

Themenbeitrag

75 Jahre Rechnungshof Rheinland-Pfalz – ein Rückblick auf Kontinuität und Wandel der Finanzkontrolle¹

Vor wenigen Tagen hat Rheinland-Pfalz sein 75. Landesjubiläum gefeiert. Am 18. Mai 1947 wurde die Landesverfassung in einer Volksabstimmung angenommen. Kurz darauf verkündete die Landesregierung im Verordnungsblatt vom 27. Mai 1947 die „Landesverordnung zur Errichtung eines Rechnungshofs“. Dieses Datum kann deshalb als der Gründungstag des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz gelten – Anlass für einen Rückblick auf ein Dreivierteljahrhundert oberste Finanzkontrolle in Rheinland-Pfalz.

Ein *Rückblick*. Das mag insofern typisch Rechnungshof sein, als es tatsächlich in der Natur der Prüfung liegt, dass sie von abgeschlossenen Vorgängen handelt, also zwangsläufig *zurück*schaut. Auch die Jahresberichte als prominenteste Erzeugnisse der obersten Rechnungsprüfungsinstitutionen nehmen vergangene Jahre in den Blick. Daraus aber auf eine fehlende Relevanz für Staat und Gesellschaft der Gegenwart zu schließen, greift zu kurz. Dass die öffentliche Finanzkontrolle sich nicht darin erschöpft, Mängel im Verwaltungshandeln zu dokumentieren, zeigt die Geschichte des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz. Der vorliegende Rückblick will an einige „Meilensteine“ der Entwicklung der Behörde erinnern, ohne einen Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben.

Eine kurze Vorgeschichte: Von zwei Kammern zum Hof

Der historische Entstehungskontext des Rechnungshofs (von) Rheinland-Pfalz mit seinen besonderen politisch-institutionellen Konfliktlinien wurde bereits an anderer Stelle eindrücklich erzählt.² Hier sollen deshalb nur wenige Eckdaten rekapituliert werden, die zeigen, wie der Rechnungshof bei seiner „Errichtung“ 1947 mit Aufgaben, Personen und sogar Dienststellen fast nahtlos an Vorgängereinrichtungen in Speyer und Koblenz anknüpfen konnte.

Der spätere Gründungspräsident, Heinz Maria Oeftering, hatte bereits im Herbst 1945 von der französischen Militärregierung den Auftrag erhalten, eine oberste Finanzkontrollbehörde für das Gebiet Hessen-Pfalz aufzubauen. Dass dies in Speyer geschah, hatte verschiedene Gründe. Eine Rolle spielte dabei, dass hier schon das Rechnungsamt für die bayerische Pfalz seinen Sitz hatte und es – wenn auch nicht mehr viele – Beamte mit Prüfungserfahrung gab.³

Ihre rechtliche Grundlage erhielt die Rechnungskammer Speyer am 1. Februar 1946 mit einer Rundverfügung des Oberregierungspräsidenten. Diesem sollte die Behörde zwar unterstehen, bei der Erfüllung ihrer Aufgaben sollte sie jedoch nur dem Gesetz unterworfen sein. Entsprechend

¹ Von Dr. Philip Stöver, Pressesprecher des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz und Leiter der Stabsstelle des Landesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung.

² *Fisch*, Stefan, Französische und deutsche Einflüsse in den Anfangsjahren des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz, in: *Rechnungshof Rheinland-Pfalz* (Hrsg.), Kooperation der Finanzkontrolle in Europa, Speyer 1999, S. 349-358 sowie unter <https://rechnungshof.rlp.de/de/veroeffentlichungen/vortraege-und-aufsaeetze/>.

³ Tätigkeitsbericht des Präsidenten der Rechnungskammer an die Militärregierung Hessen-Pfalz vom 27.12.1945.

genossen der Präsident und die leitenden Beamten richterliche Unabhängigkeit. Das Reichshaushaltsrecht, insbesondere die Reichshaushaltsordnung von 1922, die Reichskassenordnung und weitere Vorschriften aus der Zeit der Weimarer Republik, wurde für die Arbeit der Kammer für verbindlich erklärt. Ihr in der Rundverfügung so bezeichneter „Überwachungs“-Auftrag galt dem gesamten Finanz-, Rechnungs- und Kassenwesen des Landes und der Gemeinden.⁴ Der Stellenplan für das Jahr 1946 sah 35 Beamte und 12 Angestellte und Arbeiter vor.

