08 markiert eine Zeitenwende durch die Aufhebung der Steuerbewilligungs- und Steuerverwaltungsrechte der bayerischen Landschaft mit Einführung der allgemeinen und gleichen Steuerpflicht. Es galt nun, neue Wege der Steuerverwaltung und Finanzkontrolle zu entwickeln.

<sup>28</sup> Regierungsblatt 1807, Sp. 969–982. – Regierungsblatt 1808, Sp. 961 f.

# Die Zerrüttung der Staatsfinanzen im Kurfürstentum Bayern im 18. Jahrhundert

von *Geneveva Rausch*

## Das Erbe Kurfürst Maximilians I.

„Enthalte Dich, sovil Du Kanst, von schulden machen, und wans ie die höchste noth erfordert, seye dahin bedacht, uf das Du solche bey zeiten widerumb haimbzallest [...]. Ein vergebene sach ist es, wan man die bezahlung dess schuldenlast uf die nachkombling verschieben will; wan Du so nachlässig bist, Dein aigen gemachte schulden zubezallen, ist es gar gefährlich, ob nit Dein Erb eben so nachlässig in bezallen seye, als Du gewesen.“<sup>1</sup> Mit diesen eindringlichen, geradezu prophetischen Worten legte Kurfürst Maximilian I. seinem Sohn Ferdinand Maria ans Herz, sich des Schuldenmachens zu enthalten. Außerdem warnte er seinen Erben ausdrücklich, eine Schuldenlast auf seine Nachkommen abzuwälzen. Maximilian selbst hatte bei seinem Regierungsantritt einen riesigen Schuldenberg übernommen, dessen Abbau er beharrlich verfolgte. Er setzte dabei auf eine tiefgreifende Finanzreform, die auf einer Steigerung der Einnahmen bei gleichzeitiger Reduzierung der Ausgaben unter ständiger strenger Kontrolle des Fürsten fußte. So gelang ihm, in einem Zeitraum von 20 Jahren, die Sanierung seines Staatshaushaltes. Obgleich seine Finanzen durch enorme Geldausgaben – zum Beispiel für den Dreißigjährigen Krieg, für den Residenzenbau oder zur Sammlung von Kunstwerken – belastet waren, konnte er bis zu seinem Tod einen Staatsschatz anhäufen,<sup>2</sup> „der seinesgleichen im Reich nicht gefunden hat“.<sup>3</sup>

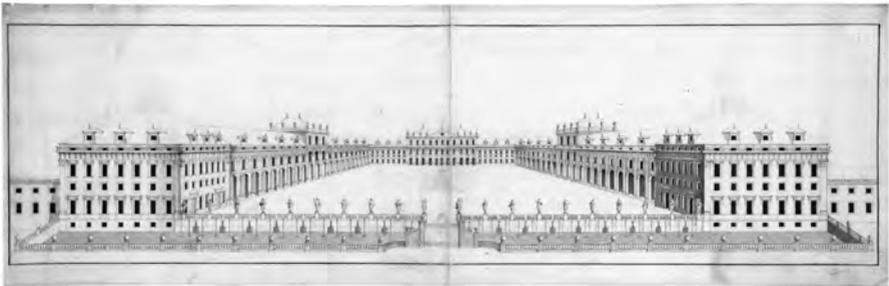
<sup>1</sup> „Väterliche Ermahnung“ (Monita paterna) Kurfürst Maximilians I. (1597/1623 bis 1651). In: Heinz Duchhardt (Hrsg.), *Politische Testamente und andere Quellen zum Fürstenethos der frühen Neuzeit*, Darmstadt 1987, S. 129, Punkt 26 und 27.

<sup>2</sup> Einen kurzen Überblick über die Finanzpolitik Kurfürst Maximilians I. liefert: Geneveva Rausch, *Maximilian als „Finanzgenie“*. In: *Maximilian I. von Bayern 1573–1651. Fürst der Zeitenwende*, hrsg. von Stadtarchiv, Wissenschaftlicher Stadtbibliothek und Stadtmuseum Ingolstadt, Ingolstadt 2001, S. 124–129.

<sup>3</sup> Andreas Kraus, *Maximilian I., Bayerns großer Kurfürst*, Graz u.a. 1990, S. 55.

## Erneute Verschuldung unter Kurfürst Max Emanuel

Maximilians Warnungen fanden jedoch nicht lange Beachtung. Während Ferdinand Maria (1651–1679) durch eine sparsame Wirtschafts- und Finanzpolitik das Land wieder zu einem bescheidenen Wohlstand führte,<sup>4</sup> sorgte der Enkel Kurfürst Maximilians I., Max Emanuel (1679–1726), erneut für einen Ruin der Finanzen. Das ganze 18. Jahrhundert hindurch hatte Bayern mit einer enormen Schuldenlast zu kämpfen, die es immer wieder an den Rand des Staatsbankrotts führte.



Entwurf für das Neue Schloss Schleißheim, um 1702 bis 1704  
(Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Plansammlung 8254)

Max Emanuels Außenpolitik war bestimmt durch seinen dynastischen Ehrgeiz, für sein Haus die Königs- oder Kaiserwürde zu erlangen sowie durch sein Streben nach militärischem und politischem Ruhm.<sup>5</sup> Seine Beteiligung an den Kriegszügen gegen die Türken und Franzosen zog den Haushalt erheblich in Mitleidenschaft. Allein in den Jahren 1682 bis 1692 betrug die bayerischen Kriegskosten rund 15 Millionen Gulden.<sup>6</sup> Völlig zerrüttet wurden

<sup>4</sup> Manfred Heim, Ferdinand Maria. Die italienische Heirat. In: Alois Schmid – Katharina Weigand (Hrsg.), *Die Herrscher Bayerns. 25 historische Portraits von Tassilo III. bis Ludwig III.*, München 2001, S. 218–230, hier S. 222.

<sup>5</sup> Peter Claus Hartmann, *Bayerns Weg in die Gegenwart. Vom Stammeshertogtum zum Freistaat heute*, Regensburg 1989, S. 245.

<sup>6</sup> Peter Claus Hartmann, *Die wirtschaftlichen Initiativen und die Finanzpolitik des Kurfürsten Max Emanuel*. In: Hubert Glaser (Hrsg.), *Kurfürst Max Emanuel. Bayern und Europa um 1700*, Bd. 1: *Zur Geschichte und Kunstgeschichte der Max-Emanuel-Zeit*, München 1976, S. 88–94, hier S. 90.

die Finanzen schließlich durch die Teilnahme am Spanischen Erbfolgekrieg und den Verlust des Territoriums. Trotz beträchtlicher Subsidienzahlungen von Seiten Frankreichs und Spaniens in Höhe von 33 Millionen Gulden, erhöhten sich durch den Spanischen Erfolgskrieg die Belastungen des Kurfürsten um 20 Millionen Gulden. Die durchschnittlichen Jahreseinkünfte Bayerns lagen zu dieser Zeit bei rund 4 Millionen Gulden. Weitere Ursachen für die Verschuldung waren kostenintensive Bauprojekte wie Schloss Lustheim und das Neue Schloss Schleißheim sowie eine aufwendige Hofhaltung, die auch im Exil beibehalten wurde.<sup>7</sup> Zur steten Zunahme der Ausstände hat zudem das Vorsicherschieben der Schuldenlast beigetragen, was zu einem Anwachsen der Zinsbela-

Summarum. 1000000.

Des Erbgebers Million, Inzins und Haupt,  
Zuzuhilf' Cuzinze Haupt, Ein fünf hundert,  
Auch: hundert Cuzinzig Gulden.  
Haupt

Auflistung der Schulden Kurfürst Max Emanuels, 1721  
(Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Generalregistratur 1306)

<sup>7</sup> Peter Claus Hartmann, Die Schuldenlast Bayerns von Kurfürst Max Emanuel bis König Ludwig I. In: Andreas Kraus (Hrsg.), Land und Reich, Stamm und Nation. Probleme und Perspektiven bayerischer Geschichte. Festgabe für Max Spindler zum 90. Geburtstag (Schriftenreihe zur bayerischen Landesgeschichte 79), München 1984, S. 369–382, hier S. 370–372.

stung führte.<sup>8</sup> 1721 beliefen sich die finanziellen Verpflichtungen bereits auf fast 18,4 Millionen Gulden.<sup>9</sup>

Im Mai desselben Jahres erklärte Max Emanuel, er habe sich dem Beispiel seiner Vorfahren folgend entschlossen, seine Schulden den Landständen zu überlassen. Bereits im Jahr zuvor waren Beratungen wegen eines Tilgungsprojekts mit den Landschaftsverordneten aufgenommen worden. Maßgebliche Unterstützung bei diesen Verhandlungen erhielt der Kurfürst von seinem Geheimen Rat von Unertl, dem Hofkammerdirektor von Scharfsed und von Pater Sigmund Neudecker, der Beichtvater im Angerkloster in München war. Besonders der Einfluss des letzteren scheint richtungweisend gewesen zu sein. Der in Finanzangelegenheiten bewanderte Franziskanerpater hatte, in Anlehnung an ein früheres Verfahren aus dem 16. Jahrhundert, ein ähnliches Konzept für die Übernahme des landesherrlichen Defizits durch die Landschaft erarbeitet, das letztlich im wesentlichen umgesetzt wurde. Ziel war es, das Schuldenwesen unter eine gesonderte Verwaltung zu stellen, welcher zum Zweck der allmählichen Begleichung der Forderungen ein Fonds zugewiesen werden sollte. Als Grundlage für diesen Tilgungsfonds räumte der Kurfürst der Landschaft für eine festgelegte Zeitspanne gewisse Gefälle im Gesamtbetrag von 700.000 Gulden ein.<sup>10</sup> Daneben sollten die Mitglieder der Landstände zu Zwangsanleihen herangezogen werden. Im Mai 1722 einigte sich Max Emanuel schließlich mit der Landschaft über die Errichtung des sogenannten Schuldenabedigungswerks. Damit wurden erstmals spezielle Vorkehrungen für den Staatsschuldenabbau getroffen. In erster Linie ist darin ein Maßnahmenpaket zu sehen, mit dessen Hilfe man dem akuten Finanznotstand entgegenwirken

<sup>8</sup> Dietrich Pirson, Das bayerische Schuldenwerk aus dem 18. Jahrhundert. In: Gerhard Lingelbach (Hrsg.), Staatsfinanzen – Staatsverschuldung – Staatsbankrotte in der europäischen Staaten- und Rechtsgeschichte, Köln-Weimar-Wien 2000, S. 263–276, hier S. 266.

<sup>9</sup> BayHStA, Generalregistratur 1306.

<sup>10</sup> Hans Schmelzle, Der Staatshaushalt des Herzogtums Bayern im 18. Jahrhundert mit Berücksichtigung der wirtschaftlichen, politischen und sozialen Verhältnisse des Landes (Münchener volksgeschichtliche Studien 41), Stuttgart 1900, S. 224 f.

wollte, gleichzeitig sollte aber auch die zukünftige Entwicklung der Staatsfinanzen im Auge behalten werden.<sup>11</sup> Die Landschaftsverordneten erklärten sich nun zur Übernahme des größten Teils der landesherrlichen Verbindlichkeiten bereit, während der Kurfürst versprach, seine Ausgaben künftig drastisch einzuschränken. An diese Zusage hielt sich Max Emanuel jedoch nicht. Der Kurfürst benötigte in diesen Jahren viel Geld für die standesgemäße Versorgung seiner jüngeren Söhne mit geistlichen Territorien sowie für die Hochzeit des Kurprinzen. Die auf politische Ziele ausgerichtete Verheiratung Karl Albrechts mit der Habsburgerin Maria Amalie stellte eine Prestigeangelegenheit ersten Ranges dar und wurde deshalb 1722 mit entsprechendem Pomp gefeiert. Die Kosten dafür beliefen sich auf vier Millionen Gulden, was in etwa den Staatseinnahmen eines Jahres entsprach. In der Folge sah sich Max Emanuel dazu gezwungen, neue Anleihen aufzunehmen. Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass die Ständevertretung schon 1723 kapitulierte und um die Befreiung von der Mitwirkung bei der Schuldentilgung bat. Zudem hatte sich der vorgesehene Fonds rasch als zu knapp berechnet erwiesen.<sup>12</sup>

### **Sparmaßnahmen des Kurfürsten Karl Albrecht**

So sah sich Karl Albrecht (1726–1745) bei seinem Regierungsantritt mit einem Schuldenberg konfrontiert, der einer Aufstellung vom 8. November 1727 zufolge auf mehr als 26.837.000 Gulden angewachsen war. Er setzte sich zusammen aus nahezu 45 Prozent Kapitalschulden, 17 Prozent nicht bezahlten Geldern und rund 38 Prozent ausstehenden Gehältern, Löhnen und Pensionen. Insgesamt entsprach dies einer Verschuldung von 700 Prozent der Staatseinnahmen eines Jahres. Vordringlichstes Bestreben des neuen Kurfürsten war es deshalb, für die Tilgung der väterlichen Ausstände zu sorgen, eine Aufgabe, der er sich konsequent stellte.

<sup>11</sup> Pirson, *Schuldenwerk* (wie Anm. 8) S. 263–267.

<sup>12</sup> Hartmann, *Die wirtschaftlichen Initiativen* (wie Anm. 6) S. 92. – Hartmann, *Die Schuldenlast Bayerns* (wie Anm. 7) S. 373 f. – Pirson, *Schuldenwerk* (wie Anm. 8) S. 268.



Dreimal pro Woche beriet er mit seinen Geheimen Konferenzräten über Mittel zur Sanierung der Finanzen. Er lehnte sich dabei an die drei Hauptsäulen der Finanzpolitik seines Urgroßvaters Kurfürst Maximilians I. – Verminderung der Ausgaben, Erhöhung der Einnahmen und der Umgang mit Schulden – an.

Seine Sparmaßnahmen setzten beim Hofstaat an, dessen Personal erheblich verringert werden sollte. Kammerdiener, Stubenmädchen, Lakaien, Köchinnen, Kellner, Musiker und andere Bedienstete wurden entlassen. Gnadengelder für Günstlinge Max Emanuels wurden gestrichen. Der Kurfürst beschloss, auf sein kostenintensives Vergnügen der Parforce-Jagden zu verzichten und die Zahl der Pferde und Jagdhunde zu minimieren. Außerdem ließ er den Bau des Schlosses Schleißheim einstellen. Im militärischen Bereich erreichte er in den ersten Regierungsjahren eine Kostenverringerung um mehrere hunderttausend Gulden durch Besoldungsreduzierung, Verminderung von Dienststellen und Einzug von Rationen. Entlassungen waren nicht möglich, da er von seinem Vater nur die relativ geringe Anzahl von 5000 schlecht ausgerüsteten Soldaten übernommen hatte. Besonders hart trafen die Einsparungen die Beamten, deren Gehälter und Pensionen um 15 bis 25 Prozent gekürzt wurden, vor allem da aus der Zeit Max Emanuels noch zahlreiche Besoldungszahlungen ausstanden.

In Bezug auf die Steigerung der Staatseinnahmen konnten die indirekten Steuereinkünfte geringfügig erhöht werden. Bedeutendere Steuer-, Maut- und Zollerhöhungen scheiterten jedoch am Widerstand der Landstände. Versuche Karl Albrechts, den Landschaftsverordneten das Steuerbewilligungsrecht zu entziehen, endeten erfolglos.

Ein dritter Maßnahmenkomplex zielte auf den Abbau des Schuldenbergs. Unter dem Vorsitz des Kurfürsten beschloss die Geheime Konferenz, zunächst die gegen Ende von Max Emanuels Regentschaft angefallenen Kredite zurückzuzahlen, da für diese ein ungewöhnlich hoher Zinssatz von 15 Prozent festgelegt war. Die geltendgemachten Ansprüche der Gläubiger ließ Karl Albrecht strengstens prüfen, wobei hier die Forderungen der Gläubiger

und die durch eine Schuldenwerkskommission angestellten Berechnungen zum Teil erheblich auseinander klappten. Von größerer Bedeutung für die Abtragung war jedoch die Errichtung einer ebenfalls als Schuldenabedigungswerk betitelten Amortisationskasse im Jahr 1728. Gegen Überlassung gewisser Einkünfte von jährlich 840.000 Gulden übernahmen die Landstände erneut die Abzahlung der landesherrlichen Geldrückstände. Im Gegenzug musste sich der Kurfürst verpflichten, nicht in die Arbeit des Schuldenwerks einzugreifen und den dafür bereitgestellten Fonds unangetastet zu lassen. Bis 1741, also immerhin 13 Jahre, arbeitete das Abedigungswerk recht erfolgreich an der Tilgung. In dieser Zeit gelang eine Reduzierung der ursprünglichen Ausstände um fast 7 Millionen Gulden bzw. 26 Prozent.

In den dreißiger Jahren des 18. Jahrhunderts gab der Kurfürst die Sparpolitik jedoch zugunsten der Anwartschaft auf den Kaiserthron und die damit verbundene Notwendigkeit zur Prachtentfaltung auf. Der Österreichische Erbfolgekrieg und die Kaiserwahl Karl Albrechts belasteten die Finanzen in hohem Maße. Die Ausgaben stiegen wieder, neue Schulden wurden angehäuft und der Teilerfolg des Schuldenabedigungswerks war zunichte gemacht.<sup>13</sup> Seinem Erben hinterließ er einen Fehlbetrag in Höhe von 32 bis 35 Millionen Gulden, was etwa 800 Prozent der jährlichen Staatseinnahmen entsprach. Mehr als die Hälfte der Rückstände stammte noch von Kurfürst Max Emanuel, der Rest war hauptsächlich auf die für den Österreichischen Erbfolgekrieg aufgenommenen Kredite zurückzuführen.<sup>14</sup>

### **Finanzpolitische Reformen des Kurfürsten Max III. Joseph**

Lag unter den Kurfürsten Max Emanuel und Karl Albrecht der Schwerpunkt der Herrschertätigkeit unverkennbar auf außenpolitischem Gebiet, verlagerte Max III. Joseph (1745–1777) diesen ein-

<sup>13</sup> Peter Claus Hartmann, *Karl Albrecht – Karl VII. Glücklicher Kurfürst – Unglücklicher Kaiser*, Regensburg 1985, S. 92–95.

<sup>14</sup> Hartmann, *Die Schuldenlast Bayerns* (wie Anm. 7) S. 376 f.

deutig auf die Innenpolitik.<sup>15</sup> Ihm gelang es, Bayern eine dreißigjährige Friedenszeit zu verschaffen. Zudem legte er durch Reformen im Inneren sowie einen intensiven Landesausbau wesentliche Grundlagen für die Zukunft seines Landes.<sup>16</sup> Bei der notwendigen Aufgabe des Schuldenabbaus beschritt er zunächst altbekannte Pfade, indem er 1749 – nach zähem Ringen mit den Landschaftsverordneten – das Schuldenabbedigungswerk neu errichtete, wenn auch unter neuen Akzenten. Erstmals betrieben Kurfürst und Landschaft dieses sogenannte „Neue Schuldenabbedigungswerk“ gemeinsam, allerdings behielten die Landstände das Übergewicht. Die Verwaltung des Fonds, in den auch direkte Einnahmen aus der fürstlichen Kasse fließen sollten, sowie die Abrechnung mit den Gläubigern wurde einer aus Delegierten der fürstlichen Regierung und der Landschaftsverordnung gebildeten Kommission übertragen.<sup>17</sup> Außerdem wurde bewusst die Bedeutung eines verlässlichen Tilgungsplans für die Kreditwürdigkeit Bayerns hervorgehoben.<sup>18</sup> Vor allem in den ersten zehn Jahren bis 1759 konnte das Schuldenabbedigungswerk, das im Durchschnitt pro Jahr 687.500 Gulden zahlte, gute Erfolge verzeichnen.<sup>19</sup>

Max' III. Joseph breit angelegte Reformen klammerten auch den Finanzbereich nicht aus. Näher einzugehen ist in diesem Zusammenhang auf die Hofanlagsbuchhaltung und auf die Gründung der Haupt- und Generalkasse.

Die Hofanlagsbuchhaltung entwickelte sich ab 1752 in kleinen Schritten mit dem Ziel, die durch den Österreichischen Erbfolgekrieg in Verfall geratene Eintreibung der Anlagsgelder wieder in Gang zu bringen.<sup>20</sup> Unter Hofanlagen verstand man Steuern, die

<sup>15</sup> Alois Schmid, Der Reformabsolutismus Kurfürst Max' III. Joseph von Bayern. In: Zeitschrift für bayerische Landesgeschichte 54 (1991) S. 39–76, hier S. 39 f.

<sup>16</sup> Alois Igelpacher, Die staatliche Finanzkontrolle in Bayern. Bayerischer Oberster Rechnungshof, München 2002, S. 28.

<sup>17</sup> BayHStA, Kurbayern Mandatensammlung 1749 IX 23.

<sup>18</sup> Pirson, Schuldenwerk (wie Anm. 8) S. 268 f.

<sup>19</sup> Hartmann, Die Schuldenlast Bayerns (wie Anm. 7) S. 377.

<sup>20</sup> Joachim Wild, Einführung. Die Hofanlagsbuchhaltung bei der bayerischen Hofkammer. In: Martin Dallmeier – Monika R. Franz (Bearb.), Bayerisches

nicht der Genehmigung und Verwaltung der Landstände unterstanden. Sie wurden vielmehr von den Gerichtsbehörden erhoben und über die Rentmeisterämter an die Hofkammer abgeführt. Dem Landesherrn standen damit regelmäßige, annähernd vorausberechenbare Einnahmen zur Verfügung.<sup>21</sup> Ursprünglich stellten die Anlagen Dienstleistungen dar, welche die Gerichtsuntertanen zu leisten hatten. Seit der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts wurden diese Naturalleistungen jedoch zunehmend in Geldzahlungen umgewandelt. Mit rund 524.000 Gulden im Jahr machten die Hofanlagen einen erheblichen Teil der Staatseinnahmen aus. Ihre Erhebung war jedoch insofern mit Problemen behaftet, als keine einheitliche und gerechte Bemessungsgrundlage für diese gefunden werden konnte. Nachteilig wirkte sich auch das Fehlen zuverlässiger Untertanenverzeichnisse aus, die in den Kriegswirren zum Teil mit den Registraturen verbrannt waren. Wirkungsvolle Kontrollen waren somit nicht mehr möglich. Gerade die Inhaber der Hofmarken verstanden es, die tatsächliche Anzahl ihrer Untertanen zu verschleiern, was zur Folge hatte, dass viele Höfe gar keine oder nur sehr geringe Beträge entrichteten. Um diesem Notstand abzuhelpen und die Erhebung wieder auf eine gesicherte Basis zu heben, veranlasste der Hofkammerdirektor Benedikt von Hofstetten im Juli 1752, durch kurfürstliche Generalmandate, die Anfertigung von Güterkonskriptionen. In diesen sollten nach einem einheitlichen Formular alle Güter außerhalb der Städte und Märkte erfasst werden. Zur Überprüfung der eingegangenen Konskriptionen berief man 1755 mit der Geheimen Hofkommission ein eigenes Gremium. Diesem gehörten die fünf Geheimen Konferenzminister, fünf Geheime Räte sowie jeweils ein Rat aus dem Hofrat, der Hofkammer und dem Revisionsrat an. Aus unbekanntem Gründen stellte die Geheime Hofkommission nach nur wenigen Sitzungen ihre Tätigkeit wieder ein. Noch im selben Jahr wurde derselbe Personenkreis, nun unter dem Namen Geheime Staats-

Hauptstaatsarchiv. Kurbayern Hofkammer, Hofanlagsbuchhaltung (Bayerische Archivinventare 44), München 1992, S. IX–XVI, hier S. IX.

<sup>21</sup> Erich Stahleder, Vorwort. In: Dallmeier – Franz, Hofanlagsbuchhaltung (wie Anm. 20) S. VII–VIII.

kommission, mit der wesentlich umfassenderen Aufgabe betraut, den stark überzogenen Staatshaushalt zu verbessern. Ebenfalls auf die Initiative Benedikt von Hofstettens gehen die durch Mandat vom 1. Februar 1760 eingeführten Hofanlagsbücher zurück. Aufbauend auf den Güterkonskriptionen sollten hier zusätzlich die sogenannten fünf Hofanlagen, nämlich die Fourage-, Vorspann- und Herdstättenanlagen sowie das Ordinari- und das Jagdscharwerk eingetragen und somit fixiert werden. Die Hofanlagsbücher waren in zwei Exemplaren in München einzuliefern, wobei eines von der Geheimen Staatskommission, das andere von der Hofkammer genauestens zu überprüfen war. Doch die Einsendung der Bücher und auch die Überprüfung, nach zeitgenössischem Sprachgebrauch Rektifikation genannt, ging nur sehr schleppend vonstatten. Erst mit der Beauftragung des Hofkammersekretärs Johann Georg Krenner gingen ab 1774 die Überprüfungen zügiger voran. Krenner ist auch der Verdienst anzurechnen, dass die Hofanlagsbuchhaltung unter diesem Namen per Dekret innerhalb der Hofkammer verselbständigt wurde. Beim Tod Johann Georg Krenners 1789 war die Rektifizierung der Hofanlagsbücher schon weit fortgeschritten. Bis etwa 1797 ist eine Tätigkeit der Hofanlagsbuchhaltung nachzuweisen. Eine konkrete Aufhebung ist nicht erfolgt. Es ist anzunehmen, dass mit Aufhebung der Hofkammer im Jahr 1799 deren Aufgaben, soweit sie überhaupt noch existent waren, an die neu errichtete Generallandesdirektion übergegangen sind.<sup>22</sup>

Unter dem Aspekt der besseren Übersicht und Kontrolle leitete Kurfürst Max III. Joseph eine Vereinheitlichung des zersplitterten Kassen- und Rechnungswesens ein. Seit der Mitte des 16. Jahrhunderts hatte mit dem Hofzahlamt bei der Hofkammer eine zentrale Kasse bestanden, die für die Verbuchung aller Staatseinnahmen und nach Anweisung der Hofkammer oder des Landesherrn auch für die Auszahlungen zuständig war.<sup>23</sup> Später zogen Zweckkassen,

<sup>22</sup> Joachim Wild, Die Hofanlagsbuchhaltung bei der bayerischen Hofkammer. In: Mitteilungen für die Archivpflege in Bayern 27/28 (1981/1982) S. 13–31, hier S. 14–22. – Ders., Einführung Hofanlagsbuchhaltung (wie Anm. 20) S. IX f.

