



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Geschichte der Finanzkontrolle in Baden-Württemberg

1800 bis 1933: Die Vorläufer der heutigen Finanzkontrolle

Die Wurzeln der heutigen staatlichen Finanzkontrolle reichen in der Geschichte Baden-Württembergs weit zurück. Erste Ansätze, eine eigenständige Institution für die Rechnungsprüfung zu schaffen, finden sich um 1800 sowohl in Baden, in Württemberg als auch im später preußischen Hohenzollern.

Die Schaffung der Oberrechnungskammern

Kennzeichnend für die Entwicklung in dieser Epoche war, dass man die Rechnungsprüfung einer eigenständigen Behörde übertrug, ihre Selbstständigkeit gegenüber der Staatsregierung und -verwaltung schrittweise ausbaute und ihre Zuständigkeit bei der Prüfung der staatlichen Haushalts- und Wirtschaftsführung stetig erweiterte. Dabei war die Stellung dieser Behörde je nach Entwicklung des Gemeinwesens sehr unterschiedlich ausgeprägt. Die für die Hohenzollern zuständige preußische Oberrechnungskammer war bereits 1872 als unabhängige Kontrollbehörde ausgestaltet worden. Die in Baden bestehende Oberrechnungskammer wurde 1882 im Verhältnis zur Regierung und zum Finanzministerium unabhängig, da sie seither direkt dem Landesherrn unterstellt war. Hingegen war die in Württemberg bestehende Oberrechnungskammer als Organ der administrativen Finanzkontrolle dem Finanzminister unterstellt.



Gewährung der richterlichen Unabhängigkeit

Erst im Laufe der Zeit wurde den Rechnungsprüfungsbehörden richterliche Unabhängigkeit mit der Maßgabe eingeräumt, dass sie bei ihrer Tätigkeit nur dem Gesetz und somit keinen Weisungen unterworfen sind. Diesen Status erhielten in Baden wie in Württemberg letztlich die jeweiligen Rechnungshöfe, die 1923 bzw. 1933 eingerichtet wurden. Sie bilden damit das Fundament der modernen Finanzkontrolle in Baden-Württemberg.

Württemberg: Vom Oberfinanz-Department zum Rechnungshof

- 1806: Das Oberfinanz-Department als Ausgangspunkt für die moderne Finanzkontrolle
- 1818: Die württembergische Oberrechnungskammer
- 1933: Der württembergische Rechnungshof

In Württemberg hatte die Rechnungsprüfung, die sog. *Rechnungsabhör*, eine lange Tradition. Bereits im 15. Jahrhundert besteht das hoheitliche Verlangen, dass bestimmte Rechnungen im Beisein gräflicher Räte zu legen seien. Ab 1800 lassen sich dann Ansätze für eine Institutionalisierung der Rechnungsprüfung feststellen. Mit der Bildung des Königreichs Württemberg Ende 1805 setzte ein Umbau der Verwaltungsorganisation ein. In einem ersten Schritt wurden mit der Verordnung vom 2. Januar 1806 die im Finanzwesen bestehenden Institutionen Kirchenrat, Rentkammer und Hofkammer zu einem **Oberfinanz-Department** vereinigt.

Dieses Oberfinanz-Department wurde aufgrund der Einführung einer Ministerialverfassung durch Erlass vom 12. Februar 1807 in das Finanzministerium, dem damals sog. Finanz-Department, eingegliedert. In der Folgezeit wurde die Rechnungsprüfung von unterschiedlichen Stellen, die im Finanzministerium gebildet worden waren, wahrgenommen. 1811 fasste man dann im Ministerium die Rechnungsprüfung und die Steueraufsicht in der Section Staatsrechnung zusammen.

In einem zweiten Schritt wurde die Rechnungsprüfung ab 1818 dadurch verselbstständigt, dass eine selbstständige Oberbehörde für die Rechnungsprüfung gebildet wurde. Mit dem 7. Organisationsedikt vom 18. November 1817 wurde zum 1. Januar 1818 eine **Oberrechnungskammer** geschaffen, die unter dem Vorsitz des Direktors als besondere Behörde die Aufsicht über das gesamte Staatsrechnungswesen zu führen hatte. Sie sollte wie eine richterliche Behörde unabhängig sein. Ihre Unabhängigkeit wurde allerdings durch den Erlass vom 13. Dezember 1818 wieder beseitigt.



Sie wurde danach in vollem Umfang, wie die anderen Oberbehörden im Finanzwesen, dem Finanzministerium unterstellt. Auch wurde die Wahrnehmung der Rechnungsprüfung wieder anderen Behörden überlassen. So waren mit der Rechnungsprüfung auch noch das Steuerkollegium und der sog. Bergrat beauftragt, obwohl dies gegen den Grundsatz verstieß, dass keine Behörde, die verwaltet, zugleich auch die Kontrolle ausüben soll. Grund für diese Kehrtwende war, dass die Stände die Rechnungsprüfung als ein von ihnen auszuübendes Recht ansahen, das sie nicht einer vom König eingesetzten und ihm verantwortlichen Behörde überlassen wollten. Dies hatte auch zur Folge, dass der Oberrechnungskammer keine Befugnis zur sachlichen Prüfung der Verwaltung auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit eingeräumt wurde.

Die Oberrechnungskammer arbeitete nach den rechtlichen Vorgaben von 1818 nahezu unverändert bis 1933. Sie blieb eine dem Finanzministerium nachgeordnete Behörde, die die ihr zugewiesenen Rechnungen im Wesentlichen auf förmliche und rechnerische Richtigkeit prüfte. Eine Prüfung, ob die Mittel entsprechend den rechtlichen Vorgaben sparsam und zweckmäßig bewirtschaftet wurden, stand ihr nicht zu. Dieser Zustand änderte sich zunächst auch nicht nach Inkrafttreten der Verfassung Württembergs vom 25. September 1919 (RegBl. S. 281). Zwar bestimmte § 51 der Verfassung, dass "*zur Prüfung der Rechnungen über Einnahmen und Ausgaben eines Rechnungsjahres durch ein besonderes Gesetz ein Rechnungshof gebildet wird.*" Dieser Verfassungsauftrag zur Schaffung einer unabhängigen Kontrollbehörde wurde jedoch zunächst nicht umgesetzt.

