



... prüfen ... beraten ... optimieren
Rechnungshof Rheinland-Pfalz



Die Beratungstätigkeit der regionalen Kontrollorgane in Deutschland, dargestellt am Beispiel des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz

Heinrich Götz

Die Beratungstätigkeit der regionalen Kontrollorgane in Deutschland, dargestellt am Beispiel des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz¹⁾

- Heinrich Götz -

1. Beratungstätigkeit der regionalen Kontrollorgane

Verfassungsrechtliche Aufgabe des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz neben der Prüfung der Rechnung über die Einnahmen und Ausgaben und der Übersicht über das Vermögen und die Schulden ist die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung des Lands einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe. Dies gilt entsprechend für den Bundesrechnungshof und die Rechnungshöfe der Länder. In Rheinland-Pfalz wie in einigen anderen Ländern haben die Rechnungshöfe zugleich den Auftrag zur Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinden und Gemeindeverbände; in Rheinland-Pfalz und in Baden-Württemberg erstreckt sich dieser Auftrag auch auf juristische Personen des Privatrechts, an denen die Kommunen allein oder zusammen mit anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts mehrheitlich beteiligt sind.

Neben die Prüfungsfunktion des Rechnungshofs als seine zentrale Aufgabe tritt die Beratungsfunktion. Dabei ist zu unterscheiden zwischen der jeder Kontrolltätigkeit innewohnenden Beratung der geprüften Stellen, der sog. unselbständigen Beratung, und der selbständigen Beratung von Landtag und Landesregierung. Während die "unselbständige Beratung" Bestandteil des verfassungsmäßigen Prüfungsauftrags des Rechnungshofs ist, steht die selbständige Beratung von Parlament und Regierung nicht im Zusammenhang mit konkreten Prüfungsvorgängen. Sie geht über den Verfassungsauftrag des Rechnungshofs hinaus. Sie fußt auf dem Haushaltsgrundsätze-gesetz des Bundes, das für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht aufstellt. Auf der Grundlage dieses Gesetzes haben der Bund und alle Länder den Rechnungshöfen durch einfaches Gesetz die Befugnis eingeräumt, Parlamente und Regierungen aufgrund von Prüfungserfahrungen zu beraten.

¹⁾ Dieser Beitrag wurde ursprünglich als Vortrag anlässlich des IV. EURORAI-Kongresses in Graz im Jahr 2001 gehalten.

Ltd. Ministerialrat a.D. Heinrich Götz war bis 30. September 2004 Mitglied des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz.

2. Die "unselbständige Beratung" der geprüften Stellen

Nach allgemeiner Auffassung bedeutet "Prüfen", ein konkretes Verwaltungshandeln auf der Grundlage bestimmter vorgegebener Prüfungsmaßstäbe gedanklich nachzuvollziehen und dabei die Ergebnisse und Verfahren (Ist) mit den Ergebnissen und Verfahren zu vergleichen, die den Prüfungsmaßstäben gerecht werden (Soll). Prüfung findet nach dieser Definition immer erst statt, wenn bereits etwas geschehen ist.

Das Ziel der Prüfung beschränkt sich allerdings nicht auf die Beurteilung abgeschlossener Vorgänge, es gilt vielmehr, darauf hinzuwirken, dass für die Zukunft die notwendigen Folgerungen zur Verbesserung der Arbeitsergebnisse sowie zur wirtschaftlicheren und wirksameren Aufgabenerfüllung gezogen werden. Diese Zielrichtung der Finanzkontrolle geht dahin, die bei der Kontrolltätigkeit gesammelten vielfältigen Erfahrungen für die geprüften Verwaltungen nutzbar zu machen, indem Möglichkeiten und Wege aufgezeigt werden, wie sich die Effizienz des Verwaltungshandelns steigern lässt. Hierin liegt der Schwerpunkt der Beratungstätigkeit des Rechnungshofs. Im Zusammenhang mit Organisationsprüfungen ist das offensichtlich. Diese sind speziell aus der Bestimmung abzuleiten, dass die Prüfung sich insbesondere darauf erstrecken soll, ob die Aufgabe auch mit geringerem Personal- oder Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer erfüllt werden kann.

Dieser Auftrag verdeutlicht in besonderem Maße, dass die Finanzkontrolle nicht vergangenheitsorientiert ist. Sie hat nicht nur Fehler aufzudecken, sondern ist im Gegenteil auf die Gegenwart und die Zukunft ausgerichtet. Sie soll durch Aufzeigen von Fehlern und Schwachstellen zu einer besseren Organisation und Aufgabenerfüllung beitragen, die Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns sicherstellen (Präventivwirkung) und die Wiederholung von Fehlern und Fehlentwicklungen vermeiden (Folgewirkung).

