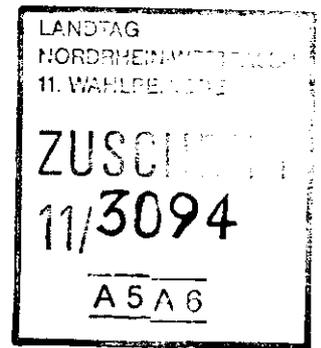


Der Präsident des
Bayerischen Obersten Rechnungshofs
Dr. Walter Spaeth

**Effizienz und Unabhängigkeit
der Finanzkontrolle**



**Stellungnahme
zur öffentlichen Anhörung
im Ausschuß für Haushaltskontrolle
des Landtags Nordrhein-Westfalen
am 25. Januar 1994**



Stellungnahme des Präsidenten des Bayerischen Obersten Rechnungshofs

Teil A

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD - Drucksache 11/6029

Anregungen zum Gesetzentwurf **3**

Teil B

Gesetz zur Neuordnung der nachgeordneten staatlichen Finanzkontrolle

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 11/6167

I.	Darstellung der Rechnungsprüfungsämter im Freistaat Bayern	7
1	Geschichtliche Entwicklung	7
2	Einstufige Finanzkontrolle	9
3	Organisation der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter in Bayern	11
4	Aufteilung des Prüfungsstoffs	13
II.	Anregungen zum Gesetzentwurf	14

Teil A

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD

Drucksache 11/6029

Der Gesetzentwurf strebt an, das Recht der Finanzkontrolle fortzuentwickeln. Er sieht einerseits organisationsrechtliche Änderungen vor, um eine Effizienzsteigerung der Finanzkontrolle zu ermöglichen und den Prozeß der Entscheidungsfindung innerhalb des LRH zu verbessern; andererseits strebt er eine stärkere Ausrichtung des LRH auf die Unterstützung von Landtag und Landesregierung an.

Die Entwicklung und Erfahrung in Bayern legen unter dem Aspekt der Unabhängigkeit und der Effizienz der Finanzkontrolle folgende Anregungen nahe:

Zu § 1 Abs. 1 Satz 2

Im Rahmen seiner gesetzlichen Aufgaben unterstützt er den Landtag und die Landesregierung bei ihren Entscheidungen.

Der Rechnungshof steht außerhalb der drei klassischen Gewalten, bildet aber als unabhängiges Organ der externen öffentlichen Finanzkontrolle eine verfassungsrechtliche Institution sui generis. Der Rechnungshof steht dabei in Äquidistanz zu Regierung und Parlament. Die Unabhängigkeit des LRH wird nicht gestärkt, wenn er als eine Art sachverständiger oder parlamentarischer Hilfsdienst in Entscheidungen der Landesregierung oder des Parlaments eingebunden wird. Dies wäre ein Zurückbleiben gegenüber der inzwischen bundesweit erreichten, verfassungsrechtlich abgesicherten Unabhängigkeit der Finanzkontrolle. Angesichts der landesrechtlich vorgegebenen Wahl sämtlicher Mitglieder des LRH durch den Landtag sollte der Eindruck vermieden werden, daß der LRH mehr als

eine der Exekutive und Legislative zugeordnete Behörde denn als unabhängiges Organ einer Finanzkontrolle für den Bürger empfunden werden kann.

Zu § 3 Abs. 2 S. 2

Vor der Wahl der Vizepräsidentin oder des Vizepräsidenten und der anderen Mitglieder ist die Präsidentin oder der Präsident des Landesrechnungshofs in jedem Fall zu hören.

Da die Wahl der Spitze des Landesrechnungshofs sowie der weiteren Mitglieder durch das Parlament dem geltenden LRHG entspricht, wird die davon abweichende bayerische Regelung nicht weiter vertieft.