Nach langer Diskussion wurde durch das Gesetz vom 30. Juni 1933 (RegBl. S. 289) der **Württembergische Rechnungshof** errichtet und mit Verordnung vom 5. Januar 1934 die Oberrechnungskammer aufgehoben. Er nahm seine Tätigkeit am 16. November 1933 auf. Der Rechnungshof hatte die Führung des



gesamten Staatshaushaltes zu überwachen und weitere besondere Aufgaben zu erfüllen, auch auf Wunsch des damaligen Staatsministeriums Gutachten abzugeben über Fragen des Staatshaushaltsrechts und andere Fragen, die von besonderer Bedeutung für die Haushaltsführung des Staates waren.

Der Württembergische Rechnungshof hatte nur ein kurzes Leben und nur vier Jahresrechnungen zu prüfen. Durch Reichsgesetz vom 17. Juni 1936 (RGBl. II, 209) über die Haushaltsführung, Rechnungslegung und Rechnungsführung wurde die gesamte Rechnungsprüfung der Länder vom 1. April 1937 ab beim Rechnungshof des Deutschen Reichs zusammengefasst, dem zu diesem Zweck Außenabteilungen angegliedert wurden. Der Württembergische Rechnungshof beendete daher seine Arbeit am 31. März 1937 und ging in der Außenstelle Karlsruhe des Reichsrechnungshofs auf.

Hohenzollern: Die preußischen Wurzeln der Finanzkontrolle Baden-Württembergs

- 1850: Hohenzollern Teil Preußens
- 1872: Gesetzliche Garantie der Unabhängigkeit für die Preußische Oberrechnungskammer

Eine etwas andere Entwicklung nahm die Rechnungsprüfung in Hohenzollern. Um 1800 bestanden hier die Fürstentümer Hohenzollern-Sigmaringen und Hohenzollern-Hechingen. In beiden Fürstentümern bestand eine einfache Verwaltungsorganisation, bei der sich eine eigenständige Rechnungsprüfung noch nicht herausgebildet hatte. Erst nach dem Anschluss beider Fürstentümer an Preußen im Jahre 1850 wurde die Rechnungsprüfung eigenständig wahrgenommen. Sie oblag dann der **preußischen Oberrechnungskammer**, die bereits 1714 zur selbstständigen Prüfung der ganzen Staatswirtschaft in Preußen als Verwaltungsorgan errichtet worden war.

Die Unabhängigkeit der Preußischen Oberrechnungskammer wurde durch das Gesetz vom 27. März 1872 bestätigt. Danach wurden die Mitglieder der preußischen Oberrechnungskammer erstmals richterlichen Beamten gleichgestellt und die kollegiale Verfassung der Rechnungskammer festgelegt



Der Preußischen Oberrechnungskammer oblag in Hohenzollern die Rechnungsprüfung bis zum Zusammenbruch des Dritten Reichs im Jahre 1945. Sie war als einzige Kontrollbehörde eines Landes von der Vereinheitlichung der Rechnungsprüfung infolge des Reichsgesetzes von 1936 ausgenommen worden, da sie bereits eng mit dem Reichsrechnungshof verbunden war. So war der Präsident des Reichsrechnungshofs nach § 126g Reichshaushaltsordnung nebenamtlich auch Präsident der Oberrechnungskammer.

Baden: Von der Zentralrechnungskammer zum Badischen Rechnungshof

- 1809: Zentralrechnungskammer als erster Schritt zur modernen Finanzkontrolle
- 1819: Schaffung der Badischen Oberrechnungskammer
- 1923: Der Badische Rechnungshof

Zur Kontrolle der Ausgabenwirtschaft wurde in Baden durch das sog. Organisationsreskript vom 26. November 1809 eine **Zentralrechnungskammer** eingerichtet. Ihr oblag die *"Prüfung und Abhör der Rechnungen, welche bei den Ministerien vorzunehmen sind, sie mögen landesherrliche oder Amts-, Kirchen-, Stiftungs-, Gemeinde- und andere Kassen betreffen."* Dabei sollten die Prüfungen zugleich unter dem Gesichtspunkt etwaiger *"Mängel der Verwaltung und der Überschreitung der Amtsgewalt durch die Behörden"* vorgenommen werden. Allerdings war die Zuständigkeit dieser Kammer gegenüber örtlichen Prüfungseinrichtungen und ihrer Einordnung im Staatsaufbau unklar geblieben.

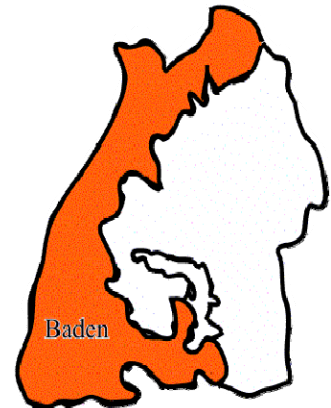
Durch ein Edikt des Großherzogs über die Rechnungsrevision vom 16. März 1819 wurde die Zentralrechnungskammer zu einer **Oberrechnungskammer** mit der Aufgabe der *"Prüfung der Rechnung der Staatsanstalten"* mit Sitz in Karlsruhe umgestaltet. Zugleich wurde die Auflösung der bestehenden Revisionsbehörden verfügt. Der Oberrechnungskammer oblag zunächst die Überprüfung der Kassen und deren Rechnung auf Kreis- und Bezirksebene im damaligen Großherzogtum Baden. Sie umfasste 14 Beamte und war hinsichtlich ihrer Prüfungstätigkeit unmittelbar dem Staatsministerium unterstellt.

In einer Denkschrift von 1821 bezeichnete der damalige Direktor der Kammer und spätere badische Finanzminister von Boeckh es als erstes und wesentliches Mittel, das Rechnungswesen auf den Grad der Vollkommenheit zu bringen, nur rechtschaffene, des Rechnungswesens kundige und tätige Männer zu Verrechnern und zu Revisoren zu bestellen und, damit man solche erhalte, sie gut zu bezahlen.