Während Oeffering schon bald von guten Fortschritten bei der Personalgewinnung in Speyer berichtete,⁵ stellten sich die Startbedingungen für die Finanzkontrolle im nördlichen Teil des späteren Landes Rheinland-Pfalz, konkret in Koblenz, ungünstiger dar. Als der Oberpräsident von Rheinland-Hessen-Nassau im April 1946 entsprechend beauftragt wurde, konnte dort nicht an Außenstellen vormaliger Prüfbehörden angeknüpft werden. Zudem war Koblenz stark zerstört, und es erwies sich als schwierig, erfahrene und politisch unbelastete Mitarbeiter zu finden.⁶

In Speyer konnte die Rechnungskammer schon im Dezember 1945 mit der Prüfung der „Besoldung der Beamten, Angestellten und Arbeiter“ beim Oberregierungspräsidium ihre Arbeit aufnehmen. Anschließend waren die Landeshauptkasse, die Oberkassen und die Amtskassen bei ihrer Neueinrichtung zu beraten und zu unterstützen, „um Mißständen vorzubeugen, die sich aus der Beschäftigung nicht genügend vorgebildeten Personals da und dort ergeben könnten“.⁷

Nicht zuletzt wegen des hier angesprochenen Mangels an qualifiziertem Personal, der große Teile der öffentlichen Verwaltung betraf, hatte die Rechnungskammer gemäß der Rundverfügung zu ihrer Errichtung „alle Vorarbeiten und Untersuchungen finanzieller Art, die von ihr verlangt werden“, durchzuführen. Das betraf Prüfungen und Untersuchungen im Auftrag der französischen Militärregierung, aber auch auf Wunsch der deutschen Behörden. Der Fokus lag in der Anfangszeit auf der Unterstützung beim (Wieder-) Aufbau einer funktionierenden und effizienten Verwaltung. Die Rechnungsprüfung musste dahinter zurücktreten.⁸

Oeffering machte sich – letztendlich erfolgreich – dafür stark, dass im Zuge der Vereinigung der beiden Oberpräsidien zum Land Rheinland-Pfalz Speyer der Sitz der zentralen Prüfbehörde zu fallen und Koblenz als Außenstelle dienen sollte. Für eine Eingliederung der Koblenzer „Landesrechnungskammer“ führte er u. a. wirtschaftliche Gründe ins Feld. So ließen sich gegenüber zwei eigenständigen Behörden 210.000 Reichsmark jährlich einsparen.⁹ Gleichzeitig erleichterte eine Dienststelle in Koblenz den Austausch mit Regierung und Parlament, die noch bis 1950/51 hier ihren Sitz hatten.

Rechnungshof von Rheinland-Pfalz

Mit der am 27. Mai 1947 verkündeten „Landesverordnung über die Errichtung eines Rechnungshofs“ gingen die beiden Rechnungskammern im Rechnungshof von Rheinland-Pfalz auf. Die Verordnung schrieb Aufgaben, Arbeitsweise und Organisation, wie sie v. a. in Speyer schon seit

⁴ Otto, Gerhard/Weinert, Rainer, Rechnungshöfe nach 1945 II. Die Entwicklung des Finanzkontrollwesens in der amerikanischen und französischen Zone, in: Pirker, Theo (Hrsg.), Rechnungshöfe als Gegenstand zeitgeschichtlicher Forschung, Berlin 1987, S. 116.

⁵ Siehe FN 3.

⁶ Bemerkungen des Rechnungshofs von Rheinland-Pfalz zu den Rechnungen über die Einnahmen und Ausgaben der Provinz Rheinland-Hessen-Nassau für die Rechnungsjahre 1944, 1945 und 1946.

⁷ Siehe FN 3.

⁸ Otto/Weinert (FN 4), S. 123f.

⁹ Bericht Oefferings in seiner Funktion als „Präsident des beratenden Finanzausschusses bei der Militärregierung für die französische Besatzungszone“ an die Militärregierung für die französische Besatzungszone vom 2.10.1946.

Ende 1945 umgesetzt worden waren, auch für die neue Institution fest.¹⁰ Der Rechnungshof erhielt die Stellung einer der Landesregierung gegenüber selbständigen, nur dem Gesetz unterworfenen obersten Landesbehörde, deren Unabhängigkeit die junge Verfassung garantierte.¹¹ Neben der Prüfung der Rechnung oblag ihm die (in heutiger Diktion) Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes und der Kommunen, „einschließlich alle[r] Einrichtungen, die von den erwähnten Körperschaften abhängen“.¹²

Zur Erledigung dieser Aufgaben sah der Stellenplan des Rechnungshofs für das Gründungsjahr 41 Beamte und 29 Angestellte und Arbeiter vor. Bei insgesamt etwa 70 Bediensteten sollte es – mit leichten Schwankungen – mehr als zwanzig Jahre bleiben. Erst größere Aufgaben- und Strukturveränderungen sollten zu einem Personalzuwachs führen.