<sup>23</sup> Die Jahresrechnungen des Hofzahlamts sind von 1551 bis 1803 nahezu vollständig erhalten. Jeden Band musste der Hofzahlmeister durch die Hofkammer,

wie das im Dreißigjährigen Krieg gegründete Kriegszahlamt oder die Schuldenwerkskasse, zunehmend Gelder vom Hofzahlamt ab<sup>24</sup> und störten somit „das Monopol des Hofzahlamts als zentrale staatliche Auszahlungsbehörde.“<sup>25</sup> Im September 1762 unterrichtete der Kurfürst deshalb die Hofkammer über seinen Beschluss, zum 1. Oktober desselben Jahres eine „Haupt- und Generalcassa“ in der Residenzstadt München einzurichten. Die Leitung dieser Hauptkasse übertrug er einem hochkarätig besetzten Kollegium, bestehend aus dem Konferenzminister, Oberststallmeister und Statuspräsidenten Graf von Seinsheim, dem Konferenzminister und Hofkammerpräsidenten Graf von Törring zu Jettenbach und dem Geheimen Rat von Erdt. Ergänzend kam noch der kurfürstliche Hofzahlmeister dazu. Die Führung der Hauptkasse wurde dem wirklichen Rat und Pfleger zu Hartenstein, Georg Erasmus Wöhrl, anvertraut.<sup>26</sup> 1799 wurde zur Erledigung der Geschäfte eine Cassa-Deputation bestimmt. Ihr gehörte unter anderem der Direktor der Deputation für Kommerzien- und Mautsachen bei der Generallandesdirektion Joseph Utzschneider an.<sup>27</sup> Max III. Joseph beabsichtigte mit der Errichtung der Hauptkasse eine größere Zentralisierung der Einnahmen und Ausgaben. Die bisher vorhandenen Auszahlungskassen blieben weiterhin bestehen, erhielten ihre Geldmittel nun jedoch von der Hauptkasse zugewiesen. Damit war zwar eine Verringerung der Zentralkassen erreicht, da

gegebenenfalls auch durch den Herzog selbst, kontrollieren lassen. Kontrollstriche bei den Geldangaben sowie Präsentations- und Justifikationsvermerke beweisen die durchgeführte Überprüfung. Die Bände sind gegliedert in die Abschnitte: Einnahmen, Ausgaben und Besoldungen. Ab 1763 fällt der Abschnitt Einnahmen weg, da nun die 1762 eingerichtete Hauptkasse als zentrale Geldeinnahmestelle des Staates fungiert. Eine ausführliche Beschreibung des Hofzahlamts und seines Schriftguts liefert: Andrea Schwarz, Das bayerische Hofzahlamt und sein Schriftgut. In: Zeitschrift für bayerische Landesgeschichte 61 (1998) S. 209–232, hier S. 214–216.

<sup>24</sup> Thomas Rensch, Einleitung zum Repertorium „Kurbayern Hauptcassa“ des Bayerischen Hauptstaatsarchivs.

<sup>25</sup> Schwarz, Hofzahlamt (wie Anm. 23) S. 212.

<sup>26</sup> BayHStA, Kurbayern Hauptcassa 169/1, Kurfürstliches Dekret vom 10. September 1762.

<sup>27</sup> Rensch, Einleitung zum Repertorium „Kurbayern Hauptcassa“ (wie Anm. 24).

Hofzahlamt und Kriegszahlamt ihren alten Rang eingebüßt hatten und der Hauptkasse untergeordnet waren, trotzdem war noch kein modernes Einheitskassensystem mit einer einzigen Hauptstaatskasse erreicht worden, denn parallel neben der Hauptkasse bestanden noch die Kabinettskasse und die Landschaftskasse als weitere eigenständige Zentralkassen.<sup>28</sup> Die Haupt- und Generalcassa existierte bis zur Schaffung von Zentralstaatskasse und Provinzialhauptkasse, die infolge der Errichtung des Finanzministeriums 1799 durch Verordnung der Landesdirektion von Baiern im September 1803 ins Leben gerufen wurden.<sup>29</sup> Die Jahresrechnungsbände der Hauptkasse sind von 1763 bis 1803 vollständig erhalten.<sup>30</sup> Eine mit Gründung der Hauptkasse einhergehende Rechnungsreform, die Form der Rechnungslegung hatte sich seit Kurfürst Maximilian I. im Wesentlichen nicht mehr geändert,<sup>31</sup> zielte auf die Vereinheitlichung und Abkürzung der unterschiedlichen Amtsrechnungen und somit auf eine Vereinfachung des Rechnungswesens ab. Zur Einführung einer systematischen oder doppelten Buchführung kam es jedoch noch nicht, denn zur Aufstellung eines Bilanzkontos und damit zur Kontrolle des reinen Vermögens kam es nach wie vor nicht.<sup>32</sup>

Insgesamt konnten in der Regierungszeit Max' III. Joseph durch konsequente Schuldentilgung, sparsame Finanzpolitik und Verzicht auf ehrgeizige Maßnahmen in der Außenpolitik die finanziellen Verpflichtungen auf weniger als die Hälfte reduziert werden.

<sup>28</sup> Manfred Rauh, *Verwaltung, Stände und Finanzen. Studien zu Staatsaufbau und Staatsentwicklung Bayerns unter dem späteren Absolutismus (Studien zur bayerischen Verfassungs- und Sozialgeschichte XIV)*, München 1988, S. 194 f. – Schmelzle, *Staatshaushalt* (wie Anm. 10) S. 158.

<sup>29</sup> Schwarz, *Hofzahlamt* (wie Anm. 23) S. 212.

<sup>30</sup> Rensch, *Einleitung zum Repertorium „Kurbayern Hauptcassa“* (wie Anm. 24).

<sup>31</sup> Siehe dazu Beitrag von Joachim Kemper im selben Band.

<sup>32</sup> Michael Cramer-Fürtig, *Finanzkontrolle durch Rechnungsprüfung im Herzogtum Bayern. Zur Normierung der amtlichen Buchführung in der Frühen Neuzeit*. In: Friedrich Edelmayer – Maximilian Lanzinner – Peter Rauscher (Hrsg.), *Finanzen und Herrschaft. Materielle Grundlagen fürstlicher Politik in den habsburgischen Ländern und im Heiligen Römischen Reich im 16. Jahrhundert*, Wien-München 2003, S. 270–290, hier S. 285 f.

Trotzdem betrug die Ausstände bei seinem Tod im Jahr 1777 noch immer 15.094.302 Gulden.

### **Ausblick: keine Sanierung der Staatsfinanzen unter Kurfürst Karl Theodor**

Mit dem kinderlosen Tod Max' III. Joseph erlosch die bayerisch-ludovizische Linie. Gemäß den Wittelsbacher Hausverträgen fiel die Regierung in Bayern nun an den Pfälzer Kurfürsten Karl Theodor (1777–1799) aus der Wittelsbacher Linie Pfalz-Neuburg-Sulzbach.<sup>33</sup> Dieser vereinigte seine bisherigen Gebiete mit Kurbayern. Die Vergrößerung des Territoriums brachte auch eine Erhöhung der Schuldenlast mit sich, die nun bei rund 25 Millionen Gulden lag. Wie sein Vorgänger bemühte sich auch der neue Kurfürst, gemeinsam mit den Landständen, um deren Abtragung. Bis 1796 konnte so eine Verringerung auf 20 Millionen Gulden erreicht werden.<sup>34</sup> Schremmer zufolge lag die Verschuldung 1798, kurz vor dem Tod Karl Theodors, bei knapp 15,4 Millionen Gulden.<sup>35</sup> Eine völlige Sanierung des Haushalts scheiterte nicht allein an der Verschwendungssucht Karl Theodors, sondern auch an der Verwicklung in die französischen Revolutionskriege, die seinen Nachfolger Kurfürst Max IV. Joseph zwangen, erneut hohe Anleihen aufzunehmen.<sup>36</sup>

<sup>33</sup> Hartmann, Bayerns Weg in die Gegenwart (wie Anm. 5) S. 266.

<sup>34</sup> Hartmann, Die Schuldenlast Bayerns (wie Anm. 7) S. 377 f.

<sup>35</sup> Eckart Schremmer, Die Wirtschaft Bayerns. Vom hohen Mittelalter bis zum Beginn der Industrialisierung. Bergbau – Gewerbe – Handel, München 1970, S. 262.

<sup>36</sup> Igelspacher, Finanzkontrolle (wie Anm. 16) S. 28 und 34. – Hartmann, Die Schuldenlast Bayerns (wie Anm. 7) S. 378.

# Erste Schritte zur Ordnung der Staatsfinanzen im jungen Königreich Bayern

von *Susanne Wolf*

## Einführung

Die „Modernisierung“ des politischen Systems in Bayern in der Regierungszeit des Kurfürsten bzw. (seit 1806) Königs Max I. Joseph (1799–1825) zielte durch die Reformen Montgelas<sup>1</sup> unter anderem auf die Neuorganisation der Finanz- und Steuerverwaltung.



König Max I. Joseph von Bayern. Stahlstich von Eduard Schenker nach einem Gemälde von Joseph Stieler, um 1820 (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Abt. III W.B. Max I. 58/69)

<sup>1</sup> Maximilian Joseph Freiherr (ab 1809 Graf) von Montgelas (1759–1838) führte von 1799 bis zu seinem Sturz 1817 das „Geheime Ministerialdepartement der auswärtigen Angelegenheiten“ und war in den Jahren 1803 bis 1806 und 1809 bis 1817 selbst Finanzminister, ab 1806 zudem Innenminister.

Sie änderte von Grund auf die Finanzverfassung des pfalzbayerischen Kurstaates, geprägt durch ein konkurrierendes Nebeneinander von Reich, Kurfürst und Landständen, und gab dem jungen Königreich Bayern eine straff organisierte und zentralisierte Behördenstruktur. Damit waren die Voraussetzungen geschaffen, die in Bayern im ersten Drittel des 19. Jahrhunderts zur Entwicklung eines Staatshaushaltes führten, der den heutigen Erfordernissen der Vollständigkeit, Einheit, Klarheit, Genauigkeit, Vorherigkeit, qualitativer, quantitativer und zeitlicher Spezialität sowie Öffentlichkeit<sup>2</sup> entsprechen konnte. Ohne prüfende Kontrolle des Wirtschaftsgebarens der Finanzorgane war jedoch die Umsetzung solider Haushaltsfinanzierungsgrundsätze nicht möglich, weswegen erst ab dem zweiten Drittel des 19. Jahrhunderts durch ein ausgefeiltes Rechnungsrevisionssystem mit Superrevision durch den Obersten Rechnungshof (gegründet 1812) und einfacher Revision durch die Rechnungskammer (gegründet 1826) die praktische Durchführbarkeit eines planbaren Haushalts gegeben war.

### **Schwierige Ausgangslage**

Den Reformen im Finanzwesen stellten sich zahlreiche Schwierigkeiten in den Weg:<sup>3</sup>

Zum Ersten bestanden bis zur Beseitigung der ständischen Steuerprivilegien 1807/08 landesherrliche und landständische Finanzadministration nebeneinander. Der kurfürstlichen bzw. königlichen Finanzverwaltung war die Höhe der Steuereinnahmen, die der ständischen Verwaltung zufließen, nicht bekannt, so dass folgerichtig die gesamten Einnahmen und Ausgaben rechnerisch nicht kalkulierbar waren.

<sup>2</sup> Hans-Peter Ullmann, Staatsschulden und Reformpolitik. Die Entstehung moderner öffentlicher Schulden in Bayern und Baden 1780–1820, 2 Teile (Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für Geschichte 82), Göttingen 1986, S. 49.

<sup>3</sup> Vgl. zum Folgenden: Johann Georg Kraus, Die Staatshaushaltskontrolle in Bayern seit dem Ausgang des 18. Jahrhunderts. In: Finanzarchiv 42, 1 (1925) S. 1–68, hier S. 54–56. – Ullmann (wie Anm. 2) S. 43–52.

Ein weiteres Problem stellte der dezentrale Aufbau der Finanzadministration dar, der sich auch im Kassen-, Rechnungs- und Kontrollwesen widerspiegelte. Die Kassen arbeiteten nach dem „Überschussprinzip“, das heißt, dass jede Kasse mit den Einkünften zunächst ihre eigenen Verwaltungskosten und Ausgaben ausglich und lediglich der verbleibende Rest an die nächst höhere Kasse weitergegeben wurde. Grundlage war außerdem das „Fondsprinzip“: Jede Kasse (Hofzahlamts-, Kriegszahlamts- und Schuldenwerkkasse) wirtschaftete für sich selbst; es gab keine Zentralstaatskasse, über die alle Einnahmen des Staates zusammenflossen und die über sämtliche Ausgaben verfügte. Nach der Einrichtung der Haupt- oder Generalkasse im Jahr 1762 war zwar das „Fondsprinzip“ beseitigt und eine rechnerische Zusammenziehung aller Kamereinnahmen und -ausgaben möglich, doch es flossen weiterhin nur die Überschüsse an sie: Eine Haushaltsplanung war unmöglich.

Eine weitere Schwierigkeit bestand darin, dass ein Großteil der Ausgaben nicht regelmäßig anfiel, zwischen ordentlichen und außerordentlichen Ausgaben nicht konsequent unterschieden wurde und ein Teil der Staatseinnahmen im 19. Jahrhundert noch lange den Preisschwankungen von Agrarprodukten unterworfen war, da sie in Form von Naturalien anfielen.

Auch die Festlegung der verschiedenen Rechnungsstellen durch die Hofkammer auf feste Haushaltsansätze, erstellt in Form der Generalkassetatats, gestaltete sich äußerst schwierig. Für die unteren Ämter gab es keine festen Ausgabe- oder Kreditrichtlinien, die Limits festsetzten.

Schließlich führte das Fehlen eines zuverlässigen und termingenaue arbeitenden Rechnungswesens und einer wirkungsvollen Rechnungskontrolle dazu, dass von den nicht revidierten Rechnungen auf der unteren Finanzverwaltungsebene der Land- und Pfliegerichte, der Kasten- sowie Maut- und Zollämter falsche Zahlen über die Rentämter bis an die Spitze zur Generalkasse transportiert wurden.

Die ereignisreiche politische Entwicklung zu Beginn des 19. Jahrhunderts setzte den äußeren Rahmen für die angestrebten Verwaltungsstrukturereformen. Bayern wechselte binnen weniger Jahre bis 1816 sechsmal seine geographische Gestalt, wobei die kriegerischen Ereignisse der Jahre 1799 bis 1801, 1805, 1806/07, 1809 und 1812/15 immer höhere Militärausgaben erforderten. Erst mit dem Wiener Kongress und in dessen Folge mit dem Pariser Vertrag vom 14. April 1816, bei dem Salzburg, das Inn- und Hausruckviertel für das Königreich wieder verloren gingen, dafür aber das Großherzogtum Würzburg, das Fürstentum Aschaffenburg mit einigen hessischen und fuldaischen Ämtern und nach über 20jähriger französischer Herrschaft die linksrheinische Pfalz an das Königreich fielen, war der territorialen Rochade ein Ende gesetzt. Es stellte sich die Schwierigkeit eines einheitlichen Staatsgebietes, das alt- und neubayerische Territorien integrieren musste. Die fortwährenden territorialen Veränderungen behinderten massiv die Neuformierung des Staates, die notwendige Organisation der Verwaltung und die Schaffung eines ausgeglichenen Haushalts.

Daraus lässt sich erklären, warum Bayern ab den 1790er Jahren von einer Finanzkrise in die nächste taumelte. Die zunächst gegen, dann zusammen mit Napoleon geführten Kriege belasteten immer stärker den Militäretat und bluteten das Land durch längere Besatzungen fremder Heere aus. Zu einer regelrechten Schuldenexplosion führten die hohen Schuldenübernahmen aus den territorialen Gebietsveränderungen der Säkularisation und Mediatisierung. Die Reformen selbst, der Aufbau und Umbau des Behördenapparates, der Verwaltungsstrukturen zogen steigende Staatsausgaben nach sich, ohne dass im Gegenzug sofort Änderungen in der Steuerwirtschaft vorgenommen hätten werden können, die die Gegenfinanzierung sicherstellten. Man sah sich gezwungen, Haushaltsdefizite durch kurz-, mittel- oder langfristige Kredite zu decken.

## Erste Verwaltungsreformen

Am Anfang der Reformen stand im Februar 1799 die Errichtung des Ministerialfinanzdepartements, dem die Aufgaben der Kameral- und Fiskalverwaltung zufielen. Mit der Einrichtung der Generallandesdirektion als Mittelbehörde in München und der Landesdirektion in Amberg im April desselben Jahres war der Behördenorganismus weitgehend zentralisiert. Gleichzeitig waren die Hofkammern in München, Neuburg und Amberg und die noch bestehenden Mittelstellen, darunter die Rentämter Burghausen, Straubing und Landshut, aufgehoben. Die Rechnungsprüfung übernahm vorübergehend die Generallandesdirektion in München sowie die Landesdirektion in Amberg.

Im Jahr 1802 folgte die grundlegende Neuorganisation der unteren Finanzverwaltungsbehörden: Mit der Verordnung vom 24. März 1802<sup>4</sup> war die Trennung der Finanzverwaltung (Rentämter) von der Justiz- und übrigen Verwaltung (Landgerichte) vollzogen. Das Rentamt war für die Einnahme und Verrechnung der Staatsgefälle und in diesem Zusammenhang für die Buchführung zuständig. Die Rentamtskassen hatten gleichzeitig die für den Bereich ihres Bezirkes anfallenden Staatsausgaben zu bestreiten.

Basis der allgemeinen Finanzreform war im Weiteren die Formationsverordnung vom 7. September 1803<sup>5</sup>, die für die mittlere Verwaltungsebene festsetzte, dass künftig in jeder Provinz des Kurfürstentums ein eigener Finanzzetat mit einer eigenen Provinzialkasse zu bestehen hatte, in die die Einnahmen aller Rentamtskassen der jeweiligen Provinz zusammenfließen sollten. Die Überschüsse der Provinzialkassen mussten an die neugebildete Zentralstaatskasse abgeführt werden.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Churfürstlich-bayerisches Regierungsblatt 1802, Sp. 236–239.

<sup>5</sup> Churfürstlich-bayerisches Regierungsblatt 1803, Sp. 929–939.

<sup>6</sup> Die Zentralstaatskasse, so wie sie 1803 eingerichtet worden war, war unmittelbar dem Finanzministerium unterstellt. Vgl. die §§ 10 bis 19, 23 und 26 der landesherrlichen Verordnung vom 9. September 1803 betreffend die Formation des Finanzzetats: Churfürstlich-bayerisches Regierungsblatt 1803, Sp. 929–939. 1803 musste „der ganze jährliche Überschuß einer jeden Provinzial-Staats-Kasse ...

Wichtig für das Rechnungswesen war, dass 1804 erstmals eine verbindliche zeitliche Grundrechnungseinheit als feste Bezugsgröße etabliert und alle bisherigen Inkongruenzen beseitigt wurden: Der Zeitraum vom 1. Oktober eines Jahres bis zum 30. September des nächsten Jahres war als Rechnungs-/Finanzjahr bestimmt. Mit dem 1. Finanzjahr 1804/05 begann die Zählung der Haushaltsjahre.<sup>7</sup> Spezialinstruktionen mit neuen Rechnungsschematismen trugen zur Vereinfachung im Rechnungswesen bei.<sup>8</sup>

Auf dieser Grundlage konnte eine neue zentrale Rechnungskontrollbehörde eine zuverlässigere Arbeit leisten als es zuvor möglich gewesen war: Das Zentralrechnungskommissariat nahm als Abteilung des Finanzministeriums, „als büreaumäßiger Ausbruch des geheimen Ministerialfinanzdepartements“, nach seiner Einrichtung am 15. Oktober 1804 seine Tätigkeit als unmittelbarer Vorläufer des Obersten Rechnungshofs auf.<sup>9</sup> Solange aber die oben geschilderten Probleme nicht beseitigt waren und sich die Rechnungsrückstände von Jahr zu Jahr vermehrten, konnte auch das Zentralrechnungskommissariat nicht für die ordnungsmäßige Erledigung des Rechnungswesens sorgen.

unfehlbar am Ende eines jeden Monats mit einer zwölftheiligen Rate zur Central-Staats-Kasse eingesendet werden“ (Sp. 931 f.). – Kraus (wie Anm. 3) S. 36–43. – Wilhelm Volkert (Hrsg.), Handbuch der bayerischen Ämter, Gemeinden und Gerichte 1799–1880, München 1983, S. 142, 145, 152 f. – Walter Demel, Der bayerische Staatsabsolutismus 1806/1808 – 1817. Staats- und gesellschaftspolitische Motivationen und Hintergründe der Reformära in der ersten Phase des Königreichs Bayern (Schriftenreihe zur bayerischen Landesgeschichte 76), München 1983, S. 116–118.

<sup>7</sup> Verordnung vom 11. Juli 1804, in: Churpfalzbaierisches Regierungsblatt 1804, Sp. 667–669. – Ullmann (wie Anm. 2) S. 111.

<sup>8</sup> Churpfalzbaierisches Regierungsblatt 1804, Sp. 763–765, Sp. 836–838, Sp. 876 f. – Kraus (wie Anm. 3) S. 52.

<sup>9</sup> Siehe zu seinem Wirkungsbereich: kurfürstliches Mandat vom 15. Oktober 1804, BayHStA, MF 13657, Churpfalzbaierischen Regierungsblatt 1804, Sp. 893–899 (Druck). Die Gründung nimmt Bezug auf den 27. Artikel der Formationsverordnung vom 7. September 1803 (Anm. 5), die eine oberste Kontrolle über den Generalfinanzetat angekündigt hatte.

## Maßnahmen gegen die Staatsverschuldung

Erste Schritte zur Ordnung der Staatsfinanzen, die über das rein Verwaltungstechnische hinausgingen, waren nach Säkularisation und Mediatisierung erforderlich. Bei Regierungsantritt Kurfürst Max' IV. Joseph im Jahr 1799 betrug die Schuldenlast 28.245.676 Gulden und 27 Kreuzer bei einem jährlichen Zinsanfall von 972.628 Gulden und 42 Kreuzern. Die ordentlichen Einnahmen reichten aber, um die ordentlichen Ausgaben zu decken; sogar die außerordentlichen Erfordernisse des zweiten Koalitionskrieges 1799 bis 1801 fanden eine hinreichende Deckung. Der Friede von Lunéville (1801) und der darauf folgende Reichsdeputationshauptschluss (1803) mit dem Gebietszuwachs änderte die Situation von Grund auf: Bayern verlor die Pfalz, die Herzogtümer Zweibrücken und Jülich, die elsässischen Herrschaften und insgesamt eine Bevölkerung von 730.000 Menschen. Hinzu kamen dafür zahlreiche Stifte, Klöster, Reichsstädte und Reichsabteien. Allein durch Säkularisation und Mediatisierung erhöhte sich der Schuldenberg um 5.764.167 Gulden 15 Kreuzer und 24.782.173 Gulden 23 Kreuzer auf insgesamt 58.792.017 Gulden 5 Kreuzer. 1806 hatte das Königreich Bayern dann immerhin schon 85.720.611 Gulden 52 Kreuzer und dazu 3.075.077 Gulden 55 Kreuzer aufgelaufener Zinsen zu schultern.<sup>10</sup>

Kurfürst Max IV. Joseph selbst betrachtete „den Gegenstand der landesfürstlichen Schulden als eine der wichtigsten Angelegenheiten sowohl für den Wohlstand unseres Hauses, als das Glück unserer Lande“ und erkannte, dass „eine durch übermäßige Schulden bedrängte Regierung zu den landesverderblichsten Hilfsquellen ihre Zuflucht nehmen muss, und am Ende die Achtung und das Vertrauen benachbarter Staaten, und dadurch ihre ganze politische

<sup>10</sup> Siehe zur Übersicht über die durch die Zentralstaatskasse und die Schuldentilgungskassen der Provinzen übernommenen Schulden aus den Jahren 1799 bis zum Eintritt des jungen Königreichs Bayern in den Rheinbund im Juli 1806, BayHStA, MF 19730/2. Vgl. die Einschätzung der Finanzlage durch Franz Sales von Schilcher in einem Vortrag über das Budget für das Jahr 1818/19, den er als Staatsrat und Vorstand der Zentralhauptbuchhaltung zur ersten Ständeverammlung im Februar 1819 hielt. BayHStA, MF 19730/1, Bl. 313–437.

