

III-105 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVIII. GP

**Zukunftsperspektiven einer effizienten
öffentlichen Gebarungskontrolle durch
Parlament und Rechnungshof**

Parlamentarische Enquete

Dienstag, 17. November 1992

(Stenographisches Protokoll)

Parlamentarische Enquete

Dienstag, 17. November 1992

(XVIII. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates)

Thema

Zukunftsperspektiven einer effizienten öffentlichen Gebarungskontrolle durch Parlament und Rechnungshof

Tagesordnung

- I. Wissenschaftliche Beratung und Anregungen

Referate von:

1. Universitätsprofessor Dr. Bernd-Christian Funk: „Das System der parlamentarischen Finanzkontrolle unter besonderer Berücksichtigung der Minderheiten- und Individualrechte“
2. Universitätsprofessor Dr. Dietmar Pauger: „Zuständigkeiterweiterungen für den Rechnungshof im Zusammenhang mit der Kontrolle von Subventionen und Bauträgern öffentlicher Vorhaben sowie der öffentlichen Unternehmen“
3. Universitätsprofessor Dr. Johannes Hengstschläger: „Berichterstattungswesen des Rechnungshofes – Datenschutz und verbesserte Information der Öffentlichkeit und Abgeordneten“
4. Universitätsprofessor Dr. Christian Brünner: „Der Rechnungshof als Kontrollorgan dreier Gebietskörperschaften“
5. Universitätsprofessor Dr. Anton Pelinka: „Demokratiepolitische Aspekte der öffentlichen Finanzkontrolle“
6. Universitätsprofessor DDr. Günther Winkler: „Gebarungskontrolle der Verwaltung“

- II. Erfahrungen und Anregungen des Rechnungshofes

Referate von:

1. Dr. Tassilo Broesigke, ehemaliger Präsident des Rechnungshofes
2. Dr. Franz Fiedler, Präsident des Rechnungshofes

- III. Statements der vier Fraktionen im Parlament

- IV. Diskussion über die Referate

Inhalt

Referate

- Universitätsprofessor Dr. Funk (S. 6 und S. 69)
- Universitätsprofessor Dr. P a u g e r (S. 10 und S. 67)
- Universitätsprofessor Dr. H e n g s t s c h l ä g e r (S. 14 und S. 65)
- Universitätsprofessor Dr. B r ü n n e r (S. 18 und S. 68)
- Universitätsprofessor Dr. P e l i n k a (S. 22 und S. 66)
- Universitätsprofessor DDr. W i n k l e r (S. 25 und S. 70)
- Rechnungshofpräsident außer Dienst Dr. B r o e s i g k e (S. 28 und S. 72)
- Rechnungshofpräsident Dr. F i e d l e r (S. 31 und S. 74)

Statements

- Abg. M a r i z z i (S. 35)
- Abg. Dr. E t t m a y e r (S. 37)
- Abg. Mag. H a u p t (S. 40)
- Abg. W a b l (S. 43)

Geschäftsbehandlung

- Unterbrechung (S. 28)

Antrag der Abgeordneten Wabl, Mag. Haupt, Marizzi, Dr. Ettmayer und Genossen im Sinne des § 98a Abs. 5 GOG, das Stenographische Protokoll dieser Enquete dem Nationalrat als Verhandlungsgegenstand vorzulegen (S. 64) — Annahme (S. 76)

Anregung der Abgeordneten Mag. Barmüller (S. 72) und Dr. Madeleine Petrovic (S. 72), schriftlich abgegebene Stellungnahmen der Experten beziehungsweise der Fraktionen dem Stenographischen Protokoll anzufügen

Diskussion über die Referate

Abg. Wolfmayr (S. 46)

Abg. Burgstaller (S. 47)

Abg. Mag. Barmüller (S. 47)

Abg. Wabl (S. 48 und S. 60)

Universitätsprofessor Dr. Hengstschläger (S. 49)

Universitätsprofessor Dr. Brünner (S. 50)

Sektionschef Dkfm. Dr. Schwab (S. 50)

Ministerialrat Dr. Stichler (S. 51)

Ministerialrat Mag. Aschermayr (S. 52)

Abg. Dr. Kräuter (S. 53)

Rechnungshofpräsident Dr. Fiedler (S. 53)

Abg. Ing. Schwärzler (S. 54)

Abg. Dr. Madeleine Petrovic (S. 55 und S. 64)

Sektionschef Dr. Weber (S. 56)

Hofrat Dr. Lieb (S. 57)

Sektionschef Dr. Fehrer (S. 57)

Abg. Dkfm. Ilona Graenitz (S. 58)

Abg. Dipl.-Ing. Flicker (S. 59)

Sektionschef Dr. Wolf (S. 61)

Sektionschef Dr. Lechthaler (S. 61)

Abg. Dkfm. DDr. König (S. 62)

Abg. Mag. Haupt (S. 63)

Anhang (S. 77 ff.)

