

75 Jahre **1946** Hessischer  
**2021** Rechnungshof

200 Jahre Finanzkontrolle in Hessen



Von der Verwaltungskontrolle zum  
Partner für Land und Kommunen



HESSISCHER RECHNUNGSHOF

JUBILÄUMSBAND 2021

Von der Verwaltungskontrolle  
zum Partner  
für Land und Kommunen

75 Jahre Hessischer Rechnungshof und  
200 Jahre Finanzkontrolle in Hessen



---

**Inhaltsverzeichnis**

<b>Einleitung</b>	<b>6</b>
<b>1</b>	<b>Grußwort des Landtagspräsidenten 12</b>
<b>2</b>	<b>Grußwort des Hessischen Ministerpräsidenten 14</b>
<b>3</b>	<b>Vom Prüfer zum Partner für Veränderung: Dr. Walter Wallmann im Gespräch mit Finanzminister Michael Boddenberg 16</b>
<b>4</b>	<b>Innere und äußere Modernisierung des Hessischen Rechnungshofs: Gespräch zwischen Professor Dr. Manfred Eibelshäuser und Dr. Walter Wallmann 27</b>
<b>5</b>	<b>Geschichte von der Entstehung der Rechnungskammer über ihre Errichtung 1821 bis zu ihrer Auflösung 1937 38</b>
5.1	Politischer und finanzieller Hintergrund 38
5.2	Vorläufer der Rechnungskammer 41
5.3	Errichtung der Rechnungskammer 44
5.4	Gesetz über die Errichtung und Befugnisse der Oberrechnungskammer 47
5.5	Oberrechnungskammer im Volksstaat 50
<b>6</b>	<b>Neubeginn 1946 55</b>
6.1	Was zuvor geschah 55
6.2	Kapitulation des „Dritten Reiches“ 56
6.3	Neuorganisation der Finanzkontrolle im Lande Hessen 57
<b>7</b>	<b>Standort Akaziengarten 69</b>
7.1	Einführung – Der Standort Darmstadt in der Tradition der Rechnungsprüfung 69
7.2	Alles auf Anfang – Der Neubeginn 1946 im Akaziengarten 70
7.3	Der Akaziengarten und seine Umgebung – Adlige Herkunft und „scheppa Bäume“ 73
7.4	Die Gebäude im Laufe der Zeit – Vom Garnisonslazarett zum Rechnungshof 76
<b>8</b>	<b>Unabhängigkeit als Wesensmerkmal der Finanzkontrolle 82</b>
8.1	Äußere Unabhängigkeit 83
8.2	Innere Unabhängigkeit 87
8.3	Persönliche Unabhängigkeit 91

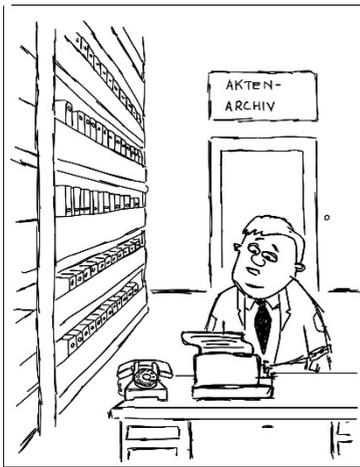
8.4	Unabhängig... und jetzt?	93
<b>9</b>	<b>Der Präsident – Primus inter Pares</b>	<b>95</b>
9.1	Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften	96
9.2	Landesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (LW)	97
9.3	Vorsitzender des Landesschuldenausschusses	98
9.4	Geschäftsführung der Konnexitätskommission	101
9.5	Arbeitsgruppe Verwaltungsvereinfachung	103
<b>10</b>	<b>Die Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften: Prüfer, Berater und Partner der Kommunen</b>	<b>105</b>
10.1	19. bis Ende des 20. Jahrhunderts	105
10.2	Tätigkeitsfelder und Selbstverständnis der Überörtlichen Prüfung	112
10.3	Fazit	117
<b>11</b>	<b>Bemerkungen als Grundlage zur Entlastung durch das Parlament</b>	<b>119</b>
11.1	Begriff „Bemerkungen“	119
11.2	Zweck der Bemerkungen	120
11.3	Aufbau der Bemerkungen unter verschiedenen Präsidenten	123
11.4	Weiterentwicklung der Bemerkungen	124
11.5	Fazit	130
<b>12</b>	<b>Prüfung und Beratung im Wandel der Zeit</b>	<b>132</b>
12.1	Hintergründe	132
12.2	Prüfung im Wandel der Zeit	134
12.3	Beratung im Wandel der Zeit	139
12.4	Fazit: Prüfen – Beraten – Informieren	145
<b>13</b>	<b>Der Hessische Rechnungshof und die Modernisierung der öffentlichen Rechnungslegung</b>	<b>149</b>
13.1	Bedeutung der Rechnungslegung in der Haushaltswirtschaft des Landes	149
13.2	Neue Aufgaben des Rechnungshofs im Zuge der Einführung der doppelten Buchführung im Land Hessen	151
13.3	Erweiterter Regelungsrahmen durch die Standards staatlicher Doppik	155
13.4	Neue harmonisierte Rechnungsführungsgrundsätze für die Mitgliedstaaten der EU?	157
13.5	Entwurf eines Haushaltsmodernisierungsgesetzes für eine novellierte LHO	159

---

<b>14</b>	<b>Von der Rechnungsprüfung zur Finanzkontrolle: das Prüfungsamt des Rechnungshofs</b>	<b>162</b>
14.1	Einführung	162
14.2	Nach den Napoleonischen Kriegen	162
14.3	Nach Ende des Deutschen Bundes	164
14.4	Die Zeit der Weimarer Republik	165
14.5	Die Jahre 1933 bis 1945	166
14.6	Die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg	167
14.7	Vor und nach der Jahrtausendwende	169
14.8	Stellung und Zuständigkeiten des Prüfungsamts	171
14.9	Organisation und Personal	172
14.10	Aufgabenwahrnehmung	172
<b>15</b>	<b>Schlaglichter der Personalentwicklung</b>	<b>176</b>
15.1	Jahre 1778 bis 1806	176
15.2	Jahr 1821	177
15.3	Jahr 1832	178
15.4	Jahre 1841 bis 1912	178
15.5	Jahr 1946	179
15.6	1950er Jahre bis 2020er Jahre	181
<b>16</b>	<b>Blick zurück und Blick nach vorn</b>	<b>184</b>
<b>Dank</b>		<b>188</b>
<b>Autorenverzeichnis</b>		<b>189</b>
<b>Anhang</b>		<b>191</b>

---

## IM WANDEL DER ZEIT



1990



2021

*P. Mel B. Smith*

## Einleitung



*Mit sich selbst zu Rate gehn,  
Immer wird's am besten stehn:  
Gern im Freien, gern zu Haus,  
Lausche da und dort hinaus,  
Und kontrolliere dich für und für,  
Da horchen alt und jung nach dir.  
(Goethe - Zahme Xenien IV)*

Der Hessische Rechnungshof blickt in diesem Jahr auf zwei bedeutende Jubiläen zurück. Vor 200 Jahren wurde die Rechnungskammer im Großherzogtum Darmstadt und vor 75 Jahren der Rechnungshof für das Land Groß-Hessen errichtet.

Jubiläen sind Anlass in die Vergangenheit, aber auch in die Zukunft zu blicken. Sie dienen ebenfalls dazu, sich kritisch mit seinen Aufgaben auseinanderzusetzen und sein eigenes Selbstbild zu hinterfragen. Nach innen wirken Jubiläen identitätsstiftend und im besten Falle prägen sie das Bild nach außen.

1946 war es keineswegs selbstverständlich, dass bereits im März – zehn Monate nach der bedingungslosen Kapitulation – Überlegungen zu einer Oberrechnungskammer angestellt wurden. Beim Verwaltungsaufbau nach der NS-Diktatur galt es, fachlich qualifiziertes Personal zu finden, das politisch einwandfrei war. Der Regierungspräsident von Darmstadt, *Professor Dr. Ludwig Bergsträsser*, notierte in seinem Tagebuch am 18.03.1946: „*Wir haben allmählich niemanden mehr. Der Personalmangel wird immer schlimmer.*“

Es ist dem ersten Präsidenten, *Dr. Wilhelm Boll*, zu verdanken, dass der Rechnungshof seinen Dienstbetrieb bereits am 24.06.1946 aufnehmen

konnte. Dieser raschen Organisationsentscheidung mag auch der Gedanke zu Grunde gelegen haben, dass in einer Demokratie Finanzkontrolle konstitutiv ist. Oder um es mit dem 1933 aus Deutschland geflüchteten SPD-Finanzexperten und Reichstagsabgeordneten *Kurt Heinig* zu sagen: „*Am jeweiligen Stand und an der Funktionsfähigkeit des Rechnungswesens und seiner Prüfung kann das Schicksal eines Staates im voraus, gewissermaßen barometrisch, abgelesen werden.*“

Wie sehr die Geschichte der Finanzkontrolle aus dem Großherzogtum Hessen-Darmstadt bzw. dem Volksstaat Hessen nachwirkte, kann an den Vorschlägen zur Bezeichnung der neuen obersten Staatsbehörde gesehen werden. Diese sollte nach einem Vorschlag des Finanzministeriums ursprünglich „*Großhessische Rechnungskammer*“ heißen. Seinerzeit wurde 1821 die Rechnungskammer im Großherzogtum Hessen-Darmstadt errichtet. Sie ist mit der Persönlichkeit Großherzogs *Ludwig I. von Hessen und bei Rhein* verbunden. Seine Regentschaft war geprägt durch eine deutliche Abkehr von der aufwendigen Hofhaltung anderer deutscher Fürsten. Er setzte sich damit deutlich von seinem Vater und Großvater ab, die ihm einen hochverschuldeten Kleinstaat hinterlassen hatten. Seine erste Kabinettsorder nach dem Regierungsantritt 1790 nimmt bereits die große Verwaltungs-, Finanz- und Steuerreform der Jahre 1803 bis 1815 vorweg.

Vorläufer der Rechnungskammer gab es schon vor 1821. Jedoch erst mit der Verfassung von 1820 und der Bündelung verschiedener Einrichtungen in einer „*koordinierte(n) Central-Landesstelle*“ kann von Finanzkontrolle in Hessen gesprochen werden.

In der Volksabstimmung 2018 wurde die Unabhängigkeit des Rechnungshofs in der Hessischen Verfassung gestärkt. Unabhängigkeit, Vorlage der Bemerkungen als Grundlage zur Entlastung der Landesregierung und Rechnungslegung als Handwerkszeug unserer Tätigkeit bilden sozusagen

gen die DNA des Rechnungshofs. Unsere Prüfungsmaßstäbe Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit können nur auf dieser Grundlage zielführend und nutzbringend zur Geltung kommen.

Die Unabhängigkeit des Rechnungshofs ist dabei kein Selbstzweck. Sie geht mit einer sehr großen Verantwortung gegenüber dem Parlament, der Landesregierung und der Öffentlichkeit einher, die immer wieder unter Beweis gestellt werden muss.

Der Rechnungshof fasst die in den Prüfungsmitteilungen gewonnenen Ergebnisse, soweit sie für die Entlastung der Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung von Bedeutung sein können, jährlich in Bemerkungen zusammen. Dafür sind die Kolleginnen und Kollegen des Rechnungshofs in Darmstadt und des Prüfungsamts in Kassel hessenweit unterwegs. Bei den örtlichen Erhebungen in den geprüften Stellen erheben sie Sachverhalte, geben Empfehlungen und lernen mit jeder Prüfung dazu. Nach den Erhebungen werden die Erkenntnisse verdichtet und kritisch bewertet. Die Bedeutung von zutreffend erhobenen Zahlen, Daten und Fakten kann nicht hoch genug eingeschätzt werden. Goethes Gedicht am Anfang dieser Einleitung fasst den Prozess literarisch zusammen.

Dem Rechnungshof kommt auf Basis der Bemerkungen eine große Deutungshoheit im parlamentarischen Raum und in der Öffentlichkeit darüber zu, wann öffentliche Mittel rechtmäßig, ordnungsgemäß und wirtschaftlich eingesetzt wurden. Um dieser Deutungshoheit gerecht werden zu können, müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein: fachlich exzellente Prüfungen, unzweifelhafte Erkenntnisse und ein faires, transparentes Verfahren. Nur auf Grundlage dieser Voraussetzungen lässt sich Akzeptanz gewinnen. Ich bin froh und dankbar für die Kolleginnen und Kollegen in Darmstadt und Kassel, die jede Prüfung mit Leidenschaft, Herzblut und fachlicher Expertise begleiten.

Politisches Handeln manifestiert sich nicht nur in Gesetzen und Verordnungen, sondern auch in der Verabschiedung des Haushaltsplans. In diesem wird der Gestaltungswille des Landtags fixiert und mit ihm wird der

Startschuss für das Handeln der Verwaltung gegeben. Das Staatsrechnungswesen ist dabei regelmäßig Ausgangspunkt für die Tätigkeit der Finanzkontrolle.

Die Tätigkeit des Prüfens und Beratens ist dabei nicht immer konfliktfrei. Die Landesregierung – und hierbei vor allen Dingen das Finanzministerium – muss nicht immer einer Meinung mit dem Rechnungshof sein. Am Ende zählen die besseren Argumente, um notwendige Veränderungen umzusetzen, bisherige Verfahrensweisen zu verbessern und Veränderungsprozesse einzuleiten. Insbesondere bei großen Reformvorhaben wie der Einführung der Neuen Verwaltungssteuerung hat sich gezeigt, dass das Gemeinsame stärker ist als das Trennende.

Der Rechnungshof muss auch auf technische oder organisatorische Veränderungen innerhalb der Landesverwaltung reagieren. Denn wer sich nicht selbst verändert, wird von außen verändert. Dazu gehört der Aufbau des dafür notwendigen Know-hows. In 75 Jahren hat der Rechnungshof viele Themen frühzeitig begleitet. Als Beispiel sollen hier die 1967 erlassenen Mindestanforderungen und Empfehlungen für die Verfahrenssicherheit bei Verwendung elektronischer Datenverarbeitungsanlagen in der Landesverwaltung genügen. Parallelen zur Digitalisierung bzw. zum E-Government in der heutigen Zeit drängen sich auf.

Beim Blick in die Geschichte fällt auf, dass viele Prüfungsthemen gleichgeblieben sind. Dazu zählen beispielsweise die Notwendigkeit der Durchführung von Vergabeverfahren, Organisationsentscheidungen der Verwaltung oder der Nachweis der Wirtschaftlichkeit. Gleich und doch immer wieder anders.

Vor dem Hintergrund komplexer werdender Aufgabenbereiche mit bekannten und unbekanntem Komponenten werden die Mitarbeitenden des Rechnungshofs auch in Zukunft prüfen, beraten und informieren: Als Partner für Veränderung.

Ich danke allen, die am Zustandekommen dieses Jubiläumsbandes mitgewirkt haben und auch denen, die bei der Vorbereitung und Ausführung im Stillen tätig waren.

Dr. Walter Wallmann

## 1 Grußwort des Landtagspräsidenten



Verehrte Leserinnen und Leser,

wir würdigen in diesem Jubiläumsjahr einen wichtigen Moment in der Geschichte unseres Landes.

Im Juni vor 75 Jahren nahm der Hessische Rechnungshof – wie wir ihn heute kennen – seine Arbeit auf.

Die Idee zur Gründung einer öffentlichen Finanzkontrolle wurzelt genau genommen aber nicht in der

Demokratie, sondern in der Monarchie. 1821 errichtete Großherzog Ludwig I. von Hessen und bei Rhein die sogenannte „Rechnungskammer“. In dieser nunmehr 200-jährigen Geschichte vollzog der Rechnungshof die Entwicklung von einem reinen Instrument der Verwaltungskontrolle des Großherzogtums Hessen-Darmstadt zu einer unverzichtbaren Institution der demokratischen Kontrolle.

In vielen Ländern der Welt finden sich Korruption, Misswirtschaft und Finanzwillkür – schlussendlich zum Schaden derjenigen, die die Gelder dem Staat als Treuhänder überantwortet haben. Die zwangsläufige Folge hieraus ist das Misstrauen der Bürgerinnen und Bürger gegenüber ihrem Staat.

Das Gelingen eines friedvollen und gedeihlichen Miteinanders aber hängt entscheidend davon ab, ob die Bürgerinnen und Bürger ihrem Staat vertrauen.

Hierzulande haben die Rechnungshöfe der Länder und der Rechnungshof des Bundes – die externe Finanzkontrolle – dieses Vertrauen, unser

Staats- und Selbstverständnis, ganz maßgeblich mitgeprägt. Denn sie unterstützen die Parlamente bei ihrer vornehmsten Aufgabe: Der Parlamentarischen Regierungskontrolle.

Für jeden hessischen Parlamentarier ist folglich der jährliche Prüfbericht des Hessischen Rechnungshofes neben der Hessischen Verfassung und der Geschäftsordnung des Landtages eine Pflichtlektüre.

In all den zurückliegenden Jahren hat sich der Hessische Rechnungshof als unabhängige Prüfinstanz bewährt. Als solche ist er ein wesentlicher und unverzichtbarer Pfeiler im Staatsgefüge unserer freiheitlichen Demokratie. Denn wegen der ihm durch die Unabhängigkeit zukommenden besonderen Glaubwürdigkeit ist er ganz unmittelbar auch Garant für die Akzeptanz unseres demokratischen Systems.

Seine Bedeutung kann daher nicht hoch genug geschätzt werden.

Das Jubiläum möchte ich zum Anlass nehmen, dem Hessischen Rechnungshof mit all seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Gegenwart wie der Vergangenheit ganz ausdrücklich im Namen des Hessischen Landtages und auch ganz persönlich zu danken.

Zugleich wünsche ich auch weiterhin Kraft, Energie und Weitsicht, um die großen Herausforderungen der Zukunft zu bewältigen.

Herzliche Glückwünsche zum 75. Jubiläum!

Boris Rhein

Präsident des Hessischen Landtages

## 2 Grußwort des Hessischen Ministerpräsidenten



Die Kontrolle der Haushaltsführung eines Staates ist ein konstitutives Element der Demokratie. In unserem Land obliegt diese Aufgabe dem Hessischen Rechnungshof, der 2021 auf eine 75-jährige Geschichte zurückblickt. Damit ist er ebenso alt wie das Land selbst. Die amerikanische Militärregierung hatte das Land Hessen in seiner heutigen Gestalt am 19. September 1945 gegründet und eine Landesregierung ernannt. Danach begann der Aufbau des demokratischen Staates. Ein markantes Datum ist hier zum Beispiel der 30. Juni 1946, als die Wahl zur Verfassungsbearbeitenden Landesversammlung

stattfand. Wenige Tage zuvor, am 17. Juni 1946, hatte der neue Hessische Rechnungshof seinen Dienstbetrieb aufgenommen. Einige Monate später, am 1. Dezember 1946, fanden die Volksabstimmung über die Landesverfassung und gleichzeitig die erste Landtagswahl statt. Das demokratische Hessen war geboren.

Die junge Demokratie musste von Anfang an schwierigste Alltagsprobleme bewältigen. Die Folgen der nationalsozialistischen Diktatur und des Zweiten Weltkriegs waren unvorstellbar. Der Gewalt Herrschaft waren zahllose Menschen zum Opfer gefallen. Am Ende des Krieges herrschten Wohnungsnot, Zerstörungen und Mangel an elementaren Gütern. Doch der Wiederaufbau von Wirtschaft und Gesellschaft gelang relativ rasch. Daran hatten viele ihren Anteil, die demokratische Politik ebenso wie die staatlichen Verwaltungen, die Wirtschaft ebenso wie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Wissenschaft ebenso wie die Kultur.

Integraler Bestandteil unseres demokratischen Staates ist der Hessische Rechnungshof. Ich freue mich, ihm zu seinem 75-jährigen Jubiläum gratulieren zu können. Meinen Glückwunsch verbinde ich mit einem Dank an alle, die für ihn tätig waren und tätig sind. Sie leisten eine Arbeit, die in einem Rechtsstaat unverzichtbar ist. Die Grundlagen ihrer Tätigkeit sind einerseits die Unabhängigkeit des Rechnungshofs, die 2018 in der Volksabstimmung über die Verfassungsänderungen gestärkt wurde, und andererseits ihre berufliche Kompetenz. Das erlaubt es ihnen, die Maßstäbe Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit zur Geltung zu bringen. Sie dienen damit unserem Land und seinen Bürgerinnen und Bürgern. Sie dienen nicht nur, indem sie prüfen, sondern auch, indem sie beraten.

Festzuhalten bleibt, dass die öffentliche Finanzkontrolle bereits im demokratischen Volksstaat Hessen und davor im Großherzogtum Hessen-Darmstadt tätig war. 1821, also vor 200 Jahren, wurde die Rechnungskammer im Großherzogtum Hessen-Darmstadt errichtet. Das Jahr 2021 markiert damit ein doppeltes Jubiläum. An die Gründungen vor 75 und 200 Jahren zu erinnern und die Geschichte des heutigen Rechnungshofs und der Vorläuferinstitution zu kennen, ist wichtig. Die vorliegende Broschüre vermittelt wesentliche Informationen und würdigt damit den Hessischen Rechnungshof wie auch die frühere Rechnungskammer. Ich freue mich, wenn sie viele interessierte und kenntnisreiche Leserinnen und Leser findet.

Volker Bouffier

Hessischer Ministerpräsident

*Michael Boddenberg / Dr. Walter Wallmann*

### **3 Vom Prüfer zum Partner für Veränderung: Dr. Walter Wallmann im Gespräch mit Finanzminister Michael Boddenberg**



*Herr Minister Boddenberg, der Hessische Rechnungshof feiert in diesem Jahr sein 75-jähriges Bestehen – die Vorgängerinstitution Rechnungskammer nahm sogar schon vor 200 Jahren ihre Tätigkeit in Darmstadt auf. Welche Assoziationen haben Sie mit „75 Jahre Hessischer Rechnungshof“?*

Die Geschichte der Rechnungshöfe beginnt in Deutschland mit der Einrichtung der Sächsischen Oberrechnungskammer in Leipzig sowie der Generalrechnungskammer in Preußen Anfang des 18. Jahrhunderts.

Diese Rechnungskammern dienten ausschließlich den Monarchen, sie waren ein alleiniges Instrument der Exekutive zur verwaltungsinternen Revision, letztlich zur Kontrolle der Beamtenschaft. Ihre Aufgaben waren entsprechend beschränkt auf eine nachgehende Rechnungsprüfung.

Erst mit dem Parlamentarismus und der Demokratisierung der Verwaltung haben sich auch Aufgaben und Selbstverständnis der Rechnungshöfe gewandelt. Die Rechnungshöfe entwickelten sich zu einer Instanz, die dabei mitwirkt, das Parlament bei der Erfüllung seiner Kontrollaufgaben gegenüber der Exekutive zu unterstützen. Signifikant kommt das im Recht zur unmittelbaren Berichterstattung gegenüber dem Parlament zum Ausdruck.

Aber auch gegenüber der Verwaltung hat sich die Rolle von der reinen Prüfinstanz um die Rolle des geschätzten und kompetenten Beraters deutlich erweitert.

Mit dieser Trias von Prüfen, Berichten und Beraten sowie dem besonderen Status der Mitglieder des Rechnungshofes aufgrund ihrer richterlichen Unabhängigkeit, nimmt der Rechnungshof heute eine institutionelle Sonderrolle im demokratisch verfassten Staat ein, in der er außerhalb des Leitbildes der Gewaltenteilung von Legislative, Executive und Judikative steht. Vielfach wird dafür schon der Begriff einer „Vierten Gewalt“ geprägt.

Wenn ich auch soweit nicht gehen würde, wurde nicht zuletzt seine herausgehobene und unabhängige Position mit der Neuregelung in Artikel 144 der Hessischen Verfassung 2018 nochmals betont und damit seine besondere Vertrauensstellung im Chor der demokratischen Instanzen auch durch das Volk selbst gefestigt und bestätigt.

*Herr Präsident Dr. Wallmann, wie hat sich der Hessische Rechnungshof in dieser Zeit verändert?*

Ich kann nicht für die kompletten 75 Jahre eine Einschätzung vornehmen. Allerdings habe ich die letzten 24 Jahre in vielen unterschiedlichen Funktionen im Rechnungshof gewirkt. In dieser Zeit hat sich einiges verändert:

Feste, unflexible Arbeitszeiten wurden sukzessive flexibilisiert. Als familienfreundlicher Arbeitgeber versuchen wir, soweit wie möglich die Bedürfnisse unserer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu berücksichtigen – natürlich bei jederzeitiger Aufrechterhaltung der Dienstfähigkeit.

Das Spektrum unserer Beschäftigten hat sich erweitert: der Anteil der Betriebswirte und Kaufleute ist deutlich gestiegen. Den engagiertesten und qualifiziertesten Beschäftigten müssen auch künftig Perspektiven der Weiterentwicklung aufgezeigt werden können.

Der Anteil an Beratungen nimmt immer stärker zu. Das sind zum einen die beratenden bzw. empfehlenden Hinweise in unseren Prüfungen, das ist zum anderen die gerade in den letzten Jahren rasant angestiegene Nachfrage nach kurzfristiger Beratung durch den Landesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (LW) für Land und Kommunen.

Der technologische Fortschritt, der mit der digitalen Transformation der Gesellschaft einhergeht, macht zum Glück auch nicht vor Verwaltung und Finanzkontrolle halt. Unsere Prozesse verändern sich sukzessive: manchmal nicht so schnell wie wir das wollen, manchmal schneller als es uns vielleicht lieb ist. Aber das ist gut so. Wir wollen praxisorientiert prüfen und beraten. Dafür ist es gut, dass wir uns gemeinsam mit dem Land weiterentwickeln. Dies hat nicht zuletzt das Arbeiten im Home-Office in Zeiten der Corona-Pandemie gezeigt.

Lassen Sie mich abschließend noch etwas ergänzen. Viele unserer Beschäftigten stammen aus der Finanzverwaltung. Sie sind exzellent ausgebildet, bringen analytische Kenntnisse und ausgeprägtes Zahlenverständnis mit. Dafür herzlichen Dank an Herrn Minister, auch wenn ich weiß, dass jeder Weggang bei Ihnen eine Lücke reißt.

*Herr Minister Boddenberg, wie würden Sie die Zusammenarbeit / das Rollenverständnis zwischen Finanzministerium und Rechnungshof beschreiben? Hat es sich über die Zeit verändert?*

In den ersten Jahrzehnten nach der Errichtung des Hessischen Rechnungshofes waren die Aufgaben des Rechnungshofes noch sehr klassisch auf die Prüfung der Haushaltsrechnung, die Übersicht über die Staatsschulden und seinen Beitrag zur Entlastung der Landesregierung durch den Landtag fokussiert.

Einsetzend mit der großen Haushaltsreform des Jahres 1969 der bundeseinheitlichen Regelung im Haushaltsgrundsätzegesetz und der weitgehend gleichlautenden Ausprägungen in der Bundes- sowie den Landeshaushaltsordnungen begann sich dieses klassische Bild in der gesamten Bundesrepublik zu wandeln.

Die Erweiterung um Beratungsrechte-, Informations- und Anhörungsrechte führte zu einer entsprechenden Erweiterung von Aufgaben und Schwerpunktsetzungen.

Die besondere Bedeutung des Rechnungshofes bei seiner Beratung zu Fragen der Wirtschaftlichkeit fand in der Ergänzung des Hessischen Rechnungshofgesetzes durch § 6a Ausdruck, durch den der Präsident des Rechnungshofes unter Verwendung der Ressourcen seiner Behörden zum Landesbeauftragten für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung bestellt werden kann.

Schließlich kam auch noch die Angliederung der „Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften“ als zusätzlicher Aufgabenbereich zum Hessischen Rechnungshof.

Gerade mit seinen vergleichenden überörtlichen Prüfungen verknüpft er dabei in geradezu idealer Weise Prüfung, Beratung und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Die Prüfungen helfen, vorbildliche und praxistaugliche Beispiele zu ermitteln, anhand derer die gesamte Kommunale Familie ihre Verwaltungsabläufe verbessern kann.

Der Rechnungshof hat sich damit auch als wichtiger und wertvoller Berater der Landesverwaltung und der Kommunalen Familie etabliert.

*Herr Präsident Dr. Wallmann, welche Prüfungen und Beratungen beschreiben diese veränderte Zusammenarbeit aus Ihrer Sicht?*

Wichtige Prüfungen und Beratungen in diesem Kontext waren insbesondere:

Die Prüfungen des Flüchtlingsssenats wurden von einem abteilungsübergreifenden Team mit Augenmaß vorgenommen. Im Ergebnis zeigten sich deutliche Einsparpotenziale. Zudem konnte das Land Rückzahlungen in Millionenhöhe vereinnahmen. Die Erkenntnisse des Flüchtlingsssenats können auch für die Bewältigung aktueller und zukünftiger Krisen herangezogen werden

Die Beratung zur Verwaltungsdigitalisierung verdeutlichte, dass es Sinn macht, das digitale Rad nicht jedes Mal neu zu erfinden, sondern sich auch außerhalb des eigenen Wirkungsbereiches gut funktionierende Lösungen anzuschauen und sich von diesen inspirieren zu lassen. Bei dieser Beratung konnten – durch den vom Rechnungshof initiierten Austausch mit norwegischen Behörden – aufbauend auf den Erfahrungen der norwegischen Kolleginnen und Kollegen Impulse für die Registermodernisierung und digitalen Prozesse in Hessen gewonnen werden. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund des Onlinezugangsgesetzes eine zielführende Herangehensweise.

Seit fast zwei Jahrzehnten unterstützt der Rechnungshof das Land in Fragen der Doppik sowie der Bilanzierung, Jahresabschlussprüfung und Konzernrechnungslegung. In den letzten Jahren haben wir gemeinsam mit dem Finanzministerium die Aufstellung und Prüfung der Bilanz des Gesamtabchlusses durch den Fast-Close entscheidend beschleunigt.

*Herr Präsident Dr. Wallmann, Sie beschreiben sich selbst als „Partner für Veränderung“. Was sind aus Ihrer Sicht wichtige Voraussetzungen, um ein wirksamer „Partner für Veränderung“ sein zu können? Welche Rolle spielt die Unabhängigkeit des Rechnungshofs und seiner Mitglieder dabei?*

Das Wichtigste in einer „Partnerschaft“ ist Vertrauen. Und insbesondere bei wichtigen Themen natürlich auch Beharrlichkeit und Ausdauer. Also wie in jeder Beziehung. Vertrauen entsteht durch Fairness und Offenheit.

Deshalb sind faire und transparente Prüfungsverfahren unverzichtbar. Wir haben unsere Verfahren kontinuierlich weiterentwickelt, sodass wir mittlerweile in einen noch intensiveren Austausch mit den Geprüften treten. Die geprüften Stellen haben die Möglichkeit, Sachverhalte zu erklären und sind frühzeitig informiert, in welche Richtung die Prüfungserkenntnisse gehen. Gleichzeitig können so Missverständnisse vermieden und die Datenqualität erhöht werden.

Die Unabhängigkeit des Rechnungshofs ist ein sehr hohes Gut. Sie garantiert uns unsere Freiheit, auch unliebsame Sachverhalte anzusprechen und auch mal eine unangenehme Empfehlung anzusprechen. Deshalb ist die Unabhängigkeit des Rechnungshofs elementar.

Nach meiner festen Überzeugung wächst aus dieser Unabhängigkeit jedoch auch eine besondere Verantwortung gegenüber Staat und Gesellschaft: Wir müssen unsere formale Unabhängigkeit materiell so leben, dass wir immer wieder praxisrelevante Impulse und Empfehlungen geben. Unabhängigkeit ist kein Selbstzweck, sondern muss daran gemessen werden, welchen Nutzen sie für Land, Kommunen, Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger stiftet.

*Herr Minister Boddenberg, würden Sie sagen, der Rechnungshof ist ein „Partner für Veränderung“ für das Finanzministerium bzw. das Land?*

Beginnend mit ersten Modellversuchen in den frühen 1990er Jahren und dem Bericht der Enquetekommission des Landtags zur Reform des Haushalts- und Rechnungswesens im Jahr 1996 hat das Land Hessen einen bedeutenden und im Bundesvergleich konsequenten und weitreichenden Weg zu einem fortschrittlichen Haushaltswesen beschritten. Neben der flächendeckenden Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung als Grundlage der Budgetierung, der Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens als führendem Rechnungsstil für die Haushaltsplanung und den Überblick über den Ressourcenverbrauch bis hin zur Landesbilanz

mit der vollständigen Abbildung der Vermögenslage des Landes reicht dieser tiefgreifende Strukturwandel. Im Haushaltsplan selbst wurde das reine Rechenwerk um wirkungsorientierte Kennzahlen erweitert und damit die politische Programmfunktion des Haushalts deutlich gestärkt.

Mit dem jetzt erarbeiteten Referentenentwurf einer doppischen leistungsbezogenen Neufassung der Landeshaushaltsordnung bei gleichzeitiger technischer Integration von Haushaltsplanung und Haushaltsdruck in das vom Land betriebene SAP-System wird ein wesentlicher weiterer Meilenstein dieser Entwicklung erreicht.

Der sich nun seit rund drei Jahrzehnten fortentwickelnde Modernisierungsprozess wird maßgeblich vom Hessischen Finanzministerium verantwortet. Dabei konnte sich das Ministerium stets auf den Rechnungshof als Befürworter, Unterstützer und – wenn auch manchmal kritischen – Berater verlassen. Der Hessische Rechnungshof hat dabei auch bundesweit eine herausragende und profilierte Position unter den Rechnungshöfen von Bund und Ländern eingenommen und die Landesposition gerade auch bei der dafür notwendig vorausgehenden Reform des Haushaltsgrundsätzegesetzes unterstützt.

In diesem Reformprozess war und ist der Hessische Rechnungshof wertvoller Partner an der Seite des Finanzministeriums und des Landes sowie gewichtiger unabhängiger Berater und Vermittler für die Parlamentarier.

*Herr Minister Boddenberg, was wünschen Sie dem Rechnungshof in den nächsten 75 Jahren? Was wünschen Sie sich vom Rechnungshof in den nächsten 75 Jahren?*

Partnerschaft und Respekt haben das Verhältnis aller Landesregierungen und des Rechnungshofes in den vergangenen 75 Jahren geprägt. Auf deren Schultern stehen wir und ihnen gilt auch unser ausdrücklicher Dank. Die dadurch von unseren Vorgängern erarbeitete Vertrauensgrundlage

sollte bewahrt, gepflegt und – wo möglich – sogar vertieft werden, um letztlich gemeinsam das Wohl unseres Landes zu fördern.

Dabei sehen sich sowohl der Rechnungshof als auch die Landesregierung vor neue Herausforderungen gestellt. Die zunehmende Digitalisierung der Landesverwaltung verlangt danach, auch die Prüfungsinstrumente des Rechnungshofes wirkungsgleich aus der analogen in die digitale Welt zu übersetzen. Dabei gilt es, partnerschaftliche Lösungen dafür zu finden, eine effiziente digitale Prüfung zu ermöglichen und gleichzeitig die Hoheit und Verantwortung der Regierung für die Freigabe und den Umgang mit ihren Daten zu wahren.

Die Einbettung, Verflechtungen und Abhängigkeiten von Hessen in Bezug auf den Bund und die Europäische Union gewinnen zunehmend an Bedeutung.

Auch Hessen verwaltet in erheblichem Umfang Zuwendungen und Zuweisungen aus den Haushalten des Bundes und der EU. Arbeitsteilung und abgestimmte Verfahren bei der Verwaltung, der Nachweis der Mittelverwendung und die Rechnungsprüfung gewinnen damit immer mehr an Bedeutung. Nur bei abgestimmten und arbeitsteiligen Verfahren werden sich in Zukunft überbordende bürokratische Ansprüche an die Landesverwaltung, die Kommunen, die gemeinnützigen Einrichtungen, die Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen vermeiden lassen. Es sollte zum Beispiel nicht so sein, dass der Aufwand für die Einwerbung, die Verwaltung und den Verwendungsnachweis von EU-Mitteln den wirtschaftlichen Wert der Zuwendungen weitgehend aufzehrt. Hier bedarf es eines abgestimmten Vorgehens der Regierungen und der Rechnungshöfe von Bund und Ländern bei der Erarbeitung von praktikablen Lösungsvorschlägen.

Auch in der Rechnungslegung wird es absehbar in der weiteren Zukunft eine Weiterentwicklung, Annäherung und Vereinheitlichung der europäischen Standards geben. Die Bundesrepublik bildet dabei mit dem Fest-

halten des Bundes und eines großen Teils der Länder an einem rein kameralen Rechnungsstil zunehmend einen Solitär innerhalb Europas. Hessen ist mit seiner Haushaltsreform hier gut aufgestellt. Mit seinem probeweisen auf IPSAS-Vorgaben basierenden Konzernabschluss 2019 hat es zudem einen wichtigen und vielbeachteten Beitrag für die weitere Fortentwicklung erbracht. Mit der Neufassung seiner Landeshaushaltsordnung, dem führenden doppischen Rechnungswesen sowie einer Liquiditätsrechnung in hergebrachter kameraler Gruppierung leistet das Land zudem einen wichtigen Beitrag für eine praxisnahe Zusammenführung der beiden Rechnungsstile entsprechend ihrem jeweiligen Steuerungsnutzen. Hier handelt es sich um ein Modellprojekt, das gute Chancen hat, die Akzeptanz für die Doppik bei Bund und Ländern deutlich zu befördern. Der Hessische Rechnungshof ist auch hier als wichtiger Unterstützer und Treiber für einen Fortschritt nicht nur im Land Hessen, sondern bundesweit anerkannt und gefragt. Kritik im Detail sollte hier nicht die seit Jahrzehnten bestehende gemeinsame Zielsetzung in Frage stellen.

*Herr Minister Boddenberg, was heißt dies konkret für die nächsten Jahre?*

Der Respekt vor den Aufgaben der jeweiligen demokratischen Institution und ihres Verfassungsrangs muss auch in Zukunft im Fokus des partnerschaftlichen Umgangs miteinander stehen.

So ist der Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung der Landesregierung bei allen Beratungs- und Prüfungsrechten des Rechnungshofes zu wahren. Es ist die Landesregierung, der es nach der Verfassung zukommt, den Haushaltsvollzug, das in Zahlen gefasste Regierungsprogramm, mit ihren Maßnahmen zu gestalten und bei der unterjährigen Verwaltung und Verausgabung der Mittel sowie bei der konkreten Umsetzung, z.B. bei Planungen und Förderprogrammen, diese im Rahmen der vom Landtag erteilten Haushaltsermächtigung selbstbestimmt umzusetzen. Sie muss sich dafür letztlich gegenüber dem Parlament und dem

Wähler rechtfertigen. Die Ressortministerinnen und -minister müssen in ihrer verfassungsrechtlich garantierten Ressorthoheit und Organisationsverantwortung unbeeinträchtigt bleiben. Sie tragen die Verantwortung für ihr Ressort gegenüber dem Landtag. Insoweit bedarf es auch einer klaren Abgrenzung zwischen Beratung und Prüfung der Landesregierung durch den Rechnungshof. Mit der Ausweitung des Prüfungsanspruchs gegenüber der Exekutive im Rahmen so genannter „begleitender Prüfungen“, bei denen der Rechnungshof im Gewand der Prüfungsanordnung teilweise schon in Plan- und Haushaltsvollzugsverfahren beratend tätig wird, entsteht hier ein zunehmendes Spannungsverhältnis. Im Ergebnis wird dadurch der Anspruch der Landesregierung auf Gestaltungshoheit und eine durch Dritte unbeeinflusste Meinungsbildung tangiert. Letztlich muss es der Regierung überlassen bleiben, von wem und wann sie sich bei ihrem Regierungshandeln beraten lassen will. Auch in Zukunft sollten daher Rechnungshof und Landesregierung in Partnerschaft und Respekt vor dem jeweiligen Verfassungsrang ihrer Aufgaben ihre Zusammenarbeit gestalten.

Damit liegen bereits in dieser nur beispielhaften Aufzählung eine Reihe von bedeutenden gemeinsamen Zukunftsaufgaben vor dem Hessischen Rechnungshof und vor der gegenwärtigen und den zukünftigen Landesregierungen.

Ich bin zuversichtlich, dass wir das gemeinsam schaffen.

*Herr Präsident Dr. Wallmann, was wünschen Sie sich vom Finanzministerium für die nächsten 75 Jahre?*

Ein Beibehalten der konstruktiv-kritischen Partnerschaft. Unsere unterschiedlichen Rollen werden uns naturgemäß oft aus unterschiedlichen Perspektiven auf einen Sachverhalt blicken lassen. Ich wünsche mir dann beiderseits eine in der Sache gelegentlich harte, aber immer faire und verständnisvolle Diskussion. Dies dient unserem Land am besten. Denn uch

wenn wir unterschiedliche Blickwinkel auf Sachverhalte haben, so haben wir doch dasselbe Ziel: die Staatsschulden zu minimieren, die finanzielle Handlungsfähigkeit der jetzigen und der künftigen Generationen zu erhalten und gleichzeitig die notwendige Transformation von Staat und Gesellschaft zu finanzieren und voranzubringen.

Die Durchlässigkeit bzw. die Rotation zwischen Verwaltung und Finanzkontrolle sollte ausgebaut werden, um auf „beiden Seiten“ Verständnis für den jeweils anderen aufzubauen und zu stärken.

*Professor Dr. Manfred Eibelshäuser / Dr. Walter Wallmann*

## **4 Innere und äußere Modernisierung des Hessischen Rechnungshofs: Gespräch zwischen Professor Dr. Manfred Eibelshäuser und Dr. Walter Wallmann**



*Herr Professor Eibelshäuser, wie hat sich der Hessische Rechnungshof in Ihrer Amtszeit verändert? Was waren in Ihrer Amtszeit die herausragenden Themen und wie hat sich dies auf die Binnenstruktur des Hauses ausgewirkt?*

Der Beginn meiner Amtszeit war vor allem durch die Einführung der Doppik im Land Hessen geprägt. Dies stellte einen vollständigen Paradigmenwechsel dar: zusätzlich zu den Einnahmen und Ausgaben rückten jetzt vor allem Aufwand und Ertrag bzw. Kosten und Leistungen in den Fokus der Rechnungslegung und damit auch der Finanzkontrolle. Genauso wie sich die Landesverwaltung organisatorisch und personell an die Rahmenbedingungen der Doppik anpassen musste, stand auch der Rechnungshof vor der Herausforderung, seine Binnenstruktur an diese neue Situation – und die damit verbundenen veränderten Prüfungsaufgaben – anzupassen. Dabei war schnell klar, dass für eine moderne Finanzkontrolle in Zeiten der Doppik die folgenden (Personal-)Voraussetzungen gegeben sein sollten:

Neben den traditionellen Verwaltungskompetenzen bedurfte es zusätzlicher betriebswirtschaftlicher und wirtschaftsrechtlicher Kompetenz. Jede Prüfungsabteilung sollte deshalb auf der Referatsleitungsebene über eine Juristin / einen Juristen, eine Wirtschaftswissenschaftlerin / einen Wirt-

schaftswissenschaftler sowie eine Verwaltungsspezialistin / einen Verwaltungsspezialisten verfügen. „Führungs“-Kräfte bedürfen nicht nur fachlicher Expertise, sondern müssen auch Führungskompetenz und soziale Fähigkeiten mitbringen.

Durch die Einführung der Doppik ergaben sich auch Fragen hinsichtlich der Bilanzierung und Abschlusserstellung. Hier stellte sich für das Land die Frage, wie und von wem der jetzt zu erstellende Jahresabschluss geprüft werden konnte und sollte. Konkret stand die Frage im Raum, ob der Rechnungshof nicht diese Aufgabe übernehmen könnte. Dies hätte jedoch bedeutet, dass hierfür innerhalb des Rechnungshofs eine neue große Abteilung hätte geschaffen werden müssen, deren Personalstärke sich an der Spitzenbelastung im ersten Halbjahr hätte orientieren müssen. Angesichts der äußerst positiven Erfahrungen mit der dem Präsidenten des Rechnungshofs zugeordneten Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften, die sich bei der Erfüllung ihrer Prüfungsaufgaben im Vergabeverfahren ausgewählten Wirtschaftsprüfern bedient, wurde entschieden, dieses System auch für die Prüfung der Jahresabschlüsse der Ressorts und für den Gesamtabschluss des Landes einzusetzen. Dieses Modell hatte den Vorteil, dass nicht neues qualifiziertes Personal im Umfang einer großen Abteilung rekrutiert werden musste, sondern dass per Vergabewesen geeignete Wirtschaftsprüfungsgesellschaften ausgewählt und beauftragt wurden. Die „Steuerung“ der Wirtschaftsprüfer und die Verantwortung für deren Arbeit verblieb jedoch beim Rechnungshof, der zudem – aufbauend auf den Testaten der Wirtschaftsprüfer – den Gesamtabschluss feststellte. Zunächst bestand die Aufgabe des Rechnungshofs jedoch hauptsächlich darin, das Land bei der Einführung der Doppik und der Erstellung der Eröffnungsbilanzen zu beraten und zu unterstützen.

Mit der Einführung der Doppik hielt im Land auch außerhalb der Haushaltsbereiche eine stärkere Fokussierung auf die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit des Verwaltungshandelns Einzug. Hieraus ergab sich für das Land die Herausforderung, wer die Verwaltung bei der Umstellung auf den

Produkthaushalt und die damit verbundene Ergebnissteuerung unterstützen konnte. Hier boten sich zunächst die privatwirtschaftlichen Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsunternehmen an. Um nicht ausschließlich externen Sachverstand „teuer“ einkaufen zu müssen, führte das Land 2004 – nach dem Vorbild des Bundes – den Landesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (LW) ein. Der LW soll durch Vorschläge, Gutachten und Stellungnahmen auf eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung und eine dementsprechende Organisation der Landesverwaltung hinwirken. Diese Aufgabe wurde dem Präsidenten des Rechnungshofs übertragen.

Mit der Übertragung dieser Aufgabe veränderten sich wiederum Organisation und Personal des Rechnungshofs: Die dem Präsidenten zugeordnete Aufgabe wurde zunächst in der Präsidialabteilung angesiedelt. Dort wurde im Wege des Projektmanagements für jede Beratungsaufgabe ein interdisziplinäres Team aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Prüfungsabteilungen des Rechnungshofs zusammengestellt. Dieses Team wurde durch Führungskräfte der Präsidialabteilung geleitet. Nach Ende des Beratungsprojekts wurden die Projektteams aufgelöst und die Prüferinnen und Prüfer des Projektteams wieder den ursprünglichen Abteilungen zugeordnet.

*Herr Präsident Dr. Wallmann, wie hat sich der Rechnungshof in Ihrer bisherigen Amtszeit verändert? Haben Sie die Innovationen von Professor Eibelshäuser fortgeführt?*

Ich habe eine sehr gut aufgestellte Behörde übernommen. Die von *Professor Eibelshäuser* vorgenommenen Veränderungen haben sich allesamt bewährt. Auf dieser Basis konnten wir uns gut an externe Herausforderungen anpassen. Wir haben in den letzten Jahren insbesondere versucht, die Arbeitszeiten zu flexibilisieren und die IT zu modernisieren. Wir haben jetzt zum zweiten Mal die Zertifizierung als familienfreundlicher

Arbeitgeber erhalten. Hinsichtlich der Doppik haben wir gemeinsam mit dem Finanzministerium den sog. Fast-Close implementiert. Dadurch ist es gelungen, durch Prozessoptimierung die Aufstellung und Prüfung des Jahresabschlusses entscheidend zu beschleunigen. Mittlerweile liegen dem Parlament und der Öffentlichkeit die Abschlüsse sechs Monate nach Ende des Haushaltsjahres vor. Zuvor lagen diese Daten oft erst im übernächsten Jahr vor. Damit wird schnellstmöglich Transparenz über den Haushaltsvollzug geschaffen und aktuelle Informationen für die Planung des nächsten Haushaltsjahres bereitgestellt. Das zurzeit von *Professor Eibelshäuser* eingeführte Modell der Abschlussprüfung hat sich bewährt. Auch wenn aktuell mit Blick auf den Wirecard-Skandal öffentlich die Wirksamkeit von Wirtschaftsprüfungsgesellschaften diskutiert wird.

*Herr Professor Eibelshäuser, wie schätzen Sie diese Diskussion ein? Sollte der Rechnungshof hieraus neue Überlegungen anstellen bzw. Konsequenzen ziehen?*

Genau wie in der Privatwirtschaft stellt sich meines Erachtens auch für den Rechnungshof die Frage einer Steigerung der Objektivität durch interne Rotation. Bei den privatwirtschaftlichen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften dürfen bei Unternehmen von öffentlichem Interesse die verantwortlichen Prüfungspartner maximal fünf Jahre an der Abschlussprüfung desselben Unternehmens teilnehmen. Dies soll ihre Unabhängigkeit und ihre Objektivität stärken bzw. einer gewissen „Betriebsblindheit“ vorbeugen. Meines Erachtens sind dies geeignete Mittel, die sich auch ein Rechnungshof zu Nutze machen sollte; gerade wenn es um Diskussionen im öffentlichen Raum geht. Wenn Sie mich also fragen, welche Konsequenzen der Rechnungshof aus der aktuellen Diskussion ziehen sollte, würde ich antworten: Der Rechnungshof sollte sich – analog zu den Regeln für Wirtschaftsprüfer – eigene, selbst auferlegte Rotationsvorgaben geben. Das würde – auch in der Wahrnehmung Dritter – seine Objektivität stärken und den notwendigen scharfen Prüferblick erhalten. Das ist im Übrigen

mit § 7 Abs. 1 des Gesetzes über den Hessischen Rechnungshof schon so angelegt. Dort ist vorgesehen, dass der Präsident jährlich bestimmt, welche Mitglieder die Prüfungsabteilungen leiten.

*Herr Professor Eibelshäuser, wie könnte so eine Rotation aussehen?*

Meines Erachtens sollte ein rotierendes Verfahren Einzug halten: alle vier Jahre sollte der Vorsitz in einem Senat wechseln. Das bis dahin weitere Mitglied könnte beispielsweise dann den Vorsitz übernehmen und durch ein neues weiteres Mitglied verstärkt werden. Die Rotation sollte sich jedoch nicht nur auf den Senatsvorsitz beschränken: Ich erachte es für zielführend, auch die Referatsleitungen nach einer bestimmten Zeit – sagen wir alle sechs bis acht Jahre – regelmäßig rotieren zu lassen. Neben der Erhaltung der Objektivität und der berufsmäßig bedingten Distanz stellt dies eine wichtige Personalentwicklungsmaßnahme für kommende Top-Führungskräfte dar. Und es wirkt Verkrustungen entgegen.

*Herr Dr. Wallmann, wie stehen Sie zu diesem Vorschlag?*

*Professor Eibelshäuser* ist nicht nur ein ausgewiesener Kenner der Finanzkontrolle, er ist als langjähriger Universitätsprofessor mit Schwerpunkt Rechnungslegung und Wirtschaftsprüfung auch ein Experte für Wirtschaftsprüfung. Dies ist eine einmalige Kombination. Allein aus diesem Grund halte ich seinen Vorschlag für sehr überlegenswert. Rechnungshöfe – wie alle Organisationen – müssen sich permanent hinterfragen und weiterentwickeln. Sie müssen fortlaufend ihre Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit im Auge behalten und diese sukzessive steigern. Den Vorschlag von Herrn *Professor Eibelshäuser* greife ich deshalb sehr gerne auf. Wir werden diesen im Kollegium sehr intensiv diskutieren. Ich halte es für zielführend und für unsere Akzeptanz sinnvoll, wenn wir uns an dieser Stelle weiterentwickeln.

