

Zur Bewertung der Prüfungsakten des Rechnungshofes Baden-Württemberg

Von JÜRGEN TREFFEISEN

Die Akten des Rechnungshofes Baden-Württemberg – eine selbständige, nur dem Gesetz unterworfenen obersten Landesbehörde mit Sitz in Karlsruhe – werden im Generallandesarchiv in Karlsruhe verwahrt. Seit 1979 werden Prüfungsakten übernommen, wobei eine Einzelaktenbewertung durch »in die Hand nehmen« lange üblich war. Diese zeitraubende Arbeit band jedoch eine ausgebildete archivische Fachkraft regelmäßig in erheblichem Maße. Immer enger werdende personelle Ressourcen bei wachsenden Aufgaben zwangen daher zu einer Überprüfung des Bewertungsverfahrens.¹

Zudem sollte das Ziel erreicht werden, die Bewertung transparent, also nachvollziehbar zu gestalten.² Infolge fehlender Vergleichsmöglichkeiten mit den anderen Staatsarchiven konnte das Problem der Bewertung der Prüfungsakten des Rechnungshofes nicht mit der gewohnten Effizienz auf der zweimal jährlich tagenden Aktenaussonderungsbesprechung der staatlichen Archivverwaltung Baden-Württemberg diskutiert werden, so daß ein bundesweiter Erfahrungsaustausch mit den Kollegen in den Hauptstaatsarchiven sinnvoll erschien. Die Rückantworten auf eine Anfrage des Verfassers zeigten, daß in einigen Häusern durchdachte Bewertungsmodelle praktiziert werden, daß die meisten

¹ Bei der Erarbeitung des Bewertungsmodells wurde ich von den Archivreferendaren Martin Luchterhandt und Dr. Christoph Schmider sowie vom Praktikanten Graf Degenfeld-Schomburg unterstützt. Gesprächspartner beim Rechnungshof war Ministerialrat Wagner. Das Manuskript wurde beim Rechnungshof von Regierungsdirektor Kempf durchgesehen.

² So müßte meiner Meinung nach der im Thüringer Gesetz über die Sicherung und Nutzung von Archivgut (Der Archivar 45 (1992) Sp. 549–562, hier Sp. 558) § 12 Abs. 3 aufgenommene Grundsatz (*die Bewertungskriterien im Sinne des § 2 Abs. 2 sind in Aussonderungs- und Wertungsrichtlinien zusammenzufassen*) jeder Bewertung zugrunde liegen. Alle Bewertungskriterien und -entscheidungen müssen schriftlich begründet, offengelegt und der Nachwelt erhalten werden. Archivierte Unterlagen können von zukünftigen Forschergenerationen nur dann richtig eingeordnet und damit auch ausgewertet werden, wenn Übernahme- und Kassationsgrundsätze bekannt sind. Dies gilt verstärkt in einer Zeit des Massenschriftguts mit hoher Kassationsrate. Zur Problematik vgl. Robert Kretschmar, *Archivische Bewertung und Öffentlichkeit. Ein Plädoyer für mehr Transparenz bei der Überlieferungsbildung*. In: Konrad Krimm, Herwig John (Hg.), *Archiv und Öffentlichkeit. Aspekte einer Beziehung im Wandel* (Werkhefte der Staatlichen Archivverwaltung Baden-Württemberg A 9) Stuttgart 1997. S. 145–156.

Archive aber bislang noch keine Prüfungsakten übernommen oder eine Bewertung vorgenommen hatten. Dem Wunsch dieser Archive, das Ergebnis der Umfrage und das Karlsruher Modell zu veröffentlichen, soll in erster Linie mit dieser Darstellung Rechnung getragen werden.

Kurzer geschichtlicher Überblick

Die Kontrolle der staatlichen Finanzwirtschaft reicht bis in das ausgehende Mittelalter zurück. Beispielsweise war in Württemberg die Rechenbank, eine Abteilung der 1534 neu errichteten Rentkammer, für die Rechenabhöer zuständig.³ Daneben existierte eine Rechnungsabhöer beim Kirchenrat sowie bei den Ständen. Rechnungsprüfungsbehörden waren in absolutistischen Staaten dann in erster Linie ein Instrument, mit dessen Hilfe der Souverän die Ausgaben und Einnahmen seiner Verwaltungsorgane kontrollierte.⁴ Zeichen der aufgeklärten absolutistischen Staaten war eine objektive und unabhängige Finanzkontrolle, die im wesentlichen schon den Interessen des Staates und seiner Bürger diente. Die gesetzgebenden Körperschaften der konstitutionellen Monarchien strebten eine eigenständige und unabhängige Kontrolle von Regierung und Verwaltung an. Mit der Einführung des parlamentarisch-demokratischen Staates in Deutschland nach 1918 wurden die Kontrollbehörden in vollem Umfang unabhängig von der jeweiligen Regierung und dem Parlament.⁵ Allerdings fanden die Organe der Finanzkontrolle keine Erwähnung in der Weimarer Verfassung, sondern wurden durch die 1922 erlassene Reichshaushaltsordnung geregelt.⁶

³ Siehe hierzu Hans *Knoerzer*, Geschichte des Württembergischen Rechnungshofes. Maschinenschrift o. J. o.O. (ein Exemplar befindet sich in der Bibliothek des Rechnungshofes Baden-Württemberg in Karlsruhe); Otto-Günter *Lonhard*, Hans *Knoerzer*, Rechnungsprüfung in Württemberg. In: Finanzkontrolle in Baden-Württemberg. Beiträge zu Geschichte, Aufgaben und Arbeit der Rechnungsprüfungsbehörden. Hrsg. vom Rechnungshof Baden-Württemberg. Redaktion Otto-Günter *Lonhard* und Ludger *Wagner*. Karlsruhe 1987. S. 23–59.

⁴ Zur Geschichte der Rechnungsprüfung siehe z.B. Klaus *Grupp*, Die Stellung der Rechnungshöfe in der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der historischen Entwicklung der Rechnungsprüfung (Schriften zum Öffentlichen Recht 201). Berlin 1972; Friedrich von *Pfuhlstein*, Der Weg von der preußischen Generalrechnenkammer zum Bundesrechnungshof. In: 250 Jahre Rechnungsprüfung. Zur zweihundertfünfzigjährigen Wiederkehr der Errichtung der Preußischen Generalrechnenkammer. Hrsg. vom Bundesrechnungshof. Frankfurt a. M. 1964. S. 7 f.; Karl *Witrock*, Rechnungsprüfung 1713–1918. Die Anfänge moderner Haushaltskontrolle. In: Deutsche Verfassungsgeschichte. Im Auftrag der Freiherr-von-Stein-Gesellschaft e.V. hrsg. von Kurt G.A. *Jeserich* u.a. Bd. 3: Das Deutsche Reich bis zum Ende der Monarchie. Stuttgart 1984. S. 931–944.

⁵ Siehe *Grupp*, Stellung der Rechnungshöfe, wie Anm. 4, S. 95/96; Reinhold *Borzikowsky*, Finanzkontrolle und Rechnungsprüfungswesen. In: Deutsche Verfassungsgeschichte. Im Auftrag der Freiherr-von-Stein-Gesellschaft e.V. hrsg. von Kurt G.A. *Jeserich* u.a. Bd. 4: Das Reich als Republik und in der Zeit des Nationalsozialismus. Stuttgart 1985. S. 209–218.

Mit Gesetz vom 14. März 1923 richtete man den Badischen Rechnungshof neu ein.⁷ Die wichtigste Neuerung gegenüber der bestehenden badischen Oberrechnungskammer waren seine Unabhängigkeit gegenüber der Regierung sowie die alleinige Unterstellung unter die Gesetze. Obwohl auch die württembergische Verfassung vom 25. September 1919 die Einrichtung eines unabhängigen Rechnungshofes postulierte, wurde dieser erst 1933 installiert.⁸ Im Zuge der Neuorganisation der Rechnungsprüfung für das Reich wurden die beiden Rechnungshöfe schon 1937 wieder aufgelöst. Deren Kompetenzen und Aufgaben gingen auf die Außenstelle Karlsruhe des Reichsrechnungshofes über.