1832 wurde die Rechnungsprüfung erstmals reformiert. Durch ein Reformedikt vom 11. Oktober 1832 wurde die Zuständigkeit der Oberrechnungskammer erweitert. Ihr wurde die Aufgabe übertragen, die Rechnungen aller Staats- und Staatsinstitutionskassen zu prüfen oder unter ihrer Aufsicht prüfen zu lassen. Außerdem hatte die Kammer nunmehr die dem Landtag vorzulegenden Nachweise über die Verwendung der öffentlichen Mittel zu prüfen und deren Übereinstimmung mit den gestellten Rechnungen zu bestätigen. Mit der Übertragung dieser Prüfungsaufgaben wurden Grundlagen für eine selbständige Finanzkontrolle gelegt, die bis heute fortwirken. Organisatorisch wurde die Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Oberrechnungskammer dadurch zum Ausdruck gebracht, dass das Kollegium der Kammer durch einen weiteren finanzsachverständigen Kollegialrat verstärkt wurde. An die Stelle des bisherigen Direktors trat ein Präsident als Leiter.



1878 erhielt die badische Finanzkontrolle eine Neuorientierung. Hatte ursprünglich die Tätigkeit der Oberrechnungskammer in der Hauptsache auf dem Gebiet der Rechnungsprüfung gelegen, so trat nunmehr die Aufgabe der Verwaltungs- und Verfassungskontrolle in den Vordergrund. Infolge der staatlichen Neuorganisation, die mit der Gründung des Deutschen Reiches 1871 verbunden war, setzten auch im Land Baden Reformen ein. Die Oberrechnungskammer wurde organisatorisch weiter verselbstständigt. Sie wurde jetzt unmittelbar und ausschließlich dem Landesherrn unterstellt. Damit wurde sie von der gesamten Staatsverwaltung völlig unabhängig. Der Präsident und die Räte des Kollegiums wurden richterlichen Beamten gleichgestellt. Ihre besondere Stellung innerhalb der badischen Staatsorganisation erhielt die Oberrechnungskammer durch das Gesetz über die Einrichtung und Befugnisse der



Oberrechnungskammer vom 14. Dezember 1878. Danach wurde ihr in Anlehnung an das Vorbild des preußischen Gesetzes vom 27. März 1872 neben den rein kalkulatorischen Prüfungen der Rechnungen auch die Aufsicht über den gesamten Staatshaushalt übertragen.

Gefestigt und erweitert wurden die Funktionen der Oberrechnungskammer durch das Etatgesetz vom 22. Mai 1882. Der Kammer oblag nunmehr insbesondere die Prüfung der Einnahmen und Ausgaben, des Zu- und Abgangs von Staatseigentum sowie mit Einschränkungen die Verwaltung der Staatsschulden und schließlich die Prüfung der Rechnungen der Landesstände. Die Oberrechnungskammer wurde zu einer unmittelbar dem Landesherrn unterstellten, der Staatsverwaltung gegenüber selbständigen Behörde. Sie war also das Instrument des Monarchen zur Kontrolle der gesamten Staatswirtschaft, insbesondere der Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit aller Ausgaben.

Die Oberrechnungskammer war bis 1923 tätig. Aufgrund der Vorgaben der Badischen Verfassung vom 21. März 1919 wurde die Oberrechnungskammer zunächst unter Beibehaltung ihrer bisherigen Gestalt und Organisation in den **Badischen Rechnungshof** überführt. Seine Befugnisse wurden im Gesetz vom 14. März 1923 über die Errichtung und die Befugnisse des Rechnungshofs näher bestimmt. Mit dieser Umwandlung wurde den Veränderungen Rechnung getragen, die nach dem Ersten Weltkrieg eingetreten waren. Die Unterordnung unter den Landesherrn wurde durch die Bestimmung ersetzt, dass der Rechnungshof der Staatsregierung gegenüber selbständig und nur dem Gesetz unterworfen sei. Gleichzeitig wurden die Prüfungsrechte des Rechnungshofs auf das gesamte Staatsvermögen ausgedehnt, sodass er auch die Rechnungen von privaten Gesellschaften prüfen konnte, an denen der Staat Aktionär oder Gesellschafter war.



Der Rechnungshof war danach eine der Staatsregierung gegenüber selbständige, nur dem Gesetz unterworfenene Behörde, der die Überwachung des gesamten Staatshaushalts oblag. Die Bestimmungen des Beamtengesetzes über richterliche Beamte waren auf die Mitglieder des Rechnungshofs anwendbar erklärt. Der Rechnungshof war somit eine Behörde mit staatsrechtlicher Sonderstellung. Er war also eine eigenständige, der dritten Gewalt nahe gerückte Verwaltungsbehörde, da er nur dem Gesetz und nicht Weisungen unterworfen und der Staatsregierung gegenüber selbständig war.

Gegenüber früher war ab 1923 auch die Zuständigkeit des Rechnungshofs erweitert worden. Es war im insbesondere die "Abhör", d. h. Prüfung der gesamten Staatsrechnung zugewiesen worden, die früher zersplittert bei verschiedenen Institutionen der staatlichen Rechnungsprüfung gelegen hatte. Ferner prüfte er nunmehr die Rechnungen über das gesamte nicht in Geld bestehende Staatsvermögen und die Rechnung über die Verwaltung der Staatsschulden. Die Zahl der Bediensteten betrug von 1923 bis 1935 durchschnittlich 42, in den Jahren 1936 und 1937 32 Bedienstete.

1933 - 1945: Zentralisierung im Dritten Reich

- 1936: Reichsgesetz zur Zentralisierung der Rechnungsprüfung
- 1945: Rechnungsprüfung wieder bei den Ländern

Anfang der 30er Jahre bestanden in den drei staatlichen Gebieten Südwestdeutschlands, also in Baden, in Württemberg und im preußischen Hohenzollern jeweils eigenständige Rechnungsprüfungsbehörden. In Baden und Württemberg waren 1923 und 1933 Rechnungshöfe als unabhängige, nur dem Gesetz unterworfenene staatliche Kontrollbehörden eingerichtet worden. Sie führten zunächst noch eigenverantwortlich die Rechnungsprüfung in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsgebiet durch. Im preußischen Regierungsbezirk der Hohenzollerischen Lande oblag die Rechnungsprüfung damals der Preußischen Oberrechnungskammer in Potsdam.