Existenz verliert“. Diese Sätze leiten in der sogenannten Schuldenpragmatik vom 20. Oktober 1804 erste gesetzliche Richtlinien ein, die der Kurfürst zur Liquidation und Übernahme älterer Schulden, zur Einrichtung besonderer Fonds für Tilgung und Zinszahlung und für eine eventuelle Neuverschuldung festsetzte.<sup>11</sup> Dadurch dass die Privatschulden des regierenden Fürsten vom Ministerialfinanzdepartement nicht als „Land- oder Kammerschulden“ anerkannt werden durften, war deutlich die Trennung von fürstlichem Hausvermögen und Staatsvermögen angesprochen. Die Finanzverfassung spiegelt hier den allgemeinen Wandel von der noch im 18. Jahrhundert vorherrschenden privatrechtlichen Auffassung vom Staat als Eigentum des Fürstenhauses hin zu einer öffentlich-rechtlichen Definition des Staates als eigenem, neben dem Herrscher stehendem Rechtssubjekt wider.<sup>12</sup>

Aus zwei Gründen verfehlten die gesetzlichen Normen der Schuldenpragmatik ihre Wirkung: Die Schuldenverwaltung war nach wie vor mit der Kurrentfinanzverwaltung verbunden und die Staatsschuld territorial zersplittert und über die Provinzialschuldentilgungskassen noch 1807 dezentral organisiert, wodurch der Überblick, geschweige denn die Einhaltung von Etats erschwert war. Die Lösung stellte die am 20. August 1811 gegründete Schuldentilgungskommission<sup>13</sup> dar, die ab 1. Oktober völlig getrennt von der staatlichen Finanzverwaltung arbeitete und die gesamte Staatsschuld zusammenzufassen hatte. Absatz IV der Verordnung formulierte einen soliden Finanzierungsgrundsatz: „Wir werden überdieß sogleich Vorsorge treffen, daß die laufenden Staats-Ausgaben durch die laufenden Staats-Einnahmen vollkommen gedeckt, und daß Unsere Finanzen hiedurch sowohl,

<sup>11</sup> Landesherrliches Edikt vom 20. Oktober 1804, BayHStA, Kurbayern Mandatensammlung 1804 X 20, Churpfalzbaierisches Regierungsblatt 1805, Sp. 201–212 (Druck). Die Schuldenpragmatik führte Grundsätze weiter aus, die bereits im Ansbacher Hausvertrag vom 12. Oktober 1796 angesprochen worden waren. Vgl. Ullmann (wie Anm. 2) S. 417–427.

<sup>12</sup> Ullmann (wie Anm. 2) S. 128.

<sup>13</sup> Landesherrliche Verordnung vom 20. August 1811, BayHStA, Staatsschuldenverwaltung 2011, Königlich-baierisches Regierungsblatt 1811, Sp. 1063–1072 (Druck).

als durch eine genaue Komptabilität fortwährend in Ordnung erhalten werden. Zugleich verordnen Wir, daß von nun an keine Staatsschuld mehr gemacht werden solle, wenn nicht, neben der Beobachtung der in Unserer pragmatischen Verordnung über die Staatsschulden enthaltenen Vorschriften, überdies vor wirklicher Kontrahierung der neuen Staatsschuld ein neuer hinreichender Fond zur Abbezahlung der Zinsen und des Kapitals derselben ausgemittelt wird. Nicht eher als nachdem dieses geschehen, hat die Zentralschuldentilgungskasse eine solche Staatsschuld zu übernehmen.“ Dass der Verordnung eine besondere Idee zugrunde lag, nämlich kaufmännische Methoden auf das Schuldenwesen des Staates anzuwenden, ist aus der angeordneten Einführung der kaufmännischen Buchhaltung zu ersehen, die „in Klarheit, Kürze und Reinheit“ Soll und Haben wiederzugeben hatte. Entsprechend war die Spitze der kollegial verfassten Behörde mit einem starken Einfluss aus der Privatwirtschaft versehen: Der zum Vorstand der Kommission ernannte geheime Finanzreferendär Joseph Ritter von Utzschneider war als Beamter General-Salinen-Administrator und Vorstand der Steuerkatasterkommission, besaß aber eine bedeutende Ledermanufaktur; Generalkontrolleur wurde der Münchner Bankier Andreas dall’Armi, und zu Assessoren und Kontrolleuren bestimmte man die „Negozianten“ Karl Lorenz von Meyer und Mathias Scheuchenpflug.<sup>14</sup> Die Abweichung von der ansonsten üblichen kameralistischen Buch- und Rechnungsführung der staatlichen Stellen ließ aber vor allem bei der Rechnungsprüfung Mängel erkennen: Folglich kehrte man wieder zum alten System zurück.

Neben der Staatsschuldentilgungskommission richtete die Regierung durch Verordnung vom 17. November 1811<sup>15</sup> eine Staats-

<sup>14</sup> Entschließung vom 8. September 1811 im Akt „Entwurf der Personal-Organisation der Königlichen Staatsschuldentilgungskommission und der ihr untergeordneten Schuldentilgungskasse“, BayHStA, MF 19712.

<sup>15</sup> Landesherrliche Verordnung vom 17. November 1811: Königlich-baierisches Regierungsblatt 1811, Sp. 1697–1706. Die Staatsschuldenliquidationskommission und die Zweibrücker Spezialliquidationskommission werden von Max I. Joseph am 11. Dezember 1819 wegen der Vereinfachung des Geschäftsganges und zur „Kassen-Ersparung“ aufgehoben; die Liquidationsgeschäfte führte zukünftig die

schuldenliquidationskommission ein, deren Hauptaufgabe es war, zwischen der eigentlichen, auf Obligationen gegründeten Staatsschuld und den übrigen Verpflichtungen des Staates zu unterscheiden und in einem System der Schuldenklassifikation einen in bestimmter Reihenfolge festgesetzten Rückzahlungsmodus zu überwachen.<sup>16</sup> Die Staatsschuldentilgungskommission stellte mit den ersten Bilanzen ihre Effektivität unter Beweis:<sup>17</sup> Staatsschuld am

1. Oktober 1811:	112.426.465 Gulden 53 ½ Kreuzer
1. Oktober 1812:	107.707.470 Gulden 51 Kreuzer
1. Oktober 1813:	105.150.056 Gulden 30 ¾ Kreuzer
1. Oktober 1814:	102.687.844 Gulden 51 ¼ Kreuzer

Die Einrichtung der Staatsschuldentilgungskommission in dieser Form war aber nur möglich durch die vorhergehende Einrichtung einer zentralen Buchhaltung im Kassenwesen. Für die wichtige Finanzreform der Jahre 1807/1808, die mit einer Steuerreform einherging,<sup>18</sup> zeichnete Finanzminister Johann Wilhelm Freiherr von Hompesch (1806–1809) verantwortlich.

### **Neue Situation: Souveränität und Konstitution**

Bayern war als Königreich nach dem Frieden von Preßburg (Dezember 1805) und der Unterzeichnung der Rheinbundakte (Juli 1806) ein souveräner Staat geworden, der mit dem Wegfall reichsrechtlicher Verpflichtungen einen neuen Handlungsspielraum gewonnen hatte. Hompesch betrieb die Entmachtung der Stände:

Staatsschuldentilgungskommission: BayHStA, MF 2014/I, Allgemeines Intelligenzblatt 1819, Sp. 1181–1183 (Druck).

<sup>16</sup> Kraus (wie Anm. 3) S. 61–63. – 150 Jahre Staatsschuldenverwaltung, hrsg. v. der Bayerischen Staatsschuldenverwaltung, München 1961, S. 16–22.

<sup>17</sup> BayHStA, Staatsschuldenverwaltung 2833; dazu auch MF 19712.

<sup>18</sup> Zur Einrichtung der Steuerrektifikationskommission am 21. Juni 1807 und zur Einführung des Steuerprovisoriums am 27. Januar 1808: Demel (wie Anm. 6) S. 215–232.

Die Verordnung vom 8. Juni 1807<sup>19</sup> legte die Finanzhoheit allein in die Hände des Staates; den Landständen war damit die selbständige Erhebung, Verrechnung und Verwaltung der direkten und indirekten Steuer genommen. Die Rentämter übernahmen umgehend die Arbeit der landschaftlichen Steuer- und Aufschlagsämter. Ziel der Aufhebung der landschaftlichen Kassen war die Herstellung der fiskalischen Kasseneinheit. Die Konstitution vom 1. Mai 1808<sup>20</sup> vollendete den vorgezeichneten Weg: Sie hob „alle Verfassungen, Privilegien, Erbämter und landschaftliche Korporationen der einzelnen Provinzen“ auf und sprach erstmals in Präambel und einzelnen Artikeln klar die Trennung von Staat und Dynastie aus: Der Herrscher war Organ des Staates.<sup>21</sup>

Die rechtlichen Voraussetzungen für die Umgestaltung der bisherigen Finanzverfassung waren nunmehr gegeben: Das Organische Edikt vom 8. August 1808 verfügte die Einrichtung der Kreisfinanzdirektionen, und die Verordnung vom gleichen Tag organisierte die Zentralstaatskasse neu. Das wichtigste Anliegen der Finanzkontrolle, ein zentraler Haushalt, der sämtliche Einnahmen und Ausgaben des Staates und die gesamte Staatsschuld erfasst, war geschaffen. Die mittelbehördlichen Kreiskassen hatten keinerlei Anweisungsrecht mehr. Gleichzeitig wurden Überschuss- und Fondsprinzip abgeschafft. Die Militärhauptkasse blieb zwar eigenständig, hatte aber von ihren Zahlen zu informieren, damit diese in die Zentralstaatskasserechnung miteinbezogen werden konnten.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> Verordnung über die Gleichheit der Abgaben, Aufhebung der Steuerfreiheiten und allgemeine Steuer-Rektifikation vom 8. Juni 1807: Königlich-bayerisches Regierungsblatt 1807, Sp. 969–982 (Druck). Siehe den Beitrag von Daniel Burger.

<sup>20</sup> Konstitution für das Königreich Bayern vom 1. Mai 1808: Königlich-bayerisches Regierungsblatt 1808, Sp. 985–1000. Archivsignatur: BayHStA, Bayerischer Landtag 10190.

<sup>21</sup> Kraus (wie Anm. 3) S. 57 f. – Eberhard Weis, Die Begründung des modernen bayerischen Staates unter König Max I. (1799–1825). In: Max Spindler – Alois Schmid (Hrsg.), Handbuch der bayerischen Geschichte Bd. IV/1, 2. Aufl. München 2003, S. 4–126, hier S. 45. – Ullmann (wie Anm. 2) S. 126–128, 135–137.

<sup>22</sup> Organisches Edikt vom 8. August 1808: Königlich-bayerisches Regierungsblatt, Sp. 1869–1892. – Verordnung vom 8. August 1808, die Formation der Zentralstaatskasse und ihrer Filialkassen betreffend: Königlich-bayerisches Regierungsblatt, Sp. 1737–1752.

Der Theorie nach war der Zentralkassenetat nicht mehr nur ein ungefährender Wirtschaftsanschlag. Die Praxis brachte jedoch große Durchführungsprobleme der Neuorganisation. Der Militär- etat entzog sich in den herrschenden Kriegszeiten jeder Kontrolle; außerdem ließ der Rechnungsrückstand einer Anzahl von Finanzstellen nur grobe Etatschätzungen zu. Die Zentralkasse war personell und organisatorisch nicht in der Lage, das neue Anweisungs- und Abrechnungsverfahren zu steuern oder bei den Kreisfinanzdirektionen und Rentämtern durchzusetzen. Daher stellte man ihr ab 1810 die Zentralthauptbuchhaltung der Finanzen<sup>23</sup> zur Seite, die die gesamte staatliche Rechnungsführung übernahm, die Spezialetats prüfte und den Generalfinanzetat sowie die Generalfinanzrechnung des Reiches anfertigte.<sup>24</sup> Als ergänzender Bestandteil des Zentralrechnungskommissariates stand sie unter der unmittelbaren Leitung und Aufsicht desjenigen geheimen Finanzreferendärs, welchem die Aufsicht und Leitung des Zentralrechnungskommissariates übertragen war. Die Etablierung einer einheitlichen, hierarchisierten und zentralisierten Finanzverwaltung ermöglichte die Aufstellung zuverlässiger Statistiken und Übersichten über den Staatshaushalt bzw. den Schuldenstand und machte eine Budgetplanung, eine moderne Haushaltsführung, möglich.<sup>25</sup>

### **Der Oberste Rechnungshof**

Der klare dreistufige Aufbau der Finanzverwaltung – Ministerium, Kreisfinanzdirektionen, Rentämter – erforderte nicht nur Änderungen beim Kassen- und Rechnungswesen, sondern auch eine Anpassung des Kontrollwesens. Wie groß die Probleme der Rechnungskontrolle waren, zeigt die Einführung der Visitation der verschiedenen Finanzverwaltungsbehörden durch Kommissäre des

<sup>23</sup> Königliche Instruktion an die Zentralthauptbuchhaltung der Finanzen vom 16. Oktober 1810: BayHStA, MF 19665. Vgl. die Personalbestimmungen vom 29. Oktober 1810: Königlich-baierisches Regierungsblatt 1810, Sp. 1141–1144.

<sup>24</sup> Generalfinanzrechnung des Finanzjahres 1812/13, BayHStA, MF 56239.

<sup>25</sup> Ullmann (wie Anm. 2) S. 138–143.

# Regierungsblatt.

LVIII. Stück. München, Mittwoch den 28. Oktober 1812.

## Allgemeine Verordnung.

(Die Errichtung und Bildung des obersten Rechnungshofes im Königreiche Baiern betreffend.)

Wir Maximilian Joseph,  
von Gottes Gnaden König von Baiern.

Wir haben in der Verordnung über die Errichtung der Staats-Schulden-Eiligungskommission vom 20. August v. J. die Zusicherung ertheilt, daß Wir die nöthige Vorsorge treffen würden, durch eine strenge und genaue Komptabilität Unsere Finanzen fortwährend in Ordnung zu erhalten.

Zur Erreichung dieses für den Staat so wichtigen Zweckes, und in der Absicht, dem gesamten Rechnungs-Wesen der Finanzen Unseres Königreiches eine gleichförmige, auf übereinstimmenden Grundsätzen beruhende feste Geschäfts-Leitung zu verschaffen, beschließen Wir demnach, wie folgt:

Mit dem Schlusse des jüngst abgewichenen Finanz-Jahres 181 $\frac{1}{2}$  tritt ein allgemeiner Abschnitt in dem finanziellen Rech-

nungs-Wesen Unseres Königreiches ein. Alle bei Unseren Finanz-Direktionen und oberen Verwaltungs-Behörden bis zum Staats-Jahre 181 $\frac{1}{2}$  (dasselbe mit eingeschlossen) noch unrevidirt und unerledigt liegenden Finanz-Rechnungs-Gegenstände ohne Ausnahme, so wie die bis zu diesem Zeitpunkte noch nicht gestellten oder noch nicht einkommenden Rechnungen werden, als Restdaten, in vollständige, möglichst genaue Verzeichnisse gebracht, und diejenigen Behörden, welchen bisher ihre Revision oblag, dieser letzten für die Zukunft ganz entzogen.

Dagegen werden Wir zur Einholung und ferneren Bearbeitung dieser Rechnungs-Rückstände eine Zentral-Anstalt am Sitze Unserer Regierung bilden, welche über die Art der Erledigung ihres Geschäftes die nöthigen besondern Vorschriften erhalten wird.

Was aber die Finanz-Rechnungen des Jahres 181 $\frac{1}{2}$  und alle hierauf folgenden betrifft, so übertragen Wir die Revision und Superrevision derselben einem eigenen Obersten Rechnungshofe,

(126)

Verordnung zur Errichtung und Bildung des Obersten Rechnungshofes,  
1812 Oktober 20 (Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Amtsbibliothek)

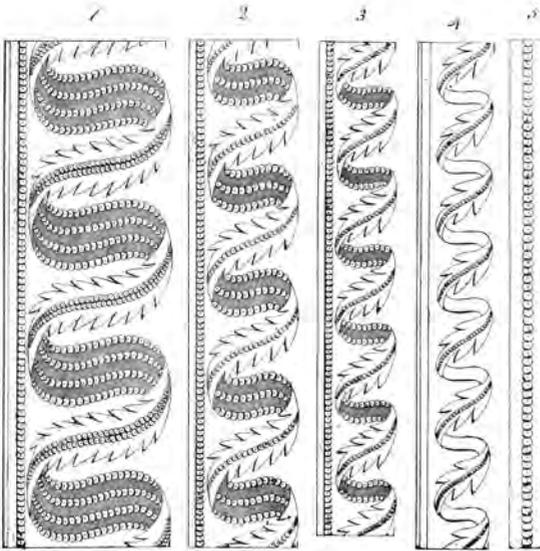


Erster Dienstsitz des Obersten Rechnungshofes in München: Der Alte Hof  
(Privatbesitz, Aufnahme um 1900)

Zentralrechnungskommissariates im Jahr 1809.<sup>26</sup> Aufgrund der unbefriedigenden Situation im Rechnungswesen forderte das Finanzministerium Lösungsvorschläge seiner Steuer- und Domänensektion und des Zentralrechnungskommissariates ein. Ergebnis der abschließenden Beratungen im Finanzministerium waren zwei Vorschläge, die am 19. September 1812 die Zustimmung Montgelas' fanden:<sup>27</sup> 1. Es sollte eine eigene Abteilung mit eigenem Personal beim geheimen Finanzministerium eingerichtet werden, das die im finanziellen Gesamtrechnungswesen bestehenden Rückstände aufarbeitet. 2. Am Sitz des Ministeriums sollte eine eigene, diesem aber untergeordnete obere Rechnungsbehörde konstituiert werden, die das finanzielle Gesamtrechnungs- und Abrechnungswesen des Königreichs unabhängig von jeder ande-

<sup>26</sup> Instruktion zur Visitation der Finanzverwaltungsbehörden vom 15. August 1809, BayHStA, MF 73. Verordnung über die Visitation der Rentämter vom 12. September 1809: Königlich-baierisches Regierungsblatt, Sp. 1533–1535.

<sup>27</sup> Bericht an Staatsminister Montgelas, auf dem er eigenhändig sein Zustimmung vermerkte, BayHStA, MF 19327/2.



- Nr. 1: Präsident  
 Nr. 2: Direktor  
 Nr. 3: Oberrechnungsrat und -kommissar  
 Nr. 4: Rechnungsrat und Rechnungskommissar,  
 Sekretär und Registrator  
 Nr. 5: Rechnungsgehilfen, Tabellisten und Kanzel-  
 listen

oben: Muster für die Goldstickerei an Kragen  
 und Aufschlägen der Rechnungshofbeamten,  
 1813 Februar 10 (Bayerisches Hauptstaatsarchiv,  
 MF 56231, Montage: Karin Hagendorn)

rechts: Uniformentwurf für Beamte im Finanz-  
 departement, 1799 (Bayerisches Hauptstaatsarchiv,  
 MA 70595)



ren Verwaltungbehörde zu leiten hat. Wegen vieler auftretender  
 Rechtsfälle sollte der neuen Behörde ein in Rechtsdingen erfahre-  
 ner Beirat gegeben werden.

Exakt einen Monat später, am 20. Oktober 1812, war der Oberste  
 Rechnungshof „in der Absicht, dem gesamten Rechnungswesen  
 der Finanzen unseres Königreichs eine gleichförmige, auf überein-

stimmenden Grundsätzen beruhende feste Geschäftsleitung zu verschaffen“, als eigene Behörde, aber dem Finanzministerium unterstellt, konstituiert.<sup>28</sup> Am 22. Oktober folgte die Einrichtung der Zentralrechnungsretardatenkommission als besondere Abteilung des Obersten Rechnungshofes. Der Oberrechnungsrat Johann Baptist Kopf, der wesentlich zur Gründung der Kommission beigetragen hatte, wurde ihr Vorstand, hatte aber diese Funktion neben seiner eigentlichen Rechnungshoftätigkeit zu übernehmen.<sup>29</sup> 6822 unrevidierte Rechnungen bildeten die Ausgangsbasis ihrer Tätigkeit. Noch 1818 stellte sich das Problem, dass eine beträchtliche Anzahl wichtiger Rechnungen von den älteren Provinzial- und Kreisschuldentilgungskassen für die Jahrgänge 1807/8, 1808/9, 1809/10 und 1810/11 unrevidiert waren.<sup>30</sup>

König Ludwig I. (1825–1848) organisierte am 11. Januar 1826<sup>31</sup> den Obersten Rechnungshof schließlich in der für das 19. Jahrhundert

<sup>28</sup> Verordnung vom 20. Oktober 1812: Königlich-baierisches Regierungsblatt 1812, Sp. 1785–1810. – Wegen der Bildung des Obersten Rechnungshofes, der an die Stelle des Zentralrechnungskommissariates trat, löste Max I. Joseph diesen „mit Bezeugung unsers allerhöchsten Wohlgefallens über dessen bisherige Dienstleistung und Geschäftsführung“ zum 1. November 1812 auf. Das Personal war zum großen Teil übernommen worden, nur die Behördenspitze wurde neu gestaltet (Königliche EntschlieÙung vom 25. Oktober 1812: BayHStA, MF 13657). – Beeinflusst war die Gründung des bayerischen Obersten Rechnungshofes durch Vorbilder aus anderen Staaten: Sachsen hatte bereits seit 1707 eine dem Landesherrn unmittelbar untergeordnete, zentrale Rechnungsrevisionsbehörde; Preußen folgte im Jahr 1713 mit der Einrichtung der Generalrechnungskammer: Kraus (wie Anm. 3) S. 2.

<sup>29</sup> EntschlieÙung vom 22. Oktober 1812: BayHStA, MF 74. Seit der Provinzialverordnung vom 16. September 1808 war bei der königlichen Steuer- und Domänenektion des Finanzministeriums ein Retardatenjustifikationsbüro eingerichtet; siehe Königlich-baierisches Regierungsblatt 1808, Sp. 2258–2260 und BayHStA, MF 75.

<sup>30</sup> Der Oberste Rechnungshof forderte in diesem Zusammenhang mehr Personal, da diese Rechnungen endlich in Revision genommen werden mussten. Antrag des Obersten Rechnungshofes vom 4. Mai 1818, dem das Verzeichnis der noch nicht revidierten Rechnungen beiliegt: BayHStA, MF 56232a.

<sup>31</sup> Verordnung über das Finanzrechnungswesen vom 11. Januar 1826, Regierungsblatt für das Königreich Bayern 1826, Sp. 169–196. Vgl. zur gleichzeitigen Einrichtung und Zuständigkeit der Rechnungskammer in München die §§ 34–45. Die Bestimmungen nehmen Bezug auf die Verordnung vom 9. Dezember 1825

geltenden Form: Zum einen wurde die Aufgabe der erstinstanzlichen Revision für die zentralen Rechnungsstellen einer neuen Behörde, der Rechnungskammer, übertragen; der Oberste Rechnungshof war in Änderung der Bestimmungen vom 20. Oktober 1812 allein für die Superrevision der von Rechnungskammer und Kreisregierungen erstrevidierten Rechnungen zuständig. Zum anderen kam dem Finanzministerium nicht mehr die Leitung, sondern nur noch die Dienstaufsicht über den Rechnungshof zu. Desessen Präsident hatte nun das Recht, Haushaltsüberschreitungen und die Missachtung der Bestimmungen bei Verkauf oder Austausch von staatlichem Grundstockvermögen unmittelbar beim König anzuzeigen. Die größere Unabhängigkeit war aber nur scheinbar, da dem Rechnungshof die Anfechtung einer finanzministeriellen Verfügung nicht möglich war und er von dem Anzeigerecht keinen Gebrauch machte.

Viel diskutiert war daher die Stellung des Obersten Rechnungshofes in der konstitutionellen Monarchie. Die Verfassung vom 26. Mai 1818 beteiligte die Ständeversammlung an der Finanzkontrolle und übertrug ihr das Recht der Steuerbewilligung.<sup>32</sup> Die erste fünfjährige Finanzperiode der konstitutionellen Monarchie von 1819/20 bis 1824/25 entsprach damit zum ersten Mal dem haushaltspolitischen Grundsatz der Öffentlichkeit. Die Verfassung kannte aber noch keine unabhängige externe Finanzkontrolle, doch insbesondere die Kammer der Abgeordneten plädierte für eine richterliche Unabhängigkeit des Rechnungshofs, denn ihrer Ansicht nach waren für die Budgetierung unabhängige Prüfungsergebnisse über die Haushaltsführung der Ministerien notwendig. Bis zum Jahr 1907 blieb der Oberste Rechnungshof dienstlich dem Finanzministerium unterstellt.<sup>33</sup>

über die Formation der Ministerien: *Regierungsblatt für das Königreich Bayern* 1825, Sp. 977–1023.

<sup>32</sup> Verfassungsurkunde vom 18. Mai 1818: BayHStA, Bayerischer Landtag 10191.

<sup>33</sup> Kraus (wie Anm. 3) S. 3–12. – Karl Bosl, *Der Bayerische Oberste Rechnungshof im ersten Jahrhundert seines Wirkens*. In: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (Hrsg.), *Dem Staat in die Kasse geschaut. 1812–1987*. 175 Jahre Bayerischer Oberster Rechnungshof, München 1987, S. 23–38, hier S. 28–32. – Theodor Maunz, *Staatliche Rechnungsprüfung im Rahmen der Verfassung*. 175

Insgesamt war die Finanzlage des Königreichs beim Regierungsantritt König Ludwigs I. prekär: Die erste Finanzperiode 1819/25 schloss mit einem Etatdefizit von 6,4 Millionen Gulden, weswegen neue Schulden aufgenommen werden mussten. Der Schuldenstand im Jahr 1825 von 110.337.274 Gulden plus 4.525.666 Gulden Jahreszins erhöhte sich bis 1829 noch auf 124.868.997 Gulden und 4.818.892 Gulden Zinsen mit steigender Tendenz.<sup>34</sup> Eine allmähliche Konsolidierung der bayerischen Staatsfinanzen gelang König Ludwig I. vor allem durch harte Sparmaßnahmen bei den Militärausgaben und in der Verwaltung.