Mit dem Überleitungsgesetz vom 15. Mai 1952 wurde ein vorläufiger Rechnungshof Baden-Württemberg aus den seit 1945 bestehenden regionalen Rechnungshöfen mit Sitz in Karlsruhe sowie mit Außenstellen in Freiburg, Stuttgart und Tübingen eingerichtet.⁹ Am 11. Mai 1953 löste man die Außenstellen in Freiburg und Tübingen auf. Der Landtag verabschiedete am 19. Oktober 1971 das Rechnungshofgesetz als Teil der Haushaltsreformgesetze. Diese traten am 1. Januar 1972 in Kraft. Mit dem Gesetz zur Änderung der Verfassung 1971 wurde der Art. 83 Abs. 2 der Verfassung neu gefaßt, so daß nun die Grundprinzipien des Rechnungshofes Verfassungsrang erhielten:

1. Die Rechnung und die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes werden durch den Rechnungshof geprüft.
2. Die Mitglieder des Rechnungshofes besitzen die gleiche Unabhängigkeit wie die Richter.¹⁰
3. Die Ernennung des Präsidenten und des Vizepräsidenten bedarf der Zustimmung des Landtages.¹¹
4. Der Rechnungshof berichtet jährlich unmittelbar dem Landtag und unterrichtet gleichzeitig die Regierung.

Der Rechnungshof ist eine selbständige, nur dem Gesetz unterworfenen obersten Landesbehörde,¹² deren Mitglieder die richterliche Unabhängig-

⁶ Vgl. Gotthard Brunner, Möglichkeiten und Grenzen der öffentlichen Finanzkontrolle. In: Eckart Schiffer, Helmut Karehnke (Hg.), Verfassung, Verwaltung, Finanzkontrolle. Festschrift für Hans Schäfer zum 65. Geburtstag am 26. Januar 1975. Köln, Berlin, Bonn, München 1975. S. 169–187, hier S. 170.

⁷ Vgl. hierzu Otto Oswald, Zur Geschichte des Badischen Rechnungshofes (1819–1937). Maschinenschrift Karlsruhe 1943 (Generallandesarchiv Karlsruhe 65/11755); Albert Ernst Kirchgäßner, Die Badische Rechnungsprüfungsbehörde. In: Finanzkontrolle in Baden-Württemberg, wie Anm. 3, S. 5–22.

⁸ Lonhard, Knoerzer, wie Anm. 3.

⁹ Siehe hierzu Otto-Günter Lonhard, Der Rechnungshof Baden-Württemberg. In: Finanzkontrolle in Baden-Württemberg, wie Anm. 3, S. 111–143.

¹⁰ Vgl. hierzu Grupp, Stellung der Rechnungshöfe, wie Anm. 4, S. 103–105.

¹¹ Vgl. hierzu Grupp, Stellung der Rechnungshöfe, wie Anm. 4, S. 96–100 und Friedrich Schäfer, Zur Stellung des Präsidenten des Bundesrechnungshofes. In: Schiffer, Karehnke, wie Anm. 6, S. 157/158.

¹² Ein Vergleich der Rechnungshöfe der einzelnen Bundesländer bei Grupp, Stellung der Rechnungshöfe, wie Anm. 4.

keit genießen. Er läßt sich nur schwer in das dreigliedrige Gewaltenteilungsschema (Legislative – Judikative – Exekutive) einordnen und stellt eine Einrichtung besonderer Art dar.¹³ Zum einen besitzt er Selbstständigkeit gegenüber den politischen Gewalten, zum anderen dient er Regierung und Parlament.

Allein schon diese kurzen Ausführungen zur Geschichte der Rechnungsprüfung belegen ihre bedeutende Stellung in einem modernen, demokratischen Staatswesen. Infolge seiner verfassungsrechtlichen Stellung (Grundgesetz Art. 114)¹⁴ sowie aufgrund der über die Presse veröffentlichten Stellungnahmen¹⁵ des Rechnungshofes kommt seinen Unterlagen, zumindest in einer gezielten Auswahl, ein historischer Wert zu.¹⁶ Die Publizität, die Möglichkeit, bestimmte Vorgänge an die Öffentlichkeit zu bringen, ist die einzige Waffe des Rechnungshofes im Konfliktfall mit der Verwaltung.¹⁷ So spektakulär die veröffentlichten Prüfungsergebnisse oft auch anmuten, so ist freilich ein Großteil der Rechnungsprüfung Routine und wenig spektakulär.

Da den Prüfungen, die Beanstandungen zum Ergebnis haben, grundsätzlich besonderer Wert zukommen dürfte, wäre eine nur dem Zufall unterworfenen Auswahl, auch wenn sie für die Dokumentation des Evidenzwertes ausreichen würde, nicht sachgerecht.

Prüfungstätigkeiten des Rechnungshofes

Die Prüfung durch den Rechnungshof erfolgt in der Regel erst nach Ablauf des Rechnungsjahres, für das Rechnung gelegt wird. Dieser Prüfung geht die Vorprüfung durch Vorprüfungsstellen voraus. Allerdings kann der Rechnungshof seit jeher auf die völlige oder teilweise Vorprüfung zeitweise oder dauernd verzichten oder nach seinem Ermessen einschränken oder Rechnungen von den Vorprüfungsstellen abschließend prüfen lassen. In den »Bemerkungen und Denkschrift zur Landeshaushaltsrechnung für Baden-Württemberg für das Rechnungsjahr 1953« wurde in Abgrenzung zu den Vorprüfungsstellen als Hauptaufgabe des Rechnungshofes folgendes festgehalten:¹⁸ *Prüfung, ob der*

¹³ Siehe hierzu *Schäfer*, Stellung des Präsidenten, wie Anm. 11, S. 152.

¹⁴ Friedrich *Klein*, Die institutionelle Verfassungsgarantie der Rechnungsprüfung. In: 250 Jahre Rechnungsprüfung, wie Anm. 4, S. 133 f.

¹⁵ In der Veröffentlichung von schwerwiegenden Mißständen liegt wohl die durchschlagkräftigste Waffe der Rechnungshöfe; vgl. hierzu *Brunner*, Möglichkeiten, wie Anm. 6, S. 175: *So hat beispielsweise die vom Bayerischen Rechnungshof durchgeführte Nachprüfung von Grundstücksverkäufen aus dem staatlichen Grundstockvermögen zu heftigen Reaktionen in der Öffentlichkeit geführt und das Parlament veranlaßt, vorbeugende Maßnahmen für die Zukunft zu treffen.*

¹⁶ Nach dem § 3 Abs. 2 Landesarchivgesetz von Baden-Württemberg werden Unterlagen übernommen, *denen historischer Wert zukommt.*

¹⁷ *Brunner*, Möglichkeiten, wie Anm. 6, S. 178/179.

¹⁸ Siehe zum folgenden Bemerkungen und Denkschrift zur Landeshaushaltsrechnung für Baden-Württemberg für das Rechnungsjahr 1953, S. 40 und 1955, S. 37.

*Haushalt eingehalten und ob die Haushaltswirtschaft nach den Gesetzen, Vorschriften und Verwaltungsgrundsätzen und nach dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geführt worden ist.*¹⁹

Der Rechnungshof vermag bei seinen jährlichen Prüfungen nie umfassend oder gar lückenlos zu prüfen, sondern muß sich stets bestimmte, wechselnde Prüfungsschwerpunkte setzen.²⁰ In den 1970er und 1980er Jahren wählte der Rechnungshof Baden-Württemberg als besondere Schwerpunkte die Bereiche *Förder- und Hochbaumaßnahmen, Organisation und Wirtschaftlichkeit*,²¹ *Personalausgaben sowie Universitäten und wissenschaftliche Einrichtungen*.²² Verstärkt finden in jüngster Zeit auch Maßnahmen-, Querschnitts- und Systemprüfungen statt.

Neben seiner regulären Prüfungstätigkeit wird der Rechnungshof auch beratend und gutachterlich für Landtag, Landesregierung und die einzelnen Ministerien tätig. Nach § 88 Abs. 2 der Landeshaushaltsordnung vom 19. Oktober 1971 kann der Rechnungshof aufgrund von Prüfungserfahrungen beraten.²³ 1977 bis 1985 wurden auf dieser Grundlage Beratungen in folgenden Bereichen durchgeführt: Lehrtätigkeit an Universitäten, Kosten eines Studienplatzes, Studium generale an den baden-württembergischen Universitäten, Strukturprobleme kleiner Studienfächer, Lehrbeteiligung und personelle Ausbildungskapazitäten des akademischen Mittelbaus an den Universitäten, Neuordnung des Dienstreiseverkehrs, Aufgabenverteilung zwischen Vermessungsbehörden und öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren (Öbv) bei Katasterfortfüh-

¹⁹ Zur Bedeutung der Wirtschaftlichkeitsprüfung siehe Adolf *Hüttl*, Das Wirtschaftlichkeitsprinzip in der öffentlichen Verwaltung. In: 250 Jahre Rechnungsprüfung, wie Anm. 4, S. 205–211; Heinz *Haller*, Einige Überlegungen zur aktuellen und künftigen Bedeutung der Wirtschaftlichkeitsprüfung. In: *Schiffer, Karehnke*, wie Anm. 6, S. 259–273.