Mitte der 30er-Jahre verloren die im Südwesten tätigen Kontrollbehörden ihre Selbstständigkeit. Sie wurden zu Außenstellen des Reichsrechnungshofs. Während der Herrschaft der Nationalsozialisten ergaben

sich tief greifende Änderungen für den staatlichen Aufbau. So wurde die öffentliche Verwaltung in allen Gebieten reichszentriert ausgerichtet. Durch Reichsgesetz vom 17. Juni 1936 (RGBl. II S. 209) wurde die neue Organisation der Rechnungsprüfung für das gesamte Reich mit Wirkung zum 31. März 1937 in Kraft gesetzt. Zu diesem Zeitpunkt stellten die in den Ländern bestehenden Kontrollbehörden ihre Tätigkeit ein.

Der Badische Rechnungshof in Karlsruhe wurde zu einer Außenstelle des Reichsrechnungshofs, die dann die Rechnungsprüfung nach den reichsgesetzlichen Vorgaben in Baden, Württemberg und Hohenzollern durchzuführen hatte.

Mit dem Zusammenbruch des Dritten Reichs endete die Tätigkeit des Reichsrechnungshofs und seiner Außenstellen. Die Zuständigkeit für die Rechnungsprüfung fiel nach Kriegsende im Jahre 1945 auf die Länder in Deutschland zurück. In den wieder errichteten Ländern Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern waren dann ab 1946 jeweils eigenständige Kontrollbehörden eingerichtet worden, die mit der Gründung des Landes Baden-Württemberg im Jahre 1952 in einem einheitlichen Rechnungshof zusammengefasst wurden.

1945 - 1952: Der Wiederaufbau der Finanzkontrolle im Südwesten

Der 1952 gegründete Rechnungshof Baden-Württemberg ist das Ergebnis einer Zusammenlegung der Finanzkontrollbehörden, die in den Vorgängerlandern des heutigen Baden-Württembergs wieder eingerichtet worden waren. Die Wiedereinrichtung und Entwicklung der staatlichen Finanzkontrolle in dieser Zeit ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass nach dem zweiten Weltkrieg zunächst die Siegermächte die staatliche Gewalt in Deutschland ausübten.



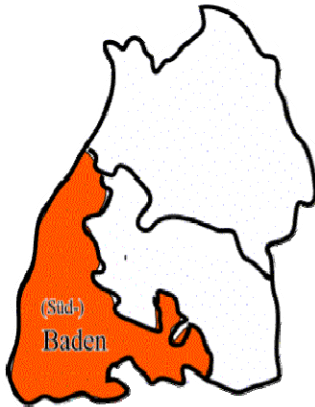
Auf dem Gebiet des heutigen Landes Baden-Württemberg schufen die damaligen Besatzungsmächte Frankreich und Amerika für ihre Besatzungszonen die rechtlichen Voraussetzungen, dass bis Oktober 1946 die drei Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern gegründet und die vor dem Krieg im Südwesten bestehenden Länder Baden, Württemberg und Hohenzollern aufgelöst wurden.

Bereits Mitte 1945 gab es Bemühungen in Karlsruhe, wo sich bis Kriegsende eine Außenstelle des Reichsrechnungshofs befand, erneut eine Rechnungsprüfung zumindest für das ehemalige Land Baden einzurichten. Die Bemühungen, dauerhaft eine Kontrollbehörde einzurichten, waren allerdings vergeblich, da die Gebietszu-

ordnung zu den jeweiligen Besatzungszonen noch nicht abgeschlossen war und die Einrichtung eines Rechnungshofs von den damaligen Entscheidungsträgern im Hinblick auf die bestehenden Nachkriegsprobleme nicht als "vordringlich" betrachtet wurde. Trotz dieser Gegebenheiten wurde dann jeweils getrennt in den sich in Gründung befindlichen Ländern des Südwestens das Ziel weiter verfolgt.

1945 - 1952: Die Badische Rechnungskammer in Freiburg

- 1946: Errichtung der Badischen Rechnungskammer
- 1947: Inkrafttreten der Badischen Verfassung
- 1950: Denkschrift für die Haushaltsjahre 1945 bis 1947



Anfang 1946 begann man in Baden mit Überlegungen, eine Rechnungsprüfungsbehörde zu schaffen. Offiziell wurde die **badische Rechnungskammer** mit Wirkung zum 1. Juli 1946 in Freiburg errichtet. Dies ging auf das Bestreben des Badischen Finanzministeriums zurück und wurde später durch die am 11. September 1946 ergangene, von der damaligen Besatzungsmacht genehmigten Anordnung des Präsidenten der Landesverwaltung Baden sanktioniert. Rechtlich war mit der badischen Rechnungskammer aufgrund der Anordnung vom 11. September 1946 zwar eine oberste Rechnungsprüfungsbehörde geschaffen worden, jedoch wurde ihr nicht die volle Unabhängigkeit gewährt.

Sie war dem war dem Präsidenten der badischen Landesverwaltung (später Staatspräsident) unmittelbar unterstellt und war bei der Erfüllung ihrer Aufgaben allerdings der Kontrolle der Militärregierung unterworfen. Die am 19. Mai 1947 in Kraft getretene Verfassung des Landes Baden bestätigt in Art. 100 Abs. 3 Satz 2, dass die Rechnungsprüfung durch eine mit richterlicher Unabhängigkeit ausgestattete Rechnungskammer erfolgt. Eine weitere gesetzliche Ausgestaltung erfolgte jedoch nicht mehr.

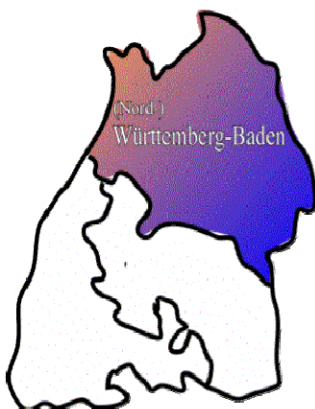
tere gesetzliche Ausgestaltung erfolgte jedoch nicht mehr.