*Herr Dr. Wallmann, welche anderen Weiterentwicklungsansätze sehen Sie? Wo wird die Reise des Rechnungshofs in den nächsten Jahren hingehen?*

Wir werden – genau wie in den letzten acht Jahren – die von meinem Vorgänger initiierten Entwicklungen fortführen:

Ein gutes Beispiel ist der – mittlerweile im Präsidentenbüro angesiedelte – LW. Wir haben die jährlichen Beratungsleistungen sukzessive weiter gesteigert; mittlerweile sind der Umfang und die Komplexität der Beratungsthemen vergleichbar mit denen der Prüfungsabteilungen. Beispielsweise haben wir im letzten Jahr das Land hinsichtlich der Evaluation der LEO-Immobilien beraten und bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Behördenzentrums Schiersteiner Berg unterstützt. Im Sinne einer Lessons learned-Analyse haben wir auf Basis von Vergleichen zwischen norwegischen und hessischen Prozessen Möglichkeiten für eine künftige Verwaltungsdigitalisierung auf Basis von Once-Only-Prinzip<sup>1</sup> und Registervernetzung aufgezeigt. Am Beispiel des fachlichen Austauschs mit Norwegen lässt sich gut erkennen, dass nicht jedes Land das „digitale Rad neu erfinden“ sollte und dass der „Blick über den Tellerrand“ lohnt. Der Ministerpräsident hat persönlich gebeten, die Verwaltungsdigitalisierung beratend fortlaufend zu begleiten. Zudem beraten wir seit 2015 die Kommunen mit Blick auf Haushaltskonsolidierungspotenziale. Wir haben seitdem mehr als 200 Gespräche in den Kommunen geführt. Insgesamt ist die Zustimmung zu den Beratungsergebnissen sehr hoch, auch wenn dies natürlich kein „Wünsch-Dir-Was“ ist.

Wir bauen bei unseren Beratungen auf Prüfungserfahrungen und Prüfungsmethoden des Rechnungshofs und der Überörtlichen Kommunal-

---

<sup>1</sup> Nach dem Once-Only Prinzip können auf Wunsch der Bürgerinnen und Bürger bereits vorhandene Daten für weitere Behördenvorgänge genutzt werden. Sie müssen damit nicht wiederholt eingegeben werden.

prüfung auf, entwickeln Beratungskonzepte und erstellen unsere Beratungsberichte. Dafür hat das Land uns auch zusätzliche Stellen im letzten Haushalt bereitgestellt. Nach meiner Einschätzung wird der Beratungsbedarf – sei es im Rahmen von begleitenden Prüfungen oder als Beratung des LW – weiter zunehmen. Angesichts der aktuellen und künftigen Herausforderungen an Staat und Verwaltung im Zusammenhang und als Folge der Corona-Pandemie, der notwendigen digitalen Transformation der Gesellschaft sowie dem vielschichtigen Thema Nachhaltigkeit wird in immer kürzeren Intervallen eine Veränderung der staatlichen und kommunalen Strukturen unvermeidbar sein. Nicht umsonst fällt hier oft der Begriff der Disruption. Wir stehen als Rechnungshof, als Überörtliche Prüfung und als LW dem Land und den Kommunen dabei gerne mit Rat und Tat zur Seite.

Übergreifende Themen versuchen wir dabei mit interdisziplinären Teams anzugehen. Mein Vorgänger hatte dies bei der sog. Klinikprüfung, in einer Kombination aus Rechnungshof, Überörtlicher Prüfung, Wirtschaftsprüfern und Krankenhausexperten (inkl. Chirurgen), beispielgebend organisiert. In meiner Amtszeit haben wir diesen Gedanken mit dem Sonder Senat Flüchtlingswesen, der sich aus Spezialistinnen und Spezialisten aus drei Abteilungen bildete, oder bei der gemeinsamen Zusammenarbeit von Prüfungsabteilungen und LW, wie bei der aktuellen Prüfung der Staatsanwaltschaften, aufgegriffen und fortgeführt. Auch für die Prüfung der Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie kann so ein übergreifendes Vorgehen zielführend sein. Dabei ist insbesondere die Frage zu stellen, welche Lehren Staat und Kommunen aus Flüchtlingskrise und Corona-Pandemie gezogen haben und was beim nächsten Krisenfall besser laufen kann und sollte.

Eine wichtige Weiterentwicklung des von meinem Vorgänger eingeführten sogenannten kontradiktorischen Verfahrens ist das dreistufige Prüfungsverfahren, das maximale Transparenz und Beteiligungsmöglichkeiten der geprüften Stellen sicherstellen soll.

Für eine moderne Finanzkontrolle ist der Faktor Personal elementar. Als Rechnungshof sind wir nur so gut wie unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Um wirksam und qualitativ arbeiten zu können, muss der öffentliche Dienst insgesamt im Wettbewerb mit der Privatwirtschaft bestehen. Dass dies nicht über die Lohnhöhe gelingen kann, ist jedem klar. Als Rechnungshof können wir jedoch in diesem Wettbewerb nach meiner festen Überzeugung als familienfreundlicher Arbeitgeber punkten, der flexibles, weitgehend selbstbestimmtes Arbeiten, anspruchsvolle und abwechslungsreiche Projekte, individuelle Weiterbildungsmöglichkeiten sowie eine sehr gute Work-Life-Balance anbieten kann.

Allerdings reicht es nicht aus, dies anzubieten, man muss es auch adäquat und zielgruppengerecht kommunizieren. Deshalb haben sich auch in dem Themenfeld der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit in den letzten Jahren deutliche Veränderungen vollzogen. Wir wollen nicht jedem Trend hinterherlaufen, um trendig zu sein. Aber wir müssen mit Blick auf veränderte Kommunikationskanäle der Gesellschaft und der Veränderung der Medienlandschaft unsere Kommunikation entsprechend sukzessive anpassen. Auch hierfür bedarf es neuer Kompetenzen.

Eine große Herausforderung der nächsten Jahre wird es sein, den Rechnungshof weiter zu digitalisieren und die bestehenden Prozesse dabei weiter zu optimieren. Die aktuelle Corona-Pandemie und das dadurch bedingte Arbeiten aus dem Home-Office haben hierfür wichtige Impulse gegeben. Wichtig wird sein, aus dieser Situation zu lernen und dadurch die Arbeitsweisen und Prozesse sukzessive fortzuentwickeln. Tendenziell werden wir als Rechnungshof noch flexibler und ortsunabhängiger agieren. Je nach Bedarf werden unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Rechnungshof bzw. im Prüfungsamt, von zu Hause oder auch von unterwegs arbeiten. Wir sind aktuell dabei, dieses „hybride Arbeiten“ mit den Personalvertretungen zu diskutieren, um eine entsprechende Anpassung der bestehenden Dienstvereinbarungen zu erreichen.

*Herr Professor Eibelshäuser, seit der Verfassungsänderung in 2018 hat die richterliche Unabhängigkeit der Kollegiumsmitglieder Verfassungsrang. Wie beurteilen Sie dies?*

Zunächst hat es mich sehr gefreut, dass sich die Wähler so klar für die Aufnahme dieses Parameters in die Verfassung entschieden haben. Dies ist der Verdienst des langjährigen sehr guten Wirkens des Rechnungshofs, das letztlich auf die verdienstvolle Arbeit der Prüferinnen und Prüfer zurückgeht.

Ich möchte jedoch daran erinnern, dass die Unabhängigkeit der Kollegiumsmitglieder materiell zu verstehen ist: diese Unabhängigkeit bezieht sich auf die Wahrnehmung der Prüfungsaufgaben und damit auf die Entscheidungen des Rechnungshofs (§ 8 f. RHG). Sowohl die Außenvertretung als auch die Leitung der Verwaltung des Rechnungshofs und die Dienstaufsicht, also Organisation und Personalangelegenheiten, sind gemäß § 6 RHG vom Gesetzgeber dem Präsidenten als Aufgaben zugewiesen worden. Die Unabhängigkeit der Mitglieder gilt nicht hinsichtlich der Entscheidung über Organisatorisches oder Personalangelegenheiten.

*Herr Dr. Wallmann, wie bewerten Sie die Unabhängigkeit mit Blick auf die Rolle des Rechnungshofs?*

Natürlich habe ich mich auch sehr über das Vertrauen und die Wertschätzung der Wählerinnen und Wähler für den Rechnungshof gefreut.

Allerdings möchte ich festhalten: Der Rechnungshof ist nicht wichtig, weil er in der Verfassung steht. Er ist nur wichtig, wenn er dem Land und seinen Bürgerinnen und Bürgern sachlich und fachlich Nutzen bringt! Und an diesen Ergebnissen muss er sich messen lassen.

Wichtig ist, dass Gesetze für den Menschen da sind und nicht, um Menschen zu behindern. Deshalb sollte auch die Finanzkontrolle immer im Blick haben, wie sie für die Bürgerinnen und Bürger, für die Verwaltung

und damit für den Staat als Ganzes Vorteile generieren kann. Dogmatismus ist hier mit Sicherheit nicht zielführend, sondern hinderlich. Nur, wenn ein Rechnungshof praxisorientierte Empfehlungen gibt, kann er etwas in die richtige Richtung bewegen. Nur theoriegeleitete praxisfremde Ratschläge haben zu Recht keinen Erfolg. Daran muss sich der Rechnungshof auch künftig messen lassen – gerade weil die Unabhängigkeit seiner Mitglieder nun Verfassungsrang hat!

*Herr Professor Eibelshäuser, wie würden Sie Ihre Aussagen zusammenfassen?*

Die gerade angesprochene Verankerung der richterlichen Unabhängigkeit der Rechnungshofmitglieder in der Verfassung ist ein hohes Gut. Sie ist aber kein Privileg, sondern muss immer wieder neu unter Beweis gestellt werden. Hierbei ist es auch wichtig, ihre Grenzen zu kennen und zu akzeptieren. Der Rechnungshof ist kein Oberparlament; der Souverän ist das Volk und die von ihm gewählte Volksvertretung.

*Herr Dr. Wallmann, was ist Ihr Resümee?*

Das Parlament entscheidet letztendlich im Rahmen des Budgetrechts, wie es mit den Empfehlungen des Rechnungshofs umgeht. Unsere Aufgabe als Rechnungshof ist es, durch unsere Prüfungen und Beratungen das Parlament bestmöglich zu informieren. Zugleich schaffen wir damit – und durch unsere regelmäßige Presse- und Öffentlichkeitsarbeit – Transparenz über das Handeln des Staates. Nach meiner Auffassung ist dies eine wichtige Voraussetzung für das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in „ihren“ Staat.

Mit Blick auf die Modernisierung des Rechnungshofs in den letzten Jahrzehnten ist meines Erachtens festzuhalten, dass wir uns sukzessive zu einer modernen, personell und organisatorisch gut aufgestellten Behörde

und zu einem attraktiven, familienfreundlichen Arbeitgeber weiterentwickelt haben. Diese Einschätzung ist jedoch immer eine Momentaufnahme. Auch hier gilt: Stillstand ist Rückschritt. Oder um es mit den Worten meines Vorgängers zu sagen: „*Wer sich nicht selbst verändert, wird von außen verändert!*“

Andreas Liedtke

## 5 Geschichte von der Entstehung der Rechnungskammer über ihre Errichtung 1821 bis zu ihrer Auflösung 1937



*Allein man läßt's auch alles sein;  
Man lobt euch halb mit Erbarmen.  
Nach Golde drängt,  
Am Golde hängt  
Doch alles. Ach wir Armen!  
(Goethe – Faust erster Teil)*

### 5.1 Politischer und finanzieller Hintergrund

Nach dem Tode seines Vaters 1790 übernahm Landgraf *Ludwig* als *Ludwig X.* die Regierung der Landgrafschaft Hessen-Darmstadt. Diese bestand aus der Obergrafschaft Katzenelnbogen mit der Residenzstadt Darmstadt, dem Oberfürstentum Hessen mit der Universitätsstadt Gießen und der Grafschaft Hanau-Lichtenberg. Die Grafschaft umfasste Gebiete im Elsass mit dem Verwaltungssitz Buchweiler (Bouxwiller) und die Herrschaft Lemberg mit der Soldatenstadt Pirmasens. Insgesamt hatte die Landgrafschaft eine Fläche von etwa 6.000 km<sup>2</sup> mit 280.000 Einwohnerinnen und Einwohnern.<sup>2</sup>

Bei seinem Regierungsantritt stand *Ludwig* vor zwei wesentlichen politischen Aufgaben. Außenpolitisch galt es auf die Französische Revolution zu reagieren, während finanzpolitisch der unter seinem Vater eingeschlagene Konsolidierungskurs beibehalten werden sollte.

---

<sup>2</sup> Vgl. Franz/Kallenberg/Fleck, S. 679 f.

Die Verwaltung zum Ende des 18. Jahrhunderts war durch zahlreiche Probleme und veraltete Abläufe bestimmt. So entzog ein unübersichtliches Kassen- und Rechnungswesen einer notwendigen Finanzplanung die Grundlage und machte diese unmöglich. Auf der Einnahmenseite wurden Steuersätze willkürlich festgesetzt und verstärkten das ungerechte Besteuerungssystem zusätzlich. Die Verwaltung selbst war durch Misswirtschaft und Korruption geprägt. Dies führte im Zusammenspiel mit den Kriegslasten, ausgefallenen Entschädigungszahlungen und einem Repräsentationsbedürfnis des Hofes zu immensen Staatsschulden. Es ist nicht überraschend, dass auch die Rechnungskontrolle in diesem Zusammenhang als unzureichend beschrieben wurde.<sup>3</sup>

Erkenntnisse darüber, an welchen Stellschrauben gedreht werden musste, um die o.g. Missstände abzustellen, lagen bereits lange vor. Allein es fehlte die Umsetzung. Bereits 1678 wurde eine übersichtliche Rechnungsführung mit einem regelmäßigen Bericht empfohlen.<sup>4</sup> Der Ratsschlag von *Veit Ludwig von Seckendorff*, die „*Einrichtung der Außgaben nach der Einnahme*“<sup>5</sup> zu gestalten, erinnert an eine neuzeitliche Empfehlung des Rechnungshofs („*Man kann sich nur das leisten, was man sich leisten kann.*“<sup>6</sup>).

Die beiden Schuldenvergleiche von 1772 und 1779 können als Wendepunkt zu einer Stabilisierung der Staatsfinanzen in Hessen-Darmstadt angesehen werden. Gläubiger waren u.a. Bankhäuser in Frankfurt als auch seine eigenen Hofbediensteten. Mit diesen Schuldenvergleichen wurden Zinszahlungen teilweise erlassen und für die Rückzahlung ein fester Betrag vereinbart.<sup>7</sup> Als ein Ergebnis kann ein Erlass von 1778 gewertet wer-

---

<sup>3</sup> Vgl. Heiler, S. 28 ff.

<sup>4</sup> Vgl. Pons, S. 57.

<sup>5</sup> HStAD, Abt. D 4, Nr. 333/5, Bericht Seckendorffs vom 27.05.1678.

<sup>6</sup> Zitat nach Weiße, S. 554.

<sup>7</sup> Vgl. Schulz, S. 22.

den. Dieser stellte schwerste Strafen in Aussicht, wenn gegen die geltenden Verordnungen im Rechnungs- und Kassenwesen verstoßen wurde.<sup>8</sup> Weiterhin wurde 1782 das Rechnungswesen modernisiert (sog. Neue Rechnungsordnung zur Verbesserung des Kameral- und Rechnungswesens).<sup>9</sup>

Die Finanzpolitik dieser Zeit ist nicht von der Außenpolitik zu trennen. So galten die elsässischen Gebiete nach der Abschaffung der Feudalrechte 1789 und der Besetzung im Rahmen des Ersten Koalitionskrieges 1792/93 als verloren.<sup>10</sup> Insbesondere die Pflege und Weiterentwicklung des französischen Netzwerks während der Neutralität im Zweiten Koalitionskrieg war kostspielig. Die gezahlten Bestechungsgelder galten dabei als unwiderstehliche Argumente („*arguments irresistibles*“).<sup>11</sup>

Es war daher dringend notwendig, liquide zu bleiben bzw. über entsprechende Refinanzierungsquellen zu verfügen. Wesentliche Voraussetzung dafür war, dass *Ludwig X.* die Haftung für die Schulden seines Vaters bzw. seiner Vorväter übernahm. Neben diesem – modern ausgedrückt – whatever it takes-Moment zur Erhaltung des Staatskredits traten auch andere Maßnahmen. U. a. wurden 1796 bei der Bevölkerung mehr Kontributionen eingefordert als es die Franzosen durch ihre Besatzungstruppen als Zwangserhebung gefordert hatten. Zur Krisenbewältigung wurden beispielsweise auch Reichssteuern nicht in voller Höhe an die Reichskasse abgeführt.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> HStAD, Abt. R 1 A, Nr. 11/237.

<sup>9</sup> HStAD, Abt. R 1 A, Nr. 11/278.

<sup>10</sup> Vgl. Franz/Kallenberg/Fleck, S. 680.

<sup>11</sup> Vgl. ebenda, S. 682.

<sup>12</sup> Schulz, S. 133 f.

## 5.2 Vorläufer der Rechnungskammer

Der Bedarf an einer funktionierenden Rechnungskontrolle war auf Basis des geschilderten Hintergrunds vorhanden. Als eine Grundlage kann dabei die neue Rechnungsordnung von 1782 genannt werden. Diese basierte auf den Regelungen der Grafschaft Hanau-Lichtenberg. Mit „*gnädigstem Wohlgefallen*“ wurde hervorgehoben, dass die „*Beamten, (...) die ihnen anvertraute(n) Geschäfte überhaupt, und ins besondere die darunter mit gehörige Einkünfte und Aufwands-Besorgungen, nicht blos nach steifer alt hergebrachter Gewohnheit, sondern mit selbst erworbener Kenntniß, kluger Beurtheilung, und wirtschaftlicher Ueberlegung*“<sup>13</sup> bearbeiteten. Nach dieser Rechnungsordnung erfolgte die Prüfung der Rechnung durch einen Rechnungsprüfer (Justifikatur). Danach gelangte die Rechnung zur vollständigen Abhör (Entlastung) in das Kollegium der Rentkammer (Finanzbehörde zur Verwaltung der Einnahmen).

Bereits 1778 findet sich im Staats- und Adresskalender ein der Rentkammer in Darmstadt angegliedertes Rechnungsdepartement.<sup>14</sup> Nach derzeitigem Forschungsstand ist das die früheste erwähnte Vorläuferbehörde der 1821 errichteten Rechnungskammer.

Mit dem Reichsdeputationshauptschluss kam es 1803 zu weiteren Gebietsveränderungen. U. a. gingen die linksrheinischen Gebiete der Grafschaft Hanau-Lichtenberg verloren. Als Entschädigung wurde Hessen-Darmstadt u. a. das bedeutende Herzogtum Westfalen zugeschlagen. Die Einwohnerzahl betrug zu diesem Zeitpunkt etwa 400.000.<sup>15</sup>

Ludwig X. nutzte die Gebietsveränderungen zu einer Neugestaltung der Staatsverwaltung. Ziel der beiden Organisationsedikte von 1803 war es, eine gleichförmige Verwaltung in allen Landesteilen einzurichten. Dabei wurden erstmals Fachministerien gegründet. Neben dem Ministerium der

---

<sup>13</sup> HStAD, Abt. R 1 A, Nr. 11/278.

<sup>14</sup> Vgl. Hochfürstlich Hessen-Darmstädtischer Staats- und Adreß-Kalender 1778, S. 29 f.

<sup>15</sup> Vgl. Franz/Kallenberg/Fleck, S. 684 ff.

auswärtigen Verhältnisse gab es das Ministerium des Innern und das Finanzministerium. Zum Geschäftsbereich des Finanzministeriums gehörten die Generalkasse, die weiterhin dem Landgrafen unmittelbar unterstellt blieb, und die Oberrechnungsjustifikatur.<sup>16</sup> „Mit der Oberrechnungsjustifikatur entstand faktisch eine externe Prüfungsbehörde.“<sup>17</sup>

Aufgabe der Oberrechnungsjustifikatur war es, die von den Rentkammern der drei Provinzen (Ober-Fürstenthum Hessen, Herzogthum Westphalen, Fürstenthum Starkenburg) eingereichten Rechnungsabschlüsse „*nochmals zu prüfen, und die Rechnung, mit den nöthigen Bemerkungen (...) zum wirklichen endgültigen Abschlusse zurückzusenden.*“<sup>18</sup> In den Rentämtern der einzelnen Provinzen befanden sich angegliederte Rechnungsjustifikaturen. Eine Entscheidung über die Entlastung trafen die Rentämter auf Basis der Bemerkungen.

Daneben war die Oberrechnungsjustifikatur noch für die Prüfung der Rechnung der Generalkasse zuständig. Zu ihren weiteren Aufgaben zählte, „*daß alle Rechnungen auf einen gleichförmigen Fuß eingerichtet, die nöthigen Etats daraus verfertigt und in General-Etats gebracht werden.*“<sup>19</sup> Diese Unterstützung bei der Einrichtung eines einheitlichen und übersichtlichen Kassen- und Rechnungswesens machte die Oberrechnungsjustifikatur zu einer Helferin der Verwaltungsmodernisierung. Dazu passt, dass sie die Fristenkontrolle in diesem Bereich zugewiesen bekam.

Zu den Aufgaben der Generalkasse gehörte u. a. die Erstellung eines monatlichen „*General-Kassen-Rechnungs-Extracts*“ und ein „*Probabilitäts-Anschlag über (das) Finanz-Bedürfniß und Mittel*“ für den nächsten Monat. Im Ergebnis handelte es sich um monatliche Abschlüsse mit einer Liqui-

---

<sup>16</sup> HStAD, Abt. R 1 A, Nr. 20/117.

<sup>17</sup> Schulz, S. 86.

<sup>18</sup> HStAD, Abt. R 1 A, Nr. 20/117.

<sup>19</sup> Ebenda.

ditätsplanung / Haushaltsvoranschlag für den kommenden Monat. Gemeinsam mit der Generalkasse hatte die Oberrechnungsjustifikatur u. a. die Aufgabe, das Ministerium bei der Aufstellung statistischer Übersichten zu unterstützen.<sup>20</sup>

Nach der Erhebung der Landgrafschaft zum Großherzogtum 1806 gab es weitere Gebietszuwächse, so dass die drei gebildeten Provinzen etwa 9.300 km<sup>2</sup> mit 546.000 Einwohnerinnen und Einwohnern umfassten.<sup>21</sup> Aus Landgraf *Ludwig X.* wurde Großherzog *Ludwig I.* Mit dem Zweiten Pariser Frieden verlor das Großherzogtum 1815 die Provinz Westfalen, gewann aber die Provinz Rheinhessen mit Mainz hinzu. Das Großherzogtum umfasste nun 8.500 km<sup>2</sup> mit 630.000 Einwohnerinnen und Einwohnern<sup>22</sup>. „Für Bevölkerungszahl, Wirtschaftskraft und weitere Entwicklung des Landes war die Neuorientierung aber eher vorteilhaft.“<sup>23</sup> Im Vergleich dazu bestand die Landgrafschaft 1790 noch aus zehn untereinander nicht verbundenen Gebietsteilen.<sup>24</sup> Einzig die Landverbindung zwischen der Provinz Oberhessen und der Provinz Starkenburg konnte nicht durchgesetzt werden.

Über das Steuerbewilligungsrecht hatten die Landstände im hochverschuldeten Hessen-Darmstadt ein bedeutendes politisches Gewicht.<sup>25</sup> Erst mit ihrer Aufhebung war der Weg frei für große Verwaltungsreformen.<sup>26</sup> Es ist wichtig zu verstehen, dass seinerzeit die Steuern immer noch als „geduldete Ausnahme“ angesehen wurden.<sup>27</sup> Die in Hessen-Darmstadt zu beobachtende Herrschaftsverdichtung ist auch ein Ergebnis

---

<sup>20</sup> Ebenda.

<sup>21</sup> Vgl. Franz/Kallenberg/Fleck, S. 691 ff.

<sup>22</sup> Vgl. Franz/Kallenberg/Fleck, S. 738 f., Hoffmann, S. 31.

<sup>23</sup> Vgl. Franz/Kallenberg/Fleck, S. 739.

<sup>24</sup> Vgl. ebenda, S. 679.

<sup>25</sup> Vgl. Murk, S. 243.

<sup>26</sup> Vgl. Schulz, S. 83 ff.

<sup>27</sup> Vgl. Ebert, S. 25.

des konstant bestehenden Finanzdrucks. Dieser und die „*Raumerfassung*“ des Herrschaftsgebiets durch statistische Bestandsaufnahmen sind Zeichen für den Wandel „*vom Domänenstaat über den Finanz- zum Steuerstaat*“.<sup>28</sup>

Die Oberrechnungsjustifikatur unterstützte sowohl diese Reformen („*in Verfertigung der statistischen Uebersichten*“<sup>29</sup>) als auch die brachliegende Verwaltung in den neu hinzugewonnenen Gebieten<sup>30</sup> als Helferin der Verwaltungsmodernisierung.

### 5.3 Errichtung der Rechnungskammer

*Ludwig I.* hatte bereits kurz nach seinem Regierungsantritt 1790 eine erste Kabinettsorder erlassen, in der er die große Verwaltungs-, Finanz- und Steuerreform der Jahre 1803 bis 1815 vorwegnahm.<sup>31</sup> Aus dem genannten Dokument ist ersichtlich, dass *Ludwig* sich als Erbprinz gut auf die Regentschaft vorbereitet hatte. Die begonnenen Reformen mussten fortgesetzt und das großherzogliche Machtmonopol gestärkt werden.<sup>32</sup> Kriegsbedingt konnten sie nicht früher angegangen werden.<sup>33</sup>

*Ludwigs* Ziel war es, die übernommenen Schulden abzutragen.<sup>34</sup> Dazu passt auch, dass er trotz der Koalitionskriege die „*Interessen des Militärs vollkommen den finanziellen Bedürfnissen des Staates unter(ordnete)*“.

---

<sup>28</sup> Vgl. Heiler, S. 32, Schulz, S. 143 ff.

<sup>29</sup> HStAD, Abt. R 1 A, Nr. 20/117.

<sup>30</sup> Vgl. Karenberg, S. 95.

<sup>31</sup> Vgl. Schulz, S. 84.

<sup>32</sup> Vgl. Karenberg, S. 17 und Schulz, S. 38.

<sup>33</sup> Vgl. Schulz, S. 84.

<sup>34</sup> Vgl. ebenda, S. 84.

*Diese wichtige politische Weichenstellung ist der größte persönliche Beitrag Ludwigs I. zu der ansonsten weitgehend von der neuen bürokratischen Elite bestimmten Reformepoche.“<sup>35</sup>*

Der skizzierte Politikstil mag auch zu seiner Persönlichkeit gepasst haben. Goethe schrieb über den Erbprinzen: „Eine große, feste, treue Natur mit einer ungeheueren Imagination und einer graden, tüchtigen Existenz.“<sup>36</sup> Seine Sparsamkeit bezog sich dabei nicht nur auf die Verwaltung, sondern auch auf die Hofhaltung.<sup>37</sup> Bereits als Erbprinz wurde er im Urteil seiner Zeitgenossen als Mann mit wenig Dünkel wahrgenommen. Während seiner Regentschaft wurde seine Lebensführung – dazu passend – als „auffällig bürgerlich-sparsam“ charakterisiert.<sup>38</sup>

Parallel zur Ausarbeitung der Verfassungsurkunde vom 17.12.1820 wurden weitere Reformmaßnahmen eingeleitet, u. a. auch auf dem Gebiet des Finanzwesens.<sup>39</sup> Ein Bestandteil war dabei die Errichtung der Rechnungskammer.

Die Verordnung über die Errichtung und Organisation einer Rechnungskammer in Darmstadt datiert vom 23.06.1823; die tatsächliche Geschäftseröffnung<sup>40</sup> erfolgte am 10.09.1821. Die bisherige Oberrechnungsjustifikatur, die Rechnungsjustifikaturen des Oberbaukollegs, des Oberforstkollegs, der beiden Hofkammern in Darmstadt bzw. Gießen und die Staatscalculatur in Mainz wurden aufgelöst.<sup>41</sup> Die Rechnungskammer sah eine

---

<sup>35</sup> Ebenda, S. 220.

<sup>36</sup> Zitat nach Franz.

<sup>37</sup> Vgl. Walther.

<sup>38</sup> Vgl. Schulz, S. 219 mit weiteren Nachweisen.

<sup>39</sup> Vgl. Franz.

<sup>40</sup> Vgl. Bekanntmachung vom 03.09.1821, Reg.-Bl. 579-580.

<sup>41</sup> Vgl. Verordnung über die Errichtung und Organisation einer Rechnungskammer vom 23.06.1821, Reg.-Bl. 1821, S. 309-312.

kollegiale Entscheidungsfindung vor. Die erste Instruktion über die Justifikatur der Rechnungskammer (Prüfungsordnung) wurde am 19.10.1821 herausgegeben.<sup>42</sup>

Die Aufgaben der Rechnungskammer lagen „*in der Untersuchung und Beurtheilung, ob alle Staats-Einnahmen, die nach Maaßgabe des Staats-Finanz-Budjets, oder besonderer Verfügungen einzuziehen gewesen sind, vollständig erhoben und verrechnet, die Ausgabeposten vorschriftsmäßig justificirt, und überhaupt alle für die Rechnungsführung ertheilte Vorschriften, beobachtet worden sind.*“<sup>43</sup> Aus diesem allgemeinen Auftrag wurden 14 „*Obliegenheiten*“ abgeleitet.

Hinsichtlich der Rechnungsprüfung wurde bestimmt: „*Die eingereichten Rechnungen hat die Rechnungskammer, sowohl was die Berechnung, als was die Beobachtung der Verwaltungs- und Rechnungs-Vorschriften betrifft, strenge zu prüfen, Erinnerungen zu machen, und solche dem Rechner zugehen zu lassen, um sie in gesetzlicher Frist zu erledigen. Sie hat sodann die eingereichten Erläuterungen mit gleicher Strenge zu prüfen, nöthigenfalls das weitere zu erinnern, und endlich zu entscheiden, ob alles gehörig erläutert ist. Ist dieses der Fall, so hat die Rechnungskammer die Rechnung abzuschließen, für justificirt zu erklären, und darüber dem Rechner Bescheinigung zu ertheilen.*“<sup>44</sup>

Im Vergleich zur Oberrechnungsjustifikatur erfolgte nunmehr der Abschluss der Rechnung in einer „*koordinierte(n) Central-Landesstelle*“. Erst seit der Errichtung der Rechnungskammer und dem Erlass der Verfassung von 1821 kann von Finanzkontrolle in Hessen gesprochen werden. Die Verfassung sah vor, dass die beiden Kammern der Landstände nicht nur eine „*vollständige Übersicht und Nachweisung der Staatsbedürfnisse*,

---

<sup>42</sup> Vgl. Instruction für die Justificatur der Rechnungs-Kammer vom 19.10.1821, Reg.-Bl. 1821, S. 625-643.

<sup>43</sup> Verordnung über die Errichtung und Organisation einer Rechnungskammer vom 23.06.1821, Artikel 2.

<sup>44</sup> Ebenda, Artikel 3 Nr. 5.

sondern auch eine genügende Auskunft über die Verwendung früher verwilligter Summen“<sup>45</sup> verlangen können.

Ebenfalls in 1821 wurde die Staatsschuldentilgungsanstalt gegründet. Die Stände wollten „Klarheit in der Finanzlage“. Ende 1828 betrug die Staatsschuld 12,9 Millionen Gulden.<sup>46</sup> Im Vergleich dazu wiesen die Kasseler Vettern ein Vermögen von gut 28 Millionen Gulden aus.<sup>47</sup>

Erster Direktor der Rechnungskammer wurde der Oberforstrat *Friedrich Ludwig*.<sup>48</sup> Der neue Direktor war sowohl im Baufach als auch im Forstrechnungswesen ein ausgewiesener Experte, so dass er für die neue Behörde prädestiniert erschien.<sup>49</sup> Holz oder Holzkohle waren das wichtigste Exportgut des Landes und die Domanalwaldungen bildeten eine wichtige Einnahmequelle für den Staatshaushalt.<sup>50</sup> Im Rückblick mag es daher nicht überraschend sein, dass er für diese Behörde ausgewählt wurde.

#### 5.4 Gesetz über die Errichtung und Befugnisse der Oberrechnungskammer

1851 wurde *Friedrich Ludwig* der Charakter eines Präsidenten der Rechnungskammer verliehen. Dies erfolgte in „Anerkennung seiner fünfzigjährigen treuen und erfolgreichen Dienste“.<sup>51</sup> Die nach wie vor gültige Verordnung aus 1821 sah hingegen nur einen Direktor vor. 1852 wurde die Rechnungskammer in Oberrechnungskammer umbenannt; Änderungen in ihren Aufgaben waren damit nicht verbunden.<sup>52</sup> Die in Preußen 1872

---

<sup>45</sup> Verfassungs-Urkunde des Großherzogtums Hessen vom 17.12.1820, Reg.-Bl. 1820, S. 353-554, Artikel 68 S. 2.

<sup>46</sup> Vgl. Karenberg S. 120 f.

<sup>47</sup> Ebert S. 11.

<sup>48</sup> Vgl. Karenberg, S. 123.

<sup>49</sup> Vgl. o.V.

<sup>50</sup> Vgl. Franz/Kallenberg/Fleck, S. 718.

<sup>51</sup> Charakterverleihung, Reg.-Bl. 1851, S. 254.

<sup>52</sup> Vgl. Bekanntmachung vom 27.08.1852, Reg.-Bl. 1852, S. 357.

und Baden 1876 erlassenen Gesetze zur Oberrechnungskammer führten in der Folge 1879 auch zu einer Gesetzesinitiative der Regierung für Hessen-Darmstadt. Bereits 1876 hatte der Abgeordnete *Dr. Bernhard Schroeder* eine parlamentarische Initiative gestartet.<sup>53</sup> In seinem Antrag begründete er die Unabhängigkeit bzw.



die Aufgaben der Oberrechnungskammer wie folgt: *„Es liegt aber im Geiste des Constitutionalismus, wie im wohlverstandenen Interesse von Regierung und Ständen, die Einrichtung und Befugnisse der Oberrechnungskammer derart zu regeln, daß dieser Behörde eine vollständige Unabhängigkeit von den Staatsverwaltungsbehörden verliehen wird und sie in ihren dem Landtag vorzulegenden Bemerkungen auch darauf aufmerksam zu machen hat, wo ihr Verwaltungsmaßregeln mit den durch Gesetze und sonstige Kammerbeschlüsse festgesetzten Grundsätzen nicht in Übereinstimmung zu sein scheinen.“*<sup>54</sup>

Die Regierung führte in ihrer Gesetzesbegründung aus, dass die Verordnung vom 21.06.1821 einige Bestimmungen enthalte, *„welche nicht zur Ausführung gekommen sind, andere, die nicht mehr den Verhältnissen entsprechen. Außerdem haben die Stände schon mehrfach in Bezug auf das Staatsrechnungswesen den Wunsch nach einer Reorganisation der Ober-Rechnungskammer in der Richtung ausgedrückt, daß derselben, neben der Rechnungsrevision, auch die Verwaltungscontrole des gesamten Staatshaushalts übertragen und dadurch die ständische Kontrolle erleichtert wird.“*<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> Vgl. Beilage Nr. 134 zu VLGH 23. LT II 1879/81 Prot. 20, S. 2.

<sup>54</sup> Vgl. Beilage Nr. 163 zu VLGH 22. LT II 1876/78 Prot. 22, S. 2.

<sup>55</sup> Beilage Nr. 69 zu VLGH 23. LT II 1879/81 Prot. 7, S. 2.

Durch das Gesetz vom 14.06.1879<sup>56</sup> wurde die Oberrechnungskammer eine oberste Landesbehörde. Sie war nur noch dem Landesherrn „*unmittelbar untergeordnet*“. Vorher war sie den Ministerien bzw. dem Finanzministerium nachgeordnet. Die bisherige „*Collegialische Verfassung*“ wurde beibehalten. Die Leitung der Behörde übernahm nun ein Präsident. Dieser als auch die übrigen Mitglieder der Oberrechnungskammer waren „*unabsetzbar wie Richter*“. Eine funktionale Unabhängigkeit war jedoch nur für den Bereich des Landeshaushaltsgesetzes und des Fonds zur Ergänzung des Familieneigentums des Großherzoglichen Hauses gegeben. Hinsichtlich der seit 1832 bestehende Zuständigkeit für die Rechnungen der Gemeinden, Kirchen, Stiftungen und der sonstigen öffentlichen Zwecken dienenden Fonds blieb die Oberrechnungskammer weiterhin dem Innenministerium unterstellt.

Die in der Verfassung vorgesehenen „*Nachweisungen*“ waren nunmehr – vorher war das Finanzministerium dafür zuständig – von der Oberrechnungskammer anzufertigen. Ergänzt wurden sie durch Bemerkungen. Zusätzlich hatte sie „*eine Denkschrift vorzulegen, welche die hauptsächlichsten Ergebnisse der Prüfung übersichtlich zusammenfaßt und die Wahrnehmungen der Ober-Rechnungskammer über etwaige aus den Staatsrechnungen sich ergebende wesentliche Mängel der Verwaltung und gutachterliche Vorschläge zur Abhülfe derselben enthält.*“<sup>57</sup> Die Oberrechnungskammer wurde dadurch Helferin bei der Budgetkontrolle.

Der ursprüngliche Gesetzesentwurf sah vor, dass der Präsident der Oberrechnungskammer auf Antrag des Staatsministeriums vom Großherzog ernannt wird. Für die weiteren Mitglieder war ein alleiniges Antragsrecht des Präsidenten vorgesehen.<sup>58</sup> Dies führte in der zweiten Kammer der

---

<sup>56</sup> Vgl. Gesetz über die Einrichtung und die Befugnisse der Oberrechnungskammer betreffend vom 14.06.1879, Reg.-Bl. 1879, S. 479-487.

<sup>57</sup> Ebenda, Artikel 20 Abs. 2.

<sup>58</sup> Vgl. Beilage Nr. 68 zu VLGH 23. LT II 1879/81 Prot. 7, S. 2.

Landstände zu Diskussionen. Einerseits sollte die Oberrechnungskammer – so der Abgeordnete *Otto Wolfskehl* – „*unabhängig und frei von den übrigen Einflüssen, auch von denen des Ministeriums*“<sup>59</sup> sein. Andererseits wurde vom Abgeordneten *Dr. Bernhard Schroeder* darauf hingewiesen, dass die Selbständigkeit durch die richterliche Unabhängigkeit der Mitglieder gegeben sei.<sup>60</sup> Nachdem die Regierung von ihrem Gesetzesentwurf Abstand nahm, fand der ursprüngliche Antrag keine Mehrheit (abgelehnt mit 8 zu 32 Stimmen). Daraufhin wurde folgende Formulierung einstimmig beschlossen: „*Der Präsident und die übrigen Mitglieder der Ober-Rechnungskammer werden von Uns (hier: der Großherzog) auf Antrag des Staatsministeriums (...) ernannt, die Collegialräthe nach Anhörung des Präsidenten der Ober-Rechnungskammer.*“<sup>61</sup>

## 5.5 Oberrechnungskammer im Volksstaat

Nach Gründung des Volksstaats Hessen 1918/1919 wurde eine neue Verfassung erarbeitet. Diese sah vor, dass über „*die Einnahmen und Ausgaben (...) jährlich Rechnung zu stellen (ist). Die Rechnungen sind von einer unabhängigen Stelle zu prüfen und abzuschließen; das Ergebnis ist dem Landtag mitzuteilen.*“<sup>62</sup> Wer diese unabhängige Stelle sein sollte, wurde nicht konkretisiert. Die Rolle der Oberrechnungskammer blieb offen. Dies ist insoweit bemerkenswert, als die preußische Verfassung von 1850 bereits eine Rolle für die dortige Oberrechnungskammer vorsah („*Die allgemeine Rechnung über den Staatshaushalt jeden Jahres, einschließlich einer Uebersicht der Staatsschulden, wird mit den Bemerkungen der Ober-*

---

<sup>59</sup> VLGH 23. LT II 1879/81 Prot. 21 (13.03.1879), S. 11.

<sup>60</sup> Ebenda, S. 9.

<sup>61</sup> Gesetz über die Einrichtung und die Befugnisse der Oberrechnungskammer betreffend vom 14.06.1879, Artikel 5 Abs. 1.

<sup>62</sup> Die Hessische Verfassung vom 12.12.1919, Reg.-Bl. 1919, S. 439-452, Artikel 58.

*Rechnungskammer zur Entlastung der Staatsregierung den Kammern vorgelegt.*<sup>63</sup>).

1923 wurde das Gesetz über die Oberrechnungskammer geändert. Dies erfolgte jedoch nicht durch den Landtag, sondern durch einen von ihm eingesetzten Sonderausschuss. Dieser hatte u. a. zum Ziel, Verwaltungsvereinfachungen bzw. Einsparungen im Verwaltungsaufwand sowie beim Personal vorzunehmen.<sup>64</sup> In der Folge wurde die Regierung „*ermächtigt, in den Aufgaben und der Organisation der Oberrechnungskammer (...) die Änderungen eintreten zu lassen, die sie für geeignet hält, um Arbeiten, deren Bedeutung in keinem Verhältnis zu dem für ihre Ausführung erforderlichen Verwaltungsaufwand steht, in Wegfall zu bringen.*“<sup>65</sup> Ziel der Regierung war, einen Teil der Beamten vorübergehend mit anderen Aufgaben zu betrauen. Eine grundsätzliche Organisationsänderung oder dauernde Personalabbaumaßnahmen auf dem Erlasswege waren nicht geplant.

Die Inflation in Deutschland hatte auch Auswirkungen auf die Oberrechnungskammer als Organisation. Für die Revision nichtstaatlicher Rechnungen wie beispielsweise der Gemeinderechnungen nahm sie seinerzeit eine Prüfungsgebühr. Diese wurde erstmals seit 1910 im Jahr 1921 erhöht und betrug nun 25 Mark täglich; allerdings nur, wenn die Revision weniger als vier Arbeitstage beanspruchte. Danach trat eine Verdopplung ein.<sup>66</sup> 1922 wurde dieser Betrag auf 75 Mark erhöht<sup>67</sup> und erreichte 1923 mit

---

<sup>63</sup> Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31.01.1850, Preußische Gesetzsammlung 1850, S. 17 ff.

<sup>64</sup> Vgl. Gesetz über die Bestellung eines Sonderausschusses des Landtages vom 16.11.1923, Reg.-Bl. 1923, S. 385-386.

<sup>65</sup> Lt.-Drs. 02/924 vom 01.12.1923.

<sup>66</sup> Vgl. Bekanntmachung, die Erhebung einer Gebühr für die Revision nichtstaatlicher Rechnungen durch die Oberrechnungskammer betreffend vom 09.08.1921, Reg.-Bl. 1921, S. 195-196.

<sup>67</sup> Vgl. Bekanntmachung, die Erhebung einer Gebühr für die Revision nichtstaatlicher Rechnungen durch die Oberrechnungskammer betreffend vom 30.11.1922, Reg.-Bl. 1922, S. 405.

60.000 Mark pro Arbeitstag seinen Spitzenwert. Dabei muss die Steigerung um das 800-fache noch als symbolisch motiviert betrachtet werden, da beispielsweise in Darmstadt die Gebühren für Schornsteinfeger zum 01.10.1923 um das 11,8-millionenfache stiegen.<sup>68</sup>



Bereits 1924 wurde das Gesetz erneut geändert. Seitdem war es zulässig, dass der Präsident des Verwaltungsgerichtshofs gleichzeitig Präsident der Oberrechnungskammer war.<sup>69</sup> Kriegsbedingt wurde diese Regelung bereits 1917 vorübergehend praktiziert.<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> Vgl. Bekanntmachung, die Erhebung einer Gebühr für die Revision nichtstaatlicher Rechnungen durch die Oberrechnungskammer betreffend vom 19.09.1923, Reg.-Bl. 1923, S. 319.

<sup>69</sup> Vgl. Gesetz über die Abänderung des Artikel 4 des Gesetzes, die Einrichtung und Befugnisse der Oberrechnungskammer betreffend vom 14.10.1924, Reg.-Bl. 1924, S. 353.

<sup>70</sup> VLGH 36. LT II 1914/18 Prot. 31 (06.03.1917), S. 629 ff.

Mit dem Gesetz über die Haushaltsführung, Rechnungslegung und Rechnungsprüfung der Länder und über die vierte Änderung der Reichshaushaltsordnung vom 17.06.1936 war das Ende der Oberrechnungskammer eingeleitet<sup>71</sup> und die „*Verreichlichung*“ der Rechnungsprüfung begann. Mit dem Gesetz über die Hessische Gemeinderechnungskammer vom 13.04.1937 wurde die Oberrechnungskammer formal zum 31.03.1937 aufgelöst.<sup>72</sup> Der ab 1927 bei der Oberrechnungskammer beschäftigte *Dr. Wilhelm Boll*, der auch in einzelnen noch vorhandenen Prüfungsunterlagen aus dieser Zeit in Erscheinung tritt,<sup>73</sup> wird aus politischen Gründen nicht vom Rechnungshof des Deutschen Reichs übernommen. Mit Finanzkontrolle wird er sich erst wieder ab 1946 beschäftigen.

## Literaturverzeichnis

- Ebert, Jochen: Staat machen mit Domänengütern. Zur Bedeutung des Domaniums für die Landesfinanzierung im 18. und 19. Jahrhundert. Das Beispiel Hessen-Kassels und Kurhessens, in: Hedwig, Andreas (Hrsg.): Finanzpolitik und Schuldenkrisen 16.-20. Jahrhundert, Marburg 2014, S. 1–25.
- Franz, Eckhart G.: Ludwig I., in: Neue Deutsche Biographie 15 (1987), S. 395f., Internet: <https://www.deutsche-biographie.de/pnd118729446.html#ndbcontent>, Abfrage 08.06.2021.
- Franz, Eckhart G./Kallenberg, Fritz/Fleck, Peter: Großherzogtum Hessen (1800) 1806-1918, in: Heinemeyer, Walter (Hrsg.): Handbuch der hessischen Geschichte 4,2, Marburg 2003, S. 673–884.
- Heiler, Thomas: Zwischen leeren Kassen und kurfürstlichem Machtanspruch. Das Haushaltsdefizit als Strukturmerkmal der kurbayrischen Staatsfinanzen 1648-1803, in: Hedwig, Andreas (Hrsg.): Finanzpolitik und Schuldenkrisen 16.-20. Jahrhundert, Marburg 2014, S. 27–48.
- Hoffmann, Klaus Dietrich: Die Geschichte der Provinz und des Regierungsbezirks Rheinhessen, Alzey 1985.
- Karenberg, Dagobert: Die Entwicklung der Verwaltung in Hessen-Darmstadt unter Ludwig I (1790–1830), Darmstadt 1964.

---

<sup>71</sup> Vgl. RGBl. II 1936, S. 209-211.

<sup>72</sup> Vgl. Gesetz über die Hessische Gemeinderechnungskammer vom 13.04.1937, Reg.-Bl. 1937, S. 149.

<sup>73</sup> Vgl. HStAD, Abt. G 31 O, Nr. 31.

Murk, Karl: Einführung in den Katalogteil, in: Hedwig, Andreas (Hrsg.): Finanzpolitik und Schuldenkrisen 16.-20. Jahrhundert, Marburg 2014, S. 241–247.

Pons, Rouven: Die Kunst der Loyalität: Ludwig VIII. von Hessen-Darmstadt (1691–1768) und der Wiener Kaiserhof, Marburg 2009.

Schulz, Andreas: Herrschaft durch Verwaltung: die Rheinbundreformen in Hessen-Darmstadt unter Napoleon (1803–1815), Stuttgart 1991.

o.V.: Nekrolog, in: Darmstädter Zeitung vom 23.11.1859, Nr. 325, S. 1577.

Walther, Philipp: Ludwig I., Großherzog von Hessen und bei Rhein, in: Allgemeine Deutsche Biographie 19 (1884), S. 551–557, Internet: [https://de.wikisource.org/w/index.php?title=ADB:Ludwig\\_I.\\_\(Gro%C3%9Fherzog\\_von\\_Hessen\\_und\\_bei\\_Rhein\)&oldid=-](https://de.wikisource.org/w/index.php?title=ADB:Ludwig_I._(Gro%C3%9Fherzog_von_Hessen_und_bei_Rhein)&oldid=-), Abfrage 08.06.2021.

Weiß, Tilo: Die Pressearbeit des Hessischen Rechnungshofs in der Ära Manfred Eibels-häuser, in: Wallmann, Walter/Nowak, Karsten et. al. (Hrsg.): Moderne Finanzkontrolle und öffentliche Rechnungslegung, Köln 2013, S. 547–561.

Christian Müller / Milena Stein

## 6 Neubeginn 1946

### 6.1 Was zuvor geschah

Bei der Reichstagswahl vom 05.03.1933 errang die Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei (NSDAP) gemeinsam mit der Deutschnationalen Volkspartei die absolute Mehrheit und konnte so gemeinsam eine vom Reichstag getragene Regierung bilden. Sie war die letzte Reichs- und Landtagswahl, an der mehr als eine Partei teilnahm. Dies stellte einen der entscheidenden Schritte der Machtübernahme dar, die durch die Ernennung Hitlers zum Reichskanzler durch Reichspräsident Hindenburg und gewaltsame Übergriffe und Behinderungen von SA und SS gegen die politische Opposition vorangeschritten war. Die Hitler-Diktatur sollte in der weiteren Folge unvergleichliches Leid und Elend über die Welt bringen.

Am 30.01.1934 hatte der Reichstag das „*Gesetz über den Neuaufbau des Reiches*“ beschlossen. Dieses Gesetz bezweckte eine Änderung der Weimarer Verfassung, bei der die Souveränität der Länder des Deutschen Reiches aufgehoben und sie direkt der Reichsregierung unterstellt wurden. Diese sogenannte Gleichschaltung vollzog den Wechsel von einem Bundesstaat zu einem Zentralstaat, in dessen Folge die Länderparlamente aufgelöst wurden.

Der Volksstaat Hessen mit seiner Hauptstadt Darmstadt blieb, wie auch die anderen Länder, als Verwaltungsbezirk bestehen. Ihre Regierungen wurden einem von der Reichsregierung bestimmten Reichsstatthalter (Gauleiter) unterstellt und waren damit ausführende Organe des Zentralstaates. Die bisherigen Ministerien des Volksstaates Hessen in Darmstadt wurden nach dem „*Führerprinzip*“ zu einzelnen Abteilungen in einem vom Reichsstatthalter geleiteten Staatsministerium.

Das oben genannte Reichs-Neuaufbaugesetz hatte in seiner Folge Auswirkungen für die Finanzkontrolle. Die in Darmstadt am Sitz der Landesregierung ansässige Hessische Oberrechnungskammer wurde 1937 aufgelöst. Ihre Zuständigkeit für den Volksstaat Hessen ging an den Rechnungshof des Deutschen Reiches in Berlin, der sie seiner Außenstelle in Karlsruhe übertrug. Während des Krieges wurde auch eine Außenstelle im französischen Metz gegründet. Später kam diese infolge des militärischen Rückzuges kurzzeitig nach Darmstadt-Arheilgen. Für die Prüfungen der gemeindlichen Rechnungen bestand weiterhin die Hessische Gemeinderechnungskammer, die jedoch während des Krieges stillgelegt wurde.

## 6.2 Kapitulation des „Dritten Reiches“

Nach der bedingungslosen Kapitulation am 08.05.1945 befanden sich wesentliche Teile Hessens in der amerikanischen Zone. Nicht dazu gehörten aus dem Volksstaat Hessen die Provinz Rheinhessen, der spätere Regierungsbezirk Montabaur und die hessische Exklave Bad Wimpfen. Dieses so reduzierte hessische Gebiet im amerikanischen Sektor wurde durch eine Entscheidung des Oberbefehlshabers der amerikanischen Streitkräfte in Europa am 19.09.1945 zu Groß-Hessen, einen Monat später Wiesbaden als Landeshauptstadt, erklärt. Für den Wechsel von Darmstadt nach Wiesbaden als zukünftigen Regierungssitz sprach unter anderem, dass diese Stadt vergleichsweise unversehrt geblieben war. Mit der Annahme der Verfassung des Landes Hessen durch die Volksabstimmung am 01.12.1946 wurde aus dem zuvor gebildeten „*Staat Groß-Hessen*“ das „*Land Hessen*“.

Die amerikanische Militärregierung (Office of Military Government for Germany) hatte unter anderem die Aufgabe der Entnazifizierung. Gemeint war damit die Neueinsetzung durch den Nationalsozialismus unbelasteter Deutscher in sämtliche Position des öffentlichen Lebens. Die Amerikaner

hatten zur Vereinheitlichung der Entnazifizierung eine allgemein verbindliche Direktive, der zufolge alle Parteigenossen (Mitglieder der NSDAP) zu entlassen waren, soweit sie vor dem 01.05.1937 Mitglieder geworden waren. Unabhängig von der Mitgliedschaft in einer NS-Organisation verloren auch alle Spitzenbeamten bis herab zur Referentenebene ihre Posten. Eine Weiterbeschäftigung bzw. Neueinstellung war für alle deutschen Erwachsenen an die Auswertung eines 131 Fragen umfassenden Fragenkataloges gebunden. Dieser sollte Aufschluss über die Mitgliedschaft in der NSDAP oder NS-Organisationen geben. Im Mai 1946 übernahmen die ersten deutschen Laiengerichte (unter amerikanischer Militäraufsicht) diese Tätigkeit. Bei einer Zugehörigkeit zu einer entsprechenden Organisation musste man sich vor einer Spruchkammer rechtfertigen und gegebenenfalls Sühnemaßnahmen akzeptieren. Die Spruchkammern teilten die NSDAP-Mitglieder in fünf Hauptgruppen ein:

- Hauptschuldige (Kriegsverbrecher),
- Belastete (Aktivisten, Militaristen und Nutznießer),
- Minderbelastete (Bewährungsgruppe),
- Mitläufer und
- Entlastete, die vom Gesetz nicht betroffen waren.