Siegelmarke der königlich-bayerischen Rechnungskammer, 1835–1918  
(Bayerisches Hauptstaatsarchiv, Sammlung Varia 1841)

Jahre Bayerischer Oberster Rechnungshof. In: Bayerische Verwaltungsblätter 20 (1987) S. 609–613, hier S. 610. – Alois Igelspacher, Die staatliche Finanzkontrolle in Bayern: Bayerischer Oberster Rechnungshof, München 2002, S. 47–50.

<sup>34</sup> Die Übersichtstabelle zum Schuldenstand von 1819 bis 1829 und eine Reihe weiterer Tabellen geben nähere Auskunft über Zinsrückstände, Zinsfuß, die Art der Staatsschuld (Darlehen, Anleihen, Bürgschaften) und die Effektivität der Schuldentilgungsfonds: Rolle mit der Aufschrift „Tableaux Staatsschuldenwesens betreffend“, BayHStA, Staatsschuldenverwaltung 2832. – Johann Georg Kraus, Die Staatshaushaltskontrolle in Bayern seit dem Ausgang des 18. Jahrhunderts. In: Finanzarchiv 43, 1 (1926) S. 1. – Peter Claus Hartmann, Die Schuldenlast Bayerns von Kurfürst Max Emanuel bis König Ludwig I. In: Andreas Kraus (Hrsg.), Land und Reich, Stamm und Nation. Probleme und Perspektiven bayerischer Geschichte. Festgabe für Max Spindler zum 90. Geburtstag, Bd. 2: Frühe Neuzeit, München 1984, S. 369–381, hier S. 381. – Igelspacher (wie Anm. 33) S. 44 f. – Andreas Kraus, Die Regierungszeit Ludwigs I. (1825–1848). In: Max Spindler – Alois Schmid (Hrsg.), Handbuch der bayerischen Geschichte IV/1, 2. Aufl. München 2003, S. 174–176.

## **Gehilfen des Königs oder Getreue des Parlaments? Der Oberste Rechnungshof auf dem Weg zur unabhängigen Finanzkontrolle**

*von Georg J. Wolf*

### **Ausgangslage**

Als Ludwig I. 1825 bayerischer König wurde, hatten die napoleonischen Kriege und die Folgen des Wiener Kongresses von 1815 das Antlitz Bayerns grundlegend gewandelt, hinsichtlich seines geographischen Umfangs ebenso wie in seiner staatsrechtlichen und gesellschaftlichen Ordnung. Die Verfassung von 1818 bildete nunmehr bis zur Revolution von 1918 die Grundlage des Staates. An die Stelle der früheren Landstände war mit der Konstitution von 1818 der aus zwei Kammern bestehende Landtag getreten. In seiner zweiten Kammer, der Kammer der Abgeordneten, seit ihrer Umwandlung 1848 das eigentliche Repräsentativorgan, begann in der Folge das sich im Vormärz zunehmend selbstbewusst politische Partizipation einfordernde Bürgertum zu organisieren und dem König gegenüber nachhaltig seine Interessen zu vertreten und Wünsche nach mehr Mitbestimmung einzufordern.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Zur konstitutionellen Ordnung vgl. Hans-Michael Körner, Ministerium und Landtag im Königreich Bayern seit der Mitte des 19. Jahrhunderts. In: Walter Ziegler (Hrsg.), *Der Bayerische Landtag vom Spätmittelalter bis zur Gegenwart: Probleme und Desiderate historischer Forschung; Kolloquium des Instituts für Bayerische Geschichte am 20. Januar 1996 im Maximilianeum in München* (Beiträge zum Parlamentarismus 8), München 1995, S. 165–173, hier S. 165 ff. – Zur Stellung des Königs in der Verfassung und Ludwigs Herrschaftsverständnis Eberhard Weis, *Landschaft, Landschaftsverordnung und Landtag in Bayern. Zur Frage ihrer Kontinuität*. In: Ziegler (wie oben) S. 151–163, hier S. 152. – Grundlegend Dirk Götschmann, *Bayerischer Parlamentarismus im Vormärz. Die Ständeversammlung des Königreiches Bayern 1819–1848* (Handbuch der Geschichte des deutschen Parlamentarismus 7), Düsseldorf 2002, S. 36–66 und S. 498 f. Siehe auch die einschlägigen Abschnitte in Max Spindler-Alois Schmidt (Hrsg.), *Handbuch der bayerischen Geschichte Bd. 4: Das neue Bayern, 1. Teilbd.: Staat und Politik*, 2. Aufl., München 2003.

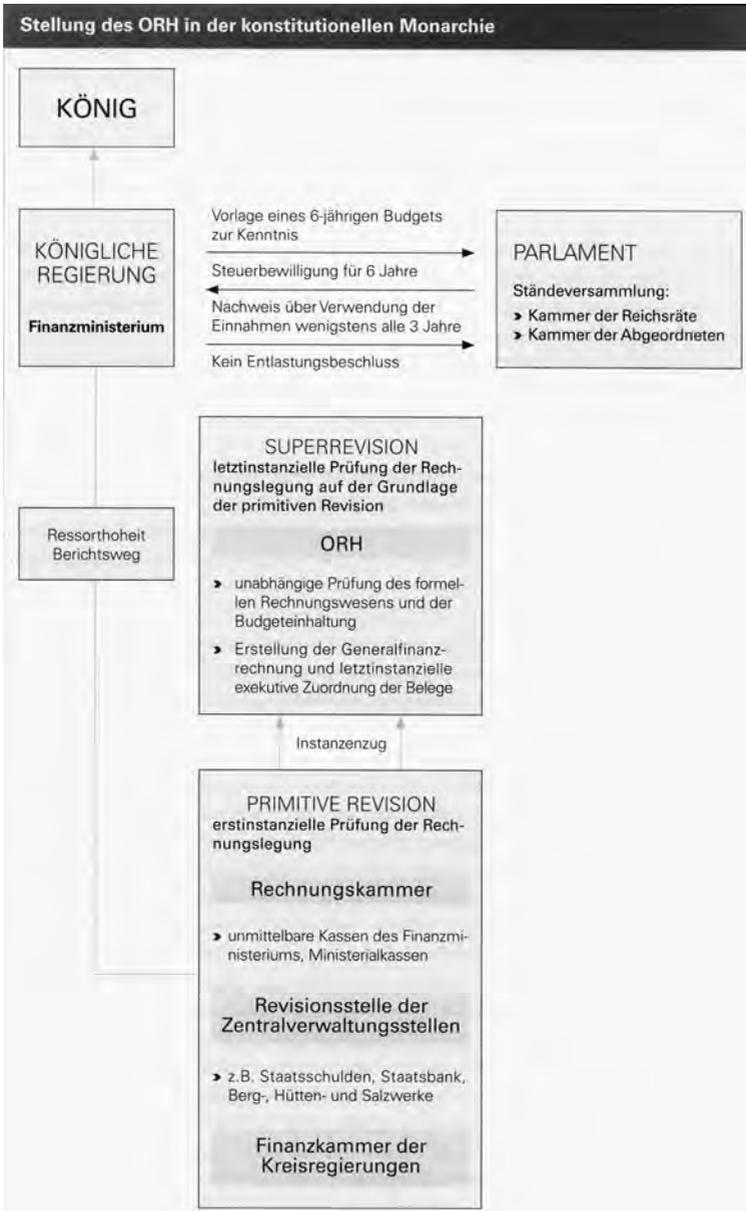
Mit der Gründung der Staatsschuldentilgungskommission 1811<sup>2</sup>, des Obersten Rechnungshofs (ORH) 1812<sup>3</sup>, und der Errichtung einer Rechnungskammer 1826<sup>4</sup> waren zudem die Institutionen geschaffen worden, die bis zur Umbildung des ORH 1907 bzw. bis zum Ende des Ersten Weltkriegs die Grundlagen der staatlichen Finanzkontrolle in Bayern bildeten.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Vgl. hierzu: Franz Maier, *Geschichtliche Darstellung des Staatsschuldenwesens des Königreichs Bayern mit Rücksicht auf dessen Kurrent-Finanz-Verwaltung*, Erlangen 1839. – *150 Jahre bayerische Staatsschuldenverwaltung*, München 1961. – *175 Jahre bayerische Staatsschuldenverwaltung. 1.10.1811–1.10.1986. Ein Führer durch die Ausstellung*, hrsg. von der Bayerischen Staatsschuldenverwaltung, München 1986.

<sup>3</sup> L. Farmbacher, *Der königlich Oberste Rechnungshof in Bayern*. In: *Finanzarchiv* 16 (1899) S. 572–592, hier S. 104. – Hofmann, *Über die Zuständigkeit des kgl. Obersten Rechnungshofes*. In: *Blätter für das bayerische Finanzwesen* 16 (1908) S. 65–73. – Johann Georg Kraus, *Die Staatshaushaltskontrolle in Bayern seit dem Ausgang des 18. Jahrhunderts*, München 1925. In: *Finanzarchiv* 42/1 (1925). – Ders., *Der Oberste Rechnungshof vom Jahre 1826 bis zur Gegenwart*. In: *Finanzarchiv* 43/1 (1926). – Karl Bosl, *Der bayerische Oberste Rechnungshof im ersten Jahrhundert seines Wirkens*. In: *Bayerische Landeszentrale für Politische Bildungsarbeit* (Hrsg.), *Dem Staat in die Kasse geschaut. 175 Jahre Bayerischer Oberster Rechnungshof*, München 1987, S. 23–38. – Alois Igelspacher, *Die staatliche Finanzkontrolle in Bayern*, München 2002, S. 45–54.

<sup>4</sup> Georg Köstler, *Geschichte der bayerischen Rechnungskammer*, München 1972. – Wilhelm Volkert (Hrsg.), *Handbuch der bayerischen Ämter, Gemeinden und Gerichte 1799–1980*, München 1983, S. 165 f. und 178 f.

<sup>5</sup> Vgl. auch die zeitgenössische Literatur: Jakob Hock (Bearb.), *Handbuch der gesamten (sic) Finanzverwaltung im Königreiche Bayern nach dem dermaligen Stande der Reichs- und Landesgesetzgebung*, Bd. 1 (3. Aufl. des gleichnamigen Handbuchs von Karl Stokar von Neuforn) Bamberg 1882. – *Zu rechtlichen Grundfragen aufschlussreich Max Seydel, Bayerisches Staatsrecht*, Bd. 2, 2. Aufl. München, 1885 (im Folgenden Seydel 1885) und Max von Seydel, *Bayerisches Staatsrecht. Auf der Grundlage der 2. Aufl. neu bearbeitet von Josef von Graßmann und Robert Piloty*, Bd. 2: *Die Staatsverwaltung*, bearb. v. Josef von Graßmann, München 1913 (im Folgenden Seydel 1913).



Aus: Alois Igelspacher, Die Staatliche Finanzkontrolle in Bayern. Geschichte und Gegenwart, 2. überarb. Fassung, München 2012, S. 47

## Das Königtum Ludwigs I.: staatliche Finanzkontrolle in der Zeit des Vormärz

Während des 19. Jahrhunderts entzündeten sich gerade an den Bestrebungen der Abgeordnetenkommission, die Befugnisse des Parlaments auf die Kontrolle der Staatsfinanzen auszuweiten, Konflikte mit dem Königtum, da sich dessen Staatsauffassung doch erkennbar an vormodernen Leitbildern orientierte: Ludwig I. (1786–1868) und Ludwig II. (1845–1886), die dem Konstitutionalismus ablehnend gegenüberstanden, waren vehemente Vertreter des in der Verfassung verankerten monarchischen Prinzips. Demnach handelte der König in göttlichem Auftrag, vereinigte als alleiniger Souverän alle Staatsgewalt auf sich und verkörperte den Staat in seiner Person, der daher allein die zentralen Entscheidungen zustanden.<sup>6</sup>

Versuchte gerade Ludwig I. durch seine auch kleinste Details nachprüfende autokratische Herrschaft diesem Prinzip Geltung zu verschaffen, so besaß neben dem Herrscher der Landtag entscheidende Mitwirkungsrechte bei Gesetzgebung und Steuerbewilligung.<sup>7</sup>

Die politische Brisanz um die verfassungsrechtliche Stellung des ORH ergab sich dabei vor dem Hintergrund der Entwicklung des Parlamentarismus in Verbindung mit den Kompetenzen des ORH: Er war oberstes Rechnungs- und Kontrollorgan und erstellte die Generalfinanzrechnung, wusste also um den Zustand der Staatskasse und die Verwendung der staatlichen Geldmittel. Zugleich aber war der ORH Bestandteil und Instrument der Finanzverwaltung: anders als in Preußen handelte es sich in Bayern um eine unmittelbar dem Finanzministerium nachgeordnete Behörde, die

<sup>6</sup> Vgl. hierzu Weis (wie Anm. 1) S. 152, Götschmann (wie Anm. 1) S. 59 f. und Hubert Glaser, *Souveränität und Integration – Leitschienen bayerischer Politik im Vormärz*. In: Hans Ottomeyer (Hrsg.), *Biedermeiers Glück und Ende*, München 1987, S. 9–22, hier S. 15–19.

<sup>7</sup> Vgl. hierzu Weis (wie Anm. 1) S. 153. – Zur Regierungsweise und Kennzeichnung Ludwigs I. vgl. Bosl (wie Anm. 3) S. 25. – Heinz Gollwitzer, *Ludwig I. von Bayern: Königtum im Vormärz. Eine politische Biographie*, München 1986, S. 346 f. und 370.

diesem als Berater und Gutachter diene. Im Gegensatz dazu bestand keine Verpflichtung dem Parlament gegenüber, dem die Regierung lediglich die Rechnung des Staatshaushalts vorzulegen hatte, ohne aber auf einen Entlastungsbeschluss angewiesen zu sein.

Allerdings hatte die Verfassung von 1818 dem Landtag, der wenigstens alle drei Jahre vom Monarchen einzuberufen war, auch die Aufsicht und Bewilligung über die Schuldentilgung und -aufnahme übertragen. Dabei hatten beide Kammern den entsprechenden Anträgen zuzustimmen sowie das Recht, einen Kommissär zu ernennen, der Einsicht in alle Unterlagen der Staatsschuldentilgungskommission nehmen durfte und bei festgestellten Verstößen direkt dem Parlament berichten konnte. Daraus entwickelte sich in der Folge eine Rechnungsnachweisung, die 1822 erstmals im Landtag geprüft wurde, womit dem Parlament eine von der Exekutive bestrittene, aber mit der Umbildung des ORH 1907 schließlich gesetzlich institutionalisierte, Kontrollfunktion zukam.<sup>8</sup>

Zwar besaß der Landtag kein Budgetrecht, das die Entlastung der Regierung vorsah, wohl aber ein Mitwirkungsrecht, da ihm zu Beginn einer jeden Haushaltsperiode (Dauer: sechs Jahre, ab 1865 zwei Jahre) der Gesamtetat zur Prüfung vorgelegt wurde, ehe die Steuerbewilligung erfolgte. Aus naheliegenden Gründen wurde daher versucht, sich Zugang zu dem Fachwissen des ORH zu verschaffen, um Aufschluss über vorangegangene Budgetabschlüsse sowie die Haushaltsführung der Ministerien zu erhalten, was Ludwig I. jedoch ablehnte. Er begründete dies damit, dass der ORH eine Einrichtung des Finanzministeriums sei und daher nur diesem die Ergebnisse seiner Arbeit mitzuteilen habe und die Mitglieder des Rechnungshofs zudem keine richterliche Unabhängigkeit besäßen.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Vgl. hierzu Igelspacher (wie Anm. 3) S. 49–50; Volkert (wie Anm. 4) S. 178; Kraus (wie Anm. 3) S. 3 f. – Zu Preußen: Karl Stempel, *Der Rechnungshof des Deutschen Reichs*, Erlangen 1931, S. 12.

<sup>9</sup> Vgl. hierzu Bosl (wie Anm. 3) S. 25 und 29. – Igelspacher (wie Anm. 3) S. 49 f. – Götschmann (wie Anm. 1) S. 51, 58 f., 348 ff. und 557. – Anders als Bosl (wie Anm. 3) S. 25 spricht Igelspacher S. 49 dem Landtag das Recht der Budgetfestsetzung

Ebenfalls von Bedeutung war die Bewältigung der enormen Staatsschulden, die sich im Jahre 1829 auf fast 125 Millionen Gulden oder 420 Prozent der jährlichen Staatseinkünfte Bayerns beliefen. Ludwig, selbst sparsam von Natur, gelang es aber allmählich, seit 1831 durch eine äußerst rigorose Sparpolitik zu Lasten der Streitkräfte und der öffentlichen Leistungen und Infrastruktur die Schuldenlast zu verringern. Trotz seiner umfangreichen Bautätigkeit war es der ehrgeizige König selbst, der eine konsequent disziplinierte Ausgabenpolitik verfolgte: „Nicht selbst will ich den von mir in guten Stand gesetzten Staatshaushalt zerrütten.“<sup>10</sup>

Dabei fällt anhand seiner Signate auf, dass er sich dafür eigentlich nie des ORH bediente, wohl aber die Rechnungsrevision einzusetzen wusste, und vor allem, gleich seinem Vorfahren Kurfürst Maximilian I. (1573–1651), selbst akribisch Rechnungen prüfte.<sup>11</sup>

Der Landtag von 1831 führte zur Abkehr Ludwigs vom Konstitutionalismus, denn es wurde, erstmals, der – wenngleich erfolglose – Vorstoß unternommen, die Kontrollbefugnisse des Parlaments

und des Budgetvollzugs ab. Aufschluss gibt Eberhard Weis, Die Begründung des modernen bayerischen Staates unter König Max I. (1799–1825). In: Spindler – Schmid (wie Anm. 1) S. 120, hier Anm. 51, sodass Igelspacher abzuschwächen ist. Zum Mitwirkungsrecht Seydel 1913 (wie Anm. 5) S. 125.

<sup>10</sup> Andreas Kraus (Hrsg.), Signate König Ludwigs I. Ausgew. und eingel. v. Max Spindler (Materialien zur bayerischen Landesgeschichte 1–7), 7 Bde., München 1987–1997, hier Bd. 5, Nr. 218, S. 69, Signat vom 16. März 1842. – Zur Sparpolitik Ludwigs I. dort auch Bd. 2, Nr. 647, S. 703 f. Signat vom 29. März 1834. – Zur Staatsschuld Peter Claus Hartmann, Die Schuldenlast Bayerns von Kurfürst Max Emanuel bis König Ludwig I. In: Andreas Kraus (Hrsg.), Land und Reich, Stamm und Nation. Probleme und Perspektiven bayerischer Geschichte. Festgabe für Max Spindler zum 90. Geburtstag, Bd. 2: Frühe Neuzeit (Schriftenreihe zur bayerischen Landesgeschichte 79), München 1984, S. 369–382, hier S. 381: Der exakte Betrag belief sich auf 124.868.997 Gulden. – Götschmann (wie Anm. 1) S. 559. – Gollwitzer (wie Anm. 7) S. 404 ff.

<sup>11</sup> Zur Verwendung des ORH vgl. Signate (wie Anm. 10) Bd. 4, Nr. 42, S. 490 f., Signat vom 11. Mai 1840: Ludwig befahl „die Vornahme einer besondern, ins Einzelne zu gehendhabenden [...] Prüfung des Rechnungswesens“ eines Armeegestüts durch den ORH. Siehe auch Igelspacher (wie Anm. 3) S. 45. – Zur Rechnungsrevision Signate (wie Anm. 10) Bd. 3, Nr. 17, S. 467 f., Signat vom 13. Januar 1838 und dort Nr. 117, S. 499, Signat vom 8. März 1838.

auszuweiten: Die zweite Kammer forderte eine unabhängige Prüfung der Staatsausgaben und versuchte Budgetansätze (u.a. die königliche Zivilliste) zu kürzen, was der König als Eingriff in seine Rechte wertete. Dabei kam es zu einem Konflikt zwischen Ludwig und seinem – dann unterlegenen – Ministerrat, der die Forderungen des Landtags befürwortete, da diese verfassungskonform waren, wenn 1. einzelne Positionen ohne hinreichende Begründung überschritten oder 2. bereits bewilligte Mittel für andere Zwecke verwendet wurden.<sup>12</sup>

Der Versuch Ludwigs hingegen, die Rechte der zweiten Kammer bei der Rechnungsprüfung einzuschränken, schlug fehl und führte dort zu einer intensiven Grundsatzdebatte über den Umfang der Prüfungskompetenzen durch das Parlament. Kritisiert wurden dabei auch die enorm gestiegenen Kosten für Bauvorhaben des Königs, u.a. für die Alte Pinakothek.

Der König konnte sich allerdings letztlich durchsetzen und musste nur geringe Streichungen an seinem Etat hinnehmen.<sup>13</sup>

### **Exkurs: Tod im Amt – Arbeitsethos und Pflichterfüllung: das Beispiel Franz Sales Ritter von Schilcher (1766–1843)**

Ludwig stellte zur Umsetzung seiner politischen Vorhaben hohe Ansprüche an seine Beamten, die er, so sie fähig und fleißig waren, möglichst lange im Staatsdienst behielt.<sup>14</sup> Welche Konsequenzen dies haben konnte, zeigt das Beispiel Schilchers, der von 1823 bis

<sup>12</sup> Vgl. hierzu: Igelspacher (wie Anm. 3) S. 49; Götschmann (wie Anm. 1) S. 570 und 572. – Zu Ludwigs Haltung gegenüber konstitutionellen Ideen siehe Götschmann (wie Anm. 1) S. 521, 523 und 557, zum Ministerrat dort S. 562.

<sup>13</sup> Vgl. hierzu Götschmann (wie Anm. 1) S. 557, 561–563, 577, 579 und 583; Igelspacher (wie Anm. 3) S. 49. – Wilhelmine Gölz, *Der bayerische Landtag 1831, ein Wendepunkt in der Regierung Ludwigs I.*, phil. Diss. München 1926, S. 85 f. Ludwigs Ablehnung fiel angesichts des Antrags, Teile des Rechenschaftsberichts und als Konsequenz einzelne Posten des Haushalts abzulehnen, deutlich aus: „Ich kann durchaus das Recht der Kammer, Ausgaben zu streichen [...] nicht anerkennen [...]“: Signate (wie Anm. 10) Bd. 1, Nr. 294, S. 557 f., Signat vom 9. Juli 1831.

<sup>14</sup> Vgl. hierzu Gollwitzer (wie Anm. 7) S. 409–420, bes. 411 und 419 f.

zu seinem Tod zwanzig Jahre das Präsidentenamt des ORH bekleidete: 1838 ersuchte er nach 42 Dienstjahren, 72 Jahre alt, zum wiederholten Mal um die Versetzung in den Ruhestand. Der König war bekannt dafür, bei seinen Beamten mit allen – auch unrechtmäßigen – Mitteln zu sparen. Im Falle Schilchers äußerte er seine „vollkommenste Zufriedenheit“ über dessen Arbeit und beließ ihn im Amt.<sup>15</sup> Mit fortschreitendem Alter ersuchte Schilcher daher um immer längere Beurlaubungen und litt zunehmend an, so seine ärztlichen Gutachten, „chronischem Husten [...] und einer bedeutenden Schwäche sämtlicher Bewegungsorgane und besonders der unteren Extremitäten“.<sup>16</sup> 1842 bestellte Ludwig am 29. Mai aus dem Kriegsministerium einen Stellvertreter für Schilcher aufgrund dessen mittlerweile eingetretener Dienstunfähigkeit.

Aber Schilcher, der am 20. Juli 1843 verstarb, ohne entlassen worden zu sein, bildete keine Ausnahme:<sup>17</sup> mehrfach findet sich in der Überlieferung die Neubesetzung einer Oberrechnungsratsstelle am ORH, da der bisherige Amtsinhaber verstorben war.<sup>18</sup>

### **Zu Praxis und Umfang staatlicher Finanzkontrolle im 19. Jahrhundert**

Neben dem ORH bemühten sich die eingangs erwähnte Rechnungskammer und die Staatsschuldentilgungskommission um die Konsolidierung und Stabilisierung der Staatsfinanzen. Letzterer oblag die Verwaltung der bayerischen Staatsschulden, die Zah-

<sup>15</sup> BayHStA, MF 37301, Ludwig I. an den Staatsrat, Abschrift, München, 9. April 1838. Siehe Bosl (wie Anm. 3) S. 27 und seinen Personalakt im BayHStA, MF 37301. – Schilcher, der seinen Staatsdienst bei der Forstverwaltung begonnen hatte, wurde 1799 Landesdirektionsrat der pfalz-neuburgischen Landesdirektion und 1817 an den ORH berufen.

<sup>16</sup> BayHStA, MF 37301, ärztliche Zeugnisse von Dr. Breslau, München, 9. April und 24. Mai 1842.

<sup>17</sup> BayHStA, MF 37301, Ludwig I. an Finanzminister von Sinsheim, Abschrift, München, 29. Mai 1843. Als Stellvertreter wurde Generalverwaltungsdirektor von Sutner bestellt. Siehe auch BayHStA, MF 37301, Silcher an Ludwig I., Abschrift, München, 20. Juli 1843.

<sup>18</sup> Vgl. hierzu: BayHStA, ORH 7.

lung an Gläubiger und Inhaber von Kassenanweisungen sowie seit 1825 die Ausbezahlung der Pensionen. Sie war von besonderer Bedeutung für die infrastrukturelle Erschließung und damit für die Industrialisierung Bayerns, da sie die Staatsanleihen zum Bau der Eisenbahn aufbrachte.