In den sechs Jahren ihres Bestehens erstellte die Rechnungskammer drei Berichte. Die Denkschrift für die Jahre 1945 bis 1947 wurde im April 1950 vorgelegt. Die Denkschrift für die Jahre 1948 und 1949 wurde im Januar 1952 veröffentlicht. Ihre Arbeit stellte die Rechnungskammer aufgrund des Überleitungsgesetzes vom 15. Mai 1952 ein, da sie infolge dieser Regelung zu einer Außenstelle des Rechnungshofs Baden-Württemberg wurde.



1945 - 1952: Der württembergisch-badische Rechnungshof in Karlsruhe

- 1946: Gesetz über den württembergisch-badischen Rechnungshof
- 1948: Vorlage des ersten Berichts



In Württemberg-Baden stellte nach einigen Vorüberlegungen am 2. Januar 1946 das Finanzministerium beim damaligen Staatsministerium den Antrag auf die Wiedereinrichtung der Rechnungsprüfung. Zu Begründung wurde ausgeführt: *"Die Wiederaufnahme einer Rechnungsprüfung sei dringend notwendig, einmal im Blick auf die starken Personalveränderungen in allen Verwaltungen zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Abrechnung und zur Aufrechterhaltung einer einwandfreien und sparsamen Wirtschaftsführung, zum andern im Blick auf die vorbeugende Wirkung einer zu erwartenden Prüfung der Wirtschafts-, Buch- und Kassenführung, und nicht zuletzt, weil nicht mehr länger vertreten werden könne, dass die sehr hohen, nunmehr das Land Württemberg belastenden Ausgaben ohne jede Prüfung durch eine andere als nur die anweisende Stelle geleistet und vom Land erstattet werden. Beantragt wurde die Zustimmung*

zur Schaffung einer besonderen, für alle staatlichen Verwaltungen zuständigen Prüfungseinrichtung.

Diese Initiative führte letztlich erst im Mai 1946 dazu, dass ein Gesetz über die Errichtung eines Rechnungshofs beschlossen wurde. Art. 3 dieses Gesetzes hatte ursprünglich bestimmt, dass der Sitz des Rechnungshofs Stuttgart sei und für den Landesbezirk Baden in Karlsruhe eine Außenstelle errichtet werden sollte. Erst auf die heftige Intervention des Oberbürgermeisters von Karlsruhe wurde das Gesetz nochmals geändert und als Sitz der Behörde Karlsruhe bestimmt.

In der Folgezeit wurde der Rechnungshof für Württemberg-Baden aufgebaut und nahm im Oktober 1946 formal seine Arbeit auf. Der erste Bericht des Rechnungshofs Württemberg-Baden wurde für das Haushaltsjahr 1945 am 22. April 1948 fertig gestellt. Im Anschluss daran berichtete er jeweils in einer Denkschrift an den Landtag über die Haushaltsjahre 1946 bis 1948. Die Arbeit dieses Rechnungshofs endete mit der Überleitung der Geschäfte im Jahre 1952 auf den Rechnungshof Baden-Württemberg.



1945 - 1952: Die württembergisch-hohenzollerische Rechnungskammer Tübingen

- 1946: Errichtung der Rechnungskammer in Tübingen
- 1949: Einstellung der Berichterstattung an die Militärregierung
- 1950: Vorlage der Denkschrift an den Landtag zu den Haushaltsjahren 1945 bis 1947

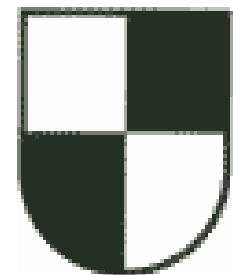


Parallel zu (Nord-) Württemberg-Baden wurde auch für das französisch besetzte Gebiet Württembergs und Hohenzollerns die Einrichtung einer Rechnungsprüfungsbehörde betrieben. Ganz bewusst wurde sie nicht als Rechnungshof, sondern als Rechnungskammer bezeichnet, um dem Willen zur staatlichen Einheit Württembergs Rechnung zu tragen. Am 2. Juli 1946 beschloss das Direktorium des Staatssekretariats die Einrichtung der Rechnungskammer beim Staatssekretariat mit dem Sitz in Tübingen.

Die Rechtsanordnung über ihre Errichtung wurde im Amtsblatt vom 13. Juli 1946 verkündet, nachdem die französische Militärregierung sie genehmigt hatte. Bereits am 23. Juni 1946 hatte man im Vorgriff auf diese Regelung den Bediensteten, der auch den Rechnungshof Württemberg-Baden leiten sollte, zum Präsidenten der Rechnungskammer ernannt und mit dem Aufbau der Behörde beauftragt. Beide Institutionen wurden seit ihrer Einrichtung in Personalunion geleitet.

Die Rechnungskammer Württemberg-Hohenzollern hatte nicht nur die Führung des gesamten Landeshaushalts zu überwachen, sondern auch die kommunalen Haushaltsrechnungen zu prüfen.

Im Oktober 1946 konnte die Rechnungskammer, wenn auch in beschränktem Umfang, ihre Tätigkeit aufnehmen. Mitte 1949 stellte die Rechnungskammer von sich aus die Berichterstattung an die Militärregierung ein, setzte aber die laufende Unterrichtung der Regierung durch vierteljährliche Erfahrungsberichte über die wesentlichen Ergebnisse ihrer Tätigkeit fort. Sie waren für die Staatsführung eine wichtige Informationsquelle. Später legte die Rechnungskammer ihre Denkschriften mit Bemerkungen dem Landtag vor. Solche Berichte wurden zu den Haushaltsrechnungen von 1945, 1946 und 1947 am 24. Februar 1950, zur Haushaltsrechnung für 1948 am 30. Dezember 1950 und zur Haushaltsrechnung für 1949 am 24. Juni 1952 erstattet.



Das Überleitungsgesetz vom 15. Mai 1952 brachte das Aus für die Rechnungskammer; sie ging in der Außenabteilung Tübingen des vorläufigen Rechnungshofs für Baden-Württemberg auf.