### **6.3 Neuorganisation der Finanzkontrolle im Lande Hessen**

Die Neuorganisation der Finanzkontrolle im Land Hessen stand unter dem Eindruck der Erfahrungen mit der nationalsozialistischen Diktatur. Als zentrales Bindeglied zwischen Parlament und Regierung sollte ihr als unabhängige Institution eine bedeutende Rolle innerhalb der sich gründenden Demokratie zukommen. Deshalb war es wichtig, wie in allen öffentlichen Bereichen der neuen Demokratie, eine gute Führungsstruktur aufzubauen. Sie sollte einerseits fachlich kompetent und andererseits in ihrem Demokratieverständnis möglichst ohne jeden Zweifel sein. Das führte zu einem Dilemma, dass der designierte Präsident des Rechnungshof

mit dem Finanzminister *Dr. Mattes* – der am 14.10.1945 von der amerikanischen Militärregierung eingesetzt worden war – am 08.04.1946 (siehe entsprechend der Chronologie weiter unten) erörterte.

Bereits im März 1946 gab es einen Entwurf zu einem Staatsministerialbeschluss zur Bildung einer „*Großhessischen Rechnungskammer*“. Vorgeesehen war eine gegenüber der Staatregierung unabhängige und nur dem Gesetz unterworfenen oberste Staatsbehörde, bestehend aus dem Präsidenten und sechs weiteren Prüfungsgebietsleitern (= Kammer) sowie Prüfungsbeamten in der erforderlichen Zahl. Der Finanzminister wurde beauftragt, Vorschläge für die Besetzung der leitenden Stellen zu machen. In einer Anlage zu diesem Beschluss wurde die Aufgabe der unabhängigen Finanzkontrolle auf Basis des Teils V der Reichshaushaltsordnung von 1922 (Weimarer Republik) näher skizziert. Bereits damals war der Rechnungshof gegenüber der Reichsregierung unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen. Aufgabe war unter anderem, dem Parlament jährlich seine Bemerkungen über die Ergebnisse seiner Prüfung für die Entlastung der Regierung vorzulegen.

In den historischen Unterlagen findet sich ein Aktenvermerk über ein Gespräch vom 18.03.1946 zwischen Finanzminister *Dr. Wilhelm Mattes* und dem späteren Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs *Dr. Wilhelm Boll*. Zu diesem Zeitpunkt war Herr *Dr. Boll* Leiter der Abteilung Finanzen bei der Deutschen Regierung des Landes Hessen (später Regierungspräsidium Darmstadt). Darin bat Finanzminister *Dr. Mattes* Herrn *Dr. Boll* um eine Ausarbeitung über den geplanten Aufbau des Rechnungsprüfungswesens mit Rechnungshof und Rechnungsprüfungsämtern. Im Verlauf dieses Gesprächs setzte sich Herr *Dr. Boll* für Darmstadt als Sitz des Rechnungshofs ein. Er begründete dies vor allem auch mit einem Ausgleich für die ausgefallenen Behörden durch die Verlegung der Hauptstadt nach Wiesbaden. Zudem äußerte er die Vermutung, dass sich durch den seinerzeitigen Sitz der Oberrechnungskammer in Darmstadt noch vertriebene Beamte in Darmstadt oder Umgebung rekrutieren ließen.

Die entsprechende Ausarbeitung wird am 08.04.1946 dem Finanzminister in Form einer Denkschrift übergeben. Neben formalen Bedingungen, dass diese Behörde selbstständig, unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen sei, verwies er konkret darauf, dass die Leitungsebene richterliche Unabhängigkeit haben sollte. Weiterhin regte er an, dass wenigstens die Hälfte der Prüfungsgebietsleiter die Befähigung zum höheren Justiz- oder Verwaltungsdienst haben müssten. Die Prüfungsbeamten und Angestellten sollten in ihrer Besoldung und Amtsbezeichnung „*so gestellt werden, dass ihre Stellung für die besten und fachlich Tüchtigsten erstrebenswert ist*“. Diese Behörde sollte unter dem Namen „*Rechnungshof*“ geführt und von einem Präsidenten geleitet werden. Da eine alljährliche vollständige Prüfung nicht realistisch sei, regte er die Errichtung von Rechnungsprüfungsämtern bei den Regierungspräsidien an. Um auch sie mit relativer Unabhängigkeit auszustatten, sollten diese direkt dem Finanzministerium unterstellt werden. Ihr Zweck war, den Rechnungshof von Bagatellarbeiten zu entlasten. Eine Einbeziehung der Gemeinden in das Aufgabenspektrum der Landesfinanzkontrolle empfahl Herr *Dr. Boll* ausdrücklich nicht. Er begründete dies mit dem zusätzlichen Prüfungsumfang, für den er wenigstens 90 Personen ansetzte, nicht mit dem Selbstverwaltungsrecht der Kommunen. Dem schloss sich Finanzminister *Dr. Mattes* an.

In der übergebenen Denkschrift machte sich *Dr. Boll* auch Gedanken über die innere Struktur der Behörde mit ihrem Verwaltungs- und Prüfungsteil. Grundsätzlich hat diese Struktur bis heute überdauert. Seine Ausarbeitung enthielt zudem eine Liste mit Mitarbeitern aus den ehemaligen Finanzkontrollbehörden wie dem Rechnungshof des Deutschen Reiches in Potsdam bzw. den Außenstellen Karlsruhe und Metz (am Kriegsende in Darmstadt-Arheilgen) sowie dem Hessischen Rechnungsamt. In seiner Liste wurde u. a. erwähnt, ob für die Personen die Fragebogen zur Entnazifizierung vorlägen und ob und welche Verquickungen mit der NSDAP und ihren Organisationen bzw. Verbänden aufgelistet sind. *Dr. Boll* er-

wähnte, dass nur verhältnismäßig wenige dieser Mitarbeiter für eine Wiederverwendung bei einer obersten Rechnungsprüfungsbehörde in Frage kämen.

Bei den von ihm aufgezählten möglichen Kandidaten galten diejenigen mit einem frühen Eintrittsdatum in die NSDAP grundsätzlich als politisch nicht tragbar. Als „*frühes Eintrittsdatum*“ galt eine Mitgliedschaft vor dem 01.05.1937. Interessant ist dabei, dass bei vielen als Eintrittsdatum genau der 01.05.1937 genannt wird. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass die NSDAP zum 01.05.1933 eine allgemeine Mitgliedssperre verhängt hatte. Die Aufnahme wurde erst zum 01.05.1937 wieder freigegeben, woraufhin fast zwei Millionen Neueintritte folgten. In einem späteren Tätigkeitsbericht vom 25.01.1947 beschreibt Herr *Dr. Boll* seine in dieser Denkschrift vorgetragene Sorge um die Auswahl geeigneten Personals: „*Die ehemaligen Beamten des aufgelösten Rechnungshofs, die naturgemäß in erster Linie für eine Verwendung am hess. Rechnungshof in Frage gekommen wären und die, als sie von der Errichtung eines hess. Rechnungshofs hörten, sich in großer Zahl bewarben, sind überwiegend politisch derart belastet, dass sie auf Grund des deutschen Gesetzes über die Befreiung von Nationalsozialismus und Militarismus nicht eingestellt werden konnten.*“ An gleicher Stelle äußerte *Dr. Boll* auch die Vermutung, dass viele Wehrmachtsbeamte mit „*weißen Fragebogen erstaunliche Karrieren nachweisen konnten*“. Gemeint ist der noch heute gebräuchliche Begriff „*Persilschein*“. Er bezieht sich auf das Reinwaschen durch Falschangaben in den Fragebögen der Entnazifizierungsbehörde.

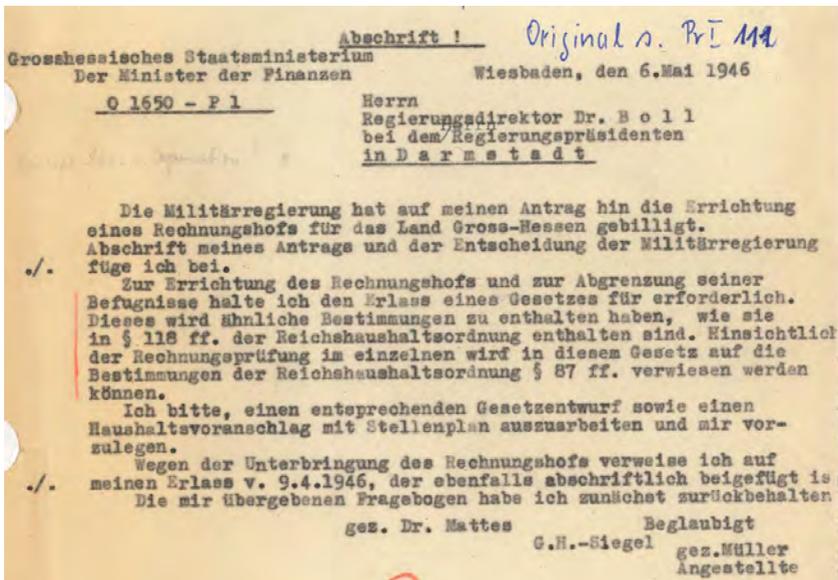
Die nach einem entsprechenden Vorlauf erforderliche Personenzahl bezifferte *Dr. Boll* in der Denkschrift auf 35 Beamte, sechs Angestellte und sechs Arbeiter.

In diesem Gespräch vom 08.04.1946 wird mit dem Finanzminister ein Schreiben an die Militärregierung skizziert, mit dem diese die Denkschrift erhalten sollte. Auch sollte sie darauf hingewiesen werden, dass „*die Gewinnung von Mitarbeitern, insbesondere von Prüfungsgebietsleitern sehr*

*schwierig sei, da der größte Teil der dafür geeigneten Beamten infolge Ausübung von Zwang Parteigenosse geworden sei. Es sei deshalb unmöglich, die erforderlichen Beamten zu gewinnen, wenn man nur gänzlich unbelastete Beamte in Betracht zöge. Man müsse daher auch auf solche zurückgreifen, die wenig belastet, insbesondere erst spät Parteigenosse geworden sind.“* Die Militärregierung solle um Zustimmung zur Errichtung einer obersten Rechnungsbehörde unter Leitung von *Dr. Boll* ersucht werden.

Am 18.04.1946 stimmte die Militärregierung der Errichtung dieser Behörde zu. Für das Personal sollten jedoch die gleichen Entnazifizierungsregeln gelten wie für andere Finanzbehörden.

Am 06.05.1946 unterrichtete der Finanzminister *Dr. Mattes* Herrn *Dr. Boll* (bei seiner bisherigen Dienstadresse beim Regierungspräsidenten in Darmstadt) über die Entscheidung der Militärregierung.



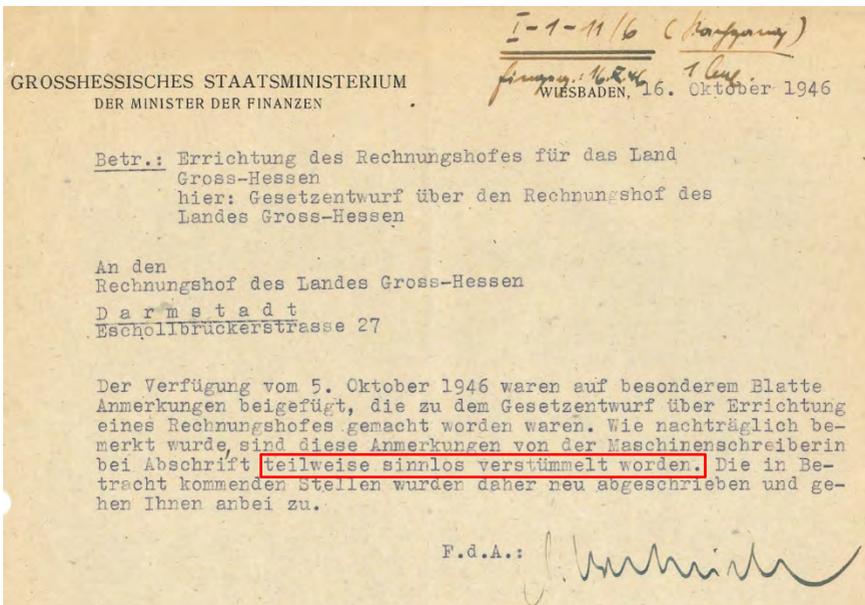
Dies ist die Geburtsstunde des Rechnungshofs in Hessen. Gleichzeitig bat er um die Ausarbeitung eines Gesetzentwurfes und eines Haushaltsvoranschlages mit Stellenplan.

Mit Schreiben vom 06.06.1946 beauftragte Finanzminister *Dr. Mattes* formal *Dr. Boll* mit der Organisation und der einstweiligen Führung des Rechnungshofs. An seiner bisherigen Dienststellung trete keine Änderungen ein. Mit gleichem Datum wurde sein Vorgesetzter, Regierungspräsident *Professor Dr. Ludwig Bergsträsser*, gebeten, dass Herr *Dr. Boll* sich ganz der neuen Aufgaben widmen können soll.

Am 13.06.1946 berichtete *Dr. Boll* mit dem Briefkopf „*Der Rechnungshof des Landes Gross-Hessen*“ dem Finanzminister über die ersten Mitarbeiter, die alle von der Militärregierung genehmigt seien. Es waren dies für die Leitung eines Prüfungsgebietes Regierungsrat *Karl Bornscheuer*, für die Leitung der Geschäftsstelle Regierungsinspektor *Jakob Muth* und die Angestellten *Maria Eisenhauer* und *Else Schönberg* für die Geschäftsstelle. Mit Ausnahme von *Herrn Bornscheuer* waren die übrigen Mitarbeiter ehemalige Kollegen von *Dr. Boll*. Sie alle sollten nach entsprechender Genehmigung durch das Finanzministerium am 17.06.1946 ihre Tätigkeit aufnehmen; ungeachtet dessen, dass es zu diesem Zeitpunkt noch kein Gesetz über den Rechnungshof gab.

Mit Schreiben vom 02.08.1946 übermittelte Herr *Dr. Boll* dem Finanzministerium den Entwurf eines Rechnungshofgesetzes mit 49 Paragraphen.

Im Rahmen der Entwurfsberatung zwischen dem Finanzministerium und dem Rechnungshof findet sich nachfolgendes Schreiben aus Wiesbaden:



Zum Glück ist es aufgefallen ...

Inzwischen wurde zum 01.12.1946 die Hessische Verfassung durch Volksabstimmung beschlossen. In ihrem Art. 144 erhält der Rechnungshof seine institutionelle Garantie mit folgendem Wortlaut: „Die Rechnungen über den Haushaltsplan werden vom Rechnungshof geprüft und festgestellt. Die allgemeine Rechnung über den Haushalt jedes Jahres und eine Übersicht der Staatsschulden werden mit den Bemerkungen des Rechnungshofs und der Stellungnahme der Landesregierung zu deren Entlastung dem Landtage vorgelegt.“ An dieser Bestimmung sollte sich erst 2018 etwas ändern.

Im weiteren Verlauf des Verfahrens sollte aus dem umfangreichen „Entwurf für ein Rechnungshofgesetz“ auf Wunsch des Finanzministers ein „Überbrückungsgesetz“ mit dem Titel „Gesetz über die Staatshaushaltsordnung“ mit nur zwei Paragraphen werden. Es sollte im Wesentlichen

aus einem Verweis auf die Anwendung des Abschnitts V der Reichshaushaltsordnung bestehen. Begründet wurde dies vom Finanzministerium am 25.03.1947 mit der Dringlichkeit, dass die Arbeit des Rechnungshofs mangels eindeutiger Rechtsgrundlage nicht weiterhin gehemmt würde. Der ursprüngliche ausführliche Gesetzentwurf sei bei der Arbeitsüberlastung des Parlaments in absehbarer Zeit nicht durchzubringen.

Bis dann tatsächlich die „*Hessische Staathaushaltsordnung*“ verabschiedet wurde, dauerte es noch bis zum 04.07.1949. Aus den historischen Unterlagen ist der Grund hierfür nicht eindeutig festzustellen. Wahrscheinlich waren es eher inhaltlich strategische Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Finanzministerium und dem Rechnungshof. In einem internen Vermerk im Finanzministerium findet sich der bemerkenswerte Satz: *„Ich bin mit Rücksicht auf das gute Verhältnis, in dem ich zu Herrn Regierungsdirektor Dr. Boll stehe, an eine Überprüfung des Entwurfs mit warmen Herzen herantreten, zumal, da ich den Standpunkt vertrete, die Finanzabteilung des MdF und der Rechnungshof müssen sich im Interesse der Staatsfinanzen gegenseitig stützen und nicht bekriegen.“*

Am Ende umfasste dieses Gesetz 13 Paragraphen. Mit nachfolgenden Modernisierungen liegt es heute als „*Gesetz über den Hessischen Rechnungshof*“ vor.

Unter den vorgenannten Entwicklungen der Nachkriegszeit begleitet seitdem der Hessische Rechnungshof an wichtiger Stelle die demokratischen Organe des Landes Hessen. Maßgeblichen Einfluss hatte der erste Präsident *Dr. Boll*, der mit dem Neubeginn den Kurs vorgegeben hat. Insbesondere sein Bemühen um eine optimale Personalauswahl im dem Spannungsfeld zwischen erfahrenen Verwaltungsspezialisten einerseits und deren Bekenntnis zur Demokratie andererseits haben einen Geist hervorgebracht, dem wir heute noch nacheifern können und sollten.

Exemplarisch wird dieses Bestreben an dem Lebenslauf einiger der Führungspersonen der ersten Stunde deutlich.

### **Dr. Wilhelm Boll**



Geboren 1897. Jurist. Beim Rechnungshof seit Mai 1946. Rechnungshofpräsident. War Soldat im Ersten Weltkrieg. Kam 1927 als Referent zur Oberrechnungskammer nach Darmstadt, zuletzt als Mitglied der Kammer. Er gehörte verschiedenen Verbänden an, wie der nationalsozialistischen Volkswohlfahrt, dem Rechtswahrerbund und einiger anderer. Aus politischen Gründen, er war niemals NSDAP-Mitglied, wurde er bei der Auflösung der Oberrechnungskammer nicht vom Rechnungshof des Deutschen Reiches übernommen, sondern übernahm bis Kriegsende die Leitung der Landeshauptkasse des Volksstaates Hessen. Danach war er Leiter der Abteilung Finanzen in dem neuen Land Groß-Hessen. Zu seiner Pensionierung am Ende des Monats Dezember 1962 erhielt er das Große Verdienstkreuz der Bundesrepublik Deutschland.

### **Karl Bornscheuer**



Geboren 1887. Jurist. Beim Rechnungshof seit Juni 1946. Prüfungsgebietsleiter. Soldat im Ersten Weltkrieg. Tätigkeiten in verschiedenen Kreisämtern, zuletzt bis 1945 beim Landratsamt Dieburg. Dort wurde er auf Verlangen der Militärregierung vom Dienst suspendiert, was nach Einspruch wieder rückgängig gemacht wurde. Laut Lebenslauf war Herr *Bornscheuer* kein Mitglied der NSDAP.

In einem Leumundsschreiben an die Spruchkammer wird berichtet, dass er förderndes Mitglied der SS 1934 bis 1937 war. Begründet wird dies mit Schwierigkeiten, die er deshalb bekam, weil er Widerstand gegen die Hisung der Hakenkreuzflagge in Offenbach 1933 leistete. Bei dieser Aktion wurde er von einer Abteilung der SS mit der Schusswaffe bedroht. Die Spruchkammer kam zu der Entscheidung, dass Herr *Bornscheuer* von dem Gesetz zur Befreiung von Nationalsozialismus und Militarismus „*nicht betroffen*“ war. Herr *Bornscheuer* wurde 1953 in den Ruhestand versetzt.

### ***Dr. Rudolf Becker***



Geboren 1886. Jurist. Beim Rechnungshof seit Mai 1948. Prüfungsgebietsleiter. War weder Parteigenosse noch Mitglied anderer Organisationen. Spruchkammerentscheid: „*nicht betroffen*“. Beamter im Preußischen Finanzministerium, dort u. a. mit Fragen der Währung und der Kreditaufnahme befasst. Um 1928 wurde er zum nebenamtlichen Mitglied der Reichsschuldenverwaltung bestellt. Er war Mitarbeiter des damaligen Preußischen Finanzminister *Professor Dr. Johannes Popitz*, der als Unterstützer

des Attentats vom 20.07.1944 verhaftet und gehängt wurde. Im Rahmen der Auflösung dieser Behörde wurde *Dr. Becker* in den Wartestand versetzt. Seine Ruhestandsversetzung erfolgte 1952.

### **Heinz Bayersdorf**



Geboren 1915. Verwaltungsprüfung II (gehobener Dienst). Ab Oktober 1946 Prüfer beim Rechnungshof, ab 1971 Prüfungsgebietsleiter. Zunächst begann er nach dem Abitur eine Ausbildung zum gehobenen Justizdienst. Aufgrund der Rassegesetze (nichtarischer Abstammung) wurde er am 16.11.1935 entlassen. Nach verschiedenen Fortbildungen begann er im April 1937 eine Kaufmannsausbildung, die von seinem Wehrdienst im November 1938 unterbrochen wurde. Danach machte er im Zweiten Weltkrieg den Polenfeldzug mit und wurde nach schwerer Verwundung im Juli 1940 als dienstunfähig entlassen. Nach Tätigkeiten in der Fabrikbuchhaltung einer Firma in Offenbach kam er im Juni 1945 zur Stadtverwaltung Offenbach. Laut einer Bescheinigung der Vereinigung der Verfolgten des Naziregimes hatte *Heinz Bayersdorf* Wiedergutmachungsansprüche. Er ging 1980 in den Ruhestand.

### **Hans Faber**

Geboren 1905. Abgeschlossene Ausbildung an der Hochschule für Wirtschaftswissenschaften in Mannheim, Anschließend Studium der Rechtswissenschaften. Eintritt in den Rechnungshof August 1946. Tätigkeit zuvor im Reichswirtschaftsministerium, später im Landwirtschaftsamt in Oberschlesien. War seit 01.05.1937 NSDAP-Mitglied. In Ergänzung zu seinen Angaben in dem Fragebogen führt er aus, das er vom Personalchef des Reichswirtschaftsministeriums unter Androhung der Entlassung dazu gedrängt worden sei.

## **Friedrich Hainebach**



Geboren 1890. Jurist. Beim Rechnungshof seit Januar 1947. Prüfungsgebietsleiter. Zuvor Tätigkeit innerhalb der Finanzverwaltung, am Schluss Finanzministerium Wiesbaden. *Friedrich Hainebach* war nach der Diktion der NS-Zeit ein „*Mischling zweiten Grades*“ (Großvater väterlicherseits jüdischer Abstammung) und hätte somit aus dem Beamtendienst entlassen werden sollen. Mit dem Verweis auf seine dienstlichen Qualitäten und dem Hinweis, dass er „*Frontkämpfer*“ mit mehrfachen

Auszeichnungen während des Ersten Weltkrieges (u. a. Eisernes Kreuz I. und II.) war, konnte seine damalige Dienststelle „*Der Oberfinanzpräsident Hessen*“ die Entlassung abwenden. Allerdings wurde vom Reichsminister der Finanzen gebeten, ihn möglichst im inneren Dienst zu verwenden. Eine Beförderung *Hainebachs* kam während der NS-Zeit für „*diesen Mann mit jüdischem Bluteinschlag*“ nicht in Frage. Später bekommt Herr *Hainebach* für seine Verdienste als Leiter der Luftschutzwache während und nach der Bombardierung Darmstadts am 11.09.1944 auf Vorschlag des Oberfinanzpräsident Hessen das Kriegsverdienstkreuz II. Klasse mit Schwertern. Auch während seiner Zeit beim Hessischen Rechnungshof erhält er einen weiteren Orden – das Verdienstkreuz I. Klasse des Verdienstordens der Bundesrepublik Deutschland. Ende März 1956 geht er in den Ruhestand. Danach engagierte er sich u. a. noch als Präses der Dekanatssynode Darmstadt-Stadt und half beim Erlass der Haushalts- und Kassenordnung der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau. Bereits seit 1949 engagierte er sich im Vorstand der Nieder-Ramstädter Heime (Betreuung von Menschen mit geistiger Behinderung).

---

Matthias Weilmünster

## 7 Standort Akaziengarten

### 7.1 Einführung – Der Standort Darmstadt in der Tradition der Rechnungsprüfung

Die Stadt Darmstadt hatte bereits eine lange Tradition als Sitz von Rechnungsprüfungsinstitutionen, bevor der Hessische Rechnungshof dort 1946 seinen Sitz nahm. Erstmals 1779 wird im Hessisch-Darmstädtischen Adreßkalender ein der Rentkammer in Darmstadt angeschlossenes Rechnungsdepartment erwähnt.<sup>74</sup> Im Jahr 1821 bestimmte eine großherzoglich hessische Verordnung: *„Die bisherige Oberrechnungs-Justificatur, die Rechnungsjustificaturen, des Oberbaucollegs, des Oberforstcollegs, der beiden Hofkammern und die Staatskalkulatur der Regierung in Mainz sollen sofort aufgelöst und an deren Stelle eine Rechnungskammer in Darmstadt errichtet werden.“*<sup>75</sup> Die Behörden aus Gießen und Mainz wurden in Darmstadt zentralisiert.

Als Sitz der Rechnungskammer wird im Jahr 1840 das alte Kollegiengebäude am Luisenplatz 1 angegeben.<sup>76</sup> Im Jahr 1852 erfolgte die Umbenennung in Oberrechnungskammer.<sup>77</sup> Für 1865 wird die *„Alte Großherzogliche Kanzlei“* am Luisenplatz 2 als Dienstsitz adressiert.<sup>78</sup> Einige Jahre vor ihrer Auflösung im Jahr 1937 ist die Hermannstraße 47 als Adresse verzeichnet.<sup>79</sup>

---

<sup>74</sup> Steingässer, S. 483.

<sup>75</sup> Verordnung über die Errichtung und Organisation einer Rechnungskammer vom 23.06.1821, Reg.-Bl. 1821, S. 309-312.

<sup>76</sup> Vgl. Regierungspräsidium Darmstadt, S.31.

<sup>77</sup> Vgl. Bekanntmachung vom 27.08.1852, Reg.-Bl. 1852, S. 357.

<sup>78</sup> Vgl. Regierungspräsidium Darmstadt, S.31.

<sup>79</sup> Vgl. Staatshandbuch für den Volksstaat Hessen 1928, S.18.



Kollegiengebäude in Darmstadt 1870

Quelle: HStAD Bestand R 4 Nr. 8586

## 7.2 Alles auf Anfang – Der Neubeginn 1946 im Akaziengarten

Die alte Tradition war es schließlich auch, die der erste Präsident des Hessischen Rechnungshofs, *Dr. Wilhelm Boll*, als einen der Gründe für eine Dienstsitznahme in Darmstadt anführte. Die günstige Verkehrslage Darmstadts, ein Ausgleich für weggefallene Behörden, die Darmstadt als Regierungssitz des früheren Volksstaats Hessen zu verkräften hatte, sollten ebenso in die Entscheidungsfindung miteinbezogen werden wie *„das Vorhandensein von einigen im Rechnungsprüfungswesen früher und auch jetzt noch tätigen Beamten in oder in nächster Umgebung von Darmstadt.“* Hinzu kam, dass sich die Außenstelle Metz des Rechnungshofs des Deutschen Reiches kriegsbedingt mittlerweile in Darmstadt befand. Präsident *Dr. Boll* vertrat in seiner Denkschrift zur Errichtung des Rechnungshofs zudem die Auffassung, dass *„die oberste Rechnungsprüfungsbehörde nicht am Sitz der Regierung eingerichtet zu werden braucht, wie dies die Vergangenheit gelehrt hat. (...) Eine Rechnungsprüfungsbehörde gehört nicht in eine ihr artfremde, sondern, wenn möglich, in eine Beamtenstadt. Außerdem muss man an die durch Ausgebombte und Flüchtlinge überall*

*äußerst angespannte Wohnraumlage denken, die es verbieten sollte, Behördenangehörige ohne zwingende Gründe zu verpflanzen. Schließlich ist bei der heutigen Ernährungs- und Beheizungslage eine Trennung der Beamten von ihren Familien auch aus gesundheitlichen und Leistungsgründen nicht ratsam.*“ Die Argumente, die Herr *Dr. Boll* unter anderem in einer Denkschrift vortrug, verfehlten ihre Wirkung nicht. Der damalige Finanzminister *Dr. Mattes* versprach, dem Kabinett Darmstadt als Sitz der Rechnungsprüfungsbehörde vorzuschlagen. Ursprüngliche Planungen, die Gießen favorisierten, wurden verworfen.<sup>80</sup> So kam es, dass der Großhessische Staatsminister der Finanzen Darmstadt und den Bau E 3 des ehemaligen Standortlazarets in der Eschollbrücker Straße als Dienstgebäude für den Rechnungshof des Landes Groß-Hessen bestimmte. Die Militärregierung zeigte ebenso ihr Einverständnis für die Einrichtung eines „*Prüfungsamts für das Land Groß-Hessen*“. Die Notwendigkeit einer zügigen Aufnahme der Finanzkontrolle sah auch das damalige Großhessische Staatministerium der Finanzen und der damalige Finanzminister. Herr *Dr. Mattes* wünschte, *„dass das Gebäude des Rechnungshofs so rasch als möglich besetzt wird; fertigwerdende Räume alsbald möglich besetzt werden, damit endlich den Treibereien des Jugendherbergsverbandes ein Ende gemacht wird.“* Die ersten drei Diensträume waren am 03.06.1946 fertiggestellt.

Der Dienstbetrieb wurde am 24.06.1946 aufgenommen. Zahlreiche Schwierigkeiten standen einem reibungslosen Arbeitsablauf in diesem ersten Nachkriegsjahr jedoch entgegen. Das Dienstgebäude des Rechnungshofs war eines der wenigen in der weiteren Umgebung, welches im Krieg vergleichsweise wenig durch alliierte Bombenangriffe geschädigt wurde. Die Nachkriegsereignisse gingen jedoch auch an diesem Gebäude nicht spurlos vorbei. So berichtet der Rechnungshof im September 1946 an das Finanzministerium, dass das *„Dienstgebäude noch Anfang August fast ohne Fenster und Türen und auch sonst stark beschädigt sei.“*

---

<sup>80</sup> Bergsträsser, S. 103.

In seinem Bericht über den Aufbau und die bisherige Tätigkeit des Rechnungshofs berichtete Herr *Dr. Boll* Anfang 1947, dass die Räume nicht alle als Diensträume geeignet waren. Sie mussten deshalb aufgeteilt werden und ein besonderer Innenausbau war notwendig. Schwierigkeiten bei der Handwerkersuche und knappe Baumaterialien taten ihr Übriges und ließen die Bauarbeiten nur langsam voranschreiten. Zu Beginn der Kälteperiode 1946/1947 konnte – gerade noch rechtzeitig, jedoch unter großen Mühen – eine neue Zentralheizungsanlage in Betrieb genommen werden. Bis dahin konnten nur drei Räume mit Kanonenöfen beheizt werden. In seiner Rede zum 10-jährigen Bestehen des Rechnungshofs im Jahr 1956 erläuterte Herr *Dr. Boll*, dass die Gebäude in der Folgezeit weiter instandgesetzt wurden. Die Unterbringung von drei bis vier Bediensteten in verwinkelten Einzelräumen im Dachstock ließe jedoch *„zu wünschen übrig und durch die laufende Verstärkung des Personals sei mittlerweile eine erhebliche Raumnot eingetreten. Unsere Bemühungen um anderweitige Unterbringung der Behörde und unser wiederholt gestellter Antrag auf Errichtung eines neuen Dienstgebäudes sind bislang ohne Erfolg geblieben. Vielleicht wird die neue Wehrmacht, wenn sie die Hand auf das bundeseigene, ehemalige Lazarettgebäude legen sollte, zum Schrittmacher für unser Anliegen. Begnügen wir uns vorerst mit der derzeitigen Unterbringung und atmen wir weiterhin die frische belebende Parkluft.“*

Dreißig Jahre später, im Jahre 1986, wird Darmstadt als Sitz des Hessischen Rechnungshofs erstmals durch das Gesetz über den Hessischen Rechnungshof bestimmt.<sup>81</sup> 35 Jahre nach Verabschiedung dieses Gesetzes und 75 Jahre nach der Bestimmung des ehemaligen Standortlazaretts als Sitz hat er in diesen altherwürdigen Gebäuden weiterhin seine Heimat und Obdach.

---

<sup>81</sup> Vgl. GVBl. I 1986, S. 157.



Quelle: HStAD Bestand R 4 Nr. 6865/1-4

### 7.3 Der Akaziengarten und seine Umgebung – Adlige Herkunft und „scheppes Bäume“

Die wohl interessantesten Blickpunkte in der unmittelbaren Umgebung des Akaziengartens sind die „scheppes Bäume“ in der durch Landgraf *Ernst Ludwig* (1667-1739) im Jahr 1715 gleichnamig angelegten Schepp Allee. Die durch Schneiden, Biegen und Drehen schief gezogenen Bäume bildeten große Baumkronen in niedriger Höhe aus und sollten so vor lästigem Staub und Flugsand aus Griesheim schützen.<sup>82</sup>

Das Gebiet, welches als Eschollbrücker Feld zwischen der Eschollbrücker Straße und der Schepp Allee gelegen war, erwarb die Schwiegertochter des Großherzogs *Ludwig I.*, Erbprinzessin *Wilhemine*, in der Zeit von 1809

---

<sup>82</sup> Vgl. Gruner, S. 13.

bis 1811 für ihren Besitz.<sup>83</sup> 1816 – im Jahr ohne Sommer – vernichteten schwere Unwetter die Ernte und Darmstadt litt Hunger. Als Arbeitsbeschaffungsmaßnahme, im sogenannten „*Hungerjahr 1817*“, ließ Großherzog *Ludwig I.* den Akaziengarten anlegen.<sup>84</sup> Alle, die sich an der Erstellung des Gartens beteiligten, konnten mit finanzieller Hilfe rechnen.<sup>85</sup> Als nicht-öffentlicher Garten diente er der großherzoglichen Familie vorzugsweise als Rückzugsort und hatte teilweise gar eine Funktion als Nutzgarten.<sup>86</sup>

Insgesamt verfügt der Garten über eine Fläche von ca. 60.000 qm. Flächenmäßig entspricht dies ungefähr der Größe des Prinz-Emil-Gartens in Darmstadt. Der Boden ist sandig. Akazien mögen dies, weshalb diese Baumsorte für eine Anpflanzung ausgewählt wurde. Die Erhebung am Ostrand des Gartens, der Fliederberg, im Volksmund oft auch als „*Hungerberg*“ bezeichnet, wurde hingegen mit Flieder bepflanzt und in früheren Zeiten als Aussichtspunkt genutzt. Die Anlage besteht aus acht strahlenförmig, von einem Rondell in der Gartenmitte auslaufenden Wegen: Im Zentrum des Akaziengartens stand zu großherzoglichen Zeiten ein Teehaus.<sup>87</sup> Im Osten der Anlage befand sich noch ein kleines Wasserbassin. Verschiedene Gartenstilrichtungen wurden im Akaziengarten kombiniert, so der französische Gartenstil, der englische Landschaftsgartenstil sowie der anglais-chinois Gartenstil.<sup>88</sup>

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts erwarb das Deutsche Reich das Gelände mit dem Akaziengarten und erbaute darauf in den Jahren 1914/1915 das neue Standortlazarett der Darmstädter Garnison.

---

<sup>83</sup> Vgl. Fries/Heiss, S. 449.

<sup>84</sup> Vgl. Reinhold-Postina und Fries/Heiss, S. 449.

<sup>85</sup> Vgl. Reinhold-Postina.

<sup>86</sup> Vgl. Wembacher.

<sup>87</sup> Vgl. Reinhold-Postina.

<sup>88</sup> Vgl. Wembacher.

Mitte der 1980er Jahre wurde die Gesamtanlage des Akaziengartens einschließlich seiner Gebäude unter Denkmalschutz gestellt und als Ensemble in die Liste schützenswerter Kulturdenkmäler aufgenommen.

Fast zeitgleich errichtete der Darmstädter Künstler *Thomas Duttenhoefer*, auf Initiative des damaligen Präsidenten *Otto Rudolf Pulch*, aus Mitteln des Sonderaufonds Hessen für 50.000 DM die Bronzeskulptur „*Die Begegnung*“. Der damalige Oberbürgermeister der Stadt Darmstadt, *Günther Metzger*, beklagte mit den Worten „*Wer geht schon zum Rechnungshof?*“, dass sich wohl nur ein kleiner Teil der Öffentlichkeit mit dem Werk auseinandersetzen werde.<sup>89</sup>

Zu Beginn der Nullerjahre gründete sich die Initiative ProAkaziengarten als Reaktion auf die Absicht der Stadt Darmstadt und des Landes Hessen, auf dem Gelände des Akaziengartens die Möglichkeit einzuräumen, 16 Stadtvillen zu errichten. Naturschutz- als auch Denkmalbeirat standen diesem Projekt kritisch gegenüber. Die innerstädtische Nachverdichtung gehörte jedoch zum Programm der damaligen Koalition.<sup>90</sup> Letztlich wurde dieser Plan aufgegeben.

Der Zustand der vielen Bäume des Akaziengartens verschlechtert sich seit 2009 zusehends. Die Ursachen sind nicht eindeutig erkennbar. Ein Absinken des Grundwasserspiegels, auch in Folge von Neubauten in der Nachbarschaft, wird diskutiert. Seit 2018 führen überdurchschnittlich warme Sommer mit unterdurchschnittlichen Niederschlagsmengen zu Stresserscheinungen bei den Bäumen und Sträuchern. Es werden Wasserpatenschaften für Bäume gesucht und das Technische Hilfswerk veranstaltet Übungen, bei denen Bäume auch gewässert werden. Weiterhin werden Fachfirmen mit dem Gießen von Bäumen beauftragt. In der Summe reichen die Bemühungen leider nicht aus, um das Absterben weiterer Bäume und deren Fällung zu verhindern. Auch aufgrund des Sturmtiefs Fabienne mussten seit 2018 ca. 70 Bäume gefällt werden, insgesamt

---

<sup>89</sup> Vgl. o.V. (1985a), S. 20 und o.V. (1985b).

<sup>90</sup> Vgl. ProAkaziengarten e.V. (Bauleitplanverfahren).

hat sich der Bestand in den letzten 10 Jahren um ca. 200 Bäume reduziert.<sup>91</sup> Ein bestehendes Parkentwicklungskonzept soll nun die Grundlagen für die weitere Entwicklung des Akaziengartens legen.

## 7.4 Die Gebäude im Laufe der Zeit – Vom Garnisonslazarett zum Rechnungshof

Im aufstrebenden Deutschen Kaiserreich des beginnenden 20. Jahrhunderts nahm das Militär eine bedeutsame und respektierte Rolle im öffentlichen Leben ein. Zahlreiche deutsche Städte waren damals Sitz militärischer Institutionen. So war auch Darmstadt eine wachsende Garnisonsstadt. Im Zuge der Heeresverstärkungen in den 1890er Jahren waren in Darmstadt ca. 5.200 Militärangehörige bei einer Einwohnerzahl von ca. 83.100 zu verzeichnen.<sup>92</sup> Mehrere Regimenter hatten ihren Sitz in Darmstadt, darunter Garde-Dräger, Feld-Artillerie und das Großherzoglich Hessische Leibgarde-Infanterie-Regiment. Diese mussten gerade für den Fall eines Krieges angemessen truppenärztlich versorgt werden.

Als Ersatz für das zu kleine und nicht mehr zeitgemäße Lazarett an der Ecke Alexander-/Mühlstraße sollte ein neues Standortlazarett für geplante 1,5 Millionen Reichsmark durch den Militärfiskus des Deutschen Reiches in Darmstadt errichtet werden.<sup>93</sup> Dazu berichtet das Darmstädter Tagblatt sehr ausführlich in einem 1907 erschienenen Artikel. Das Gebäude solle *„in seiner Gestaltung jenem Stadtteil zur Zierde gereichen. Etwa ein Fünftel des umfangreichen Geländes, der westliche Teil, bildet den parkartigen Garten, mit einer als Licht- und Luftpark ausgestalteten Abteilung, während auf das östliche Gelände in einem ausgedehnten Hof- und Gartenanlagen umfassenden Viereck die verschiedenen Häuser zu stehen kommen. An der Eschollbrückerstraße bleibt der jetzige kleine Berg nebst Umgebung als einspringende Ecke erhalten und bildet den Garten für die*

---

<sup>91</sup> Vgl. ProAkaziengarten e.V. (Zustand).

<sup>92</sup> Vgl. Stadtlexikon Darmstadt.

<sup>93</sup> Vgl. o.V. (1907), S. 2.

westlich anstoßende Dienstwohnung des Generaloberarztes, eine zweigeschoßige mit der Hauptfront jener Straße zugekehrte Villa. Auf sie folgt westlich das dreigeschoßige Verwaltungsgebäude mit dem Haupteingang, im Erdgeschoß Bureauräume, in den unteren Geschoßen Dienstwohnungen für die Inspektionsbeamten umfassend. Den letzten Teil jener Front längs der Eschollbrückerstraße bildet ein zweigeschossiges Krankenhaus. Als Quertrakt bis zur Scheppen Allee und eingeschossig ausgebildet liegen ein Krankenpavillonbau nebst Liegehallen sowie zwei Isolierbaracken für Ansteckungskrankheiten. Die Front längs der Scheppen Allee wird durch den Pavillon 2 und Krankenblock 2 gebildet. In Letzterem wird sich eine die verschiedenen Bäderarten anwendende Abteilung sowie eine solche für medico-mechanische Behandlung befinden, während natürlich jedes einzelne des ganzen Komplexes noch kleinere Badeeinrichtungen besitzt. Als Ostfront nach den dort vorhandenen Militärmagazinen erhebt sich die Sanitätskaserne mit Wohnungen für Verheiratete und Mannschaftsräumen (dreigeschossig), sowie das Leichenhaus nebst Sektionsraum, Räume für bakteriologische Untersuchungen. Im rechten Winkel hieran längs des einspringenden Gartens der Generaloberarztwohnung erstreckt sich das große Wirtschaftsgebäude mit Küchen (Heizungs- und Beleuchtungszentrale). (...) Die dermaligen Gartenanlagen sind in dem Projekt nach Möglichkeit bewahrt, so dass z.B. das in der Mitte des Akaziengartens befindliche Rondell mit einem Teil der ausstrahlenden Alleen den späteren Innengarten des Gebäudekomplexes bilden wird. An der Eschollbrückerstrasse und der Scheppen Allee sind den Gebäuden Vorgärten vorgelagert. (...) Das Gesamtbild des neuen Garnisonslazarets wird von schöner Wirkung sein, da die Architektur der Gebäude einfach, aber gefällig gehalten ist und jedes freistehend durch die Gartenumgebung zur Geltung kommt. (...) Den Verwaltungsbau trönt ein von weither sichtbarer Uhrturm. Die Anfahrt der Materialien zum Wirtschaftsgebäude ist von der Scheppen Allee aus vorgesehen. Das Zustandekommen dieses umfangreichen, schönen Projekts würde für unsere

*Stadt von großem Wert sein und u. a. auch eine Umgestaltung des jetzigen Lazaretts sowie Durchführung des westlich der Stiftstraße bis zur Mühlstraße ermöglichen; es ist deshalb seine baldige Verwirklichung dringend zu wünschen.*<sup>94</sup> Die Inbetriebnahme des Lazaretts erfolgte 1915.<sup>95</sup>

Der Stil erinnert an die traditionelle Architektur des damaligen Darmstädter Stadtbaumeisters *August Buxbaum*.<sup>96</sup> Jedoch ist der Architekt tatsächlich unbekannt. In seinem „*Darmstädter Allerlei*“ formulierte *Ernst Beck* 1920: „*Der Architekt hat in sehr geschickter Weise auf die vorhandene Gartenanlage Rücksicht genommen. Die einzelnen schmucken Bauten, die er in den alten Garten stellte, machen einen freundlichen Eindruck.*“<sup>97</sup>

Für die Gebäude prägend sind die für die Erbauungszeit typischen, hohen Raummaße von ca. vier Metern. Walmdächer, schwere Eichenholztüren und hängende Türlampen an den Eingängen sowie stilisierte Kreuze in der Fassade sind weitere Charakteristika der denkmalgeschützten Gebäude.<sup>98</sup> Aus der Zeit der Erbauung stammen noch das Mosaik- sowie das Kopfsteinpflaster, die massive Einfriedung und die Laternen.<sup>99</sup>

In der Zeit des Zweiten Weltkrieges war Darmstadt Ziel zahlreicher alliierter Bombenangriffe. Alleine in der sogenannten „*Brandnacht*“ vom 11. auf den 12.12.1944 warfen alliierte Bomber 286.000 Brandbomben über Darmstadt ab und es waren ca. 11.000 Opfer zu beklagen.<sup>100</sup> Nahezu 80 Prozent der Innenstadt waren zerstört. Das landesgeschichtliche Informationssystem schreibt hierzu: „*Setzt man die Intensität der alliierten Bombardements und das Ausmaß der durch sie verursachten Zerstörungen ins Verhältnis zu Größe und Einwohnerzahl der Stadt, war Darmstadt*

---

<sup>94</sup> o.V. (1907), S. 3.

<sup>95</sup> Vgl. ProAkaziengarten e.V. (Geschichte).

<sup>96</sup> Vgl. ebenda.

<sup>97</sup> Ebenda.

<sup>98</sup> Vgl. Wembacher.

<sup>99</sup> Vgl. ProAkaziengarten e.V. (Geschichte).

<sup>100</sup> Vgl. Stadtarchiv Darmstadt und Stadtlexikon Darmstadt.

*nach Pforzheim (Baden-Württemberg) die am schlimmsten vom Bombenkrieg betroffene deutsche Stadt.“<sup>101</sup>*

Hiervon war auch das damals durch die Wehrmacht genutzte Garnisonslazarett betroffen. Die Gebäude E 6 und E 7 waren zerstört, die Dachstühle E 1, E 4, E 5 und E 10 beschädigt.<sup>102</sup> Zahlreiche Instandsetzungs- und Renovierungsmaßnahmen waren nötig, um die Kriegsfolgen zu beseitigen. So wurden die Dächer in den ersten Nachkriegsjahren provisorisch als Flachdacheindeckungen ausgeführt. Die endgültigen Dachstuhlaufbauten waren dann in den 1950er Jahren mit Schiefereindeckungen, zuletzt im Jahr 1978 ausgeführt worden. Nachdem Gebäude kurzfristig durch den Jugendherbergsverband genutzt worden waren, nahm im Jahr 1946 schließlich der Rechnungshof seinen Dienstsitz in Gebäude E 3. Anfang der 1960er Jahre übernahm das Land Hessen die Liegenschaft vom Bund. Die Liegenschaftsstelle des Finanzamts Darmstadts stellte die Verwaltung der Dienstgebäude E 3 und E 4 sicher. 1965 wurde der alte Verbindungsbau von E 3 zu E 4 abgerissen und der noch heute bestehende Verbindungsbau zwischen E 3 und E 4 errichtet. Die anderen Gebäude wurden im Verlauf der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts durch zahlreiche weitere Institutionen genutzt.

So hatte die Städtische Ingenieurschule für Maschinenbau und Technik von 1946 bis zum Ende der 1960er Jahre ihren Sitz auf dem Gelände. Das Kreiswehrrersatzamt hatte dort ebenso einen Sitz. 1978 bezog das Katasteramt der Stadt Darmstadt und des Landkreises Darmstadt-Dieburg das Gebäude E 1 und verblieb dort bis 2004. Ende der 1970er Jahre übernahm der Rechnungshof die Verwaltung der Gebäude E 3 und E 4 sowie der Garagen und Teilflächen der Außenanlagen.

Seit 1991 verwaltete der Rechnungshof die vollständige Liegenschaft sowie die Parkanlagen mit insgesamt ca. 57.000 qm Fläche. Er übernahm

---

<sup>101</sup> Landesgeschichtliches Informationssystem Hessen.

<sup>102</sup> Vgl. Wembacher.

damit auch 24 Mietwohnungen in den weiteren Gebäuden der Liegenschaft mit einer Fläche von rund 2000 qm. 2004 folgte die Übernahme der Verwaltung der Mietwohnungen und des Akaziengarten durch den Landesbetrieb Hessisches Immobilienmanagement.

Als in 2014 ein vier qm großes Stück Putz samt Beleuchtung von der Decke herabbricht, mussten 97 der 206 Büros zur Nutzung gesperrt werden. Es folgt eine Sanierung der Dienstgebäude bis 2016, währenddessen war der Rechnungshof in der Dolivostraße in Darmstadt in einem angemieteten ehemaligen Bürogebäude der Deutschen Telekom untergebracht. Ende 2016 konnte schließlich der Rückumzug in die ursprüngliche Heimstatt erfolgen.

## Literaturverzeichnis

- Bergsträsser, Ludwig: Befreiung, Besatzung, Neubeginn: Tagebuch des Darmstädter Regierungspräsidenten 1945–1948, herausgegeben von Walter Mühlhausen, München 1987.
- Fries, Günter; Heiss, Nikolaus et al.: Denkmaltopographie Bundesrepublik Deutschland. Kulturdenkmäler in Hessen – Stadt Darmstadt, Wiesbaden 1994.
- Gruner, Paul-Hermann., Krumm un schepp gezoche, in: Darmstädter Echo vom 27.12.2010, S. 13.
- Landesgeschichtliches Informationssystem Hessen: Stichwort Luftkrieg, Internet: [https://www.lagis-hessen.de/de/subjects/drec/sn/edb/mode/catchwords/lemma/Luftkrieg/current/0#s\\_5\\_Abfrage](https://www.lagis-hessen.de/de/subjects/drec/sn/edb/mode/catchwords/lemma/Luftkrieg/current/0#s_5_Abfrage): 05.05.2021.
- Regierungspräsidium Darmstadt: Das Kollegiengebäude in Darmstadt – Ein Mosaikstein in Hessens Geschichte, 12. Auflage, Darmstadt 2017.
- Reinhold-Postina, Eva (1986): Im Akaziengarten geht fast niemand spazieren, in: Darmstädter Echo vom 16.08.1986.
- o.V. (1985a): Archaisch und der Zukunft zugewandt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20.07.1985, Nr. 183, S. 20.
- o.V. (1985b): Bronzepar allein im Park, in: Darmstädter Echo vom 20.07.1985.
- o.V. (1907): Ein neues Garnisonslazarett, in: Darmstädter Tagblatt vom 7.10.1907, Nr. 235, S. 2.
- Stadtarchiv Darmstadt: Der Luftkrieg in Deutschland und Darmstadt ab 1940, Internet: <https://ausstellungen.deutsche-digitale-bibliothek.de/brandnacht/#s1>, Abfrage: 21.05.2021.

Stadtlexikon Darmstadt: Stichwort Garnison, Internet: <https://www.darmstadt-stadtlexikon.de/g/garnison.html>, Stand 2020, Abfrage: 21.05.2021.

ProAkaziengarten e.V. (Zustand): Zustand des Parks, Internet: <https://www.proakaziengarten.de/zustand-des-parks>, Stand 2020, Abfrage: 21.05.2021.

ProAkaziengarten e.V. (Bauleitplanverfahren): Bauleitplanverfahren, Internet: <https://www.proakaziengarten.de/bauleitplanverfahren>, Stand 2020, Abfrage: 05.05.2021.

ProAkaziengarten e.V. (Geschichte): Geschichte, Internet: <https://www.proakaziengarten.de/geschichte>, Stand 2020, Abfrage: 05.05.2021.

Steingässer, Karl-Heinz: Der Aufbau des Hessischen Rechnungshofs nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs, in: Wallmann, Walter/Nowak, Karsten et. al. (Hrsg.): Moderne Finanzkontrolle und öffentliche Rechnungslegung., Köln 2013, S. 483–489.