Hinsichtlich der Überlieferung der Behörden- und Funktionsgeschichte dieser Institutionen ist angesichts großer Lücken und Kriegsverluste darauf hinzuweisen, dass die Quellenlage für den ORH erst mit Beginn des 20. Jahrhunderts allmählich tragfähige Aussagen zulässt.<sup>19</sup>

Obwohl der ORH die letztinstanzliche Prüfungskompetenz bei der Rechnungslegung innehatte, verfügte er nur über eine äußerst geringe Personalstärke, die den erforderlichen Bedarf kaum zu decken vermochte: 1817 ersuchte der ORH den König, eine freigewordene Stelle möglichst rasch wiederzubesetzen, was „um so wünschenswerther und nothwendiger erscheint, als gegenwärtig die Hälfte der Ober-Rechnungs Räthe zur Rechnungs-Aufnahme in die Kreise versendet ist“.<sup>20</sup> Ihre Aufgabe bestand darin, so der ORH 1829, „jährlich alle Rechnungen eines Kreises und einer Zentralstelle, 2 bis 300 an der Zahl [...] superrevisorisch prüfen“ und zugleich die Kreisregierung hinsichtlich des Umfangs der Finanzverwaltung zu kontrollieren.<sup>21</sup> Dabei bestand der ORH trotz der von ihm zu bewältigenden Aufgaben lediglich aus dem Präsi-

<sup>19</sup> Die Schuldenaufnahme und -tilgung selbst unterstand seit der Verfassung von 1818 dem Landtag: 175 Jahre Bayerische Staatsschuldenverwaltung (wie Anm. 2) S. 10 f. – Zu Staatsschuldenverwaltung und Staatsschuldenrecht Seydel 1913 (wie Anm. 5) S. 21–25. – Zur Überlieferung des ORH: Teile verbrannten im Zweiten Weltkrieg, vgl. dazu Repertorium J 12 beim Bestand Ministerium der Finanzen (MF). Einschlägig für den ORH ist v.a. für die Zeit ab 1900 die Abgabe vom 28.4.2004. Die ORH-Mitglieder sind dagegen gut dokumentiert. Vgl. zum ORH im Bestand MF bes. die Repertorien MF 16 und 19. Die Überlieferungssituation für die Rechnungskammer und Staatsschuldentilgungskommission ist dagegen insgesamt als gut zu bewerten.

<sup>20</sup> BayHStA, ORH 7, ORH an Max I. Joseph, korrigierter Entwurf, München, 30. Juni 1817.

<sup>21</sup> BayHStA, ORH 7, Finanzministerium an ORH-Präsidium. Orig. München, 13. November 1829.

ten, acht Räten und bis zu sechs Kanzleibeamten, zu denen im Zuge der Umbildung von 1907 ein weiterer Kanzlist hinzukam. Anders die Staatsschuldentilgungskommission, die 1849 zwar nur über fünf Rechnungskommissare verfügte, denen aber 13 Personen in der Buchhaltung und 26 Offizianten zuarbeiteten, während in der sogenannten primitiven Revision sogar bis zu 200 Beamte, vorwiegend des höheren Dienstes, eingesetzt waren.<sup>22</sup> Das Personal der Rechnungskammer hingegen, die bis 1865 – ebenso wie der ORH – im Alten Hof untergebracht war, umfasste 1885 im höheren Dienst zehn von insgesamt 23 Personen.<sup>23</sup> Sie führte die primitive Revision durch und legte ihre Ergebnisse einem Rat des ORH zur Überprüfung vor, der anschließend der Kammer darüber berichtete. Mehrere Male wurde im Landtag sogar ihre Auflösung erörtert, da die Finanzkammern der Regierungen ihre Aufgaben übernehmen könnten.<sup>24</sup> So auch 1872, wobei gleichzeitig ein neuer Vorstoß zur Umbildung des ORH gemacht wurde.

### **Auf dem Weg zur unabhängigen Finanzkontrolle: die parlamentarische Diskussion um die Stellung des ORH und seine Umbildung 1907**

Ludwig II. überhöhte zwar die Rolle seines Königtums und versuchte gleich Ludwig I. dem monarchischen Machtanspruch mehr Geltung zu verschaffen. Gleichwohl verweigerte er sich nicht, als

<sup>22</sup> Zum ORH-Personalstand Igelspacher (wie Anm. 3) S. 47. – Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten des bayerischen Landtages im Jahre 1907/1908, Beilagen-Bd. 2, München 1908, S. 830. – Karl Weber, Gesetz- und Verordnungs-Sammlung für das Königreich Bayern, Anhangband, München 1894, S. 201. – Zur ORH-Organisations- und Funktionsweise grundlegend Hofmann, Farmbacher und Kraus (alle wie Anm. 3).

<sup>23</sup> BayHStA, Staatsschuldenverwaltung 2017, Personalübersicht von 1849. Im gleichen Jahr wurde das Personal um einen Buchhalter aufgestockt; Igelspacher (wie Anm. 3) S. 47. – Köstler (wie Anm. 4) S. 17, siehe auch S. 88; Volkert (wie Anm. 4) S. 179. – Seydel (wie Anm. 5) S. 132–136.

<sup>24</sup> Vgl. hierzu Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten des bayerischen Landtages im Jahre 1872. Beilagen-Bd. 3, München, 1872, S. 15, im folgenden KdA, Beilagen-Bd. 3.

Ende März 1872 im Finanzausschuss der zweiten Kammer der Antrag gestellt wurde, den ORH per Gesetz in eine selbständige Behörde umzuwandeln, der die Kontrolle des gesamten Staatshaushaltes obliegen sollte, einschließlich der Ministerien – was bereits 1831 schon einmal gefordert worden war – und der Berichtspflicht an das Parlament. Die Antragsbegründung orientierte sich dabei



Ansicht des Landtags in der Prannerstraße vor dem Umbau, 1884

(Aus: Bayerischer Landtag, Landtagsamt, Hrsg., Die historische Entwicklung des Bayerischen Parlaments. Vom 14. bis 20. Jahrhundert. München 1999, S. 28)

an verfassungsrechtlichen Vorstellungen: „In einem constitutionellen Staate muß es Aufgabe eines obersten Rechnungshofes sein, namentlich zu controliren, ob das Budget gehörig eingehalten, die Etats nicht überschritten, überhaupt die finanzgesetzlichen und etatmäßigen Bestimmungen getreulich vollzogen worden sind.“<sup>25</sup>

<sup>25</sup> KdA, Beilagen-Bd. 3 (wie Anm. 24) S. 15. – Hermann Rumschöttel, Ludwig II. Das Leiden am Reich. In: Alois Schmid-Katherina Weigand (Hrsg.), Die Herr-

Anders als die in den vorangegangenen Jahrzehnten ergebnislos gebliebenen Versuche der Abgeordnetenversammlung um eine Parlamentarisierung der Finanzkontrolle, nahmen diesmal beide Kammern den Antrag an. Die Regierung sagte im Landtagsabschied vom 28. April 1872 die Regelung der Frage zu und Ludwig II. beauftragte unverzüglich das Finanzministerium mit einer eingehenden Prüfung und der Ausarbeitung einer Vorlage der erforderlichen gesetzlichen Regelungen.<sup>26</sup>

Allerdings kam es dazu nicht, da man, wie die stenographischen Berichte für den März 1875 zeigen, auf reichsrechtliche Regelungen zur Finanzkontrolle wartete, die das Finanzministerium nicht unberücksichtigt lassen wollte und daher von weiteren Erörterungen Abstand nahm.<sup>27</sup> Als Folge unterblieben alle weiteren Schritte, so dass Farmbacher noch 1899 feststellte, dass der ORH „kein konstitutionelles Institut“ sei und „nicht mit dem Landtage in Berührung“ käme.<sup>28</sup>

Ob dahinter eine Verzögerungstaktik des Finanzministeriums oder des Königs zu vermuten ist, kann anhand der Quellenlage nicht entschieden werden. Die Argumentation, die Gesetzgebung des Reichs abzuwarten, überzeugt indes nicht, da genau diese zum

scher Bayerns. 25 historische Portraits von Tassilo III. bis Ludwig III., München 2001, S. 343–358. – Christof Botzenhardt, „Ein Schattenkönig ohne Macht will ich nicht sein“. Die Regierungstätigkeit König Ludwigs II. von Bayern (Schriftenreihe zur bayerischen Landesgeschichte 142), München 2004, S. 101 f. – Kraus (wie Anm. 3) S. 10 ff. – Bosl (wie Anm. 3) S. 34 f. – Igelspacher (wie Anm. 3) S. 51–56, hier S. 51.

<sup>26</sup> Gesetzblatt für das Königreich Bayern 1871–1872, München 1872, S. 262. – Igelspacher (wie Anm. 3) S. 51.

<sup>27</sup> Vgl. hierzu: Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten des bayerischen Landtages im Jahre 1875. Stenographische Berichte, Bd. 3, München, 1875, S. 121: Finanzminister von Berr erklärte auf Anfrage, den ausgearbeiteten Gesetzentwurf nicht abgehen zu lassen, da er „die neueste Gesetzgebung nicht unberücksichtigt“ lassen wollte. Er verwies dabei auf einen dem Reichstag vorgelegten Gesetzentwurf über die Einrichtung eines neuen Rechnungshofes, der noch nicht verabschiedet worden sei. Da nach Berrs Darstellung die Antragsteller großen Wert darauf gelegt hätten, ihren Gesetzentwurf mit dem anstehenden preußischen Gesetz in Einklang zu bringen, wollte er diesen daher abwarten.

<sup>28</sup> Farmbacher (wie Anm. 3) S. 114.

Zeitpunkt der bayerischen Debatte durch das Kontrollgesetz vom 11. Februar 1875 für den Reichshaushalt von 1874 bereits erlassen worden war.<sup>29</sup>

Trotz des Drängens der zweiten Kammer auf eine Ausweitung ihrer parlamentarischen Kontrollbefugnisse 1899 war der ORH an der Schwelle zum 20. Jahrhundert „weit“ davon entfernt ein „Hilfsorgan der Verfassungskontrolle“ zu sein.<sup>30</sup> Es mangelte ihm an der richterlichen Unabhängigkeit seines Personals, weswegen er seine Kompetenzen aufgrund der unsicheren Stellung der Beamten und der Weisungsrechte des Finanzministeriums, dem es möglich war, sich über seine Eingaben ohne weiteres hinwegzusetzen, nicht ausfüllen konnte.

Diese Situation verschärfte sich Ende des 19. Jahrhunderts noch durch die aufeinanderfolgende Berufung von zwei Staatsräten des Finanzministeriums an die Spitze des ORH, womit die Grenzen zwischen der anweisenden Stelle (Finanzministerium) und der Kontrollbehörde (ORH) zu verschwimmen begannen, denn zwischen 1893 und 1904 war der Präsident des ORH zugleich stellvertretender Finanzminister!<sup>31</sup>

Dies zeigt die Erfolglosigkeit aller bisherigen parlamentarischen Bemühungen um den ORH seit dem Inkrafttreten der Verfassung und belegt die Dominanz vorkonstitutioneller Staatsauffassungen in der Regierung: der ORH diene als Teil der Exekutive dem Monarchen durch Ordnung der Staatsfinanzen, und nicht dem Landtag als Repräsentativorgan der Bevölkerung. Am Beginn des 20. Jahrhunderts war der ORH daher verfassungspolitisch gesehen, so Bosl, „ein Torso“, woran der Landtag bisher nichts zu ändern vermocht hatte.<sup>32</sup>

Vor diesem Hintergrund ist es umso erstaunlicher, ja geradezu überraschend, dass es 1906/07 doch zur Umbildung des ORH kam.

<sup>29</sup> Vgl. hierzu Stempel (wie Anm. 8) S. 13 f.

<sup>30</sup> Kraus (wie Anm. 3) S. 9, siehe auch S. 10 f.

<sup>31</sup> Kraus (wie Anm. 3) S. 12. – Igelspacher (wie Anm. 3) S. 50.

<sup>32</sup> Bosl (wie Anm. 3) S. 34. – Zur Stellung des ORH siehe auch Kraus (wie Anm. 3) S. 31 und 36 f.

Auslöser für den so zentralen Schritt des ORH auf seinem Weg hin zu einer unabhängigen Institution der Finanzkontrolle war auch diesmal nicht das Parlament, sondern das Finanzministerium selbst, das einen gravierenden Fehler begangen hatte: die seit 1882/83 aufgelaufenen Kreditaufnahmen verwendete Finanzminister Emil von Riedel (1877–1904) nicht wie vorgesehen zur Finanzierung budgetgemäßer Ausgaben, sondern zur Deckung anderer Posten. Als aber die Staatseinnahmen zurückgingen, musste sein Nachfolger Hermann von Pfaff (1904–1912) dem Landtag für den Haushalt 1905/06 eine gegen das Budget verstoßende Deckungslücke von 3,9 Millionen Reichsmark offen legen, da er die eigentlich zu finanzierenden Ausgaben mit Mehreinnahmen der Folgejahre finanziert hatte, die aber ausgeblieben waren. Die Abgeordneten konzentrierten sich als Folge darauf, warum der ORH dieses Verfahren nicht verhindert habe. Seine institutionelle Abhängigkeit vom Finanzministerium zeigt die Antwort von Pfaff: er verwies darauf, dass der ORH dazu aufgrund seiner Rechtsstellung gar nicht berechtigt gewesen wäre, die ihre Personifizierung im Präsidenten des ORH von 1904–1915, Anton von Ulsamer (1842–1917) fand, der als jahrelanger Etatreferent im Finanzministerium in enger Fühlung mit dem Finanzausschuss des Landtags stand.<sup>33</sup>

Wenig überraschend folgte als weitere Reaktion einmal mehr ein, allerdings nun in seinen Forderungen präzisierter Antrag der Abgeordnetenkommission (Januar 1906) zur Umbildung des ORH und dessen Verpflichtung, dem Landtag im Rhythmus der Finanzperioden (Zeitraum: jeweils zwei Jahre) Bericht zu erstatten, eingebracht vom Zentrumsabgeordneten Franz Seraph von Pilcher. Um

<sup>33</sup> Siehe Igelspacher (wie Anm. 3) S. 51. – Bosl (wie Anm. 3) S. 34. – Kraus (wie Anm. 3) S. 58–68, bes. S. 58–62. – Pilcher war Referent des Finanzausschusses. Vgl. hierzu Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten des bayerischen Landtages im Jahre 1907/08. Stenographische Berichte, Bd. 1, München 1908, S. 106. – Zur Überlieferung zum Bayerischen Landtag im Bayerischen Hauptstaatsarchiv siehe die einschlägigen Artikel in Ziegler (wie Anm. 1); das Landtagsarchiv befindet sich inzwischen im Bayerischen Hauptstaatsarchiv. – Zur Umbildung selbst siehe BayHStA, ORH 288 und zu Ulsamer BayHStA, MF 67142. Keine Erwähnung der Umbildung bei Wolfgang Zorn, Bayerns Geschichte im 20. Jahrhundert. Von der Monarchie zum Bundesland, München 1986, S. 36–49.

so unerwarteter fiel diesmal aber die Antwort der Regierung aus: Eine Ablehnung wäre, anders als früher, aufgrund der mittlerweile erfolgten gesetzlichen Regelungen über die Stellung der Rechnungshöfe in Preußen, Sachsen und Baden ein politischer Fehler. Dabei wurde bewusst in Kauf genommen, dass die Umbildung des ORH das Kräfteverhältnis zwischen Regierung und Parlament zugunsten der Legislative verschieben würde.<sup>34</sup>



Anton von Ulsamer, Rechnungshofpräsident 1904–1915  
(Foto: Ölgemälde im Bayerischen Obersten Rechnungshof)

Es kam daher zu einer Neuordnung der Grundsätze über die Aufstellung und den Vollzug des Staatsbudgets: Nun erlangte der Landtag Zugang zum ORH, um die erforderlichen Informationen in Zusammenhang mit der Erarbeitung und der Kontrolle des Staatshaushalts zu erhalten, und die Mitglieder des ORH

<sup>34</sup> Zudem hatte das Parlament durch die Reform des Wahlrechts mehr Gewicht erlangt. Vgl. hierzu Kraus (wie Anm. 3) S. 58 f. und 60 f. – Bosl (wie Anm. 3) S. 34. – Igelspacher (wie Anm. 3) S. 51. – Zu Pilcher: Bureau der Kammer der Abgeordneten (Hrsg.), Handbuch der Kammer der Abgeordneten des Bayerischen Landtages, München 1906, S. 296 f.

wurden 1908 zu richterlichen Beamten erhoben. Weiter wurde gesetzlich bestimmt, dass, beginnend mit den Nachweisen für die Finanzperiode 1906/07, dem Parlament ein vom ORH in kollegialer Sitzung verfasster, als „Rechnungsbericht“ betitelter Jahresbericht vorzulegen war, was 1910 erstmals geschah. Er enthielt die Abrechnungen über alle im Budget enthaltenen Einnahmen und Ausgaben sowie über die nichtbudgetgemäßen Staatsfonds. Ein sofort ausbrechender Konflikt zwischen dem Finanzministerium und dem ORH über Umfang und Qualität der Inhalte des ersten Berichts belegte die Notwendigkeit der jetzt unabhängigen Stellung des ORH. Dies stellte aber nur den ersten Schritt hin zu einer umfassenden Finanzkontrolle durch das Parlament dar: Von nun an hatte man von Seiten der Exekutive zwar die Rechnungsnachweisungen vorzulegen, keinesfalls aber war die Regierung durch Beschlüsse des Landtags über ihr Budget an diese gebunden, denn sie musste dem Parlament gegenüber nicht Rechenschaft über ihre Politik ablegen, weswegen es sich nur dem Titel nach um einen „Rechnungsbericht“ handelte.<sup>35</sup>

Fast genau 100 Jahre nach seiner Gründung war der ORH aber durch seine Umbildung zu einer dem Finanzministerium gegenüber unabhängigen Behörde geworden, die nun nicht mehr nur ausschließlich dem König diente, sondern durch ihre erweiterten Kompetenzen in der Rechnungs- und Budgetkontrolle zu einer wesentlichen Stärkung der Legislative, sprich des Parlaments, beitrug.

<sup>35</sup> Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten des bayerischen Landtages im Jahre 1909/1910, Beilagen-Bd. 14, München 1910, S. 395–410; Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten des bayerischen Landtages im Jahre 1909/1910. Stenographische Berichte, Bd. 10, München 1910, S. 142; Bekanntmachung des Finanzministeriums vom 25. Juni 1907 über Aufstellung und Vollzug des Budgets. In: Finanzministerialblatt für das Königreich Bayern 10 (1907) S. 221–240, auf S. 239 zum ORH. – Gesetz- und Verordnungsblatt für das Königreich Bayern 59 (1908). – Kraus (wie Anm. 3) S. 61–63, dort zur Praxis der Rechnungslegung nach der Umbildung auf S. 66 f. – Igelspacher (wie Anm. 3) S. 51 f. – Bosl (wie Anm. 3) S. 35. – Seydel 1913 (wie Anm. 5) S. 125: „Sie [die Regierung] bedarf keines Absolutariums durch Beschluß des Landtags.“ Dort auch zur Unabhängigkeit des ORH vom Finanzministerium.

# **Der Oberste Rechnungshof: vom Gängelband des Finanzministeriums zur obersten Staatsbehörde. Finanzkontrolle zwischen Demokratie und Diktatur**

*von Ulrike Hofmann*

## **Im Spannungsfeld zwischen Landtag und Finanzministerium (1919 bis 1933)**

### Verfassungsrechtliche Stellung

Nach dem verlorenen Ersten Weltkrieg löste in Deutschland eine demokratische Republik das jahrhundertlang bestehende monarchische System ab. Damit ergab sich auch für das Rechnungsprüfungswesen sowohl im Reich durch den Reichsrechnungshof als auch in den Ländern durch deren Rechnungshöfe und Prüfbehörden<sup>1</sup> die Möglichkeit, sich zu einer funktionierenden, unabhängigen Finanzkontrolle zu entwickeln und damit im System der Gewaltenteilung das Budgetrecht des Landtags und somit seine Kontrollfunktion gegenüber der Staatsregierung zu stärken. Die Bamberger Verfassung vom 14. August 1919 schuf in Bayern eine ausbaufähige Ausgangslage für einen solchen Weg und stellte einen rechtlichen Einschnitt für die Rechnungsprüfung und Finanzkontrolle dar. Die Verfassung sicherte dem Obersten Rechnungshof (ORH) seine selbständige, allerdings zum Bereich des Finanzressorts gehörige Stellung und die richterliche Unabhängigkeit seiner Mitglieder zu. Außerdem hielt sie die Pflicht des Rechnungshofes fest, den Staatshaushalt zu prüfen und die Ergebnisse in einem

<sup>1</sup> Einen guten Überblick über den Reichsrechnungshof und die Rechnungshöfe der einzelnen Länder gibt Franz-O. Gilles, *Der Reichsrechnungshof zwischen obrigkeitstaatlicher Tradition und geforderter Demokratisierung*. In: Theo Pirker (Hrsg.), *Rechnungshöfe als Gegenstand zeitgeschichtlicher Forschung. Entwicklung und Bedeutung der Rechnungshöfe im 20. Jahrhundert (Historische Forschungen, 31)*, Berlin 1987, S. 19–34.

## Die Stellung des Obersten Rechnungshofs nach der Verfassung von 1919

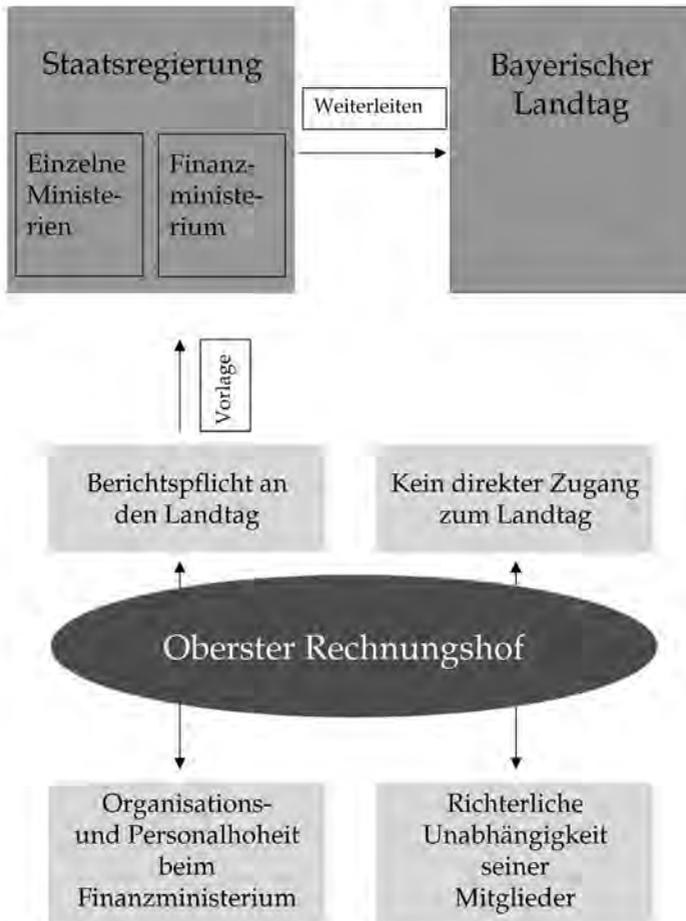


Schaubild. Entwurf: Ulrike Hofmann

Bericht zu dokumentieren. Dieser Prüfbericht bildete die Basis für den Landtag, über die Entlastung der Regierung zu beschließen.<sup>2</sup>

Das Parlament sah jedoch nicht die Chancen, die die Verfassung bot. Das Verhältnis zwischen Landtag und Oberstem Rechnungshof war während der Weimarer Republik gespannt.<sup>3</sup> Der Rechnungshof stand in keinem unmittelbaren Verhältnis zur Volksvertretung und fungierte nicht als deren Hilfsorgan. So ging der jährliche Rechenschaftsbericht nicht direkt an das Parlament, sondern nahm den Umweg über das Gesamtministerium.<sup>4</sup> Trotz unabhängiger Stellung war der Rechnungshof über seine Einbindung in den Geschäftsbereich des Finanzministeriums als Kontrollorgan der Verwaltung mit dieser eng verquickt und oft heftigen Angriffen von Seiten des Landtags ausgeliefert.<sup>5</sup> Allerdings unternahm der Landtag nichts, um die volle Unabhängigkeit des Rechnungshofes vom Gängelband der Staatsregierung zu sichern, was unabdingbar gewesen wäre, um seine Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive voll auszuschöpfen.<sup>6</sup>

Trotz der verfassungsrechtlichen Verankerung änderte sich in der Praxis nichts an der verwaltungsrechtlichen Einbindung des Rechnungshofes in das Finanzressort. Neben dem fehlenden direkten Zugang zum Landtag erstreckte sich die Unabhängigkeit des Rechnungshofes nicht auf seine Personal- und Organisations-

<sup>2</sup> BayGVBl 1919, S. 531–553, §§ 57, 69, 84, 85. – Jakob Kratzer, Die Verfassungs-urkunde des Freistaates Bayern vom 14. August 1919 mit den einschlägigen Gesetzen, dem Konkordat und den Verträgen mit den evangelischen Kirchen, München 1925, S. 160. – Hans Nawiasky, Bayerisches Verfassungsrecht, München u.a. 1923, S. 515.

<sup>3</sup> Auch zwischen dem ORH und dem Finanzministerium bestanden wegen der Zugangsmöglichkeiten des ORH zum Landtag Spannungen, vgl. z.B. BayHStA, ORH 423.

<sup>4</sup> Nawiasky, Verfassungsrecht (wie Anm. 2) S. 515.

<sup>5</sup> Verhandlungen des Bayerischen Landtags. Stenographische Berichte 1920/21, Band III, S. 162 f. und Beilagen-Band V.