Seit 1952: Der Rechnungshof Baden-Württemberg

- 1952: Errichtung des Rechnungshofs Baden-Württemberg
- 1971: Das Rechnungshofgesetz
- 1995: Die staatlichen Rechnungsprüfungsämter



Durch Zusammenschluss der Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern entstand 1952 das Bundesland Baden-Württemberg. Mit dem am 15. Mai 1952 beschlossenen Überleitungsgesetz wurde der Rechnungshof Baden-Württemberg mit Sitz in Karlsruhe gebildet. In ihm wurde der Rechnungshof Württemberg-Baden mit seiner Außenstelle in Stuttgart, die badische Rechnungskammer in Freiburg sowie die Rechnungskammer für Württemberg-Hohenzollern in Tübingen vereinigt.

Das Rechnungshofgesetz von 1971

Art und Umfang der Tätigkeit des Rechnungshofs wird im Wesentlichen durch die Aufgaben bestimmt, die der Kontrollbehörde nach den gesetzlichen Regelungen übertragen worden sind. Dieser Aufgabenbestand ist erst 1971 durch *Gesetz über den Rechnungshof Baden-Württemberg vom 19. Oktober 1971 (GBl. S. 426)* in seinem heutigen Umfang festgelegt worden.

Als der Rechnungshof im Jahr 1952 aufgrund von Art. 83 Abs. 2 Landesverfassung (LV) errichtet wurde, gab es noch kein Gesetz über den Rechnungshof. Der Gesetzgeber kam erst 1971 dem Verfassungsauftrag nach, ein solches Gesetz zu erlassen. Vor 1971 galt daher für den Rechnungshof Baden-Württemberg das Gesetz über den Rechnungshof Württemberg-Baden vom 23. Mai 1946 fort. Dies ergab sich aus dem damaligen Art. 94 Abs. 3 Satz 1 LV, der bestimmte, dass sonstiges Recht der bisherigen Länder, soweit es der Verfassung nicht widersprach, in seinem Geltungsbereich bestehen bleibt. Aufgrund dieser Vorschrift ging man davon aus, dass für den landesweit zuständigen Rechnungshof mit Sitz in Karlsruhe das Recht des Sitzlandes, also das Recht von Württemberg-Baden anzuwenden war.

Diese Rechtslage änderte sich erst 1971, als nach über zehnjährigen Vorarbeiten ein Gesetz über den Rechnungshof verabschiedet wurde, das am 1. Januar 1972 in Kraft trat. Ab 1965 setzten sowohl auf Bundesebene wie auch auf Länderebene Bemühungen ein, die Finanzkontrolle stärker an das Parlament heranzuführen, damit dieses für seine Tätigkeit stärker und früher auf neutrale Informationen zurückgreifen kann. Diese Bemühungen finden ihren Niederschlag in der mit dem 20. Änderungsgesetz zum Grundgesetz (GG) durchgeführten Haushaltsreform von 1969 (BGBl. I S. 357).

Der 1969 neu gefasste Art. 114 Abs. 2 GG weist dem Bundesrechnungshof im Rahmen einer institutionellen Verfassungsgarantie eigene Kompetenzen zu. Diese Verfassungsgarantie bezieht sich auf den Bestand des Rechnungshofs, die richterliche Unabhängigkeit und einen Kernbereich an Zuständigkeiten. Ferner regelt die Verfassung des Verkehrsrechts des Rechnungshofs mit der Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat in Gestalt der Jahresberichte.

In Baden-Württemberg wurde in Anpassung an das durch die Finanzreform geänderte Bundesrecht Art. 83 Landesverfassung (LV) novelliert und zugleich ein Gesetz über den Rechnungshof erlassen (*Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 19. Oktober 1971 GBl. S. 425 und Gesetz über den Rechnungshof Baden-Württemberg vom 19. Oktober 1971 GBl. S. 426*). Ferner wurden die Aufgaben, Prüfungsrechte und sonstigen Informationsrechte des Rechnungshofs in der Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 19. Oktober 1971 (GBl. S. 428) geregelt. Seither arbeitet der Rechnungshof auf der Grundlage dieser Rechtsnormen.

Nach Art. 83 Abs. 2 LV und § 88 LHO hat der Rechnungshof seither die Aufgabe, die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes zu prüfen. Dabei kann er aufgrund von Prüfungserfahrungen den Landtag, die Landesregierung und einzelne Ministerien beraten. Soweit die Kontrollbehörde den Landtag berät, unterrichtet sie gleichzeitig die Landesregierung. Auf Ersuchen des Landtags oder der Landesregierung hat sich der Rechnungshof gutachtlich über Fragen zu äußern, die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes von Bedeutung sind. Zur Erfüllung dieser Aufgaben stehen dem Rechnungs-

hof die in §§ 89 - 105 LHO geregelten Prüfungsrechte sowie die Informationsrechte nach §§ 66 und 69 LHO. Hinzu treten heute weitere Regelung über Prüfungs- und Informationsrechte, wie §§ 53 f. Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG i.d.F. v. 12. Dezember 1997, BGBl. I S. 3251) oder § 35 Staatsvertrag über den Südwestrundfunk (SWR-StV).

Die Organisation der staatlichen Finanzkontrolle

Mittlerweile hat sich der Rechnungshof zu einer einheitlichen Kontrollbehörde für das gesamte Land entwickelt. In jedem der vier Regierungsbezirke wurde 1995 ein dem Rechnungshof unmittelbar nachgeordnetes Staatliches Rechnungsprüfungsamt geschaffen. Die bis 1995 bestehenden 19 Vorprüfungsstellen gingen in diesen neuen Ämtern auf. Viele der bisher in den Vorprüfungsstellen der Ministerien und der Mittelinstanz eingesetzten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wurden in die neuen Rechnungsprüfungsämter übernommen. Mit der Neuordnung der Finanzkontrolle konnte der Rechnungshof seine Arbeit allerdings erheblich rationalisieren. Infolge der Neuorganisation konnten in einem Zeitraum von vier Jahren über 100 Stellen eingespart werden. Heute gibt es in Freiburg, Stuttgart und Tübingen jeweils ein Staatliches Rechnungsprüfungsamt. Das Amt Karlsruhe wurde 2011 in den Rechnungshof eingegliedert.