Zur vorgesehenen Neuregelung, wonach vor der Wahl eines Mitglieds des Rechnungshofs nur die Präsidentin bzw. der Präsident gehört werden soll, weise ich darauf hin, daß dies der richterlich-kollegialen Verfassung des Rechnungshofs widerspricht. Die personell-fachliche Zusammensetzung hat in einem richterlichen Kollegialorgan eine herausragende Bedeutung für das Arbeitsergebnis, also für das fachliche Gewicht eines Rechnungshofs und damit auch für die Erfüllung seiner verfassungsmäßigen Aufgaben. Daher halte ich es für wesentlich, das **gesamte** Kollegium vor der Berufung eines neuen Mitglieds anzuhören. Dies fördert den qualitativen Auswahlprozeß bei der Besetzung des Rechnungshofs und stärkt seine von der Aufgabenstellung her gebotene Unabhängigkeit. Auch das Deutsche Richtergesetz sieht bei der Ernennung oder Wahl eines Richters die vorherige Beteiligung eines richterlichen Kollegiums vor (Präsidialrat, vgl. §§ 55, 75 DRiG).

Beim Bayerischen Obersten Rechnungshof hat sich die Anhörung des gesamten Kollegiums seit über zwei Jahrzehnten bewährt.

Zu § 4

Die Präsidentin oder der Präsident, die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident und die anderen Mitglieder des Landesrechnungshofs sollen in der Regel die Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst oder für eine Laufbahn des höheren technischen Dienstes besitzen oder eine abgeschlossene volks- oder betriebswirtschaftliche Vorbildung erlangt haben. Sie sollen daneben über eine langjährige Berufserfahrung verfügen. Mindestens ein Drittel der Mitglieder soll die Befähigung zum Richteramt besitzen.

Wegen der hohen fachlichen Qualifikation, die das Amt eines Mitglieds des Rechnungshofs erfordert, sind nach meiner Auffassung die Befähigung für eine Laufbahn des höheren Dienstes, langjährige Berufserfahrung und ein Mindestlebensalter (z.B. Vollendung des 35. Lebensjahres) unabdingbar. Ebenso erachte ich wegen der vielfältigen und komplexen rechtlichen Verflechtungen haushaltswirtschaftlicher Vorgänge eine Befähigung zum Richteramt für mindestens die Hälfte der Mitglieder für notwendig. In einem allorts zunehmend dichter werdenden Regelungsnetzwerk von Landes-, Bundes- und Europarecht, das kaum einen haushaltswirtschaftlichen Vorgang unbetroffen läßt, ist ein Rechnungshof in hohem Maße auf juristischen Sachverstand im Kollegium angewiesen, um finanzorientierte Prüfungen auf ihre haushalts-, verwaltungs- und wirtschaftsrechtlichen Implikationen hin abzuklären.

Mit den mehrfachen Sollbestimmungen in § 4 wird ein weiter Spielraum eingeführt; daraus könnte die Gefahr entstehen, daß bei der Berufung von Mitgliedern die fachliche Qualität eines Rechnungshofs beeinträchtigt wird.

Zu § 7 Abs. 2 S. 1

Das Große Kollegium besteht aus der Präsidentin oder dem Präsidenten, der Vizepräsidentin oder dem Vizepräsidenten und den Abteilungsleiterinnen beziehungsweise Abteilungsleitern;

Das Große Kollegium in der vom Entwurf vorgesehenen Besetzung stellt entgegen seiner Bezeichnung lediglich ein Rumpfkollegium dar, das in zwei Fällen sogar durch weitere Mitglieder ergänzt werden muß (§ 8 Abs. 2, § 10 Abs. 1 S. 2 Entwurf). Dieser komplizierte Organaufbau könnte vermieden werden, wenn einem Kollegium in der Besetzung nach § 10 Abs. 1 S. 2 Entwurf die Funktion eines Präsidiums zugedacht würde, das lediglich über die Verteilung der Prüfungsgeschäfte zu entscheiden hätte.