Ähnlich wie die Speyerer Rechnungskammer war auch der Rechnungshof bei der Auswahl seiner Prüfungs- und Untersuchungsthemen zunächst nur bedingt unabhängig. So musste er weiterhin die von den Behörden vielfach verlangten „Vorarbeiten und Untersuchungen finanzieller“ Art durchführen, kommentierte dies aber in seinen Bemerkungen für das Rechnungsjahr 1946/47 wie folgt: „Die Gutachtertätigkeit [...] hat teilweise einen derartigen Umfang angenommen, dass dadurch in einzelnen Prüfungsgebieten die eigentliche Prüfungstätigkeit etwas in den Hintergrund getreten ist. Der Rechnungshof hat dies aber nicht als einen Nachteil betrachtet, da durch dieses Verfahren von vornherein Fehler vermieden werden können und die Arbeit der Verwaltung und der Obersten Rechnungsprüfungsbehörde vereinfacht und wirksamer gestaltet werden kann.“¹³

Es ist zwar nicht auszuschließen, dass mit dieser Darstellung auch ein wenig gute Miene gemacht wurde zu einem Spiel, dessen Regeln damals noch andere bestimmten. Allerdings finden sich für das Motiv einer „wirksamen“ Arbeit des Rechnungshofs viele Belege. So schrieb Oeftering beispielsweise Anfang 1948 in einem internen Schreiben bezüglich der Rechnungsprüfung 1946, dass der Rechnungshof „ständig danach streben [muss], seine Prüfung so gegenwartsnahe wie möglich zu halten, d. h. zwischen dem Zeitpunkt, zu dem die Verwaltungen Massnahmen mit finanzieller Auswirkung treffen und der Prüfung durch den Rechnungshof soll eine möglichst kurze Zeitspanne liegen. Durch die gegenwartsnahe Prüfung soll u. a. erreicht werden, dass Fehler und Mängel möglichst schnell erkannt und beseitigt und Verluste auf ein möglichst geringes Maß herabgesetzt werden.“

Für das Rechnungsjahr 1946 zog sich wegen des faktischen Vorrangs der Gutachtertätigkeit die Kernaufgabe Rechnungsprüfung länger hin. Um weitere Verzögerungen zu vermeiden, wurde zu einer ungewöhnlichen Maßnahme gegriffen: Bereits vorliegende Prüfungsergebnisse wurden zusammen mit solchen für die Folgejahre der Landesregierung und dem Landtag bereits 1948 – und damit zwei Jahre vor den offiziellen „Bemerkungen“ – in einer eigenen Schrift mit dem Titel „Mitteilungen und Anregungen des Rechnungshofs für die Landesregierung und den Landtag“ übermittelt. Darin finden sich u. a. Ergebnisse der Prüfung der Beamtenbesoldung mit der Feststellung, dass Beamte zum Teil „ohne den Nachweis der für die Laufbahn geforderten Vorbildung, Ausbildung und Prüfung ernannt worden“ seien. Die Ergebnisse veranlassten den Rechnungshof, die Notwendigkeit der baldigen Verabschiedung eines Beamtengesetzes für Rheinland-Pfalz zu betonen. Auch über die Untersuchung der Kassenorganisation und die darauf gründende Empfehlung einer Zusammenlegung und Vereinheitlichung wurde in der Schrift berichtet. Im Bereich der Zuwendungen wurde der hohe Zuschussbedarf von Orchestern und Theatern kritisiert. Und schließlich sei – um ein letztes Beispiel für die Themenbreite zu geben – unter Mitwirkung des Rechnungshofs geklärt worden, „welche Maßnahmen durch Erlaß des Finanzministers zu treffen

¹⁰ *Otto/Weinert* (FN 4), S. 116.

¹¹ Der später erweiterte Artikel 120 lautete 1947: „Die Rechnungsprüfung erfolgt durch einen mit richterlicher Unabhängigkeit ausgestatteten Rechnungshof.“

¹² § 3 Nr. 1 Satz 2 Landesverordnung über die Errichtung eines Rechnungshofs vom 30.4.1947.

¹³ Bemerkungen des Rechnungshofs von Rheinland-Pfalz zur Haushaltsrechnung des Landesteils Hessen-Pfalz für das Rechnungsjahr 1946/47.

sein werden, um für die Zukunft jeder ungerechtfertigten Verwendung von Kraftwagen auf Staatskosten und von Dienstbenzin vorzubeugen“.

Nicht nur Prüfungsergebnisse für das Haushaltsjahr, für welches die Regierung die Entlastung durch das Parlament beantragt hat, sondern „rechnungsunabhängig“ auch Feststellungen weiterer Jahre zu verarbeiten, wurde dann auch als Praxis für die reguläre jährliche Berichterstattung des Rechnungshofs von Rheinland-Pfalz etabliert.¹⁴

Mehr als nur ein Exkurs: Überörtliche Prüfung der Kommunen durch den Rechnungshof

Seit seiner Errichtung oblag dem Rechnungshof auch die überörtliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinden und Gemeindeverbände. „Hier waren grössere Arbeitsrückstände aus der Kriegs- und Vorkriegszeit nachzuholen,“¹⁵ für die in der Anfangszeit etwa ein Viertel des gesamten Arbeitsaufwands der Behörde eingesetzt wurde. Aber auch unabhängig von temporären Arbeitsspitzen hätte die Personalausstattung dem Rechnungshof die Prüfung der zahlreichen Kommunen des Landes nicht annähernd erlaubt. Er hat deshalb die Prüfung kleinerer Gemeinden an die seiner Fachaufsicht unterliegenden Gemeindeprüfungsämter bei den Kreisen delegiert.