Auch die innere Organisation des Rechnungshofs unterliegt im Hinblick auf die sich immer wieder ändernden Anforderungen einem steten Wandel. So war der Rechnungshof zunächst nach Prüfgebieten organisiert. Die nach dem Überleitungsgesetz zur Bildung des Rechnungshofs vorgesehenen Außenstellen wurden bereits 1953 in die Zentrale eingegliedert und die Zahl der Prüfungsgebiete von drei auf fünf erhöht. 1962 wurde ein Beamter des höheren bautechnischen Dienstes als zusätzliches Mitglied berufen. 1976 wurde als siebtes Prüfungsgebiet der Hochschulbereich etabliert. In den 80er Jahre wurde auf eine Abteilungsstruktur umgestellt. Derzeit verfügt er über fünf Fachabteilungen, die jeweils drei Referate umfassen, sowie eine Präsidialabteilung.

Die Personalentwicklung

Die Veränderung der Aufgaben und des Aufgabenverständnisses spiegelt sich auch in der Entwicklung des Personals wider, das in der Finanzkontrolle beschäftigt ist.

Als der Rechnungshof 1952 seine Arbeit aufnahm, verfügte er über 64 Planstellen. Diese Personalausstattung erhielt der Rechnungshof damals aus der Zusammenlegung der Finanzkontrollbehörden, die in den drei Vorgängerländern des heutigen Baden-Württembergs bestanden. So kamen 29 Stellen vom Rechnungshof Württemberg-Baden, 17 Stellen von der Badischen Rechnungskammer und 18 Stellen von der Rechnungskammer Württemberg-Hohenzollern. Heute verfügt der Rechnungshof über 129 Stellen. Zusammen mit den ihm zugeordneten staatlichen Rechnungsprüfungsämter Freiburg, Stuttgart und Tübingen sind in der gesamten Finanzkontrolle Baden-Württembergs derzeit 250 Stellen vorhanden.

Entsprechend dem sich ändernden Tätigkeitsprofil der Finanzkontrolle wurden im Lauf der Zeit Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit sehr unterschiedlicher Qualifikation für die Arbeit gewonnen. So verfügt das Personal der Finanzkontrolle Baden-Württemberg heute über ein breites Spektrum an beruflichen Qualifikationen und Erfahrungen. Vielfältige Berufserfahrungen und analytische Vorgehensweise sind die Säulen der Prüfungs- und Beratungstätigkeit, die für die moderne Finanzkontrolle prägend sind.



Denkschriften und Beratende Äußerungen

Ausgehend von der Aufgabe, die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes zu prüfen, gibt der Rechnungshof jährlich eine Denkschrift heraus. Die Denkschrift ist ein öffentlicher Bericht an den Landtag über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfungen des Rechnungshofs und der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter. Sie enthält die Informationen, die für die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung sind. Es wird zwar eine Vielzahl von Einzel feststellungen aufgezeigt, dennoch soll die Denkschrift kein abschließender Bericht der Finanzkontrolle über ihre jährliche Tätigkeit sein. Darüber hinaus lassen sich aus den Einzeldarstellungen auch keine allgemeinen Schlüsse zur Qualität der Landesverwaltung herleiten.

Seit 1952 hat der Rechnungshof in seinen Denkschriften ein breites Spektrum an Möglichkeiten aufgezeigt, wie mit den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln wirtschaftlicher und sparsamer umgegangen werden kann. Für die Wahrnehmung der staatlichen Aufgaben konnte er immer wieder nachhaltige Verbesserungspotentiale bezüglich Planung, Verfahren und Organisation aufzeigen. Zentrale Frage dabei ist, wie können die vorhandenen Ressourcen effizienter und effektiver eingesetzt werden. Dabei ist es heute mehr denn je ein wichtiges Anliegen der Finanzkontrolle, dass ihre Vorschläge und Empfehlungen umgesetzt werden. Der Rechnungshof ist sich des Spannungsfeldes bewusst, das sich hier zwischen der Kontrolle und Beratung aufbauen kann. Er versucht, bei seiner Arbeit den möglichen Konflikt jeweils auf den Einzelfall bezogen zu lösen. Diese Vorgehensweise ist erfolgversprechend, da häufig schon im Laufe des Prüfungsverfahrens Veränderungen angestoßen und von der Verwaltung neue Wege gegangen werden.

Dass die Beiträge der früheren Denkschriften auf vielfache Weise wirtschaftlicheres Vorgehen angestoßen und auch schon dazu geführt haben, zeigt die seit 1999 wieder aufgenommene Darstellung der Auswirkungen der Prüfungstätigkeit. Bereits in der Anfangsphase des Rechnungshofs hatte man zwischen 1956 und 1965 eine solche jährliche Rückschau vorgenommen. Heute gibt der Rechnungshof alle 2 bis 3 Jahre einen eigenen Ergebnisbericht heraus. Die parlamentarische Behandlung der Denkschriftbeiträge wird zudem fortlaufend auf der Homepage des Rechnungshofs dokumentiert.

Seit 1982 veröffentlicht er jährlich neben der Denkschrift auch Beratende Äußerungen, mit denen er Empfehlung gegenüber dem Landtag und der Landesregierung ausspricht. Damit trägt er dem gesetzlichen Auftrag nach § 88 Abs. 2 LHO Rechnung, den Landtag, die Landesregierung und einzelne Ministerien aufgrund seiner Prüfungserfahrungen zu beraten. In den Beratenden Äußerungen spiegelt sich das Bemühen der Finanzkontrolle um nachhaltige Wirkung ihrer Arbeit wider. Gestützt auf eine sorgfältige Ermittlung des Sachverhalts soll es nicht bei der Beanstandung von Missständen oder Unwirtschaftlichkeiten bleiben, sondern es sollen vielmehr Vermeidungsstrategien und Verbesserungsvorschläge aufgezeigt werden.