Wembacher, Mascha: Historische Entwicklung und Empfehlungen zur denkmalgerechten Erhaltung und Pflege des Darmstädter Akaziengartens, Master-Thesis 2014.

Dr. Walter Wallmann / Erdem Eryasar

## 8 Unabhängigkeit als Wesensmerkmal der Finanzkontrolle

*Freiheit ist ein herrlicher Schmuck, der schönste von allen,  
Und doch steht er, wir sehn´s, wahrlich nicht jeglichem an.  
(Goethe – Xenien aus dem Nachlass)*

75 Jahre sind seit der Gründung des Hessischen Rechnungshofs vergangen. Vieles hat sich in dieser Zeit getan. Einiges ist aber auch unverändert geblieben. Dazu gehört unsere Aufgabe als Prüfer der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Dies ist die Grundlage unseres Selbstverständnisses als zukunftsorientierter Berater von Parlament und Verwaltung. Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, dürfen wir eine besondere Eigenschaft unserer Eigen nennen: Unabhängigkeit. Sie ist für uns als Prüfer ein sehr wichtiges Gut, dient der fairen und objektiven Prüfung, ist für uns eine große Verantwortung und zeigt sich auf drei verschiedenen Ebenen:<sup>103</sup>

- **Äußere Unabhängigkeit** (Stellung der Behörde und Wahl Präsident / Präsidentin bzw. Vizepräsident / Vizepräsidentin)
- **Innere Unabhängigkeit** (Stellung der einzelnen Mitglieder und des Kollegiums)
- **Persönliche Unabhängigkeit** (Persönliche Voraussetzungen und Interessenskonflikte)

Ähnlich wie sich viel in der Welt in den letzten 75 Jahren getan hat, gab es auch einige Änderungen, die die gesetzlichen Rahmenbedingungen des Rechnungshofs und dessen Unabhängigkeit betrafen. Die vier großen Meilensteine dabei waren die Staatshaushaltsordnung (SHO) im Jahr

---

<sup>103</sup> An dieser Stelle sei angemerkt, dass die Aufteilung des abstrakten Begriffs „Unabhängigkeit“ hier diesem Schema folgt. In der Literatur lassen sich auch andere Möglichkeiten finden, diesen Begriff aufzuteilen oder zu umschreiben.

1949, das Gesetz über den Hessischen Rechnungshof im Jahr 1970, dessen Neufassung im Jahr 1986 und die Verfassungsänderung im Jahr 2018. Ein Ziel spiegelte sich in diesen Gesetzen und deren Änderungen wider: Eine starke, moderne und unabhängige Finanzkontrolle zu schaffen. Deshalb lohnt es sich jetzt, 75 Jahre nach der Gründung des Hessischen Rechnungshofs, einen Blick in die Vergangenheit zu werfen.

## 8.1 Äußere Unabhängigkeit

Im Prüfungskontext wird der Begriff der äußeren Unabhängigkeit häufig nur mit der Weisungsfreiheit der Prüfungsbeauftragten in Verbindung gesetzt. Im Kontext des Rechnungshofs wird er hier mit der Beeinflussbarkeit des Hauses von außen verwandt. Insofern wird nun betrachtet, wie die Unabhängigkeit des Rechnungshofs als Behörde geregelt wurde und wie die Gesetze zur Wahl des Präsidenten / der Präsidentin bzw. des Vizepräsidenten / der Vizepräsidentin verändert wurden.

Zunächst soll ein Blick darauf geworfen werden, wie es um den Rechnungshof als Behörde zum Neuanfang 1946 stand. Am 18.03.1946 wurde *Dr. Wilhelm Boll* um die Ausarbeitung einer Denkschrift über den geplanten Aufbau des Rechnungsprüfungswesens gebeten. Die Genehmigung der Militärregierung für den Rechnungshof lag am 18.04.1946 vor. Am 06.06.1946 wurde *Dr. Boll* mittels Verfügung des Finanzministers mit der Leitung des Rechnungshofs beauftragt. Mit der zum 01.12.1946 in Kraft getretenen Hessischen Verfassung war die Existenz dieser Behörde verfassungsrechtlich gesichert.<sup>104</sup>

Es blieb jedoch das Problem, dass keine klaren gesetzlichen Regelungen existierten, die die Organisation, Aufgaben und den rechtlichen Status des Rechnungshofs regelten. Es existierten zwar schon einige Entwürfe, doch

---

<sup>104</sup> Artikel 144 HV (i.d.F. 01.12.1946): „Die Rechnungen über den Haushaltsplan werden vom Rechnungshof geprüft und festgestellt. Die allgemeine Rechnung über den Haushalt jedes Jahres und eine Übersicht der Staatsschulden werden mit den Bemerkungen des Rechnungshofs und der Stellungnahme der Landesregierung zu deren Entlastung dem Landtage vorgelegt.“

tat sich in dieser Angelegenheit – abgesehen von einem regen Schriftverkehr – für einige Zeit erst einmal wenig.

Erst am 01.04.1949 trat die SHO in Kraft. Sie stützte sich stark auf die alte Reichshaushaltsordnung und stellte die lang ersehnte gesetzliche Grundlage für den Rechnungshof dar. Im Hinblick auf die äußere Unabhängigkeit hatte der Rechnungshof durch sie den Status einer unabhängigen obersten Landesbehörde, die nur dem Gesetz unterworfen ist, erlangt. Daran hat sich seitdem auch nichts mehr verändert. Die letzte Formulierung hierzu aus dem Gesetz von 1986 lautet wie folgt:

*„Der Rechnungshof ist eine oberste Landesbehörde und als unabhängiges Organ der Finanzkontrolle nur dem Gesetz unterworfen.“*<sup>105</sup>

Während also bei der Unabhängigkeit des Hofes stets Einigkeit bestand, sah dies bei der Regelung eines anderen Teils der äußeren Unabhängigkeit etwas anders aus. Nämlich der Wahl des Präsidenten. Der Präsident vertritt den Rechnungshof nach außen. Letztverantwortung und Aufmerksamkeit wird der Person und seiner Rolle zugeschrieben. Dementsprechend ist es verständlich, dass ein großes Interesse an der Unabhängigkeit der Person des Präsidenten besteht. So gab es im Laufe der Jahre viele Diskussionen und Änderungen dazu, wer hier mitentscheiden darf.

Das Thema der Wahl des Präsidenten wurde erst mit der SHO im Jahr 1949 gesetzlich geregelt. Auf Vorschlag des Finanzministers wurde dieser vom Staatsministerium ernannt. Das alleinige Vorschlagsrecht lag bei ihm. Dass ein solcher Prozess den Präsidenten zu sehr an die Leitung des Finanzministeriums bindet und nicht im Sinne der Unabhängigkeit ist, erscheint aus heutiger Sicht selbstverständlich. Deshalb wurde auch 1965 eine Gesetzesinitiative gestartet, die das Ziel hatte, das Parlament zu involvieren. Es bestand Einigkeit darüber, dass das Parlament am Wahlver-

---

<sup>105</sup> GVBl. I 1986, S. 157.

fahren zu beteiligen ist. Ab 1966 galt somit, dass auf Vorschlag des Finanzministers der Präsident des Rechnungshofs mit Zustimmung des Parlaments (ohne Aussprache) von der Landesregierung ernannt wird. Das Vorschlagsrecht lag weiterhin beim Minister der Finanzen, der Vorschlag musste jedoch vom Landtag akzeptiert werden.

Im Rahmen der Verabschiedung des Gesetzes über den Hessischen Rechnungshof im Jahr 1970 wurde daran nichts verändert. Dennoch bestand im Gesetzgebungsverfahren viel Uneinigkeit darüber, mit welcher Mehrheit der Präsident vom Landtag bestätigt werden sollte – mit einer einfachen (50%) oder qualifizierten (2/3) Mehrheit. Beide Seiten sahen die Unabhängigkeit des Präsidenten durch den Vorschlag der anderen Seite gefährdet und brachten jeweils eigene Argumente hervor:

*„Er (der Präsident) kann und darf nicht das Organ der Mehrheit oder das Organ der Regierung sein, sondern er muß das Organ des Parlaments sein. Er muß das Vertrauen des Parlaments haben. Aber wie sähe es denn in der Praxis aus, wenn hier ein Quorum von zwei Dritteln vorgeschrieben würde? Dann würde doch das Klüngeln angehen – das kennen wir doch –, obwohl es nicht so sein muß. Es bestünde die Gefahr, daß zuguterletzt ein Kompromißkandidat ausgewählt wird, und zwar nicht unter sachlichen Gesichtspunkten, sondern unter dem Gesichtspunkt des Parteienproporz. Diese Gefahr bestünde doch zweifellos.“<sup>106</sup>*

*Heribert Reitz (SPD)*

*„Um zu verdeutlichen, wie die Zustimmung sich konkretisieren soll, heißt es: Der Landtag stimmt über den Vorschlag ohne Aussprache ab. Das ist eine Farce; denn wenn der Landtag mit einfacher Mehrheit über den Vorschlag abstimmt, so handelt es sich doch um ein gegenseitiges Beifallklatschen von Landesregierung und Mehrheitspartei. Das heißt also, die Exekutive, die in der Mehrheitspartei im Parlament vertreten ist, und die Regierung stimmen zu, ohne daß eine Aussprache stattfinden kann. Das heißt im Grunde genommen, daß gar nicht danach gefragt wird, ob das gesamte Parlament mit der Person einverstanden ist.“<sup>107</sup>*

*Dr. Erich Großkopf (CDU)*

---

<sup>106</sup> Plenarprotokoll vom 08.07.1970, Drs. 6/77, S. 4072.

<sup>107</sup> Ebenda, S. 4076.

Schlussendlich blieb es dabei, dass eine einfache Mehrheit ausreicht. Auch als diese Diskussion im Jahr 1986 wiederaufkam, verblieb es bei diesem Quorum. Zwei Punkte änderten sich jedoch in diesem Jahr. Fortan existiert offiziell die Rolle des Vizepräsidenten, der anstelle des dienstältesten Mitglieds tritt und als Vertreter des Präsidenten gewählt wird. Ebenso hat seitdem die Landesregierung in ihrer Gesamtheit das Vorschlagsrecht inne. Es gilt:

*„Präsident und Vizepräsident werden vom Landtag auf Vorschlag der Landesregierung mit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder ohne Aussprache gewählt. Der Ministerpräsident ernennt die Gewählten. Eine Wiederwahl ist ausgeschlossen.“<sup>108</sup>*

Darüber hinaus wurde die Amtszeit auf maximal 12 Jahre begrenzt mit einer darauffolgenden Versetzung in den Ruhestand. Mit der Änderung der Amtszeit, der Beteiligung des Parlaments im Wahlverfahren und der Übernahme des Vorschlagsrechts durch die Landesregierung wurde somit im Laufe der Jahre erreicht, dass sich die Unabhängigkeit der Leitungsebene erhöht hat.

Im Kontext der äußeren Unabhängigkeit sollte auch ein Blick auf die Einflussmöglichkeit nach außen geworfen werden. So wird der Rechnungshof gerne als „*zahnloser Tiger*“ dargestellt, der zwar prüfen, aber schlussendlich keine eigenen Sanktionen aussprechen oder in die Wege leiten kann. Dieses Thema kam auch im Gesetzgebungsverfahren 1986 auf. So forderte eine Fraktion in ihrem eigenen Gesetzesentwurf, dass der Rechnungshof zur Ausübung seiner Funktion als effektiver Teil der Finanzkontrolle ein Antragsrecht beim Staatsgerichtshof in finanzverfassungsrechtlichen und haushaltswirtschaftlichen Fragen haben sollte.<sup>109</sup> Dies wurde

---

<sup>108</sup> GVBl. I 1986, S. 157.

<sup>109</sup> Vgl. Drs. 11/4656 vom 05.11.1985. Der Gesetzesentwurf der FDP wurde in der Diskussion 1986 teilweise wieder aufgegriffen.

damals abgelehnt und damit begründet, dass es „*im wohlverstandenen Interesse des Rechnungshofs (läge), seine Stellung als neutrale Kontrollinstanz zu wahren. Diese Stellung würde eher geschwächt, würde er selbst an den Staatsgerichtshof herantreten. Er geriete dadurch in eine Parteirolle, und seine Äußerungen würden, ob zu Recht oder zu Unrecht, als Parteinahme angesehen und interpretiert.*“<sup>110</sup> Es gilt, dass so wie der Rechnungshof Unabhängigkeit von außen genießt, er auch nach außen hin neutral auftreten muss. Um diese Neutralität zu wahren, sind dem Rechnungshof keine direkten Sanktionsmöglichkeiten gegeben. Dies ist jedoch nicht als Nachteil zu verstehen. Denn genau deshalb genießen die Prüfungen und Gutachten des Rechnungshofs seit Jahrzehnten ein so hohes Maß an Vertrauenswürdigkeit und kommen ihrem Zweck, Sachverhalte fair und objektiv aufzuklären und Problemen auf den Grund zu gehen, nach. Wenn deshalb schon ein Tiergleichnis für den Rechnungshof gewählt werden muss, dann nicht das des „*zahnlosen Tigers*“, sondern jenes, das vom ehemaligen Präsidenten *Professor Dr. Manfred Eibelshäuser* stets beschrieben wurde: „*Der Rechnungshof in seiner Unabhängigkeit ist ein Kamel: Er frisst immer da das Gras weg, wo es Interessengruppen gern drüber wachsen lassen würden.*“

## 8.2 Innere Unabhängigkeit

Die innere Unabhängigkeit der Mitglieder in ihrem Prüfungshandeln ist mindestens ebenso wichtig wie die äußere Unabhängigkeit des Rechnungshofs als Behörde. Das Privileg der Unabhängigkeit erwartet im Gegenzug objektive und umfassende Bemerkungen zu den geprüften Sachverhalten. In diesem Kontext lohnt sich deshalb ein Blick auf die gesetzliche Stellung und die Wahl der Mitglieder sowie die Rolle des Kollegiums für die interne Organisation des Rechnungshofs.

Der Begriff der richterlichen Unabhängigkeit ist wahrscheinlich die erste Assoziation, an die gedacht wird, wenn es um die Unabhängigkeit aller

---

<sup>110</sup> Staatsminister *Hans Krollmann* im Plenarprotokoll vom 05.02.1986, Drs. 11/68, S. 4034.

Mitglieder des Rechnungshofs geht. Diese Stellung existiert seit Einführung der SHO, wenn auch nicht unter exakt diesem Begriff. So hieß es damals:

*„Der Präsident und die Mitglieder des Rechnungshofs sind als solche unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen. Artikel 128<sup>111</sup> der Verfassung des Landes Hessen findet entsprechende Anwendung.“<sup>112</sup>*

Im Rahmen der Beschlussfassung über das Hessische Richtergesetz im Jahr 1962 wurde die Formulierung dieses Paragraphen geändert. Nun war explizit von der „*richterlichen Unabhängigkeit*“ die Rede. Im Kern hat sich hieran im Laufe der Jahre nichts geändert.

Auch der Präsident darf die Unabhängigkeit der Mitglieder in ihren Prüfungsentscheidungen nicht beeinträchtigen. In der SHO wurde geregelt, dass der Präsident in seinen Verwaltungsaufgaben von den Mitgliedern zwar unterstützt wird, sie dabei aber unter keinen Umständen ihren Hauptaufgaben entziehen darf. Auch Weisungen durften nur geschäftsleitender Natur sein und Prüfungsverfahren nicht beeinträchtigen. Auch diese Regelung blieb im Kern nahezu unverändert. Eine kleine Änderung aus 1986 war, dass der Präsident die Mitglieder von ihren Haupttätigkeiten entziehen darf, sofern deren Zustimmung dazu vorliegt.

Zwar war somit die richterliche Unabhängigkeit der Mitglieder gesetzlich gesichert, doch bestand an den Regelungen ein Kritikpunkt. „*Die zur Wahrung der unabhängigen Rechnungsprüfung erforderliche Unabhängigkeit der Mitglieder des Rechnungshofes (war) bislang in § 5 des Gesetzes*

---

<sup>111</sup> Artikel 128 der Hessischen Verfassung regelt die Rechtsstellung der auf Lebenszeit berufenen Richterinnen und Richter.

<sup>112</sup> GVBl. I 1949, S. 91.

über den Hessischen Rechnungshof nur einfachgesetzlich gewährleistet.“<sup>113</sup> Dies zu ändern, bedurfte einer Verfassungsänderung und tatsächlich wurde diese im Jahr 2018 realisiert. Fortan heißt es in der Hessischen Verfassung:

*„Der Rechnungshof, dessen Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen, prüft die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie die Rechnungen über den Haushaltsplan und stellt diese fest.“<sup>114</sup>*

Mit dem hohen Status der richterlichen Unabhängigkeit geht jedoch auch große Verantwortung einher. Dies sollte sich schon in der Wahl der Mitglieder widerspiegeln. So wie die Wahl des Präsidenten wurde auch die Wahl der Mitglieder erst mit der SHO im Jahr 1949 gesetzlich geregelt. Der gemeinsame Vorschlag für die Mitglieder kam vom Finanzminister und vom Präsidenten des Rechnungshofs. Die Ernennung erfolgte dann durch das Staatsministerium. Es musste beim Vorschlag Übereinstimmung erzielt werden. An dieser Praxis änderte sich lange Zeit nichts; außer dass die Ernennung durch die Landesregierung erfolgte. Erst 1986 wurde das Verfahren grundlegend neugestaltet. Anstelle des gemeinsamen Vorschlags von Präsident und Finanzminister trat der alleinige Vorschlag durch den Präsidenten. Begründet wurde dies damit, dass die Prüfungsgebietsleiter *„nicht schon durch die Berufung durch den Finanzminister innerlich gebunden werden, sondern daß sie, wenn sie in das Amt berufen werden, unabhängig vom Finanzminister sind.“<sup>115</sup>* Das Parlament sah zudem im Rahmen dieses Gesetzgebungsverfahrens die Unabhängigkeit und somit das Vertrauen in die Vorschläge des Präsidenten gestärkt. Vor allem galt jedoch, dass hier ein internes Gremium in Form des Kollegiums von nun an im Benennungsprozess eine Rolle spielt. Zwar ist

---

<sup>113</sup> Drs. 19/ 5723 vom 05.12.2017, S. 2.

<sup>114</sup> Artikel 144 S. 1 HV.

<sup>115</sup> Abgeordneter *Reinhold Stanitzek* (CDU-Fraktion) im Plenarprotokoll vom 18.06.1986, Drs. 11/83, S. 4910.

dem Präsidenten das Vorschlagsrecht eingeräumt, doch hat er vor der Weiterleitung dieses Vorschlags das Kollegium anzuhören. Dadurch sind an dem Prozess der Mitglie­derauswahl alle richterlich unabhängigen Mitglieder beteiligt. Dies gewährleistet, dass sich eine Gruppe von erfahrenen Prüferinnen und Prüfern mit der bestmöglichen Besetzung beschäftigt. Die Beteiligung am Mitglie­derauswahlverfahren ist übrigens nicht das einzige Recht, das das Kollegium im Laufe der Jahre hinzugewonnen hat.

Grundsätzlich wurde das Kollegium nach und nach mit immer mehr Kompetenzen ausgestattet. Von Beginn an galt mit der SHO, dass es in allen Fragen entschied, die von „*allgemeiner, grundsätzlicher oder sonst erheblicher Bedeutung*“<sup>116</sup> sind oder die von einem Senat vorgelegt wurden. Weitreichende Veränderungen erfuhr die Beteiligungskompetenz des Kollegiums im Jahr 1986. Neben dem Anhörungsrecht bei der Wahl von Mitgliedern entscheidet das Kollegium seitdem auch in Befangenheitsfragen zu Mitgliedern. Darüber hinaus ist nun klar geregelt, dass das Kollegium die Geschäftsordnung des Rechnungshofs erlässt. Zuvor hieß es nur, dass diese vom Rechnungshof selbst geregelt wird, aber nicht, wer an diesem Prozess beteiligt ist. Allerdings wurde bereits die Geschäftsordnung am 30.12.1949 vom Kollegium beschlossen.

Besonders weitreichend war jedoch die Kompetenzerweiterung im Bereich der Geschäftsverteilung, die die Aufteilung der Aufgaben auf die einzelnen Prüfungsgebiete regelt. In der SHO wurde sie noch vom Präsidenten und den zwei dienstältesten Mitgliedern entschieden. 1986 trafen zwar Präsident, Vizepräsident und das dienstälteste Mitglied diese Entscheidung, sie mussten jedoch zuvor das Kollegium anhören. Mit der Gesetzesänderung von 2007 wurde auch dieser Prozess grundlegend geändert. Fortan gilt:

*„Vor Beginn des Geschäftsjahres verteilt der Präsident im Einvernehmen mit dem Kollegium die Geschäfte auf die Prüfungsabteilungen und bestimmt, welche Mitglieder die*

---

<sup>116</sup> GVBl. I 1949, S. 92.

*Prüfungsabteilungen leiten. [...] Kommt ein Einvernehmen nicht zustande, gilt der bisherige Geschäftsverteilungsplan fort.“<sup>117</sup>*

Damit ist gesichert, dass die Geschäftsverteilung nicht nur von drei, sondern von allen Mitgliedern mitgestaltet wird.

Ein weiterer Zugewinn an innerer Unabhängigkeit zeigt sich auch in der Bildung der Senate. Mit der SHO waren alle Senate Dreier-Senate. Sie setzten sich immer aus dem Präsidenten (oder dessen ständigem Vertreter), dem sachbearbeitenden Mitglied und einem weiteren Mitglied zusammen. Der Präsident war somit in jedem Senat an den Entscheidungen beteiligt. Mit der Gesetzesänderung im Jahr 1986 wurde festgelegt, dass grundsätzlich Zweier-Senate gebildet werden. Diese bestehen aus der für das Prüfungsgebiet zuständigen Abteilungsleitung und einem weiteren Mitglied. Der Präsident kann zwar jederzeit dem Senat beitreten, muss dies aber nicht tun. Auch wenn die Entscheidungsfindung ohne den Präsidenten getroffen wird, erhält er vorab jede Senatsentscheidung zur Kenntnis, um dem Verfahren beitreten zu können.

Neben den Regelungen zur Mitgliederwahl und zur richterlichen Unabhängigkeit zeichnete sich somit in den Jahren ein Trend zur Stärkung des Kollegiums durch die Ausweitung des Kollegialitätsprinzips ab. Dies trug maßgeblich zur Stärkung der Kollegialverfassung bei und stärkte die innere Unabhängigkeit der Mitglieder.

### **8.3 Persönliche Unabhängigkeit**

Nachdem ein umfassender Überblick über die Änderungen bezüglich der äußeren und inneren Unabhängigkeit gegeben wurde, soll abschließend ein kurzer Blick auf die persönliche Unabhängigkeit geworfen werden. Hierbei geht es vor allem um Eigenschaften, die das einzelne Mitglied selbst ausmachen. Dazu gehören die persönlichen Voraussetzungen und

---

<sup>117</sup> GVBl. I 2007, S. 637.

die Vermeidung von Interessenskonflikten. Mit diesen Regeln soll gewährleistet werden, dass die einzelnen Mitglieder in der Lage sind, eigenständig und unbefangene Entscheidungen zu treffen.

Für den Bereich der persönlichen Voraussetzungen ließ sich ein Trend zur Diversifizierung feststellen. Dies liegt darin begründet, dass auch der Rechnungshof sich im Laufe der Zeit an die sich stets ändernde Umwelt anpassen musste. Grundsätzlich gilt mit der SHO seit 1949 unverändert, dass ein Mitglied das 35. Lebensjahr vollendet haben muss. Bei der Zusammensetzung der Mitglieder hat sich jedoch einiges verändert. Anfangs galt noch, dass mindestens 2/3 der Mitglieder die Befähigung zum Richteramt oder höheren Verwaltungsdienst besitzen sollten. Im Jahr 1970 wurde der höhere technische Verwaltungsdienst (z.B. Bauingenieurwesen) explizit in diese 2/3 Regel aufgenommen. Eine grundlegende Änderung erfuhren die Regelungen 1986. Von nun an müssen die Mitglieder allgemein eine Befähigung für eine Laufbahn im höheren Dienst erworben haben. Entweder Präsident oder Vizepräsident und nur noch 1/3 der weiteren Mitglieder müssen die Befähigung zum Richteramt haben. Dadurch sind 2/3 der Mitglieder deutlich freier in ihrem akademischen bzw. beruflichen Hintergrund. Darüber hinaus ist jetzt zudem im Gesetz empfohlen, dass eine angemessene Anzahl auch eine technische oder wirtschaftswissenschaftliche Vorbildung besitzen sollen. Mit dieser Änderung ist es für den Rechnungshof deutlich einfacher, sich interdisziplinär aufzustellen.

Bei den Interessenskonflikten wurden zunächst Verwandtschaftsverhältnisse berücksichtigt. Dies ist vor allen Dingen historisch zu erklären. Es sollte vermieden werden, dass ein Mitglied in Bereichen prüft, in denen eine Ehe, Verwandtschaft oder Verschwägerung zu einem Minister, dessen Vertreter oder auch einem Leiter bzw. Vorstandsmitglied einer sonstigen Gesellschaft, Unternehmung oder Einrichtung bestand. War dies der Fall, durfte ein Mitglied in diesem gesamten Bereich nicht tätig werden. Diese Regelungen galten mit der SHO seit 1949 und wurden auch 1970 nicht verändert. 1986 wurden diese Regeln etwas verallgemeinert. Sofern

Angelegenheiten entweder Angehörige nach § 20 Abs. 5 des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes oder das Mitglied selbst betreffen, darf es nicht tätig werden. Das Gesetz wurde daneben aber auch um eine grundsätzliche Formulierung erweitert:

*„Ein Mitglied des Rechnungshofs darf nicht tätig werden, wenn ein Grund vorliegt, der geeignet ist, Zweifel an seiner Unbefangenheit zu rechtfertigen. Ob diese Voraussetzung gegeben ist, entscheidet das Kollegium.“<sup>118</sup>*

Somit wird sichergestellt, dass sofern ein berechtigter Zweifel – unabhängig von Verwandtschaftsverhältnissen – an der Unbefangenheit eines Mitglieds besteht, das Prüfungshandeln unterbunden werden kann. Entscheidungsgremium ist hier ebenfalls das Kollegium.

Nahezu unverändert blieben die Regelungen zur Unvereinbarkeit von Nebentätigkeiten. So gab es im Laufe der Zeit nur einige formale Änderungen. In jedem Falle sind wissenschaftliche oder schriftstellerische Tätigkeiten genehmigungsfrei. Ebenso existiert die Möglichkeit, sich andere Tätigkeiten genehmigen zu lassen. Für den Präsidenten bzw. Vizepräsidenten ist hierzu jedoch die Erlaubnis des Präsidenten des Landtags notwendig.

## 8.4 Unabhängig... und jetzt?

In den letzten 75 Jahren hat sich im Bereich Unabhängigkeit des Rechnungshofs viel getan. An den Wahlverfahren von Präsident und Vizepräsident ist nun auch das Parlament beteiligt, während bei der Wahl der weiteren Mitglieder der Einfluss von außen abgenommen hat. Der Rechnungshof ist stärker an das Parlament herangerückt. Die richterliche Unabhängigkeit aller Mitglieder wurde verfassungsrechtlich geregelt. In den internen Prozessen ist nun das Kollegium stärker beteiligt. Die Regeln zu

---

<sup>118</sup> GVBl. I 1986, S.159.

Interessenskonflikten wurden verallgemeinert und die Voraussetzungen an die Qualifikation der Mitglieder wurden angepasst.

Unabhängigkeit ist jedoch kein Selbstzweck. Sie ist Teil der DNA des Rechnungshofs und Ausdruck des objektiven Selbstverständnisses; frei von Weisungen und Ansprüchen Dritter die Prüfungsverfahren nach den Maßstäben Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit auszurichten.

Der Verwaltung zeigt sich die Unabhängigkeit in den Prüfungen des Rechnungshofs. Sie zeigt sich dem Parlament durch die Bemerkungen als Grundlage zur Entlastung der Landesregierung. Und der Landesregierung zeigt sie sich durch Berichte, Stellungnahmen und Empfehlungen. Durch die Information der Öffentlichkeit zeigt sie sich auch hier.

Katja Driesen / Christian Müller / Dr. Ralf Sieg

## 9 Der Präsident – Primus inter Pares

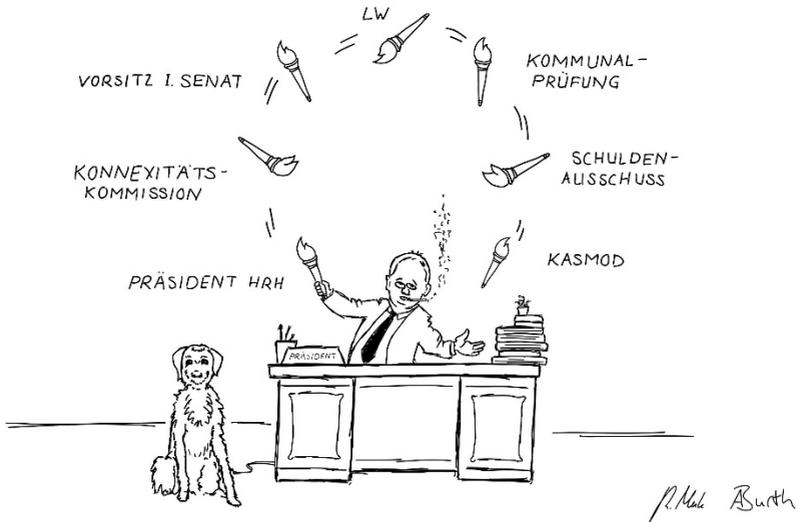
Innerhalb der originären Zuständigkeit des Hessischen Rechnungshofs – der externen Finanzkontrolle – ist der Präsident im Vergleich mit den übrigen Mitgliedern des Rechnungshofs ein gleichberechtigtes Mitglied innerhalb der Kollegialverfassung (Näheres hierzu auch im Kapitel „*Unabhängigkeit als Wesensmerkmal der Finanzkontrolle*“). Dieses unterscheidet sich vom Ressortprinzip, bei dem beispielsweise der Minister das Letztentscheidungsrecht hat. Von der Kollegialverfassung des Rechnungshofs sind jedoch die Bereiche zu trennen, bei denen der Präsident oder die Präsidentin die Verwaltung der Behörde führt. In diesem Zusammenhang obliegt ihm die Dienstherrenfähigkeit und Personalhoheit für die oberste Landesbehörde Hessischer Rechnungshof samt des ihm nachgeordneten Prüfungsamtes des Rechnungshofs. Gleiches gilt auch für seine alleinige Zuständigkeit im Sinne eines Ressortprinzips für die Bereiche Haushaltsführung, Dienstgebäude, innere Organisation und ähnliches. Für diese administrativen Tätigkeiten steht dem Präsidenten oder der Präsidentin eine eigene Abteilung (Präsidialabteilung) zur Verfügung.

Daneben gibt es noch zusätzliche Verpflichtungen, die der Gesetzgeber dem Präsidenten des Rechnungshofs als Person zugewiesen hat. Auch arbeitet der Rechnungshof beratend in Gremien der Landesregierung mit. Für diese Aufgaben gilt ebenfalls nicht das Kollegial-, sondern das Ressortprinzip. Das heißt, der Präsident entscheidet alleine. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um Tätigkeiten, die die Legislative einem unabhängigen, neutralen und kompetenten Sachwalter übertragen hat oder bei der die Landesregierung Wert auf einen Vertreter dieser Behörde legt. Diese Sonderaufgaben des Präsidenten werden nachfolgend vorgestellt:

- Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften
- Landesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung
- Vorsitzender des Landesschuldenausschusses

- Geschäftsführung der Konnexitätskommission
- Mitwirkung in der Arbeitsgruppe Verwaltungsvereinfachung

## PRÄSIDIALES MULTI-TASKING



### 9.1 Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften

Die Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (ÜPKK) ist eine eigenständige oberste Landesbehörde, die per Gesetz dem Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs übertragen wurde und organisatorisch an den Hessischen Rechnungshof angegliedert ist. Die ÜPKK prüft die kommunalen Körperschaften in Hessen, also Städte, Gemeinden, Landkreise, Zweckverbände und Behörden der kommunalen Mittelstufe (z.B. Rechnungsprüfungsämter). Dabei wählt die ÜPKK grundsätzlich einen verglei-

chenden Ansatz. Ziel ist es, die Kommunen kennzahlenbasiert und praxisorientiert im Sinne eines Best Practice-Vergleichs zu analysieren und Empfehlungen für die künftige Aufgabenwahrnehmung abzuleiten.

Die ÜPKK fasst ihre wesentlichen Prüfungsergebnisse einmal jährlich im sogenannten Kommunalbericht zusammen und legt diesen dem Landtag, der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden vor. Der Präsident des Rechnungshofs informiert hierüber die Medien und die Öffentlichkeit in einer Landespressekonferenz.

Zu diesem Bereich liegt in diesem Buch ein eigener Beitrag im Kapitel „*Die Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften: Prüfer, Berater und Partner der Kommunen*“ vor, auf den für weitere Informationen an dieser Stelle hingewiesen wird.

## 9.2 Landesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (LW)

Das Land hat im Jahr 2004 nach dem Vorbild auf Bundesebene den Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs, damals Herrn *Professor Dr. Eibelshäuser*, zum Landesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung bestellt. Hierzu wurden das *Gesetz über den Hessischen Rechnungshof* um den § 6a ergänzt und hierauf aufbauend Richtlinien für den Landesbeauftragten<sup>119</sup> erlassen. Seit Januar 2014 nimmt der aktuelle Präsident, Herr *Dr. Wallmann*, diese Funktion wahr.

Nach den Richtlinien für den Landesbeauftragten soll der LW durch Vorschläge, Gutachten oder Stellungnahmen auf eine wirtschaftliche Erfüllung der Landesaufgaben und eine dementsprechende Organisation der Landesverwaltung einschließlich ihrer Sondervermögen und Betriebe hinwirken. Der LW kann auf Anregung der Landesregierung, einzelner Landesminister, des Landtags bzw. seines Haushaltsausschusses oder aus

---

<sup>119</sup> Vgl. Richtlinien für die Tätigkeit des Landesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung in der Fassung vom 11.12.2015, StAnz. 2016, S. 149.

eigener Initiative beratend tätig werden. Bei organisatorischen oder sonstigen Maßnahmen von erheblicher finanzieller Tragweite unterrichten die Landesminister den LW rechtzeitig in geeigneter Weise, soweit nicht der Hessische Rechnungshof nach §§ 102 und 103 Landeshaushaltsordnung zu unterrichten ist. Das Spektrum der Beratungen der letzten Jahre reicht von Vorab-Analysen von Konzepten und Planungen, der Beurteilung von Finanzierungsvarianten, Wirtschaftlichkeitsanalysen über Prozessanalysen bis hin zur Evaluation von Organisationsmaßnahmen oder sale-and-rent-back-Transaktionen. Auch Informations- und Schulungsveranstaltungen für Behörden werden seitens des LW auf Nachfrage veranstaltet. Gegenstand der Beratung kann jede staatliche Organisation oder Aufgabe sein. Entsprechend reichen die Beratungsthemen von der Verwaltungsdigitalisierung über die Korruptionsprävention bis zum staatlichen Liegenschaftsmanagement.

Der LW kann an Kabinettsitzungen auf seine Anregung oder auf Anregung eines Landesministers mit Zustimmung des Ministerpräsidenten teilnehmen. In dieser Eigenschaft nimmt der Präsident des Rechnungshofs aktuell an den Sitzungen des Kabinettsausschusses Staatsmodernisierung und Digitalisierung (KASMOD) beratend teil.

Auf Bitte des Landes und im Einvernehmen mit einer oder mehreren Kommunen berät der LW die hessischen Kommunen seit 2015 mit dem Ziel der Haushaltskonsolidierung. Hierbei berücksichtigt der LW auch seine Prüfungserfahrungen aus der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften. Bis Mitte 2021 fanden mehr als 200 Beratungsgespräche in den Kommunen bzw. im Innenministerium statt.

### **9.3 Vorsitzender des Landesschuldenausschusses**

Aufnahme und Verwaltung der Schulden waren seit jeher im Fokus von Regierungen bzw. von Parlamenten. Dabei ging es um die Verwendung von Kreditmitteln in der Gegenwart, deren Tilgung und Zins erst in der Zukunft – in der Regel aus Steuermitteln – zu finanzieren waren bzw. sind.

Deshalb wurde bereits im Jahr 1820 in Preußen eine von anderen Behörden abgesonderte „*Hauptverwaltung der Staatsschulden*“ errichtet. Nachdem Preußen eine neue Verfassung erhalten hatte, wurde die Staatsschuldenverwaltung ab dem Jahr 1850 durch eine Staatsschulden-Kommission kontrolliert. Sie bestand aus drei Mitgliedern des Bundesrates, drei Mitgliedern des Reichstages und aus dem Präsidenten der Rechnungsbehörde. Die Nachfolge der damaligen „*Hauptverwaltung der Staatsschulden*“ auf Bundesebene ist nach dem *Gesetz zur Regelung des Schuldenwesens des Bundes* die „*Bundesrepublik Deutschland Finanzagentur GmbH*“, der auch die Kreditaufnahme für die Bundesverwaltung obliegt. Die Kontrolle ist inzwischen dem sogenannten Bundesfinanzierungsgremium übertragen. Diesem gehören durch Wahl 13 Mitglieder des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages an. Das Gremium wird vom Bundesministerium der Finanzen über alle Fragen des Schuldenwesens unterrichtet. Bei den Beratungen ist das Bundesministerium der Finanzen und der Bundesrechnungshof ständig vertreten.

Entsprechende Schuldenverwaltungen gibt es bei allen Bundesländern, die sich in Fragen der Organisation der Schuldenaufnahme an dem *Gesetz zur Regelung des Schuldenwesens des Bundes* (bzw. dessen Vorgängerregelungen) orientieren. Dabei hat Hessen nach dem Zweiten Weltkrieg mit dem *Gesetz über die Aufnahme und Verwaltung von Schulden des Landes Hessen* (Hessisches Landesschuldengesetz) vom 04.07.1949 (neugefasst am 27.06.2012) hinsichtlich der Kontrolle einen Sonderweg beschritten. Ausschlaggebend hierfür war, dass die Schuldenverwaltung in Hessen damals nicht als unabhängige Behörde, sondern als Verwaltung innerhalb der Aufsicht des Finanzministeriums unter Überwachung eines Landesschuldenausschusses organisiert wurde.

Im Kontext dieses Kapitels ist vor allem die Besetzung dieses Landesschuldenausschusses interessant, den es in dieser Form weder beim Bund noch bei den Ländern gibt. Nach § 7 des Hessischen Landesschuldengesetzes in der Fassung vom 27.06.2012 obliegt diesem Gremium die Überwachung der Schuldenaufnahme und -verwaltung. Er besteht aus

drei gewählten Mitgliedern des Landtags und der Präsidentin oder dem Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs (ordentliche Mitglieder). Den Vorsitz führt die Präsidentin oder der Präsident des Hessischen Rechnungshofs. Beschlüsse werden mit einfacher Mehrheit gefasst, bei Stimmgleichheit gibt die Stimme der Vorsitzenden oder des Vorsitzenden den Ausschlag. Mit beratender Stimme können die Fraktionen des Landtags, auf die kein Sitz im Landesschuldenausschuss entfallen ist, jeweils ein Mitglied entsenden.

Der Landesschuldenausschuss ist demnach kein parlamentarisches Gremium, wie beispielsweise die Ausschüsse des Hessischen Landtags. Zwar ist er mit Parlamentariern besetzt, allerdings entspricht deren Zahl nicht dem Proporz der Fraktionsstärke. Vor allem aber ist ihr Vorsitzender ein Nichtparlamentarier, dessen Stimme bei Stimmgleichheit zudem den Ausschlag gibt.

Ein weiteres Novum ist, dass in Hessen die Kontrolle nicht auf einem Bericht des Finanzministers (oder der Finanzagentur) aufsetzt. Für die jährliche Prüfung kann der Landesschuldenausschuss vom Finanzministerium Auskunft über die Schulden verlangen und selbstständig prüfen. Alternativ kann er seinen Vorsitzenden, den Präsidenten des Rechnungshofs, beauftragen, diese Prüfung vorzunehmen. Entsprechend der Gesetzesnorm kann der Vorsitzende hierzu Bedienstete des Hessischen Rechnungshofs hinzuziehen. Seit Bestehen des Hessischen Landesschuldengesetzes nutzt der Landesschuldenausschuss diese Option. Deren Vorteile liegen auf der Hand: Zum einen ist der Landesschuldenausschuss „*Herr des Verfahrens*“ über die Themen und zum anderen kann er sich Fachleuten des Rechnungshofs bedienen.

Der Vorsitzende legt seinen ausführlichen jährlichen Schuldenbericht den Ausschussmitgliedern vor. Neben den klassischen Themen wie Schuldenverwaltung und -aufnahme, Zinsen und Tilgungen beschreibt er auch neue Finanzierungsinstrumente, das vergangene wirtschaftliche Umfeld

der Kreditaufnahmen und gibt einen Ausblick auf die Erwartungen der Akteure des Finanzmarktes bzw. der wissenschaftlichen Institute. Diesen Schuldenbericht diskutiert der Ausschuss im Rahmen einer nichtöffentlichen Sitzung des Landesschuldenausschusses mit dem Finanzminister und seinen Fachleuten.

Durch den Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs als unabhängigen Vorsitzenden, die Wahl und Entsendung der übrigen Mitglieder – in der Regel die haushaltspolitischen Sprecher der Fraktionen – und der nichtöffentlichen Sitzung bietet der Ausschuss eine besondere Plattform. Hier können komplexe Fragen auf hohem Niveau außerhalb parteipolitischer Festlegungen offen diskutiert werden.

Nach der jährlichen Sitzung des Landesschuldenausschusses erstattet der Ausschuss einen eigenen Bericht an den Landtag, dem der Schuldenbericht seines Vorsitzenden als Anlage beigelegt ist. Das Plenum wird gebeten, den Bericht zur Kenntnis zu nehmen. In der Regel folgt dem das Parlament – mit oder ohne Diskussion. Gelegentlich wird der Bericht zuvor dem Haushaltsausschuss zur Beratung zugewiesen.

Da der Bericht des Ausschusses gemeinsam mit dem Schuldenbericht des Vorsitzenden als Landtagsdrucksache zur Verfügung stehen, werden sie damit auch öffentlich. Dadurch wird in jedem Jahr Transparenz über die Höhe der Schuldenaufnahme und -verwaltung hergestellt.

#### **9.4 Geschäftsführung der Konnexitätskommission**

Nach vorheriger Volksabstimmung wurde zum 18.10.2002 der Art. 137 der *Verfassung des Landes Hessen* geändert. Mit Absatz 6 wurde das Konnexitätsprinzip in die Verfassung aufgenommen. Verkürzt gesagt ist damit gemeint, dass mit den Gemeinden eine Regelung über die Kostenfolgen zu treffen ist, wenn sie durch Landesgesetz Aufgaben übertragen bekommen. Dies folgt dem geflügelten Motto: „*Wer bestellt, der bezahlt!*“

Vergleichbare Regelungen gibt es inzwischen in allen Landesverfassungen. Sie folgten einer Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen aus dem Jahre 1985. Dort wurde festgestellt: *„Da die Übertragung von Aufgaben auf die Kommunen ohne Erstattung der zusätzlichen Kosten zwangsläufig zu Lasten der Erfüllung von Selbstverwaltungsaufgaben geht, weil sie die finanziellen Mittel für diese mindert, kann sich infolge der Übertragung eine Aushöhlung der finanziellen Basis der Selbstverwaltung ergeben.“* Im Rahmen der Verfassungsänderung in Hessen wurde bestimmt, dass das Nähere durch ein Gesetz geregelt wird.

Ein solches wurde am 07.11.2002 vom Parlament unter dem Namen *„Gesetz zur Sicherstellung der Finanzausstattung von Gemeinden und Gemeindeverbänden“* verabschiedet. Gegründet wurde eine Kommission, die jährlich vor Beginn der Haushaltsberatungen dem Landtag einen Bericht über die Folgen der Aufgabenveränderungen bei Gemeinden erstatten soll. Diese Berichte sollen auf Grundlage vom Finanzministerium aufgearbeiteter Daten erstellt werden. Der Bericht entfällt, wenn zwischen dem Landtag oder der Landesregierung und den Kommunalen Spitzenverbänden Einvernehmen besteht.

Der Kommission gehören an

- die Präsidentin oder der Präsident des Rechnungshofs als vorsitzendes Mitglied,
- je ein von den hessischen Kommunalen Spitzenverbänden entsandtes Mitglied,
- drei von der Landesregierung entsandte Mitglieder, von denen eines dem Finanzministerium angehören muss sowie
- zwei weitere Mitglieder, die über besondere finanzwissenschaftliche Kenntnisse und Erfahrungen verfügen müssen.

Die Geschäftsführung der Konnexitätskommission liegt bei der Präsidentin bzw. dem Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs.

Das Gesetz zur Sicherstellung der Finanzausstattung von Gemeinden und Gemeindeverbänden konnte bislang die daran gestellten Erwartungen überwiegend nicht erfüllen. Das hat dazu geführt, dass es bis dato nur ganz wenige Anrufungen der Konnexitätskommission gegeben hat. Als ein Mangel wird gesehen, dass die Kommission ihrerseits nicht verbindlich festlegen kann, ob eine landesrechtliche Regelung überhaupt einen Konnexitätsfall auslöst. Nachteilig ist zudem, dass die Anrufung der Kommission die Frist für eine Grundrechtsklage nicht unterbrechen kann. Das kann dazu führen, dass parallel zur Anrufung der Kommission bereits eine Grundrechtsklage erhoben wird.

## 9.5 Arbeitsgruppe Verwaltungsvereinfachung

Die Hessische Landesregierung räumt dem Bürokratieabbau einen hohen Stellenwert ein und ist bestrebt, Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen durch Gesetze und Verordnungen so wenig wie möglich zu belasten. Allerdings dürfen Gesetzgeber und Verwaltung auch nicht in ihrer notwendigen Arbeit beeinträchtigt werden. In jedem Fall sollen die geltenden Regelungen für alle Anwender und Adressaten verständlich formuliert sein. Hierzu wurde bereits im Jahr 1991 die *Arbeitsgruppe Verwaltungsvereinfachung* (AVV) gegründet, zunächst mit einem etwas eingeschränkteren Arbeitsauftrag, seit 1999 aber als vollwertige Normprüfstelle des Landes.

Die AVV berät über ihr vorzulegende Vorschriften-Entwürfe der Ressorts und entwickelt Verbesserungsvorschläge mit dem Ziel der Reduzierung von Vorschriften und Standards. Ihre Prüffelder betreffen die Notwendigkeit, Zweckmäßigkeit, Kostenwirksamkeit, Verständlichkeit und Vollzugseignung der vorgelegten Normen. Darüber hinaus befasst sie sich mit befristeten Vorschriften und deren Evaluation. Ihr dritter Schwerpunkt ist die Prüfung der Wirksamkeit von Förderprogrammen.

Derzeit wird die AVV vom Staatssekretär des Finanzministeriums, Herrn *Dr. Martin J. Worms*, geleitet. Weitere Mitglieder sind aktuell je zwei Abteilungsleiter des Finanzministeriums und des Innenministeriums sowie

ein Abteilungsleiter des Wirtschaftsministeriums. Zudem gehört als jährlich rotierendes Mitglied eine Abteilungsleiterin bzw. ein Abteilungsleiter aus einem anderen Ressort dem Gremium an. Der Rechnungshof nimmt mit einer Vertreterin bzw. einem Vertreter beratend an den Sitzungen der AVV teil. Die in der Staatskanzlei angesiedelte Geschäftsstelle organisiert die Sitzungen, bereitet diese vor, dokumentiert die Ergebnisse und übernimmt die Kommunikation mit den Ressorts.

Dr. Ulrich Keilmann / Dr. Marc Gnädinger / Felix Volk

## 10 Die Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften: Prüfer, Berater und Partner der Kommunen

### 10.1 19. bis Ende des 20. Jahrhunderts

#### 10.1.1 Gemeindeprüfungen im Großherzogtum Hessen

Kommunale Selbstverwaltung und -verantwortung ist ein hohes Gut. Schon vor über 200 Jahren war in der hessischen Verfassungsurkunde von 1820 von ihr die Rede. Artikel 45 besagte:

*„Die Angelegenheiten der Gemeinden sollen durch Gesetz geordnet werden, welche als Grundlage die eigene, selbständige Verwaltung des Vermögens durch von der Gemeinde Gewählte, unter Aufsicht des Staates aussprechen wird. Die Grundbestimmungen dieses Gesetzes werden einen Bestandteil der Verfassung bilden.“<sup>120</sup>*

---

<sup>120</sup> Verfassungs-Urkunde des Großherzogtums Hessen vom 17.12.1820, Reg.-Bl. 1820, S. 353-554, Artikel 45.



Dorfschulze aus dem Odenwalde

Quelle: HStAD Bestand R 4 Nr. 22597

Ein Jahr später (1821) wurde Artikel 45 aufgegriffen und es trat eine auf dem Prinzip der Gemeindefreiheit beruhende Gemeindeordnung in Kraft. Indes gab es einen verfassungsmäßigen Vorbehalt der Oberaufsicht des Staates. Die dazu berufenen Staatsbehörden hatten nicht nur im allgemeinen die Legalität der Gemeindeverwaltung, sondern auch bei einzelnen Gemeindeangelegenheiten ein spezielles Mitwirkungsrecht (wie die Genehmigung wichtiger Verwaltungsakte).<sup>121</sup>

Die ebenfalls seit 1821 bestehende Rechnungskammer bekam im Jahre 1832 die Gemeindeprüfungen zugewiesen. Zwanzig Jahre später (1852)

---

<sup>121</sup> Vgl. Zeller, S. 867.

wurde die bestehende Rechnungskammer in eine Oberrechnungskammer umgewandelt. Ihr oblag im Großherzogtum die Rechnungskontrolle. Der Aufgabenumfang war groß: Der Revision und dem Abschluss durch die Oberrechnungskammer unterlagen im Jahr 1905 die Rechnungen von 150 staatlichen Fonds und 2.100 Gemeinden, Kirchen und Stiftungen.<sup>122</sup>

Inhaltlich war die Revision sowohl auf die rechnerische Richtigkeit der Gemeinderechnungen als auch auf die Befolgung der einschlägigen Gesetze und Vorschriften zu richten. Zum Zwecke der Durchführung der Revisionsstätigkeiten konnte sie von den Behörden alle erforderlichen Auskünfte, Aktenvorlagen etc. verlangen.<sup>123</sup>

### **10.1.2 Die Hessische Gemeinderechnungskammer als NS-Gemeindeprüfungsanstalt**

Am 31.03.1937 wurde die Oberrechnungskammer in Darmstadt aufgelöst. An ihre Stelle trat der Rechnungshof des Deutschen Reiches in Potsdam mit mehreren Außenstellen. Zum Zwecke der Gemeindeprüfungen wurde direkt zum 01.04.1937 die „*Hessische Gemeinderechnungskammer*“ installiert. Interessant ist, dass kein Parlament, sondern der Reichsstatthalter als „*Länderchef*“ das Gesetz zur Gemeinderechnungskammer beschlossen hat (siehe Abbildung).

---

<sup>122</sup> Vgl. VLGH 33. LT II 1905/08 Prot. 88 (04.03.1908), S. 2409.

<sup>123</sup> Vgl. Calker, S. 203.