Ähnlich wie im staatlichen Bereich war der Rechnungshof von Beginn an auch bei den Kommunen als Berater gefragt. Wie die Denkschrift des Präsidenten für das Rechnungsjahr 1951 ausführt, hätten erneut zahlreiche Vertreter von Städten, Kreisen und Gemeinden um „baldige Prüfung ihrer Verwaltungseinrichtungen“ ersucht. Solchen Bitten sei nach Möglichkeit entsprochen worden.¹⁶

Zusammengefasste Ergebnisse der überörtlichen Prüfung fanden regelmäßig Eingang in die jährlichen Denkschriften. Neben „grundsätzlichen“ Ausführungen etwa zur Finanzlage, Steuern und Verschuldung wurde auch über Einzelfeststellungen berichtet, wenn sie über den Einzelfall hinaus Bedeutung hatten. Namentlich genannt wurden die Kommunen, deren Verwaltungshandeln gerügt wurde, nicht. An dieser Praxis hat der Rechnungshof bis heute festgehalten.

Für das Rechnungsjahr 1968 war gleich die gesamte Denkschrift des Präsidenten der kommunalen Ebene gewidmet.¹⁷ Dieser „Prototyp“ des erst 30 Jahre später erschienenen Kommunalberichts dokumentiert die inhaltliche Breite, die die überörtliche Prüfung seit jeher kennzeichnet. Die einzelnen Textziffern handeln von Prüfungsergebnissen u. a. aus den Bereichen Verwaltungsorganisation, elektronische Datenverarbeitung (unter Einsatz von Magnetknoten-Computern), Nebentätigkeiten kommunaler Beamter, Gebäudereinigung und Planung und Ausführung von Hochbaumaßnahmen.

Die oben erwähnte aktive Nachfrage der Kommunen nach Unterstützung durch den Rechnungshof dürfte in dem Maße nachgelassen haben, wie die Verwaltungen die für ihre Arbeit erforderlichen personellen und fachlichen Kapazitäten wiedererlangten. Die Beratungsfunktion behielt für den Rechnungshof jedoch einen hohen Stellenwert auch im Rahmen der überörtlichen Prüfung. So heißt es im Jahresbericht für das Haushaltsjahr 1969 (übrigens dem ersten mit dieser Bezeichnung, s. u.): „Die Prüfungen erstreckten sich vor allem auf die Gesetzmäßigkeit und Wirt-

¹⁴ Bereits in den Bemerkungen für das Rechnungsjahr 1949 wurden im Interesse einer „zeitnahen Berichterstattung“ Feststellungen aus anderen Jahren verwertet. Die wurden teilweise auch dann schon mitgeteilt, wenn eine „abschließende Stellungnahme“ noch nicht möglich war.

¹⁵ Siehe FN 13.

¹⁶ Denkschrift des Präsidenten des Rechnungshofs von Rheinland-Pfalz über die Prüfung der Rechnungen des Landes für das Rechnungsjahr 1951, Tz. 34.

¹⁷ Bemerkungen und Denkschrift des Rechnungshofs von Rheinland-Pfalz für das Rechnungsjahr 1968 (Drucksache 6/2181).

schaftlichkeit der Verwaltung. Dabei wurde besonderer Wert darauf gelegt, die Prüfungserfahrungen und überörtlichen Vergleichsmöglichkeiten im Rahmen der Prüfung und für die Beratung der Selbstverwaltungskörperschaften nutzbar zu machen.“¹⁸

Ein anschauliches und bis heute aktuelles Beispiel für das Nutzbarmachen von Prüfungserkenntnissen ist das Thema „Organisation und Personalbedarf der Verbandsgemeindeverwaltungen“. Vor dem Hintergrund der in den 1960er Jahren begonnenen Kommunal- und Verwaltungsreform hat der Rechnungshof untersucht, „welche organisatorische Gliederung der Verwaltung zur sachgerechten und rationellen Aufgabenerfüllung zweckmäßig und welche personelle Besetzung hierfür notwendig und angemessen ist.“¹⁹ Diese Untersuchung ist wiederholt aktualisiert worden, um Änderungen etwa bei Aufgaben und Verfahren, die sich auf die organisatorischen Anforderungen und den Personalbedarf auswirken können, zu berücksichtigen. Auf diese Weise hat der Rechnungshof die Kommunal- und Verwaltungsreform kritisch und konstruktiv begleitet. Die 2016 vorgelegte Fassung des Gutachtens zählt, gemessen an den Downloads, zu den am häufigsten nachgefragten Publikationen des Rechnungshofs.