Universitätsprofessor Dr. Funk (S. 78)

Universitätsprofessor Dr. Pauger (S. 79)

Universitätsprofessor Dr. Hengstschläger (S. 88)

Universitätsprofessor Dr. Brünner (S. 89)

Universitätsprofessor Dr. Pelinka (S. 94)

Universitätsprofessor Dr. Winkler (S. 96)

Rechnungshofpräsident außer Dienst Dr. Broesigke (S. 104)

Rechnungshofpräsident Dr. Fiedler (S. 106)

FPÖ-Klub (S. 112)

Grüner Klub (S. 116)

Beginn der Enquete: 10 Uhr 2 Minuten

Vorsitzende: Präsident Dr. Heinz **Fischer**, Präsidentin Dr. Heide **Schmidt**.

Vorsitzender Präsident Dr. Heinz **Fischer**: Ich darf alle Damen und Herren herzlich begrüßen und bitte Sie, Platz zu nehmen, damit wir unsere Arbeiten beginnen können.

Ich eröffne die parlamentarische Enquete zum Thema „Zukunftsperspektiven einer effizienten öffentlichen Gebarungskontrolle durch Parlament und Rechnungshof“ und begrüße den Teilnehmerkreis recht herzlich.

Der Hauptausschuß des Nationalrates hat durch den Beschluß vom 9. Juli dieses Jahres das Thema, die Tagesordnung und die Teilnehmer dieser Enquete festgelegt. Es soll der Versuch unternommen werden, Grundlagen für die Weiterentwicklung der öffentlichen Gebarungskontrolle auf einer möglichst breiten Basis zu erarbeiten.

Durch die Einladung von sechs Referenten aus dem universitären Bereich, die uns Beratung und Anregung geben sollen, sowie die Referate des ehemaligen Rechnungshofpräsidenten Dr. Broesigke und seines Nachfolgers im Amt Dr. Fiedler soll der Versuch einer Synthese von wissenschaftlichen Erkenntnissen und Verwaltungserfahrung unternommen werden. Daran anschließend folgen Statements der vier Parlamentsfraktionen, so daß man auch aus parlamentarischer Sicht Kommentare und Meinungen zur Weiterentwicklung der Gebarungskontrolle darlegen wird.

Ich bin mir durchaus bewußt, meine Damen und Herren, daß der Zugang und der Blickwinkel aus Sicht von Oppositionsparteien oder von Regierungsparteien ein durchaus unterschiedlicher ist oder zumindest sein kann. Ich glaube aber, daß bei aller unterschiedlicher Betrachtungsweise wir uns alle gemeinsam der Bedeutung der öffentlichen Gebarungskontrolle im Gesamtsystem unserer Bundesverfassung bewußt sind, gibt doch diese öffentliche Kontrolle nicht zuletzt den einzelnen Staatsbürgern die Garantie dafür, daß in einer Zeit, in der die Aufgaben, die an unser Gemeinwesen gestellt werden, einer dauernden Veränderung und Ausweitung unterzogen sind, Grundsätze der Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit nicht aus den Augen verloren werden.

Ich habe mir, meine Damen und Herren, im Vorfeld dieser Enquete noch einmal die wichtigsten Diskussionsbeiträge aus jüngster Zeit durchgesehen. Ich denke dabei insbesondere an den Amtsentwurf des Rechnungshofes für eine Neufassung des 5. Hauptstückes der Bundesverfassung, an Diskussionsbeiträge, die bei der Budget-

debatte oder bei der Debatte von Rechnungsabschlüssen hier im Saal geliefert wurden, ich denke aber auch an verschiedene Stellungnahmen aus dem Bereich der Wissenschaft, und ich verweise nicht zuletzt auf die Ergebnisse des 14. Internationalen Kongresses der obersten Finanzkontrollbehörden, der vor wenigen Wochen in Washington stattgefunden hat.