Für die **grundlegenden Angelegenheiten** des Rechnungshofs aber, die sein Gesamtbild gegenüber Parlament, Regierung und Bevölkerung prägen, kann nur die **Gesamtheit aller Kollegialmitglieder** angemessenes Beschlusorgan sein. Nur in dieser Besetzung kommt der gesamte Sachverstand unter Vernetzung des fachlichen Sonderwissens eines Rechnungshofs zum Tragen. Gerade das Gesamtkollegium trägt maßgeblich zu einem Optimum an Ausgewogenheit und profilierter Aussagekraft bei. Dies erhöht auch in der Außenwirkung das fachliche Gewicht von Äußerungen des Rechnungshofs.

Die jahrzehntelange Praxis des Bayerischen Obersten Rechnungshofs, grundlegende Beschlüsse (insbesondere Jahresberichte und Sonderberichte) im Großen Kollegium als Plenum aller Kollegialmitglieder zu beraten, bestätigt dies. Der Umfang des Großen Kollegiums (beim Bayerischen Obersten Rechnungshof 17 Mitglieder) steht einem effizienten Geschäftsgang nicht entgegen; die Diskussionen werden präzise und knapp geführt und beschränken sich auf das Wesentliche. Zudem sind alle Vorlagen an das Große Kollegium vorher im Kleinen Kollegium detailliert durchdiskutiert worden. Sie werden jedem Mitglied so rechtzeitig zugestellt, daß es bereits vor der Sitzung im Großen Kollegium ausführlich über den Sachverhalt informiert ist.

Zu § 12 Abs. 2

Die Mitglieder des Landesrechnungshofs haben über den Hergang bei der Beratung und Abstimmung auch nach der Beendigung des Dienstverhältnisses zu schweigen.

Das Beratungsgeheimnis sollte, wie in der bisherigen Fassung, auch die anderen Bediensteten erfassen. Denn diese können durch hausinterne Vorgänge (Besprechungen, Akten) genauso Kenntnis über Beratung und Abstimmung im Kollegium erlangen. Gegenüber dem Beratungsgeheimnis stellt die allgemeine beamtenrechtliche Verschwiegenheitspflicht einen geringeren Schutz dar, da von letzterer befreit werden kann. Eine Befreiung vom Beratungsgeheimnis als einem Kernstück richterlicher Unabhängigkeit ist dagegen unzulässig. Dies könnte zu dem widersprüchlichen Ergebnis führen, daß ein Kollegialmitglied über einen bestimmten Beratungsvorgang unbedingtes Schweigen zu bewahren hat, während ein anderer Bediensteter hierüber nach einer entsprechenden Genehmigung aussagen könnte.

Teil B

Gesetz zur Neuordnung der nachgeordneten staatlichen Finanzkontrolle

Gesetzentwurf der Landesregierung

Drucksache 11/6167

I. Darstellung der Rechnungsprüfungsämter im Freistaat Bayern

Bayern hat 1951/1952 den Systemwechsel von Vorprüfungsstellen zu ausschließlich und unmittelbar dem Bayerischen Obersten Rechnungshof (ORH) nachgeordneten Rechnungsprüfungsämtern durchgeführt. Nach über 40jähriger bayerischer Erfahrung kann bestätigt werden, daß sich die systematische Trennung der Rechnungsprüfungsämter von der Verwaltung kostensparend, vereinfachend und sachfördernd ausgewirkt hat. Die damit geschaffene einstufige Prüfung verkürzt das Verfahren und vermeidet Doppelprüfungen. Die Zusammenfassung der Prüfung ermöglicht eine einheitliche, **rationelle** Bewältigung des Prüfungsstoffes, eine **qualitative** Verbesserung des Personals und **effizientere** Prüfungsmethoden; vor allem aber werden dem **Parlament** umfassendere Informationen geliefert und eine **wirksamere Budgetkontrolle** ermöglicht.