Dass die Botschaften der überörtlichen Prüfung für die Adressaten nicht immer erfreulich sind, versteht sich von selbst. Dies ist heute so und war in den vergangenen Jahrzehnten nicht grundsätzlich anders. So wies der Rechnungshof bereits in den 1950er Jahren wiederholt darauf hin, dass viele Kommunen ihre Finanzlage durch Ausschöpfung ihrer Einnahmemöglichkeiten (damals insbesondere aus Gebühren und Beiträgen) verbessern könnten. Der Hinweis richtete sich ausdrücklich auch an die Aufsicht.²⁰ In dem bereits zitierten Jahresbericht 1969 stellte der Rechnungshof eine Zunahme defizitärer Haushaltsplanungen fest, „die auch eine Folge davon war, daß entgegen dem Gebot des Haushaltsausgleichs nicht alle Anstrengungen zur Erhebung möglicher Einnahmen und zur Beschränkung der Ausgaben auf das unabweisbare Maß unternommen wurden“. Und: „Einem solchen Haushaltsgebaren wurde von den Aufsichtsbehörden nicht immer entgegengewirkt.“²¹

Dass der Rechnungshof rund 50 Jahre später sowohl hinsichtlich defizitärer Haushaltsplanungen also auch hinsichtlich aufsichtlicher „Milde“ praktisch identische Feststellungen treffen muss, ist eine weniger wünschenswerte Kontinuität.²² Die ist letztendlich Ausdruck der Tatsache, dass der Rechnungshof weder auf staatlicher noch auf kommunaler Ebene die von ihm angemahnten Forderungen aus seinen Prüfungen erzwingen kann. Was er aber dank seiner Zuständigkeit für Land und Kommunen vermag, ist, solche Feststellungen dem Landtag und der interessierten Öffentlichkeit zur Kenntnis zu geben.²³

1998 hat der Rechnungshof erstmals die Erkenntnisse aus den Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kommunen und aus Querschnittsprüfungen in einem „Kommunalbericht“ zusammengefasst. Der Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags nahm den Bericht seinerzeit zustimmend zur Kenntnis und forderte die Veröffentlichung als Landtagsdrucksache. Seitdem dient der jährlich vorgelegte Kommunalbericht der beratenden Unterrichtung von Landtag und Landesregierung. Er zielt nicht darauf ab, rechtswidriges und unwirtschaftliches Verwaltungshandeln anzuprangern, weshalb die einzelnen Kommunen auch nicht benannt werden. Er will

¹⁸ Jahresbericht des Rechnungshofs von Rheinland-Pfalz für das Haushaltsjahr 1969 (Drucksache 7/224, Tz. 26).

¹⁹ Jahresbericht des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz für das Haushaltsjahr 1970 (Drucksache 7/1234, Tz. 19).

²⁰ Vgl. beispielhaft Bemerkungen und Denkschrift des Rechnungshofs von Rheinland-Pfalz zur Landeshaushaltsrechnung für das Rechnungsjahr 1958, Tz. 71.

²¹ Siehe FN 18 (Tz. 28).

²² Jahresbericht 2021, Nr. 11 – Finanzaufsicht der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion über defizitär wirtschaftende Kommunen (Drucksache 17/14400) sowie *Rechnungshof-Rheinland-Pfalz*, Themenbeitrag „Rechnungshof und Kommunalhaushalte“, 2019, und *Rechnungshof Rheinland-Pfalz*, Themenbeitrag „Landkreise – Haushaltsausgleich, Kreisumlage und Kommunalaufsicht“, 2021 (beide Themenbeiträge können hier abgerufen werden: (<https://rechnungshof.rlp.de/de/veroeffentlichungen/vortraege-und-aufsaeetze/>)).

²³ *Zavelberg*, Heinz Günter, Von der Rechnungsprüfung zur Finanzkontrolle, in: *von Arnim*, Hans Herbert (Hrsg.), *Finanzkontrolle im Wandel*, Berlin 1989, S. 27.

vielmehr den Kommunalverwaltungen im Land Hinweise auf mögliche eigene Schwachstellen und vermeidbare Fehler geben. Zudem sollen örtliche Organe wie Gemeinderäte und Rechnungsprüfungsausschüsse Anregungen und Hilfestellungen für die Ausübung ihrer Steuerungs- und Kontrollfunktion erhalten.

Insgesamt sind die Themen der überörtlichen Kommunalprüfung vielfältig. Sie reichen von A wie Ausbaubeiträge über K wie Kindertagesstätten bis Z wie Zulagen und decken somit ein Großteil des kommunalen Aufgabenspektrums ab.