<sup>6</sup> Alois Igelspacher, Die staatliche Finanzkontrolle in Bayern. Bayerischer Oberster Rechnungshof, München 2002, S. 55.

hoheit. Diese lag weiterhin beim Finanzministerium.<sup>7</sup> Dieses versuchte in den folgenden Jahren den Einfluss auf den Rechnungshof gesetzlich zu verankern. Im März 1921 legte es dem Landtag ein Gesetzespaket zur Neuerrichtung einer bayerischen Finanzverwaltung vor, zu dem der Entwurf eines Gesetzes über den Rechnungshof gehörte.<sup>8</sup> Dieser Gesetzentwurf sah weiterhin nur eine beschränkte Selbständigkeit des Rechnungshofes vom Finanzministerium vor. So lag bei ihm die Dienstaufsicht über den Obersten Rechnungshof. Seine Mitglieder sollten vom Gesamtministerium ernannt werden, das auch die Geschäftsordnung des Rechnungshofes zu genehmigen hatte, die Rechnungsbeamten wurden nach Anhörung des Rechnungshofpräsidenten vom Finanzministerium bestellt. Auch der Haushalt des ORH blieb dem Finanzministerium eingegliedert. Im Landtag blieb der Entwurf jedoch unerledigt und wurde 1929 zurückgezogen.<sup>9</sup>

### Verzögerte Rechnungsprüfung

Diese strukturellen Faktoren verhinderten eine unabhängige Finanzkontrolle. Systemimmanente Probleme des Rechnungsprüfungswesens führten dazu, dass auch von einer wirksamen und effektiven Rechnungsprüfung für die Zeit der Weimarer Republik nicht die Rede sein kann. Es kam zu jahrelangen Verzögerungen bei der Prüfung des jährlichen Staatshaushaltes, neben der Prüfung einzelner Verwaltungen oder Verwaltungszweige eine Hauptaufgabe der Rechnungsbeamten. Nach der Verabschiedung der Verfassung im August 1919 waren die seit langem erhobenen Forderungen nach rechtlichen und organisatorischen Regelungen

<sup>7</sup> Nawiasky, Verfassungsrecht (wie Anm. 2) S. 515. – Theo Pirker, Finanzkontrolle zwischen Föderalismus und Zentralismus. Der Bayerische Oberste Rechnungshof von 1919–1952. In: Landeszentrale für Politische Bildungsarbeit (Hrsg.), Dem Staat in die Kasse geschaut. 175 Jahre Bayerischer Oberster Rechnungshof, München 1987, S. 39–50, hier S. 40.

<sup>8</sup> Vgl. auch BayHStA, MF 67375. Darin u.a. Denkschrift des ORH gegen die Vorschläge zur Neuordnung der bayerischen Finanzverwaltung von 1923.

<sup>9</sup> BayHStA, ORH 278: Verhandlungen des Bayerischen Landtags. 1. Tagung 1920/21. Beilagenband IV, Beilage 1038, S. 46–58.

für das Rechnungswesen nicht verstummt. Ins Blickfeld der Kritik geriet vor allem das zweigliedrige Prüfungssystem mit primitiver Revision und Superrevision. Das wollte der 1921 vorgelegte Gesetzentwurf reformieren, indem jetzt Finanzmittelstellen oder die zuständigen Verwaltungsstellen eine Vorprüfung vornehmen sollten. Diese war als die eigentliche grundsätzliche Rechnungsprüfung gedacht. Die anschließende Prüfung durch den Rechnungshof sollte keine eingehende Nachrevision der Rechnungskontrolle darstellen, sondern sich auf eine Verwaltungs- und Verfassungskontrolle beschränken. Dies zielte darauf, eine zweimalige Prüfung zu vermeiden und eine Beschleunigung des Prüfverfahrens zu erreichen.<sup>10</sup> Wie oben erwähnt, trat diese Änderung nicht in Kraft. Indes trafen die Verzögerungen in der Rechnungsprüfung den Kern der parlamentarischen Finanzkontrolle, da sie mit zunehmender zeitlicher Distanz ihre Wirksamkeit einbüßte. Der Rechnungshof sah sich daher heftigen Vorwürfen ausgesetzt und rechtfertigte sich mit Schuldzuweisungen an die geprüften Verwaltungen, die ihre Prüfungsunterlagen nur sehr schleppend herausgeben würden. Auch die Inflation wirkte sich hemmend auf die Rechnungsprüfung aus.<sup>11</sup> Wie der Reichsrechnungshof hatte auch der Bayerische Oberste Rechnungshof ein Aktualitätsproblem von bis zu sechs Jahren. Die bayerische Staatsregierung erließ im Februar 1924 eine Verordnung, die das Rechnungswesen vereinfachen sollte, indem sie in die Prüfungskompetenz des Rechnungshofes eingriff und das Finanzministerium ermächtigte, einzelne Ämter von der Rechnungslegung zu befreien.<sup>12</sup> Doch trotz der erheblichen Einschränkungen in der Prüfungstätigkeit scheiterte eine aktuellere Berichterstattung.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> BayHStA, ORH 278: Sonderdruck aus Bayerischer Landtag. I. Tagung 1920/21, Beilage 1038, S. 34 f.; Verhandlungen des Bayerischen Landtags. 1. Tagung 1920/21. Beilagenband IV, Beilage 1038, S. 46–58.

<sup>11</sup> Pirker, Finanzkontrolle (wie Anm. 7) S. 41.

<sup>12</sup> Verordnung vom 22. Februar 1924, BayGVBl vom 28. Februar 1924, S. 61.

<sup>13</sup> BayHStA, ORH 428, 430, 434. – Zu den verzögerten Berichten vgl. besonders BayHStA, ORH 434.

Die Chancen, die die demokratische Staatsform während der Weimarer Republik bot, wurden in Bayern wie in vielen anderen Bereichen auch beim Rechnungsprüfungswesen nicht ausgeschöpft.

### **Von der obersten Staatsbehörde zur Außenstelle des Rechnungshofs des Deutschen Reiches (1933 bis 1945)**

#### **Der Verlust der Selbstständigkeit**

Der politische Systemwechsel von der Demokratie zur Diktatur konnte auch für die Rechnungsprüfung nicht ohne Auswirkungen bleiben. Wurden in der Weimarer Republik die Möglichkeiten eines unabhängigen Rechnungswesens nicht genutzt, sollte in der Diktatur die Rechnungsprüfung nicht mehr der Kontrolle der Regierung dienen. Sie erfüllte vielmehr den bürokratischen Zweck, eine effiziente Verwaltung zu gewährleisten. Zunächst wurde, wie viele andere Verwaltungs- und Politikbereiche auch, das Rechnungsprüfungswesen bis 1936 verreichlicht und im Sinne der NS-Herrschaftsideologie umgestaltet. Die rechtlichen Grundlagen bildeten das Ermächtigungsgesetz vom März 1933 sowie das im Januar 1934 erlassene Gesetz über den Neuaufbau des Reiches, das u.a. die Finanzhoheit der Länder beseitigte. Aufgrund dieser Gesetze wurde beim Reichsrechnungshof<sup>14</sup> das kollegiale durch das Führerprinzip abgelöst, die Entlastungsbefugnis vom Reichstag auf die Reichsregierung übertragen, die Finanzhoheit der Länder beseitigt.<sup>15</sup> Im Mai 1936 übernahm Bayern durch das Gesetz über die Staatshaushaltsführung des Landes Bayern das Reichs-

<sup>14</sup> Zum Reichsrechnungshof vgl. Hermann A. Dommach, Der Funktionsverlust des Reichsrechnungshofs (RRH) in den Vorkriegsjahren. In: Theo Pirker (Hrsg.), Rechnungshöfe als Gegenstand zeitgeschichtlicher Forschung. Entwicklung und Bedeutung der Rechnungshöfe im 20. Jahrhundert (Historische Forschungen, 31), Berlin 1987, S. 35–50. – Rainer Weinert, Wie ein „Veilchen im Verborgenen“ – Der Rechnungshof des Deutschen Reiches im Zweiten Weltkrieg. In: Theo Pirker (Hrsg.), Rechnungshöfe als Gegenstand zeitgeschichtlicher Forschung. Entwicklung und Bedeutung der Rechnungshöfe im 20. Jahrhundert (Historische Forschungen, 31), Berlin 1987, S. 51–76.

<sup>15</sup> Pirker, Finanzkontrolle (wie Anm. 7) S. 43 f.

haushaltsrecht mit Beibehaltung einiger bayerischer Besonderheiten wie der zweistufigen Revision. Allerdings erfuhr die Stellung des Obersten Rechnungshofes eine einschneidende Veränderung: § 118 hielt fest, dass er eine „der Landesregierung gegenüber selbständige, nur dem Gesetz unterworfenen oberste Landesbehörde“ ist.<sup>16</sup>

Doch der neu erlangte rechtliche Status des Obersten Rechnungshofes wurde nie umgesetzt, da er vorher seine institutionelle Unabhängigkeit verlor: Das Gesetz vom 17. Juni 1936 über die Haushaltsführung, Rechnungslegung und Rechnungsprüfung der Länder und über die vierte Änderung der Reichshaushaltsordnung dehnte diese auf die Länder aus und verfügte die Auflösung der obersten Rechnungsprüfungsbehörden der Länder zum 1. April 1937.<sup>17</sup> Die Durchführungsverordnung vom 16. Oktober 1936<sup>18</sup> setzte diese Regelung um. Damit wurde der ORH in die Außenabteilung München des Rechnungshofes des Deutschen Reiches umgewandelt<sup>19</sup>, der Bereich Organisation und Personal ging auf die Rechnungshofzentrale in Potsdam, ab November 1938 auf die Reichsregierung über.<sup>20</sup>

### Rechnungsprüfung in einer Diktatur

Stellt sich die Frage, wie sich der Charakter der Rechnungsprüfung in der nationalsozialistischen Diktatur veränderte. Die Wirksamkeit und Durchführung der Rechnungsprüfung waren seit

<sup>16</sup> Gesetz über die Staatshaushaltsführung des Landes Bayern vom 5. Mai 1936, BayGVBl vom 8. Mai 1936, S. 81–84.

<sup>17</sup> RGBI 1936/II, S. 209–211.

<sup>18</sup> RGBI 1936/II, S. 325 f.

<sup>19</sup> Außenabteilungen existierten auch in Dresden, Karlsruhe, Hamburg. Später kamen noch Wien, Posen und Metz dazu. – Vgl. Karl Wittrock, Das Ende des Reichsrechnungshofes und die Versuche eines Neubeginns. In: Eckart Schiffer – Helmut Kahrenke (Hrsg.), Die Öffentliche Verwaltung, Heft 8, 1986, S. 329–334, hier S. 330 und Friedrich Klein, Finanzkontrolle im nationalsozialistischen Staat. In: Verfassung, Verwaltung, Finanzkontrolle. Festschrift für Hans Schäfer zum 65. Geburtstag, Köln u.a. 1975, S. 209–232, hier S. 217–219.

<sup>20</sup> Pirker, Finanzkontrolle (wie Anm. 7) S. 44.



Ansicht des Dienstgebäudes Konradstraße 6 (bezogen 1937)  
(Stadtarchiv München, Historisches Bildarchiv)

1933 erheblich beeinträchtigt. Wenn auch noch eingehendere Untersuchungen fehlen, ist zu vermuten, dass die polykratischen Verwaltungs- und Herrschaftsstrukturen<sup>21</sup> zur Behinderung einer unabhängigen Finanzkontrolle führten. Probleme gab es vor allem, wenn es sich um Einrichtungen der Partei oder ihrer Gliederungen handelte, wie der Vorgang um das KZ Dachau beweist:

Am 20. März 1933 ließ Heinrich Himmler als Kommissarischer Polizeipräsident von München in der Nähe von Dachau ein Konzen-

<sup>21</sup> Vgl. dazu Klaus Hildebrandt, *Das Dritte Reich*, 3. Aufl. München 1987, S. 178–183, hier auch weiterführende Literatur.

trationslager errichten und unterstellte es wenig später der SS.<sup>22</sup> Da es sich um eine neugeschaffene Einrichtung handelte, hatte die Rechnungskammer München<sup>23</sup> für das Rechnungsjahr März 1933 bis März 1934 das Konzentrationslager Dachau geprüft<sup>24</sup> und die Rechnungslegung moniert. Die Reichsführung SS ging auf die Beanstandungen nicht ein. Die Rechnungskammer, die den Fall gerne auf sich hätte beruhen lassen, wandte sich an das Finanzministerium, das wiederum den Obersten Rechnungshof zur Stellungnahme aufforderte. Dieser gab kein abschließendes Urteil ab. Er vermochte nicht zu entscheiden, ob es sich im vorliegenden Fall um eine Rechnungslegung einer dazu verpflichteten Stelle, bei der ein ordnungsmäßiges Abrechnungsverfahren durchgeführt werden müsse, oder ob es sich nur um Zuschüsse an eine nichtstaatliche Stelle handle. Das Finanzministerium stellte im März 1937 das Verfahren ein.<sup>25</sup> Mit seiner Stellungnahme hatte der Rechnungshof etwas sehr Ungewöhnliches getan: Er zweifelte grundsätzlich die Prüfungszuständigkeit an. Insgesamt wurde das Prüfungsgebiet „Konzentrationslager Dachau“ somit zwischen Rechnungshof und Finanzministerium hin- und hergeschoben, so dass man es der staatlichen Rechnungsprüfung selbst entzog. Keine Einrichtung der Finanzkontrolle in Bayern wollte offensichtlich Front gegen die Reichsführung SS machen.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> Martin Broszart, *Nationalsozialistische Konzentrationslager 1933–1945*, 2. Aufl. München 1979, S. 18. – Barbara Distel – Wolfgang Benz, *Das Konzentrationslager Dachau 1933–1945. Geschichte und Bedeutung* (Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit), München 1994, S. 5. – Karin Orth, *Das System der nationalsozialistischen Konzentrationslager*, Zürich 2002, S. 27.

<sup>23</sup> Zur Rechnungskammer vgl. Georg Köstler, *Geschichte der Bayerischen Rechnungskammer*, München 1972.

<sup>24</sup> Im Geschäftsverteilungsplan für die Rechnungskammer, wirksam ab Juli 1933 wird das Konzentrationslager Dachau als Prüfgebiet noch nicht aufgeführt. BayHStA, MF 69434.

<sup>25</sup> BayHStA, ORH 206, 428, 753, darin: Abmachung zwischen dem Reichsschatzmeister der NSDAP und dem Reichsrechnungshof über die Abgrenzung der Prüfungsrechte, Stand 1941. Diese sieht u.a. vor, dass die Konzentrationslager in den Prüfungsbereich des Rechnungshofs fallen. – Pirker, *Finanzkontrolle* (wie Anm. 7) S. 45 f. – Igelsepacher, *Finanzkontrolle* (wie Anm. 6) S. 61.

<sup>26</sup> Rainer Weinert, „Die Sauberkeit der Verwaltung im Kriege“. Der Rechnungshof des Deutschen Reiches 1938–1946, Opladen 1993, S. 108 f.

Auch rechtliche und organisatorische Veränderungen im Rechnungsprüfungssystem sowie ab 1939 kriegsbedingte Beeinträchtigungen sind für eine Einschränkung der Rechnungsprüfung ursächlich zu nennen.

So wurde nach der Umwandlung des ORH in die Außenabteilung München des Reichsrechnungshofes jetzt auch in Bayern, wie bereits 1921 gefordert, die zweistufige Revision durch die Vorprüfung ersetzt. Die bisherigen Erstprüfungsstellen wurden in Vorprüfungsstellen umgewandelt. Schwierigkeiten mit dieser Umstellung traten vor allem bei der Rechnungskammer in München auf, die wegen ihres geringen Personals den erweiterten Anforderungen nicht gewachsen war, so dass zum Teil auf Vorprüfungen verzichtet werden musste.<sup>27</sup>

Zu massiven Schwierigkeiten bei der Rechnungsprüfung in Bayern und im Altreich kam es mit Beginn des Zweiten Weltkriegs 1939. Zum einen verlagerten sich die Prüfungsschwerpunkte des Reichsrechnungshofes in die besetzten Gebiete.<sup>28</sup> Zum anderen behinderte vor allem der durch Einberufung vieler Beamter bedingte Personalmangel bei den Rechnungsprüfungsbehörden<sup>29</sup> die Arbeit erheblich.<sup>30</sup> Bereits im Oktober 1939 beklagte der Präsident des Deutschen Rechnungshofes in einem Schreiben an die Leiter der Außenstellen den stark verminderten Personalbestand und wies auf die Notwendigkeit hin, die Rechnungsprüfung im Krieg einzuschränken, damit sie von den Verwaltungsbehörden nicht als Belastung, sondern als Unterstützung empfunden werde. In den 1940er Jahren ging beispielsweise der Rechnungshof so weit,

<sup>27</sup> Pirker, Finanzkontrolle (wie Anm. 7) S. 44 f.

<sup>28</sup> Rainer Weinert, Bruchloser Übergang? Zur Kontinuität der öffentlichen Finanzkontrolle im NS-Staat und im Nachkriegsdeutschland. In: Theo Pirker (Hrsg.), Autonomie und Kontrolle. Beiträge zur Soziologie des Finanz- und Steuerstaates, Berlin 1989, S. 64–75, S. 65, 67.

<sup>29</sup> BayHStA, ORH 184: Hier findet sich eine Liste mit zur Wehrmacht eingezogenen Mitgliedern des Rechnungshofes, Stand 1945. BayHStA, MF 69434 enthält einen Überblick des Personalstandes der Rechnungskammer aus dem Jahr 1944 mit Vermerken über die Einrückung zum Wehrdienst.

<sup>30</sup> Der bayerische Rechnungshof musste auch auf Ausweichunterkünfte im Krieg in Straubing, bei Freising und Ebersberg ausweichen. BayHStA, ORH 524.

ohne Rücksprache mit der Rechnungskammer München, die in ihrer Zuständigkeit liegenden Verwaltungsbehörden von der Rechnungsprüfung zu befreien bzw. die Entscheidungen für oder gegen eine Rechnungsprüfung den einzelnen Behörden zu überlassen. Doch obwohl im Laufe der 1940er Jahre der Prüfungsstoff mit zunehmend reduziertem Personal nicht mehr bewältigt werden konnte und die Vorprüfung bei den meisten Verwaltungen bereits eingestellt worden war, bemühte man sich selbst noch 1945, die Rechnungsprüfung zumindest in Grundsätzen aufrechtzuerhalten und wenigstens die Ergebnisse in Kurzberichten festzuhalten.<sup>31</sup>

### **Der Rechnungshof als selbständige Institution der Finanzkontrolle (1945 bis 1952)**

#### Finanzkontrolle nach dem Zusammenbruch

Die Stunde Null nach der bedingungslosen Kapitulation Deutschlands im Mai 1945 bedeutete Herausforderung und Chance. Die Zeichen standen auf Demokratisierung. Damit bot sich auch für die Finanzkontrolle die Möglichkeit, an das nicht genutzte Potential von vor 1933 anzuknüpfen. Doch zunächst hatte das Rechnungsprüfungswesen sich mit praktischen Problemen auseinander zusetzen. Die Prüfungstätigkeit stand auch in der unmittelbaren Nachkriegszeit vor dem Problem des Personalmangels. Im Rahmen der Entnazifizierungsmaßnahmen entließen die amerikanischen Besatzungsbehörden in der öffentlichen Verwaltung alle Mitglieder der NSDAP und ihrer Gliederungen.<sup>32</sup> Der Rechnungshof in Bayern hatte daher Ausfälle von 75 Prozent beim höheren, 74 Prozent beim gehobenen und knapp 67 Prozent beim mittleren und einfachen Dienst zu beklagen.<sup>33</sup> Ein normaler Prüfungsbetrieb war somit vorerst nicht mehr durchführbar, konstatierte

<sup>31</sup> BayHStA, ORH 753.

<sup>32</sup> Liste mit Dienstenthebungen durch die Amerikaner finden sich in BayHStA, MF 69432, 69343.

<sup>33</sup> Vgl. BayHStA, StK 13907.

der Leiter des Rechnungshofes Fritz Cammerer.<sup>34</sup> Die Situation änderte sich erst mit dem Befreiungsgesetz vom 5. März 1946, das die Entnazifizierungsmaßnahmen in deutsche Hände legte. Die entlassenen Rechnungshofbeamten wurden im Verlauf des Jahres 1947 wieder eingestellt.<sup>35</sup>

Die Tätigkeitsschwerpunkte des Rechnungshofes lagen zum einen zwar auch auf der Prüfung der Staatshaushaltsrechnungen der Kriegsjahre ab 1943; diese wurden erst 1949 mit dem Bericht für das Jahr 1945 abgeschlossen. Zum anderen stand aber die Prüfung der neu errichteten Verwaltungen und der Besatzungskosten im Vordergrund. In diesem Zusammenhang übte der Rechnungshof durchaus Kritik an der Besatzungspolitik der Militärregierung, besonders an der Entlassung von ehemaligen Parteimitgliedern. Dadurch, so der Rechnungshof, wurde der Aufbau einer funktionierenden Verwaltung erschwert.<sup>36</sup>

### Die Amerikaner als Geburtshelfer eines selbstständigen Rechnungshofes

Neben der konkreten Arbeit des Rechnungshofes mussten natürlich die organisatorischen und rechtlichen Grundlagen des Rechnungswesens festgelegt werden. Jetzt brachen die alten Fronten wieder auf: der Rechnungshof, der nach Selbständigkeit strebte, und das Finanzministerium, das das Rechnungswesen nicht ganz aus seinem Einfluss entlassen wollte. Entscheidend wurde daher

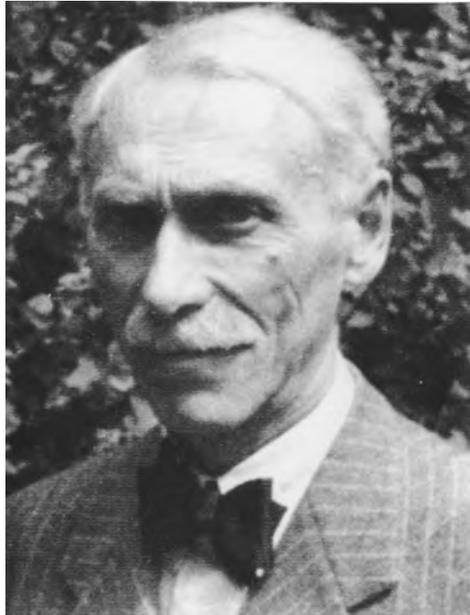
<sup>34</sup> Schreiben Cammerers vom 27. März 1946 an den LRH Sachsen. Zitiert nach Gerhard Otto – Rainer Weinert, Die Entwicklung des Finanzkontrollwesens in der amerikanischen und französischen Zone. In: Theo Pirker (Hrsg.), Rechnungshöfe als Gegenstand zeitgeschichtlicher Forschung. Entwicklung und Bedeutung der Rechnungshöfe im 20. Jahrhundert (Historische Forschungen, 31), Berlin 1987, S. 93–130, hier 103.

<sup>35</sup> Otto – Weinert, Die Entwicklung des Finanzkontrollwesens in der amerikanischen und französischen Zone (wie Anm. 34) S. 104. – Vgl. auch BayHStA, MF 69432.

<sup>36</sup> Vgl. Bericht über die Rechnungsprüfung für das Rechnungsjahr 1945, in: BayHStA, ORH 207. – Otto – Weinert, Die Entwicklung des Finanzkontrollwesens in der amerikanischen und französischen Zone (wie Anm. 34) S. 102.

die Rolle der amerikanischen Besatzungsmacht.

Mit der bedingungslosen Kapitulation vom 8. Mai 1945 lag die Souveränität bei den Besatzungsmächten der einzelnen Besatzungszonen.<sup>37</sup> Die erste Rechnungsprüfungsbehörde, die in Deutschland wieder ihre Arbeit aufnahm, war der Rechnungshof in München, der nach zweiwöchiger Unterbrechung bereits am 12. Mai mit seiner Tätigkeit wieder begann.<sup>38</sup> Am 16. Mai 1945 wurde Fritz Cammerer von der Finanzabteilung der Militärbehörde als Direktor der Münchner Außenstelle bestätigt<sup>39</sup> und am 20. Juni



Friedrich Cammerer, Präsident des Obersten Rechnungshofes von 1945 bis 1952  
(Bayerisches Hauptstaatsarchiv, ORH 659)

1945 zum Leiter des „Rechnungshofes in Bayern ernannt“.<sup>40</sup> Die anderen Länder folgten dem bayerischen Beispiel erst später.<sup>41</sup> Nach

<sup>37</sup> Franz-O. Gilles, *Die verkannte Macht. Determinanten der Nachkriegsgeschichte der Institution Rechnungshof*, Berlin 1986, S. 62.

<sup>38</sup> Otto – Weinert, *Die Entwicklung des Finanzkontrollwesens in der amerikanischen und französischen Zone* (wie Anm. 34) S. 93.

<sup>39</sup> Karl-Ulrich Gelberg (Bearb.), *Das Kabinett Schäffer. 28. Mai bis 28. September 1945* (Die Protokolle des Bayerischen Ministerrats 1945–1954, hrsg. von der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften und der Generaldirektion der Staatlichen Archive Bayern, Bd. 1), München 1995, S. 94.

<sup>40</sup> BayHStA, MF 69432.