²⁰ Siehe hierzu auch *Brunner*, Möglichkeiten, wie Anm. 6, S. 171 und Ludger *Wagner*, Veröffentlichte Prüfungsergebnisse. In: Finanzkontrolle in Baden-Württemberg, wie Anm. 3, S. 257–281.

²¹ Die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes durch den Bundesrechnungshof wurde durch eine Neufassung von Art. 114 Abs. 2 Grundgesetz formuliert; siehe Bemerkungen und Denkschrift zur Landeshaushaltsrechnung von Baden-Württemberg für das Rechnungsjahr 1967, S. 6.

²² Die große Bedeutung des Bildungs- und Wissenschaftsbereichs im Rahmen des Gesamthaushalts führte hier bundesweit zu einer erhöhten Prüfungstätigkeit; vgl. *Brunner*, Möglichkeiten, wie Anm. 6, S. 172 f.

²³ Landeshaushaltsordnung (LHO) für Baden-Württemberg vom 19. Oktober 1971, Gesetzblatt (GBL.) Baden-Württemberg 1971, S. 428 f., hier S. 442: *Der Rechnungshof kann aufgrund von Prüfungserfahrungen den Landtag, die Landesregierung und einzelne Ministerien beraten. Soweit der Rechnungshof den Landtag berät, unterrichtet er gleichzeitig die Landesregierung*; vgl. *Grupp*, Stellung der Rechnungshöfe, wie Anm. 4, S. 121 f. und *Schäfer*, Stellung des Präsidenten, wie Anm. 11, S. 154 f.; *Brunner*, Möglichkeiten, wie Anm. 6, S. 171, 177/178; Helmut *Karehnke*, Der Rechnungshof als Teil der öffentlichen Kontrolle. In: *Schiffer, Karehnke*, wie Anm. 6, S. 233–257, hier S. 236.

rungsvermessungen und Grenzfeststellungen. 1991 erfolgten beratende Äußerungen zum Notariatswesen in Baden-Württemberg, zur Zeppelin-Stiftung Friedrichshafen, zum Energiesparen und Umweltschutz bei Neubauten und beim Betrieb von landeseigenen Gebäuden.

1975 äußerte sich der Rechnungshof auf Ersuchen des Landtages bzw. der Landesregierung gutachterlich zu Fragen, die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes von Bedeutung waren.²⁴ Damals wurde das Problem der Wirtschaftlichkeit einer landeseinheitlichen Verwaltung der staatlichen Fischereirechte durch die Finanzverwaltung erörtert.

Ein wichtiges Instrument sind die sogenannten Maßnahmenprüfungen gemäß § 89 Abs.1 Nr. 2 der Landeshaushaltsordnung.²⁵ Diese Prüfung von Maßnahmen, die sich finanziell auswirken können, kann unwirtschaftliche Ausgaben bereits im Planungsstadium verhindern. Bei Bauvorhaben greift die Maßnahmenprüfung wohl am stärksten. Auch bei der kostenaufwendigen Einführung von EDV-Systemen ist eine begleitende Finanzkontrolle vielfach angebracht.²⁶ Des weiteren ist der Rechnungshof nach § 99 der Landeshaushaltsordnung befugt, jederzeit Landtag und Landesregierung über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung zu unterrichten.²⁷ Im Rahmen eines solchen Sonderberichts hat er 1989 den Landtag und der Landesregierung das Ergebnis der Prüfung des Landesverwaltungsnetzes und weitere Aspekte des Landessystemkonzepts mitgeteilt. *Die Dienstleistungen der Finanzkontrollbehörde sind also gespalten in solche für den Vollzug der Maßnahme selbst und solche für deren nachträgliche politische Bewertung.*²⁸ Es lassen sich also die Aufgaben der Finanzkontrolle in drei Bereiche auffächern:²⁹ nachträgliche Kontrolle – Beratung – Maßnahmenprüfung.

Der Rechnungshof prüft aber nicht nur staatliche Behörden, sondern auch Stellen außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung.³⁰ Hierzu

²⁴ LHO, wie Anm. 23, GBl. 1971, S. 442, § 88 Abs. 3 *Der Rechnungshof hat sich auf Ersuchen des Landtages oder der Landesregierung gutachterlich über Fragen zu äußern, die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes von Bedeutung sind*; siehe hierzu auch Schäfer, Stellung des Präsidenten, wie Anm. 11, S. 154 f.

²⁵ LHO, wie Anm. 23, GBl. 1971, S. 442; siehe auch Brunner, Möglichkeiten, wie Anm. 6, S.170/171, 175.

²⁶ Brunner, Möglichkeiten, wie Anm. 6, S. 175–177.

²⁷ LHO, wie Anm. 23, GBl. 1971, S.444, § 99: *Über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung kann der Rechnungshof den Landtag und die Landesregierung jederzeit unterrichten. Der Landtag kann vom Rechnungshof die Unterrichtung über solche Angelegenheiten verlangen. Berichtet der Rechnungshof dem Landtag, so unterrichtet er gleichzeitig die Landesregierung*

²⁸ So Schäfer, Stellung des Präsidenten, wie Anm. 11, S. 155/156.

²⁹ Hierzu Brunner, Möglichkeiten, wie Anm. 6, S. 171.

³⁰ Vgl. Friedrich Beckensträter, Die Prüfung der Betätigung des Bundes als Gesellschafter. In: 250 Jahre Rechnungsprüfung, wie Anm. 4, S. 223–243; Werner Weber, Zu Fragen der Rechnungsprüfung juristischer Personen des öffentlichen Rechts. In: Schiffer, Karehnke, wie Anm. 6, S. 275–287; Grupp, Stellung der Rechnungshöfe, wie Anm. 4, S. 113.

zählen in erster Linie juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der Unternehmen in dieser Rechtsform, an denen das Land mehrheitlich beteiligt ist, sowie gegebenenfalls auch juristische Personen des Privatrechts, die vom Land bzw. einer von ihm bestellten Person verwaltet werden oder von ihm gesetzlich festgelegte Zuschüsse erhalten oder für die aufgrund eines Gesetzes eine Garantieverpflichtung besteht. Darüber hinaus unterliegen der Prüfung auch sonstige Dritte, die vom Land finanzielle Zuwendungen erhalten oder Mittel für es verwalten. Grundlegend für diese Prüfungsbefugnisse ist Art. 114 Abs. 2 des Grundgesetzes sowie § 83 Abs. 2 Satz 1 der Landesverfassung ausgeführt durch § 88, 91, 104, 111 und 112 der Landeshaushaltsordnung. Hier wird die Verpflichtung zur Kontrolle der gesamten Wirtschaftsführung des Landes formuliert.³¹ Dabei wird die bestimmungsgemäße Verwendung und Verwaltung der zur Verfügung gestellten Mittel geprüft.

Grundsätzlich läßt sich die Prüfungstätigkeit in drei Kategorien einteilen: Rechnungs-, Verwaltungs- und Verfassungskontrolle.³² Im Rahmen der *Rechnungskontrolle* werden Belege auf ihre rechnerische Richtigkeit und auf Übereinstimmung der Beträge mit den sonstigen Unterlagen (z.B. mit den Kassen- und Rechnungsbüchern) sowie auf die Einhaltung der für die Kassen- und Rechnungsführung bestehenden Vorschriften überprüft. Die Prüfung der Geschäftsvorfälle auf ihre sachliche Richtigkeit obliegt der *Verwaltungskontrolle*. Es wird festgestellt, ob die geltenden Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften beachtet wurden. Zu diesem Bereich gehören auch die im Laufe der letzten Jahr-