1 Geschichtliche Entwicklung

Bis 1951 gab es auch in Bayern Vorprüfungsstellen als Dienststellen der Verwaltung, die dem ORH vorgeschaltet waren (zweistufiges Verfahren). Das bayerische Rechnungshofgesetz hat die Vorprüfung beseitigt. Grundlage für diese Neuordnung der Finanzkontrolle war Art. 80 der Bayerischen Verfassung:

"Die Rechnungsprüfung erfolgt durch einen mit richterlicher Unabhängigkeit ausgestatteten Rechnungshof. Das Nähere wird durch Gesetz geregelt."

Mit einer neuen gesetzlichen Regelung von 1951 ist die Finanzkontrolle Bayerns auf ein einstufiges Prüfungsverfahren umgestellt und die Vorprüfung beseitigt worden. Die ursprünglich etwa 25 Vorprüfungsstellen der

Verwaltung sind in sechs Rechnungsprüfungsämtern zusammengefaßt worden. Sie sind sachlich, personell, haushaltsmäßig und organisatorisch von der Verwaltung getrennt und unterstehen unmittelbar und ausschließlich dem ORH. Sie prüfen abschließend den ihnen vom ORH zugeteilten Prüfungsstoff.

Die Gesetzesbegründung für das neue System ist nach wie vor gültig:

"Die Beteiligung anderer Prüfungsbehörden kann geschehen entweder durch Aufteilung des Prüfungsgeschäfts oder durch Aufteilung des Prüfungsstoffes ... Den Vorzug verdient die Aufteilung des Prüfungsstoffes. Gegen die Aufteilung des Prüfungsgeschäfts spricht zunächst die Belästigung, die sich für die Verwaltungen daraus ergibt, daß sie den Rechnungsprüfungsprozeß zweimal über sich ergehen lassen müssen. Außerdem gibt es Rechnungen von untergeordneter Bedeutung, deren Prüfung durch das hochwertige und deshalb teure Personal des ORH eine Kräfte- und Geldverschwendung bedeuten würde. Umgekehrt gibt es Rechnungen von solcher Bedeutung, daß sie von Grund auf durch das hochqualifizierte Personal des ORH geprüft werden müssen; dies gilt insbesondere von den Rechnungen, die eine örtliche Prüfung verlangen; die Befassung anderer Stellen mit der Prüfung derartiger Rechnungen wäre eine überflüssige Arbeit. Es ergibt sich demnach, daß neben dem ORH eine Reihe anderer Prüfungsbehörden vorhanden sein muß, denen der ORH bestimmte Rechnungen zur abschließenden Prüfung zuweisen kann. Da Art. 80 der Verfassung die Prüfung der Rechnungen durch einen mit richterlicher Unabhängigkeit ausgestatteten Rechnungshof verlangt, müssen die anderen Prüfungsbehörden die gleiche Unabhängigkeit gegenüber der Verwaltung besitzen wie der ORH selbst. Diese Voraussetzung ist nicht schon erfüllt, wenn die anderen Prüfungsbehörden zwar in ihrer Prüfungstätigkeit der Verwaltung gegenüber für unabhängig und nur an die Weisungen des ORH gebunden erklärt werden, im übrigen aber Verwaltungsdienststellen sind, die in ihren Entschlüssen durch eine in der Natur der Dinge liegende Scheu, die eigene Verwaltung anzuklagen, gehemmt sind und außerdem von der Verwaltung auch mit anderen als Prüfungsaufgaben bedacht und dadurch ihrer eigentlichen Aufgabe weitgehend entzogen werden können; die anderen Prüfungsbehörden müssen vielmehr außerhalb der Verwaltung stehen und, da sie der einheitlichen Leitung bedürfen, dem ORH unterstellt sein, so daß sie gleichsam den verlängerten Arm des ORH bilden."