<sup>41</sup> Z.B. Hessischer Rechnungshof 1946; eigene Landesrechnungsbehörde in Schleswig-Holstein 1948; Finanzkontrollbehörden der Länder Baden, Württemberg-Baden, Württemberg-Hohenzollern 1946. – Zur Gründung von Rechnungshöfen in einigen Bundesländern vgl. die Aufsätze in: Theo Pirker (Hrsg.), *Rechnungshöfe als Gegenstand zeitgeschichtlicher Forschung. Entwicklung und Bedeutung der Rechnungshöfe im 20. Jahrhundert* (Historische Forschungen, 31), Berlin 1987.

der Konstituierung der Bundesrepublik wurde im Jahre 1950 der Bundesrechnungshof gegründet.<sup>42</sup>

Cammerer zielte zunächst darauf, eine eigenständige, von einem eventuell neu einzurichtenden zentralen Rechnungshof unabhängige Rechnungsprüfungsinstitution in Bayern zu schaffen. Diese Bestrebungen wurden gestützt durch eine föderalistische Deutschlandpolitik der Amerikaner,<sup>43</sup> aber auch durch das von der Regierung Schäffer angestrebte Ziel der Reföderalisierung, womit sie mit der Übernahme von Reichsfunktionen durch bayerische Behörden Zentralisierungen rückgängig machen wollte.<sup>44</sup> Dieser Aufbauphase folgte eine Konsolidierungsphase des Rechnungshofes. Für Cammerer stand dabei im Vordergrund, den Rechnungshof gegen das Finanzministerium zu positionieren und dessen Bemühungen abzublocken, das Rechnungsprüfungswesen in seinen nachgeordneten Bereich einzugliedern.<sup>45</sup> Im Mai 1946 schlug Cammerer Ministerpräsident Hoegner vor, den Rechnungshof in Bayern in „Bayerischer Oberster Rechnungshof“ umzubenennen und ihn per Verordnung in eine der Staatsregierung gegenüber selbständige, nur dem Gesetz unterworfenen Behörde umzuwandeln.<sup>46</sup> Hoegner entsprach diesem Vorstoß nur zum Teil, indem er im Juli mit sofortiger Wirkung die Umbenennung des „Rechnungshofes in Bayern“ in „Bayerischer Oberster Rechnungshof“ verfügte.<sup>47</sup> Zunächst schien sich die institutionelle Verankerung des ORH im Sinne Cammerers zu entwickeln. Artikel 80 der Verfassung des Freistaates Bayern von 1946 verfügte, dass die Rech-

<sup>42</sup> Zum Bundesrechnungshof vgl. Klaus Grupp, Die Stellung der Rechnungshöfe in der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der historischen Entwicklung der Rechnungsprüfung, Berlin 1972.

<sup>43</sup> Otto – Weinert, Die Entwicklung des Finanzkontrollwesens in der amerikanischen und französischen Zone (wie Anm. 34) S. 94.

<sup>44</sup> Gelberg, Schäffer (wie Anm. 39) S. 47–49.

<sup>45</sup> Otto – Weinert, Die Entwicklung des Finanzkontrollwesens in der amerikanischen und französischen Zone (wie Anm. 34) S. 97.

<sup>46</sup> Schreiben Cammerers an Hoegner vom 21. Mai 1946, zitiert nach: Otto – Weinert, Die Entwicklung des Finanzkontrollwesens in der amerikanischen und französischen Zone (wie Anm. 34) S. 97.

<sup>47</sup> BayHStA, MF 69433 bzw. BayHStA, ORH 451.

nungsprüfung „durch einen mit richterlicher Unabhängigkeit ausgestatteten Rechnungshof“ zu erfolgen habe. Nähere Regelungen sollten per Gesetz festgelegt werden.<sup>48</sup> Eine Niederlage musste der ORH-Präsident jedoch im Rechnungsprüfungsgesetz von 1948 hinnehmen, in dem sich die verfassungsrechtlich problematische Position des Finanzministeriums durchsetzte. Das Gesetz sah vor, dass Rechnungsprüfungsämter nicht als nachgeordneter Bereich des Rechnungshofes und damit unabhängig von der Verwaltung zu errichten seien, sondern in die allgemeine Finanzverwaltung eingegliedert werden sollten.<sup>49</sup> Dieser Punkt stieß auf massiven Widerstand der Militärbehörden, die das Rechnungshofgesetz mit Militärbefehl Nr. 11 aufhoben.<sup>50</sup> Dieser Befehl stärkte zweifellos die Position des ORH, zumal sich das Finanzministerium in Oppositionshaltung zur US-Militärregierung befand. Das neue Rechnungshofgesetz von 1951 betonte ausdrücklich das Kollegialprinzip und unterstellte die zu errichtenden Rechnungsprüfungsämter dem Obersten Rechnungshof. Die Verordnung vom März 1952 gliederte diese an jedem Regierungssitz eingerichteten Rechnungsprüfungsämter sowie die Rechnungskammer München dem nachgeordneten Bereich des ORH ein.<sup>51</sup> Außerdem wurde mit dem Gesetz in Bayern als dem ersten Land in der Bundesrepublik das Verfahren der Vorprüfung durch das heute noch gültige einstufige Verfahren abgelöst.<sup>52</sup>

Der Rechnungshof war seit dem Rechnungshofgesetz endgültig der Staatsregierung gegenüber unabhängig, mit richterlich unabhängigen Mitglieder und direktem Zugang zum Landtag<sup>53</sup> und somit ein selbständiges Organ der Finanzkontrolle. Allerdings konnte die Staatsregierung über die Ernennung des Präsidenten Einfluss auf die Tätigkeit des Rechnungshofes nehmen, wie der

<sup>48</sup> BayGVBl 1946, Nr. 23, S. 339.

<sup>49</sup> BayGVBl 1948, S. 101 f.

<sup>50</sup> Verhandlungen des Bayerischen Landtags. III. Tagung 1948/1949. Beilagenband III, Beilage 2139.

<sup>51</sup> BayGVBl 1951, S. 189, BayGVBl 1952, S. 130.

<sup>52</sup> Igelspacher, Finanzkontrolle (wie Anm. 6) S. 82.

<sup>53</sup> Igelspacher, Finanzkontrolle (wie Anm. 6) S. 70.

MILITARY GOVERNMENT GERMANY  
LAND BAVARIA

ORDER NO. 11  
Suspending Bavarian Law on the  
auditing of State accounts.

WHEREAS, Article 80 of the Bavarian Constitution provides that the audit of state receipts and expenditures be conducted by a Court of Account clothed with judicial independence, so that it shall be free from general administrative control; and

WHEREAS, the Bavarian Law on the Auditing of State Accounts violates this principle provided in the Bavarian Constitution and, further infringes upon the policy of Military Government to exercise general supervision over the income, budgets and expenditures, in that the subject law in sections 35 through 38 establishes auditing offices (Rechnungsprüfungämter) as a part of the general financial administration so that such auditing offices are not in fact kept free from control by the agency the receipts and expenditures of which they are to check; and

Whereas, under sections 13, 29, 32, 33, par 2, and 34 of the Law the President of the Audit Court is charged with functions which should be reserved to the Audit Court as a whole, thereby perpetuating the Nazi enacted second law for the amendment of the Reich Budget Act of 13 September 1923, by which the Reich Budget Law of 31 December 1922 was adapted to the undemocratic Führer principles;

NOW THEREFORE, it is hereby ORDERED:

- a. That the subject Bavarian Law on the Auditing of State Accounts be, and the same hereby is, suspended.
- b. That this Order be officially brought to the attention of the concerned German authorities, including the Bavarian Landtag, and to the German people, by publication of this Order in its entirety.

The effective date of this Order shall be 10 January 1949.

BY ORDER OF MILITARY GOVERNMENT

Militärbefehl Nr. 11  
vom 10. Januar 1949  
(Bayerisches Hauptstaats-  
archiv, Staatskanzlei 30827)

BEFEHL NO 11  
ZUR AUFHEBUNG DES GESETZES ÜBER  
DIE STAATLICHE RECHNUNGSPRÜFUNG IN BAYERN

Um eine allgemeine Verwaltungsaufsicht auszuschließen, schreibt Art. 80 der Bayerischen Verfassung vor, dass eine Rechnungsprüfung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben durch einen mit richterlicher Unabhängigkeit ausgestatteten Rechnungshof erfolgt.

Das Gesetz über die Rechnungsprüfung in Bayern verletzt diesen Grundsatz der Bayerischen Verfassung und verstößt gleichzeitig gegen die Richtlinien der Militärregierung, wonach eine allgemeine Nachprüfung des Einkommens, Haushalts und der Ausgaben stattdessen hat, dadurch, dass es in seinen §§ 35- 38 Rechnungsprüfungämter als Teil der allgemeinen Finanzverwaltung errichtet. Dadurch sind diese Rechnungsprüfungämter in Wirklichkeit nicht der Aufsicht derjenigen Behörden entzogen, deren Einnahmen und Ausgaben sie zu prüfen haben.

Weiter wird in den §§ 13, 29, 32, 33 Abs. 2 und 34 des Gesetzes der Präsident des Obersten Rechnungshofes mit Befugnissen ausgestattet, die dem Rechnungshof als Ganzem zustehen sollten. Auf diese Weise wird das nationalsozialistische Gesetz über die Zweite Änderung der Reichshaushaltsordnung vom 13. Dezember 1933 aufrechterhalten, durch die das Reichshaushaltsgesetz vom 31. Dezember 1922 dem undemokratischen Führerprinzip angeglichen wurde.

Es ergeht daher folgender Befehl:

- a. Das Gesetz über die staatliche Rechnungsprüfung in Bayern wird hiermit aufgehoben.
- b. Dieser Befehl ist den befugten deutschen Behörden einschließlich des Landtags sowie dem deutschen Volk durch seine vollständige Veröffentlichung zur Kenntnis zu bringen.

Dieser Befehl tritt am 10. Januar 1949 in Kraft

IM AUFTRAG DER MILITÄRREGIERUNG

Fall des ORH-Präsidenten Kallenbach zeigt. Kallenbach war Fritz Cammeres Nachfolger und seine Dienstzeit hätte aus Altergründen im Januar 1954 geendet. Kallenbach genoss in parlamentarischen Kreisen große Anerkennung, und man setzte sich für eine Verlängerung der Amtszeit bis Dezember 1954 ein, was auch vom Finanzministerium unterstützt wurde. In Kallenbachs Amtszeit fielen eine Reihe brisanter Monita, z.B. beim Bau von Forstwillen des Landwirtschaftsministeriums in München, „Schwarze Kassen“ im Bereich der Obersten Baubehörde oder der kostspielige Bau der Dienstwohnung des Regierungspräsidenten von Schwaben. Der Ministerrat kam dem Wunsch, Kallenbach bis Ende 1954 im Amt zu belassen, nicht nach und verlängerte dessen Amtszeit nur um zwei Monate bis zum Ende des Rechnungsjahres. In politischen Kreisen hielt sich hartnäckig die Vermutung, dass dies in Zusammenhang mit den unbequemen Prüfungsberichten des ORH stand.<sup>54</sup>

### **Zusammenfassung**

Der Schritt zu einer unabhängigen Finanzkontrolle in Bayern war mit erheblichen Anlaufschwierigkeiten verbunden. Die Chancen, die die Demokratie während der Weimarer Republik bot, wurden nicht erkannt und nicht genutzt. Einen herben Rückschlag erlebte die Entwicklung zwischen 1933 und 1945. Erst nach dem Kriegsende konnten mit massiver Starthilfe der Amerikaner die Grundlagen für eine öffentliche und von der Exekutive selbständige Finanzkontrolle gelegt werden.

<sup>54</sup> Münchner Merkur, 18. März 1954. – Süddeutsche Zeitung, 19. April 1954. – Main-Echo, 1. April 1954. – Die Zeit Nr. 17/1954.

# Gewissen der Verwaltung und Treuhand der Steuerzahler. Der Bayerische Oberste Rechnungshof heute

*von Rainer Jedlitschka*

Am Ende des Ganges durch die Geschichte der Finanzkontrolle in Bayern steht die Frage nach deren Organisation, Praxis und Wirksamkeit in der Gegenwart. Für die Prüfung der Staatsfinanzen ist der Bayerische Oberste Rechnungshof in München (ORH) mit seinen Rechnungsprüfungsämtern in Regensburg, Bayreuth, Ansbach, Würzburg und Augsburg zuständig. Die Betrachtung der Institution ORH folgt den einleitend genannten drei Aspekten. Nach der Darstellung des Aufbaus, der Stellung und der inneren Organisation richtet sich der Blick auf die praktische Tätigkeit der Prüfung. Die Behandlung des Spannungsverhältnisses der Finanzkontrolle zur Politik und der Verbindung des Rechnungshofs zur Öffentlichkeit gibt Antwort auf die zentrale Frage nach der Wirksamkeit seiner Arbeit.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Vorliegender Aufsatz ist eine überarbeitete Fassung des gleichlautenden Beitrags des Verfassers aus dem Jahr 2004 (Rainer Jedlitschka, *Gewissen der Verwaltung und Treuhänder der Steuerzahler. Der Oberste Rechnungshof heute*. In: „Daß unsere Finanzen fortwährend in Ordnung erhalten werden ...“. Die staatliche Finanzkontrolle in Bayern vom Mittelalter bis zur Gegenwart. Eine Ausstellung des Vorbereitungsdienstes 2003/05 für den höheren Archivdienst der Bayerischen Archivschule [Staatliche Archive Bayerns – Kleine Ausstellungen, 23], München 2004, S. 191–223). Zum Bayerischen Obersten Rechnungshof in der Gegenwart vgl. Manfred Sommerer, *Der Bayerische Oberste Rechnungshof*. In: *Die Verwaltung* 20 (1987) S. 289–305; weiterhin die einschlägigen Beiträge in: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (Hrsg.), *Dem Staat in die Kasse geschaut. 1812–1987. 175 Jahre Bayerischer Oberster Rechnungshof*, München 1987; außerdem *Bayerischer Oberster Rechnungshof (Hrsg.), Der Rechnungshof in der Amtszeit von Walter Spaeth. 1986 bis 1994*, München 1994 und Alois Igelspacher, *Die staatliche Finanzkontrolle in Bayern. Geschichte und Gegenwart*, 2., überarb. Fassung, München 2012. Vgl. außerdem den neu gestalteten und informativen Webauftritt des ORH unter: <<http://www.orh.bayern.de/>> (aufgerufen am 28.3.2012). Der Verfasser dankt Herrn LMR Prof. Dr. Eugen Syrer vom ORH für seine Auskünfte und Anmerkungen zum vorliegenden Text.

## Sitz, Stellung und innere Organisation des Obersten Rechnungshofs

Der Bayerische Oberste Rechnungshof hat seinen Sitz in der Landeshauptstadt München. Sein heutiges Dienstgebäude in der Kaulbachstraße 9, das von April 1960 bis Dezember 1961 durch das Landbauamt München errichtet worden ist, bezog er im Jahr 1962.



Das neue Dienstgebäude des ORH mit großem Sitzungssaal  
(Foto: Robert Ilg, ORH, 2012)

Der Rechnungshof nimmt eine Sonderstellung im Staatsaufbau ein. Er ist eine selbständige, nur dem Gesetz unterworfenene oberste Staatsbehörde. Sein Bestand, seine Unabhängigkeit und sein Auftrag sind in der Bayerischen Verfassung (Art. 80) und in weiteren Einzelgesetzen (insbesondere dem Rechnungshofgesetz und der Bayerischen Haushaltsordnung<sup>2</sup>) verankert und umfassend abge-

<sup>2</sup> Rechnungshofgesetz (RHG) vom 23.12.1971 (BayRS 620-15-F), geändert durch Gesetz vom 10.7.1998 (GVBl S. 385), durch Gesetz vom 24.12.2005 (GVBl. S. 665) und durch Gesetz vom 5.8.2010 (GVBl S. 410, 615); Bayerische Haushaltsordnung (BayHO) vom 8.12.1971 (BayRS 620-1-F), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.4.2011 (GVBl S. 150).

sichert. Man kann ihn in keine der drei klassischen Staatsgewalten Judikative, Exekutive oder Legislative einordnen: Er ist kein Gericht, da er keine Rechtsprechung ausübt, insbesondere keine Urteile fällt. Er gehört auch nicht zu Regierung und Verwaltung. Ferner ist er weder ein Teil des Parlaments noch diesem in irgendeiner Weise unterstellt. Er ist keinerlei Weisungen unterworfen, kann aber auch selbst keine Weisungen und Sanktionen aussprechen. Der Bayerische Oberste Rechnungshof ist somit ein von den drei Gewalten unabhängiges Organ. Er trägt jedoch dazu bei, dass die Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung funktioniert, soweit es die Haushaltswirtschaft des Staates anbelangt. Der damalige Rechnungshofpräsident Dr. Walter Spaeth hat dies 1987 so zusammengefasst: „Der ORH ist eine Einrichtung *sui generis* (...) Er ist im Spannungsverhältnis zwischen Exekutive und Legislative angesiedelt, zu denen er in Äquidistanz steht.“<sup>3</sup>

Es ist die Aufgabe des Rechnungshofs, die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaats Bayern zu prüfen. Dazu gehören auch die Staatsbetriebe (z.B. das Hofbräuhaus) und das Sondervermögen, die landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts (z.B. Bayerischer Rundfunk) und die Beteiligungen des Freistaats an wirtschaftlichen Unternehmen.<sup>4</sup> Die Kommunen und Sozialversicherungsträger unterliegen nicht seiner Prüfung. Über seine Ergebnisse berichtet er der Staatsregierung und in bestimmtem Umfang dem Parlament, das auf Grund dieses Berichts seine Entlastungsentscheidung über die Haushaltsführung der Staatsregierung trifft. Der ORH spielt somit eine wichtige Rolle im staatlichen Haushaltszyklus. Dieser Kreislauf untergliedert sich in fünf Verfahrensabschnitte: die Aufstellung des Haus-

<sup>3</sup> Walter Spaeth, Finanzkontrolle in Bayern. In: 175 Jahre Bayerischer Oberster Rechnungshof (wie Anm. 1) S. 9–22, S. 9; zur Diskussion um die Einordnung des Rechnungshofs in verfassungsrechtlicher Sicht vgl. zusammenfassend Franz O. Gilles – Gerhard Otto – Rainer Weinert, Die Institution Rechnungshof im Lichte der Wissenschaft – Defizite und Perspektiven. In: Theo Pirker (Hrsg.), Rechnungshöfe als Gegenstand zeitgeschichtlicher Forschung. Entwicklung und Bedeutung der Rechnungshöfe im 20. Jahrhundert (Historische Forschung, 31), Berlin 1987, S. 175–190, hier S. 175 ff.

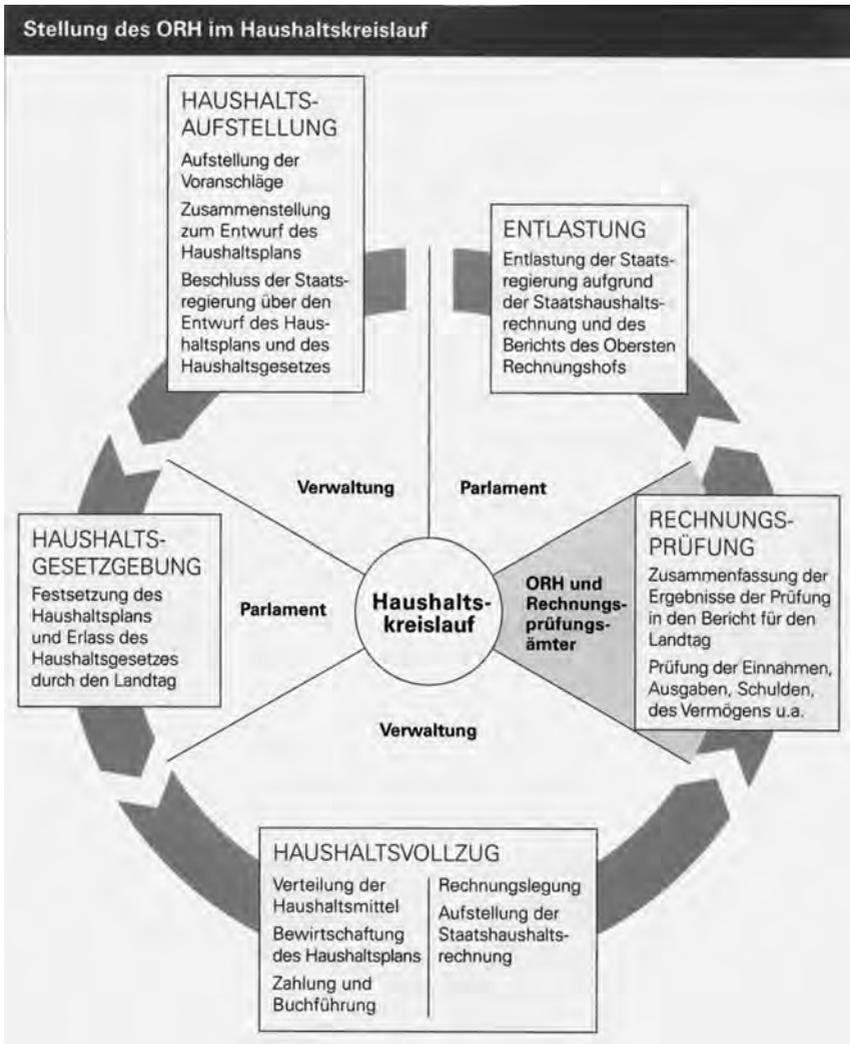
<sup>4</sup> Art. 88, 92, 104, 111 BayHO.



Stellung des ORH im Staatsaufbau  
(Aus: Igelspacher, 2., überarb. Fassung, S. 73)

haltsentwurfs, die Haushaltsgesetzgebung durch das Parlament, den Haushaltsvollzug durch die Staatsministerien einschließlich der Rechnungslegung, die Rechnungsprüfung durch den ORH und die Entlastung der Staatsregierung durch den Landtag.<sup>5</sup> Die entscheidende Funktion des Rechnungshofs liegt hier beim Entlastungsverfahren, er leitet den Abschluss des Haushaltskreislaufs ein. Die Staatsregierung ist verfassungsrechtlich verpflichtet, die Haushaltsrechnung dem Parlament vorzulegen und die Prüfung durch den Rechnungshof zuzulassen. Der Rechnungshof wiederum ist verpflichtet, die Jahresrechnung zu prüfen und dem Parlament über das Ergebnis zu berichten. Zu diesem Zweck hat der Rechnungshof ein direktes Zugangsrecht zum Parlament. Dieses

<sup>5</sup> Vgl. dazu Max Streibl, Rechnungshof und Finanzministerium im Haushaltskreislauf. In: 175 Jahre Bayerischer Oberster Rechnungshof (wie Anm. 1) S. 85–91.



Stellung des ORH im Haushaltskreislauf  
(Aus: Igelspacher, 2., überarb. Fassung, S. 75)

Recht hat er erst seit 1951, es hat sich in einer langen geschichtlichen Entwicklung herausgebildet. Das Parlament wiederum ist erst dann befugt, die Staatsregierung zu entlasten, wenn der Rechnungshofbericht vorliegt und wenn er vom Landtag im Einzelnen erörtert worden ist.

Die Kontrolle der gesamten staatlichen Haushalts- und Wirtschaftsführung umfasst eine große Bandbreite verschiedener Prüfungsbereiche und -gegenstände. Diese Vielfalt spiegelt sich im inneren Aufbau des ORH wider. So ist dieser in vier Prüfungsabteilungen mit zwölf Prüfungsgebieten und in eine Präsidialabteilung für die Verwaltung gegliedert. Die Prüfungsgebiete sind teils nach dem Ressort-, teils nach dem Querschnittsprinzip gebildet, was einen guten Informationsaustausch ermöglicht. Eine Besonderheit ist das Verfahren zur Entscheidungsfindung. Wie sich schon aus der Bezeichnung „Hof“ ableiten lässt, erfüllt der ORH seine Aufgaben als Kollegialbehörde. Die Entscheidungen in Prüfungsangelegenheiten werden im Großen oder im Kleinen Kollegium getroffen.<sup>6</sup> Das Kleine Kollegium besteht aus dem zuständigen Abteilungsleiter und dem Prüfungsgebietsleiter. Die Masse der alltäglichen Entscheidungen vollzieht sich hier. Das Große Kollegium besteht aus allen Mitgliedern des ORH (Präsident, Vizepräsident, Abteilungsleiter und Prüfungsgebietsleiter) und ist das oberste Entscheidungsorgan in allen (grundsätzlichen) Prüfungsangelegenheiten. Von ihm wird insbesondere über den Jahresbericht und die Sonderberichte sowie über die Zuweisung von Prüfungsaufgaben an die Rechnungsprüfungsämter beschlossen. Die Mitglieder haben gleiches Stimmrecht; die Entscheidung wird mit Stimmenmehrheit getroffen. Den Vorsitz hat der Präsident, bei Stimmgleichheit gibt seine Stimme den Ausschlag; so hat er eine Sonderstellung als „primus inter pares“. Der Verlauf der Beratung unterliegt dem Beratungsgeheimnis. Die jährliche Geschäftsverteilung wird durch das Präsidium (Präsident, die Abteilungsleiter und der dienstälteste Prüfungsgebietsleiter) beschlossen. Sowohl der ORH als Institution als auch die Mitglieder des Kollegiums genießen richterliche Unabhängigkeit.

Bei seiner Arbeit wird der ORH unterstützt von den ihm unterstellten fünf staatlichen Rechnungsprüfungsämtern. Diese bestehen – mit zwei Ausnahmen – am Sitz der Bezirksregierungen.<sup>7</sup> Die

<sup>6</sup> Art. 8 Abs. 1 RHG.