Prüfen in diesem Sinne mit den aufgezeigten Zielen ist immer zugleich Beratung. Prüfen und Beraten sind im Grunde zwei Seiten ein und derselben Medaille. Der Prüfer vor Ort kann sich Fragen der geprüften Verwaltung auch nicht entziehen.

Eine nicht zu unterschätzende Bedeutung kommt vor allem dem Mitwirken der Betroffenen bei den Prüfungen, der gemeinsamen Abklärung von Sachverhalten und dem informellen partnerschaftlichen Gedanken- und Erfahrungsg-

austausch zwischen Prüfer und Geprüften über aktuelle Problemen der Haushalts- und Wirtschaftsführung zu, wie z.B. über Anforderungen eines neuen öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens oder über den wirtschaftlichen Einsatz der Datenverarbeitung in bestimmten Verwaltungsbereichen.

Es soll einmal eine Zeit gegeben haben, in der es zur ungeschriebenen Regel gehörte, dass man es als Prüfer tunlichst vermied, bei der Prüfung ein offenes Wort mit den Geprüften zu wechseln. Es herrschte die Auffassung, in den Prüfungsmitteilungen würden die Geprüften früh genug erfahren, was ihnen angekreidet wird.

Wir sind uns heute darüber einig, dass dies ein falscher Ansatz wäre und damit das Gegenteil dessen erreicht würde, was erreicht werden soll, nämlich den Sachverhalt zusammen mit den Geprüften zu klären, die Gründe für ihr Handeln zu erfassen und ihnen Alternativen aufzuzeigen und mit ihnen zu erörtern. Das setzt offene Gespräche auf beiden Seiten voraus, denn das Ziel einer Prüfung lässt sich nur erreichen, wenn sie nicht nur als notwendiges Übel verstanden wird, sondern die Geprüften an sich selbst überzeugend erfahren, welche Vorteile ihnen eine effiziente Prüfung bringt, und dass sie deshalb im eigenen Interesse nicht Gegner, sondern Partner einer vernünftigen Prüfung sein können und sollen. Der Rechnungshof handelt auch aus diesem Grunde alle Prüfungsfeststellungen und Äußerungen bis zum Abschluss des Prüfungsverfahrens als interne vertrauliche Vorgänge.

Aus der Erfahrung, die die Prüfer bei Prüfungen vieler Verwaltungen gewonnen haben, können oft nützliche Empfehlungen gegeben und Vorschläge für eine rationellere Verwaltung gemacht werden.

Von einem Gedankenaustausch zwischen Prüfern und Geprüften profitieren aber nicht nur die geprüften Verwaltungen, sondern auch die Prüfer. Ihnen bieten sich unmittelbare Einblicke in die Probleme und die Schwierigkeiten der Verwaltung bei der Aufgabenbewältigung. Die Prüfer erlangen Informationen und Erkenntnisse, die wieder andere Verwaltungen nutzen können. So bleibt auch der Bezug zur Praxis erhalten, ohne den eine Prüfung sehr leicht zur weltfremden Besserwisserie werden kann.

Die "unselbständige Beratung" gewinnt an Gewicht, wenn Prüfungen querschnittsmäßig, d.h. nach gleichen Zielen und Methoden bei mehreren Verwaltungen vorgenommen, die Ergebnisse generell ausgewertet und z.B. in gut-

achtlicher Form, möglichst allen in Betracht kommenden Verwaltungen zur Verfügung gestellt werden. Nach unseren Erfahrungen, insbesondere aus Querschnittsprüfungen bei Kommunalverwaltungen, ist auf diese Weise eine vielfache Wirkung zu erreichen, die den Aufwand lohnt. Wir fassen die Ergebnisse solcher Prüfungen regelmäßig in gutachtlichen Äußerungen zusammen, die allen Kommunalverwaltungen im Lande zur Verfügung stehen und über das Internet jedermann frei zugänglich sind.