2 Einstufige Finanzkontrolle

- 2.1 Die neue Organisationsform hat zu keiner Stellenausweitung geführt. Zum 1. April 1952 waren in den Vorprüfungsstellen 213 Stellen für Beamte und Angestellte bewilligt. 1993 sind die Rechnungsprüfungsämter mit 172 Beamten und Angestellten besetzt. Es kann angenommen werden, daß das Personal der Vorprüfungsstellen in den folgenden Jahren umfangreicher geworden wäre als zur Zeit der Übernahme in die Rechnungsprüfungsämter. Weder beim Sachaufwand noch beim Personalaufwand des ORH selbst haben sich aus der Umstellung nennenswerte Änderungen ergeben. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, daß der ORH und seine Rechnungsprüfungsämter die erhebliche Stellenausweitung der Verwaltung nicht mitgemacht haben, obwohl sich die Prüfungsaufgaben mit dem Anstieg der staatlichen Aufgaben und Ausgaben auf nahezu allen Gebieten bedeutend ausgeweitet haben. Gerade mit der neuen Organisationsform der einstufigen Finanzkontrolle konnte der ORH in dem wachsenden Prüfungsstoff Schwerpunkte bilden und prüfungsfreie Räume vermeiden.
- 2.2 Bei Vorprüfungsstellen, die fachlich dem Rechnungshof und organisatorisch der Verwaltung unterstehen (Mischsystem), kann gerade in kritischen Fällen eine objektive Prüfung durch unsachgemäßes Einwirken gefährdet sein. Mit ausschließlich dem ORH unterstellten Rechnungsprüfungsämtern ist dagegen den Ressorts die Möglichkeit genommen, Prüfungsergebnisse zu beeinflussen. Eine von der Verwaltung unabhängige Prüfung gibt ihr zudem ein klareres Bild über bestehende Mängel als eine verwaltungseigene Vorprüfung, falls deren Erkenntnisse von der Verwaltung überhaupt genutzt werden. Die Möglichkeit, festgestellte Mängel kurzfristig abzustellen, bleibt bestehen, weil auch die Prüfer der Rechnungsprüfungsämter erforderlichenfalls bereits während der Prüfung entsprechende Hinweise geben können.
- 2.3 Die Qualität des Prüfungspersonals und damit der Prüfung selbst kann durch eine vom ORH bestimmte personelle Auslese gesteigert werden. Er kann unmittelbar auf das Personal Einfluß nehmen, ohne vom Vermögen oder vom guten Willen der Verwaltungsdienststellen abzuhängen. Die Personalwirtschaft ist beim ORH zusammengefaßt, der für die einheitliche Ausgestaltung und Fortentwicklung des Prüfungswesens und der Prüfungstechnik sorgt. Das Personal für die Rechnungsprüfungsämter wird im allgemeinen durch Ausschreibungen und freiwillige Bewerbungen gewonnen, während früher die zuständige Verwaltung Beamte auch ohne Einverständnis an die Vorprüfungsstellen versetzen konnte. Es war deshalb nicht ausgeschlossen, daß der Vorprüfung weniger geeignete Kräfte zugeteilt wurden oder tüchtiges Prüfungspersonal für andere Aufgaben ihrer Stammdienststelle abgezogen wurde. Solche personelle Maßnahmen

der Verwaltung konnten selbst dann nicht immer verhindert werden, wenn ein Anhörungs- oder Mitwirkungsrecht des ORH vorgesehen war. Auch die Möglichkeiten der Personalgewinnung und Nachwuchspflege für den ORH selbst sind verbreitert, weil er seine Prüfungsbeamten sowohl aus der Verwaltung als auch aus den Rechnungsprüfungsämtern aussuchen kann.

2.4 Der ORH besitzt uneingeschränkt Weisungsrecht und Steuerungsmöglichkeiten, die durch keine personelle Bindung des Prüfungsbeamten an die Verwaltung beeinträchtigt sind. Damit ist die Durchsetzung der vom ORH vorgegebenen Prüfungsgrundsätze gesichert (Abkehr von der formalen Vorprüfungsmethode, Prüfung der Wirtschaftlichkeit, Querschnitts- und Grundsatzuntersuchungen, Fortbildung und Erfahrungsaustausch). Mit der einheitlichen Ausrichtung gewinnt die Prüfungstätigkeit gegenüber der Verwaltung Geschlossenheit und Gewicht. Der Prüfungsstoff kann umfassender ausgewählt und effizienter bewältigt werden.