Vom „Rechnungshof von Rheinland-Pfalz“ zum „Rechnungshof Rheinland-Pfalz“ – Haushaltsrechtsreform und öffentliche Finanzkontrolle

Die Haushaltsrechtsreform in Bund und Ländern ab 1969 markiert für die Finanzkontrolle wichtige Veränderungen. Sie führte nicht zuletzt zu einem Aufgabenzuwachs, der sich auch in der Größe des Rechnungshofs niederschlagen sollte. Ein „Vorgeschmack“ darauf findet sich bereits im Stellenplan für 1970 und damit noch vor Inkrafttreten des neuen Haushaltsrechts in Rheinland-Pfalz. Durch die Eingliederung der bis dato verwaltungsinternen Vorprüfungsstelle bei der Zentralen Besoldungs- und Versorgungsstelle in den Rechnungshof wuchs dessen Mitarbeiterzahl auf 90.

Am 1. Januar 1972 traten mit der Landeshaushaltsordnung (LHO) das nach bundesweit einheitlichen Grundsätzen ausgerichtete neue Haushaltsrecht sowie das Landesgesetz über den Rechnungshof Rheinland-Pfalz (RHG) in Kraft. Die neuen Regelungen brachten für den Rechnungshof (nun ohne „von“) Rheinland-Pfalz insbesondere folgende Änderungen:

Verhältnis Rechnungshof-Parlament: In dieser Hinsicht treten zwei – auch verfassungsrechtlich geregelte – Neuerungen besonders hervor: Die Ernennung des Präsidenten war nun nicht mehr allein Sache des Ministerpräsidenten, sondern bedurfte der Zustimmung des Landtags. Zudem wurde dem Rechnungshof ein direkter Berichtsweg zum Landtag eröffnet.

Aufgaben: Die Aufgaben des Rechnungshofs wurden in der LHO geregelt.

Sitz: Nachdem die Landesverordnung von 1947 dem Ministerrat die Entscheidung über den endgültigen Sitz vorbehalten hatte, hat der Gesetzgeber Speyer festgelegt.

Behördenstruktur: Dem Rechnungshof wurde die Möglichkeit gegeben, ihm nachgeordnete Rechnungsprüfungsstellen einzurichten.

Geschäftsordnung: Die Geschäftsordnung wurde zur alleinigen Angelegenheit des Rechnungshofs; sie wird seitdem vom Kollegium erlassen und unterliegt nicht mehr der Genehmigung durch den Ministerpräsidenten.

Kollegialprinzip: Die bisher nach der Geschäftsordnung praktizierte kollegiale Beschlussfassung wurde gesetzlich festgeschrieben.

Mitglieder: Für die richterlich unabhängigen Mitglieder wurden persönliche Voraussetzungen festgelegt, darunter ein Mindestalter von 35 Jahren sowie – für mindestens zwei Drittel der Mitglieder geltende – Qualifikationsanforderungen (Befähigung zum Richteramt oder zum höheren allgemeinen Verwaltungsdienst).

Personalausstattung: Die Versetzung oder Abordnung einer Bewerberin oder eines Bewerbers zum Rechnungshof kann nur noch dann verweigert werden, wenn schwerwiegende dienstliche Gründe entgegenstehen. Auf diese Weise sollte sichergestellt werden, dass der Rechnungshof über das für die Erledigung seiner Aufgaben erforderliche Personal verfügen kann.

Die neuen Bestimmungen trugen dem gleichzeitig neu gefassten Artikel 120 der Landesverfassung Rechnung, der seitdem (bis 1985) in Absatz 2 lautete:

„Der Rechnungshof prüft die Rechnung über die Einnahmen und Ausgaben, die Übersicht über das Vermögen und die Schulden sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Seine Mitglieder besitzen richterliche Unabhängigkeit. Die Ernennung des Präsidenten bedarf der Zustimmung des Landtags. Der Rechnungshof berichtet jährlich dem Landtag und der Landesregierung. Das Nähere über Stellung und Aufgaben des Rechnungshofs wird durch Gesetz geregelt.“

Wenn die Rede davon ist, dass die Rechnungshöfe mit der Haushaltsrechtsreform näher an die Parlamente gerückt seien,²⁴ kommt dies in der direkten und nicht mehr über das Finanzministerium vermittelten Berichterstattung an den Landtag zum Ausdruck. In der direkten Berichterstattung an die Parlamente wurde darüber hinaus aber auch die Möglichkeit gesehen, die jährlichen Berichte direkt den Medien zu präsentieren.²⁵ Die hatten zwar auch schon früher über die jährlichen Bemerkungen und Denkschriften berichtet, mussten dafür jedoch auf die entsprechenden Parlamentsdrucksachen zugreifen. Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz lud erstmals im Januar 1981 zu einer Pressekonferenz zum Jahresbericht, in deren Nachgang ein intensives Presseecho festzustellen war.

Darüber hinaus bestätigten die neuen Vorschriften für die Prüfungen und die Berichterstattung des Rechnungshofs Praktiken, die bereits seit den Anfangsjahren geübt worden waren. So erhielt die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung durch die Aufnahme in die Verfassung zusätzliches Gewicht. Fragen der Wirtschaftlichkeit und rechnungsunabhängige Prüfungen hatten jedoch, wie oben gezeigt, schon seit den Anfangsjahren eine wichtige Rolle gespielt. Dies änderte sich auch nicht in den folgenden Jahrzehnten, wie die jährlichen Berichte dokumentieren.