Beispiele:

- Organisation und Personalbedarf der Verbandsgemeindeverwaltungen
- Aufwand kreisfreier Städte und angrenzender Landkreise für die Sozialhilfe
- Organisation und Personalbedarf kommunaler Einrichtungen der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung
- Baukosten für die Errichtung von Kindertagesstätten
- Budgetierung in der Kommunalverwaltung – Verfahren, Bewertung und haushaltsrechtliche Gestaltungsmöglichkeiten –
- Geldwirtschaft der Verbandsgemeindeverwaltungen
- Organisation und Personalbedarf der Kreisverwaltungen

Außerdem stellen wir in unserem seit 1998 jährlich erscheinenden Kommunalbericht Erkenntnisse und Erfahrungen aus den Prüfungen der kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsführung zu bestimmten Aufgabenfeldern und Themenbereichen dar. Die Berichte werden zur beratenden Unterrichtung von Landtag und Landesregierung als Parlamentsdrucksache veröffentlicht. Sie sollen zugleich dazu beitragen, dass die kommunalen Verwaltungen Schwachstellen selbst erkennen oder sie gar nicht erst entstehen lassen; außerdem sollen sie den kommunalen Entscheidungs- und Verantwortungsträgern Anregungen geben, das aktuelle Verwaltungshandeln zu optimieren, künftig besser zu planen und die Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Kommunen zu erhöhen.

Auch die Jahresberichte des Rechnungshofs, die eine notwendige Grundlage für die Beschlüsse des Parlaments im Rahmen des jährlichen Entlastungsverfahrens bilden, enthalten zunehmend Hinweise und Empfehlungen, in welchen Bereichen und durch welche Maßnahmen die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung zu verbessern ist.

3. Die selbständige Beratung von Landtag und Landesregierung

Im Unterschied zu der "unselbständigen Beratung", die zu der herkömmlichen durch den Verfassungsauftrag gedeckten Kontrolltätigkeit zu rechnen ist, hat der Landesgesetzgeber dem Rechnungshof die Befugnis verliehen, aus selbständiger Position das Parlament, die Regierung und einzelne Minister zu beraten. Das gibt dem Rechnungshof die Möglichkeit, auf eine anstehende oder künftige Entscheidung des Parlaments, der Regierung oder eines Ministers Einfluss zu nehmen.

Zur selbständigen Beratung von Kommunen und ihrer Organe außerhalb konkreter Prüfungsvorgänge ist der Rechnungshof dagegen nicht ermächtigt. Entsprechende Ersuchen werden grundsätzlich abgelehnt. Die Sachverhalte können aber in die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der betroffenen Kommunen einbezogen werden.

Die selbständige Beratung von Parlament und Regierung ist kein immanenter Bestandteil der Kontrolltätigkeit, sondern ergibt sich aus anderen Anlässen. Wesentlich dabei ist, dass die Beratung nicht von einem "Ersuchen" abhängt und dass weder das Parlament noch die Regierung einen Anspruch darauf haben. Der Rechnungshof kann vielmehr aus eigener Initiative tätig werden. Das schließt nicht aus, dass er auch eine Anregung aus dem Parlament oder einen Wunsch der Regierung oder eines Ministers aufgreift. In diesen Fällen steht es in seinem Ermessen, ob er der Anregung oder dem Wunsch entspricht. Der Rechnungshof wird sich solchen Anregungen und Wünschen nicht generell entziehen, er wird aber darauf achten, dass er nicht in eine Pflichtenkollision gerät. Das wäre z.B. der Fall, wenn zu befürchten wäre, dass er seinen vorrangigen Prüfungsaufgaben nicht mehr sach- und zeitgerecht nachkommen könnte.

Das maßgebliche Wissen für eine nicht im Zusammenhang mit einer konkreten Prüfung stehende Beratung von Parlament und Regierung darf nicht aus dem privaten Wissensfundus der Mitglieder des Rechnungshofs oder ihrer Mitarbeiter geschöpft werden. Es muss vielmehr auf Prüfungserfahrungen beruhen, d.h. auf Tatsachen und Erkenntnissen, die der Rechnungshof bei Prüfungen bereits gewonnen hat. Das ist nicht so zu verstehen, dass bestimmte, auf die konkrete Situation bezogene Erfahrungen aus Prüfungen vorliegen müssten. Es genügt vielmehr auch, dass verschiedene Prüfungserfahrungen, zusammengefasst, ergänzt und verarbeitet durch wie auch immer (z.B. durch Ausbildung und

Berufspraxis) erworbenes Wissen und Können der Mitarbeiter des Rechnungshofs oder fachkundiger Mitarbeiter, eine hinreichende, für das Beratungsergebnis relevante Grundlage abgeben.

Gegen diese Art der Beratung werden Bedenken erhoben, weil sie zu einer verfassungswidrigen Mitwirkung des Kontrollorgans an den Entscheidungen der vollziehenden Gewalt führe.