2.5 Den Rechnungsprüfungsämtern werden Prüfungsgegenstände aus allen Ressorts zugewiesen. Damit sind ressortübergreifende Erkenntnisse und Vergleichsmöglichkeiten bei einer Stelle vorhanden, so daß den Prüfern ein entsprechend umfangreicher Erfahrungsaustausch möglich ist. Dies erhöht die Qualität der Prüfung und ermöglicht Querschnittsuntersuchungen. Letztlich dient es auch den geprüften Stellen, weil sie über die Rechnungsprüfungsämter Erfahrungen anderer Stellen nutzen können, was sonst bei den häufigen Ressortegoismen nicht immer möglich ist.

2.6 Die Rechnungsprüfungsämter prüfen abschließend. Damit haben sie im Gegensatz zur Vorprüfung, deren Schwerpunkt stets auf förmlichem und rechnerischem Gebiet lag, verstärkt sachlich zu prüfen. Rechnungsprüfungsämter und ORH können **gleichzeitig** und unmittelbar nach dem Abschluß der Rechnungslegungsbücher beginnen; es muß also nicht vorgeprüftes Material abgewartet werden. Die Prüfung ist damit zeitnäher.

Das Nacheinander von Vorprüfung und abschließender Prüfung wird vermieden. Damit verringert sich die Prüfungsbelastung für die Verwaltung.

2.7 Durch die regionale Gliederung können die Rechnungsprüfungsämter die Vorteile ihrer Ortsnähe voll in ihre sachliche Prüfung einfließen lassen. Die regionale Gliederung erleichtert auch die Personalgewinnung, weil z.B. von vielen bayerischen Beamten der Ballungsraum München, also der Sitz des ORH, wegen der Wohnungssituation nur schwer akzeptiert wird.

2.8 Die Finanzkontrolle ist konstitutionell als unabhängige Kraft ausgestattet, um die Grundlagen für das parlamentarische Verfahren zu liefern, mit dem die Regierung von der Haushalts- und Wirtschaftsführung entlastet wird.

Die Einbindung der Rechnungsprüfungsämter in die richterliche Unabhängigkeit des ORH erweitert quantitativ und qualitativ die Prüfungserkenntnisse und eröffnet damit dem Parlament eine breitere Informationsbasis und eine wirksamere Budgetkontrolle.

3 Organisation der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter in Bayern

3.1 Es sind **sechs** Rechnungsprüfungsämter eingerichtet:

Ort	zuständig für Regierungsbezirk (grundsätzlich)
München	Oberbayern
Regensburg	Niederbayern und Oberpfalz
Bayreuth	Oberfranken
Ansbach mit Dienststelle Nürnberg	Mittelfranken
Würzburg	Unterfranken
Augsburg	Schwaben



3.2 Personalstand der Rechnungsprüfungsämter:

Funktion	Rechnungsprüfungsamt						insgesamt
	München	Regens- burg	Bayreuth	Ansbach	Würz- burg	Augs- burg	
Amtsleiter	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	6,0
Leiter von Arbeitsgebieten	4,0	3,0	—	3,0	—	—	10,0
Prüfungsbeamte	40,0	24,0	10,0	27,0	12,0	11,0	124,0
Sonstige	10,5	6,5	3,5	7,0	2,5	3,5	33,5
insgesamt	55,5	34,5	14,5	38,0	15,5	15,5	173,5

Für den **Gesamtbereich des ORH** ergibt sich folgender Personalstand:

Funktion	ORH	RPrÄ	zusammen
Mitglieder (Präsident, Abteilungsleiter, Prüfungsgebietsleiter)	17	-	17
Referenten	5	-	5
Amtsleiter (Ämter)	-	6	6
Leiter von Arbeitsgebieten	-	10	10
Prüfungsbeamte	77	124	201
Sonstige	32	33,5	65,5
insgesamt	131	173,5	304,5

3.3 Der Personal- und Sachhaushalt wird für den ORH und seine Rechnungsprüfungsämter in einem Einzelplan unter verschiedenen Kapiteln bewilligt. Vorbereitung und Vollzug von **Personalentscheidungen** und die **Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln** sind teilweise an die Rechnungsprüfungsämter delegiert.

