

„Wir schreiten ein bevor Mittel verschwinden“

Der Präsident des Bundesrechnungshofs Professor Dr. Dieter Engels im Gespräch mit dem BRJ*

Der Bundesrechnungshof ist eine oberste Bundesbehörde und als unabhängiges Organ der staatlichen Finanzkontrolle nur dem Gesetz unterworfen. Die Stellung des Bundesrechnungshofes und seiner Mitglieder sowie seine wesentlichen Aufgaben sind im Grundgesetz verfassungsrechtlich garantiert (Art. 114 Abs. 2 GG). Sitz des Bundesrechnungshofes ist Bonn. Er hat eine Außenstelle in Potsdam und wird von neun ihm nachgeordneten Prüfungsämtern des Bundes unterstützt.

BRJ: *Herr Professor Engels, Sie haben 1968 Ihr Jurastudium in Bonn begonnen. Welche Erfahrungen und Begegnungen sind Ihnen in besonderer Erinnerung?*

Engels: Das Studium habe ich in sehr positiver Erinnerung. Ich habe große Professoren erleben dürfen, wie etwa Herrn Friesenhahn im Verfassungsrecht oder Herrn Flume im Bürgerlichen Recht. Ganz besonders geprägt hat mich Herr Grünwald im Strafrecht, bei dem ich später auch Assistent war. Es waren Professoren, die nicht nur in ihrem Fach weit über die Grenzen Bonns bekannt, sondern auch gute Didaktiker waren, wovon wir Studenten profitierten. Damals waren wir Versuchskaninchen für eine Studienreform, die darauf abzielte, dass der Lehrkörper der juristischen Fakultät sich verpflichtete, in kleineren Gruppen didaktisch gut gerüstet zu unterrichten.

„Die deutsche Juristenausbildung wird im Ausland bewundert“

BRJ: *Heute wird die Einführung des Bachelor-/ Mastersystems in der Juristenausbildung kontrovers diskutiert. Was halten Sie persönlich davon?*

Engels: Auf diese Frage kann ich kurz und knapp antworten: gar nichts! Ich halte nichts davon, den Stoff in ein Zeitraster zu drängen, sodass die Studierenden keine Gelegenheit mehr haben, sich die juristischen Felder selbst zu erschließen. In den sechs Semestern eines Bachelor-Studiums würde so viel verlangt werden müssen, dass keine Zeit bliebe, sich mit dem Lernstoff vertieft zu befassen. Die besten Juristinnen und Juristen, auch in unserem Hause, sind diejenigen, die Gelegenheit hatten, während ihres Studiums über den Tellerrand hinaus zu schauen.

BRJ: *Abgesehen von Bologna: Wie hat sich das Jurastudium im Laufe der Zeit verändert?*

Engels: Durch meine Tätigkeit an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften (DHV) Speyer weiß ich, dass der Druck auf die Studierenden gewachsen ist. Nachdem ich meine Examina 1973 und 1977 bestanden hatte, war es schön, eine gute Note erreicht zu haben; das war aber keine Voraussetzung für die Aufnahme in den Staatsdienst. Aus meiner damaligen Referendar-Arbeitsgemeinschaft ist jede Referendarin und jeder Referendar von dem zuständigen OLG-Präsidenten persönlich angesprochen worden, dass sie/ er Richter werden solle. Es war nicht das Zeugnis, das einem Tür und Tor öffnete, sondern die Tür stand ohnehin ziemlich weit offen. Außerdem haben damals nur ca. fünf Prozent meines Abiturjahrganges studiert. Heute ist dies ganz anders. In der Massenuniversität nimmt die individuelle Betreuung ab. Aus meiner Zeit als Assistent bei Herrn Grünwald kann ich berichten, dass jede Klausur von ihm persönlich mit dem Ziel korrigiert wurde, eine gerechte Benotung sicherzustellen. Heute ist dies kaum mehr möglich.

BRJ: *Durch Ihre europäische Erfahrung haben Sie sicherlich einen Vergleich zwischen den verschiedenen Juristen. Wie bewerten Sie die deutsche Juristenausbildung im europäischen Vergleich?*

* Das Interview wurde am 29. Juli 2010 in Bonn geführt.

Engels: Aus vielen Begegnungen in Europa kann ich resümieren, dass die deutsche Juristenausbildung im Ausland sehr bewundert wird, weil unser System nicht sehr verschult ist und damit Freiraum lässt, sich in das juristische Denken hineinzufinden und nicht nur an der Oberfläche zu schwimmen.

BRJ: Am 15. Juli hat das Kolleg „Recht als Kultur“ der Universität Bonn seine Arbeit aufgenommen. Was hat Sie bewogen, dem wissenschaftlichen Beirat beizutreten?