³¹ LHO, wie Anm. 23, GBl. 1971, S. 442, § 88 (1): *Die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe wird vom Rechnungshof geprüft. Ebenda S. 443, § 91 (1): Der Rechnungshof ist berechtigt, bei Stellen außerhalb der Landesverwaltung zu prüfen, wenn sie 1. Teile des Landeshaushaltsplanes ausführen oder vom Land Ersatz von Aufwendungen erhalten, 2. Landesmittel oder Vermögensgegenstände des Landes verwalten, 3. vom Land Zuwendungen erhalten oder 4. auf Grund eines Gesetzes Umlagen oder ähnliche Geldleistungen an das Land abzuführen haben. Ebenda S. 445, § 92 (1): Der Rechnungshof prüft die Betätigung des Landes bei Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen das Land unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, unter Beachtung kaufmännischer Grundsätze. Ebenda S. 445, § 104 (1): Der Rechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung der juristischen Personen des privaten Rechts, wenn 1. sie auf Grund eines Gesetzes vom Land Zuschüsse erhalten oder eine Garantieverpflichtung des Landes gesetzlich begründet ist oder 2. sie vom Land oder von einer vom Land bestellten Person allein oder überwiegend verwaltet werden oder 3. mit dem Rechnungshof eine Prüfung durch ihn vereinbart ist oder 4. sie nicht-Unternehmen sind und in ihrer Satzung mit Zustimmung des Rechnungshofes eine Prüfung durch ihn vorgesehen ist. (2) Absatz 1 ist auf die vom Land oder von anderen Stellen für das Land verwalteten Treuhandvermögen anzuwenden. (3) Steht dem Land vom Gewinn eines Unternehmens, an dem es nicht beteiligt ist, mehr als der vierte Teil zu, so prüft der Rechnungshof den Abschluß und die Geschäftsführung daraufhin, ob die Interessen des Landes nach den bestehenden Bestimmungen gewahrt worden sind.*

³² Siehe Haller, Überlegungen, wie Anm. 19; Grupp, Stellung der Rechnungshöfe, wie Anm. 4, S. 83 f. und S. 117 f.

zehnte immer wichtiger werdenden Prüfungen der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Finanzgebarens.³³ Es erfolgt also eine Kontrolle unter der Frage, ob der zu erfüllende Verwaltungszweck durch andere adäquate Maßnahmen besser oder kostengünstiger hätte erreicht werden können. Hier finden sich in der Regel die öffentlichkeitswirksamen Prüfungsbeanstandungen. Die *Verfassungskontrolle* überprüft die Rechnung auf ihre Übereinstimmung mit dem Haushaltsgesetz und dessen Anlagen (Haushaltsplan). Es wird kontrolliert, ob die im Haushaltsplan festgesetzten Mittel ihrer vorgesehenen Bestimmung entsprechend verwendet und die zur Verfügung gestellten Beträge nicht überschritten wurden. Sinn und Zweck der Rechnungsprüfung haben sich im Laufe der Geschichte der Bundesrepublik weiterentwickelt von der reinen Aufdeckung einzelner Rechtswidrigkeiten oder Unzweckmäßigkeiten zur Gewinnung von Informationen über Fehler in der laufenden Entwicklung.³⁴ Die Ergebnisse des Rechnungshofes sollen zukünftige Planungen der Verwaltung erleichtern und Mißstände rechtzeitig erkennen. Berücksichtigt man noch den Bereich der Beratung und gutachterlichen Tätigkeit, so ist in Verwaltungs-, Beratungs- und Kontrolltätigkeit zu unterscheiden.³⁵

Aufgabenteilung und Schriftgut im Rahmen der Prüfungstätigkeit

Aufgaben und Schriftgut der Vorprüfungsstellen

Zur Entlastung des Rechnungshofes sind Vorprüfungsstellen eingerichtet, deren Aufgaben und Tätigkeit 1955 durch die »Verordnung der Landesregierung betreffend Vorprüfungsordnung für die Verwaltung des Landes Baden-Württemberg (VPO-Baden-Württemberg)« geregelt wurden.³⁶ Demzufolge installierte man Vorprüfungsstellen bei den Ministerien mit der Ausnahme des Justizministeriums, bei den Regierungspräsidien (einschließlich Oberschulämtern), den Oberlandesgerichten, den Bezirksrevisoren bei den Land- und Amtsgerichten und bei den Oberfinanzdirektionen.³⁷ Die Vorprüfungsstelle prüft die Rechnungen vor, die der Rechnungshof abschließend prüft, und prüft diejenigen Rech-

³³ Vgl. auch *Haller*, Überlegungen, wie Anm. 19; *Grupp*, Stellung der Rechnungshöfe, wie Anm. 4, S. 117 und S. 155 f.

³⁴ Siehe hierzu *Schäfer*, Stellung des Präsidenten, wie Anm. 11, S. 153.

³⁵ So nach *Karehnke*, Rechnungshof, wie Anm. 23, S. 236/237.

³⁶ GBl. 1955, S. 13–35; siehe auch Bemerkungen und Denkschrift zur Landeshaushaltsrechnung für Baden-Württemberg für das Rechnungsjahr 1952, S. 35; *Grupp*, Stellung der Rechnungshöfe, wie Anm. 4, S. 118.

³⁷ Verordnung der Landesregierung betreffend Vorprüfungsordnung für die Verwaltung des Landes Baden-Württemberg (VPO Baden-Württemberg) vom 17. Januar 1955, GBl. 1955, S.13–35 § 2.

nungen abschließend, deren Prüfung der Rechnungshof der Verwaltungsbehörde überläßt.³⁸ Die Vorprüfung hat also im wesentlichen die Prüfung durch den Rechnungshof vorzubereiten und zu entlasten. Allerdings dürfen die Vorprüfungsstellen in Baden-Württemberg nicht die Maßnahmen prüfen, die sich finanziell auswirken können.³⁹

In der Praxis ist die Arbeit der Vorprüfungsstellen – die bis 1995 keine Außenabteilungen des Rechnungshofs waren, sondern der Verwaltung zugehörten, die der Prüfung durch den Rechnungshof untersteht⁴⁰ – infolge Personalmangels oft stark behindert, worauf der Rechnungshof 1970 hinwies.⁴¹ Zur effektiveren Gestaltung der Arbeiten nahmen die Vorprüfungsstellen ab 1957 allgemein laufende Belegprüfungen vor.⁴² Hierbei wurden die Rechnungsbelege schon während des Rechnungsjahres, also vor dem Jahresabschluß, in kurzen Zeitabständen vorgeprüft. Die Vorprüfung beschränkte sich nicht nur auf die Feststellung von Fehlern und Mängel in förmlicher und rechnerischer Beziehung, sondern erstreckte sich auch darauf, ob bei der Erhebung von Einnahmen, der Leistung von Ausgaben und bei der Verwaltung von Vermögensgegenständen nach den bestehenden gesetzlichen Vorschriften und Verwaltungsbestimmungen verfahren worden war.⁴³ Die Rechnungen wurden also förmlich (z.B. ordnungsmäßig belegt), rechnerisch (Nachrechnung der Berechnung) und sachlich (Beachtung der Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften usw.) geprüft.⁴⁴ Die Vorprüfungsniederschrift wird der geprüften Stelle zur Beantwortung übersandt.⁴⁵ Nach deren Wiedereingang hat die Vorprüfungsstelle zu den Antworten der Behörde Stellung zu nehmen. Weitere Rückfragen erfolgen schriftlich oder mündlich, wobei mündliche Erörterungen aktenkundig zu machen sind.

Für die Bewertung der Vorprüfungsakten bis 1989 ist folgender Passus von Bedeutung: *Der Schriftenwechsel gehört zum Prüfungsstoff des Rechnungshofes.*⁴⁶ In den Rechnungshofakten finden sich also die Vorprüfungsniederschriften und die Beanstandungsschreiben wieder. Dies wird im § 26 der Verordnung konkretisiert: *Nach Abschluß der Vorprüfung jeder Rechnung hat die Vorprüfungsstelle dem Rechnungshof einen Vorlagebericht einzureichen, dem u.a. die Rechnungsnachweisung, die Vorprüfungsniederschriften und die Beanstandungsschreiben beizufügen sind.*⁴⁷

³⁸ Ebenda § 3.

³⁹ Siehe *Grupp*, Stellung der Rechnungshöfe, wie Anm. 4, S. 118.

⁴⁰ Ebenda S. 136.

⁴¹ Die Bemerkungen und Denkschrift zur Landeshaushaltsrechnung von Baden-Württemberg für das Rechnungsjahr 1968 widmet der Rechnungsvorprüfung einen eigenen Abschnitt (S. 38–40).

⁴² Siehe Bemerkungen und Denkschrift zur Landeshaushaltsrechnung für Baden-Württemberg für das Rechnungsjahr 1955, S. 37 und 1956, S. 3.

⁴³ Vorprüfungsordnung 1955, wie Anm. 37, § 12.

⁴⁴ Ebenda §§ 16–19.

⁴⁵ Ebenda § 21, Abs. 1.

⁴⁶ Ebenda § 21, Abs. 3.