Wenn es so etwas gibt wie einen gemeinsamen Nenner aus den verschiedensten Diskussionsbeiträgen, dann ist es zunächst einmal die Tatsache, daß der Rechnungshof als Organ des Nationalrates eine staatspolitisch wichtige Aufgabe zu erfüllen hat und alle Anstrengungen unternehmen muß, um sich aus irgendwelchen parteipolitischen Frontstellungen herauszuhalten. Es scheint auch unumstritten zu sein, daß man den Rechnungshof nicht nur als „Skandalauftreiber“ betrachtet, sondern als Organ, das die Kontrolle von Abläufen mit Empfehlungen für eine Verbesserung derselben und für bessere Abläufe in der Zukunft verbinden soll. Damit verbunden ist der Wunsch nach Maßnahmen und Prozeduren, die dafür sorgen sollen, daß Empfehlungen des Rechnungshofes ein Maximum an Beachtung und konkreter Wirkung entfalten.

Gelegentlich sind von dieser Enquete auch Antworten auf die Frage erwartet worden, welche Organisationsform die Spitze des Rechnungshofes haben soll, einschließlich der berühmten und bekannten Frage rund um das Problem der Funktion des Vizepräsidenten des Rechnungshofes. Obwohl ich persönlich dazu eine klare Meinung habe, möchte ich hier vom Vorsitz aus dieses Thema nicht anschnitten. Ich bin auch der Meinung, daß das nicht der Hauptgrund der heutigen Erörterungen sein kann, sondern daß wir uns um die Optimierung der Tätigkeit des Rechnungshofes insgesamt bemühen wollen.

An technischen Hinweisen möchte ich nur sagen, daß all jene, die nach den Wortmeldungen der Referenten das Wort wünschen, sich — so wie das auch bei Nationalratsitzungen der Fall ist — bei den Beamten hier am Präsidium — von Ihnen aus gesehen rechts — melden und in die Rednerliste eintragen lassen und daß die Diskussionsbeiträge vom Rednerpult aus geleistet werden, wobei man doch sehr diszipliniert und konsequent auf die Redezeit achten möge. Ich bitte auch die Referenten, sich zu bemühen, eine Redezeit von zirka 15 Minuten einzuhalten.

I. Punkt: Wissenschaftliche Beratung und Anregungen

Vorsitzender Präsident Dr. Heinz **Fischer**: In diesem Sinne darf ich nunmehr in die Beratungen

Vorsitzender Präsident Dr. Heinz Fischer

unserer Enquete eingehen und als ersten Referenten Herrn Universitätsprofessor Dr. Bernd-Christian Funk bitten, mit seinen Ausführungen zum Thema „Das System der parlamentarischen Finanzkontrolle unter besonderer Berücksichtigung der Minderheiten- und Individualrechte“ zu beginnen. — Bitte, Herr Professor. 15 Minuten.

„Das System der parlamentarischen Finanzkontrolle unter besonderer Berücksichtigung der Minderheiten- und Individualrechte“

10.08

Referent Universitätsprofessor Dr. Bernd-Christian **Funk**: Sehr geehrter Herr Präsident des Nationalrates! Sehr geehrte Herren Präsidenten des Rechnungshofes! Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete! Ich werde mich bemühen, mit 15 Minuten auszukommen, ich bin allerdings — laut Einladung — von 20 Minuten ausgegangen.

Zur Einstimmung auf das Thema dieser Enquete möchte ich an den Beginn meiner Ausführungen eine Bestandsaufnahme jener rechtlichen und institutionellen Merkmale stellen, die das System der öffentlichen Gebarungskontrolle in Österreich prägen. Damit werden zugleich auch die Schwerpunkte einer seit langem geführten Diskussion um eine Reform der Gebarungskontrolle markiert. Die Gestaltung der Minderheiten- und Individualrechte, deren ich mich im besonderen annehmen soll, ist mit dem Zustand und der Entwicklung des Systems auf das engste verbunden.

Nun kurz zu den Kennzeichen der bestehenden Ordnung.