<p style="text-align: center;"><b>Seitl</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Gesetz über die Hessische Gemeinderechnungskammer.</b></p> <p style="text-align: center;">Vom 13. April 1937.</p> <p>Der Reichsstatthalter in Hessen hat als Führer der Landesregierung das folgende Gesetz mit Zustimmung der Reichsregierung beschlossen, das hiermit im Namen des Reichs verkündet wird:</p> <p style="text-align: center;">Artikel 1.</p> <p>Es wird eine Landesbehörde mit der Benennung „Hessische Gemeinderechnungskammer“ errichtet.</p> <p style="text-align: center;">Artikel 2.</p> <p>Die Gemeinderechnungskammer übernimmt die Aufgaben der Oberrechnungskammer, soweit sie nicht von dem Rechnungshof des Deutschen Reichs oder von dem Hessischen Rechnungsamt ausgeübt werden.</p> <p style="text-align: center;">Artikel 3.</p> <p>Auf die Hessische Gemeinderechnungskammer finden die für die Oberrechnungskammer bezüglich des nichtstaatlichen Rechnungswesens maßgebenden Gesetzesvorschriften entsprechende Anwendung, soweit reichsrechtlich nichts anderes bestimmt ist. Das Gleiche gilt für die Verordnung, den Geschäftsgang bei der Oberrechnungskammer betreffend, vom 9. November 1881 mit Ausnahme des Abschnitts IV, und für die Instruktion für die Justizfakultät vom 16. November 1881 und den hierzu erlassenen Abänderungsbestimmungen, sowie die Bekanntmachung, die Gebühr für die Prüfung nichtstaatlicher Rechnungen durch die Oberrechnungskammer betreffend vom 12. 7. 1934 mit der Maßgabe, daß diese Vorschriften durch den Reichsstatthalter in Hessen — Landesregierung — geändert werden können.</p>	<p style="text-align: center;">Artikel 4.</p> <p>Die Beamten der Oberrechnungskammer gehen auf die Hessische Gemeinderechnungskammer über, soweit sie nicht von dem Rechnungshof des Deutschen Reichs oder anderen Stellen übernommen werden.</p> <p style="text-align: center;">Artikel 5.</p> <p>Dieses Gesetz tritt am 1. April 1937 in Kraft. Darmstadt, den 13. April 1937.</p> <p style="text-align: center;">Der Reichsstatthalter in Hessen Sprenger.</p>
---	---

Gesetz über die Hessische Gemeinderechnungskammer vom 13.04.1937

Quelle: Abbildung aus Reg.-Bl. 1937, S. 149

Mit Erlass vom 24.08.1944 wurde die Tätigkeit der Gemeinderechnungskammer stillgelegt.<sup>124</sup> Bei einem Luftangriff mit der Folge einer vollständigen Aktenvernichtung am 11.09.1944 war die in Darmstadt ansässige Dienststelle der Gemeinderechnungskammer zerstört worden. „Das Personal war nach dem Einmarsch der Amerikaner in den Ruhestand versetzt

---

<sup>124</sup> Vgl. HStAD, Abt. R 1 B, Nr. 22589.

*oder anderen Dienststellen zugewiesen worden. Die Auflösung wurde im Juni 1946 angeordnet.*<sup>125</sup>

### 10.1.3 Nachkriegszeit: Fehlen einer überörtlichen Prüfung der Kommunen

Unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg sah die Hessische Gemeindeordnung vom 21.12.1945<sup>126</sup> die Errichtung einer besonderen Anstalt des öffentlichen Rechts für die überörtliche Prüfung vor. Im Gegensatz zur örtlichen Rechnungsprüfung durch die Rechnungsprüfungsämter in den Kommunen ist eine solche indes lange nicht errichtet worden. Aus Sicht des Hessischen Rechnungshofs konnte die *„örtliche Prüfung als ausreichende Gewähr für eine einwandfreie Haushalts- und Wirtschaftsführung nicht angesehen werden, weil die damit betrauten Rechnungsprüfungsämter nicht unabhängig, sondern Bestandteil der Gemeindeverwaltungen sind, deren Rechnungen sie zu prüfen haben.*<sup>127</sup>

In den Bemerkungen 1960 hat der Rechnungshof das Problem des Fehlens einer unabhängigen, überörtlichen Rechnungsprüfung abermals aufgeworfen: *„Da seit 17 Jahren eine überörtliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der (Kommunen) (...) nicht mehr stattgefunden hat, hat der Rechnungshof Ende Oktober 1961 durch Schreiben an den Minister der Finanzen das Fehlen der (...) gesetzlich zu regelnden überörtlichen Prüfung erneut zur Sprache gebracht. (...) Der Finanzminister hat Anfang November 1961 den Innenminister um eine baldige Stellungnahme zu dem Schreiben des Rechnungshofs gebeten. Dieser hat seitdem von einem Fortgang der Angelegenheit nichts mehr erfahren.“*<sup>128</sup>

---

<sup>125</sup> Bergsträsser, S. 92.

<sup>126</sup> GVBl. I 1946, S. 1.

<sup>127</sup> Rechnungshof des Landes Hessen, Denkschrift über die hauptsächlichsten Ergebnisse der Prüfung der Rechnungen des Landes Hessen für das Rechnungsjahr 1952, A Tz. 8.

<sup>128</sup> Rechnungshof des Landes Hessen (1962), Bemerkungen zur Haushaltsrechnung des Landes Hessen für das Rechnungsjahr 1960, Drs. 5/5, A Tz. 5.

Überlegungen zur Errichtung einer überörtlichen Prüfungseinrichtung kamen – soweit ersichtlich – erst im Jahr 1974 wieder auf die Agenda. Ausweislich einer „Koalitionsvereinbarung aus jener Zeit (waren) die Voraussetzungen für eine überörtliche Prüfung durch den Landesrechnungshof oder eine andere Prüfungseinrichtung zu schaffen (...).“<sup>129</sup> Die bis dato ausbleibende Umsetzung des ausdrücklichen Gesetzgebefehls war politisch präsent. Hervorzuheben ist, dass in den 70er und 80er Jahren mehrere Gesetzentwürfe mit dem Gegenstand der überörtlichen Prüfung aus der jeweiligen Landtagsopposition stammten. Die Bemühungen verliefen im Sande: Erst nach der „Wende“ wurde das Thema in 1992 erneut von der Landtagsopposition angestoßen. Nach einem fast zweijährigen Beratungsverfahren u.a. unter Einbezug der Kommunalen Spitzenverbände wurde die „höchst fragwürdige Sonderstellung Hessens, keine überörtliche Prüfung eingerichtet zu haben“<sup>130</sup> revidiert.

#### 10.1.4 Errichtung der ÜPKK beim Hessischen Rechnungshof

Diese Prüfungslücke zwischen der existierenden örtlichen Rechnungsprüfung als eine Art „Selbstprüfung“ und einer unabhängigen überörtlichen Rechnungsprüfung als „Fremdprüfung“ wurde in der Amtszeit des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs Müller geschlossen. Professor Udo Müller, geboren am 23.10.1943 wurde am 01.08.1989 zum Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs ernannt. Durch seine vorangegangenen Tätigkeiten als Bürgermeister von Bruchköbel und hauptamtlicher Stadtrat in Frankfurt am Main hatte er einen starken kommunalen Bezug.

Durch das am 01.01.1994 in Kraft getretene Gesetz zur Regelung der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen

---

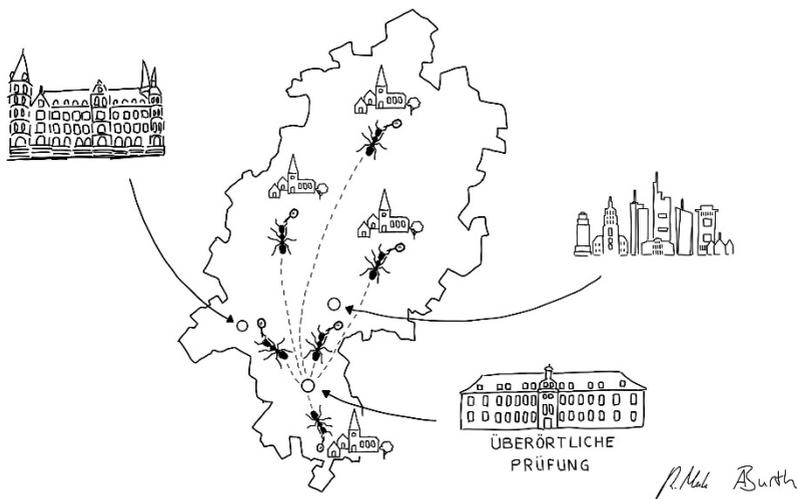
<sup>129</sup> Stöhr (2021), S. 653.

<sup>130</sup> Ebenda, S. 655.

(ÜPKKG<sup>131</sup>) wurde die Zuständigkeit der überörtlichen Prüfung dem Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs übertragen.

Präsident *Udo Müller* war bis zu seinem Tode am 09.01.2001 Präsident des Hessischen Rechnungshofs und damit sieben Jahre für die Überörtliche Prüfung verantwortlich. Neben dem Aufbau einer überörtlichen Finanzkontrolle der hessischen Kommunen zeichnete er sich als „*Kritiker der Finanzpraktiken in öffentlichen Verwaltungen (und) Bekämpfer von Korruption und öffentlicher Misswirtschaft im Lande*“<sup>132</sup> aus.

## KOMMUNEN UNTER DER LUPE



---

<sup>131</sup> GVBl. I 1993, S. 708.

<sup>132</sup> o.V.

## 10.2 Tätigkeitsfelder und Selbstverständnis der Überörtlichen Prüfung

### 10.2.1 Neutralität, Rechtsstellung und Output

Seit über einem Vierteljahrhundert besteht die ÜPKK. Durch die Ansiedlung direkt beim Präsidenten als Ein-Mann-Behörde unterliegt sie nicht dem Kollegialsystem des Rechnungshofs. Die unabhängige Sichtweise auf die Kommunalfinanzen gepaart mit fachlicher Qualität macht die Überzeugungskraft und Glaubwürdigkeit der ÜPKK aus.<sup>133</sup> Mit ihren Empfehlungen und Beratungsansätzen unterstützt sie kommunale Entscheidungsträger, ohne Rechts- oder Fachaufsicht zu sein.<sup>134</sup>

Die ÜPKK hat sich seit ihrem Bestehen zu „*einem wichtigen Akteur für generationengerechte Kommunalfinanzen entwickelt*.“<sup>135</sup> Die Arbeitsleistung von 1994 bis heute ist beachtlich: Bislang wurden einschließlich des Jahres 2021 zusammengenommen 238 Vergleichende Prüfungen angestoßen. In diese Prüfungen sind weit über 3.000 Körperschaften integriert. Anhand der geprüften Risiken und den Körperschaften aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenzialen wird die Bedeutung der ÜPKK noch deutlicher. Allein in den Kommunalberichten von 2014 bis 2020 wurde bei insgesamt 652 geprüften Körperschaften ein Prüfvolumen von 33,7 Mrd. Euro durchleuchtet. Und es wurden dabei bei den Geprüften Ergebnisverbesserungspotenziale von 956,9 Mio. Euro aufgezeigt.<sup>136</sup>

---

<sup>133</sup> Vgl. Keilmann/Nickel/Gnädinger, S. 232.

<sup>134</sup> Vgl. Keilmann/Volk, S. 62.

<sup>135</sup> Keilmann/Nickel/Gnädinger, S. 232.

<sup>136</sup> In Aktualisierung und Erweiterung von Keilmann/Nickel/Gnädinger, S. 232. Ohne die Berücksichtigung des Zweiunddreißigsten Zusammenfassenden Bericht „Nachschau Betätigung bei Sparkassen“ aus 2019, Drs. 20/318.

## 10.2.2 Prüfung und Beratung

Seit dem Jahr 2019 untergliedert sich die Abteilung in zwei Referate: Ein Prüfungsreferat sowie ein Grundsatz- und Beratungsreferat (siehe Abbildung).



Zwei-Referate-Lösung

Das Prüfungsreferat prüft grundsätzlich auf vergleichenden Grundlagen. In einer Vergleichenden Prüfung werden regelmäßig etwa 15 bis 20 Körperschaften nach den Prüfungsmaßstäben Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit untersucht. Nach Abschluss des sog. „*kontradiktorischen Verfahrens*“ erhält jede geprüfte Körperschaft einen individuellen Schlussbericht. Alle zentralen Ergebnisse von allgemeiner Bedeutung fasst die Überörtliche Prüfung einmal jährlich im Kommunalbericht zusammen. Die nachfolgende Abbildung zeigt diese und weitere Prüfungsgrundsätze.



#### Prüfungsgrundsätze

In der Praxis ergeben sich zwei verschiedene Prüfungsformen: Haushaltsstrukturprüfungen und Fachprüfungen. In den klassischen Haushaltsstrukturprüfungen wird die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung der kommunalen Körperschaften beleuchtet. Fachprüfungen hingegen beziehen sich auf ausgewählte kommunale Aufgabenbereiche.<sup>137</sup> Durch die Beauftragung von Wirtschaftsprüfern und anderen geeigneten Dritten

---

<sup>137</sup> Vgl. Stöhr (2014), S. 278.

kann das hierfür benötigte spezielle Fachwissen „*eingekauft*“ werden. Insbesondere bei Fachprüfungen führt dies tendenziell zu höherer Akzeptanz bei den geprüften Körperschaften.

Alle prüfungsübergreifenden Themen von grundsätzlicher Bedeutung für die Kommunalfinanzen bearbeitet das Grundsatz- und Beratungsreferat mit eigenem Personal. Das betrifft Kommunalfinanzanalysen, etwa für den allgemeinen Teil der Kommunalberichte genauso wie Projekte zur Haushaltskonsolidierung, Verbuchungsfragen, der Bereitstellung offener Daten usw. Daneben ist in diesem Referat die Kommunal-Beratung des Landesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit organisatorisch angesiedelt, die die Kommunen in allen denkbaren Kommunalfinanzthemen unterstützt. Die originäre Prüfung und die Beratung sind personell strikt voneinander getrennt.<sup>138</sup>

### 10.2.3 Leitprinzip der Generationengerechtigkeit

Für die ÜPKK sind dauerhaft ausgeglichene Kommunalhaushalte kein Selbstzweck. Sie sind vielmehr Ausdruck der in der Hessischen Gemeindeordnung verankerten Verpflichtung zur stetigen Aufgabenerfüllung (etwa § 19 Abs. 1 HGO<sup>139</sup>). Kommunen können ihren Verpflichtungen auf Dauer nur nachkommen, wenn ihre Erträge ausreichen, um die für die Aufgaben notwendigen Aufwendungen auch in Zukunft tätigen zu können.<sup>140</sup> Das setzt sowohl eine bedarfsgerechte Finanzausstattung seitens des Landes als auch Haushaltsdisziplin der Kommunen voraus.

---

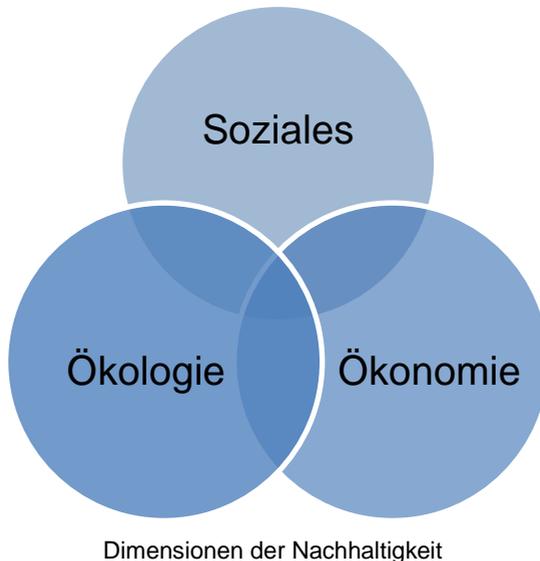
<sup>138</sup> Vgl. Wallmann/Heck, S. 302.

<sup>139</sup> Hessische Gemeindeordnung (HGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 07.03.2005, letzte berücksichtigte Änderung: Gesetz vom 11.12.2020 (GVBl. I 2020, S. 915):  
§ 19 Öffentliche Einrichtungen, Anschluss- und Benutzungszwang  
(1) Die Gemeinde hat die Aufgabe, in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für ihre Einwohner erforderlichen wirtschaftlichen, sozialen, sportlichen und kulturellen öffentlichen Einrichtungen bereitzustellen.

<sup>140</sup> Vgl. Schwarting, Rn. 2 f.

Zentrales Element eines ausgeglichenen Haushalts ist der Ausgleich des (Ordentlichen) Ergebnisses. Das gilt als finanzwissenschaftliche Faustformel für Generationengerechtigkeit: Jede Generation soll die von ihr verbrauchten Ressourcen (Aufwendungen) selbst erwirtschaften (Erträge). Dauerhafte Defizite, mithin Abstriche bei der finanziellen Leistungsfähigkeit, würden ansonsten die Handlungs- und Entscheidungsfreiheiten nachfolgender Generationen einschränken. Unausgeglichene Haushalte schränken Selbstverwaltungsmöglichkeiten und kommunalpolitische Prioritätensetzung ein, beispielsweise auf dem Feld freiwilliger Leistungen.

Der mittlerweile in Gesellschaft, Politik, Medien und Wissenschaft immer öfter gebräuchliche Begriff der Nachhaltigkeit baut auf den Gedanken der Generationengerechtigkeit auf. Eine Legaldefinition gibt es nicht. Gängige Nachhaltigkeitsdefinitionen fokussieren die drei Dimensionen Ökonomie, Ökologie und Soziales (siehe Abbildung).



Mit einem deutlichen Votum in der Volksabstimmung am 28.10.2018 wurde die Bedeutung der Nachhaltigkeit in Hessen durch die Aufnahme als Staatsziel in die Landesverfassung aufgewertet. Die Kommunen sind diesem Staatsziel (Artikel 26c Hessische Verfassung: „*Der Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände berücksichtigen bei ihrem Handeln das Prinzip der Nachhaltigkeit, um die Interessen künftiger Generationen zu wahren.*“) verpflichtet.<sup>141</sup> Ohne regelmäßigen Haushaltsausgleich müssen langfristig alle kommunalen Projekte auf den Feldern Soziales und Ökologie mangels finanziellem Fundament scheitern.

Unverändertem Anliegen der Überörtlichen Prüfung bleibt es deshalb, den Kommunen Handlungsoptionen und Konsolidierungsansätze aufzuzeigen. So wird ein Teil dazu beigetragen, dass die Kommunalfinanzen gesund bleiben und die Kommunen ihre Aufgaben stetig erfüllen können. „*In den Prüfungen werden kommunale Problembereiche identifiziert und in der Praxis erprobte Lösungen aufgezeigt.*“<sup>142</sup> Das stärkt die kommunale Selbstverwaltung.

### 10.3 Fazit

Über die Jahre hat sich die ÜPKK zu einer länderübergreifend anerkannten Institution auf dem Feld der Kommunalfinanzen entwickelt. Insgesamt geben die Vergleichenden Prüfungen Informationen über Erfolgsfaktoren kommunalen Handelns. Sie decken gleichsam Schwachstellen auf.

Aus diesem Grund sind die allgemeinen Empfehlungen nicht nur an die geprüften kommunalen Körperschaften gerichtet, sondern können für alle Kommunen hilfreich sein. Es gilt der Grundsatz Hilfe zur Selbsthilfe. Nicht zuletzt empfiehlt die ÜPKK seit Jahren, konsequent die Substanz der notwendigen kommunalen Einrichtungen zu erhalten.

---

<sup>141</sup> Vgl. Gnädinger/Volk, S. 81.

<sup>142</sup> Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs, Kommunalbericht 2020, Drs. 20/3456, S. III (Vorwort).

Die Überörtliche Prüfung ist unabhängiger Prüfer und – mehr denn je – Berater und Partner der kommunalen Familie.

## Literaturverzeichnis

- Bergsträsser, Ludwig: Befreiung, Besatzung, Neubeginn: Tagebuch des Darmstädter Regierungspräsidenten 1945–1948, herausgegeben von Walter Mühlhausen, München 1987.
- von Calker, Wilhelm: Das Staatsrecht des Großherzogtums Hessen, Tübingen 1913.
- Gnädinger, Marc/Volk, Felix: Statistische Bedeutung des Umweltschutzes für die Kommunalfinanzen, in: Verwaltungsrundschau, 67. Jahrgang 2021, S. 81–86.
- Keilmann, Ulrich/Nickel, Stefan/Gnädinger, Marc: 25 Jahre Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen, in: Verwaltungsrundschau, 65. Jahrgang 2019, S. 230–232.
- Keilmann, Ulrich/Volk, Felix: Vergleichende überörtliche Prüfungen in Hessen, in: Hill, Hermann/Mühlenkamp, Holger (Hrsg.): Neue Wege in der Finanzkontrolle, Schriftenreihe der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer 237 (2019), Berlin 2019, S. 49–62.
- o.V.: Todestag Udo Müller, in: Hessischer Bildungsserver, Internet: [https://djaco.bildung.hessen.de/termine/gedenktag/januar/hist\\_01-09-2001\\_2667.html](https://djaco.bildung.hessen.de/termine/gedenktag/januar/hist_01-09-2001_2667.html), Abfrage 10.06.2021.
- Schwarting, Gunnar: Haushaltskonsolidierung in Kommunen – Leitfaden für Rat und Verwaltung, 2. Auflage, Berlin 2006.
- Stöhr, Andreas (2014): Seit 20 Jahren kurz und gut: das ÜPKKG, in: Hessische Städte- und Gemeinde-Zeitung, 42. Jahrgang 2014, S. 274–282.
- Stöhr, Andreas (2021): Kommentierung zu § 132 HGO, in: Rauber, David et al. (Hrsg.): Hessische Gemeindeordnung, 4. Auflage, Wiesbaden 2021.
- Wallmann, Walter/Heck, Stefan: Fünf Jahre landesseitige Kommunalberatung in Hessen, in: Junkerheinrich, Martin et al. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2020 – Finanzföderalismus im ersten Jahr der Pandemie-Krise, Berlin 2020, S. 297–312.
- Zeller, Wilhelm: Das Budgetwesen der Gemeinden im Großherzogtum Hessen, in: Finanz-Archiv, 11. Jahrgang 1894, S. 449–485.

Jörg Balk / Matthias Eckes

## 11 Bemerkungen als Grundlage zur Entlastung durch das Parlament

*Wenn man sich eine große Zeit seines Lebens mit gewissen Gegenständen abgegeben hat, so wünscht man sich und anderen doch auch zuletzt Rechenschaft abzulegen, sich die Resultate klarzumachen und sie mitzuteilen.*  
(Goethe – Brief an Karl Jacobi vom 16.08.1799)

### 11.1 Begriff „Bemerkungen“

Der Jahresbericht des Hessischen Rechnungshofs trägt die Bezeichnung „*Bemerkungen*“. Es liegt durchaus die Frage nahe: Warum führt ein Bericht, der als Grundlage zur Entlastung der Landesregierung durch den Landtag dient, die Bezeichnung „*Bemerkungen*“?

Schon die zugrundeliegende Verbform des „*bemerken*“ lässt erkennen, dass hierbei das Ergebnis eines Wahrnehmens und Beobachtens gemeint sein muss.<sup>143</sup> Die Begründung liefert ein Blick auf die historischen Wurzeln der Finanzkontrolle. So wird bereits in Kapitel „*Geschichte von der Entstehung der Rechnungskammer über ihre Errichtung 1821 bis zu ihrer Auflösung 1937*“ dieses Jubiläumsbands auf die Aufgabenbeschreibung einer der Vorläuferbehörden des Rechnungshofs im Jahre 1803 hingewiesen. Danach zählte es zu den Aufgaben der Oberrechnungsjustifikatur, die von den Rentkammern eingereichten Rechnungsabschlüsse „*nochmals zu*

---

<sup>143</sup> Romers, S. 218 mit Bezugnahme auf: Jacob Grimm/Wilhelm Grimm, Wörterbuch der Deutschen Sprache, Bd. 1, Leipzig 1854, S. 1460.

*prüfen, und die Rechnung, mit den nöthigen Bemerkungen (...) zum wirklichen Abschlusse zurückzusenden.*<sup>144</sup> In welchem Zusammenhang beispielsweise der in der Neuen Rechnungsordnung zur Verbesserung des Kameral- und Rechnungswesens von 1782<sup>145</sup> verwendete Begriff der „*Notamen*“ zum Begriff der „*Bemerkung*“ steht, bedarf noch weiterer Untersuchungen.

In der preußischen Verfassung von 1850 findet sich der Begriff „*Bemerkungen*“ ebenfalls. Er stütze sich dort auf eine ältere Regelung aus der Verfassung des neu gegründeten Königreichs Belgien, die dabei von „*observations*“ (Beobachtungen) des Rechnungshofs sprach, die mit der Staatsrechnung dem Parlament vorzulegen seien.<sup>146</sup>

Letztlich lässt sich feststellen: Der Begriff „*Bemerkungen*“ leitet sich aus der Aufgabe ab, die der externen Prüfungsbehörde zugewiesen wurde. Sie sollte in einem Bericht das beschreiben, was sie beobachtet, wahrgenommen und festgestellt hat. Auch wenn sich im Laufe der Zeit die Aufgaben der Finanzkontrolle verändert haben, wurde an der historisierenden Bezeichnung festgehalten.<sup>147</sup>

## 11.2 Zweck der Bemerkungen

Artikel 144 Satz 2 der Hessischen Verfassung gibt vor: *„Die allgemeine Rechnung über den Haushalt jedes Jahres und eine Übersicht der Staatsschulden werden mit den Bemerkungen des Rechnungshofs und der Stel-*

---

<sup>144</sup> HStAD, Abt. R 1 A, Nr. 20/117.

<sup>145</sup> HStAD, Abt. R 1 A, Nr. 11/278.

<sup>146</sup> Vgl. Romers, S. 218.

<sup>147</sup> Zinn/Stein/v. Zezschwitz, Art. 144, Nr. 4a), weist darauf hin, dass die Prüfberichte als „Bemerkungen des Rechnungshofes“ bezeichnet werden, während § 46 Abs. HGGrG weniger historisierend vom jährlichen Bericht für die gesetzgebenden Körperschaften spricht.

*lungnahme der Landesregierung zu deren Entlastung dem Landtage vorgelegt.“ § 97 Landeshaushaltsordnung (LHO) ergänzt dies indem er Zweck und Inhalt der Bemerkungen konkretisiert.*

Dass den Bemerkungen des Hessischen Rechnungshofs eine Entlastungswirkung zukommt, leitet sich damit schon aus der Verfassung ab. Die Bemerkungen bilden sozusagen eine Grundlage für die Entlastung der Landesregierung durch den Landtag. Sie dienen somit auch dazu, das Parlament zu beraten und darin zu unterstützen, die Exekutive zu kontrollieren. Sie sollen die wichtigsten Feststellungen und Erkenntnisse beinhalten, die der Rechnungshof bei Prüfung der Rechnung sowie der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung gewonnen hat.<sup>148</sup> Über die Aufstellung und auch den Inhalt der Bemerkungen entscheidet dabei das Kollegium, das sich aus den Mitgliedern des Rechnungshofs zusammensetzt.

Interessant ist, dass der Hessische Rechnungshof bis zum Jahre 1986 den Jahresbericht dem Landtag nicht unmittelbar vorlegen durfte.<sup>149</sup> Erst im Zusammenhang mit dem vom Landtag beschlossenen Gesetz über den Hessischen Rechnungshof vom 18.06.1986<sup>150</sup> wurde § 97 Abs. 1 LHO entsprechend geändert. Die Vorschrift regelte von da an, dass der Rechnungshof seine Bemerkungen zeitgleich dem Landtag und der Landesregierung zuleitet.

In den Ausführungen des Präsidenten des Bundesrechnungshofs, *Dr. Heinz Günter Zavelberg*, anlässlich der Verabschiedung des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs, *Otto Rudolf Pulch*, im Juni 1986 hob dieser die Bedeutung der Gesetzesänderung hervor. Er wies darauf hin, dass diese Änderung in entscheidender Weise der Überzeugungskraft von Präsident *Pulch* zu verdanken sei. Hessen habe bei der Modernisierung der

---

<sup>148</sup> Vgl. Sievers, Rn. 17.

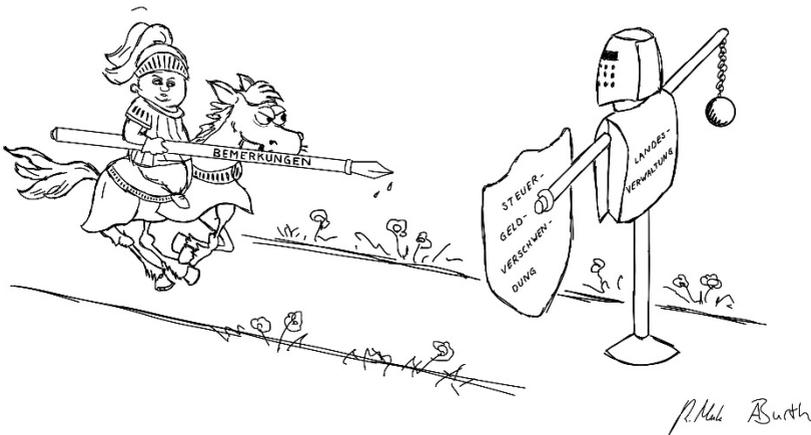
<sup>149</sup> Vgl. Zinn/Stein/v. Zezschwitz, Art. 144 Rn. 4.

<sup>150</sup> GVBl. I 1986, S. 160.

Finanzkontrolle Anschluss an den Bund und die anderen Länder gefunden. Nunmehr könne der Rechnungshof ohne Umweg über die Regierung unmittelbar dem Parlament berichten.<sup>151</sup> Zugleich stellte er fest: „Das Parlament und die Öffentlichkeit haben Anspruch, über die Verwendung der der öffentlichen Hand anvertrauten Mittel nicht nur auf dem Umweg über die Regierung, sondern unmittelbar durch das nach der Verfassung mit der Finanzkontrolle beauftragte Organ unterrichtet zu werden.“<sup>152</sup>

Dem ist uneingeschränkt zuzustimmen: Die Bemerkungen können ihren Zweck dann am besten entfalten, wenn sie als Bestandteil eines transparenten Entlastungsverfahrens ausgestaltet sind. Hierzu gehört auch, dass der Rechnungshof das Parlament und die Öffentlichkeit unmittelbar mit den Bemerkungen über seine wesentlichen Feststellungen und Empfehlungen unterrichten kann.

## DIE MACHT DER FEDER



---

<sup>151</sup> Die Möglichkeit unmittelbar dem Bundestag und Bundesrat zu berichten, erhielt der Bundesrechnungshof durch die Haushaltsreform des Jahres 1969.

<sup>152</sup> Redemanuskript vom 30.06.1986, S. 3.

### 11.3 Aufbau der Bemerkungen unter verschiedenen Präsidenten

Während die entlastungsrelevanten Inhalte der Bemerkungen durch § 97 LHO vorgegeben sind, besteht in Fragen des Aufbaus – sprich der Darstellung der Ergebnisse – eine weitgehende Dispositionsfreiheit für den Rechnungshof.

So gliedern sich beispielsweise die Bemerkungen 1988 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung 1986<sup>153</sup>, d.h. die letzten Bemerkungen unter Präsident *Dr. Wolfgang Maaß*, in einen Allgemeinen Teil (14 Überschriften, 31 Seiten), in Bemerkungen zu sogenannten Querschnittsprüfungen sowie in Bemerkungen zu den Einzelplänen.

Erstmals in den Bemerkungen 1986 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung 1984<sup>154</sup> wurde im Abschnitt „*Zusammenfassende Darstellung von Einzelergebnissen der Haushaltsrechnung 1983*“ der Haushalt analytisch untersucht (z.B. anhand eines Ländervergleichs) und die Haushaltsslage durch den Rechnungshof gewürdigt. Diese Form der Berichterstattung war neuartig und eine Idee von Präsident *Dr. Wolfgang Maaß*, die bald von den anderen Rechnungshöfen übernommen wurde.

In den Bemerkungen 2000<sup>155</sup>, den letzten unter Präsident *Professor Udo Müller*, war der Allgemeine Teil mit 59 Seiten schon fast doppelt so umfangreich und wurde ergänzt um die Kapitel Bemerkungen zum Gesamthaushalt sowie den Bemerkungen zu den Einzelplänen.

---

<sup>153</sup> Vgl. Bemerkungen 1986 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung mit Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung 1984, Drs. 12/30 vom 22.04.1987.

<sup>154</sup> Vgl. Bemerkungen 1988 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung mit Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung 1986, Drs. 12/3790 vom 16.12.1988.

<sup>155</sup> Bemerkungen 2000 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen (Haushaltsrechnung 1999) vom 19.12.2000.

In der Präsidentschaft von *Professor Dr. Manfred Eibelshäuser* – so beispielsweise in den Bemerkungen 2012<sup>156</sup> – wurde neben dem Allgemeinen Teil auch in zwei getrennten Teilen zwischen den mit den geprüften Stellen streitigen Bemerkungen zu den Einzelplänen und den unstreitigen Ergebnissen der Prüfungs- und Beratungstätigkeit unterschieden. Erstmals wurde auch von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, in den Bemerkungsband ein eigenständiges Kapitel aufzunehmen, dessen Inhalt nicht in § 97 LHO genannt wird. Bei diesem Kapitel handelte es sich um die als Teil IV bezeichneten Berichte und Stellungnahmen an Landtag und Landesregierung. Der Hessische Rechnungshof hat hier die Bemerkungen, genauer gesagt den Bemerkungsband, dazu genutzt, in einem von den entlastungsrelevanten Teilen getrennten Kapitel über Tätigkeiten zu berichten, die einen nicht unerheblichen Bestandteil seiner Arbeit ausmachen, aber zugleich über die Prüfungstätigkeit hinausgehen.

Unter dem derzeitigen Präsidenten *Dr. Walter Wallmann* wurden Fragen des Aufbaus der Bemerkungen intensiv im Kollegium diskutiert. Ziel war es, einen Aufbau zu wählen, der zunächst bei den entlastungsrelevanten Bestandteilen ein Höchstmaß an Informationen bietet und in abgetrennten Kapiteln zugleich über sonstige aus Sicht des Rechnungshofs relevante Themenbereiche berichtet. Ein Ergebnis ist, dass nunmehr auch in einem neuen Teil IV über die Ergebnisse von Prüfungen aus vergangenen Jahren berichtet wird. Der Rechnungshof nutzt hier die Möglichkeit, aufzudecken, ob die zugesagten Maßnahmen aus seinen Empfehlungen durch die Verwaltung umgesetzt werden. Mit anderen Worten: Dass er sozusagen „*die Sache weiter verfolgt*“.

## 11.4 Weiterentwicklung der Bemerkungen

Die Bemerkungen werden jedes Jahr in einem aufwendigen Verfahren vorbereitet und erstellt. Zahlreiche Maßnahmen sollen gewährleisten,

---

<sup>156</sup> Vgl. Bemerkungen 2012 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen, Drs. 18/7104 vom 28.05.2013.

dass die Beiträge von hoher Qualität sind und die Adressaten zeitnahe und aktuelle Informationen erhalten. Das Verfahren zur Erstellung der Bemerkungen wird dabei stetig verfeinert und weiterentwickelt:

#### 11.4.1 Aktualität

Die parlamentarische Kontrolle ist umso wirkungsvoller, je weniger sie sich zeitlich von dem Jahr entfernt, für das Rechnung gelegt wird.<sup>157</sup> Dem Faktor „Zeit“ kommt bei der Vorlage der Bemerkungen daher eine besondere Bedeutung zu. Klagen über einen allzu großen zeitlichen Abstand zwischen den Bemerkungen, dem Jahr der Rechnung, auf die sie sich beziehen, und dem Zeitpunkt ihrer Beratung im Parlament haben eine lange Tradition.<sup>158</sup> Der Hessische Rechnungshof hat sich insbesondere in den vergangenen Jahren intensiv bemüht, den zeitlichen Abstand zwischen Rechnungslegung, Rechnungsprüfung und Berichterstattung in den Bemerkungen zu verkürzen.

Im Jahr 2017 ist es ihm gemeinsam mit dem Finanzministerium gelungen, den Prozess der Rechnungslegung und -prüfung entscheidend zu beschleunigen. Erstmals enthielten die Bemerkungen 2016 die Prüfung von zwei Haushaltsjahren – 2015 und 2016. Das Parlament verfügte damit noch vor Abschluss der Haushaltsberatungen 2017 über geprüfte Zahlen des Vorjahres. Präsident *Dr. Walter Wallmann* betonte in seiner Pressekonferenz zu den Bemerkungen 2016, dass Transparenz über den Landeshaushalt für Parlament und Öffentlichkeit nicht nur relevante, sondern auch aktuelle Daten erfordere. *„Durch die Beschleunigung liegen den Abgeordneten und der Öffentlichkeit geprüfte und kommentierte Daten über den Haushalt des vergangenen Jahres vor – und zwar noch während der laufenden Haushaltsberatungen für 2018 und 2019.“*<sup>159</sup>

---

<sup>157</sup> Vgl. Piduch, S. 229.

<sup>158</sup> Vgl. Romers, S. 237.

<sup>159</sup> Hessischer Rechnungshof, S. 1.

Der Rechnungshof wird seine Anstrengungen fortsetzen, möglichst zeitnah an Parlament und Regierung zu berichten, ohne dabei Abstriche bei der Qualität der Beiträge zu machen.

#### 11.4.2 Verständlichkeit

Da der Rechnungshof allein mit seinen Argumenten überzeugen kann, kommt einer möglichst klaren, eindeutigen und verständlichen Ausdrucksweise besondere Bedeutung zu. Dazu müssen die Argumentationsketten logisch und folgerichtig aufgebaut sein.

Der Rechnungshof steht vor der Herausforderung, komplexe und komplizierte Sachverhalte in den Bemerkungen so verständlich zu erläutern, dass sie dem fachlichen Anspruch bei den Adressaten in Regierung und Parlament gerecht wird, zugleich aber auch für Bürgerinnen und Bürger verständlich bleibt.<sup>160</sup>

Diesem Anspruch sollte bereits der Entwurf eines Beitrages für die Bemerkungen, der von den jeweiligen Prüfungsabteilungen erstellt wird, gerecht werden. Um dieses Ziel zu erreichen, wurden in der Amtszeit von Präsident *Dr. Wallmann* die Bemühungen um eine möglichst verständliche Ausdrucksweise in den Bemerkungen intensiviert. In einem Pilotprojekt haben sich zunächst die Mitglieder des Rechnungshofs und anschließend die Mitarbeitenden der Prüfungsabteilungen und des Prüfungsamts einem sog. „*Schreibcoaching*“ unterzogen. Damit sollte die Bedeutung einer verständlichen Ausdrucksweise verdeutlicht und die Beiträge in sprachlicher Hinsicht optimiert werden. Das häufig noch verwandte „*Behördendeutsch*“ sollte der Vergangenheit angehören. Die Schulungen haben zu vielen abteilungsübergreifenden Diskussionen beigetragen und werden sich langfristig positiv auf die Darstellung in den Bemerkungen, aber auch in Prüfungsmitteilungen, Berichten und anderen Publikationen des Rechnungshofs auswirken.

---

<sup>160</sup> Romers/Müller, S. 68.

Vorgaben hinsichtlich des Schreibstils sind jedoch kein Ausdruck der Moderne, sondern waren in ihrer jeweiligen Zeit immer Bestandteil der erlassenen Instruktionen. Sie sind gleichwohl immer wieder zu hinterfragen und der Sprachentwicklung anzupassen.

So sollten bereits nach der oben erwähnten Rechnungsordnung von 1782 alle „*Spitzfindigkeiten und Quälereyen*“<sup>161</sup> in den Bemerkungen unterlassen werden. U.a. wurde 1846 festgelegt: „*Die Revisionsbemerkungen müssen in positivem Style so vollständig und so bestimmt abgefaßt werden, daß aus ihnen schnell und unzweifelhaft entnommen werden kann, was gegen den Rechnungseintrag zu erinnern und was zur Beseitigung des Anstandes zu thun ist.*“<sup>162</sup> 1881 wurde hinsichtlich des Sprachstils verfügt, dass Fremdwörter und nicht allgemein übliche Ausdrücke zu vermeiden seien.<sup>163</sup>

Nach Errichtung des Hessischen Rechnungshofs wurde in der vorläufigen Rechnungsprüfungsordnung 1947 festgelegt: „*Die Mitteilungen an die Verwaltung sind in einer klaren und leicht verständlichen Sprache abzufassen. Schärfen in der Ausdrucksweise sind grundsätzlich zu vermeiden.*“<sup>164</sup>

### 11.4.3 Qualitätssicherung

Weiter verfeinert wurde in der Amtszeit von Präsident *Dr. Wallmann* eine weitere Maßnahme zur Qualitätssicherung für die Bemerkungen, die bereits unter Präsident *Professor Dr. Manfred Eibelshäuser* entwickelt und etabliert wurde: die sog. Bemerkungsredaktion. Nach den hausinternen

---

<sup>161</sup> HStAD, Abt. R 1 A, Nr. 11/278, S. 23.

<sup>162</sup> Instruction für die Justificatur Großherzoglicher Rechnungskammer vom 08.01.1846, Reg.-Bl. 1846, S. 33-50, § 33 S. 41.

<sup>163</sup> Vgl. Instruction für die Justificatur der Großherzoglichen Oberrechnungskammer vom 16.11.1881, Reg.-Bl. 1881, S. 189-202, § 17 Abs. 3 S. 17.

<sup>164</sup> Vorläufige Rechnungsprüfungsordnung für den Rechnungshof des Landes Hessen vom 17.03. 1947, § 68 Abs. 1 S. 1.

Vorgaben sind alle Beitragsentwürfe für die Bemerkungen bei der Konzeptionierung und damit vor einer Beschlussfassung durch das Kollegium einer Redaktion zuzuleiten. Die Redaktion achtet auf eine möglichst einheitliche Gliederung, Verständlichkeit, Sprachgenauigkeit und prüft die Plausibilität des Beitrages. Sie unterstützt mit ihren Anregungen und Hinweisen die zuständige Prüfungsabteilung bzw. den Senat, bei dem die letztendliche Verantwortung für den Beitrag bis zur Beschlussfassung durch das Kollegium verbleibt.

#### 11.4.4 Faires Verfahren

Dem Anspruch, in den Bemerkungen über unstreitige Sachverhalte zu berichten und die häufig unterschiedlichen Bewertungen der Sachverhalte zutreffend und vollständig abzubilden, dient eine weitere Maßnahme der Qualitätssicherung: das kontradiktorische Verfahren. Dieses für die Prüfungen entwickelte und erfolgreich angewandte Verfahren wurde auf die Bemerkungsbeiträge übertragen.

Vor einer Beschlussfassung über die Bemerkungen werden die Entwurfsfassungen der Beiträge den geprüften Stellen übersandt. Diese haben damit die Möglichkeit mitzuteilen, ob gegen die Darstellung des Sachverhalts und die Wiedergabe der Auffassung der geprüften Stelle im Bemerkungsbeitrag Einwendungen bestehen. Vor Weiterleitung der Bemerkungsbeiträge an Parlament und Landesregierung wurde damit ein „*doppeltes Netz*“ sowohl für die geprüften Stellen als auch für den Rechnungshof einbezogen. Die geprüften Stellen können damit ihre – möglicherweise bereits im Prüfverfahren vertretene – Position nochmals auf den Prüfstand stellen und/oder über aktuelle Entwicklungen – z.B. die Umsetzung von Prüfungsempfehlungen – berichten. Dies wird in der finalen Fassung des Beitrags berücksichtigt. Damit erhalten Parlamentarier und die Öffentlichkeit einen unstreitigen Sachverhalt und die aktuellen, ggf. unterschiedlichen Bewertungen und können sich ihre eigene Auffassung bilden. Unbe-

nommen von diesem Verfahren bleibt den geprüften Stellen, sich im Rahmen der Stellungnahme der Landesregierung zu den Bemerkungen zu äußern.

#### 11.4.5 Adressatengerechte Bemerkungen

Auch die Adressaten der Bemerkungen – Parlament und Regierung – werden in den Prozess der stetigen Verbesserung einbezogen. So werden grundlegende Veränderungen in der Darstellung regelmäßig mit den Parlamentariern und den Ministerien kommuniziert. In diesen Gesprächen wird auch der Informationsbedarf thematisiert. Anregungen und Hinweise der Parlamentarier und der Ministerien versucht der Rechnungshof regelmäßig aufzugreifen und zu berücksichtigen, um eine möglichst adressatengerechte Berichterstattung sicherzustellen.

Den Berichterstattenden im Unterausschuss für Finanzcontrolling und Verwaltungssteuerung werden seit der Präsidentschaft von *Professor Dr. Manfred Eibelshäuser* sog. Sprechzettel zur Vorbereitung der Behandlung des jeweiligen Bemerkungsbeitrags angeboten.<sup>165</sup> Unter Präsident *Dr. Wallmann* wurde dieses Verfahren erweitert. Den Berichterstattenden werden nun auch Gespräche mit dem jeweiligen Mitglied und den Prüfenden angeboten. Dies trägt zur Komplexitätsreduktion bei, vermittelt den Parlamentariern ein umfassendes Bild des Prüfungsverfahrens und bietet Raum für Nachfragen. Für den Rechnungshof sind diese Gespräche eine gute Gelegenheit, die Darstellung der Prüfungserkenntnisse aus einem anderen (parlamentarischen) Blickwinkel zu sehen und in der Folge adressatengerechter zu berichten.

---

<sup>165</sup> Vgl. Doetschmann/Wallis, S. 129.

## 11.5 Fazit

Die Bedeutung der Rechnungshöfe für die Transparenz der öffentlichen Haushalte und des Verwaltungshandelns ist groß. Das wichtigste „Produkt“ des Hessischen Rechnungshofs – die Bemerkungen – werden auch in Zukunft eine herausgehobene Bedeutung haben und das „zentrale Dokument“<sup>166</sup> der externen Finanzkontrolle darstellen.

In den vergangenen Jahren hat sich das Selbstverständnis der externen Finanzkontrolle in Hessen verändert. Der Rechnungshof versteht seine Prüfungs- und Beratungstätigkeit zunehmend zukunfts- und veränderungsorientiert.<sup>167</sup> Dieses veränderte Selbstverständnis wirkt sich nicht nur auf die Prüfungs- und Beratungstätigkeit aus, sondern findet auch Ausdruck in den Bemerkungen.

Um auch in Zukunft ihrer gesetzlichen Bestimmung gerecht werden zu können, werden sich die Bemerkungen weiterentwickeln müssen. Veränderungen werden beispielsweise durch geänderte gesetzliche Vorgaben oder durch neue technische Möglichkeiten zur Optimierung der Darstellung erforderlich werden. Die beabsichtigte Änderung der Landeshaushaltsordnung und die stärkere Fokussierung auf eine doppische Rechnungslegung sowie den Produkthaushalt wird sich inhaltlich auf die Bemerkungen auswirken. Die technische Weiterentwicklung sowie die zunehmende Digitalisierung wird neue Darstellungs- und Präsentationsmöglichkeiten eröffnen.

Die bisweilen aufgeworfene Frage, ob die Wirkung der Bemerkungen den damit verbundenen Aufwand rechtfertigt, kann nur bejaht werden. Auch wenn sich der Rechnungshof über eine positive Rückmeldung der Presse und Öffentlichkeit zu den Bemerkungen freut, haben die Bemerkungen nicht das Ziel, dem Rechnungshof Aufmerksamkeit zu verschaffen oder „Schlagzeilen“ zu produzieren.

---

<sup>166</sup> Schwarz, Rn. 1.

<sup>167</sup> Vgl. Doetschmann/Wallis, S. 129.

Deswegen darf auch bei allen Bemühungen, Inhalt und Darstellung der Bemerkungen zu optimieren, ihre gesetzliche Zweckbestimmung nicht aus den Augen verloren werden: Die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung verantwortlichen Verfassungsorgane über das Ergebnis der Prüfung der Jahresrechnung und der Haushalts- und Wirtschaftsführung zu unterrichten.

Eine Entscheidung über die Entlastung einer Regierung muss auf der Grundlage sorgfältig erhobener, qualitätsgesicherter und zutreffender Daten erfolgen. Diesem Anspruch müssen die Bemerkungen des Rechnungshofs stets gerecht werden.

## Literaturverzeichnis

Doetschmann, Martin/Wallis, Bernhard: Die Fortentwicklung von Aufgaben, Strukturen und Verfahren der Finanzkontrolle in der Amtszeit von Präsident Prof. Dr. Eibelshäuser, in: Wallmann, Walter/Nowak, Karsten et. al. (Hrsg.): Moderne Finanzkontrolle und öffentliche Rechnungslegung, Köln 2013, S. 119–134.

Hessischer Rechnungshof: Pressemitteilung vom 02.11.2017 zu den Bemerkungen 2016, Internet: [https://rechnungshof.hessen.de/sites/rechnungshof.hessen.de/files/Pressemitteilung%20Bemerkungen%202016\\_0.pdf](https://rechnungshof.hessen.de/sites/rechnungshof.hessen.de/files/Pressemitteilung%20Bemerkungen%202016_0.pdf), Abfrage 04.08.2021.

Piduch, Erwin Adolf: Grundfragen der Finanzkontrolle, in: Die Öffentliche Verwaltung, 26. Jahrgang 1973, S. 228–231.

Romers, Joachim: Bemerkungen im Wandel der Zeit, in: Dieter Engels (Hrsg.): 300 Jahre externe Finanzkontrolle in Deutschland – gestern, heute und morgen, Berlin 2014, S. 217–247

Romers, Joachim/Müller, Petra: Informativere Bemerkungen – transparenterer Bundeshaushalt: Zur Weiterentwicklung der Berichterstattung des Bundesrechnungshofes, in: Verwaltung & Management, 18. Jahrgang 2012; S. 64–74.

Schwarz, Kyrill-Alexander: Kommentar zu § 97 Bemerkungen, in: Gröpl, Christoph (Hrsg.): Kommentar zur Bundeshaushaltsordnung/Landshaushaltsordnung, 2. Auflage, München 2019, S. 829–832.

Sievers, Oliver: Kommentar zu § 97, in: Engels, Dieter/Eibelshäuser, Manfred (Hrsg.): Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Köln: Loseblattsammlung (Stand: August 2010).

Zinn, Georg August/Stein, Erwin/von Zezschwitz, Friedrich (Hrsg.): Die Verfassung des Landes Hessen – Kommentar, Baden-Baden: Loseblattsammlung (Stand: 1999).

*Dr. Gabriele Wanitschek-Klein / Dr. Ralf Sieg*

## 12 Prüfung und Beratung im Wandel der Zeit

*Ich kann freilich nicht sagen,  
ob es besser werden wird,  
wenn es anders wird;  
aber so viel kann ich sagen:  
es muss anders werden,  
wenn es gut werden soll.  
(Georg Christoph Lichtenberg)*

### 12.1 Hintergründe

Bereits seit 200 Jahren gibt es öffentliche Finanzkontrolle in Darmstadt.<sup>168</sup> Wie an Gesellschaft und Politik geht die Zeit auch an der Finanzkontrolle nicht spurlos vorüber: Prüfungsgegenstände und -themen verändern sich, die Komplexität der Fragestellungen verändert sich und die Erwartungen der Adressaten verändern sich.

So hat sich gerade in den letzten Jahrzehnten der Umfang der Aufgaben für die hessische Landesverwaltung erheblich gesteigert. Lag im Jahr 2000 das Haushaltsvolumen noch bei 39,44 Mrd. DM (19,72 Mrd. Euro)<sup>169</sup>, stieg es in 2010 auf 27,75 Mrd. Euro<sup>170</sup> und belief sich im Haushaltsplan 2020 auf 38,14 Mrd. Euro<sup>171</sup>. Erschwerend hat zudem die Komplexität der Fragestellungen erheblich zugenommen.

---

<sup>168</sup> Vgl. „Instruction für die Justificatur der Rechnungs-Kammer“ in: Großherzoglich Hessisches Regierungsblatt, Nr. 51, 05.11.1821.

<sup>169</sup> Vgl. Haushaltsgesetz des Landes Hessen 2000, § 1.

<sup>170</sup> Vgl. Haushaltsgesetz des Landes Hessen 2010; § 1.

<sup>171</sup> Vgl. Haushaltsgesetz des Landes Hessen 2020, § 1.

Rechnungshöfe sind angesichts dieser Entwicklungen mit der stetigen Frage konfrontiert, wie sie ihrem verfassungsmäßigen Auftrag<sup>172</sup> bestmöglich gerecht werden können. Insbesondere ist dabei zu berücksichtigen, dass es Aufgabe des Rechnungshofs ist, den Landtag bei der Ausübung seines Budgetrechts und bei der Entlastung der Landesregierung zu unterstützen. Daher gilt es, Ursachen und Folgen bedeutsamer Mängel aufzuzeigen, Vorschläge zu ihrer Verbesserung zu machen und so zu einem verantwortlichen Umgang mit öffentlichen Geldern beizutragen.<sup>173</sup> Es zeichnet sich schon seit längerem ab, dass die „herkömmliche“ Prüfung mit ihrer Fokussierung auf formalen, rein vergangenheitsorientierten und kleinteiligen Themen dabei an ihre Grenzen stößt.<sup>174</sup> Stattdessen gilt es verstärkt, Fragestellungen im Gesamtkontext zu beurteilen und zukunftsorientierte Empfehlungen für ein effektiveres und effizienteres Verwaltungshandeln zu geben. Um diese Entwicklung zu lenken und zu begleiten, haben die Rechnungshöfe mit den International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI) auf internationaler Ebene eigene Standards für die öffentliche Finanzkontrolle verabschiedet.<sup>175</sup> Aufbauend auf diesen Standards hat der Hessische Rechnungshof eigene Standards erlassen, die regelmäßig aktualisiert werden.<sup>176</sup> Vorläufer der Prüfungsordnung reichen zumindest bis zur ersten „*Instruction für die Justificatur der Rechnungs-Kammer*“ vom 19.10.1821 zurück.