Mit der »Bekanntmachung der Neufassung der Verordnung der Landesregierung über die Vorprüfung (Vorprüfungsordnung – VPO BW)« vom 11. Dezember 1989 traten Veränderungen in den Aufgaben der Vorprüfungen ein.⁴⁸ Die Vorprüfung hat weiterhin den Zweck, die Prüfung der Rechnung sowie der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes durch den Rechnungshof vorzubereiten und nach seinen fachlichen Weisungen zu ergänzen.⁴⁹ Allerdings trat eine Schwerpunktverschiebung ein. Wurde bislang förmlich, rechnerisch und sachlich geprüft, so hat letzterer Gesichtspunkt nun deutlich Priorität erlangt. Die Vorprüfung besteht demzufolge nun aus der sachlichen, rechnerischen und förmlichen Prüfung.⁵⁰ Waren bislang die Rechnungen prinzipiell vollständig zu prüfen, so wird nun ausdrücklich auch die Vorprüfung auf Stichproben beschränkt.⁵¹ Zu den bislang bestehenden Vorprüfungsstellen richtete man weitere beim Landesamt für Besoldung und Versorgung sowie beim Landesversorgungsamt ein.⁵² Die bislang praktizierte Aktenführung wurde praktisch unverändert beibehalten.⁵³ Auch nach

⁴⁷ Der Vorlagebericht der Vorprüfungsstelle an den Rechnungshof muß folgendes enthalten (§ 26 Abs. 1 und 2): a) die Angabe, ob die Rechnung ganz oder zum Teil und ggf. welche Teile oder Abschnitte vorgeprüft sind; b) die Angabe, daß die in der beiliegenden Rechnungsnachweisung aufgeführten Beträge in Einnahme und Ausgabe mit denjenigen übereinstimmen, die in den Rechnungslegungsbüchern oder der Kas senrechnung in Einnahme und Ausgabe nachgewiesen sind; c) die Angabe, daß Abweichungen vom Haushaltsplan und seinen Unterlagen nicht vorgekommen sind; d) alle Beanstandungen von grundsätzlicher oder sonst erheblicher Bedeutung; e) Beanstandungen, zu denen die Ermittlungen oder ein Verfahren nach § 25 noch nicht abgeschlossen sind. Der Schriftwechsel ist beizufügen oder nachzureichen; f) diejenigen Fälle, in denen die Vorprüfungsstelle im Hinblick auf die Schwierigkeiten oder Bedeutung einer Einzelfrage von einer Stellungnahme absieht; g) einen Hinweis, ob und welche Fehlbestände an öffentlichem Vermögen bekannt geworden sind... (2) Dem Vorlagebericht sind beizufügen: a) die Rechnungsnachweisung mit Anlagen, b) die Vorprüfungsniederschrift und die Beanstandungsschreiben, c) die Nachweisung der Buchungen an unrichtiger Stelle, d) die Nachweisung der Buchungen im falschen Rechnungsjahr, e) das Verzeichnis über Abstandnahme von Einziehungen und Auszahlungen, f) das Verzeichnis der geldlichen Ergebnisse.

⁴⁸ GBl. 1990, S. 47–53.

⁴⁹ Ebenda § 1 Abs. 1.

⁵⁰ Ebenda § 9 und § 1 Abs. 3: Die Vorprüfung erstreckt sich darauf, ob die Landeshaushaltsordnung, das Haushaltsgesetz und der Haushaltsplan sowie die sonstigen für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze eingehalten worden sind. Hierbei ist insbesondere zu prüfen, ob die Einnahmen und Ausgaben begründet und belegt sind, ob ordnungsgemäß Rechnung gelegt worden ist und ob wirtschaftlich und sparsam verfahren wird.

⁵¹ Ebenda § 2 Abs. 1.

⁵² Ebenda § 2 Abs. 1; beim Landesversorgungsamt bestand schon 1968 eine Vorprüfungsstelle; siehe Bemerkungen und Denkschrift zur Landeshaushaltsrechnung von Baden-Württemberg für das Rechnungsjahr 1968, S. 38.

⁵³ Vorprüfungsordnung 1990, wie Anm. 48, § 14: Die Vorprüfungsakten sind zweckmäßig und übersichtlich gegliedert und soweit wie möglich nach Haushaltsjahren getrennt zu führen. Für allgemeine Angelegenheiten, technische Angelegenheiten sowie für Schwerpunkt- und Querschnittsprüfungen sind gesonderte Akten zu führen.

der neuen Verordnung übersendet die Vorprüfungsstelle dem Rechnungshof zu jeder vorgeprüften Rechnung einen Bericht, der folgendes enthalten muß:

1. *Angaben über Art und Umfang der Vorprüfung ... ;*
2. *Angaben, ob für das betreffende Haushaltsjahr die in der Rechnungsnachweisung aufgeführten Beträge mit denjenigen übereinstimmen, die in den Rechnungslegungsbüchern nachgewiesen wurden, und ob die Buchungen in den Rechnungslegungsbüchern ordnungsgemäß belegt sind;*
3. *Angaben, welche Abweichungen vom Haushaltsgesetz und vom Haushaltsplan festgestellt wurden.*

Darüber hinaus ist von seiten der Vorprüfungsstelle gegenüber dem Rechnungshof auf folgendes besonders hinzuweisen:

1. *Vorprüfungsergebnisse von grundsätzlicher oder sonstiger Bedeutung;*
2. *Zweifelsfragen oder Meinungsverschiedenheiten zwischen der Vorprüfungsstelle und der für die Beantwortung der Vorprüfungsniederschrift zuständigen Stelle;*
3. *Beanstandungen, bei denen die Ermittlungen noch nicht abgeschlossen sind oder über die noch nicht entschieden ist;*
4. *Fehlbestände an öffentlichem Vermögen, die bei der Vorprüfung bekannt geworden sind.*

Vorprüfungsniederschrift und Beanstandungsschreiben sind seit 1989 nicht mehr grundsätzlich dem Bericht an den Rechnungshof beizufügen, sondern nur noch vom Rechnungshof erbetene Anlagen und Unterlagen.

Auch nach der Änderung der Verordnung über die Vorprüfung sind die bei den Vorprüfungsstellen verbliebenen Akten von geringer historischer Bedeutung und können zur Kassation freigegeben werden.

Aufbau und Struktur der Prüfungsakten

Prüfungsakten werden jeweils zum gesamten Haushaltskapitel der geprüften Stelle angelegt. Falls diese auch aus anderen Haushaltskapiteln Mittel bezieht, so wird gegebenenfalls eine weitere Akte angelegt. Diese beginnt in der Regel mit dem Prüfungsbericht der Vorprüfungsstelle, in dem die Ergebnisse der Vorprüfung mitgeteilt werden. Falls der Rechnungshof ohne Einschaltung der Vorprüfungsstelle prüft, fehlt dieser natürlich und die Akte beginnt mit dem Prüfungsbericht des Rechnungshofes. Werden keine oder nur geringe Mängel gefunden, so ist die Akte schnell geschlossen.

Bei festgestellten Mängeln sendet der Rechnungshof den Prüfungsbericht, gegebenenfalls über die übergeordnete Instanz (z.B. das Regierungspräsidium), an die geprüfte Stelle zur Stellungnahme. Bei schwerwiegenden Mängeln oder abweichender Meinung der betroffenen Be-

hörde kann sich ein umfangreicher Schriftwechsel unter Einschaltung des zuständigen Ministeriums ergeben. Neben umfassenden Stellungnahmen aller Beteiligten (z.B. des Rechnungshofes, Ministeriums, Regierungspräsidiums, der geprüften Behörde) finden sich nun in den Rechnungshofakten auch Aktennotizen über Besprechungen mit den genannten Beteiligten, gegebenenfalls weitere Stellungnahmen und Gutachten. Die Verhandlungen über das Prüfungsergebnis können sich unter Umständen über mehrere Jahre hinziehen. Bei allen an der Diskussion beteiligten Stellen entsteht daher eine mehr oder weniger identische Überlieferung. Ob allerdings in den Akten der betroffenen bzw. beteiligten Behörden wesentlich mehr und vor allem weiterführendes Schriftgut, z.B. behördeninterne Aktennotizen, enthalten sind, muß nach den Erfahrungen der baden-württembergischen Staatsarchive bezweifelt werden.

Für zahlreiche Stiftungen, die von staatlicher Seite bezuschußt werden, können die Prüfungsakten eine aussagekräftige Ersatzüberlieferung darstellen. Beispielsweise wurde von 1955 bis 1962 die Stiftung »Fürsorge der Deutschen in der Schweiz« geprüft. Obwohl der Rechnungshof keine schwerwiegenden Mängel feststellte, enthält die Prüfungsakte einen Aktenvermerk des Rechnungshofes von 1955, der Aufschluß über die Ziele sowie die rechtlichen Grundlagen der Stiftung bietet.