1. Die parlamentarische Finanzkontrolle wird sowohl durch das zuständige Parlament — Nationalrat und Landtage — selbst als auch durch den Rechnungshof als dessen Hilfsorgan ausgeübt. Als Mittel der unmittelbaren parlamentarischen Kontrolle kommen insbesondere das Interpellationsrecht und das Untersuchungsrecht in Betracht. Ersteres kann von der parlamentarischen Minderheit wahrgenommen werden, letzteres ist in die Disposition der Mehrheit gestellt. Die Bereiche, die der unmittelbaren parlamentarischen Kontrolle und der Prüfung durch den Rechnungshof offenstehen, sind nicht deckungsgleich. Die Kontrollrechte des Nationalrates sind gegenständlich auf die Vollziehung des Bundes beschränkt. Nur dieser Bereich kann zum Gegenstand von Anfragen und zum Thema von Untersuchungen gemacht werden.

Hingegen reichen die Kontrollzuständigkeiten des Rechnungshofes weit über die eigentliche Vollziehung hinaus. Sie erstrecken sich auch auf juristische Personen öffentlichen Rechts, die kei-

ne Gebietskörperschaften sind, und auf privatrechtsförmlich eingerichtete Unternehmensträger mit öffentlicher Beteiligung oder unter öffentlicher Beherrschung.

In organisatorischer Hinsicht ist der Rechnungshof ausschließlich dem Bund zugeordnet. Den Ländern stehen keine Mitwirkungsrechte bei der Bestellung des Präsidenten und des Vizepräsidenten des Rechnungshofes zu. Die Prüfungsaufgaben des Rechnungshofes umfassen jedoch die Verwaltungs- und Wirtschaftssphäre aller drei Gebietskörperschaften, also von Bund, Ländern und Gemeinden. Funktionell ist der Rechnungshof — je nach geprüftem Bereich — als Organ des Bundes oder eines Landes tätig.

Organisatorisch und funktionell wird der Rechnungshof der Legislative zugeordnet, obwohl er nicht an der Erlassung von Gesetzen mitwirkt. Die Zuordnung äußert sich in der parlamentarischen Bestellung und möglichen Abberufung des Präsidenten und des Vizepräsidenten des Rechnungshofes sowie darin, daß der Rechnungshof für das Parlament tätig wird und gegebenenfalls auch dessen besondere Prüfungsaufträge zu erfüllen hat.

Der Rechnungshof ist von der Vollziehung und von den von ihm zu prüfenden Bereichen unabhängig, er kann aber durch Ersuchen von Regierungsseite zur Durchführung besonderer Prüfungen verpflichtet werden.

Der Rechnungshof hat keinen rechtlichen Auftrag zur Prüfung von legislativen Entscheidungen. Es ist ihm zwar unbenommen, gesetzgebungsbedingte Gebarungsfolgen als solche aufzuzeigen, eine systematisch angelegte ökonomische Analyse und Kritik der Gesetzgebung ist ihm aber verwehrt.

Die Gebarungskontrolle durch den Rechnungshof bezieht sich sowohl auf ökonomische als auch auf rechtliche Aspekte. Der Rechnungshof hat nicht nur die rechnerische Richtigkeit, die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit, sondern auch die Rechtmäßigkeit der Gebarung zu prüfen.

Der Rechnungshof hat aber keinen Anteil an der Normenkontrolle. Zum Unterschied von der Volksanwaltschaft steht ihm kein Antragsrecht zur Verordnungsprüfung zu. Ein Antragsrecht zur Gesetzesprüfung kommt keiner der beiden Institutionen zu.

Der Rechnungshof ist monokratisch organisiert. Seine Leitung liegt beim Präsidenten. Der Vizepräsident kann über die Vertretungsfunktion hinaus mit laufenden Geschäften, jedoch unter der Weisung des Präsidenten, betraut werden. Präsident und Vizepräsident des Rechnungshofes

Referent Universitätsprofessor Dr. Bernd-Christian Funk

sind dem Nationalrat rechtlich und politisch verantwortlich. Sie können mit einfacher Mehrheit abberufen werden.

Die Kontrolle durch den Rechnungshof ist als Ex-post-Kontrolle konzipiert. Eine begleitende Kontrolle oder gar eine präventive Beratung sind nicht vorgesehen. Langfristig angelegte Projekte können wiederholt geprüft werden, eine begleitende Kontrolle ist das aber nicht.

Der Rechnungshof hat die Stellung eines sachverständigen Prüfungsorgans. Er beurteilt und berichtet, er hat jedoch keine Entscheidungs- und schon gar keine Sanktionsgewalt.