Die laufenden **Sachausgaben** betragen sowohl für den ORH als auch für die Rechnungsprüfungsämter jeweils etwa 1,5 Mio DM jährlich.

Der Landtag erteilt für die Haushaltsrechnung des ORH gesondert die **Entlastung**. Dieses parlamentarische Verfahren umfaßt einheitlich (uno actu) den gesamten Geschäftsbereich (ORH und Rechnungsprüfungsämter), ohne die Rechnungsprüfungsämter besonders zu benennen. Das entspricht der Ressortverantwortung des Präsidenten gegenüber dem Parlament für die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel seines gesamten Geschäftsbereichs (Einzelplan).

4 Aufteilung des Prüfungsstoffs

- 4.1 Die Rechnungsprüfungsämter sind örtlich grundsätzlich für ihren jeweiligen Regierungsbezirk zuständig (s. Nr. 3.1). Sachlich werden die Zuständigkeiten der Rechnungsprüfungsämter durch die Aufgabenzuweisung des ORH abgegrenzt.

Danach wird den Rechnungsprüfungsämtern der gesamte Prüfungsstoff zugewiesen, soweit sich der ORH nicht generell oder in Einzelfällen (expressis verbis) Aufgaben vorbehält oder an sich zieht. Bei den Aufgaben, die sonach den Rechnungsprüfungsämtern verbleiben, kann es auch abweichend von der o.g. örtlichen Zuständigkeit insbesondere dort zu einer überregionalen Konzentration einzelner Prüfungsaufgaben kommen, wo einerseits Spezialwissen erforderlich ist, andererseits der Aufgabenbestand nicht so umfangreich ist, daß bei jedem Rechnungsprüfungsamt das Spezialwissen vorgehalten werden kann. Solche Zuständigkeitsverlagerungen bestehen z.B. im Bereich Forsten sowie Hoch- und Tiefbau.

Zusätzlich erhalten die Rechnungsprüfungsämter für einzelne Geschäftsjahre noch Einzelanordnungen, z.B. über den Umfang oder die Vorgehensweise bei einzelnen Prüfungen.

Wie der gesamte Prüfungsstoff, aus dem die Prüfungen konkret ausgewählt werden, zwischen dem ORH und den Rechnungsprüfungsämtern aufgeteilt ist, zeigt die folgende Tabelle:

	ORH	Rechnungsprüfungsämter
Einnahmen	55 %	45 %
Ausgaben	25 %	75 %
Juristische Personen des öffentlichen Rechts	55 %	45 %
Juristische Personen des privaten Rechts	30 %	70 %

Beim Anteil des ORH am betragsmäßigen Prüfungsstoff ist zu berücksichtigen, daß er vorwiegend Grundsatz-, Querschnitts- und Organisationsfragen sowie gewichtige Investitionen prüft, während die finanziell umfangreicheren Routineprüfungen weitgehend an die Rechnungsprüfungsämter delegiert sind.

Außerdem zieht der ORH die Rechnungsprüfungsämter häufig auch zu örtlichen Erhebungen mit heran, um seine eigenen Prüfungen zu verstärken. So beruhen im Jahresbericht 1993 die Darstellungen zur Verwal-

tungsjagd, zum kommunalen Hochbau, zum Naturschutz und zur Wasserwirtschaft zu einem wesentlichen Teil auf der Mitarbeit der Rechnungsprüfungsämter.

- 4.2 Die Rechnungsprüfungsämter wählen aus dem verbleibenden Prüfungsstoff ihre konkreten Prüfungen aus. Die Prüfungsplanung wird mit dem ORH abgestimmt und von diesem genehmigt.