Diese Bedenken werden nicht geteilt. Es ist zwar nicht auszuschließen, dass eine Verwaltungsbehörde den vom Rechnungshof unterbreiteten Vorschlägen in der Annahme folgt, dass ihre Entscheidung im Rahmen einer nachträglichen Finanzkontrolle nicht beanstandet wird. Unter rechtlichen Aspekten ist die Verwaltung an Äußerungen des Rechnungshofs aber ebenso wenig gebunden wie an das Gutachten eines Dritten. Sie bleibt allein für ihre Entscheidung verantwortlich. Die faktische Bedeutung, die ein vom Rechnungshof unterbreiteter Vorschlag haben kann, lässt ihn nicht in verfassungswidriger Weise an der Entscheidung der Verwaltung teilhaben.

Weitere Bedenken ergeben sich unter dem Gesichtspunkt der Unvoreingenommenheit der Prüfer bei einer nachgängigen Prüfung. Die Prüfung würde durch die gleiche Stelle erfolgen, die das Vorhaben zuvor vorgeschlagen oder gutgeheißen hat. Eine Konfliktlage, die daraus entstehen könnte, ist aber eher unwahrscheinlich. Ein Sachverhalt, der Gegenstand einer Beratung durch den Rechnungshof war, gleicht in der Realität niemals dem Gegenstand einer späteren Prüfung. Die Prüfung hat stets ein konkretes abgeschlossenes Verwaltungshandeln zu untersuchen, sie hat sich dabei auf klar nachweisbare Tatsachenfeststellungen zu stützen und alle Umstände des konkreten Einzelfalles einzubeziehen. Im Übrigen sind die Mitglieder des Rechnungshofs vorurteilsfrei und unbelastet genug, um eine im Rahmen einer Beratung abgegebene Beurteilung bei einer späteren Prüfung zu revidieren. Außerdem dürfte die Gefahr, dass die Qualität der Finanzkontrolle darunter leiden könnte, dass der Rechnungshof zuvor in derselben Sache beratend tätig war, umso geringer sein, je weniger er sich zu Einzelfällen gutachtlich äußert und je mehr er sich bei seiner beratenden Tätigkeit auf generelle Fragen beschränkt.

Eine wichtige Gelegenheit, das Parlament auf Grund von Prüfungserfahrungen zu beraten, bieten die Haushaltsberatungen in den zuständigen Ausschüssen.

Nach dem Gesetz über den Rechnungshof Rheinland-Pfalz in Verbindung mit der Geschäftsordnung des Landtags können die Mitglieder des Rechnungshofs an den Sitzungen der Ausschüsse des Parlaments teilnehmen, soweit es sich nicht um Immunitätsangelegenheiten oder nichtöffentliche oder vertrauliche Sitzungen von Untersuchungsausschüssen handelt. Der Landtag und seine Ausschüsse können die Anwesenheit eines Mitglieds des Rechnungshofs auch verlangen, die Mitglieder haben das Recht und auf Verlangen des Landtags oder eines Ausschusses die Pflicht, sich in den Ausschusssitzungen im Rahmen der Zuständigkeit des Rechnungshofs aufgrund von Prüfungserfahrungen zu Fragen, die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung von Bedeutung sind, zu äußern.

Die Grundlagen für die Haushaltsberatungen, die Entwürfe des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans, sind dem Rechnungshof zu übersenden. Diese Verpflichtung der Landesregierung dient nicht nur der Information des Rechnungshofs über die geplanten Einnahmen und Ausgaben, sondern auch und in erster Linie dazu, dass er sich hinreichend auf die Haushaltsberatungen in den Ausschüssen vorbereiten kann. So hat jedes Prüfungsgebiet die für seinen Zuständigkeitsbereich maßgebenden Einzelpläne kritisch darauf hin zu untersuchen, ob die notwendigen Folgerungen aus durchgeführten Prüfungen gezogen sind und ob den Vorschlägen und Empfehlungen Rechnung getragen wurde. Im Hinblick darauf, dass die Entwürfe bereits das Ergebnis der Verhandlungen des Finanzministers mit den Ressorts enthalten und auch die Fraktionen sich vielfach schon vor den Beratungen in den zuständigen Ausschüssen festgelegt haben, wäre es zweckmäßiger und effizienter, wenn der Rechnungshof Rheinland-Pfalz die Gelegenheit hätte, seine Prüfungserfahrungen bereits bei den Verhandlungen des Finanzministers mit den Ressorts über deren Haushaltsvoranschläge beratend einzubringen, so wie dies dem Bundesrechnungshof und dem Bayerischen Obersten Rechnungshof oder auch den Rechnungshöfen Baden-Württemberg und Niedersachsen, diesen allerdings nur auf Verlangen, möglich ist.