Zur Austragung von Streitigkeiten über die Zuständigkeit des Rechnungshofes stellt das Bundesverfassungsgesetz ein Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof zur Verfügung, das allerdings nur Feststellungsleistungen erbringt und keine Vollstreckung zur Durchsetzung einer Gebärungsprüfung ermöglicht.

Die parlamentarischen Entscheidungen im Zusammenhang mit der finanziellen Kontrolle stehen im großen und ganzen im Zeichen des Mehrheitsprinzips. Minderheitenrechte gibt es zwar bei der Initiative zur besonderen Gebärungsprüfung durch den Rechnungshof, im übrigen sind jedoch im Ausschuß wie auch im Plenum des Nationalrates Mehrheitsentscheidungen dominierend.

Soviel zur Charakterisierung des bestehenden Systems der parlamentarischen Finanzkontrolle. Sämtliche Komponenten dieses Systems sind Gegenstand von Reformüberlegungen. Die wichtigsten davon möchte ich anschließend, allerdings nur stichwortartig, skizzieren:

Soll der Rechnungshof aus seiner Zuordnung zur Legislative gelöst und zum Organ einer eigenständigen Staatskontrollfunktion erhoben werden? — In diesem Zusammenhang wird verschiedentlich die Auffassung vertreten, daß die Unterstellung des Rechnungshofes unter den Nationalrat eine Gefahr für die Unabhängigkeit der Rechnungskontrolle bedeuten könnte. In die Richtung einer stärkeren Emanzipation des Rechnungshofes gehen auch die Forderungen nach einer Abschaffung der politischen Verantwortlichkeit des Präsidenten des Rechnungshofes beziehungsweise nach einer Bindung der Abberufung durch den Nationalrat an eine Zweidrittelmehrheit.

Die alleinige Bestellung und mögliche Abberufung des Präsidenten des Rechnungshofes durch den Nationalrat stößt auch unter dem Gesichtspunkt des Bundesstaates verschiedentlich auf Kritik. Die Stellung des Rechnungshofes als gesamtstaatliches Prüfungsorgan mit Aufgaben gegenüber allen Gebietskörperschaften erfordere eine Mitwirkung zumindest der Länder an organisato-

rischen Entscheidungen. Als ein möglicher und angemessener Modus wird die Bestellung und Abberufung des Präsidenten des Rechnungshofes durch die Bundesversammlung vorgeschlagen.

Ein anderer Schwerpunkt der Diskussion betrifft die Leitungsstruktur des Rechnungshofes. Die Spannweite der Vorschläge reicht von der Beibehaltung des bestehenden monokratischen Prinzips über die Einrichtung eines Senatssystems bis zum Modell einer kollegialen Leitung. Gemischte Systeme nach dem Muster der Volksanwaltschaft werden ebenso vertreten wie die Einrichtung einer Gremialkonstruktion, bei der dem Präsidenten des Rechnungshofes in bestimmten Fällen ein Kollegium von leitenden Beamten des Hauses zur Seite gestellt wird.

Die Skala von Vorschlägen für das Amt des Vizepräsidenten reicht von der Forderung nach einer Abschaffung dieser Funktion, der Rückholung in den Beamtenstatus bis hin zur Aufwertung durch eigene Aufgaben, speziell auf dem Gebiet der Aufdeckung von Systemmängeln im öffentlichen Bereich.

Organisationsfragen betreffend die Bestellungsmodalitäten des Präsidenten — Stichworte: fachliche Qualifikationserfordernisse, öffentliche Ausschreibung, obligatorisches Hearing, Vorschlagsrecht der Opposition —, die Amtsdauer — soll sie an die Legislaturperiode des Nationalrates gebunden sein? — und die Teilprivatisierung der Finanzkontrolle — Stichwort: Betrauung von Wirtschaftsprüfern — sind ebenfalls angesprochen.

Ein anderer Schwerpunkt der Reformdiskussion bezieht sich auf die sachliche Reichweite der Prüfungsbefugnisse. Vielfach wird eine Ausweitung auf private Rechtsträger, insbesondere auf Bauträger, die mit öffentlichen Geldern wirtschaften, sowie auf Subventionsempfänger gefordert. Im einzelnen gibt es hier sehr unterschiedliche Vorstellungen. Manche geben sich mit einer Prüfung bezüglich der Verwendung der öffentlichen Mittel selbst zufrieden, vielfach wird aber die Möglichkeit einer Prüfung der gesamten Gebärung des Subventionsbeziehungsweise Empfängers der öffentlichen Mittel verlangt. Ebenso wurde die Einbeziehung der Kammern in die Rechnungshofkontrolle diskutiert.