Mit der neuen Bestimmung des § 97 Abs. 3 LHO wurde schließlich auch eine Rechtsgrundlage dafür geschaffen, dass in den Jahresbericht „Feststellungen auch über spätere oder frühere Haushaltsjahre aufgenommen werden“ können. Auch dies war eine längst gängige, wenn auch in der Reichshaushaltsordnung nicht vorgesehene Praxis, zu der der Rechnungshof im Interesse einer „zeitnahen Berichterstattung“ frühzeitig gegriffen hatte.

Eine die weitere Prüfungspraxis prägende Neuerung war die mit der LHO geschaffene Möglichkeit, noch nicht abgeschlossene Maßnahmen, die sich finanziell auswirken *können*, zu prüfen (§ 89 Abs. 1 Nr. 2 LHO). Dies hat sich besonders bei Baumaßnahmen als bedeutsam erwiesen, da sich durch Prüfungen in einer frühen Phase vermeidbare Ausgaben in erheblichem Umfang einsparen lassen. Die rein nachgängige Prüfung konnte regelmäßig nur noch zu hohe Kosten feststellen. Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz war und ist seit ihrer Einführung regelmäßig mit maßnahmebegleitenden Prüfungen befasst, die aufgrund ihrer unmittelbaren Umsetzungsrelevanz einen ausgeprägten Beratungscharakter haben.

Die LHO ersetzte im Übrigen für den jährlichen Bericht die Bezeichnungen „Bemerkungen“ und „Denkschrift“ durch „Jahresbericht“. Dies hatte der Rechnungshof allerdings schon vorweggenommen, indem er bereits seinen Bericht für das Haushaltsjahr 1969, dem die LHO noch gar nicht zugrunde lag, als „Jahresbericht“ vorlegte. Diese Vorwegnahme war freilich weniger Prophetie als vielmehr Ergebnis der Beobachtung der bundesweiten Entwicklungen im Zuge der Haushaltsrechtsreform.

²⁴ Vgl. für viele *Schneider*, Paul Georg, Zusammenwirken von Parlament und Rechnungshof zur Kontrolle der öffentlichen Haushaltswirtschaft, 1984, S. 3 (<https://rechnungshof.rlp.de/de/veroeffentlichungen/vortraege-und-aufsaeetze/>).

²⁵ *Zavelberg* (FN 23), S. 20.

Einschneidender als diese begriffliche Modernisierung waren die strukturellen Veränderungen, die die Reform im Weiteren nach sich zog: Mit der LHO und dem RHG wurden die rechtlichen Grundlagen dafür geschaffen, die Verwaltung von der bisherigen Vorprüfung, die die Prüfungen durch den Rechnungshof vorzubereiten hatte, zu entbinden. Mit Wirkung zum 1. Januar 1973 machte der Rechnungshof von der ihm eröffneten Möglichkeit Gebrauch und richtete nachgeordnete Staatliche Rechnungsämter ein; die Vorprüfungsstellen beendeten damit ihre Tätigkeit.

Die Staatlichen Rechnungsämter in Koblenz, Neustadt/Weinstraße und Trier waren fortan für die Behörden und Dienststellen des Landes im jeweiligen Regierungsbezirk zuständig. Ihr Personalbedarf wurde im Wesentlichen durch Umsetzung gedeckt. Dies bedeutete den größten Personalzuwachs in der 75-jährigen Geschichte des Rechnungshofs. Mitte der 1970er Jahre sah der Stellenplan insgesamt 167 Bedienstete vor.

Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz in der Gegenwart

Als die Bezirksregierungen im Zuge der Verwaltungsorganisationsreform Anfang 2000 aufgelöst wurden, machte dies auch beim Rechnungshof eine erneute strukturelle Anpassung erforderlich. Die Staatlichen Rechnungsämter wurden in Außenstellen umgewandelt, mit denen der Rechnungshof in der Fläche präsent blieb.²⁶ Seit der Zeit verfügt er über etwa 180 Stellen.

Die Rechtsgrundlagen der öffentlichen Finanzkontrolle in Rheinland-Pfalz blieben nach 1972 lange weitgehend unverändert. Eine Anpassung erfolgte Ende 1985, als durch Änderung der Verfassung die Mitwirkung des Landtags an der Besetzung der beiden Spitzenämter neu gefasst und gestärkt wurde. Artikel 120 Abs. 2 Satz 3 lautete nun: „Der Präsident und der Vizepräsident werden auf Vorschlag des Ministerpräsidenten ohne Aussprache vom Landtag gewählt und vom Ministerpräsidenten ernannt.“

Zu einer weiterreichenden Reform des Rechnungshofgesetzes sollte es erst 2014 kommen. Mit dieser Novellierung wurden die beiden Spitzenämter als Beamtenverhältnis auf Zeit für die Dauer von zwölf Jahren ohne Möglichkeit der Wiederwahl ausgestaltet. Auch die persönlichen Voraussetzungen wurden neu definiert. War die Leitung zuvor praktisch Juristen vorbehalten, gilt seit 2014, dass mindestens die Hälfte des Kollegiums zum Richteramt befähigt sein muss, die übrigen Mitglieder aber auch andere Qualifikationen mitbringen können.