Es kann auch sein, daß der Bundesrechnungshof anstelle des Rechnungshofes Baden-Württemberg prüft.⁵⁴ In der Abgabeliste des Rechnungshofes Baden-Württemberg von 1979 ist unter der Signatur 342 der Aktentitel »Bundesjugendplan Südbaden« zu finden. Die Laufzeit der Akte beträgt 1959 bis 1964. Prüfungsgegenstand waren Bundeszuschüsse zur Förderung von Jugendwohnheimen. Hier wurden zahlreiche Projekte im Bereich Südbaden vom Bundesrechnungshof geprüft, beispielsweise das Jugendwohnheim für Kindergärtnerinnen und Kinderpflegerinnen des Evangelischen Diakonissenhauses Nonnenweier bei Lahr. Aus der Provenienz »Regierungspräsidium Freiburg« sind Kopien der Korrespondenzen zwischen Hochbauamt Offenburg, Regierungspräsidium und Architektenbüro erhalten. Weitere geprüfte Objekte waren Zuschüsse für die Erstellung eines Mädchenwohnheimes der Arbeiterwohlfahrt und für ein Studentenwohnheim in Freiburg i. Br. Die Akte enthält in Form von Ablichtungen den Schriftwechsel des Bundesrechnungshofes mit einzelnen Stellen wie z.B. dem Bundesministerium für Familien- und Jugendfragen. Da die Originalakte beim Bundesrechnungshof geführt wurde, wäre sie gegebenenfalls beim Bundesarchiv aufzubewahren.

⁵⁴ Zum Verhältnis der Rechnungshöfe untereinander und zum Bundesrechnungshof siehe Josef *Hausner*, Zusammenarbeit der obersten Finanzkontrollbehörden des Bundes und der Länder. In: 250 Jahre Rechnungsprüfung, wie Anm. 4, S. 183-189; *Grupp*, Stellung der Rechnungshöfe, wie Anm. 4, S. 131 f.

Bemerkungen – Denkschrift

Grundsätzlich werden die Prüfungsergebnisse unter Ausschluß der Öffentlichkeit zunächst verwaltungsintern mit den betroffenen Stellen erörtert.⁵⁵ Nach § 83 Abs. 2 der Landesverfassung ist der Rechnungshof verpflichtet, dem Landtag über die Prüfung der Rechnung und über die Prüfung der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes jährlich unmittelbar zu berichten.⁵⁶ Hierzu werden die Prüfungsergebnisse für den Landtag in sogenannten Bemerkungen zusammengefaßt. Sie bilden die Grundlagen für die Entlastung der Landesregierung durch den Landtag sowie zur nachträglichen Genehmigung über- und außerplanmäßiger Ausgaben. Diese heute als Denkschrift bezeichnete Druckschrift ist kein vollständiger Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes,⁵⁷ sondern faßt nur besonders relevante, für die Entlastung der Landesregierung bedeutende Prüfungsergebnisse zusammen. Die Entwürfe zu den Beiträgen werden vor der abschließenden Entscheidung im Senat des Rechnungshofes den zuständigen Ministerien zugeleitet.⁵⁸ Nur die Prüfungsergebnisse, die der Rechnungshof dem Landtag in der jährlichen Denkschrift oder in Sonderberichten mitteilt, werden auch der Presse zugänglich gemacht.

Nach dem 2. Weltkrieg erfolgte der erste »Bericht des Rechnungshofs Württemberg-Baden über die Haushaltsrechnung für 1946 und 1947«, noch auf der Grundlage von § 107 der Reichshaushaltsordnung (RHO). Der Bericht gliederte sich in zwei Teile: 1. Bemerkungen zu den Haushaltsrechnungen; 2. Denkschrift zu den Haushaltsrechnungen. Die Bemerkungen enthalten die jedes Jahr gleichartig wiederkehrenden, meist

⁵⁵ LHO, GBl. 1971, S. 444, § 96 Abs. 1: *Der Rechnungshof teilt das Prüfungsergebnis den zuständigen Stellen zur Äußerung innerhalb einer von ihm zu bestimmenden Frist mit. Von einer Mitteilung kann er absehen, wenn es sich um unerhebliche Mängel handelt oder Weiterungen oder Kosten zu erwarten sind, die nicht in angemessenem Verhältnis zu der Bedeutung der Angelegenheit steht. Der Rechnungshof kann das Prüfungsergebnis auch anderen Stellen mitteilen, soweit er dies aus besonderen Gründen für erforderlich hält*; siehe auch Grupp, Stellung der Rechnungshöfe, wie Anm. 4, S. 120/121, 126 f.; zu den Bemerkungen und der Denkschrift siehe auch Karl Dreßler, Stellung und Aufgabe des Bundesrechnungshofes. In: 250 Jahre Rechnungsprüfung, wie Anm. 4, S. 157–182, hier S. 173 f.

⁵⁶ LHO, GBl. 1971, S. 444, § 97 Abs. 1: *Der Rechnungshof faßt das Ergebnis seiner Prüfung, soweit es für die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung sein kann, jährlich für den Landtag in Bemerkungen zusammen, die er dem Landtag und der Landesregierung zuleitet*; vgl. hierzu auch Friedrich Schäfer, Zur Stellung des Präsidenten des Bundesrechnungshofs. In: Schiffer, Karehnke, wie Anm. 6, S. 147–167, hier S. 150/151.

⁵⁷ In der Diskussion um die Bewertung der Prüfungsakten des Rechnungshofes wurde von einigen Archivaren die Meinung vertreten, daß die Überlieferung der Denkschriften ausreichen würde, eine zusätzliche Archivierung der Prüfungsakten daher nicht notwendig sei. Daher ist an dieser Stelle auch ausführlich auf die Druckschriften einzugehen, die kein originäres Archivgut darstellen.

⁵⁸ Siehe Denkschrift zu 1971, S. 3 und 1972, S. 3.

zahlenmäßig und in Listen- und Tabellenform zu treffenden Feststellungen.⁵⁹ In erster Linie finden sich hier Angaben über die Richtigkeit der Landeshaushaltsrechnung und über die ordnungsmäßige Belegung der Einnahmen und Ausgaben, ebenso die Sammelbemerkungen über Buchungen an unrichtiger Stelle und im falschen Rechnungsjahr sowie Vorbehalte. Die Bemerkungen beschränken sich also überwiegend auf Darlegung formaler, haushaltsrechtlicher und haushaltswirtschaftlicher Art.

In der Denkschrift hingegen wurden die hauptsächlichsten Ergebnisse der Prüfung dargelegt. Nach einer »Einleitung« folgt ein kurzer »Allgemeiner Teil«, der den »Ablauf der Prüfung« und die »Haushaltsrechnungen der Landesbezirke Württemberg und Baden« erörtert. Vor der Darstellung der Einzelergebnisse werden Prüfungsergebnisse allgemeiner Art angeführt. Auch gravierende Verstöße gegen gesetzliche oder aufgrund gesetzlicher Ermächtigung ergangener Bestimmungen, insbesondere gegen haushaltsrechtliche Vorschriften, werden hier angemahnt. Die Darstellung der Einzelergebnisse ist nach den obersten Landesbehörden und deren nachgeordneten Dienststellen gegliedert. Für die Rechnungsjahre 1946/47 waren dies: Ministerium für politische Befreiung, Innere Verwaltung, Bauwesen, Verwaltung für Kultus und Unterricht, Finanzverwaltung, Wirtschaftsverwaltung, Arbeitsverwaltung, Verkehrsverwaltung, Allgemeine Finanzverwaltung sowie Rechnung über Vermögen und Schulden.

Für das Rechnungsjahr 1948 unterschied sich die Gliederung der *besonderen Prüfungsergebnisse bei den einzelnen Verwaltungen* im Zuge von Kompetenzveränderungen der einzelnen obersten Landesbehörden geringfügig. Auch in den folgenden Jahren schlugen sich Kompetenzverschiebungen sowie Neu- und Umbildung einzelner Ministerien in der Denkschrift nieder. Das Prinzip der Gliederung nach den einzelnen Ministerien blieb jedoch bis heute gültig. Dem Bericht für das Jahr 1948 wurde eine »Beilage zur Denkschrift« beigelegt. Hier wurden erstmals Prüfungen im Bereich Organisation und Wirtschaftlichkeit vorgestellt. Anlässlich der normalen örtlichen Prüfung beim Württembergischen und Badischen Staatstheater suchte der Rechnungshof nach Einsparmöglichkeiten. Prüfungen im Bereich der Organisation und Wirtschaftlichkeit wurden bis heute kontinuierlich ausgebaut und bilden, wie ausführlich dargelegt, eine der wichtigsten Aufgaben des Rechnungshofes.