Die wachsende Größe der Organisation des Rechnungshofes hat auch Anlaß zu Überlegungen betreffend die Kontrolle des Rechnungshofes selbst gegeben.

Weitere Forderungen und Reformüberlegungen betreffen die Einbindung des Rechnungshofes in die Normenkontrolle — Stichwort: Anfechtung von Verordnungen, allenfalls sogar von Gesetzen beim Verfassungsgerichtshof —, weiters

Referent Universitätsprofessor Dr. Bernd-Christian Funk

die Betrauung mit der Erforschung von Systemmängeln — einschließlich solcher, die auf die Gesetzgebung zurückgehen —, die Ermöglichung einer begleitenden Kontrolle und Beratung bei Großprojekten, die Erzwingbarkeit von Prüfungen — hier wird an die Umwandlung des bestehenden Feststellungsverfahrens beim Verfassungsgerichtshof in ein Verfahren gedacht, das einen vollstreckbaren Titel produzieren kann —, weiters die Aufteilung und Koordination im Verhältnis von Rechnungshof und ähnlichen Kontrollenrichtungen der Länder, die Klärung und Neuordnung von Verschwiegenheitspflichten — einerseits des Rechnungshofes gegenüber dem Parlament und andererseits der Mitglieder des Parlaments gegenüber der Öffentlichkeit —, die Verbesserung des Berichtswesens — Stichworte: Einzelberichte statt Jahresberichte, obligatorische Endbesprechung nach dem Muster der abgabenbehördlichen Prüfung und Einbau dieser Stellungnahme des Geprüften schon in den Rohbericht — sowie schließlich eine Stärkung der Stellung des Rechnungshofausschusses, für den Öffentlichkeit, Permanenz — das heißt Einrichtung als ständig tagender Kontrollausschuß — und das Recht der Einsichtnahme in Prüfungsunterlagen des Rechnungshofes vorgeschlagen wurden.

Über jeden dieser Reformvorschläge, die allesamt mit dem System der Finanzkontrolle in Österreich als Ganzes zu tun haben, könnte man vieles sagen. Ich muß mich mit einer Aufzählung als Einleitung und zur Erinnerung begnügen, zumal ein Teil des Themenspektrums in anderen Referaten erörtert werden wird.

Ich komme damit zum zweiten Teil meiner Ausführungen. Es geht um die Ausgestaltung von Minderheiten- und Individualrechten bei der parlamentarischen Finanzkontrolle.

Allgemein ist festzuhalten, daß die Regelung dieser Angelegenheiten zu den Aufgaben des parlamentarischen Geschäftsordnungsrechtes zählt. Die Schaffung und Abänderung solcher Normen durch das Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates unterliegen den besonderen Erzeugungsbedingungen des Artikels 30 Abs. 2 B-VG, es gilt also das Prinzip der Zweidrittelmehrheit.

Davon abgesehen können sozusagen gegenbelebte Pflichten auf Seiten des Rechnungshofes im Rechnungshofgesetz festgelegt werden. Solche Bestimmungen können mit einfacher parlamentarischer Mehrheit geschaffen und abgeändert werden. Eine entsprechende Regelung findet sich in § 23 Abs. 2 Rechnungshofgesetz. Demnach ist der Präsident des Rechnungshofes verpflichtet, über Gegenstände seines Wirkungsbereiches dem Nationalrat und seinen Ausschüssen jederzeit Auskunft zu erteilen. — Wie gesagt, diese Regelung ist im Rechnungshofgesetz zu finden.

Eine schriftliche Fragebeantwortung ist in diesem Zusammenhang nicht vorgesehen, sie kommt aber, wie ich höre, in der Praxis verschiedentlich vor.