Engels: Das Kolleg ist ein wichtiges Projekt, weil Rechtsbegriffe zunehmend brüchig werden. So bildet sich etwa durch die Globalisierung neues Recht heraus, das unseren Vorstellungen teilweise nicht mehr entspricht. Es treffen verschiedene Rechtsauffassungen aufeinander, sodass sich die für uns Juristen entscheidende Frage nach der Geltung stellt. Ich erhoffe mir auch praktische Lösungen. Eine Herausforderung ist, Normen zu erarbeiten, die in unterschiedlichen Kulturen akzeptiert werden. Wie wichtig das ist, sehe ich sehr deutlich im internationalen Bereich, z. B. wenn Qualitätsstandards entwickelt werden, die von den Rechnungshöfen unterschiedlicher Nationen akzeptiert und angewandt werden sollen.

„Gute Lehre ist genauso wichtig wie gute Forschung“

BRJ: Eingangs erwähnten Sie die guten Didaktiker an der Bonner Fakultät. Seit 2001 haben Sie eine Honorarprofessur an der DHV Speyer inne und wurden 2008 für Ihre „herausragenden Leistungen in der Lehre“ mit dem Lehrpreis des Landes Rheinland-Pfalz ausgezeichnet. Was zeichnet gute Lehre eigentlich aus?

Engels: Zuerst bedarf es Empathie, um sich in die Bedürfnisse der Studierenden einfühlen zu können. Außerdem ist die Beachtung von methodischen Regeln wichtig, welche uns die Didaktik zur Verfügung stellt. Dazu gehört eine Beschreibung des Ziels der Lehrveranstaltung und eine angemessene Methodenwahl. Hierbei ist mein Ansatz, gemeinsam mit den Studierenden zu lernen, sodass sie sich den Stoff selbst erarbeiten und anschließend selbstständig Probleme lösen können.



Dieter Engels in seinem Bonner Büro

BRJ: Was kann getan werden, um mehr Anreize für gute Lehre zu schaffen?

Engels: Man muss zunächst erkennen, dass gute Lehre genauso wichtig ist wie gute Forschung und einen nicht minder großen Beitrag zur juristischen Ausbildung leistet. Ideal ist es, wenn im Sinne Humboldts beides vereint werden kann. Allerdings bedarf es auch Studierender, die motiviert sind, über das bloße Auswendiglernen hinauszukommen, und die nicht wie Papageien Meinungsstreitigkeiten rezitieren.

„Ich verstehe nicht, wieso Schildkrötensuppe ermäßigt wird“

BRJ: *Als Student profitiert man von dem ermäßigten Umsatzsteuersatz von sieben Prozent bei Büchern als Kulturgut. Allerdings existieren inzwischen 54 Produktgruppen, die teilweise auf skurrilen Differenzierungen basieren. Wo besteht aus Sicht des Bundesrechnungshofs Reformbedarf?*

Engels: Der Bundesrechnungshof entscheidet nicht darüber, welche Produkte dem ermäßigtem Satz unterworfen werden. Jedoch muss man sich über die Kriterien klar sein, anhand derer zu entscheiden ist, ob der volle oder der ermäßigte Steuersatz sachgerecht ist. Ursprünglich waren soziale Gesichtspunkte ausschlaggebend, die Mehrwertsteuer für lebenswichtige Güter zu senken. Wenn inzwischen auch Schildkrötensuppe und Froschschenkel ermäßigt werden, ist das soziale Kriterium nicht mehr maßgeblich. Mit Hilfe der juristischen Auslegungsmethoden können wir die Zuordnung nicht mehr rekonstruieren; wir stellen fest, dass reichlich Wildwuchs entstanden ist. Unser Ziel ist es, diesen Wildwuchs zu lichten, indem der Gesetzgeber festlegt, welches Kriterium maßgebend ist. Das ist auch die Grenze zur Politik, welche wir nicht überschreiten.

BRJ: *Die heutige Umkehrung der sozialen Motivation der Ermäßigung kritisieren Sie auch in Ihrem Bericht vom 28. Juni 2010. Kann man daraus eine Korrespondenz zwischen Vergünstigung und starker politischen Lobby ableiten?*

Engels: Die Vermutung starken Lobbyismus liegt in der Tat sehr nahe, konnten wir aber nicht aufklären. Es ist schlechthin nicht mehr nachvollziehbar, wieso ein Produkt unter die Ermäßigung fällt oder nicht. So verstehe ich nicht, weshalb frisches Moos mit sieben Prozent, getrocknetes hingegen mit 19 Prozent besteuert wird.