---

<sup>172</sup> Art. 144 der Hessischen Verfassung: Der Rechnungshof, dessen Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen, prüft die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie die Rechnungen über den Haushaltsplan und stellt diese fest. Die allgemeine Rechnung über den Haushalt jedes Jahres und eine Übersicht der Staatsschulden werden mit den Bemerkungen des Rechnungshofs und der Stellungnahme der Landesregierung zu deren Entlastung dem Landtag vorgelegt.

<sup>173</sup> Vgl. § 3 Abs. 2 Prüfungsordnung Hessischer Rechnungshof (PO HRH).

<sup>174</sup> Vgl. auch Pulch, S. 233 f.

<sup>175</sup> Vgl. zu den internationalen Prüfungsstandards International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI).

<sup>176</sup> Mit der aktualisierten Fassung vom 01.10.2020 gilt nun die dritte Auflage der Prüfungsordnung.

Neben der Weiterentwicklung der Prüfungsverfahren ist auch die Beratungstätigkeit der Rechnungshöfe stetig ausgebaut worden. Die Einführung des Landesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (LW) in Hessen im Jahr 2004 ist dafür ein beredtes Beispiel.<sup>177</sup> Während bei der herkömmlichen Rechnungsprüfung der in der Empfehlung / Beratung liegende Zukunftsaspekt nur eine mittelbare Folge der Prüfungstätigkeit ist, wird „bei zukunftsorientierter Finanzkontrolle die Zukunftswirkung unmittelbar angestrebt; sie ist das eigentliche Zielelement der Prüfung“<sup>178</sup>. Nachfolgend sollen wichtige Aspekte und Weichenstellungen für diesen Veränderungsprozess beim Hessischen Rechnungshof aufgezeigt werden.

## 12.2 Prüfung im Wandel der Zeit

### 12.2.1 Prüfungsthemen und -ansätze im stetigen Veränderungsprozess

Durch das sich stetig verändernde Prüfungsumfeld und den damit verbundenen Aufwuchs an Prüfungsthemen hat sich auch beim Hessischen Rechnungshof die Situation verschärft, dass nicht alle Fragestellungen regelmäßig in einem Haushaltsjahr geprüft werden können. Zwar ist es in den letzten Jahrzehnten gelungen, das Personal im Hinblick auf Umfang und Fachlichkeit gezielter auf diese neuen Anforderungen auszurichten, dies entbindet jedoch nicht von der Notwendigkeit, in jedem Jahr aus einer Vielzahl von Prüfungsthemen diejenigen auszuwählen, die geprüft werden sollen und können. Zu diesem Zweck wird ein sogenannter Arbeitsplan erstellt, in den Ende des laufenden Jahres die Prüfungs- und Beratungsverfahren des Hessischen Rechnungshofs für das kommende Jahr aufgenommen werden. Bei der Auswahl der Themen kommt ein sogenannter

---

<sup>177</sup> § 6a Gesetz über den Hessischen Rechnungshof.

<sup>178</sup> Pulch, S. 234.

„risikoorientierter Prüfungsansatz“ zum Einsatz.<sup>179</sup> D.h. es werden in erster Linie die Aspekte geprüft, die für die verfassungsmäßige Aufgabenerfüllung und für das Entlastungsverfahren des Landtags von wesentlicher Bedeutung sind. Zentrale Kriterien, die bei der Risikoeinstufung u.a. Berücksichtigung finden, sind das Haushaltsvolumen, die Bedeutung für die öffentliche Aufgabenerfüllung, die Komplexität, die Fehleranfälligkeit, aber auch die politische Bedeutung der Maßnahme. Vor diesem Hintergrund nehmen in den letzten Jahren System-, Prozess- und Organisationsprüfungen im Vergleich zu den klassischen „Belegprüfungen“ einen wesentlich größeren Raum ein. Unabhängig von dieser Entwicklung ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Rechnungshöfe „prüfungsfreie“ Räume vermeiden sollen.<sup>180</sup> Dies macht es erforderlich, unabhängig vom „risikoorientierten Prüfungsansatz“ auch weniger bedeutende Fragestellungen in unregelmäßigen Zeitabständen Prüfungen zu unterziehen und in die Arbeitsplanung aufzunehmen.

Ein häufiger Kritikpunkt an den Prüfungen des Rechnungshofs ist der Umstand, dass Fehler teilweise erst weit im Nachgang festgestellt und moniert werden. Stattdessen sollten zeitnahe bzw. auch begleitende Prüfungen ins Auge gefasst werden, deren Ergebnisse dann bereits im Prozess Berücksichtigung finden könnten.<sup>181</sup> Dem trägt der Hessische Rechnungshof verstärkt Rechnung. So werden z.B. größere Investitionsprojekte und deren Abwicklung, wie die Einführung von IT-Programmen, bereits begleitend geprüft, um im Bedarfsfall positive Impulse während des Projekts geben zu können. Zudem stellt sich in jedem Prüfungsverfahren die Frage, was aus möglichen Fehlern für die Zukunft gelernt werden kann und wie diese vermieden werden können. Ausschlaggebend für die Beurteilung ist dabei, ob auf Basis der im Entscheidungszeitpunkt vorliegenden

---

<sup>179</sup> Vgl. § 16 Abs. 1 PO HRH.

<sup>180</sup> Vgl. § 16 Abs. 2 PO HRH.

<sup>181</sup> Vgl. Pulch, S. 231.

Informationen die Entscheidung der geprüften Stelle begründ- und vertretbar gewesen ist.

Angesichts des Anspruchs an eine zukunftsorientierte Finanzkontrolle sind die Feststellungen der Rechnungshöfe immer mit Würdigungen und Empfehlungen verbunden. Diese sollen die Verwaltung unterstützen, ihr Handeln ordnungsmäßig und wirtschaftlich auszurichten. Dies erfordert ein grundlegendes Verständnis über die Geschäftstätigkeit der geprüften Stellen und setzt voraus, dass der Prüfungsgegenstand im Gesamtkontext untersucht und beurteilt wird. Ein solch ganzheitlicher Ansatz erfordert eine sorgfältige Vorbereitung einer Prüfung. Dies betrifft insbesondere die Prüfungsschwerpunkte, die Art der Prüfung, wie z.B. Schwerpunkt oder Querschnittsprüfung, und die einzusetzenden Prüfungsmethoden. Hierbei ist es – gerade vor dem Hintergrund eines beratenden Charakters der Prüfung – wichtig, in der Prüfung das Gespräch mit der geprüften Stelle zu suchen und Fragen direkt zu erörtern. Dies bindet die geprüfte Stelle in das Prüfungsverfahren ein und schafft Vertrauen. Zudem wird die geprüfte Stelle durch dieses transparente Vorgehen nicht von den Feststellungen in der Prüfungsmitteilung „überrascht“.<sup>182</sup>

### 12.2.2 Prüfungsmaßstäbe und ihre Entwicklung

Die Prüfungen des Rechnungshofs haben zum Ziel, die Rechtmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung der geprüften Institutionen sicherzustellen, ihre Leistungsfähigkeit zu verbessern und Fehlentwicklungen zu vermeiden.<sup>183</sup> Prüfungsmaßstäbe des Rechnungshofs sind dabei die Ordnungsmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns.<sup>184</sup>

---

<sup>182</sup> Zur Frage des Umgangs mit den geprüften Stellen siehe auch Einleitung der PO HRH, Kapitel IX, Prüfungsethik.

<sup>183</sup> Vgl. § 3 Abs. 1 PO HRH.

<sup>184</sup> Art. 144 Satz 1 der Hessischen Verfassung. Vgl. auch § 4 PO HRH.

Die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit umfasst die Einhaltung von Rechtsvorschriften, Verwaltungsanweisungen, internen Richtlinien und Verträgen, die Grundlage für die Erhebung von Einnahmen, die Leistung von Ausgaben und das Eingehen von Verpflichtungen sind.<sup>185</sup> Die Prüfung bezieht sich dabei nicht nur auf den Haushaltsvollzug, sondern umfasst alle rechtlichen und fachlichen Aspekte, sofern diese finanzwirksam sind bzw. werden können.

Die Prüfung der Wirtschaftlichkeit untersucht, ob das günstigste Verhältnis zwischen dem verfolgten Zweck und den dafür eingesetzten Mitteln erreicht worden ist.<sup>186</sup> Dies umfasst die Frage, ob die eingesetzten Mittel auf den für die Aufgabenerfüllung notwendigen Umfang beschränkt worden sind. Zudem wird geprüft, inwieweit die ergriffenen Maßnahmen für die verfolgte Zielsetzung wirksam sind und in welchem Umfang das politisch gesetzte Ziel erreicht worden ist. Zum Schluss bleibt die Frage nach der Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns, d.h. nach dem optimalen Weg der Entscheidungsfindung. Dabei ist allerdings zu beachten, dass der Rechnungshof nicht das Recht hat, politische Entscheidungen zu prüfen. Jedoch ist es an ihm zu prüfen, ob mit den getroffenen Maßnahmen die politischen Entscheidungen bestmöglich umgesetzt werden können. Dies umfasst die Effektivität und die Effizienz des Verwaltungshandelns.

Gerade in den letzten Jahren ist beim Hessischen Rechnungshof eine wachsende Bedeutung des Prüfungsmaßstabs der Wirtschaftlichkeit festzustellen. Insbesondere die Frage nach der Wirksamkeit der Maßnahmen rückt stärker ins Bewusstsein. In diesem Zusammenhang empfiehlt der Rechnungshof auch Gesetzesänderungen, u.a. wenn das bestehende Gesetz nicht zu den gewünschten Auswirkungen führt oder wenn die Ziele des Gesetzgebers wirtschaftlicher erfüllt werden können.

---

<sup>185</sup> Zum Prüfungsmaßstab der Ordnungsmäßigkeit vgl. Ellermann, Kommentierung zu § 90, Rdnr. 3-11.

<sup>186</sup> Zum Prüfungsmaßstab der Wirtschaftlichkeit vgl. ausführlich Demir, Kommentierung zu § 7 BHO; Ellermann, Kommentierung zu § 90, Rdnr. 12-20.

### 12.2.3 Intensivierung der Kommunikation und Anpassung des Prüfungsverfahrens

Bei der Frage der Kommunikation eines Rechnungshofs sind verschiedene Adressatengruppen zu nennen. Dies betrifft die geprüfte Stelle, die Abgeordneten des Hessischen Landtags im Rahmen ihrer Budgetverantwortung, die Öffentlichkeit und die Presse. Um den unterschiedlichen Gruppen gerecht zu werden, haben sich verschiedene Berichtsformate ausgeprägt: die Prüfungsmitteilung, die jährlichen Bemerkungen des Rechnungshofs und die Pressekonferenz des Präsidenten. Während die Bemerkungen und die Pressekonferenz auf die Abgeordneten, die Öffentlichkeit und die Presse ausgerichtet sind, ist Adressat der Prüfungsmitteilung die geprüfte Stelle. Entscheidend für dieses Berichtsformat ist es, Akzeptanz bei der geprüften Stelle zu erzielen. Denn nur dann wird die geprüfte Stelle bereit sein, die Würdigungen und Empfehlungen aufzugreifen und Maßnahmen zur Umsetzung einleiten.

Um diese Akzeptanz zu erreichen, sind eine objektive Sachverhaltsdarstellung, eine abgewogene und differenzierte Würdigung und Empfehlung sowie ein transparentes Vorgehen unverzichtbar. Das sogenannte kontradiktorische Verfahren der Rechnungshöfe trägt diesen Anforderungen bereits Rechnung.<sup>187</sup> Dabei erhalten die geprüften Stellen eine „Prüfungsmitteilung“, zu der sie die Möglichkeit haben, schriftlich Stellung zu nehmen. Der Hessische Rechnungshof hat dieses Verfahren weiterentwickelt, um maximale Transparenz und weitgehende Beteiligung der geprüften Stellen sicherzustellen. Dieses sogenannte „Dreistufige Verfahren zur Erstellung der Prüfungsmitteilung“<sup>188</sup> sieht im ersten Schritt die Erstellung des „Entwurfs einer Vorläufigen Prüfungsmitteilung“ vor, der den geprüften Stellen übersandt wird. Diese haben auf Basis dieses Entwurfs die Möglichkeit, entsprechende Anmerkungen zur Sachverhaltsdarstellung in

---

<sup>187</sup> Zum Kontradiktorischen Verfahren vgl. Knapp, Kommentierung zu § 96, Rdnr. 83.

<sup>188</sup> Vgl. zum dreistufigen Verfahren und dessen Umsetzung Teil V der PO HRH: Behandlung der Prüfungsergebnisse.

einem Abschlussgespräch vorzubringen. Daran schließt sich die Erstellung der „Vorläufigen Prüfungsmitteilung“ an, zu der die geprüfte Stelle die Möglichkeit hat, schriftlich Stellung zu nehmen. Die Ausführungen können sich dabei auch kritisch mit den Würdigungen und Empfehlungen des Rechnungshofs auseinandersetzen. Im letzten Schritt wird die „Abschließende Prüfungsmitteilung“ erstellt, in der die Stellungnahme der geprüften Stelle in die bisherige Prüfungsmitteilung eingearbeitet und eine abschließende Würdigung durch den Rechnungshof vorgenommen wird. Mit der Einführung des Abschlussgesprächs wurde die Kommunikation mit den geprüften Stellen erweitert und auf eine breitere Basis gestellt. Die Fertigung der „Abschließenden Prüfungsmitteilung“ schafft ein Dokument, das die Position des Rechnungshofs und der geprüften Stelle abbildet und dabei einen umfassenden und vollständigen Abschluss des Prüfungsverfahrens bildet.

## 12.3 Beratung im Wandel der Zeit

### 12.3.1 Der hessische Landesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

Obwohl der Beratungsanteil in Form von Empfehlungen in Prüfungsmitteilungen und Bemerkungen der Rechnungshöfe in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich ausgeweitet wurde, ist zusätzlich ein gestiegener Bedarf an Beratung außerhalb des Prüfungsverfahrens zu konstatieren.

Der gemeinsame Gesetzentwurf der Landtagsfraktionen vom 07.10. 2003 bringt dies wie folgt zum Ausdruck: *„Die Arbeit der modernen Finanzkontrolle wird im zunehmenden Maße durch ihre Funktion als Berater von Parlament, Regierung und Verwaltung bestimmt. Im geltenden Recht hat die Beratungsfunktion jedoch nur insoweit ihren Niederschlag gefunden, als die Haushaltsordnungen (...) vorsehen, dass die Rechnungshöfe aufgrund von Prüfungserfahrungen beratend tätig werden können (...). Die Beratungsfunktion ist also lediglich als ein Annex der Prüfungsaufgabe*

*ausgestaltet. Eine effektive Beratungsaufgabe erfordert jedoch vielfach, die zugrundeliegende Problemlage umfassend und systematisch aufzuarbeiten. Die Schaffung der hierfür erforderlichen Arbeitseinheiten lässt sich jedoch nicht immer in befriedigender Weise mit der bestehenden, an der optimalen Erledigung der Prüfungsaufgaben orientierten Organisationsstruktur der Rechnungshöfe in Einklang bringen.“<sup>189</sup>*

Zur Lösung dieses Problems sahen die Fraktionen vor, dass die Landesregierung dem Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs mit dessen Einverständnis „*die Aufgabe des Beauftragten für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung ad personam übertragen*“ solle, um dadurch den rechtlichen Rahmen zu schaffen, „*die Beratungstätigkeit in organisatorischer und personeller Hinsicht neu aufzustellen und den Erfordernissen der modernen Finanzkontrolle entsprechend fortzuentwickeln*“. Schwerpunkt dieser Beratungsaufgabe sollte dabei sein, „*durch Vorschläge, Gutachten und Stellungnahmen auf eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung und eine dementsprechende Organisation insbesondere der Landesverwaltung hinzuwirken*“<sup>190</sup>.

Die vorgeschlagene Lösung knüpfte „an eine entsprechende Praxis beim Bund“ an: den Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV). Diese Aufgabe ist seit 1952 dem Präsidenten des Bundesrechnungshofs übertragen. Ausweislich des Gesetzentwurfs hat sich dessen Beratungstätigkeit „*im besonderen Maße in den Fällen bewährt, in denen im Rahmen einer Art „Taskforce“ schnell und unbürokratisch vielfältiger Sachverstand in einer projektbezogenen Arbeitseinheit zusammengefasst wurde, um kurzfristig Lösungsvorschläge hinsichtlich komplexer Problemlagen zu erarbeiten*“<sup>191</sup>.

---

<sup>189</sup> Hessischer Landtag, S. 1.

<sup>190</sup> Hessischer Landtag, S. 1.

<sup>191</sup> Hessischer Landtag, S. 5.

### 12.3.2 Von Berichten an den preußischen König über den Reichsparkommissar und die Beratungsrevision bis zum Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

Die Beratung durch die Finanzkontrolle hat in Hessen eine lange Tradition: Bereits das Gesetz betreffend die Einrichtung und die Befugnisse der Oberrechnungskammer vom 14.06.1879 sah vor, dass die Oberrechnungskammer auch zur Aufgabe hatte, *„ob und wo nach den aus diesen Staatsrechnungen zu beurtheilenden Ergebnissen der Verwaltung zur Beförderung der Staatszwecke Abänderungen nöthig oder rathsam sind.“*<sup>192</sup> In ihren jährlichen Berichten an die Landstände hatte die Oberrechnungskammer auch gutachtliche Vorschläge beizufügen *„über etwaige aus den Staatrechnungen sich ergebende wesentliche Mängel der Verwaltung und gutachtliche Vorschläge zur Abhülfe derselben.“*<sup>193</sup> Bereits 1872 hatte Preußen ähnliche Regelungen erlassen.<sup>194</sup> In der Weimarer Republik erlangte – neben der Exekutive – 1922 auch das Parlament das Recht, gutachterliche Äußerungen des Reichsrechnungshofs zu Haushaltsfragen einzuholen.<sup>195</sup> Hinsichtlich der Beratungsleistung des Reichsrechnungshofs sah das Parlament jedoch noch Optimierungsbedarf: Es merkte wiederholt an, dass *„der Rechnungshof bei seinen Prüfungen weniger formale Verstöße rügen, sondern sein Hauptaugenmerk auf die wirtschaftliche Führung der Reichsverwaltung richten sollte“*<sup>196</sup>. Zudem monierte das Parlament *„die mangelnde Zeitnähe der Berichte, die daher rührte, dass der RRH seine Verbesserungsvorschläge zu Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit nur auf Grundlage der nachgängigen Prüfung der Rechnungen aus abgeschlossenen Rechnungsperioden liefern konnte“*.<sup>197</sup> Dadurch

---

<sup>192</sup> Gesetz über die Einrichtung und die Befugnisse der Oberrechnungskammer, Artikel 9 lit. b.

<sup>193</sup> Gesetz über die Einrichtung und die Befugnisse der Oberrechnungskammer, Artikel 20 Absatz 2.

<sup>194</sup> Vgl. Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen, S. 2.

<sup>195</sup> Vgl. Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen, S. 2.

<sup>196</sup> Erb, S. 2.

<sup>197</sup> Vgl. Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen, S. 2.

wurde in der Weimarer Republik nicht der Reichsrechnungshof „zur entscheidenden Beratungsinstanz für Regierung und Parlament“. Den Beratungsbedarf deckte vielmehr der Präsident des Reichsrechnungshofs, *Moritz Saemisch*, durch das ihm im November 1922 zusätzlich übertragene Amt des Reichssparkommissars.<sup>198</sup> Die Reichsregierung beauftragte angesichts der finanziellen Haushaltsnotlage den Sparkommissar damit, „den gesamten Haushalt nach Einsparmöglichkeiten [zu] durchforsten, der Reichsregierung über das Ergebnis seiner Prüfung gutachtlich [zu] berichten und konkrete Einsparungsvorschläge [zu] unterbreiten.“<sup>199</sup> In einem geheimen Schreiben an den Reichskanzler vom 31.08.1923 betont der Reichssparkommissar, „daß ich bei meiner Prüfung die rein fiskalischen gegenüber den wirtschaftlichen Gesichtspunkten habe in den Hintergrund treten lassen. Das Ziel, das ich verfolge, ist, durch möglichst günstige Gestaltung des Wirtschaftsgrades der Staatstätigkeit zu einer wirtschaftlichen Gestaltung des Reichshaushalts zu gelangen und damit auch zu einer Wiederherstellung des Gleichgewichts in der Wirtschaftsbilanz.“<sup>200</sup> Der Reichssparkommissar untersuchte in den folgenden Jahren den Reichshaushalt nicht nur auf Einsparpotenziale, sondern bezog auch Organisations- und Wirtschaftlichkeitsaspekte ein. Allein für den Zeitraum zwischen 1929 und 1933 sind 440 Gutachten und gutachterliche Äußerungen überliefert.<sup>201</sup>

Die Erstellung von Beratungsgutachten des Sparkommissars setzte sich auch nach 1933 unter *Saemischs* Nachfolger *Heinrich Müller* fort, kam jedoch mit dem Beginn des Zweiten Weltkrieges faktisch zum Erliegen. Allerdings entwickelte der Reichsrechnungshof das Konzept einer sog. „Beratungsrevision“.<sup>202</sup> Diese sollte den „Verwaltungen außerhalb des »Altrei-

---

<sup>198</sup> Erb, S. 2.

<sup>199</sup> Dommach, S. 3.

<sup>200</sup> Vgl. Bundesarchiv: „Akten der Reichskanzlei. Weimarer Republik“ online Nr. 35.

<sup>201</sup> Butzer, S. 4.

<sup>202</sup> Vgl. Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen, S. 5.

ches“ helfen, „ein geordnetes Rechnungswesen aufzubauen“ und „Voraussetzungen für eine wirksame Kontrolle zu schaffen“. Tatsächlich führte die Beratungsrevision jedoch nicht nur zu einer effektiven Gestaltung der „Besatzungsherrschaft“: die Prüfer „verstrickten sich (...) tiefer in die Expansions-, Ausbeutungs- und Vernichtungspolitik des NS-Regimes. Sie unterstützen dieses nicht nur administrativ, sondern legitimierten auch dessen Politik, indem sie bestenfalls punktuell und verklausuliert Einwände äußerten, der Verwaltung und den Finanzen insgesamt aber Ordnungsmäßigkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit bescheinigten.“<sup>203,204</sup>

Nach Ende des Zweiten Weltkriegs wurde durch die Besatzungsmächte mit Blick auf den Wiederaufbau der öffentlichen Verwaltung auf die ehemaligen Beschäftigten des Reichsrechnungshofs zurückgegriffen. Hierzu wurde beispielsweise im „Rechnungshof des Deutschen Reiches – Britische Zone“ in „Anknüpfung an die Tradition des Reichssparkommissars“ eine eigene Gutachtenabteilung eingerichtet.<sup>205</sup> Auch nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland bestand noch ein erheblicher Beratungsbedarf, der sich allein durch die Tätigkeit des Bundesrechnungshofs nicht vollständig abdecken ließ. Mit Blick auf die Erfahrungen des Reichssparkommissars zu Beginn der Weimarer Republik wurde deshalb der BWV eingerichtet.<sup>206</sup>

### 12.3.3 Beratung durch den LW – gestern, heute, morgen

Das Land Hessen hat im Jahr 2004 den damaligen Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs, Herrn *Professor Dr. Eibelhäuser*, zum Landesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung bestellt. Hierzu wurde

---

<sup>203</sup> Vgl. Ullmann, S. 502.

<sup>204</sup> Vgl. auch Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen, S. 5.

<sup>205</sup> Vgl. Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen, S. 5f.

<sup>206</sup> Vgl. Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen, S. 6f.

das Rechnungshofs-Gesetz um den § 6a ergänzt. Hierauf aufbauend wurden Richtlinien für den Landesbeauftragten<sup>207</sup> erlassen. Seit Januar 2014 nimmt der aktuelle Präsident, Herr *Dr. Wallmann*, diese Funktion wahr. Zu diesem Bereich liegt in diesem Buch ein eigener Beitrag im Kapitel „*Der Präsident – Primus inter Pares*“ vor, auf den für weitere Informationen an dieser Stelle hingewiesen wird.

Die Beratung durch den LW hat seit dem Jahr 2004 sukzessive zugenommen. So wurden beispielsweise im Jahr 2020 drei komplexe Beratungsgutachten zu den Themen „Evaluation des Immobilienmanagements (Leo-Transaktionen)“, „Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Sanierung eines Behördenzentrums“ sowie zur „Verwaltungsdigitalisierung“ erstellt, die überwiegend auch im Haushaltsausschuss diskutiert wurden. Im Jahr 2021 beschäftigt sich der LW mit den Themen „Digitale Coronahilfe-Abwicklung“, „Liegenschaftsmanagement für Polizeiliegenschaften“ sowie mit der Korruptionsprävention im Bereich der Staatsanwaltschaften. Zudem berät der LW seit 2015 hessische Kommunen mit Blick auf die Haushaltskonsolidierung. Seitdem wurden über 200 Gespräche in den Kommunen oder im Innenministerium geführt. Die Rückmeldungen der Beraten sprechen eine deutliche Sprache.<sup>208</sup>

Der hessische Ministerpräsident hat den LW gebeten, auch künftig das Land in Sachen Digitalisierung zu beraten und einen fachlichen Austausch zwischen Norwegen und Hessen zu initiieren und zu begleiten. Der LW wird deshalb auch künftig Digitalisierungsthemen aufgreifen – initiativ oder auf Bitte des Landes oder der Kommunen. Weitere Schwerpunkte werden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Organisations- und Prozessanalysen sein. Hierzu sollen auch künftig interdisziplinäre Teams eingesetzt werden. Dabei ist der LW einerseits auf die Unterstützung durch die Prü-

---

<sup>207</sup> Vgl. <https://rechnungshof.hessen.de/%C3%BCber-uns/landesbeauftragter-f%C3%BCr-wirtschaftlichkeit-in-der-verwaltung-lw>, Zugriff vom 19.08.2021.

<sup>208</sup> Vgl. <https://bnsk-hessen.de/meinungstreff/>, Zugriff vom 19.08.2021.

fungsabteilungen des Rechnungshofs und die Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (ÜPKK) angewiesen. Andererseits unterstützt er auch personell einzelne Prüfungsprojekte des Rechnungshofs.

Auch künftig ist dabei zu beachten, dass der LW genau abwägen muss, welchen Beratungsbitten er nachkommen kann und welchen nicht. Bereits Präsident *Pulch* hat 1986 darauf hingewiesen, dass nicht übersehen werden darf, dass „*die Inanspruchnahme eines Rechnungshofs für Beratung – und auch für Gutachten – kapazitative Probleme zwangsläufig aufwerfen muss*“.<sup>209</sup> Zudem besteht auch ein inhaltliches Spannungsfeld zwischen den richterlich unabhängigen Senaten des Rechnungshofs und der Beratungstätigkeit des LW. Diese soll auf den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs und der ÜPKK grundsätzlich aufbauen. Dies impliziert, dass keine Widersprüche zwischen den Erkenntnissen und Empfehlungen des Rechnungshofs und den Beratungen des LW entstehen dürfen.

## 12.4 Fazit: Prüfen – Beraten – Informieren

Auch im 200. Jahr der Hessischen Finanzkontrolle in Darmstadt ist festzustellen, dass die Arbeit der unabhängigen Finanzkontrolle und damit des Hessischen Rechnungshofs stetigen Veränderungen unterworfen ist. So wurden die Prüfungsansätze und Prüfungsthemen um begleitende und beratende Elemente ergänzt. Dies wirft einen stärkeren Fokus auf Fragen der Wirtschaftlichkeit, Effektivität und Nachhaltigkeit, ohne die Erfordernisse der Recht- und Ordnungsmäßigkeit aus dem Blick zu verlieren. Neben den Entwicklungen im „herkömmlichen“ Prüfungsgeschäft sind mit den Beratungen des Landesbeauftragten neue Ansätze hinzugetreten. Diese tragen dem zusätzlichen Bedarf an kurzfristiger Unterstützung der Verwaltung und des Gesetzgebers bei neuartigen, komplexen Problemstellungen Rechnung. Für die Finanzkontrolle handelt es sich somit „um

---

<sup>209</sup> Vgl. Pulch, S. 240.

*eine Verschiebung der Gewichtung der Aufgaben, nicht aber um die Ersetzung der Prüfung durch die Beratung“<sup>210</sup>.*

Beide Aufgaben – Prüfen und Beraten – finden ihren Niederschlag in der Landeshaushaltsordnung und im Gesetz über den Hessischen Rechnungshof. Beide Aufgaben besitzen ihre faktische Notwendigkeit in den Bedarfen der Verwaltung, des Gesetzgebers und der Öffentlichkeit. Dies stellt hohe Anforderungen an den Rechnungshof als Institution und die Prüferinnen und Prüfer. Es erfordert interdisziplinäres Know-how, das nur abteilungsübergreifend bereitgestellt werden kann. Zudem bedarf es eines intensiven Austauschs der Prüfungs- und Beratungserfahrung und einer abteilungsübergreifenden Abstimmung innerhalb des Rechnungshofs, um diesen Anforderungen erfolgreich begegnen und wirksame Impulse für Veränderungen in Land und Kommune geben zu können. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass das Verständnis von „Prüfung“ und „Beratung“ nicht „statisch“ ist. Vielmehr müssen „beide Begriffe immer wieder neu mit Inhalt gefüllt, ihr Verhältnis zueinander bestimmt sowie zwischen dem Rechnungshof und den geprüften bzw. beratenen Institutionen ausgehandelt werden“<sup>211</sup>.

Auch für die Zukunft zeichnet sich keine Vereinfachung oder Reduzierung der Aufgaben für die unabhängige Finanzkontrolle ab. Vielmehr wird es entscheidend darauf ankommen, sich neuen Tendenzen und Entwicklungen als Haus zu stellen, diese aktiv anzugehen und kreative Lösungen zu entwickeln. Unser Anspruch ist es, diese Herausforderungen gemeinsam mit allen Kolleginnen und Kollegen zu meistern und dabei immer vor Augen zu haben, dass „es gut werden soll“<sup>212</sup>.

---

<sup>210</sup> Ullmann, S. 509.

<sup>211</sup> Ullmann, S. 509.

<sup>212</sup> Lichtenberg, K 293.

## Literaturverzeichnis:

- Bundesarchiv: „Akten der Reichskanzlei. Weimarer Republik“ online Nr. 35, Reichssparkommissar Saemisch an den Reichskanzler. 31.08. 1923, Internet: [https://www.bundesarchiv.de/aktenreichskanzlei/1919-1933/0111/str/str1p/kap1\\_2/para2\\_35.html](https://www.bundesarchiv.de/aktenreichskanzlei/1919-1933/0111/str/str1p/kap1_2/para2_35.html), Zugriff vom 23.07.2021.
- Butzer (2002): Der Reichssparkommissar der Weimarer Republik, in: Der Präsident des Bundesrechnungshofs als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Hrsg.) (2002): 50 Jahre Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Stuttgart, S. 93 ff., in: Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (o.J.): Vom Reichssparkommissar zum Berater - Die Beratungstätigkeit der externen Finanzkontrolle im Wandel der Zeit, Internet: [https://lrh.nrw.de/images/LRHNRW/Dokumente/LRH\\_NRW\\_Studie\\_Vom\\_Reichssparkommissar\\_zum\\_Berater.pdf](https://lrh.nrw.de/images/LRHNRW/Dokumente/LRH_NRW_Studie_Vom_Reichssparkommissar_zum_Berater.pdf), Abfrage 23.07.2021.
- Demir, Ahmed (2018): Kommentierung zu § 7 BHO, in: Heuer, Ernst/Scheller, Kai (Hrsg.): Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Mai 2021, Köln.
- Dommach (1989): Der Reichsrechnungshof während der Amtszeit seines Präsidenten Saemisch (1922 bis 1938), in: Zavelberg (Hrsg.) (1989): Die Kontrolle der Staatsfinanzen – Geschichte und Gegenwart 1714 bis 1989 - Festschrift zur 275. Wiederkehr der Errichtung der Preußischen General-Rechen-Kammer, Berlin, S. 81, in: Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (o.J.): Vom Reichssparkommissar zum Berater - Die Beratungstätigkeit der externen Finanzkontrolle im Wandel der Zeit, Internet: [https://lrh.nrw.de/images/LRHNRW/Dokumente/LRH\\_NRW\\_Studie\\_Vom\\_Reichssparkommissar\\_zum\\_Berater.pdf](https://lrh.nrw.de/images/LRHNRW/Dokumente/LRH_NRW_Studie_Vom_Reichssparkommissar_zum_Berater.pdf), Abfrage 23.07.2021.
- Ellermann, Bernd (2019): Kommentierung zu § 90 BHO, in: Heuer, Ernst/Scheller, Kai (Hrsg.): Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Mai 2021, Köln.
- Erb (2014): Der Bundesrechnungshof als Berater von Parlament und Regierung, in: Engels (Hrsg.) (2014): 300 Jahre externe Finanzkontrolle in Deutschland – gestern, heute und morgen - Festschrift zur 300. Wiederkehr der Errichtung der Preußischen General-Rechenkammer, Berlin, S. 167, in: Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (o.J.): Vom Reichssparkommissar zum Berater - Die Beratungstätigkeit der externen Finanzkontrolle im Wandel der Zeit, Internet: [https://lrh.nrw.de/images/LRHNRW/Dokumente/LRH\\_NRW\\_Studie\\_Vom\\_Reichssparkommissar\\_zum\\_Berater.pdf](https://lrh.nrw.de/images/LRHNRW/Dokumente/LRH_NRW_Studie_Vom_Reichssparkommissar_zum_Berater.pdf), Abfrage 23.07.2021.
- Hessischer Landtag (2003): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU, der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP für ein Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Hessischen Rechnungshof und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften vom 07.10.2003, Drucksache 16/685.
- Hessischer Rechnungshof (2020): Prüfungsordnung des Hessischen Rechnungshofs, 3. Auflage, Darmstadt 2020.
- International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) (o.J.): Prüfungsstandards, Internet: <https://www.intosai.org/de/schwerpunkte/pruefungsstandards>, Abfrage 20.08.2021.

- Knapp, Robert (2019): Kommentierung zu § 96 BHO, in: Heuer, Ernst/Scheller, Kai (Hrsg.): Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Mai 2021, Köln.
- Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen (o.J.): Vom Reichssparkommissar zum Berater - Die Beratungstätigkeit der externen Finanzkontrolle im Wandel der Zeit, unter: [https://lrh.nrw.de/images/LRHNRW/Dokumente/LRH\\_NRW\\_Studie\\_Vom\\_Reichssparkommissar\\_zum\\_Berater.pdf](https://lrh.nrw.de/images/LRHNRW/Dokumente/LRH_NRW_Studie_Vom_Reichssparkommissar_zum_Berater.pdf), Zugriff vom 23.07.2021.
- Lichtenberg, Georg Christoph: Aus den »Sudelbüchern«, Lichtenberg-SuB Georg Christoph Lichtenberg: Schriften und Briefe, hg. von Wolfgang Promies, Bd. 1-3, K 293. München: Carl Hanser, 1967 ff.
- Pulch, Otto Rudolf (1986): Kontrolle und/oder Beratung: Chancen und Probleme der Leistungssteigerung eines Rechnungshofs, in: Mäding, Heinrich: Hausplanung-Haushaltsvollzug-Haushaltskontrolle, XI. Konstanzer Verwaltungsseminar 1986, Baden-Baden 1986, S. 230 ff.
- Ullmann, Hans-Peter (2021): Kontrolle und Beratung – Der deutsche Rechnungshof im Wechsel der politischen Systeme des 20. Jahrhunderts, Göttingen 2021.

Jessica Düll / Kevin Lorenz / Dr. Andreas Rüdinger

## 13 Der Hessische Rechnungshof und die Modernisierung der öffentlichen Rechnungslegung

*Das Rechnungswesen ist die Begleiterscheinung  
alles bewußten Wirtschaftens.  
(Ernst Walb, 1926)*

### 13.1 Bedeutung der Rechnungslegung in der Haushaltswirtschaft des Landes

Rechnungslegung kann in Anlehnung an *Ernst Walb* als „die Begleiterscheinung alles bewußten Wirtschaftens“<sup>213</sup> bezeichnet werden. In der Haushaltswirtschaft des Landes bestimmt die Rechnungslegung zunächst die Ausgestaltung der Haushaltspläne, dann die Struktur der laufenden Buchführung und schließlich die Darstellungsform in den Jahresabschlüssen zur Abrechnung der Haushaltspläne einschließlich der Inhalte für eine entsprechende Berichterstattung. Die Rechnungslegung wird damit zur Rechenschaftslegung und bildet vor allem die Grundlage für eine wirk-same Kontrolle durch den Landtag. Sie ist im Entlastungsverfahren der Landesregierung außerdem ein wichtiger Prüfungsgegenstand für den Hessischen Rechnungshof als Institution der externen Finanzkontrolle. Dementsprechend befasst sich der Rechnungshof in seinen jährlichen Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes jeweils ausführlich mit der Rechnungslegung des Landes.

In der Rückschau zeigt sich, dass sich die Rechnungslegung von den frühen Anfängen mit der bloßen Führung eines Kassenbuchs zu einem an den Besonderheiten einer plangebundenen Haushaltswirtschaft orientier-

---

<sup>213</sup> Vgl. Walb, S. 21.

ten Buchführungs- und Rechnungslegungssystem entwickelt hat, der sogenannten Verwaltungskameralistik.<sup>214</sup> Unter dem Schlagwort der „*Modernisierung*“ werden in diesem Beitrag diejenigen Entwicklungsbestrebungen in der Rechnungslegung der öffentlichen Hand zusammengefasst, die seit den 1990er Jahren von der Wissenschaft zum *New Public Management* ausgingen, um die traditionelle kamerale Rechnungslegung zu reformieren. *New Public Management* bezeichnet eine neue Verwaltungssteuerung, die sich durch einen modernen Aufbau der öffentlichen Verwaltung und durch effiziente Arbeitsabläufe auszeichnen soll und in der Rechnungslegung insbesondere die Einführung der doppelten Buchführung sowie neuer Steuerungsmodelle zum Gegenstand hat.<sup>215</sup>

Im Zuge der beschriebenen Modernisierung der Rechnungslegung hat sich das Land Hessen als einer der Vorreiter etabliert – nicht nur unter den Bundesländern, sondern jüngst auch entschieden mit Blick auf Europa.<sup>216</sup> Damit hat sich zugleich auch die Rolle des Rechnungshofs als Berater von Landtag und Landesregierung fortentwickelt und zum „*Modernisierungstreiber*“<sup>217</sup> profiliert. Wie der Rechnungshof diese Rolle ausübt, soll im Folgenden skizziert werden.

---

<sup>214</sup> Vgl. Wysocki, S. 17.

<sup>215</sup> Vgl. Engels/Eibelhäuser, S. 121.

<sup>216</sup> So hat das Finanzministerium einen IPSAS-Abschluss 2019 des Landes Hessen und einen Ergebnisbericht über die IPSAS-Anwendung veröffentlicht. Vgl. Internet: <https://finanzen.hessen.de/haushalt/geschaeftsberichte/themenseite-epsas>, Abfrage 23.07.2021.

<sup>217</sup> Vgl. Wallmann (2017), S. 4.

## 13.2 Neue Aufgaben des Rechnungshofs im Zuge der Einführung der doppelten Buchführung im Land Hessen

### 13.2.1 Feststellungsaufgabe und Abschlussprüfung durch Wirtschaftsprüfer

Mit der Einführung der doppelten Buchführung in der hessischen Landesverwaltung hat der Gesetzgeber im Jahr 2002 dem Rechnungshof eine neue Aufgabe übertragen: die Feststellung der Eröffnungs- und Schlussbilanzen der obersten Landesbehörden (§ 1 Absatz 1 Satz 3 HRHG). Mit der Feststellung billigt der Rechnungshof die Eröffnungs- und Schlussbilanzen der obersten Landesbehörden und erklärt sie für verbindlich und zutreffend.<sup>218</sup> Die Feststellung setzt eine Abschlussprüfung voraus,<sup>219</sup> für die der Rechnungshof Wirtschaftsprüfungsgesellschaften hinzuzieht. Dabei beauftragt der Rechnungshof eine Abschlussprüfung in einem Umfang, wie sie § 317 HGB für mittlere und große Kapitalgesellschaften vorschreibt. Diese mündet in einen Bestätigungsvermerk (landläufig auch als Testat bezeichnet), der die ordnungsgemäße Erstellung des Abschlusses bestätigt. Im Rahmen seiner Feststellung nimmt der Rechnungshof Bezug auf das Testat des unabhängigen Wirtschaftsprüfers und macht sich dessen Prüfungsergebnisse nach dem abschließenden Ergebnis seiner eigenen Prüfung zu eigen. Im Falle wesentlicher Prüfungsfeststellungen verweist der Rechnungshof seine Feststellung mit weiteren Empfehlungen an den Abschlussersteller.

Eng verbunden mit der Feststellungsaufgabe des Rechnungshofs war die Frage, wie der Gegenstand der Abschlussprüfung bestimmt werden sollte. Denn der Gesetzeswortlaut spricht allein von den Eröffnungs- und Schlussbilanzen der obersten Landesbehörden und nicht etwa von Jah-

---

<sup>218</sup> Vgl. Doetschmann/Wallis, S. 120.

<sup>219</sup> Vgl. § 316 Absatz 1 Satz 2 HGB: „Hat keine Prüfung stattgefunden, so kann der Jahresabschluss nicht festgestellt werden.“

resabschlüssen mit der Bilanz, der Gewinn- und Verlustrechnung und einem erläuternden Anhang als ihren Bestandteilen sowie einem Lagebericht (§ 264 Absatz 1 Satz 1 HGB). Das Land löste diese Aufgabe, indem die obersten Landesbehörden – soweit sie über nachgeordnete Behörden verfügen – Teilkonzernabschlüsse aufzustellen haben, die weitgehend den Einzelplänen entsprechen und in denen sich die Ressortverantwortung ausdrückt. Der Landtag / Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit, der Staatsgerichtshof und der Rechnungshof<sup>220</sup> erstellen hingegen einen Einzelabschluss. Aus Sicht des Rechnungshofs war mit der Erstellung der Jahres- bzw. der Teilkonzernabschlüsse zugleich sichergestellt, dass die gesamte doppelte Buchführung der hessischen Landesverwaltung Prüfungsgegenstand ist. Über die gesetzliche Feststellungspflicht hinaus wurde in den Verwaltungsvorschriften ferner geregelt, dass das Land einen Gesamtabchluss und einen Gesamtlagebericht aufstellt. Beide werden ebenfalls von Wirtschaftsprüfern geprüft und vom Rechnungshof festgestellt.

Der von den Wirtschaftsprüfern angewandte handelsrechtliche Prüfungsmaßstab zeigte, wie hoch die Anforderungen an die Buchführung und Bilanzierung nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung in sinnvoller Anwendung der Vorschriften des HGB waren und welche Mängel die doppelte Buchführung und die erstellten Jahresabschlüsse aufwiesen. Seit der Erstellung der ersten Eröffnungsbilanzen der obersten Landesbehörden auf den 01.01.2003 nahm der Rechnungshof zunächst begleitende Abschlussprüfungen vor und war damit von Beginn an in der Lage, auf der Grundlage der Prüfungsfeststellungen der Wirtschaftsprüfer zahlreiche konkrete Vorschläge zur Verbesserung der Rechnungslegungsprozesse zu unterbreiten. Dadurch trugen die Abschlussprüfungen erheblich zu der angestrebten Qualitätsverbesserung in der Rechnungslegung des Landes bei.

---

<sup>220</sup> Der Jahresabschluss des Rechnungshofs wird vom Landtag geprüft und festgestellt.

In der Frühphase der Umstellung zeigte sich, dass die Ersteller noch Zeit und Gelegenheit benötigten, um Erfahrungen mit der doppelten Buchführung und der Erstellung der Jahres- bzw. Teilkonzernabschlüsse zu sammeln. Daher vereinbarten das Finanzministerium und der Rechnungshof bis einschließlich des Jahres 2008 eine Probephase, in der der Rechnungshof zunächst auf die Feststellung der Eröffnungsbilanzen und der Jahres- bzw. Teilkonzernabschlüsse verzichtete. Im Anschluss startete das Land den Regelbetrieb, der mit der Prüfung und Feststellung der Eröffnungsbilanzen zum 01.01.2009 und den Jahres- bzw. Teilkonzernabschlüssen zum 31.12.2009 der obersten Landesbehörden begann.<sup>221</sup>

Die Gesamteröffnungsbilanz des Landes auf den 01.01.2009 sowie alle darauffolgenden Gesamtabchlüsse einschließlich Gesamtlagebericht werden von der Landesregierung im Rahmen eines Geschäftsberichts veröffentlicht und anschließend in den zuständigen Ausschüssen des Landtags diskutiert. Gesamtabchluss und Gesamtlagebericht des Jahres 2013 erhielten erstmals ein uneingeschränktes Testat des Abschlussprüfers und sind damit frei von wesentlichen Mängeln. Mit den uneingeschränkten Testaten nach den Prüfungsmaßstäben des Handelsrechts wird dem Gesamtabchluss des Landes seither ein besonderes Maß an Qualität bescheinigt. Indessen wurden auch die weiteren Jahre kontinuierlich von der Landesregierung genutzt, um die Rechnungslegungsprozesse verlässlicher zu gestalten.

Als die Rechnungslegungsprozesse hinreichend ausgeprägt und belastbar waren, ergriff der Rechnungshof zusammen mit den Wirtschaftsprüfern die Initiative für eine beschleunigte Erstellung und Prüfung der Abschlüsse. Ziel war es, dass sich der Landtag noch in dem auf das Berichtsjahr folgenden Jahr mit dem festgestellten Gesamtabchluss befassen kann. Auch aus Sicht des Finanzministeriums war das angestrebte Ziel von Vorteil, weil damit die im Herbst anstehenden Haushaltsberatungen auf der Grundlage geprüfter Zahlen und Daten begonnen werden

---

<sup>221</sup> Zu den beiden vorherigen Abschnitten vgl. Breidert, S. 74 ff.

könnten. Hierzu musste die Prüfung und Feststellung des Gesamtabchlusses des Landes noch vor der parlamentarischen Sommerpause, möglichst im ersten Halbjahr, abgeschlossen sein. Landesregierung, Wirtschaftsprüfern und Rechnungshof gelang schließlich gemeinsam die beschleunigte Erstellung und Prüfung erstmals für den Gesamtabchluss 2016 des Landes und ist seitdem geübte Praxis.

### 13.2.2 Beteiligungsrecht bei der Regelsetzung

Im Jahr 1999 hat der Landesgesetzgeber dem Rechnungshof außerdem bei der Gestaltung der Rechnungslegung entsprechend den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung nach den Vorschriften des HGB ein Beteiligungsrecht bei der Regelsetzung zugesprochen (§ 71a Satz 2 Landeshaushaltsordnung). Demnach hat das Ministerium das „Nähere“ zur Umsetzung der HGB-Rechnungslegung im Land im Einvernehmen mit dem Rechnungshof zu regeln.

Da in der Anfangsphase der Umstellung keine Vorbilder aus dem Bund und den anderen Ländern vorhanden waren, mussten das Finanzministerium und der Rechnungshof sämtliche Vorschriften zur Buchführung, Bilanzierung und Bewertung einvernehmlich selbst festsetzen.<sup>222</sup> Die fachliche Herausforderung bestand darin, die für Unternehmen entwickelten Vorschriften des HGB in angemessener Weise auf die besonderen Sachverhalte bzw. Gegebenheiten in der Landesverwaltung zu übertragen (z.B. die bilanzielle Abbildung von Steuern und Zuwendungen).<sup>223</sup> Aufgrund der gesetzlichen Vorgaben hat sich das Land bei der Festsetzung der Rechnungslegungsvorschriften eng an den Vorgaben des HGB orientiert – zumal die ersten Erfahrungen zeigten, dass eine „*sinngemäße Anwendung*“ der Vorschriften des HGB sinnvoll und praktikabel sein kann

---

<sup>222</sup> Vgl. Eibelshäuser (2012), S. S81.

<sup>223</sup> Vgl. Wallmann (2015), S. 116.

und auch Raum für die Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung lässt.<sup>224</sup>

Das Beteiligungsrecht hatte einen intensiven fachlichen Dialogprozess zwischen dem Finanzministerium und dem Rechnungshof zur Folge, der bis heute andauert und aus dem umfangreiche landespezifische Einzelregelungen resultieren. Zwar gab es anfänglich bei komplexen Sachverhalten, wie etwa der Immobilienbewertung und der Bewertung der Beamtenpensionen, eine ausführliche und teilweise lange Befassung mit fachspezifischen Fragen. Doch hatte die Landesregierung im Anschluss die Gewähr, dass die landespezifischen Regelungen der gesetzlichen Vorgabe „*Rechnungslegung nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung in sinngemäßer Anwendung des HGB*“ hinreichend berücksichtigt sind.<sup>225</sup> Weitere intensiv-konstruktive fachliche Auseinandersetzungen innerhalb des Einvernehmens-Prozesses gab es bei den Anpassungen der Landesvorschriften an die jeweils neuen HGB-Regelungen infolge des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes (BilMoG) in den Jahren 2010 und 2011 sowie des Bilanzrichtlinie-Umsetzungsgesetzes (BilRUG) im Jahr 2015.

### 13.3 Erweiterter Regelungsrahmen durch die Standards staatlicher Doppik

Die Modernisierung des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) im Jahr 2009 hat es dem Land zum einen ermöglicht, sein Rechnungswesen allein nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung zu gestalten; zum anderen erweiterte sich mit den Standards für die staatliche doppelte Buchführung (Standards staatlicher Doppik) der vom Land zu beachtende (aber nicht verbindliche)<sup>226</sup> Regelungsrahmen.

---

<sup>224</sup> Vgl. Eibelshäuser (2006), S. 618.

<sup>225</sup> Vgl. Breidert, S. 73 ff.

<sup>226</sup> Vgl. Nowak/Ranscht-Ostwald/Schmitz, S. 27, Rz. 70 ff.

Die Standards selbst sahen für das Land Hessen vor, dass sie nach einer Übergangsfrist mit Beginn des Jahres 2015 angewandt werden sollten. Das Land stand damit vor der Situation, dass es bereits umfangreiche und detaillierte Regelungen erarbeitet hatte, die nunmehr auf die Übereinstimmung mit den Standards staatlicher Doppik hin zu überprüfen waren. Inhaltlich gingen die landesspezifischen Regelungen vielfach in dem Sinne über die Standards staatlicher Doppik hinaus, dass sie konsequenter an den Vorschriften des HGB ausgerichtet waren.

Aus Sicht des Rechnungshofs war somit zu vermeiden, dass mit der Übernahme der Standards staatlicher Doppik das im Land bereits erreichte Niveau der Rechnungslegung insbesondere durch über die im HGB hinausgehenden Vereinfachungs- und Erleichterungsvorschriften (z.B. bei der Inventarisierung und bei der Bildung von Rückstellungen) in den Standards wieder unterschritten wird. Der Hessische Rechnungshof beteiligte sich daher bereits im Jahr 2010 an einer Initiative der Rechnungshöfe Bremen, Hamburg und Nordrhein-Westfalen, mit der dem Standardisierungsgremium Hinweise auf wesentliche Schwachstellen in den Regelungen der Standards gegeben wurden. Des Weiteren empfahl er dem Finanzministerium, die Standards staatlicher Doppik nach traditioneller Lesart im Sinne von „*Mindeststandards*“ (so lautete auch ihre ursprüngliche Bezeichnung) auszulegen, von denen im Falle einer konsequenter am HGB orientierten Bilanzierung und Bewertung abgewichen werden kann. Damit war zugleich ein zentrales Prüfkriterium des Rechnungshofs formuliert, welches er bei der Übernahme der Standards in Landesrecht beim Prozess des Einvernehmens mit dem Finanzministerium einbrachte. Da die Standards bis heute vom HGB abweichende Regelungen enthalten, die der Rechnungshof für nicht zulässig erachtet, wurden diese Regelungen, wie beispielsweise die Aktivierung geleisteter Investitionszuschüsse und ihr Ausweis unter den immateriellen Vermögensgegenständen des Anlagevermögens, nicht in Landesrecht übernommen.