Eine weitere Möglichkeit der Einflussnahme hat der Rechnungshof durch Beratungen bei finanzwirtschaftlich relevanten Gesetzgebungsvorhaben (z.B. Neuregelung der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden und Prüfungsrechte des Rechnungshofs bei ihren privatrechtlich organisierten Unternehmen und Einrichtungen) und bei finanziell bedeutsamen Maßnahmen (z.B. Einsatz derivativer Finanzierungsinstrumente).

Das Haushaltsrecht verpflichtet die Landesregierung, den Rechnungshof über wichtige Maßnahmen auf dem seiner Prüfung unterliegenden Aufgabenbereich der Verwaltung laufend und über Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der Haushaltsordnung vor deren Erlass zu unterrichten. Der Rechnungshof kann sich, ohne das In-Kraft-Treten der Entscheidung abzuwarten, jederzeit dazu äußern, um Schaden zu vermeiden.

Die Formen der Beratung sind unterschiedlich. Neben Wortmeldungen in den Ausschüssen des Parlaments treten schriftliche Äußerungen, die entweder den Ausschussmitgliedern zur Verfügung stehen oder als Sonderberichte zur Unterrichtung des Landtags und der Landesregierung über Maßnahmen von besonderer Bedeutung als Parlamentsdrucksachen der Öffentlichkeit zugänglich sind.

Hinsichtlich mündlicher Äußerungen von Mitgliedern des Rechnungshofs in den Ausschüssen ist zu beachten, dass sie, soweit sie sich nicht auf Entscheidungen des Kollegiums (Prüfungsmittelungen, Jahresberichtsbeiträge) stützen, keine Beratung durch den Rechnungshof darstellen, weil der Rechnungshof nur als Kollegium entscheiden kann.

4. Beratung auf "Ersuchen" des Landtags oder der Landesregierung

Neben der eben dargestellten Beratungsfunktion statuiert das Haushaltsrecht in Rheinland-Pfalz und in einigen anderen Ländern noch eine besondere Gutachterfunktion des Rechnungshofs mit folgendem Wortlaut:

"Der Rechnungshof äußert sich auf Ersuchen des Landtags oder der Landesregierung gutachtlich zu Fragen, die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung von Bedeutung sind".

Der Kern dieser Regelung scheint ihrem Wortlaut nach eine gesetzliche Verpflichtung des Rechnungshofs auszusprechen, einem Ersuchen des Landtags oder der Landesregierung auf Erstellung eines Gutachtens zu entsprechen. Im Hinblick auf die Unabhängigkeit des Rechnungshofs ist diese Vorschrift jedoch verfassungskonform dahin auszulegen, dass dieser nach seinem sachgerechten Ermessen zu entscheiden hat, ob und inwieweit er solchen Ersuchen entsprechen kann. Ein verbindliches Beratungsersuchen würde zwar nicht den Inhalt eines vom Rechnungshof geforderten Gutachtens bestimmen, die Unabhängigkeit des Rechnungshofs sichert ihm aber nach überwiegender Auffas-

sung auch die Freiheit von äußeren Einflüssen bei der Arbeitsplanung und deren Ausführung und gibt ihm das Recht, selbst die Präferenzen für seine Tätigkeiten zu setzen.

Von dem Ersuchen für eine Begutachtung zu unterscheiden ist das Ersuchen, eine bestimmte Prüfung durchzuführen. Da der Rechnungshof selbst bestrebt ist, Prüfungsthemen zu wählen, die von aktuellem Interesse sind, wird er solche Ersuchen des Parlaments oder der Regierung nach Möglichkeit in seiner Arbeitsplanung berücksichtigen. Er hat als eigenständiges und unabhängiges Kontrollorgan für den Sachbereich "Finanzwirtschaft" auch die Aufgabe, Parlament und Regierung zu unterstützen. Es bleibt aber in seiner Entscheidung, ob und was geprüft wird.

Nur im Entlastungsverfahren kann der Landtag den Rechnungshof auffordern, einzelne Sachverhalte weiter aufzuklären. Die praktische Bedeutung dieser Bestimmung ist gering, weil die Sachverhalte, die dem Parlament im Entlastungsverfahren durch den Jahresbericht zur Kenntnis gebracht werden, in aller Regel hinreichend aufgeklärt sind. Die Regelung räumt dem Landtag nicht das Recht ein, dem Rechnungshof im Entlastungsverfahren neue Prüfungsaufträge zu Sachverhalten zu erteilen, die im Jahresbericht nicht erörtert worden sind; denn die verfassungsmäßig garantierte Unabhängigkeit umfasst auch das Recht, allein über Prüfungsgegenstand und Prüfungsumfang zu entscheiden.