Bei ihrer Arbeit werden sie fachlich betreut durch die jeweils zuständigen Prüfungsgebietsleiter des ORH sowie deren Referenten und Prüfer. Zu diesem Zweck erstatten die Rechnungsprüfungsämter Jahresberichte und laufende Berichte über wichtige Prüfungsvorgänge. Damit hat der ORH den notwendigen Überblick über das gesamte Prüfungsgeschehen; er kann damit auch erforderlichenfalls korrigierend eingreifen.

Ergänzt wird diese Zusammenarbeit durch Amtsbesuche und Dienstbesprechungen. Entscheidend ist, daß die Rechnungsprüfungsämter jederzeit einen Ansprechpartner am ORH haben.

Prüfungsergebnisse der Rechnungsprüfungsämter von größerer Bedeutung werden in den Jahresbericht des ORH einbezogen.

II. Anregungen zum Gesetzentwurf

Der Entwurf realisiert eine Neuordnung, die die Finanzkontrolle rationeller und effizienter gestaltet und qualitativ verbessert. Dies führt auch zu einer wirksameren Budgetkontrolle durch das Parlament. Zwei Anregungen erscheinen jedoch als bedenkenswert:

Zu § 100 Abs. 4 LHO

Führt eine Stelle außerhalb der Landesverwaltung Teile des Haushaltsplans des Landes aus oder erhält sie vom Land Ersatz von Aufwendungen oder verwaltet sie Mittel oder Vermögensgegenstände des Landes, so obliegt ihr auch die Vorprüfung unter entsprechender Anwendung der landesrechtlichen Vorschriften, soweit mit dem Landesrechnungshof nichts anderes vereinbart ist. Die für die Vorprüfung zuständigen Stellen unterstehen bei ihrer Prüfungstätigkeit fachlich nur dem Landesrechnungshof, der die Vorlage der Prüfungsergebnisse jederzeit verlangen und sich die abschließende Entscheidung vorbehalten kann.

Eine Vorprüfung bei Stellen außerhalb der Landesverwaltung findet in Bayern bezüglich des bayerischen Staatshaushalts nicht statt. Diese jahrzehntelange Praxis hat sich zunehmend bewährt. Aufgrund dieser Erfahrungen sehe ich keinen dringenden Bedarf für § 100 Abs. 4 LHO.

Zu § 3 Abs. 3 S. 1 und Abs. 6 LRHG

(3) Die übrigen Beamten des Landesrechnungshofs und die Beamten der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter werden von der Landesregierung auf Vorschlag des Präsidenten des Landesrechnungshofs ernannt.

(6) Diese Bestimmungen finden auf Bedienstete des Landesrechnungshofs und der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter, die nicht Beamte sind, sinngemäße Anwendung.

Rechnungshof und Rechnungsprüfungsämter unterstehen nicht der Regierung. Deshalb hat in Bayern der Präsident des ORH die volle Personalhoheit für das gesamte übrige Personal des ORH und der Rechnungsprüfungsämter. Damit werden auf der Ebene des einfachen Gesetzes wesentliche verfassungsrechtliche Elemente des ORH abgesichert, nämlich seine institutionelle Bestandsgarantie und richterliche Unabhängigkeit. Zudem hat der Präsident ohnehin die sachliche Verantwortung für die Auswahl der Bediensteten und ihre Leistung zu tragen, so daß ihm auch deshalb das Ernennungsrecht zugestanden werden sollte. Zu der vorgesehenen Ernennungszuständigkeit für die Bediensteten der Rechnungsprüfungsämter ist weiter zu bedenken, daß es dem Charakter einer nachgeordneten Behörde des Rechnungshofs eher entspricht, wenn deren Bedienstete durch den Präsidenten des Landesrechnungshofs ernannt werden.

München, den 11. Januar 1994



Dr. Spaeth
Präsident