Im Jahr 2017 bildeten die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder unter Leitung des Hessischen Rechnungshofs eine Arbeitsgruppe, um

Empfehlungen zu erarbeiten, wie die Standards staatlicher Doppik dem gesetzlichen Auftrag aus dem HGrG entsprechend verbessert werden könnten. In einem Positionspapier wiederholten die Rechnungshöfe gegenüber dem Standardisierungsgremium ihr Plädoyer für eine Begrenzung der Abweichungen von den Vorschriften des HGB und wiesen darauf hin, dass nach ihrer Auffassung *„Besonderheiten der öffentlichen Haushaltswirtschaft (...) eine Abweichung nur dann erforderlich (machen), wenn die aus der staatlichen Betätigung resultierenden Geschäftsvorfälle im Sachverhalt jenen aus der Privatwirtschaft nicht vergleichbar sind“* und *„Vereinfachungsüberlegungen (...) für sich genommen keine Abweichungen von den handelsrechtlichen Regelungen (rechtfertigen).“* Des Weiteren wiesen die Rechnungshöfe darauf hin, dass die Standards auch für die Haushaltsplanung geeignet sein müssen und gaben praktische Hinweise, wie dies etwa im Falle von Änderungen im HGB erreicht werden könnte. Außerdem gaben die Rechnungshöfe Empfehlungen, wie bestimmte Wahlrechte (z.B. Erstellung der Finanzrechnung nach der direkten Methode) und Ermessensspielräume (z.B. Buchung von Korrekturen) konkretisiert werden könnten. Schließlich zeigten die Rechnungshöfe auf, wo sie weiteren Standardisierungsbedarf sahen (z.B. bei der bilanziellen Abbildung einseitiger Leistungstransfers und den Rückstellungen für drohende Verluste).

### **13.4 Neue harmonisierte Rechnungsführungsgrundsätze für die Mitgliedstaaten der EU?**

Als die Europäische Kommission unter Federführung der Statistikbehörde Eurostat im Jahr 2012 ihre Überlegungen forcierte, ob und wie zur Verbesserung der finanzstatistischen Daten neue einheitliche Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor eingeführt werden könnten, zögerte der Rechnungshof nicht, seine bis dahin erworbenen Erkenntnisse über die Verwaltungsspezifika der Rechnungslegungsvorschriften sowie etwaige Regelungserfordernisse in die begonnene Fachdiskussion einzubringen. Getreu dem Motto *„Her mit den maßgeschneiderten*

EPSAS!<sup>227</sup> sollte der Idee einer harmonisierten europäischen Rechnungslegung im Sinne von mehr Vergleichbarkeit und Transparenz Geltung verschafft werden.

Dementsprechend beteiligte sich der Rechnungshof an der öffentlichen Konsultation der EU-Kommission in diesem Themenbereich, in der die Eignung der bestehenden *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS) für einen solchen einheitlichen Rechnungsführungsstandard zu bewerten war. Da die IPSAS in ihrer damaligen Fassung überwiegend (so auch vom Rechnungshof) für nicht geeignet beurteilt wurden, hat sich die Kommission dafür entschieden, spezifisch europäische EPSAS zu entwickeln, welche die IPSAS allerdings als „*Bezugsrahmen*“ heranziehen.

Für den Rechnungshof stellt der EPSAS-Prozess auch eine Chance dar, seine im Land und auf europäischer Ebene gewonnenen Erkenntnisse zusätzlich an die „*public community*“ in Bund, Ländern und Kommunen weiterzugeben. Hierzu initiierte er zunächst ein Diskussionsforum, in dem ein Überblick über die Entwicklung der europäischen öffentlichen Rechnungslegung gegeben wurde und in dessen Rahmen EPSAS-Befürworter gleichermaßen wie EPSAS-Kritiker zu Wort kamen. Die Beiträge aus Wissenschaft, öffentlicher Verwaltung und dem Berufsstand der Wirtschaftsprüfer wurden außerdem vom Rechnungshof in einem Sammelband veröffentlicht, um sie einem breiten Anwenderkreis zur Verfügung zu stellen.<sup>228</sup> Des Weiteren beteiligt sich der Rechnungshof an den von der EU-Kommission eingerichteten technischen Arbeitsgruppen, um zum einen die Positionen der deutschen HGB-Rechtsrechnung (Schutzzwecke Vorsicht und Objektivierung) einzubringen und zum anderen auch über die aktuellen Entwicklungen im EPSAS-Prozess informieren zu können.

---

<sup>227</sup> Wallmann (2017), S. 6.

<sup>228</sup> Vgl. Hessischer Rechnungshof (Hrsg.): Entwicklung der öffentlichen Rechnungslegung in Europa. European Public Sector Accounting Standards (EPSAS), Wiesbaden 2014.

Die Diskussion über eine mögliche Einführung von EPSAS hält nach wie vor an. Die politische Entscheidung der EU-Kommission darüber, ob die Reform angegangen wird, ist noch nicht getroffen worden. Offen bleibt damit außerdem, wie groß die Reformschritte sein werden. Etwaige Entscheidungen auf europäischer Ebene können sich gleichwohl auf die Länderebene auswirken. Der Rechnungshof sieht sich daher auch künftig als Diskussionspartner bei der Modernisierung der Rechnungslegung und wird die weiteren EPSAS-Aktivitäten mit konstruktiven Impulsen unterstützen.

### **13.5 Entwurf eines Haushaltsmodernisierungsgesetzes für eine novellierte LHO**

Im Juli 2021 hat das Finanzministerium einen Entwurf für ein Haushaltsmodernisierungsgesetz vorgelegt, mit dem die Landeshaushaltsordnung (LHO) novelliert werden soll. Es wird angestrebt, dass der für die Jahre 2023/2024 vorgesehene Doppelhaushalt erstmalig auf Basis der neuen Regelungen aufgestellt werden kann.

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass das Land sein Rechnungswesen nach den Grundsätzen der staatlichen Doppik gestaltet und wahrt hierbei das Beteiligungsrecht des Rechnungshofs bei der Konkretisierung der handelsrechtlichen Vorschriften sowie bei der Regelung etwaiger erforderlicher Abweichungen. Wie nach geltendem Recht sollen die Standards staatlicher Doppik auch in Zukunft im Einvernehmen mit dem Rechnungshof in Landesrecht transformiert werden. Das starke Beteiligungsrecht hat sich nach Auffassung des Rechnungshofs bewährt und trägt zur hohen Qualität der Rechnungslegung des Landes bei.

Für den Gesamtabchluss und den Gesamtlagebericht sieht der Gesetzentwurf neuerdings den Begriff der Konzernrechnung vor. Erstmals soll die Aufgabe der Feststellung der Konzernrechnung durch den Rechnungshof gesetzlich geregelt werden. Dies ist insofern klarstellend, als es bereits der geübten Praxis im Land entspricht. Neu hingegen ist, dass den

Wirtschaftsprüfern ein originäres Prüfungsrecht eingeräumt werden soll. Die Regelung, wonach der Rechnungshof „*im Rahmen seiner Prüfungstätigkeit Wirtschaftsprüfer hinzuziehen kann*“, ist maßgeblich auf Betreiben des Rechnungshofs in den Gesetzentwurf aufgenommen worden. Der Rechnungshof sieht damit unter anderem Zweifelsfragen im Hinblick auf etwaige Einsichtsrechte der Abschlussprüfer in buchungsbegründenden Verwaltungsakten als geklärt an, was den reibungslosen Ablauf der Abschlussprüfungen unterstützen kann.

Kontrovers sind die Auffassungen des Finanzministeriums und des Rechnungshofs darüber, inwieweit die Haushaltsplanung und die Haushaltsabrechnung von der doppischen Rechnungslegung geprägt sein sollten. Zwar sehen die neuen Regelungen vor, dass im Interesse einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft das Anlagevermögen des Landes erhalten werden soll; doch die Frage, ob der Haushaltsausgleich traditionell auf der Grundlage der Einnahmen und Ausgaben des Landes oder, modern, als Saldo aus Erträgen und Aufwendungen bestimmt werden soll, bleibt nach wie vor strittig. Insofern erachtet der Rechnungshof die vom Finanzministerium vorgesehene Evaluation der novellierten LHO für sinnvoll, weil sie eine neue Einschätzung auf der Grundlage der gewonnenen Erfahrungen aus der Anwendung der neuen Regelungen ermöglicht. Insgesamt betrachtet unterstützt der Rechnungshof das Haushaltsmodernisierungsgesetz. Er sieht gute Chancen, dass die novellierte LHO einen wesentlichen Beitrag zum eingangs erwähnten „*bewussten Wirtschaften*“ des Landes Hessen leisten wird.

## Literaturverzeichnis

- Breidert, Ulrike: Die Einführung der Doppik in der hessischen Landesverwaltung und deren Begleitung durch den Rechnungshof, in: Wallmann, Walter/Nowak, Karsten et. al. (Hrsg.): *Moderne Finanzkontrolle und öffentliche Rechnungslegung*, Köln 2013, S. 71–80.
- Doetschmann, Martin/Wallis, Bernhard: Die Fortentwicklung von Aufgaben, Strukturen, und Verfahren der Finanzkontrolle in der Amtszeit von Präsident Prof. Dr. Eibelschäuser, in: Wallmann, Walter/Nowak, Karsten et. al. (Hrsg.): *Moderne Finanzkontrolle und öffentliche Rechnungslegung*, Köln 2013, S. 119–134.

- Eibelshäuser, Manfred (2006): Bilanzierungsgrundsätze und öffentliche Rechnungslegung, in: Der Konzern, 6. Jahrgang 2006, S. 618–624.
- Eibelshäuser, Manfred (2012): Erfahrungen mit der Doppik auf Landes- und kommunaler Ebene, in: WPg, 65. Jahrgang 2012, Sonderheft 2: Rechnungslegung der öffentlichen Hand im Spannungsfeld internationaler und nationaler Entwicklungen, S. S80–S84.
- Engels, Dieter/Eibelshäuser, Manfred: Öffentliche Rechnungslegung – Von der Kameralistik zur Doppik, Köln 2010.
- Nowak, Karsten/Ranscht-Ostwald, Anja/Schmitz, Stefanie: Grundsätze der staatlichen doppelten Buchführung, in: Böcking, Hans-Joachim et al. (Hrsg.): Beck'sches Handbuch der Rechnungslegung, 52. Ergänzungslieferung, München 2017.
- Walb, Ernst: Die Erfolgsrechnung privater und öffentlicher Betriebe, Berlin 1926.
- Wallmann, Walter (2015): Praktische Umsetzung eines neuen Rechnungssystems auf Landesebene, in: Schriftenreihe Sächsischer Rechnungshof zur Finanzkontrolle in Sachsen, Band 6 (2015), S. 113–123.
- Wallmann, Walter (2017): Prüfbehörde und Modernisierungstreiber – Zur neuen Rolle staatlicher Finanzkontrolle, in: AWW-Informationen, 66. Jahrgang 2017, S. 4–6.
- von Wysocki, Klaus: Kameralistisches Rechnungswesen, Stuttgart 1965.

*Karl-Uwe Schaub / Carlo Schmitt*

## **14 Von der Rechnungsprüfung zur Finanzkontrolle: das Prüfungsamt des Rechnungshofs**

### **14.1 Einführung**

Die Stadt Kassel hat als Standort von Einrichtungen der Rechnungsprüfung und Finanzkontrolle eine lange Tradition. Die Entwicklung mündete in eine dem Rechnungshof nachgeordnete Behörde: das Prüfungsamt des Hessischen Rechnungshofs.

Mit der Novellierung des Gesetzes über den Hessischen Rechnungshof im Jahr 1995<sup>229</sup> gehören das Prüfungsamt und seine Vorgängerbehörden dem Geschäftsbereich des Hessischen Rechnungshofs an. Seine Wurzeln hat das Prüfungsamt, und das verschwindet langsam aus dem Bewusstsein, nicht beim Rechnungshof. Vielmehr waren die Vorgängerbehörden des Prüfungsamts deutlich länger ein Teil der (Finanz-)Verwaltung. Aufgabe war es, die Prüfungen durch den Rechnungshof vorzubereiten und zu ergänzen.

Der Schwerpunkt der nachfolgenden Betrachtung liegt auf der Entwicklung der Finanzkontrolle in Kassel.

### **14.2 Nach den Napoleonischen Kriegen**

Die Kontrolle der Finanzen ist keine Erfindung der Moderne. Sie kann für die Staaten auf dem Territorium des heutigen Landes Hessen in die Anfänge der Neuzeit zurückverfolgt werden. In der Landgrafschaft Hessen-Kassel setzte der Landgraf beispielsweise bereits im 16. Jahrhundert Kommissionen ad hoc zur Rechnungskontrolle ein.<sup>230</sup> Im Jahre 1782

---

<sup>229</sup> GVBl. I 1995, Teil I, S. 558.

<sup>230</sup> Vgl. Reutzel, S. 59.

wurde zur „zentralen Rechnungsabklärung“ eine Oberrechnungskammer errichtet, die aber bereits nach nur vier Jahren wieder aufgelöst wurde.<sup>231</sup> Von einer Finanzkontrolle, wie wir sie heute verstehen, unterschieden sich diese Einrichtungen dadurch, dass sie Teil der zu prüfenden Verwaltung waren und es ihnen damit an der notwendigen Unabhängigkeit in organisatorischer und funktionaler Hinsicht fehlte.<sup>232</sup>

Dies änderte sich erst nach den napoleonischen Kriegen. Im Kurfürstentum Hessen wurde durch das Organisationsedikt von 1821 die General-Kontrolle in Kassel eingerichtet. Sie sollte den Staatshaushalt überwachen und darauf achten, dass die Staatseinnahmen „gehörig verwendet“ und die Ausgaben nicht unnötig ausgeweitet wurden. Sie bestand aus ihrem Präsidenten *Siegmund von Meyer*, ein bis zwei Räten und dem Unterpersonal.<sup>233</sup> Als *von Meyer* 1826 zugleich Finanzminister wurde, wurde die General-Kontrolle bereits wieder in Frage gestellt. Nach seinem Tod 1830 wurde die Behörde dann alsbald aufgelöst.<sup>234</sup>

In dieser Epoche reformierte Preußen seine Finanzkontrolle und regelte die Mitwirkung der prüfungsunterworfenen Verwaltung bei der Rechnungsprüfung. Die Instruktion für die Oberrechnungskammer vom 18.12.1824 wies der Verwaltung zweierlei Aufgaben der Rechnungsprüfung zu:

- Die endgültige Prüfung von Rechnungen minderer Wichtigkeit, die von der Oberrechnungskammer überlassen wurden.
- Die vorherige Abnahme der Rechnungen durch rechnerische, formelle und sachliche Vorprüfung.

Damit etablierte Preußen ein System einer zweistufigen Finanzkontrolle. Dieses diente der Arbeitserleichterung der Oberrechnungskammer, bot

---

<sup>231</sup> Vgl. HStAM, Abt. 44.

<sup>232</sup> Vgl. Liedtke, S. 227.

<sup>233</sup> Vgl. HStAM, Abt. 38 b.

<sup>234</sup> Vgl. Kaiser, S. 43.

mehr Sicherheit gegen (Rechen-)Fehler, führte aber auch zu Doppelarbeiten. Während die endgültige Prüfung überlassener Rechnungen als Übernahme einer Aufgabe der Oberrechnungskammer angesehen wurde, wurde die Vorprüfung als eigene Aufgabe der Haushalts- und Rechnungsführung verstanden, die der Selbstreinigung der Verwaltung diente.<sup>235</sup>

### 14.3 Nach Ende des Deutschen Bundes

Im Deutschen Krieg von 1866 stand das Kurfürstentum Hessen an der Seite Österreichs. Kurhessen verlor in dessen Folge seine Unabhängigkeit und wurde von Preußen annektiert. Dies wirkte sich auch auf die Finanzkontrolle Kurhessens und Nassaus aus, die nunmehr ab 1868 mit weiteren Gebietsgewinnen die Provinz Hessen-Nassau im Königreich Preußen bildeten. Die Provinz gliederte sich in die Regierungsbezirke Kassel und Wiesbaden. In Kassel hatte der Oberpräsident der Provinz seinen Sitz.<sup>236</sup> Aufgrund der Verordnung über das Rechnungswesen in den neuerworbenen Landesteilen vom 31.08.1867 wurden in Kassel und Wiesbaden Königliche Rechnungskommissionen eingesetzt, die ab 1868 die Rechnungen für die Zeit bis 1867 zu prüfen hatten. Die Rechnungskommissionen wurden 1870 aufgelöst.<sup>237</sup> Die Finanzkontrolle lag fortan bei der Preußischen Oberrechnungskammer in Potsdam.

Der Oberrechnungskammer wurde mit Gesetz betreffend die Einrichtung und die Befugnisse der Oberrechnungskammer vom 27.03.1872 ein weitgehendes Weisungsrecht gegenüber den Behörden eingeräumt: „*Die Provinzial- und die ihnen gleichstehenden untergebenen Behörden sind der Ober-Rechnungskammer in allen Angelegenheiten des Ressorts derselben untergeordnet.*“ Dies umfasste auch die Möglichkeit, den Behörden Anweisungen zu erteilen, wie sie die ihnen überlassenen Rechnungen

---

<sup>235</sup> Vgl. Bublitz, S. 347 und 351.

<sup>236</sup> Vgl. zur geschichtlichen Entwicklung beispielsweise Kroll, S. 67.

<sup>237</sup> Vgl. HStAM, Abt. 161, HHStAW, Abt. Bestand 215 sowie Dülfer, S. 278.

prüfen sollten.<sup>238</sup> Im Jahre 1912 wurden in der Eisenbahn-, Zoll-, Justizverwaltung und versuchsweise in Provinzialregierungen Revisionsbüros und Rechnungsämter als Kontrolleinrichtungen der Verwaltungen für die Vorprüfung eingerichtet. Die Oberrechnungskammer sollte damit die Möglichkeit erhalten, verstärkt stichprobenweise zu prüfen. Dies war der Verwaltung verwehrt, die die Rechnungen vollständig zu prüfen hatte.<sup>239</sup>

#### 14.4 Die Zeit der Weimarer Republik

Anfang der 1920er Jahre wurde in Preußen die Vorprüfung den eigens dafür eingerichteten Rechnungsämtern bei den Regierungen (Regierungspräsidien) übertragen. Von einer dadurch früher einsetzenden Prüfung sollte die Wirksamkeit der Kontrolle gestärkt werden.<sup>240</sup> Die Zuständigkeit des 1923 gegründeten Rechnungsamts in Kassel erstreckte sich zunächst auf die nachgeordneten Behörden und Kassen sowie die Dienststellen der eigenen Behörde, später aber auch auf Behörden des Oberpräsidenten der Provinz Hessen-Nassau.<sup>241</sup>

---

<sup>238</sup> Vgl. Bublitz, S. 350.

<sup>239</sup> Vgl. Bublitz, S. 353 f.

<sup>240</sup> Vgl. Dülfer, S. 278.

<sup>241</sup> Vgl. § 8 Verordnung zur Vereinfachung und Verbilligung der Verwaltung vom 01.09.1932, Preußische Gesetzsammlung 1932, S. 283.

§ 2.

Stellung des Rechnungsamts.

Das Rechnungsamt bildet einen Bestandteil der Regierung und steht unter der Aufsicht des Regierungspräsidenten. In der Rechnungsprüfung ist das Rechnungsamt selbständig und an Weisungen anderer Dienststellen, abgesehen von Anordnungen der Oberrechnungskammer und der Ministerien, nicht gebunden. Bei Meinungsverschiedenheiten mit dem Regierungspräsidenten oder den Regierungsabteilungen hat ersterer die Entscheidung der Oberrechnungskammer oder des zuständigen Fachministers unter Vorlegung des seine Stellungnahme begründenden Schriftsatzes des Rechnungsamts einzuholen.

Auszug aus der Geschäftsanweisung für die Rechnungsämter, 1929

Die Rechnungsämter waren zwar ein Bestandteil der Regierung, in der Rechnungsprüfung aber selbstständig und nur gegenüber der Oberrechnungskammer weisungsabhängig (§ 2 der Geschäftsanweisung für die Rechnungsämter bei den Regierungen vom 19.06.1929). Neben dem Leiter waren den Rechnungsämtern die erforderliche Zahl von Rechnungsrevisoren und Hilfsrevisoren zugeordnet. Das Rechnungsamt Kassel hatte beispielsweise im Jahr 1932 einen Personalbestand von sieben Rechnungsrevisoren und zwei Hilfsrevisoren.<sup>242</sup> Die Geschäfte wurden nach Geschäftszweigen und nicht nach örtlichen Bezirken verteilt. Vor Beginn des Rechnungsjahres hatte der Leiter einen Arbeitsplan aufzustellen und darin die „*notwendige Arbeitszeit nach Arbeitstagen gewissenhaft einzuschätzen*“ (§ 4 der Geschäftsanweisung).

## 14.5 Die Jahre 1933 bis 1945

Der Personalbestand des Rechnungsamts Kassel war in den 1930er Jahren auf drei Bezirksrevisoren, neun Rechnungsrevisoren und drei Hilfsre-

---

<sup>242</sup> Vgl. Adress- und Einwohnerbuch der Stadt Kassel sowie sämtlicher Ortschaften des Landkreises Kassel 1932.

visoren angewachsen (Stand 1939). Im Laufe des Krieges sank die Personalstärke jedoch auf neun Beamte (1944).<sup>243</sup> Kriegsbedingt war es nötig geworden, dass nach der Zerstörung des Regierungsgebäudes in Kassel 1943 die Regierung Ausweichunterkünfte beziehen musste. So verteilten sich die Dienstorte der Revisoren auf verschiedene Orte der Region (z.B. Hersfeld, Homberg, Melsungen).<sup>244</sup> Die Rechnungsprüfung gestaltete sich zunehmend schwieriger. Viele Rechnungsunterlagen wurden durch Kriegshandlungen zerstört und es fehlte an Personal.<sup>245</sup> Mit Erlass des Reichsministers des Innern vom 16.10.1944 wurde die Einstellung der Vorprüfung durch die Rechnungsämter angeordnet. Das Rechnungsamt Kassel wurde daraufhin „für die Kriegsdauer“ stillgelegt.<sup>246</sup>

## 14.6 Die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg

Nach Kriegsende bestand die Regierung zunächst als kommissarischer Regierungs- und Oberpräsident in Kassel weiter. 1946 wurde sie in „*Der Regierungspräsident in Kassel*“ umbenannt und Teil der hessischen Landesverwaltung. Als Dienstgebäude wurde das Schloss Wilhelmshöhe bezogen.<sup>247</sup> Das Rechnungsamt wurde als Gruppe Rechnungsprüfungsamt wiederaufgestellt und der Abteilung Kassenaufsichtsamt unterstellt. Bereits ein Jahr später erfolgte die Herauslösung der Regierungshauptkasse, des Kassenaufsichtsamts und des Rechnungsprüfungsamts aus dem Regierungspräsidium und deren Eingliederung in den Geschäftsbereich des Hessischen Finanzministers.<sup>248</sup> Zum 01.07.1947 wurde das

---

<sup>243</sup> Vgl. Adress- und Einwohnerbuch der Stadt Kassel sowie sämtlicher Ortschaften des Landkreises Kassel 1939 und 1944.

<sup>244</sup> Vgl. Geschäftsverteilungsplan für das Rechnungsamt der Regierung in Kassel vom 10.01.1944.

<sup>245</sup> Vgl. Vermerk des Oberregierungs- und Kassenrats zum Geschäftsverteilungsplan für das Rechnungsamt der Regierung in Kassel vom 10.01.1944.

<sup>246</sup> Vgl. Verfügung des Regierungspräsidenten vom 04.11.1944 zur Stilllegung des Rechnungsamts der Regierung.

<sup>247</sup> Vgl. Dittrich, S. 218 und 316.

<sup>248</sup> Vgl. Dülfer, S. 279 f.

Staatliche Rechnungsprüfungsamt Kassel verselbständigt.<sup>249</sup> Die örtliche Zuständigkeit bezog sich, wie vor der Verselbständigung, weiterhin auf das Gebiet des Regierungsbezirks. Das Amt wurde von einem Regierungs- und Kassenrat geleitet, der zugleich auch Leiter des Kassenaufsichtsamts war. Ihm standen zwölf Revisoren und Hilfsrevisoren zur Verfügung.<sup>250</sup> Diese bezogen 1952 ein Gebäude in der Bodelschwinghstraße in Kassel, welches für mehr als ein halbes Jahrhundert der Dienstsitz der Behörde werden sollte. Eine kleine Außenstelle war bei der Universität Marburg eingerichtet (bis 1999).

An der Hauptaufgabe der drei Rechnungsprüfungsämter in Kassel, Wiesbaden und Darmstadt hatte sich auch nach dem Krieg wenig geändert. Sie prüften weiterhin die Rechnungen vor, die der Hessische Rechnungshof abschließend prüfte (§ 92 Reichshaushaltsordnung), und die Rechnungen abschließend, deren Prüfung der Rechnungshof ihnen überließ (§ 93 Reichshaushaltsordnung).<sup>251</sup> Als weitere Vorprüfungsstellen dienten zunächst auch die Staatlichen Kassenaufsichtsämter, die Mitte der 1950er Jahre in die Rechnungsprüfungsämter eingegliedert wurden.<sup>252</sup> Daneben wurden beim Finanzministerium das Rechnungsprüfungsamt für die obersten Landesbehörden und beim Oberlandesgericht Frankfurt sowie der Oberfinanzdirektion weitere Vorprüfungsstellen eingerichtet.<sup>253</sup>

Den Vorprüfungsstellen des Landes kam auch die Aufgabe zu, für den Bundesrechnungshof die Einnahmen und Ausgaben von Bundesmitteln vorzuprüfen, soweit das Land Teile des Haushaltsplan ausführte oder vom Bund Ersatz für Aufwendungen erhielt oder Mittel oder Vermögensgegen-

---

<sup>249</sup> Vgl. HStAM, Abt. 412.

<sup>250</sup> Vgl. Vorläufige Geschäftsverteilung für das Rechnungsprüfungsamt vom 16.10.1947.

<sup>251</sup> Reichshaushaltsordnung (RHO) vom 31.12.1922, RGBl. II 1923 S. 17. Vgl. zur Anwendbarkeit der RHO in Hessen § 1 SHO vom 04.07.1949, GVBl. I 1949, S. 91.

<sup>252</sup> Vgl. Erlass vom 17.07.1956, StAnz. 1956, S. 743.

<sup>253</sup> Vgl. § 2 Vorprüfungsordnung für das Land Hessen vom 05.02.1955. Eine Vorprüfungsstelle beim Hessischen Landesamt für Versorgung und Soziales wurde später eingerichtet.

stände des Bundes verwaltete (§ 2 Vorprüfungsordnung für die Bundesverwaltung<sup>254</sup>). Dies betraf bei den Rechnungsprüfungsämtern zuvorderst den Fernstraßen- und Hochbau des Bundes. Nach der Auflösung der Kassenaufsichtsämter wurden zudem deren Aufgaben in der Kassenaufsicht von den Rechnungsprüfungsämtern übernommen.<sup>255</sup>

## 14.7 Vor und nach der Jahrtausendwende

Die Jahrzehnte vor den 1990er Jahren waren für die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter von Kontinuität geprägt. Organisatorisch gab es keine wesentlichen Veränderungen und auch die Personalstärke veränderte sich kaum.<sup>256</sup> Die großen Veränderungen begannen Mitte der 1990er Jahre. Mehr als siebenzig Jahre war die Vorprüfung die Hauptaufgabe der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter und ihrer Vorgängerbehörden gewesen. Dies sollte sich mit dem Gesetz zur Neuordnung der Finanzkontrolle vom 19.12.1995<sup>257</sup> ändern. Mit der Einstellung der Vorprüfung vollzog das Land die Abkehr vom bisherigen zweistufigen System hin zur einstufigen Finanzkontrolle. Zugleich wurden zum 01.01.1996 die Vorprüfungsstellen des Landes aufgelöst und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Kassel, Wiesbaden und Darmstadt im Geschäftsbereich des Rechnungshofs neu aufgestellt. Dadurch sollte die Effizienz der Finanzkontrolle gesteigert werden. Die förmliche und rechnerische Prüfung von Vorgängen durch die Vorprüfungsstellen hatte durch den zunehmenden Einsatz von EDV an Bedeutung verloren. Die Aufgabe der Vorprüfung, nämlich Prüfungsvorhaben des Rechnungshofs vorzubereiten, war zusehends in den Hintergrund getreten. Wegen des zunehmenden Umfangs der Prüfungsaufgaben und der begrenzten Prüfungskapazität des

---

<sup>254</sup> Vorprüfungsordnung für die Bundesverwaltung vom 12.02.1953, Min. Bl. Fin. 1953, S. 114; siehe auch § 56 HGrG, BGBl. I 1969, S. 1273.

<sup>255</sup> Vgl. Erlass vom 17.07.1956, StAnz. 1956, S. 743; siehe auch § 14 Vorläufige Kassenordnung der hessischen Finanzverwaltung und § 17 Reichskassenordnung.

<sup>256</sup> Planstellen der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter: 96 (im Jahr 1965), 121 (1975), 114 (1985), 113 (1995). Vgl. Haushaltspläne des Landes Hessen der jeweiligen Jahre.

<sup>257</sup> GVBl. I 1995, S. 558.

Rechnungshofs hatten die Vorprüfungsergebnisse nur noch selten als Vorbereitung für die Prüfung des Rechnungshofs gedient. Vielmehr stellte für weite Teile der Landesverwaltung die Vorprüfung die alleinige staatliche Finanzkontrolle dar. Das Nebeneinander von Dienst- (Finanzministerium) und Fachaufsicht (Rechnungshof) wurde als leistungshemmend empfunden.<sup>258</sup>

Zunächst bestand weiterhin die Vorprüfung für den Bundesrechnungshof fort. Bereits zwei Jahre später zeichnete der Bund aber die Entwicklung zur einstufigen Finanzkontrolle mit dem Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz vom 22.12.1997<sup>259</sup> nach. Die Vorprüfung wurde eingestellt, der Bund löste seine Vorprüfungsstellen auf und dem Bundesrechnungshof wurden die neugeschaffenen Prüfungsämter des Bundes unterstellt.

Die nächste Reform folgte in Hessen bereits im Jahr 2003. Die drei Rechnungsprüfungsämter wurden aufgelöst und gleichzeitig das Prüfungsamt des Hessischen Rechnungshofs mit Sitz in Kassel errichtet.<sup>260</sup> Durch die Verringerung der Zahl der nachgeordneten Behörden wurde eine Verringerung des zusätzlichen Koordinierungsaufwands beim Rechnungshof erwartet. Gleichzeitig konnte damit auch der Gefahr einer möglichen Zersplitterung der Aufgaben auf der Ebene der Prüfungsämter entgegengetreten werden.<sup>261</sup> Eine zunächst in Wiesbaden mit Personal des dort aufgelösten Rechnungsprüfungsamts eingerichtete Außenstelle wurde Ende 2010 wieder aufgelöst. Das Amt in Kassel bezog Anfang des Jahres 2007 das heutige Dienstgebäude in der Tischbeinstraße in Kassel.

---

<sup>258</sup> Vgl. Drs. 14/874 vom 05.12.1995.

<sup>259</sup> BGBl. I 1997, S. 3251.

<sup>260</sup> GVBl. I 2003, S. 309.

<sup>261</sup> Vgl. Drs. 16/685 vom 07.10.2003.

## 14.8 Stellung und Zuständigkeiten des Prüfungsamts

Dem Rechnungshof ist gemäß § 100 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung zur Erfüllung seiner Aufgaben das Prüfungsamt des Hessischen Rechnungshofs nachgeordnet. Das Prüfungsamt ist demnach eine nachgeordnete Behörde des Rechnungshofs (vgl. auch § 17 Abs. 1 Satz 1 Gesetz über den Hessischen Rechnungshof) und unterliegt als solche seiner Dienst- und Fachaufsicht.

Der Sitz des Prüfungsamts in Kassel ist in § 17 Abs. 1 Satz 2 Gesetz über den Hessischen Rechnungshof gesetzlich festgeschrieben. Der Gesetzgeber nahm die Festlegung auf den Standort Kassel zum Zeitpunkt der Auflösung der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter und der Gründung des Prüfungsamts vor. Die Gesetzesbegründung enthält keinen Hinweis darauf, wieso für das Prüfungsamt ein nordhessischer Standort gewählt wurde. Es ist anzunehmen, dass eine Stärkung der Region Nordhessen beabsichtigt war. Dafür spricht auch die Unterstützung des Gesetzentwurfs durch alle damaligen im Landtag vertretenen Parteien.<sup>262</sup> Auch dürfte die Entfernung zum Sitz des Rechnungshofs in Darmstadt eine Rolle gespielt haben, da mit einem zweiten Standort in Nordhessen Dienstreisen verringert und Prüfungen effizienter gestaltet werden können.

Die örtliche Zuständigkeit des Prüfungsamts ist nicht begrenzt. Im Gegensatz zu seinen Vorgängerbehörden ist das Prüfungsamt somit, wie der Rechnungshof, landesweit zuständig. Einschränkungen im sachlichen Zuständigkeitsbereich des Prüfungsamts ergeben sich durch Prüfungsvorbehalte des Rechnungshofs. Der Rechnungshof behält sich beispielsweise vor, bei obersten Landesbehörden zu prüfen. Daneben sind unter anderem der Geschäftsbereich des Hessischen Ministerpräsidenten und die Beteiligungen des Landes vom Zuständigkeitsbereich des Prüfungsamts ausgenommen.

---

<sup>262</sup> Ebenda.

## 14.9 Organisation und Personal

Der Prüfungsbereich gliedert sich in fünf Sachgebiete. Die Sachgebiete sind wiederum jeweils in Fachbereiche unterteilt. Die Fachbereiche bilden in der Regel die Zuständigkeiten der Prüfungsreferate im Rechnungshof bezogen auf bestimmte Bereiche des Landeshaushalts ab. Für die Verwaltung ist eine Geschäftsstelle eingerichtet.

Im Unterschied zum Rechnungshof mit seiner Kollegialverfassung entspricht das Prüfungsamt hinsichtlich des Organisationsprinzips einer klassischen Verwaltungsbehörde. Die Leitung des Prüfungsamts trifft im Sinne des Direktorialprinzips alle wesentlichen Verwaltungs- und Prüfungsentscheidungen. Eingebettet ist diese Entscheidungsbefugnis in einen durch den Rechnungshof festgelegten Rahmen.

Den Prüferinnen und Prüfern der Fachbereiche werden die konkreten Prüfungsaufgaben auf der Grundlage der jährlichen Arbeitsplanung zugeteilt. Die Größe der Fachbereiche schwankt von einem bis zu sechs Dienstposten für Prüferinnen und Prüfer. Insgesamt verfügt das Prüfungsamt im Jahr 2021 über 45 Stellen und erreicht damit knapp ein Viertel der Größe des Rechnungshofs.

## 14.10 Aufgabenwahrnehmung

Der Rechnungshof prüft die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe. Er nimmt die Prüfung entweder selbst vor oder lässt sie durch das Prüfungsamt durchführen (§ 88 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung). Bei Bedarf zieht der Rechnungshof Prüfungsbeauftragte des Prüfungsamts zu seinen Prüfungen hinzu. In den letzten Jahren betrug der Anteil dieser gemeinsamen Prüfungen durchschnittlich rund ein Drittel der Prüfungskapazität des Prüfungsamts. Die Prüfungen unterliegen der alleinigen Zuständigkeit und Verantwortung der zuständigen Senate des Rechnungshofs. Die hinzugezogenen Prüfungsbeauftragten des Prüfungsamts arbeiten dabei, wie die

beteiligten Prüferinnen und Prüfer des Rechnungshofs, direkt der Leiterin oder dem Leiter der Prüfung beim Rechnungshof zu. Hintergrund dieser behördenübergreifenden Zusammenarbeit ist vor allem der Gedanke des fachlichen Austauschs und der Sicherstellung eines einheitlichen Qualitätsniveaus. Sie dient aber auch dazu, landesweite Prüfungen zu ermöglichen und effizient umzusetzen.

Den Schwerpunkt der Prüfungstätigkeit machen die dem Prüfungsamt zur eigenen Durchführung zugewiesenen Prüfungen aus. Bei diesen entscheidet die Amtsleitung über die Prüfungsergebnisse. Das Prüfungsamt kommuniziert dabei direkt mit den geprüften Stellen. Eine Ausnahme stellen Berichtsvorbehalte des Rechnungshofs und Prüfungsergebnisse dar, denen eine grundsätzliche Bedeutung zukommt. Stellt das Prüfungsamt solche fest, berichtet es diese an den Rechnungshof, der über das weitere Vorgehen entscheidet.

Die eigenen Prüfungen des Prüfungsamts unterscheiden sich im Wesentlichen nicht von Prüfungsverfahren des Rechnungshofs. Der Ablauf der Verfahren ist identisch, insbesondere umfassen sie die gleichen Meilensteine wie etwa die Planung, Ankündigung, Erhebung und Berichterstellung.

Hinsichtlich der Prüfungsinhalte besteht kaum noch ein Unterschied zum Rechnungshof. Wurden früher nur Rechnungen „*von geringerer Bedeutung*“ oder „*bei denen nach der Art der in ihnen nachgewiesenen Einnahmen und Ausgaben wesentliche Abweichungen von den maßgebenden Vorschriften und Bestimmungen in größerer Anzahl nicht zu erwarten sind*“, zur endgültigen Prüfung überlassen<sup>263</sup>, ergeben sich heute Einschränkungen bei der sachlichen Zuständigkeit allenfalls aufgrund der Prüfungsvorbehalte des Rechnungshofs bei der Auswahl der zu prüfenden Stellen, weniger bei den sachlichen Prüfungsinhalten.

---

<sup>263</sup> Siehe beispielsweise § 93 RHO. Vgl. auch § 11 des Gesetzes betreffend die Einrichtung und die Befugnisse der Oberrechnungskammer vom 27.03.1872 (Preußische Gesetzssammlung S. 278) / 22.03.1912 (Preußische Gesetzssammlung S. 29).

### § 93

Der Rechnungshof darf Rechnungen, die von geringerer Bedeutung sind oder bei denen nach der Art der in ihnen nachgewiesenen Einnahmen und Ausgaben wesentliche Abweichungen von den maßgebenden Vorschriften und Bestimmungen in größerer Anzahl nicht zu erwarten sind, von der regelmäßigen jährlichen eigenen Prüfung ausschließen und die Prüfung den Verwaltungsbehörden überlassen. Er kann geeignetenfalls hierbei eine vereinfachte oder beschränkte Prüfung gestatten. Von Zeit zu Zeit hat er sich davon zu überzeugen, daß die Verwaltung der Mittel, die Rechnungslegung und die Rechnungsprüfung vorschriftsmäßig erfolgen.

Auszug aus der Reichshaushaltsordnung, 1922

Das Prüfungsamt hat sich insgesamt von der ehemaligen Rolle als Revisor vor allem der förmlichen und rechnerischen Richtigkeit entfernt und zu einer Einrichtung entwickelt, die neben dem Prüfungsmaßstab der Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns verstärkt auch wirtschaftliche Aspekte aufgreift und auf der Grundlage von Prüfungsfeststellungen Empfehlungen für die Zukunft ausspricht. Es ist damit heute ein Bestandteil der modernen Finanzkontrolle im Sinne einer zukunftsorientierten Prüfung und Beratung.

Das Prüfungsamt stellt mit seinen Prüfungen nach Ansicht der Verfasser eine sinnvolle Ergänzung der Tätigkeit des Rechnungshofs dar. Als Beleg anführen ließen sich zahlreiche Prüfungsergebnisse des Prüfungsamts, die in die Bemerkungen des Rechnungshofs eingeflossen sind.

### Literaturverzeichnis

- Bublitz, Jörg: Über die Vorprüfung in Deutschland – Ein Beitrag zu ihrer Entstehungsgeschichte, ihrer Entwicklung und ihren Problemen, in: Zavelberg, Heinz Günter (Hrsg.): Die Kontrolle der Staatsfinanzen – Geschichte und Gegenwart, Berlin 1989, S. 343–378.
- Dittrich, Marcus: Bündeln & Lenken – Das Regierungspräsidium Kassel zwischen Verwalten und Gestalten, Kassel 2008.

Dülfer, Kurt: Die Regierung in Kassel – vornehmlich im 19. und 20. Jahrhundert, Kassel 1960.

Kaiser, Andreas: Das Papiergeld des Kurfürstentums Hessen – Methoden staatlicher Schuldenaufnahme im 19. Jahrhundert, Marburg 2003.

Kroll, Frank-Lothar: Geschichte Hessens, München 2006.

Liedtke, Andreas: Finanzkontrolle im Herzogtum Nassau – Die Entstehung der Rechnungskammer, in: Nassauische Annalen 129 (2018), S. 227–256.

Reutzel, Erik: Das Finanzgebaren des Landgrafen Moritz von Hessen-Kassel im Spiegel der überlieferten Messevoranschläge, Frankfurt am Main 2002.

Loïc Bogaerts

## 15 Schlaglichter der Personalentwicklung

Der heutige Hessische Rechnungshof blickt auf eine lange Vergangenheit zurück und durchlebte in dieser Zeit unzählige Ereignisse, die ihn langfristig geprägt haben. Die ersten Aufzeichnungen für die Vorläufer des heutigen Rechnungshofs lassen sich bis auf das Jahr 1778 zurückführen. Damals wurden in den sogenannten Hochfürstlich Hessen-Darmstädtischen Staats- und Adresskalendern allgemeine personalbezogene Daten festgehalten.

### 15.1 Jahre 1778 bis 1806

Der Personalbestand, beginnend mit dem Jahr 1778, belief sich auf acht Beschäftigte des Rechnungsdepartements. Dieses war damals noch Teil der Rentkammer unter Leitung eines Kammerpräsidenten.<sup>264</sup> Dieser Bestand flachte über die Jahre auf vier Beschäftigte im Jahr 1806 ab, wobei zwischenzeitlich die Beschäftigtenanzahl auf zwölf Personen anstieg. Dieser starke Einbruch ist auf eine Neustrukturierung des bisherigen Rechnungsdepartements im Rahmen der Reorganisation der Staatsverwaltung zurückzuführen.<sup>265</sup> Über den Zeitraum von 1789 bis 1806 war *Reichsfreiherr Franz Ludwig Gottfried von Lehmann* Kammerpräsident und somit eine leitende Figur im Wandel vom Rechnungsdepartement zur Oberrechnungsjustifikatur.

Nach Gründung der Oberrechnungsjustifikatur 1803<sup>266</sup> im Rahmen dieser Reform bestanden auf Ebene der gesamten Landgrafschaft in den drei Provinzen Oberfürstentum Hessen (Gießen), Herzogtum Westphalen (Arnsberg), Fürstentum Starkenburg (Darmstadt) Rentkammern, denen

---

<sup>264</sup> Vgl. Hochfürstlich Hessen-Darmstädtischer Staats- und Adreßkalender 1778, S. 29 f.

<sup>265</sup> Vgl. Hochfürstlich Hessen-Darmstädtischer Staats- und Adreßkalender 1804, S. 47 ff.

<sup>266</sup> Vgl. HStAD, Abt. R 1 A, Nr. 20/117.

Rechnungsjustifikationen angeschlossen waren. Während auf oberer Ebene der Landgrafschaft vier Personen beschäftigt waren, davon zwei Oberrechnungsräte, variierte das Personal sowohl von der Anzahl als auch von der Ausstattung. Während in der Justifikatur Darmstadt zehn Personen (darunter zwei Räte) arbeiteten, waren es in der Justifikatur Gießen nur fünf Personen mit einem Rechnungsrat. In der Justifikatur Arnsberg waren es ebenfalls fünf Personen. Die Leitung hatte hier lediglich ein Justifikator statt eines Rechnungs- oder Oberrechnungsrats inne. Insgesamt waren nach dem Staatskalender 1805 somit 24 Personen mit der Rechnungsprüfung beschäftigt.

## 15.2 Jahr 1821

Mit Gründung der Rechnungskammer in 1821 wurde die bisherige Oberrechnungsjustifikatur aufgelöst. Gleiches galt für die Rechnungsjustifikationen beim Oberbau- und Oberforstkolleg und den beiden Hofkammern in Darmstadt bzw. Gießen bzw. die Staats-*Calculatur* in Mainz.<sup>267</sup> Vor ihrer Auflösung hatten diese Einrichtungen zusammen einen Personalbestand von (mindestens) 39 Personen.<sup>268</sup> Die Verordnung über die Errichtung der Rechnungskammer bestimmte auch den Soll-Personalbestand. Neben einem Direktor und drei rechnungskundigen Räten bestand sie aus 19 weiteren Personen. Die Gründung war damit nicht nur Ergebnis weiterer Reformen auf dem Gebiet des Finanzwesens, sie reduzierte auch das Personal von ehemals 39 auf 23 Personen deutlich.

Die 1819 errichtete Oberrechnungskammer im Großherzogtum Baden beschäftigte 14 Personen.<sup>269</sup> Bei einem Vergleich mit den 23 Personen in

---

<sup>267</sup> Vgl. Verordnung über die Errichtung und Organisation einer Rechnungskammer vom 23.06.1821, Reg.-Bl. 1821, S. 309-312.

<sup>268</sup> Vgl. Großherzoglich Hessischer Civil-Etat von den 1819 und 1820. Die Personenanzahl der Staats-*Calculatur* in Mainz ließ sich auf Basis der vorliegenden Quellenlage nicht ermitteln.

<sup>269</sup> Rechnungshof Baden-Württemberg, S. 4.

Darmstadt sind jedoch zwei organisatorische Faktoren zu berücksichtigen. Hessen-Darmstadt war etwa 40 Prozent sowohl hinsichtlich der damaligen Bevölkerung als auch der Staatsfläche kleiner als Baden. Der größere Personalbestand relativiert sich, wenn berücksichtigt wird, dass auf Ebene der Kreise in Baden ebenfalls Rechnungsrevisionen durchgeführt wurden.<sup>270</sup>

Mit Errichtung der Rechnungskammer wurde auch der erste Direktor bzw. später der erste Präsident bestellt. *Friedrich Daniel Ludwig* übte dieses Amt insgesamt 35 Jahre aus, welche die längste Präsidentschaft der hessischen Finanzkontrolle darstellt.

### 15.3 Jahr 1832

1832 wurde die Aufgabe der Revision der Gemeinderechnungen sowie die Revision der lokalen Kirchen-, Stiftungs- und Schulrechnungen der Rechnungskammer übertragen.<sup>271</sup> Nur für diese Aufgabe weist der Staats- und Adresskalender 1841 insgesamt 22 Personen aus.<sup>272</sup>

### 15.4 Jahre 1841 bis 1912

Die untenstehende Abbildung zeigt den Verlauf der Personalbestände der Großherzoglichen Rechnungskammer und der späteren Oberrechnungskammer im Zeitraum von 1841 bis 1912. Der Begriff Oberrechnungskammer wurde 1852 auf Erlass des Großherzogs eingeführt.<sup>273</sup> Eine Unterscheidung zwischen der Abteilung I und II hat sich im Laufe der Zeit, aufgrund der unterschiedlichen Aufgabenverteilungen, als nützlich erwiesen. Somit war die I. Abteilung der Oberrechnungskammer dem Ressort des

---

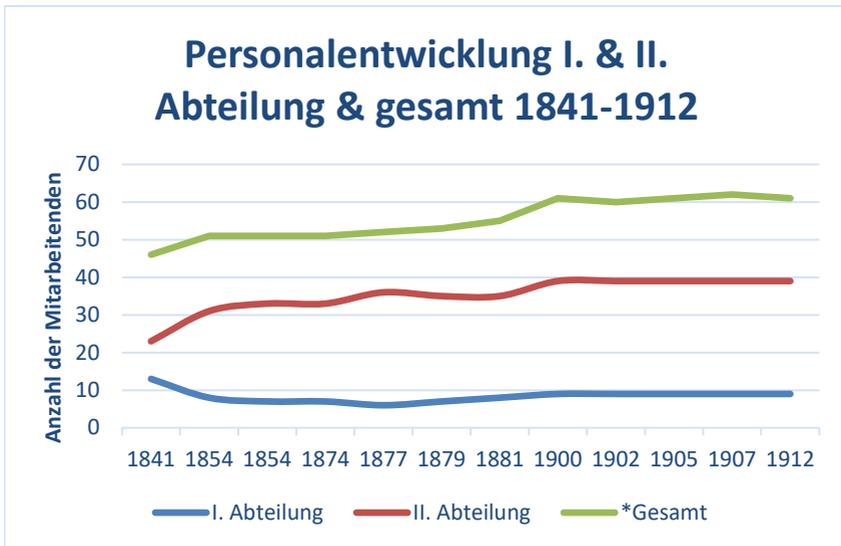
<sup>270</sup> Reg.-Bl. Baden 1819, S. 50 ff.

<sup>271</sup> Vgl. Reg.-Bl. 1832, S. 382 ff.

<sup>272</sup> Vgl. Hof- und Staatshandbuch für das Großherzogtum Hessen 1841, S. 307.

<sup>273</sup> Vgl. Bekanntmachung vom 27.08.1852, Reg.-Bl. 1852, S. 357.

Ministeriums der Finanzen zugehörig und die II. Abteilung dem Ministerium des Innern und der Justiz. Zieht man die Abteilung I und II zu einem Vergleich, nimmt die I. Abteilung die Rolle des heutigen Rechnungshofs und die II. Abteilung die der Überörtlichen Prüfung ein. Neben der Abteilung I und II werden zusätzliche Positionen wie die des Präsidenten, der Oberrechnungsräte oder des Sekretariats hinzugezählt.



Zusammengefasst sticht besonders die II. Abteilung hervor, welche über den dargestellten Zeitverlauf ein Wachstum von knapp 100 Prozent aufzeigt.

## 15.5 Jahr 1946

Mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs bekam der Gedanke zum Wiederaufbau eines eigenständigen und unabhängigen Rechnungshofs wieder verstärkte Aufmerksamkeit. So folgten bereits im März 1946, in enger Absprache mit dem damaligen Finanzminister, *Dr. Wilhelm Mattes*, und dem

ersten Präsidenten des heutigen Hessischen Rechnungshofs, *Dr. Wilhelm Boll*, erste Gespräche bezüglich der Errichtung eines Rechnungshofs für das Land Hessen.

Im April 1946 gewannen die ersten Überlegungen an Form und man setzte sich unter anderem mit personalwirtschaftlichen Themen, wie den Aufbau der Organisation, die Stellenbesetzung und deren Aufgabenverteilung, auseinander.

Mit Blick auf die Stellenbesetzung stellten sich einige Herausforderungen in den Weg. Nach dem ‚Entnazifizierungsprinzip‘ wurde das Ziel verfolgt, möglichst keine Mitarbeitende einzustellen, die in ihrer Vergangenheit eine engere Verbindung zum NS-Regime aufwiesen. Trotz einiger Hürden konnte der Rechnungshof im Juni 1946 errichtet werden und verzeichnete neben Herrn *Dr. Boll* zwei Frauen und zwei Männer als erste Mitarbeitende des Rechnungshofs. Zu Anfang des Jahres 1947 konnte der Rechnungshof seinen Personalbestand auf insgesamt 30 Personen steigern. Der Planbestand lag bei 65 Personen. Ein Teil der Personalentwicklungsstrategie wurde in einem der ersten Gesetzentwürfe festgehalten. Hier schlug beispielsweise der Rechnungshof im August 1946 selbst folgende Mindestvoraussetzungen für eine Einstellung als Präsident, Direktor oder Referent beim Rechnungshof vor: Mindestalter von 35 Jahren, eine besondere Vorbildung, mindestens 1/3 soll die Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungs- oder Technischen Dienst haben, Verbot von Nebentätigkeiten.<sup>274</sup> Zeitgleich wurde ebenfalls die kollegiale Beschlussfassung etabliert.