Vom Rechnungsprüfer zum Verwaltungsberater des Landes

Der Rechnungshof Baden-Württemberg kann auf 200 Jahre der Rechnungsprüfung im Südwesten Deutschlands zurückblicken. Heute arbeitet er als selbstständige, nur dem Gesetz unterworfenen obersten Landesbehörde und ist weder dem Parlament noch der Regierung zuzuordnen. Dabei haben sich Art und Umfang der Tätigkeit seit den Anfängen der Rechnungsprüfung bis heute grundlegend geändert.

Stand am Anfang hauptsächlich die Prüfung der Rechnungen auf ihre formale und rechnerische Richtigkeit im Vordergrund, kam später die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Staates hinzu. Hiervon ausgehend entwickelte sich dann die Rechnungsprüfung zu einer umfangreichen Kontrolle der öffentlichen Finanzen. Heute tritt die Aufgabe verstärkt hinzu, Regierung und Parlament zu beraten und innovative Veränderungen anzustoßen, um den Einsatz öffentlicher Gelder weiter zu verbessern. Die Veränderung der Tätigkeit der Rechnungsprüfung spiegelt sich auch in der organisatorischen Entwicklung der Kontrollbehörden seit 1800 wider.

Von Karlsruhe aus prüfen und beraten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Rechnungshofs in finanziellen, organisatorischen und personellen Fragen alle Behörden und Einrichtungen im Land, die mit öffentlichen Geldern aus dem Landeshaushalt oder mit Rundfunkgebühren ihre Aufgaben bestreiten.



Der Anwalt des Steuerzahlers

Kurz gesagt, die Karlsruher Kontrollbehörde und die staatlichen Rechnungsprüfungsämter überwachen das gesamte Haushaltsgebaren des Landes. Sie beraten das Land und seine Institutionen wie ein externer Verwaltungsberater mit dem Ziel, dass die öffentlichen Gelder - letztlich die Steuergelder, die die Bürger zahlen - zielgerichtet und auch sparsam eingesetzt werden. Insoweit verstehen sich der Rechnungshof und die Rechnungsprüfungsämter auch als Anwalt des Steuerzahlers.

Der Standort des Rechnungshofs Baden-Württemberg in Karlsruhe

Der Rechnungshof hat nach § 1 Abs. 2 des Rechnungshofgesetzes von 1972 seinen Sitz in Karlsruhe. Mit dem Rechnungshof beherbergt die Stadt Karlsruhe somit die einzige oberste Landesbehörde außerhalb Stuttgarts. Ein Blick zurück auf die Anfänge der Finanzkontrolle im Jahre 1946 zeigt, dass der Sitz des Rechnungshofs Baden-Württemberg beinahe in Stuttgart gewesen wäre. Dies ergibt sich aus Art. 3 des Gesetzes über den Rechnungshof Württemberg-Baden vom 23. Mai 1946, das bis zum Inkrafttreten des Gesetzes über den Rechnungshof Baden-Württemberg am 31. Dezember 1971 maßgebend war. In der ursprünglichen Fassung dieser Vorschrift vom 23. Mai 1946 war als Sitz des Rechnungshofs



Stuttgart mit der Maßgabe festgelegt worden, dass für den Landesbezirk Baden eine Außenabteilung in Karlsruhe errichtet wird. Doch bereits in seiner Sitzung vom 31. Juli 1946 beschloss das Staatsministerium, den Sitz des Rechnungshofs nach Karlsruhe zu legen.

Grund für diesen Sinneswandel dürfte ein Schreiben des damaligen Oberbürgermeisters der Stadt Karlsruhe vom 15. Juli 1946 gewesen sein. Danach nahm Oberbürgermeister Veith das Rechnungshofgesetz zum Anlass, "die Frage der Behandlung des Landesbezirks Baden grundsätzlich aufzuwerfen." Er verwies auf die großen Vorbehalte, die gegen eine Vereinigung von Württemberg und Baden bestehen, und appellierte an das Gebot der Gerechtigkeit und Klugheit, bei der Verteilung von Verwaltungs- und Regie-



ungsstellen beide Landesteile möglichst gleichmäßig zu berücksichtigen. Im Interesse der Einheit und aus Paritätsgründen wäre es möglich und notwendig gewesen, den Rechnungshof nach Karlsruhe zu legen, zumal man Karlsruhe einen Ausgleich versprochen habe.

Wäre es damals nicht aufgrund der Intervention des Karlsruher Oberbürgermeisters zu der Änderung des Gesetzes bezüglich des Sitzes gekommen, wäre nicht auszuschließen, dass der Rechnungshof Baden-Württemberg heute seinen Sitz in Stuttgart hätte.

Das Gebäude in der Stabelstraße 12

Sein Dienstgebäude hat der Rechnungshof in der Stabelstraße 12 in der Karlsruher Weststadt. Damit residiert der Rechnungshof in einem Gebäude, das anfangs des vorigen Jahrhunderts für die Badische Oberrechnungskammer gebaut und seit 1905 Dienstsitz dieser später Badischer Rechnungshof genannten Behörde war.

Das Gebäude ist Teil eines Gebäudekomplexes, in dem drei badische Zentralbehörden, das Generallandesarchiv, die Oberrechnungskammer und der Verwaltungsgerichtshof ihren Sitz hatten. Architekt des 1905 eingeweihten Gebäudes war Friedrich Ratzel. Die Grundpläne stammen von Adolf Hanser. Beide Architekten haben mit ihren Bauwerken das architektonische Erscheinungsbild der Stadt Karlsruhe entscheidend mit geprägt.



Der für rd. 1,4 Mio. Mark zwischen 1902 und 1905 errichtete Gebäudekomplex ist architektonisch von verschiedenen Stilelementen geprägt. Es finden sich an den verschiedenen Gebäuden des auch heute als Behördenzentrum genutzten Komplexes Elemente der Spätrenaissance, des Rokoko sowie auch vereinzelt des Jugendstils. In diesem Behördenzentrum sind neben dem Rechnungshof das [Verwaltungsgericht Karlsruhe](#) und das [Badische Generallandesarchiv](#) untergebracht.

In diesem Behördenzentrum sind neben dem Rechnungshof das [Verwaltungsgericht Karlsruhe](#) und das [Badische Generallandesarchiv](#) untergebracht.