BRJ: *Die Einteilung beschäftigt doch einen großen Verwaltungsapparat und belastet die Fachgerichte, wie der von Ihnen zitierte Moos-Fall.*

Engels: Die kaum mehr nachvollziehbare Unterscheidung in jene Güter, die dem vollen und jene, die dem ermäßigten Mehrwertsteuersatz unterliegen, hat ein 140-seitiges Anwendungsschreiben des Bundesfinanzministeriums erfordert. Gerichtsverfahren und Streitigkeiten über die Abgrenzungen sind weitere Folgewirkungen - von den Einnahmeausfällen ganz zu schweigen.

BRJ: *Insgesamt entgingen dem deutschen Fiskus im Jahr 2008 rund 24 Mrd. Euro aufgrund der steuerlichen Begünstigung. Wie viel Einsparpotenzial sehen Sie hier?*

Engels: Das ist sehr schwer bezifferbar. Erst wenn der Gesetzgeber Kriterien festlegt, welche Produkte erfasst werden, kann man das Einsparpotenzial benennen. In diese ureigene politische Aufgabe mischt sich der Bundesrechnungshof nicht ein.

„Wir werden weiter erheben“

BRJ: *Zum Prüfungsumfang hat sich das BVerwG Anfang Juli 2010 in seinem Beschluss geäußert und festgestellt, dass der Bundesrechnungshof die Verwendung der Finanzhilfen aus dem „Konjunkturpaket II“ bei Hamburger Behörden vorläufig kontrollieren darf. Welchen Stellenwert hat der Beschluss für den Bundesrechnungshof?*

Engels: Der Beschluss hat vollständig unsere Rechtsauffassung bestätigt und ist unseren faktischen Argumenten gefolgt. Nun sehen wir, dass auch Richter auf Bundesebene unsere Auffassung teilen. Abzuwarten bleibt allerdings, wie das BVerfG in dem anhängigen Verfahren über die Verfassungsmäßigkeit des § 6a Zukunftsinvestitionsgesetz entscheidet, der dem Bundesrechnungshof Erhebungsrechte auch im Bereich der Länder und Kommunen gibt. Solange diese Norm aber nicht für verfassungswidrig erklärt wird, werden wir weiter auch bei Ländern und Kommunen erheben, wie sie die Finanzhilfen aus dem Konjunkturpaket II verwenden.

BRJ: *Wie hat sich der Prüfungsumfang des Bundesrechnungshofes in den acht Jahren Ihrer Amtszeit als Präsident verändert?*

Engels: Wir sind schrittweise einer neuen Prüfungsphilosophie gefolgt, ohne die alte Methode ganz aufzugeben. Statt nur im Nachhinein zu prüfen, ist der Bundesrechnungshof nun im Vorfeld der Mittelausgaben beratend tätig. So prüfen wir heute jede größere Maßnahme, bevor das Parlament eine Entscheidung fällt. Im Übrigen ist wichtig, dass wir nicht nur den Einzelfall im Auge haben, sondern Strukturen aufdecken, die ursächlich für unwirtschaftliche Ausgaben sind.

BRJ: *Die Gefahr der präventiven Tätigkeit liegt doch darin, dass man in den politischen Entscheidungssektor eindringt. Wie vermeiden Sie diese Konflikte?*

Engels: Wir agieren nicht parteipolitisch, sind aber ein von der Verfassung gewollter Mitspieler in einem politischen Umfeld unterschiedlicher Meinungen. Nach den großen Haushaltsreformen von 1969 und 1984/1985 war klar, dass der Bundesrechnungshof auch als Beratungsinstitution für das Parlament zu arbeiten hat. Im Übrigen werden unsere Argumente durchaus von den Fraktionen unterschiedlich genutzt. Entscheidend ist allerdings, dass die Parlamentarier ihre politischen Wertungen auf einer umfassenden und unstreitigen Tatsachenbasis treffen können.

„Gerade das Jurastudium bietet große Chancen“

BRJ: *Was möchten Sie den (Bonner) Jurastudenten mit auf den Weg geben?*

Engels: Zuerst sollte man das Studium als große Chance begreifen, sich selbst zu bilden. Gerade das Jurastudium bietet gute Möglichkeiten, auch in den Randgebieten wie Rechtsphilosophie und Rechtsgeschichte zu studieren. Außerdem sollte man sich intensiv mit den Methoden der Rechtswissenschaft auseinandersetzen und lernen, mit den Auslegungsmethoden als Grundhandwerkszeug den Sinngehalt von Normen zu erfassen.

BRJ: *Wir bedanken uns für dieses Gespräch.*

Das Interview führte *Marek S. Schadrowski*

Fotos: *Gregor Wiescholek*