<sup>7</sup> Das bisherige Staatliche Rechnungsprüfungsamt München wird seit 1.1.2008 als Dienststelle des Staatlichen Rechnungsprüfungsamtes Augsburg fortgeführt.

jährlichen Prüfungsaufgaben werden den Ämtern vom ORH zugewiesen. Es handelt sich um eine einstufige Finanzkontrolle, d.h. die Ämter prüfen nach der jährlichen Aufgabenverteilung jeweils abschließend bislang ungeprüfte Vorgänge.

Der ORH verfügt über 135 Stellen, die Rechnungsprüfungsämter sind mit 179 Stellen ausgestattet.<sup>8</sup> Für Prüfungsbeamte gibt es keine spezielle Ausbildung. Sie kommen aus allen Bereichen der Verwaltung wie z.B. Finanz- und Steuerverwaltung, Innere Verwaltung, Justizverwaltung, Sozialverwaltung sowie Bundes- und Kommunalverwaltungen. Dabei sind auch technische Bereiche wie Hoch-, Tief- und Maschinenbau, Elektrotechnik, Land- und Forstwirtschaft vertreten. Die Bewerber verfügen bei der Übernahme in den Prüfungsdienst bereits über eine langjährige und möglichst vielseitige Berufserfahrung. Zusätzliche hohe Einstellungs- und Auswahlkriterien (überdurchschnittliche Beurteilung, Verhandlungsgeschick, gute rhetorische Fähigkeiten, überdurchschnittliche schriftliche Ausdrucksfähigkeit, fundiertes Fachwissen und Teamfähigkeit – „unentbehrlich sind Fingerspitzengefühl, Augenmaß und Durchsetzungsvermögen“<sup>9</sup>) sollen eine effiziente Arbeit und hohe Professionalität der Prüferinnen und Prüfer sichern. Mitglied des Kollegiums kann nur werden, wer die Befähigung für Ämter der vierten Qualifikationsebene (ehemals höherer Dienst) und die erforderliche Verwaltungserfahrung besitzt. Der Präsident, der Vizepräsident und die Hälfte der weiteren Mitglieder müssen die Befähigung zum Richteramt haben. Zurzeit besteht das Große Kollegium aus einem Diplom-Volkswirt, einem Diplom-Kaufmann, einem Architekten und einem Diplom-Forstwirtschaftler, die übrigen Mitglieder sind Juristen. Angesichts des hohen Anforderungsprofils konnte Ministerpräsident Edmund Stoiber bei der Amtseinführung des aktuell amtierenden Rechnungshof-

<sup>8</sup> Zahlen nach dem Haushaltsplan 2012. Dabei verteilen sich die Stellen im ORH auf die 16 Mitglieder des Kollegiums, 75 Prüfungsbeamte, drei Referenten, Verwaltung und Service, bei den Rechnungsprüfungsämtern auf acht Leitungsfunktionen, 115 Prüfungsbeamte, Verwaltung und Service.

<sup>9</sup> Walter Spaeth, Bayerischer Oberster Rechnungshof – Anwalt des Steuerzahlers. In: Bayerisch-Schwäbische Wirtschaft 5/1990, S. 39–40, hier S. 40.

präsidenten Dr. Heinz Fischer-Heidlberger am 2. Juli 2004 seine Rede zu Recht schließen: „Wir machen die Besten zu unseren Kontrollleuren, damit wir selbst noch besser werden“.<sup>10</sup>



Der Präsident des ORH: Dr. Heinz Fischer-Heidlberger stellt den Jahresbericht vor (Foto: Robert Ilg, ORH, 2012)

Der ORH pflegt in Arbeitskreisen und Konferenzen intensiven Erfahrungsaustausch mit den Rechnungshöfen des Bundes und der Länder. Auch mit Rechnungshöfen im europäischen und außer-europäischen Ausland besteht reger Kontakt. Die Projekte reichen von reinem Informationsaustausch (z.B. China, Russland) bis hin zu konkreter Aufbauhilfe (z.B. Lettland, Ungarn). Auch sind immer wieder verschiedenste Delegationen im ORH zu Gast, zuletzt z.B. aus China und Armenien im Herbst 2011.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Bayerische Staatskanzlei, Pressemitteilung Nr. 258 vom 2.7.2004

<sup>11</sup> Vgl. Bayerischer Oberster Rechnungshof, Jahresbericht 2012, S. 13.

## Von der Prüfung zum Jahresbericht – die Praxis des ORH<sup>12</sup>

Die Prüfungstätigkeit des ORH orientiert sich an einem vertraulichen Arbeitsplan, der jährlich im Kleinen Kollegium festgelegt wird. In diesem wird für jeden Prüfungsbeamten geregelt, welche Prüfungsaufgaben er im Geschäftsjahr zu bearbeiten hat. Dabei wird auch die Dauer der vorgesehenen Prüfungen vor Ort veranschlagt. Bei einem Haushaltsvolumen von 43 Mrd. Euro im Jahr 2012 wäre es weder möglich noch anzustreben, alle Vorgänge der Haushalts- und Wirtschaftsführung nachzuprüfen. Wichtig für die praktische Arbeit des ORH ist daher die gesetzliche Ermächtigung, die Prüfung nach Ermessen zu beschränken und Rechnungen ungeprüft zu lassen.<sup>13</sup> Dadurch wird eine rationale Auswahl und Begrenzung von Prüfungsstoff, Schwerpunkten und stichprobenhafter Prüfung in angemessenem Turnus ermöglicht. Es darf allerdings kein prüfungsfreier Raum entstehen. Für die Prüfungstätigkeit des ORH und der Rechnungsprüfungsämter gelten die vom Großen Kollegium beschlossenen „Allgemeinen Richtlinien für die Rechnungsprüfung“ vom März 2003, die erklären, was bei einer Prüfung zu beachten ist. Im Mittelpunkt stehen die Ordnungsmäßigkeit (Übereinstimmung mit Haushaltsgesetz und -plan sowie Bewirtschaftungsvorschriften, Buchung und Belegführung, Gesetzesvollzug bei finanziellen Leistungen) und der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.<sup>14</sup> Die Sach- und Organisationsprüfung überwiegt gegenüber der rechnerischen und formalen Prüfung. Es werden möglichst zeitnahe Themen aufgegriffen, so dass durch das Erkennen und Aufdecken von Systemmängeln Fehler für die Zukunft verhindert werden können. Bei der Planung stehen v.a. Querschnittsprüfungen und große Ausgabeblöcke im Blickfeld. Rechnungshofpräsident Dr. Walter Spaeth formulierte dies so: „Wir wollen vor allem in finanzwirtschaftliche Grundsatz-

<sup>12</sup> Vgl. dazu zusammenfassend Rainer Conrad, Wie funktioniert ein Rechnungshof? In: 175 Jahre Bayerischer Oberster Rechnungshof (wie Anm. 1) S. 69–78.

<sup>13</sup> Art. 89 Abs. 2 BayHO.

<sup>14</sup> Art. 90 BayHO.

fragen hineinstoßen und nicht Schnippelwerk am Rande des Geschehens treiben“.<sup>15</sup>

Der Vorbereitung im ORH und der Prüfungsankündigung (Zeit, Gegenstand, Prüfer) folgt die Erhebung vor Ort (mit Auskunftsrecht der Prüfer), da die Kenntnis der örtlichen Verhältnisse und Personen wesentlich ist für die Sachverhaltsermittlung und die weitere Erörterung auch mit den Ministerien und im Landtag. Der Prüfung schließt sich eine Besprechung mit der betroffenen Verwaltung an, in der die Ergebnisse erörtert werden. Hier hat die geprüfte Stelle Gelegenheit zur Äußerung, bevor die offizielle Prüfungsmitteilung (Sachverhalt, Beanstandungen, Verbesserungsvorschläge und Anregungen) abgefasst und zur Stellungnahme an die Verwaltung übersandt wird. Vieles lässt sich in diesem Stadium bereinigen, allerdings bedarf es oft weiterer Schriftwechsel und ergänzender Besprechungen. Erst wenn die Erörterung der Prüfungsmitteilung abgeschlossen ist, steht das Prüfungsergebnis fest.

Nur wesentliche Prüfungsergebnisse, die auch für die Entlastung der Staatsregierung durch das Parlament bedeutsam sein können, werden für Beiträge im Jahresbericht vorgesehen. Nach Beratung der Beitragsentwürfe der einzelnen Prüfungsgebiete im erweiterten Kleinen Kollegium und nochmaliger Stellungnahme der Ministerien wird der Jahresbericht im Großen Kollegium behandelt. Dort wird endgültig über die Aufnahme in den Bericht entschieden. In Ermangelung anderer Sanktionsmaßnahmen ist der Jahresbericht die „schlagkräftigste Waffe“<sup>16</sup> des ORH, da es kein Politiker oder Behördenchef liebt, aufgrund von Rechnungshofrügen die Aufmerksamkeit in Zeitung, Rundfunk oder Fernsehen auf sich zu ziehen. Sinn und Zweck des Jahresberichts ist nicht, einzelne Verwaltungen an den Pranger zu stellen, sondern das Parlament und die Staatsregierung in ihren Bemühungen zu unterstützen, die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu verbessern.

<sup>15</sup> Spaeth (wie Anm. 9) S. 40.

<sup>16</sup> Walter Spaeth, Macht und Ohmacht des Bayerischen Obersten Rechnungshofs. In: Der Bayerische Steuerzahler, Juli/August 1990, S. 6–8, S. 8.



Beratung des Jahresberichts des ORH von 2012 im Haushaltsausschuss  
des Bayerischen Landtags am 9. Mai 2012

V.l.n.r.: Ministerialdirigent Herbert Hofmann, Ltd. Ministerialrat Karlheinz Windsheimer, Ltd. Ministerialrat Dr. Hans Neubauer, Präsident Dr. Heinz Fischer-Heidlberger, Ausschussvorsitzender MdL Georg Winter, Stv. Ausschussvorsitzender MdL Volkmar Halbleib (Foto: Robert Ilg, ORH, 2012)

Der Bericht wird dem Landtagspräsidenten, dem Ministerpräsidenten und den Kabinettsmitgliedern, anschließend den Abgeordneten, den Ministerien und der Landtagspresse übermittelt. Er wird dann vom Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen des Landtags und schließlich im Landtagsplenum im Rahmen des Entlastungsverfahrens beraten<sup>17</sup>. Das Parlament hat die Möglichkeit, Sachverhalte nach Art. 114 Abs. 5 BayHO zu missbilligen, was auch immer wieder geschieht, wie z.B. 1990 anlässlich der vom ORH als verschwenderisch gerügten Ausgabenpolitik der Bayerischen Staatsoper in München. Der ORH kann den geprüften Stellen keine Weisungen erteilen, es bleibt daher dem Landtag überlassen, wie jeweils weiter zu verfahren ist. Allerdings achtet der ORH darauf, dass die Beschlüsse des Parlaments durch die Regierung umgesetzt werden und legt dem Landtag jährlich eine Zusammenstellung der noch nicht erledigten Fälle früherer Jahresberichte vor.

Neben dem umfangreichen Jahresbericht gibt es für den ORH auch die Möglichkeit, über drängende Probleme zeitnah zusätzliche Sonderberichte vorzulegen<sup>18</sup>, wie z.B. 2002 aus Anlass der Kostensteigerung beim Neubau der Pinakothek der Moderne in

<sup>17</sup> Art. 80 Satz 1 BV, Art. 114 BayHO.

<sup>18</sup> Gemäß Art. 99 BayHO.

München oder 2009 aufgrund der verschlechterten finanziellen Situation des Bayerischen Rundfunks. Darüber hinaus hat er die Möglichkeit einer „beratenden Äußerung“<sup>19</sup> gegenüber dem Landtag oder der Staatsregierung. Im Jahr 2011 wurden auf diese Weise die in den Jahren 2000 bis 2009 von der Staatskanzlei veranlassten Resonanzstudien kritisiert, da sich bei Meinungsumfragen, die von einer Regierung in Auftrag gegeben und durch staatliche Haushaltsmittel finanziert werden, Beschränkungen durch das verfassungsrechtliche Neutralitätsgebot ergäben.<sup>20</sup>

### **Der ORH im Spannungsverhältnis zur Politik – Zwischen Kontrolle und Beratung**

Mit der Prüfung der Staatshaushaltsrechnung liefert der ORH die Grundlage für das parlamentarische Verfahren, durch das die Regierung von der Haushalts- und Wirtschaftsführung entlastet wird. Aufgrund dieser Funktion ist er in das Spannungsverhältnis zwischen Parlament und Regierung eingebunden.<sup>21</sup>

Der ORH hat den Auftrag, nicht nur die Einnahmen und Ausgaben des Staates zu prüfen, sondern auch Maßnahmen, die sich finanziell auswirken können. Dies ist ein Ergebnis der vom damaligen Bundesfinanzminister Franz Josef Strauß durchgesetzten Haushaltsreform Ende der 1960er Jahre.<sup>22</sup> So wurde dem ORH früher vorgeworfen, er käme erst dann, wenn das Kind in den

<sup>19</sup> Gemäß Art. 88 Abs. 2 BayHO.

<sup>20</sup> <<http://www.orh.bayern.de/berichte/sonderberichte/aktuell/erforschung-der-oeffentlichen-meinung-2011.html>> (aufgerufen am 2.4.2012).

<sup>21</sup> Zur spannungsvollen Beziehung des ORH zur Politik vgl. u.a. Franz Josef Strauß, Rechnungshof im Spannungsfeld der Politik. In: 175 Jahre Bayerischer Oberster Rechnungshof (wie Anm. 1) S. 63–68 und Spaeth, Finanzkontrolle in Bayern. In: Ebd. S. 9–22, v.a. S. 16–21, sowie Helmut Vaitl, Die Aufgaben der Rechnungshöfe im Spannungsfeld der Politik. In: Bayerische Verwaltungsblätter 1995, H. 19, S. 581–586. – Zu den beiden Aufgaben des ORH, zu kontrollieren bzw. zu beraten vgl. Hans Blasius, Die Aufgaben der Rechnungshöfe im Spannungsfeld zwischen Kontrolle und Beratung. In: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter 10 (1997) S. 367–372.

<sup>22</sup> Vgl. dazu Spaeth, Finanzkontrolle in Bayern (wie Anm. 3) S. 14f.

Brunnen gefallen sei. Schwerpunkte der Haushaltsreform des Bundes waren daher generell die Stärkung der Rechtsstellung der Rechnungshöfe, die Lückenlosigkeit ihrer Kontrolle, die Einführung der zeitnahen Prüfung und der Beratungsfunktion der Rechnungshöfe. In einer solchen modernen Finanzkontrolle wirkt die bloße Existenz der Prüfungsinstanzen erzieherisch und generalpräventiv, führt zu einer „Schärfung des Kontroll- und Ausgabebewußtseins“, nach Walter Spaeth „das eigentliche Firmenzeichen des Rechnungshofs“<sup>23</sup>.



ORH-Präsident Dr. Walter Spaeth und Ministerpräsident Franz Josef Strauß am 8. April 1986 (Foto: ORH-G1210. Bd. 1)

Der ORH hat seit dieser Zeit vor politischen Entscheidungen über Maßnahmen in Millionen- bzw. Milliardenhöhe auf deren finanzielle Konsequenzen hingewiesen, z.B. beim Flughafenausbau München II, beim zentralen Thema der Staatsverschuldung, beim

<sup>23</sup> Spaeth (wie Anm. 9) S. 40.

Donauausbau, bei der Privatisierung der Versicherungskammer oder der Notwendigkeit des staatlichen Bauunterhalts. So wurden jüngst auch die finanziellen Konsequenzen der Personaleinsparung in der Finanzverwaltung thematisiert. Präsident Dr. Fischer-Heidlberger forderte bei der Vorstellung des Jahresberichtes 2012, die Einnahmen, die dem Staat zustehen, müssten weitgehend ausgeschöpft werden. Nur so könne auch in Zukunft investiert und gleichzeitig Spielraum für die Schuldentilgung gewonnen werden. Personal bei der Steuerverwaltung einzusparen, diene deshalb gerade nicht der Haushaltskonsolidierung. Mit mehr Mitarbeitern in den Finanzämtern würden auch mehr Steuern eingenommen – deutlich mehr, als das zusätzliche Personal kosten würde. Derzeit seien über 1.900 Stellen in der Steuerverwaltung unbesetzt. Im Vergleich mit anderen Ländern befinde sich Bayern deshalb auf den letzten Plätzen. „Hier wird an der falschen Stelle gespart.“<sup>24</sup>

Die oftmals unbequemen, politischen Zündstoff enthaltenden Stellungnahmen und Berichte des ORH bringen neben Lob auch Tadel für die Arbeit der Kontrolleure. So provoziert die Frage nach der Grenze des Zuständigkeitsbereichs der Rechnungsprüfung immer wieder Auseinandersetzungen. Die Versuche einer Zurückdrängung des ORH aus vermeintlich rein politischen Kompetenzbereichen hat schon der frühere Rechnungshofpräsident Dr. Walter Spaeth wiederholt kritisiert und klargestellt: „Rechnungshöfe treiben Mathematik und nicht Politik. Sie sind unabhängig und unparteiisch, aber nicht apolitisch. Manchmal liegt die Versuchung nahe, einer Maßnahme den Aufkleber Politik aufzudrücken und damit Rechnungshöfe auszusperren oder ihnen Einmischung in die Regierungs- und Parlamentsarbeit vorzuwerfen. Dies ist allerdings meist ein untrügliches Symptom dafür, dass ein Rechnungshof auf eine wunde Stelle gedrückt hat“<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> „Die Weichen sind richtig gestellt – jetzt konsequent handeln“, Medieninformation des ORH vom 27.3.2012, Az. PK – 1226 – 271/12 <<http://www.orh.bayern.de/presse/pressemitteilungen/aktuell/item/43-27032012-jahresbericht-2012.html>>; vgl. dazu Bayerischer Oberster Rechnungshof, Jahresbericht 2012, S. 51–61.

<sup>25</sup> Spaeth (wie Anm. 16) S. 7.

## Rechnungshof und Öffentlichkeit – Anwalt der Bürger

Für den Bürger ist es wichtig, dass eine unabhängige Einrichtung darauf achtet, was mit seinen Steuergeldern geschieht. Denn Steuergelder sind anvertrautes Gut, und der Bürger hat Anspruch darauf zu wissen, ob mit seinem Geld sorgfältig umgegangen wird. Insofern ist der ORH ein Anwalt der Bürger. Dies kommt auch dadurch zur Geltung, dass sich der Bürger unmittelbar an den ORH



ORH-Präsident Dr. Heinz Fischer-Heidlberger und Ministerpräsident Horst Seehofer am 21. Mai 2012 (Foto: vbw-Vereinigung der bayerischen Wirtschaft)

wenden kann, wenn er sich über unwirtschaftliches Verwaltungshandeln beschweren möchte. Neben diesem direkten Kontakt wird die Verbindung zur Öffentlichkeit über die Medien hergestellt.<sup>26</sup> Der Transparenz des Haushalts muss die Transparenz der Finanzkontrolle entsprechen. Jeder soll sich seine eigene Meinung bilden können. Der ORH hat in der Amtszeit von Präsident Dr. Fischer-Heidlberger seine Medienarbeit verstärkt. Der zeitliche Vorrang des Parlaments wird dabei selbstverständlich immer genau beachtet. Der ORH informiert die Medien in seiner Pressemitteilung zum Jahresbericht, gibt aber auch aus aktuellen Anlässen Presseinformationen heraus, wie z.B. im Dezember 2011. Der Präsident des ORH hatte angesichts der Haushaltsbeschlüsse der Staatsregierung angemahnt, beim Schuldenabbau „mehr Eifer“ zu zeigen. Daraufhin hielten ihm Finanzminister Markus Söder und Staatskanzleichef Thomas Kreuzer schlechten Stil und fachliche Fehleinschätzungen vor.<sup>27</sup> In einer Pressemitteilung stellte der ORH klar, dass er aufgrund seines gesetzlichen Beratungsauftrags auch zu aktuellen Entwicklungen, die sich auf den Haushalt auswirken, Position beziehen dürfe.<sup>28</sup>

Die Jahresberichte finden jeweils ein vielfaches Echo in Zeitung, Rundfunk und Fernsehen. Allerdings werden meist nur die publikumswirksamen Einzelfälle herausgegriffen und nicht die wichtigeren Querschnittsanalysen, die von größter Bedeutung für die Steuerzahler sind. Die Medien sind neben dem Parlament ein wichtiger Verbündeter des Rechnungshofs. Durch die weite Verbreitung und öffentliche Bewusstmachung seiner Prüftätigkeit erhöhen sie seine Wirksamkeit. Daher wurde kürzlich auch der Internetauftritt des ORH überarbeitet. Unter [www.orh.bayern.de](http://www.orh.bayern.de)

<sup>26</sup> Vgl. dazu den einschlägigen Beitrag Heinz Burghart, Finanzkontrolle und Publizistik – eine Vernunfttete. In: 175 Jahre Bayerischer Oberster Rechnungshof (wie Anm. 1) S. 93–100.

<sup>27</sup> Vgl. „Staatsregierung gegen ORH. Harte Abrechnung mit dem Rechnungshof“, in: Süddeutsche Zeitung vom 13.12.2011.

<sup>28</sup> „ORH: Unsere Aufgabe ist Prüfen und beraten“, Pressemitteilung vom 8.12.2011 <<http://www.orh.bayern.de/presse/pressemitteilungen/aktuell/item/26-08122011-orh-unsere-aufgabe-ist-pruefen-und-beraten.html>> (aufgerufen am 30.3.2012).

gibt es nun einen Bereich, der sich speziell an die Bürger richtet. Hier werden Antworten auf häufig gestellte Fragen gegeben und über die Arbeit des ORH informiert. Auch lässt sich übersichtlich nach Berichten und Pressemeldungen recherchieren.<sup>29</sup>

Dass der ORH in letzter Konsequenz vor allem die Interessen des Bürgers vertritt, wurde 1991 durch die Verleihung des „Sparlöwen“ des Bundes der Steuerzahler in Bayern e.V. an den damaligen Rechnungshofpräsidenten Dr. Walter Spaeth symbolisch deutlich. So trifft dessen Charakterisierung – unter Berufung auf ein Zitat von Ministerpräsident Hans Ehard – das heutige Selbstverständnis der Institution ORH im bayerischen Staat: „Wir sind das Gewissen der Verwaltung und der Treuhänder der Steuerzahler.“<sup>30</sup>



## EIN FALL FÜR DEN RECHNUNGSHOF

„Ein Fall für den Rechnungshof“ Karikatur von Ioan Cozacu (nelcartoons.de)

<sup>29</sup> Vgl. dazu auch die Bemerkungen in: „Die Weichen sind richtig gestellt – jetzt konsequent handeln“, Medieninformation des ORH vom 27.3.2012, Az. PK – 1226 – 271/12 <<http://www.orh.bayern.de/presse/pressemittelungen/aktuell/item/43-27032012-jahresbericht-2012.html>>.

<sup>30</sup> Walter Spaeth, Bayerischer Oberster Rechnungshof – Papiertiger oder Machtfaktor? In: Der Bayerische Steuerzahler 11/1988, S. 5–7, S. 7.

## Weitere Literatur

Hans Herbert von Arnim, Grundprobleme der Finanzkontrolle. In: Deutsche Verwaltungsblätter Juli 1983, S. 664–675.

Franz O. Gilles, Die verkannte Macht – Determinanten der Nachkriegsgeschichte der Institution Rechnungshof, Berlin 1986.

Peter Heller, Der Bayerische Oberste Rechnungshof. In: Ausbildung, Prüfung, Fortbildung (Februar 1984) S. 29–33.

Reinhard Heydenreuter, Die Hüter des Schatzes. 200 Jahre staatliche Finanzverwaltung in Bayern, Regensburg 2008.

Alois Igelspacher, Die staatliche Finanzkontrolle in Bayern – Geschichte und Gegenwart. Bayerischer Oberster Rechnungshof, 2. überarbeitete Fassung März 2012 <<http://www.orh.bayern.de>>.

Gunter Kisker, Sicherung von „Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“ durch den Rechnungshof. In: Neue Juristische Wochenschrift 1983, S. 2167–2172.

Franz Knöpfle, Die Zulässigkeit einer Öffentlichkeitsarbeit der Rechnungshöfe. In: Joachim Burmeister (Hrsg.), Verfassungsstaatlichkeit. Festschrift für Klaus Stern zum 65. Geburtstag, München 1997, S. 629–648.

Theodor Maunz, Staatliche Rechnungsprüfung im Rahmen der Verfassung. 175 Jahre Bayerischer Oberster Rechnungshof. In: Bayerische Verwaltungsblätter 1987, H. 20, S. 609–613.

Walter Spaeth, Im Dienst der parlamentarischen Haushaltskontrolle. Der Bayerische Oberste Rechnungshof – Rechtsstellung, Organisation, Befugnisse und Prüfungsverfahren. In: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich 28 (1987) S. 40–54.

Nikolaus Stackmann, Die Entwicklung der Finanzkontrolle in Bayern und Sachsen seit 1945. Ein Beitrag zum 180jährigen Bestehen des Bayerischen Obersten Rechnungshofs und zur Wiedererrichtung des Rechnungshofs des Freistaats Sachsen. In: Bayerische Verwaltungsblätter 1992, H. 16, S. 481–488.

Helmut Vaitl, Wie wirksam ist die Finanzkontrolle? In: Bayerische Staatszeitung Nr. 7 vom 16.2.1996, S. 1.

Karl Wittrock, Der Rechnungshof als Berater. Aktuelles und Historisches zu einem interessanten Thema. In: Die Öffentliche Verwaltung April 1989, S. 346–349.

Heinz Günter Zavelberg, Die Arbeit der Rechnungshöfe im internationalen Bereich. In: Die Öffentliche Verwaltung November 1993, S. 1000–1003.