Die eigentliche Innovation der Novelle war jedoch die gesetzliche Verankerung einer ergänzenden Beratungsfunktion für Legislative und Exekutive. Nach dem hinzugefügten § 6 a RHG kann die Präsidentin oder der Präsident, sofern sie oder er damit einverstanden ist, von der Landesregierung zur Landesbeauftragten oder zum Landesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung bestellt werden. Vorbild ist das Amt des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, das seit Jahrzehnten vom jeweiligen Präsidenten des Bundesrechnungshofs bekleidet wird.

Der Landesbeauftragte kann durch Vorschläge, Gutachten und Stellungnahmen auf eine wirtschaftliche Erfüllung der Landesaufgaben und eine effiziente Organisation der Landesverwaltung hinwirken, wobei sich die Beratung auf die Gesetzgebungstätigkeit des Landes erstrecken kann. Dabei kann er aus eigener Initiative tätig werden oder Anregungen der Landesregierung, einzelner Ministerinnen oder Minister oder des Landtags aufgreifen. Wenn der Landesbeauftragte Erhebungen durchführt, sind die betroffenen Stellen wie bei Prüfungen des Rechnungshofs verpflichtet, die Arbeiten durch Auskünfte oder die Gewährung von Akteneinsicht zu unterstützen.

²⁶ Die Außenstelle Neustadt/Weinstraße wurde 2003 aufgelöst.

Nach der Gesetzesbegründung geht die Beratung durch den Landesbeauftragten „über die bisher als Annex zur Prüfungsaufgabe ausgestaltete Beratung hinaus“.²⁷ Denn auch die sogenannte selbständige Beratung durch den Rechnungshof, wie die LHO sie in § 88 Abs. 2 normiert hat, setzt konkrete Prüfungserfahrungen voraus. Dies gilt für eine Beratung durch den Landesbeauftragten nicht. Allerdings sollen durch die Verortung dieses Amtes beim Rechnungshofpräsidenten prüfungsbasierte Erkenntnisse des Rechnungshofs Synergieeffekte möglich machen. Insofern lässt sich sagen, dass die bisherige Beratungsfunktion des Rechnungshofs nicht neu erfunden, sondern erweitert wurde.

Kontinuität und Wandel in 75 Jahren Rechnungshof Rheinland-Pfalz

Die 75-jährige Geschichte des Rechnungshofs (von) Rheinland-Pfalz ist durch Kontinuität und Wandel geprägt. Ein roter Faden ist sicherlich das Auftragsverständnis einer unabhängigen Finanzkontrolle, die ihre Feststellungen und Empfehlungen darauf ausrichtet, dass sie möglichst auch für Gegenwart und Zukunft nutzbar sind und die Grundlagen für belastbare Entscheidungen liefern. Das frühe Bemühen um „Gegenwartsrelevanz“ ist ebenso in diesem Zusammenhang zu sehen wie die jüngste Erweiterung der Beratungsfunktion durch den Landesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung.

Wandel findet sich insbesondere im Zusammenhang mit Aufgabenveränderungen, die sich schließlich auch auf die Größe der Behörde ausgewirkt haben – wobei die Mitarbeiterzahl zwischen den punktuellen Anstiegen eine bemerkenswerte Kontinuität aufweist. Veränderungen zeigen sich nicht zuletzt auch bei den vorliegend nicht näher beleuchteten Themen, die in den zurückliegenden 75 Jahren Gegenstand der Prüfungen waren. Hier die Entwicklungen in der staatlichen und kommunalen Verwaltung im Zuge der Arbeitsplanung zu berücksichtigen, war und ist schon deshalb wichtig, damit keine prüfungsfreien Räume entstehen. Ein Beispiel ist die Digitalisierung, die immer mehr Bereiche der öffentlichen Verwaltung erfasst. Ein anderes Beispiel ist, dass die Rechnungshöfe von Bund und Ländern sich dem Thema Nachhaltigkeit gewidmet haben und durch ihre Prüfungen und Beratungen einen Beitrag zur Umsetzung der Agenda 2030 der Vereinten Nationen in Deutschland zu leisten beabsichtigen. 2019 hat der Rechnungshof Rheinland-Pfalz dann gewissermaßen prüferisches Neuland betreten und im Bereich des Rundfunks bei der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung die ökologischen, ökonomischen und sozialen Dimensionen der Nachhaltigkeit berücksichtigt.

²⁷ Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Landesgesetzes über den Rechnungshof Rheinland-Pfalz (Drucksache 16/3655, S. 7).