Dem Bericht zum Rechnungsjahr 1949 ist ein »Bericht über die Prüfung von Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit« angefügt. Allerdings fehlte ein derartiger Prüfungsbericht in den zwei vorangegangenen Jahren nur, weil die wirtschaftliche Lage der Unternehmen unsicher war und der Wirtschaftsablauf weitgehend durch die Not der Zeit und den Mangel an Gütern geprägt war.⁶⁰ Geprüft wurden u.a. die Ba-

⁵⁹ Siehe hierzu: Bemerkungen und Denkschrift zu der Landeshaushaltsrechnung für Baden-Württemberg für das Rechnungsjahr 1952, S. 5 und Bemerkungen und Denkschrift zur Landeshaushaltsrechnung von Baden-Württemberg für das Rechnungsjahr 1966, S. 3.

⁶⁰ Bericht des Rechnungshofs Württemberg-Baden zu den Haushaltsrechnungen des Landes Württemberg-Baden für das Rechnungsjahr 1949, S. 38–45.

dische Bank Karlsruhe, die Badenwerk AG, die staatliche Majolika-Manufaktur.

Der Gründung des Landes Baden-Württemberg 1952 trugen auch die 1953 und 1954 erstellten Berichte für die Jahre 1950 und 1951 Rechnung. Unter der neuen Titulatur »Vorläufiger Rechnungshof Baden-Württemberg. Bemerkungen, Denkschriften und Berichte über die Prüfung von Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit zu den Haushaltsrechnungen der bisherigen Länder Baden, Württemberg-Baden, Württemberg-Hohenzollern« wurde die Druckschrift nach den ehemaligen Ländern der Nachkriegszeit dreigeteilt vorgelegt. Innerhalb dieser Teile findet sich das bewährte Schema.

Eine neue Titulatur (»Bemerkungen und Denkschrift zu der Landeshaushaltsrechnung für Baden-Württemberg«) führt der Bericht zum Rechnungsjahr 1952. Der bislang selbständige Teil über die Prüfung von Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit wurde mit den Bemerkungen verbunden, die Dreiteilung der Denkschrift nach den alten Ländern aufgehoben.

Fast 20 Jahre später trat erneut eine Änderung der Titulatur ein. Die jährliche Druckschrift des Rechnungshofes Baden-Württemberg firmiert nun als »Denkschrift zur Landeshaushaltsrechnung von Baden-Württemberg für das Rechnungsjahr 1970«. Auch die Gliederung der neuen Denkschrift wurde leicht verändert. Der bislang getrennt zu erstellende »Bericht über die Prüfung von Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit« wurde nun zu den Prüfungsergebnissen beim Finanzministerium genommen, da dieses Ministerium nach der Landeshaushaltsordnung für die Landesbeteiligungen zuständig ist. Der frühere Abschnitt »Bemerkungen« firmiert nun als »Die Landeshaushaltsrechnung für 1970, Haushaltsplan und Haushaltsvollzug, Landesschulden«. Dieser Abschnitt ist dem ganzen Bericht vorgeschaltet und inhaltlich nur leicht verändert. Er enthält weiterhin systematisch gegliederte, gesetzlich vorgeschriebene Feststellungen zur Landeshaushaltsrechnung und Hinweisen zu deren Ergebnissen. Zuletzt erhielt die Druckschrift 1984 ein neues Gesicht. Von nun an trug sie den Titel »Denkschrift 1984 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg mit Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung 1982«. Es werden also sowohl das Jahr der Veröffentlichung (1984) als auch das Jahr (1982) derjenigen Landeshaushaltsrechnung genannt, auf die sich die Bemerkungen des Rechnungshofes beziehen. In den früheren Denkschriften wurde nur das Jahr der geprüften Haushaltsrechnung genannt. Bei den Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes hingegen ging der Rechnungshof vom aktuellen Sachstand bei der Verabschiedung der Denkschrift aus.

Diese Denkschriften stellen als Druckschriften kein eigentliches Archivgut dar und werden daher auch in der Bibliothek des Generallandesarchivs verwahrt.⁶¹ Sie überliefern aber als wichtiges Dokument zu-

⁶¹ Signatur Zb 20.

sammenfassend die Tätigkeit des Rechnungshofes. Die historisch interessanten Fälle sind hier genannt.

Bewertung

Das Generallandesarchiv hat sich in Abstimmung mit der Landesarchivdirektion und den Staatsarchiven in Baden-Württemberg im Anschluß an eine Rundfrage bei den Hauptstaatsarchiven der alten Bundesländer für folgendes Bewertungsmodell entschieden:

- Es werden alle Akten über Prüfungen übernommen, die *in die jährlich erscheinende Denkschrift des Rechnungshofes Eingang gefunden haben*. Diese Akten werden vom Rechnungshof auf der Aussonderungsliste gekennzeichnet.
- Ebenso werden die Akten zu *Prüfungen der Organisation und Wirtschaftlichkeit einzelner Behörden* übernommen. Da diese Prüfungsergebnisse in der Regel in der Denkschrift publiziert werden, dürften die meisten Akten schon durch das erste Kriterium erfaßt werden. Auch diese Akten werden vom Rechnungshof kenntlich gemacht.
- Eng mit den beiden bereits genannten Bewertungskriterien sind auch die *Querschnittsprüfungen in mehreren Behörden zur selben Sache* verknüpft. Zum einen erscheinen auch hierbei festgestellte Mängel in der Denkschrift, zum anderen sind natürlich auch oft die Prüfungen zur Organisation und Wirtschaftlichkeit unter dieser Kategorie zu fassen.
- Akten zu Prüfungsvorgängen, die eine *parlamentarische Beratung* erfahren haben und in der Regel auch in der Denkschrift genannt sind, werden gleichfalls als archivwürdig eingestuft.
- Nicht zu den eigentlichen Prüfungsaufgaben im Sinne einer Nachprüfung gehören die *beratenden oder gutachterlichen Tätigkeiten für Landtag, Landesregierung sowie einzelne Ministerien*. Die diesbezüglichen Akten finden grundsätzlich nicht Eingang in die Denkschrift, so daß eine zusätzliche Kennzeichnung durch den Rechnungshof notwendig ist.
- Während die Akten der bislang genannten formalen Kriterien vom Rechnungshof zusammengestellt werden, ist der Archivar bei folgenden Bewertungen auf seine Bewertungskompetenz angewiesen. Der Rechnungshof prüft auch *Stiftungen, Vereine und sonstige nicht-staatliche Einrichtungen*, die vom Land bezuschußt werden oder an dem das Land in irgendeiner Form beteiligt ist. Da die Akten dieser Stellen in der Regel nicht in ein öffentliches Archiv gelangen, können die Prüfungsakten hier als Ersatzüberlieferung betrachtet werden. Allerdings sollte der Archivar keine zu hohen Erwartungen an diese Akten richten, da nur ein sehr beschränkter Aspekt – die finanzielle Beteiligung des Staats – in den Prüfungsakten sichtbar wird. Nachkassationen bei der Verzeichnung werden also unverzichtbar sein.

- Praktisch zur gleichen Kategorie ist auch das Übernahmekriterium *Prüfungen zeitbedingter oder zeittypischer Einrichtungen* einzuordnen. Beispielsweise wären hierzu die Prüfungsakten der Drogenberatungsstellen oder der Studentenschaften der Staatlichen Hochschulen zu rechnen. Die Akten derartiger Einrichtungen gelangen häufig ebenfalls nicht in die öffentlichen Archive.

Die einzelnen Punkte des vorgestellten Bewertungskatalogs sind oft aufs engste miteinander verzahnt. So können einzelne Prüfungsakten durchaus zwei der genannten Kriterien erfüllen. Das engmaschige Netz dürfte aber eine vollständige Übernahme der historisch wertvollen Prüfungsakten ermöglichen. Ebenso bleibt genügend Raum, die zahlreichen wenig ergiebigen Prüfungsakten herauszufiltern. Darüber hinaus bleibt es den Staatsarchiven weiterhin vorbehalten, in besonderen Fällen die Gegenüberlieferung im Zuge der Übernahme des Schriftguts einzelner Behörden gleichfalls zu sichern. Mit den spektakulären Fällen werden auch zugleich die normalen, unspektakulären Prüfungen überliefert. In den einzelnen Akten sind nämlich in der Regel mehrere Prüfungen zum selben Gegenstand enthalten. Dabei ist es durchaus üblich, daß es mehrere Jahre keine oder nur geringfügige Beanstandungen von Seiten des Rechnungshofes gab. Erst jüngere Prüfungen förderten dann berichtenswertes, also historisch Wertvolles zu Tage. Da also auch in den aufgrund ihrer historischen Bedeutung übernommenen Prüfungsakten sich der normale, unspektakuläre Prüfungsbetrieb widerspiegelt, kann auf eine zusätzliche Zufallsauswahl verzichtet werden. Die »Evidenz«, die tägliche Arbeit des Rechnungshofes, wird auch so der Nachwelt überliefert.