---

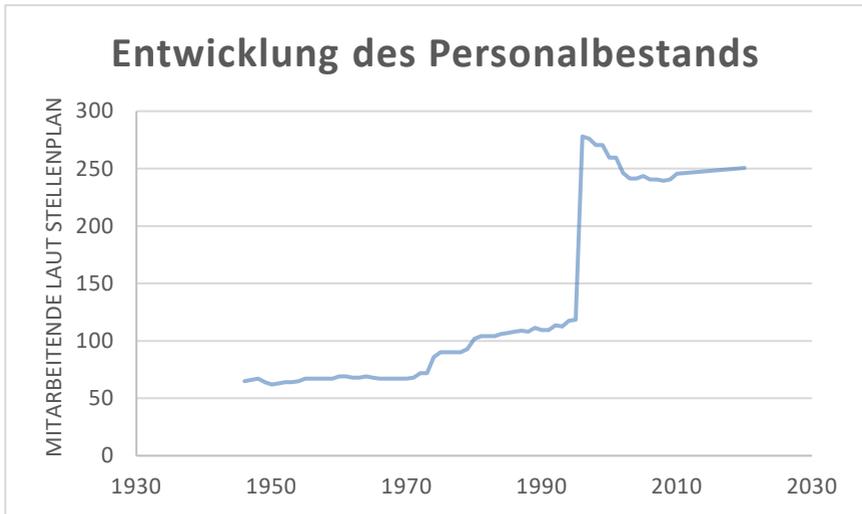
<sup>274</sup> HStAD, Abt. O 24, Nr. 99/9, S. 2.

Der Rechnungshof d. Landes Gr.-Hessen in Darmstadt stellt alsbald Beamte d. gehobenen mittleren Dienstes all. Fachgruppen (Finanz, Verwaltung, Justiz, Technik usw.) als Prüfungsbeamte ein. Insbes. kommen solche Bewerber in Frage, die über eine langj. Erfahrung i. Rechnungsprüfungs- u. Kassewes. verfügen u. denen möglichst die Verhältnisse i. Lande Groß-Hessen bekannt sind. Die Bewerber müssen politisch unbelastet oder nach dem Ergebnis des Spruchk.-Verfahrens im öffentl. Dienst uneingeschr. beschäftigungswürdig sein. Bewerbungsgesuche mit den nötigen Unterlagen (Lebenslauf, Fragebog., Zeugnisse) sind umgeh. dem Rechnungshof einzureichen. Persönliche Vorstellung erst auf Anforderung.  
 Darmstadt, 6. Aug. 1946.  
 Eschollbrücker Str. 27.  
 Der Rechnungshof des Landes Groß-Hessen:  
 Dr. Boll.

Auf eine Stellenanzeige, u.a. im Darmstädter Echo am 14.08.1946, gingen 1.200 Bewerbungen ein. Davon kamen allerdings nur 30 Personen in Betracht, die die geforderten Voraussetzungen erfüllten. Nach Ansicht von *Dr. Boll* verbot es die „Wichtigkeit (seines) (...) Auftrags, für einen jungen demokratischen Staat eine oberste Rechnungsprüfungsbehörde zu errichten, (...), mit nach dem Papier als unbelastet anzusehenden Stabsintendanten, Oberstabsintendanten, Oberstfeldmeistern usw. mit 20 bis 30-jähriger aktiven Wehrmachtsdienstzeit in Verhandlung zu treten.“ Ein Bewerber, der sich auf die Anzeige beworben hatte, war *Heinz Bayersdorf*, der später Mitglied des Rechnungshofs werden sollte.

## 15.6 1950er Jahre bis 2020er Jahre

In Anbetracht des Personalbestandes ist seit der Gründung eine langsam steigende Entwicklung zu erkennen. Dies änderte sich in den 70er Jahren, bei denen der Hessische Rechnungshof einen Personalzuwachs von etwa 45 Prozent bekam. Dies kann auf die erhöhten Anforderungen an die Finanzkontrolle aufgrund der Verabschiedung des ersten Gesetzes für den Hessischen Rechnungshof zurückzuführen sein. Diese Zuwachsrate flachte im folgenden Jahrzehnt wieder ab und hielt bis Anfang der 90er Jahre an.



#### 15.6.1 Jahr 1978

Der designierte Präsident des Landesrechnungshofs, *Otto Rudolf Pulch*, äußerte sich vor seinem Amtsantritt im Juni 1978 zu den Eigenschaften, die die Mitarbeiter nach seiner Auffassung besitzen müssen:

*„Fachliches Wissen und Können, absolute persönliche Integrität, Zuverlässigkeit, Verschwiegenheit, Fleiß, Ausdauer, Übersicht, Urteilsfähigkeit, Gedächtnisstärke, Organisations- und Rechtskunde, Kenntnisse auf dem Gebiet der automatisierten Datenverarbeitung und Techniken aller Buchführungssysteme (...), wenn nicht Wirkung, Ruf und Ansehen der Behörde beeinträchtigt werden sollen.“<sup>275</sup>*

---

<sup>275</sup> o.V., S. 4.

### 15.6.2 Jahr 1995

Im Jahr 1995 wurde das Auflösen der sogenannten Vorprüfungsstellen beschlossen. Diese waren bis dahin dem Rechnungshof als nachgeordnete staatliche Rechnungsprüfungsämter angegliedert. Staatsminister *Karl Starzacher* begründete diese Änderung in der Aufbauorganisation u.a. damit, dass so „*Effektivität und Effizienz der Haushalts- und Finanzkontrolle gesteigert*“<sup>276</sup> werde. Als Folge dieses Zusammenschlusses kletterte der Personalbestand von 118,5 im Jahr 1995 auf ein Allzeithoch von mit insgesamt 278 Mitarbeitenden im Jahr 1996.

### 15.6.3 Jahr 2003 bis 2021

Um einer modernen Finanzkontrolle gerecht zu werden, wurden weitere Maßnahmen unter der bewährten zweistufigen Organisationsstruktur diskutiert, die 2003 zu einem neuen Gesetzesentwurf führten. Dieser beinhaltete, dass die drei Rechnungsprüfungsämter zu lediglich einem Prüfungsamt, mit Sitz in Kassel, reduziert wurden. Ziel der Umstrukturierung war es, möglichst viele Synergieeffekte, wie beispielsweise Kosteneinsparungen, mitzunehmen.<sup>277</sup> Mit Blick auf den Verlauf der Personalbestände sorgten diese Umstrukturierungsmaßnahmen für einen leichten Personalrückgang, der sich bis heute auf etwa 250 Mitarbeitende des Hessischen Rechnungshofs, der Überörtlichen Prüfung und des Prüfungsamts eingependelt hat.

## Literaturverzeichnis

o.V. (1978): Die Faszination des Rechnungshofs, in: Darmstädter Echo vom 26.05.1978, S. 4.

Rechnungshof Baden-Württemberg: Geschichte der Finanzkontrolle in Baden-Württemberg, Internet: <https://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/sixcms/media.php/3024/Geschichte%20der%20Finanzkontrolle.pdf>, Abfrage: 09.06.2021.

---

<sup>276</sup> Vgl. Plenarprotokoll vom 13.12.1995, Drs. 14/22, S. 1135.

<sup>277</sup> Vgl. Drs. 16/685 vom 07.10.2003.

Dr. Walter Wallmann

## 16 Blick zurück und Blick nach vorn

*„Wer sich nicht selbst verändert,  
wird von außen verändert!“  
(Professor Dr. Manfred Eibelshäuser)*

### Welche Faktoren werden zukünftig die Finanzkontrolle bestimmen?

Bereits seit 200 Jahren gibt es die Finanzkontrolle in Darmstadt, seit mittlerweile 75 Jahren den Hessischer Rechnungshof. Der Rechnungshof hat sich, ebenso wie jede andere Behörde, im Laufe dieser Zeit stetig verändert und weiterentwickelt – Gesetze wurden erneuert, Rahmbedingungen wurden angepasst und Ansprüche sowohl der Politik, der Öffentlichkeit und der Bürgerinnen und Bürger als auch der Beschäftigten haben sich gewandelt.

Veränderungen können dabei durch externe oder interne Faktoren ausgelöst werden. Diese Faktoren sind essentielle Treiber hin zu einer modernen Finanzkontrolle. Zu den externen Faktoren gehören

- technischer Fortschritt und Digitalisierung,
- steigende Komplexität,
- Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit,
- New Public Management und Doppik,
- Datenschutz und rechtliche Vorgaben sowie
- Open Government und Transparenz.

Viele äußere Einflüsse haben beim Rechnungshof zu (evolutionären) internen Anpassungen geführt. Nach der Finanzkrise wurde die Beratung der Kommunen eingerichtet; um die Transparenz zu erhöhen wurde die Prüfung des Gesamtabchlusses beschleunigt (sog. Fast-Close) und alle

Prüfungskonzepte beinhalten mittlerweile aktualisierte Passagen zu den Datenschutzanforderungen.

Auslöser	Evolutionäre Anpassung im HRH
Finanzkrise	⇒ Beratung der Nichtschutzschirmkommunen
Transparenz	⇒ Beschleunigte Prüfung des Gesamtabchlusses
DS-GVO	⇒ Anpassung der Prüfungskonzepte

Neben diesen mittelbaren Zusammenhängen gibt es auch ganz unmittelbare: So hat der große Zustrom an Geflüchteten in den Jahren 2015 und 2016 den Rechnungshof dazu veranlasst, den Sondersenat „*Flüchtlingswesen*“ zu gründen. In ihm wurden die Prüfungen zu diesem Themenkomplex gebündelt und mithilfe interdisziplinärer Teams bearbeitet.

Neben den externen gibt es auch interne Faktoren, die zur Veränderung des Rechnungshofs beitragen und Arbeitsprozesse modifizieren. Dazu gehören

- die Ziele und Werte,
- die Aufgaben,
- das Personal,
- die Methodik und Prozesse sowie
- die externe und interne Kommunikation.

So finden Prüfungen mittlerweile nicht mehr ausschließlich ex post statt, sondern sind verstärkt auch zukunftsorientiert und proaktiv. Auch das Profil unserer Prüferinnen und Prüfer hat sich verändert: Es bedarf analytisch ganzheitlich denkender Beschäftigter, die sich als Impulsgeber für Veränderungen verstehen.

Mit die größten Veränderungen in einer sehr kurzen Zeitspanne hat die Corona-Pandemie hervorgerufen. Die Beschäftigten des Rechnungshof

mussten kurzfristig fast gänzlich ins Home-Office ausweichen. Dies hat alle Beteiligten vor große Herausforderungen gestellt – angefangen mit der Zeiterfassung bis zur benötigten (digitalen) Unterschrift. Viele Lösungen mussten ad hoc gefunden werden.

Bereits zu Beginn der Pandemie haben wir gesagt: „*Dies ist nicht die Stunde der Finanzkontrolle!*“ Selbstverständlich wird der Hessische Rechnungshof die wirtschaftliche Verwendung der Corona-Mittel sehr genau prüfen. Dies ist wichtig, um das Vertrauen in den Staat und seine Finanzen aufrechtzuerhalten. Wir wollten aber vor allem zu Beginn nicht in die Krise „*hineinprüfen*“ und etwa Krisenstäbe oder Gesundheitsämter damit zusätzlich „*belasten*“. Stattdessen haben wir aktiv das Land unterstützt: Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben sich beim Corona-Telefon und bei der Kontaktnachverfolgung der Gesundheitsämter engagiert sowie die Task-Force zur Beschaffung von Ausrüstung wie Masken etc. unterstützt.

Trotz dieses Grundsatzes konnte selbstverständlich das Prüfgeschäft im Verlauf der Pandemie nicht gänzlich unterbleiben. Hierzu mussten jedoch neue Wege getestet und etabliert werden. Statt der Besprechung vor Ort mussten Videokonferenzen geschaltet, Akten eingescannt und Online-Umfragetools eingerichtet werden. Wir haben gelernt, was digital alles möglich ist und auch, welche Vor- und Nachteile damit einhergehen. Beispielsweise entfallen Fahrwege und -zeiten; Familie und Beruf lassen sich deutlich besser vereinbaren. Demgegenüber ist aber der soziale Kontakt zu den Arbeitskollegen eingeschränkt, manche Arbeitsabläufe dauern länger und die technische Ausstattung ist eventuell nicht so gut und umfangreich wie im Büro.

Die Arbeit im Home-Office ist mit Vertrauen verbunden – sowohl auf Seiten der Führungsebene als auch auf Seiten der Beschäftigten. Durch die „*aufgezwungene*“ Heimarbeit haben wir festgestellt, dass der Dienstbetrieb auch ohne die dauerhafte Präsenz der Beschäftigten qualitativ hochwertig sichergestellt werden kann. Eine Umfrage hat ergeben, dass fast

alle unserer Beschäftigten das Home-Office zumindest anteilig gerne weiterführen möchten. Hieran lässt sich erkennen, dass die Pandemie-Situation vor allem auch zu veränderten Einstellungen der Beschäftigten geführt hat – und das auf allen Ebenen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich durch die pandemiebedingte Ausnahmesituation externe und interne Faktoren gegenseitig verstärkt haben, wodurch sich eine starke Sog-Wirkung entwickelt hat. Der enorme Digitalisierungs-Schub, der durch die äußeren Umstände unumgänglich war, hat zu veränderten Arbeitsabläufen und Einstellungen der Beschäftigten geführt. Diese Veränderungen können und werden sich nicht mehr rückgängig machen lassen. Unsere Arbeitswelt und -weise werden sich immer weiter verändern. Perspektivisch wird es darum gehen, die Vorteile aus der digitalen und analogen Welt miteinander zu vereinen. Solche hybriden Arbeitsmodelle, bei denen die Beschäftigten teils mobil und teils bürobasiert arbeiten, werden die zukünftige Arbeitswelt immer mehr bestimmen – auch im öffentlichen Dienst.

Ich bin mir sicher, dass der Hessische Rechnungshof nicht erst in 75 Jahren ganz anders aussehen wird als heute. Die Veränderungsgeschwindigkeit nimmt ständig zu. Diese Herausforderung lässt sich sehr gut mit einem Zitat meines Vorgängers, Herrn *Professor Dr. Eibelshäuser*, zusammenfassen: „*Wer sich nicht selbst verändert, wird von außen verändert!*“

## Dank

Dieser Jubiläumsband wäre nicht entstanden, wenn nicht viele Kolleginnen und Kollegen daran mitgewirkt hätten.

Zu danken ist neben den Autorinnen und Autoren insbesondere dem Jubiläumsteam unter der Leitung von Herrn Andreas Liedtke:

Cornelia Allmann, Alexander Beer, Dr. Christian Birkner, Loïc Bogaerts, Katja Driesen, Erdem Eryasar, Ingo Hamann, Ellen Hibler, Serkan Kaplan, Ulrike Koch, Christian Müller, Dr. Ralf Sieg, Milena Stein, Matthias Weilmünster.

Unser besonderer Dank gilt Herrn Landtagspräsidenten Boris Rhein, Herrn Ministerpräsidenten Volker Bouffier, Herrn Finanzminister Michael Boddenberg und Herrn Präsidenten a. D. Professor Dr. Manfred Eibels Häuser für die Grußworte und Interviews. Weiterhin gilt ein ganz herzlicher Dank dem Karikaturenteam Frau Rosa Menke und Herrn Professor Dr. Andreas Burth.

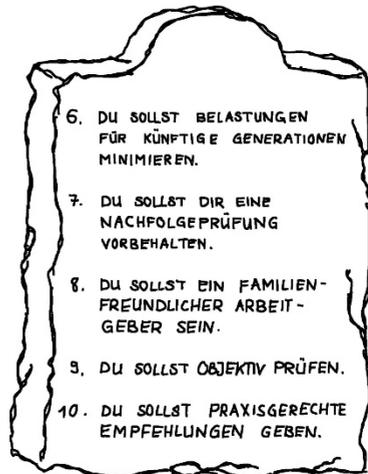
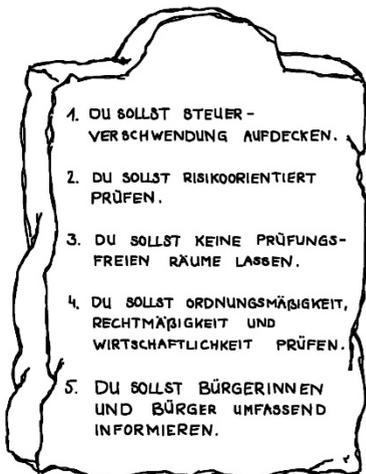
Gleichermaßen gilt der Dank auch dem Präsidenten des Hessischen Landesarchivs, Herrn Professor Dr. Andreas Hedwig, Frau Dr. Nicola Wurthmann vom Hauptstaatsarchiv Wiesbaden, Herrn Dr. Rouven Pons vom Staatsarchiv Darmstadt, dem Verein ProAkaziengarten e. V. sowie allen weiteren beteiligten Kolleginnen und Kollegen für ihre Unterstützung bei der Recherche.

## Autorenverzeichnis

- Jörg Balk, Direktor beim Hessischen Rechnungshof, Darmstadt
- Loïc Bogaerts, Hessischer Rechnungshof, Darmstadt
- Katja Driesen, Hessischer Rechnungshof, Darmstadt
- Jessica Düll, Hessischer Rechnungshof, Darmstadt
- Matthias Eckes, Direktor beim Hessischen Rechnungshof, Darmstadt
- Erdem Eryasar, Hessischer Rechnungshof, Darmstadt
- Dr. Marc Gnädinger, Hessischer Rechnungshof, Darmstadt
- Dr. Ulrich Keilmann, Direktor beim Hessischen Rechnungshof und Abteilungsleiter Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften, Darmstadt
- Andreas Liedtke, Hessischer Rechnungshof, Darmstadt
- Kevin Lorenz, Hessischer Rechnungshof, Darmstadt
- Christian Müller, Hessischer Rechnungshof, Darmstadt
- Dr. Andreas Rüdinger, Hessischer Rechnungshof, Darmstadt
- Karl-Uwe Schaub, Regierungsdirektor im Prüfungsamt des Hessischen Rechnungshofs, Kassel
- Carlo Schmitt, Leitender Regierungsdirektor und Leiter des Prüfungsamts des Hessischen Rechnungshofs, Kassel
- Dr. Ralf Sieg, Hessischer Rechnungshof, Darmstadt
- Milena Stein, Hessischer Rechnungshof, Darmstadt
- Felix Volk, Hessischer Rechnungshof, Darmstadt
- Dr. Walter Wallmann, Präsident des Hessischen Rechnungshofs, Darmstadt
- Dr. Gabriele Wanitschek-Klein, Leitende Ministerialrätin im Hessischen Rechnungshof, Darmstadt
- Matthias Weilmünster, Hessischer Rechnungshof, Darmstadt

---

## DIE ZEHN GEBOTE DES RECHNUNGSHOFS



*P. Müller Burth*

# Anhang

## Lebensläufe aller bisherigen Präsidenten der (Ober-)Rechnungskammer<sup>278</sup> und des Hessischen Rechnungshofs

---

<sup>278</sup> Quellen der Bilddateien: HStAD Bestand R 4 Nr. 39360/66 A, HStAD Bestand R 4 Nr. 1280, HStAD Bestand R 4 Nr. 1431, HStAD, R 4, 1419, Porträt Wernher aus Familienbesitz

## Dr. h.c. Friedrich Ludwig

\*19.04.1780 – †15.11.1859

verheiratet, ein Sohn

Präsident geworden im Alter von 41 Jahren  
(Dauer 35 Jahre)



### Werdegang

1811	Oberforstrat
1821	Erster Direktor der Rechnungskammer
1827	Mitglied der Prüfungskommission der Kandidaten im Kameralfach
1832	Mitglied der Prüfungskommission für das Finanz- und technische Fach
1846	Verleihung des Charakters eines Geheimrats
1851	Verleihung des Charakters eines Präsidenten der Rechnungskammer
1856	Pensionierung

### Auszeichnungen

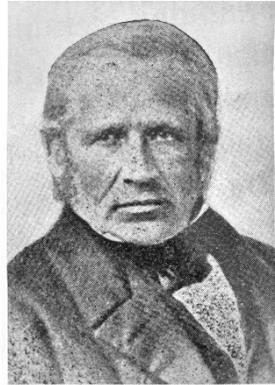
1832	Ritter I. Klasse des Ludwigsordens
1844	Kommandeurkreuz II. Klasse des Ludwigsordens
1851	Ehrendoktor der Landesuniversität Gießen anlässlich seines 50jährigen Dienstjubiläums
1856	Komturkreuz I. Klasse des Verdienstordens Philipps des Großmütigen

## Julius Carl Wernher

\*29.09.1803 – †10.11.1878

verheiratet, vier Töchter

Direktor geworden im Alter von 53 Jahren  
(Dauer: 22 Jahre)



### Werdegang

ab 1819	Studium der Volkswirtschaft und der Rechte an der Ludwigs-Universität, Gießen, bzw. der Mathematik an der Georg-August-Universität, Göttingen
1829	Akzessist beim Hofgericht Darmstadt
1831	Vertreter des Kreisamtmanns in Langen
1832	Kreissekretär in Bensheim
1841	Assessor beim Oberkonsistorium Mitglied der Provinzial-Kommission der Provinz Starkenburg in Darmstadt
1843	Oberkonsistorialrat
1848	Wahlkommissär für den vierten Wahlbezirk zur Wahl der Nationalversammlung
1848	Ministerialrat beim Innenministerium
1853	Mitglied der Prüfungskommission
1856	Direktor der Oberrechnungskammer
1857	Mitglied der Prüfungskommission für das Finanz- und technische Fach

- |           |   |
|-----------|---|
| 1861-1876 | Mitglied der Zentralstelle für Statistik                                |
| 1864      | Verleihung des Charakters eines Geheimrats                              |
| 1876      | Vorsitzender der Prüfungskommission für das Finanz- und technische Fach |

### Auszeichnungen

- |      |   |
|------|---|
| 1852 | Ritter des Verdienstordens Philipps des Großmütigen                 |
| 1858 | Ritter I. Klasse des Ludwigsordens                                  |
| 1869 | Komturkreuz II. Klasse des Verdienstordens Philipps des Großmütigen |
| 1873 | Kommandeurkreuz II. Klasse des Ludwigsordens                        |

## Georg August von Hahn

\*01.11.1821 – †23.09.1886

verheiratet, zwei Töchter

Präsident geworden im Alter von 57 Jahren  
(Dauer: 7 Jahre)



### Werdegang

1849	Landgerichtsassessor zu Langen
1850	Stadtgericht Darmstadt
1855	Landgericht Beerfelden
1857	Stadtgericht Darmstadt
1861	Hofgericht Darmstadt
1864	Hofgerichtsrat
1875	Mitglied des Verwaltungsgerichtshofs
1877	Direktor des Hofgerichts Gießen
1879	Präsident der Oberrechnungskammer

### Auszeichnungen

1872	Ritter III. Klasse des preußischen Kronen-Ordens am Erinnerungsbande, Ritter I. Klasse des Verdienstordens Philipps des Großmütigen
1879	Komturkreuz II. Klasse des Verdienstordens Philipps des Großmütigen
1890	Erhebung in den Adelsstand

## Ferdinand Heß

\*02.04.1828 – †31.10.1889

Präsident geworden im Alter von 58 Jahren  
(Dauer: 3 Jahre)



### Werdegang

1857	Eintritt in die Oberrechnungskammer
1864	Oberrechnungsrat
1879	Verleihung des Charakters eines Geheimen Oberrechnungsrats
1886	Präsident der Oberrechnungskammer
1889	Pensionierung

### Auszeichnungen

1870	Ritter III. Klasse des preußischen Kronen-Ordens
1872	Militär-Sanitätskreuz, Sächsisches Erinnerungskreuz für die Jahre 1870 und 1871
1873	Ritter III. Klasse des preußischen Kronen-Ordens am Erinnerungsbande (rotes Kreuz)
1875	Ritter I. Klasse des Verdienstordens Phillips des Großmütigen

- 1876 Deutsche Kriegsdenkmünze für den Feldzug in Frankreich in den Jahren 1870 und 1871 in Stahl für Nicht-Combattanten
- 1878 Verleihung des roten Kreuzes zum Erinnerungsbande zum Ritterkreuz III. Klasse des preußischen Kronen-Ordens

## Valentin Lorbacher

\*02.07.1825 – †26.10.1909

Präsident geworden im Alter von 64 Jahren  
(Dauer: 16 Jahre)



### Werdegang

- |      |  |
|------|--|
| 1859 | Eintritt in die Oberrechnungskammer  |
| 1876 | Oberrechnungsrat   |
| 1886 | Verleihung des Charakters eines Geheimen Oberrechnungsrats   |
| 1889 | Präsident der Oberrechnungskammer  |
| 1905 | Pensionierung auf Nachsuche unter Anerkennung seiner mehr als 50jährigen Dienste unter Verleihung des Charakters eines Wirklichen Geheimrats mit dem Titel Exzellenz |

### Auszeichnungen

- |      |   |
|------|---|
| 1882 | Ritter I. Klasse des Verdienstordens Philipps des Großmütigen                               |
| 1892 | Komturkrenz II. Klasse des Verdienstordens Philipps des Großmütigen                         |
| 1896 | Komturkrenz I. Klasse des Verdienstordens Philipps des Großmütigen                          |
| 1898 | Verleihung der Krone zum Komturkrenz I. Klasse des Verdienstordens Philipps des Großmütigen |

## Ludwig Ewald

\*04.09.1845 – †18.05.1919

verheiratet, zwei Töchter und zwei Söhne

Präsident geworden im Alter von 59 Jahren  
(Dauer: 10 Jahre)



### Werdegang

1873	Obersteuereidirektion Darmstadt
1876	Eintritt in das Finanzministerium
1894	Verleihung des Charakters eines Geheimen Oberfinanzrats
1899	Ministerialrat
1899-1906	Mitglied der Prüfungskommission für das Finanz- und technische Fach
1905	Präsident der Oberrechnungskammer
1915	Pensionierung auf Nachsuchen unter Anerkennung langjähriger Dienste unter Verleihung des Charakters eines Wirklichen Geheimrats mit dem Titel Exzellenz

### Auszeichnungen

1874	Ritterkreuz des Kaiserlich-Österreichischen Franz-Joseph-Ordens
1891	Ritter I. Klasse des Verdienstordens Philipps des Großmütigen

- 1897 Ritter III. Klasse des preußischen Roten Adler-Ordens
- 1901 Komturkreuz II. Klasse des Verdienstordens Philipps des Großmütigen
- 1903 Ritter II. Klasse des preußischen Kronen-Ordens,  
Ritter I. Klasse des Ludwigsordens für den Vorsitzenden des evangelischen Kirchengesangsvereins für Hessen
- 1906 Komturkreuz des Verdienstordens der Bayerischen Krone,  
Komturkreuz mit Stern des Hausordens vom weißen Falken des Großherzogtums Sachsen-Weimar-Eisenach,  
Ritter II. Klasse des preußischen Roten Adler-Ordens
- 1907 Komturkreuz I. Klasse des Verdienstordens Philipps des Großmütigen

## Dr. h.c. Dr. Ing. h.c. Ernst Braun

\*05.10.1857 – †20.11.1916

verheiratet

Präsident geworden im Alter von 59 Jahren  
(Dauer: 1 Jahr)



### Werdegang

1885	Kreisamtmann Lauterbach
1889	Kreisamtmann Mainz
1895	Regierungsrat
1896	Oberfinanzrat beim Finanzministerium
1896	Mitglied des Verwaltungsgerichtshofs
1897	Kreisrat Lauterbach
1898	Ministerialrat im Innenministerium
1904	Verleihung des Charakters eines Geheimrats
1906	Präsident des Innenministeriums
1907	Innenminister
1910	Finanzminister
1915	Pensionierung auf Nachsuchen unter Anerkennung langjähriger Dienste
1915	hiernach beauftragt mit der Führung der Geschäfte des Präsidenten der Oberrechnungskammer

1916                   Präsident der Oberrechnungskammer

### Auszeichnungen

1896                   Ritter III. Klasse des preußischen Kronen-Ordens

1903                   Komturkreuz mit Stern des Hausordens vom weißen Falken des Großherzogtums Sachsen-Weimar-Eisenach

1898                   Ritter I. Klasse des Verdienstordens Philipps des Großmütigen

1901                   Komturkreuz II. Klasse des Verdienstordens Philipps des Großmütigen

1907                   Komturkreuz I. Klasse mit der Krone des Verdienstordens Philipps des Großmütigen

1908                   Verleihung des Dr. phil. h.c. und des Dr. Ing. h.c.

1909                   Ritter I. Klasse des preußischen Kronen-Ordens

1910                   Kommandeurkreuz I. Klasse des Ludwigsordens, Ritter I. Klasse des russischen St.-Annen-Ordens

1912                   Ritter I. Klasse des preußischen Roten Adler-Ordens,  
Großkreuzes des Verdienstordens Philipps des Großmütigen

1915                   Großkreuz des Ordens Stern von Brabant

## Dr. h.c. Dr. Ing. h.c. August Weber

\*09.09.1859 – †25.04.1940

verheiratet

Präsident geworden im Alter von 57 Jahren  
(Dauer: unter 1 Jahr)



### Werdegang

1885	Eintritt in die Landesverwaltung als Regierungsassessor
1886	Polizeikommissar Darmstadt
1888	Kreisamtmann Alzey
1889	Kreisamt Mainz
1894	Kreisamt Bensheim
1895	Regierungsrat
1897	Vorstand des Polizeiamts Darmstadt, Regierungsrat
1899	Kreisrat
1899	Mitglied des Verwaltungsgerichtshofs
1900	Oberregierungsrat im Innenministerium
1902	Ministerialrat im Innenministerium
1908	Verleihung des Charakters eines Geheimen Regierungsrats
1912	Präsident des Verwaltungsgerichtshofs

- |      |   |
|------|---|
| 1917 | Betragt mit der Führung der Geschäfte des Präsidenten der Oberrechnungskammer |
| 1918 | Staatsrat   |
| 1924 | Pensionierung   |

### Auszeichnungen

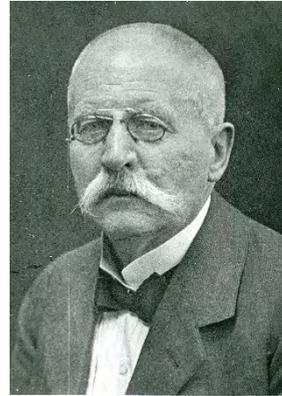
- |      |  |
|------|--|
| 1893 | Ritter IV. Klasse des preußischen Roten Adler-Ordens                 |
| 1897 | Ritter II. Klasse des russischen St.-Stanislaus-Ordens               |
| 1899 | Ritter II. Klasse des russischen St.-Annen-Ordens                    |
| 1901 | Ritter I. Klasse des Verdienstordens Philipps des Großmütigen        |
| 1903 | Ritter III. Klasse des preußischen Roten Adler-Ordens                |
| 1907 | Verleihung der Goldenen Verdienstmedaille für Wissenschaft und Kunst |
| 1917 | Komturkreuz I. Klasse des Verdienstordens Philipps des Großmütigen   |
| 1924 | Verleihung des Dr. phil. h.c. und des Dr. Ing. h.c.                  |

## Ernst Karl Süffert

\*17.08.1863 – †02.02.1933

verheiratet, eine Tochter

Präsident geworden im Alter von 55 Jahren  
(Dauer: 10 Jahre)



### Werdegang

1889	Eintritt in die Landesverwaltung als Regierungsakzessist
1892	Kreisamtmann Friedberg
1898	Kreisamtmann und Feldbereinigungskommissär für die Provinz Oberhessen
1899	Regierungsrat
1900	Kreisrat des Kreises Alzey
1905	Ministerialrat im Finanzministerium Leitung Abteilung für Finanzwirtschaft und Eisenbahnwesen
1910	Verleihung des Charakters eines Geheimrats
1910	Ministerialrat im Innenministerium Leitung der Abteilung für Schulangelegenheiten
1918	Präsident der Oberrechnungskammer
1924	Präsident des Verwaltungsgerichtshofs
1928	Pensionierung

## Auszeichnungen

1904	Ritter I. Klasse des Verdienstordens Philipps des Großmütigen
1907	Fürstlich Schwarzburgisches Ehrenkreuz I. Klasse
1908	Komturkreuz II. Klasse des Verdienstordens Philipps des Großmütigen
1910	Ritter II. Klasse des preußischen Kronen-Ordens
1913	Komturkreuz II. Klasse mit der Krone des Verdienstordens Philipps des Großmütigen

## Gustav Spamer

\*21.11.1871 – †30.12.1946

verheiratet, drei Söhne

Präsident geworden im Alter von 57 Jahren  
(Dauer: 8 Jahre)



### Werdegang

1897	Eintritt in die Landesverwaltung als Regierungsassessor
1899	Kreisamtmann beim Kreisamt Friedberg
1902	Feldbereinigungskommissär für die Provinz Oberhessen
1906	Eintritt in das Innenministerium
1908	Mitglied des Technischen Oberprüfungsamtes
1911	Ständiges Mitglied des Landesversicherungsamtes im Nebenamt
1916-1923	Kreisrat des Kreises Offenbach
1916	Mitglied des Verwaltungsgerichtshofs
1923	Staatsrat im Innenministerium
1924	Ministerialdirektor im Innenministerium
1929	Präsident der Oberrechnungskammer und des Verwaltungsgerichtshofs
1937	Pensionierung

## Dr. Wilhelm Boll

\*26.07.1897 – †13.09.1974

verheiratet, ein Sohn

Präsident geworden im Alter von 48 Jahren  
(Dauer: 16 Jahre)



### Werdegang

- |           |   |
|-----------|---|
| 1914      | Kriegsfreiwilliger Erster Weltkrieg   |
| 1915      | Abitur in Darmstadt   |
| 1915      | Studium der Rechtswissenschaften und der Nationalökonomie an der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main, der Julius-Maximilians-Universität Würzburg und der Ludwigs-Universität, Gießen |
| 1916-1918 | Einberufung zum Deutschen Heer (Erster Weltkrieg)   |
| 1922      | Promotion zum Dr. jur. (Titel der Dissertation: „Falsche und verfälschte Schecks“)  |
| 1923      | Innenministerium  |
| 1924      | Tätigkeit als Rechtsanwalt in Bensheim  |
| 1925      | Kreisamt Lauterbach und Alsfeld   |
| 1927      | Eintritt in die Oberrechnungskammer   |
| 1937      | Leiter Landeshauptkasse Darmstadt   |

---

1945	Deutsche Regierung des Landes Hessen bzw. Regierungspräsidium Darmstadt Leiter der Abteilung Finanzen
1946	Kommissarischer Präsident des Rechnungshofs des Landes Hessen
1949	Präsident des Rechnungshofs des Landes Hessen
1962	Pensionierung

### Auszeichnungen

verschiedene	Erster Weltkrieg
1962	Großes Bundesverdienstkreuz des Verdienstordens der Bundesrepublik Deutschland

## Gustav Höchsmann

\*04.08.1907 – †10.10.1992

verheiratet, eine Tochter

Präsident geworden im Alter von 55 Jahren  
(Dauer: 9 Jahre)



### Werdegang

- |               |  |
|---------------|--|
| 1926          | Studium der Rechts- und Staatswissenschaften an der Karls-Universität, Prag  |
| 1934 bis 1936 | Wehrdienst im tschechoslowakischen Heer  |
| 1938          | Eintritt in die Reichsfinanzverwaltung<br>zuletzt Leiter des Finanzamts Löwenberg (Schlesien)  |
| 1943 bis 1944 | Einberufung zur Wehrmacht (II. Weltkrieg)  |
| 1948          | Eintritt in die hessische Finanzverwaltung u.a. Tätigkeit in der Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main und Leiter des Finanzamts Hanau |
| 1958          | Finanzministerium<br>Leiter der Personalabteilung, seit 1961 der Zentralabteilung  |
| 1963          | Präsident des Rechnungshofs des Landes Hessen  |
| 1972          | Pensionierung  |

### Auszeichnungen

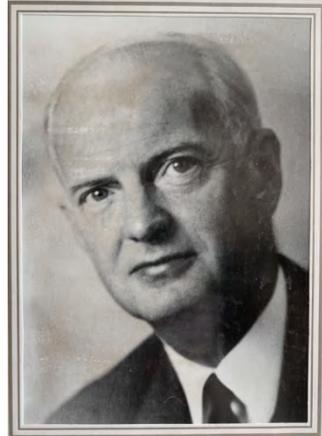
- |      |  |
|------|--|
| 1972 | Großes Bundesverdienstkreuz des Verdienstordens der Bundesrepublik Deutschland |
|------|--|

## Dr. Bodo Helmholtz

\*14.05.1913 – †24.12.1991

verheiratet, eine Tochter und ein Sohn

Präsident geworden im Alter von 59 Jahren  
(Dauer: 6 Jahre)



### Werdegang

Studium der Rechtswissenschaften

1936 Promotion zum Dr. jur. an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Erlangen (Titel der Dissertation: „Inwieweit können mehrere Forderungen Hypothek gesichert werden?“)

Tätigkeit bei der Landesregierung Kärnten im Bereich der Preisüberwachung

1946 Leitung Landesamt für Vermögenskontrolle und Wiedergutmachung in Hessen, Frankfurt am Main

1970 Stadtrat im Magistrat der Stadt Frankfurt am Main, Dezernent für Verkehrsfragen, später Tiefbaudezernent

1972 Präsident des Hessischen Rechnungshofs

1978 Pensionierung

### Auszeichnungen

1963 Ehrenplakette der Stadt Frankfurt am Main

## Otto Rudolf Pulch

\*26.06.1921 – †05.07.2006

verheiratet, zwei Söhne

Präsident geworden im Alter von 56 Jahren  
(Dauer: 8 Jahre)



### Werdegang

- |           |  |
|-----------|--|
| 1939      | Abitur in Frankfurt am Main  |
| 1939      | Arbeitsdienst  |
| 1940      | Einberufung zur Wehrmacht (Zweiter Weltkrieg),   |
| 1945      | Kriegsgefangenschaft   |
| 1946      | Studium der Rechts- und Staatswissenschaften an<br>der Johann Wolfgang-Goethe Universität, Frankfurt<br>am Main  |
| 1955      | Tätigkeit als Richter in der hessischen Justizverwal-<br>tung<br><br>zuletzt Vorsitzender einer Großen Strafkammer<br>beim Landgericht Frankfurt am Main |
| 1966-1976 | Engagement im Richterbund Hessen bzw. im Deut-<br>schen Richterbund  |
| 1970      | Mitglied des Hessischen Landtags<br>u.a. stellvertretender Vorsitzender der FDP-Land-<br>tagsfraktion  |

- |      |  |
|------|--|
| 1976 | Staatssekretär im Innenministerium     |
| 1978 | Präsident des Hessischen Rechnungshofs |
| 1986 | Pensionierung                          |

### **Auszeichnungen**

- |      |   |
|------|---|
| 1981 | Bundesverdienstkreuz I. Klasse des Verdienstordens der Bundesrepublik Deutschland |
| 1986 | Großes Bundesverdienstkreuz des Verdienstordens der Bundesrepublik Deutschland    |

## Dr. Wolfgang Maaß

\*02.06.1933 – †30.03.1989

verheiratet, eine Tochter und ein Sohn

Präsident geworden im Alter von 53 Jahren  
(Dauer: 3 Jahre)



### Werdegang

- |      |  |
|------|--|
| 1950 | Ausbildung im Kaufhof-Konzern, Aschaffenburg   |
| 1953 | Studium der Betriebswirtschaftslehre an der Johann Wolfgang-Goethe Universität, Frankfurt am Main  |
| 1958 | Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut für das Kreditwesen und Seminar für Währungspolitik der Johann Wolfgang-Goethe Universität, Frankfurt am Main |
| 1963 | Promotion zum Dr. rer. pol. (Titel der Dissertation: „Wechselkurs und Güterwirtschaft“)  |
| 1963 | Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt am Main zuletzt Leiter der Unterabteilung Ausland  |
| 1968 | Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn   |
| 1971 | Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen, Bonn  |
| 1972 | Landesbank Hessen – Girozentrale, Frankfurt am Main  |

- 1975            Eintritt in das Finanzministerium  
                  seit 1978 Leiter der Haushaltsabteilung
- 1986            Präsident des Hessischen Rechnungshofs

## Prof. Udo Müller

\*23.10.1943 – †09.01.2001

verheiratet, zwei Söhne

Präsident geworden im Alter von 45 Jahren  
(Dauer: 11 Jahre)



### Werdegang

- |      |  |
|------|--|
| 1966 | Abitur in Friedberg  |
| 1966 | Zeitsoldat bei der Bundeswehr – Reserveoffizier  |
| 1968 | Studium der Rechtswissenschaften an der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main                                |
| 1975 | Tätigkeit als Rechtsanwalt in Friedberg  |
| 1976 | Wirtschaftsjurist in der zentralen Rechtsabteilung eines Versicherungskonzerns in Wuppertal – Assistent der Geschäftsführung |
| 1977 | Bürgermeister der Stadt Bruchköbel, Main-Kinzig-Kreis  |
| 1986 | Stadtrat im Magistrat der Stadt Frankfurt am Main, Dezernent für Personal, Recht und seit 1987 auch für Wirtschaft           |
| 1989 | Präsident des Hessischen Rechnungshofs   |
| 1995 | Ernennung zum Honorarprofessor der Technischen Universität Darmstadt   |

1995-1998      Präsident der Europäischen Organisation der Regionalen Externen Institutionen zur Kontrolle des öffentlichen Finanzwesens (EURORAI)

## **Prof. Dr. Manfred Eibelshäuser**

\*05.02.1954

verheiratet, zwei Töchter

Präsident geworden im Alter von 47 Jahren  
(Dauer: 12 Jahre)



### **Werdegang**

- |      |  |
|------|--|
| 1972 | Abitur in Hanau  |
| 1972 | Ausbildung zum Fleischer im elterlichen Betrieb, Maintal-Wachenbuchen  |
| 1974 | Studium der Betriebswirtschaftslehre an der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main  |
| 1979 | Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Seminar für Treuhandwesen der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main                              |
| 1982 | Promotion zum Dr. rer. pol. (Titel der Dissertation: „Immaterielle Anlagewerte in der höchstrichterlichen Finanzrechtsprechung“)                   |
| 1983 | Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn   |
| 1985 | Eintritt in den Bundesrechnungshof, Frankfurt am Main  |
|      | u.a. Büroleiter des Präsidenten und Pressesprecher   |
|      | Leiter des Prüfungsgebiets „Grundsatzaufgaben, Finanzkontrolle, Bemerkungen, Zusammenarbeit der Länder“ und in dieser Funktion ständiger Vertreter |

---

des Bundesrechnungshofs im Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags

1993 Mitglied des Bundesrechnungshofs

Zahlreiche Veröffentlichungen zu Fragen des Bilanz- und Haushaltsrechts und der Corporate Governance, federführender Verfasser und später Mitherausgeber der Standardkommentierung zum Haushaltsrecht „Heuer/Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht“

- 2000 Ernennung zum Honorarprofessor der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main
- 2001 Präsident des Hessischen Rechnungshofs
- 2004-2017 Mitglied der Synode der Evangelischen Kirche von Kurhessen-Waldeck  
u.a. auch Mitglied im Rat der Landeskirche
- 2004 Landesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung
- 2013 Pensionierung

## Auszeichnungen

- 2016 Hessischer Verdienstorden

## Dr. Walter Wallmann

\*26.02.1962

verheiratet, eine Tochter und zwei Söhne

Präsident geworden im Alter von 51 Jahren



### Werdegang

- |      |  |
|------|--|
| 1982 | Abitur in Frankfurt am Main  |
| 1982 | Ausbildung zum Bankkaufmann bei der Deutschen Bank AG, Köln  |
| 1984 | Grundwehrdienst bei der Luftwaffe der Bundeswehr   |
| 1985 | Studium der Rechtswissenschaften an der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main  |
| 1995 | Promotion zum Dr. jur. an der Philipps-Universität Marburg (Titel der Dissertation: „Rechte und Pflichten der Banken in Strafverfahren zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität“)     |
| 1994 | Deutsche Vermögensberatung AG, Frankfurt am Main   |
| 1996 | Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt am Main  |
| 1997 | Eintritt in den Hessischen Rechnungshof als Projektleiter Überörtliche Prüfung, anschließend Referatsleiter Haushalt, Controlling und Personal bzw. Referatsleiter Innere Landesverwaltung |

2011	Leiter der Abteilung „Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften“
2013	Präsident des Hessischen Rechnungshofs
2014	Landesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

## Lebensläufe aller bisherigen Vizepräsidenten und der Vizepräsidentin des Hessischen Rechnungshofs

## Fritz Lehmann

\*29.09.1924 – †24.11.2020

verheiratet, eine Tochter und zwei Söhne

Vizepräsident geworden im Alter von 61 Jahren (Dauer: 3 Jahre)



### Werdegang

1942	Notabitur in Genthin
1942	Einberufung zur Wehrmacht Leutnant, dreimal verwundet
1945	Amerikanische Kriegsgefangenschaft
1946	Russische Kriegsgefangenschaft
1948	Beginn einer Ausbildung zum Maurer (Abbruch nach Gründung der Freien Universität Berlin)
1949	Studium der Rechtswissenschaften an der Freien Universität Berlin und der Johann Wolfgang Goethe- Universität, Frankfurt am Main
1959	Eintritt in die hessische Finanzverwaltung u.a. Tätig- keit in den Finanzämtern Frankfurt-Höchst, Offen- bach-Stadt und -Land
1961	Eintritt in das Finanzministerium u.a. Beteiligungsverwaltung
1971	Eintritt in den Hessischen Rechnungshofs als Mit- glied

Aufgabenbereiche: Kultus, Wissenschaft und Forschung;

seit 1984 ständiger Vertreter des Präsidenten

1986 Vizepräsident des Hessischen Rechnungshofs

1989 Pensionierung

## Prof. Dr. Jens Harms

\*12.10.1944 – †01.12.2016

verheiratet

Vizepräsident geworden im Alter von 45 Jahren  
(Dauer 12 Jahre)



### Werdegang

- |           |   |
|-----------|---|
| 1965      | Studium der Volkswirtschaftslehre an den Universitäten Innsbruck und Linz   |
| 1969      | Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Linz   |
| 1974      | Promotion zum Dr. rer. pol. (Titel der Dissertation: „Zur politischen Ökonomie der sozialen Kosten: eine ideologiekritische Analyse des Begründungszusammenhanges der herrschenden Ökonomie, Darstellung und Kritik neoklassischen Rasonnements, Versuch einer historischen Problemerkfassung“) |
| 1974      | Evangelischen Akademie Arnoldshain<br>seit 1986 Direktor  |
| 1989      | Vizepräsident des Hessischen Rechnungshofs<br>Aufgabenbereiche: Kultus, Wissenschaft und Kunst  |
| 1993      | Ernennung zum Honorarprofessor der Evangelischen Hochschule Darmstadt   |
| 1997-2004 | Beratung beim Aufbau der Finanzkontrolle in der Mongolei  |

2001	Präsident des Rechnungshofs von Berlin
2007-2009	Beratung des jemenitischen Rechnungshofs
2009	Pensionierung

## Andreas W. Freiherr von Gall

\*01.06.1948

verheiratet, zwei Töchter und zwei Söhne

Vizepräsident geworden im Alter von 53 Jahren (Dauer: 12 Jahre)



### Werdegang

- |      |  |
|------|--|
| 1966 | Abitur in Bad Homburg v. d. Höhe   |
| 1966 | Studium der Rechtswissenschaften an der Justus-Liebig-Universität, Gießen  |
| 1971 | Gerichtsreferendar am Landgericht Gießen, Studium an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer  |
| 1974 | Deutsche Bundesbahn<br>u.a. in Frankfurt am Main und Hamburg   |
| 1979 | Eintritt in den Bundesrechnungshof, Frankfurt am Main<br><br>u.a. persönlicher Referent des Präsidenten und Leiter des Pressereferats<br><br>Prüfungsgebietsleiter in unterschiedlichen Aufgabengebieten (Bundesminister der Verteidigung; Organisation einschließlich der Zuständigkeit für allgemeine grundsätzliche Fragen der Organisation; Angelegenheiten der EU, internationale Organisationen) |

und Einrichtungen; Referat für internationale Angelegenheiten; EU-Verbindungsbeamter)

1987 Mitglied des Bundesrechnungshofs

Internationale Zusammenarbeit seit 1983 u.a. in Armenien, Brasilien, China, Georgien, Kambodscha, Kosovo, Malawi, Mauretanien, Mexico, Peru, Philippinen, Russland, Tansania, Tschechische Republik, Uganda, Ungarn und Vietnam

- 2001 Vizepräsident des Hessischen Rechnungshofs  
Aufgabenbereiche: Personalausgaben, Wissenschaft, Universitätsklinken, Kunst und Kultur, Rundfunk
- 2013 Pensionierung
- 2013 Bestellung zum Rechtsanwalt, selbstständiger internationaler Berater im Bereich der Finanzkontrolle
- 2015 Vorsitzender des Vorstands der Stiftung Hessischer Jägerhof

## Dr. Reinhard Cuny

\*08.08.1951

verheiratet, drei Söhne

Vizepräsident geworden im Alter von 61 Jahren (Dauer: 4 Jahre)



### Werdegang

- |      |   |
|------|---|
| 1970 | Abitur in Darmstadt   |
| 1970 | Studium des Wirtschaftsingenieurwesens an der Technischen Hochschule Darmstadt  |
| 1980 | Promotion zum Dr. rer. pol. (Titel der Dissertation: „Die optimale Stadtgröße“)   |
| 1979 | Statistisches Bundesamt, Wiesbaden  |
| 1982 | Eintritt in das Wirtschaftsministerium<br>u.a. Referatsleitung in unterschiedlichen Aufgabengebieten<br><br>ab 2005 Stellvertretende Abteilungsleitung „Landesplanung, Regionalentwicklung, Bodenmanagement“,<br>ab 2010 Stellvertretende Abteilungsleitung „Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsförderung“<br><br>1994 bis 2013 Leiter der Verwaltungsbehörde Hessen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) |

- |               |  |
|---------------|--|
| 1987 und 1990 | Fellowships des German Marshall Fund of the U. S. (Marshall Memorial Fellowship Program und Marshall Employment Fellowship Program)  |
| 2013          | Vizepräsident des Hessischen Rechnungshofs<br>Aufgabenbereiche: Personalausgaben, Wissenschaft, Universitätskliniken, Kunst und Kultur, Rundfunk, Europäische Union, EURORAI |
| 2017          | Pensionierung  |

## Regine Bantzer

\*04.08.1961

Vizepräsidentin geworden im Alter von 55 Jahren



### Werdegang

- |      |   |
|------|---|
| 1981 | Abitur in Kassel  |
| 1982 | Ausbildung zur Krankenschwester und Berufstätigkeit im Gesundheitswesen   |
| 1988 | Studium der Betriebswirtschaftslehre an der Philipps-Universität Marburg  |
| 1994 | Universitätsklinikum Frankfurt<br>u.a. Tätigkeit in den Bereichen Controlling und Finanzen  |
| 2003 | Eintritt in das Ministerium für Wissenschaft und Kunst<br>u.a. Referatsleitung Controlling, Haushaltsbeauftragte für das Ressort (ab 2005)<br>ab 2016 Tätigkeit in der Abteilung „Kultur“, zuletzt als Vertretung der Abteilungsleitung |
| 2017 | Vizepräsidentin des Hessischen Rechnungshofs<br>Aufgabenbereiche: Digitales (bis 2018), Personalausgaben (bis 2021), Rundfunk, Allgemeiner Finanzierungs-einzelplan, Geschäftsbereich des Innenministeriums (ab 2021)                   |



Folgen Sie uns im Internet und auf unseren Social-Media-Kanälen,  
um auf dem Laufenden zu bleiben!



Wenn Sie diesen Code mit der Kamera Ihres Handys scannen, gelangen Sie direkt auf unsere Homepage.

Der Link lautet:  
[rechnungshof.hessen.de](http://rechnungshof.hessen.de)



@RH\_Hessen



@Hessischer Rechnungshof



@hessischerrechnungshof



Dieser Jubiläumsband wird herausgegeben von:

Hessischer Rechnungshof  
Präsidentenbüro  
Eschollbrücker Straße 27  
64295 Darmstadt

(06151) 381- 117

[pressestelle@rechnungshof.hessen.de](mailto:pressestelle@rechnungshof.hessen.de)

[rechnungshof.hessen.de](http://rechnungshof.hessen.de)

Erschienen im September 2021

Quelle Umschlagsfoto: HStAD Bestand R 4 Nr. 6865/1-4,  
bearbeitet durch Hessischen Rechnungshof

Der Hessische Rechnungshof feiert in diesem Jahr zwei bedeutende Jubiläen: Vor 200 Jahren wurde die Rechnungskammer im Großherzogtum Darmstadt und vor 75 Jahren der Rechnungshof für das Land Groß-Hessen errichtet.

Die Beiträge und Interviews in diesem Jubiläumsband blicken in die Vergangenheit, in die Gegenwart und in die Zukunft.

## AUF ZU NEUEN GIPFELN