Die Beteiligung des Rechnungshofes bei der Ermittlung der anhand des Bewertungsmodells für die Abgabe bestimmten Akten hatte eine erhebliche Zeitersparnis für das Archiv zur Folge. Die den Einzelfall bewertende Sichtung der Einlieferungen des Rechnungshofes, wie sie zuvor üblich war, hatte oft mehrere Wochen lang eine Fachkraft gebunden. Neben der Zeitersparnis wurde durch den detaillierten und nachvollziehbaren Bewertungskatalog nun aber auch der berechtigten Forderung der Forschung nach Transparenz der Bewertungskriterien Rechnung getragen. Die in das Archiv übernommenen Akten können für die Wissenschaft ja nur dann quellenkritisch ausgewertet werden, wenn zugleich die Übernahmekriterien sichtbar sind, müssen doch die überlieferten Akten stets vor dem Hintergrund der gesamten Prüfungstätigkeit betrachtet werden.

Bewertung und Übernahme der Prüfungsakten in anderen Archiven

Die bundesweite Umfrage⁶² zur Bewertungspraxis bei den Prüfungsakten der Rechnungshöfe hatte folgendes Bild ergeben.

Das *Bundesarchiv* hat noch keine generellen Bewertungsrichtlinien erarbeitet. Bislang wurden Gutachten des Bundesrechnungshofes über Organisation und Wirtschaftlichkeit bei einzelnen Dienststellen sowie ältere Prüfungsakten und -unterlagen übernommen. Die Gutachten sind vielfach auch in der Überlieferung der geprüften Einrichtungen vorhanden und stehen dort in einem größeren Kontext. Akten über Einzelprüfungen werden dem Bundesarchiv jeweils zur Bewertung angeboten. Über sie wird im Einzelfall entschieden. Grundsätzlich werden Prüfungsunterlagen nur in Ausnahmefällen als archivwürdig erachtet.

Das *Bayerische Hauptstaatsarchiv München* hat bislang keine Akten des Bayerischen Obersten Rechnungshofes noch der Rechnungsprüfungsämter Bayern übernommen. Aufgrund erster, theoretischer Vorüberlegungen wurden die Akten der Rechnungsprüfungsämter als nicht archivwürdig eingestuft, zumal das Ergebnis der Rechnungsprüfung stets in den Akten der betreffenden Behörde seinen Niederschlag findet. Auch die Akten des Bayerischen Obersten Rechnungshofes sind grundsätzlich nicht archivwürdig. Die Übernahme einiger Einzelfallakten zur technischen Darstellung des Prüfungsverfahrens wird erwogen, ebenso die Archivierung politischer Vorgänge bei einigen, wenigen zentralen Staatsbehörden. Prüfungsakten des Rechnungshofes und seiner nachgeordneten Verwaltung scheinen in der Regel nicht archivwürdig zu sein.

Das *Staatsarchiv Bremen* betrachtet Prüfungsunterlagen, die aufgrund ihrer Dimension, ihrer Auswirkungen auf das soziale, finanzielle und wirtschaftliche Leben Bremens historische Bedeutung erlangt haben (z.B. Neue Heimat), als archivwürdig; ebenso Prüfungen, die in der Bürgerschaft zu Untersuchungsausschüssen geführt haben.

Ein umfassendes Bewertungsmodell hat das *Staatsarchiv Hamburg* erarbeitet. Als archivwürdig werden folgende Akten eingestuft:

1. Querschnittsprüfungen (bei mehreren Behörden zur selben Sache).
2. Umfassende Prüfungen der Organisation und Wirtschaftlichkeit einer Behörde.
3. Bewirtschaftungsfehler über 100 000 DM.
4. Prüfung von zeitbedingten oder zeittypischen Einrichtungen (z.B. Drogenberatungsstellen).
5. Prüfungen, von denen berühmte oder berüchtigte Personen betroffen sind.

⁶² Die Umfrage wurde 1992 durchgeführt. Für die präzisen Antworten sei den Kollegen in den einzelnen Archiven an dieser Stelle nochmals herzlich gedankt.

6. Prüfungen im Zusammenhang mit öffentlich bekannt gewordenen Ereignissen.
7. Auswahl archivwürdiger Akten anhand der Denkschrift.

Die Ermittlung der unter 1–6 genannten Unterlagen wird vom Rechnungshof durchgeführt, die unter 7 genannten Akten benennt das Staatsarchiv.

Das *Hauptstaatsarchiv Hannover* übernimmt nur einen geringen Teil der Prüfungsakten, die Eingang in den Jahresbericht gefunden haben. Der Jahresbericht wird in den meisten Fällen als ausreichend erachtet. Nur bei besonders spektakulären Fällen wird die Prüfungsakte zusätzlich übernommen.

Der Rechnungshof in Nordrhein-Westfalen bietet nur sehr wenig Akten an. Davon übernimmt das *Hauptstaatsarchiv Düsseldorf* fast alles. Die Prüfungsakten dienen dabei als Ersatzüberlieferung für im Hauptstaatsarchiv schlecht dokumentierte Behörden und Stiftungen.

Das *Landeshauptarchiv Rheinland-Pfalz in Koblenz* hat 1978 und 1988 zwei größere Abgaben des Rechnungshofes erhalten. Bei der ersten Abgabe wurden die angebotenen Akten insgesamt übernommen, bei der jüngeren erfolgte eine Auswahl durch den Rechnungshof. Ein Bewertungsmodell besteht nicht, der Überlieferungswert der ohne Beanstandungen turnusgemäß durchgeführten Prüfungsverfahren des Rechnungshofes wird als gering erachtet.

Das *Landesarchiv Saarbrücken* übernimmt bislang nur die Jahresberichte. Die dazugehörigen Akten wurden 1961 als nicht archivwürdig eingestuft. Diese Entscheidung soll allerdings überprüft werden.

Erst jüngsthin sind dem *Landesarchiv Schleswig-Holstein* vom Landesrechnungshof Prüfungsakten zur Archivierung angeboten worden. Das Landesarchiv hat sich entschlossen, diese weitgehend zu übernehmen, weil sie Lücken in der Überlieferung einzelner staatlicher Behörden schließen, vor allem aber auch Einblicke in Wirtschafts- und Organisationsformen nichtstaatlicher Einrichtungen bieten können.

Das *Landesarchiv in Berlin* hat noch keine Prüfungsakten übernommen und auch noch keine Bewertungskriterien erarbeitet.

Ausblick

Zu Anfang des Jahres 1994 gelangten die nach dem vorgestellten Bewertungsmodell bewerteten Prüfungsakten 1973–1978 in das Generalstaatsarchiv. Es handelte sich um 119 Akten mit einem Gesamtumfang von circa 5 laufenden Metern. Im wesentlichen umfaßte die Ablieferung Akten, die Eingang in den jährlich erscheinenden Jahresbericht gefunden haben sowie um Akten von Stiftungen, Vereinen und sonstigen nichtstaatlichen Einrichtungen. Als Prüfung zeitbedingter oder zeittypischer Einrichtungen wurden die »Internationale Kulturpflege und Bildungshilfe für Entwicklungsländer« sowie die Studentenschaften der Hoch-

schulen von seiten des Archivs bereits im Vorfeld der Aktenaussonderung anhand der Aussonderungsliste als archivwürdig bewertet. Auf der Aussonderungsliste hatte der Rechnungshof jeweils das Jahr des Jahresberichts notiert, in dem die entsprechende Prüfung publiziert wurde. Aufgrund des vorliegenden Bewertungsmodells konnten alle historisch wertvollen Prüfungsakten übernommen werden. Die Bewertung ist transparent und jederzeit nachvollziehbar. Der Arbeitsaufwand für das Generallandesarchiv hat sich, sieht man von der einmaligen Erarbeitung des Bewertungsmodells ab, gegenüber den vorhergehenden Einlieferungen erheblich reduziert.