Die Entscheidungen des Nationalrates und seiner Ausschüsse, im besonderen auch des Rechnungshofausschusses, stehen — das sagte ich bereits — grundsätzlich im Zeichen des Mehrheitsprinzips; Minderheitenrechte gibt es nur ausnahmsweise, so etwa nach § 91a des Geschäftsordnungsgesetzes: Danach wird jedem Abgeordneten des Nationalrates das Recht gegeben, Anfragen an den Präsidenten des Rechnungshofes zu richten. Dieses Recht bezieht sich allerdings nicht auf Belange der finanziellen Kontrolle, sondern nur auf Angelegenheiten der sogenannten Rechnungshofverwaltung: Haushaltsführung, Personalverwaltung und Organisation. Es ist also unter dem Gesichtspunkt Minderheitenrechte bei der finanziellen Kontrolle nicht übermäßig attraktiv.

Das einzige gewichtige Minderheitenrecht bei der parlamentarischen Finanzkontrolle ergibt sich aus § 99 Geschäftsordnungsgesetz. Demnach kann der Rechnungshof durch Abgeordneten Antrag zur Durchführung von besonderen Akten der Gebarungsprüfung verpflichtet werden. Der Antrag bedarf — unter Einrechnung des Antragstellers — der Unterstützung durch 20 Abgeordnete. Er hat sich auf einen bestimmten Vorgang in einer der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegenden Angelegenheit der Bundesgebarung, einschließlich der dort beheimateten juristischen Personen und Unternehmen, zu beziehen. Die Menge solcher Sonderprüfungen unterliegt einer relativen Begrenzung nach oben. Solange zwei von ihnen anhängig sind, können keine weiteren beantragt werden. Eine verbindliche Fristsetzung für den Rechnungshof ist rechtlich nicht möglich.

Parlamentarische Minderheitenrechte sind im Bereich der Kontrollfunktion der Legislative in besonders hohem Maße am Platz. Gerade hier gilt das, was in der anglo-sächsischen Tradition mit dem Satz: „Ein Parlament ist nur so viel wert wie seine Opposition.“ seinen Ausdruck gefunden hat. Dem österreichischen Staatsrecht bleibt für eine Aufwertung in diesem Sinne noch sehr viel zu tun übrig.

Mit Ausnahme des Interpellationsrechts sind alle klassischen Mittel der politischen und staatsrechtlichen Kontrolle in die Mehrheit des Nationalrates gelegt. Demgegenüber sei nur auf Artikel 44 Abs. 1 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland hingewiesen, der das Recht, die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zu erwirken, einem Viertel der Mitglieder des Bundestages einräumt. Die Schaffung beziehungsweise Weiterentwicklung von Minderheitenrechten bei der parlamentarischen Finanzkon-

Referent Universitätsprofessor Dr. Bernd-Christian Funk

trolle kann nun, systematisch gesehen, an verschiedenen Stellen ansetzen. In Betracht kommen vor allem die Bestellung von Organen, die Kontrollinitiative, der Zugang zu Prüfungsergebnissen und sonstigen Informationen sowie die Erwirkung von Kontrollfolgen.

Lassen Sie mich diese vier Ebenen kurz ansprechen. — Bei der Bestellung von Organen, nämlich des Präsidenten und des Vizepräsidenten des Rechnungshofes, gibt es derzeit keine Minderheitenrechte. Die Wahl erfolgt mit Mehrheitsbeschluß im Plenum des Nationalrates — auf Vorschlag des Hauptausschusses, der ebenfalls mit Mehrheit entscheidet. Hier könnte man künftig an ein Präsentationsrecht einer parlamentarischen Minderheit, etwa in Form eines Dreivorschlages, anstelle des derzeit maßgebenden Vorschlages des Hauptausschusses denken. Eine solche Konstruktion könnte allerdings — das ist leicht zu sehen — zur Blockierung der Bestellung führen, und zwar dann, wenn keiner der präsentierten Kandidaten eine Mehrheit des Plenums findet.

Für diesen Fall müßte schließlich eine Mehrheitsentscheidung — ohne Bindung an den Vorschlag einer Minderheit — zum Tragen kommen. Natürlich bietet auch diese Lösung keinen Schutz davor, daß letztlich ein von vornherein feststehender Kandidat der Mehrheit durchgebracht wird. Wegen der obligatorischen Abstimmung — es muß ja über den Vorschlag der Minderheit abgestimmt werden — wäre aber die Mehrheit immerhin gezwungen, sich mit den von der Minderheit vorgeschlagenen Kandidaten näher auseinanderzusetzen, eine Auseinandersetzung zu suchen, die über ein bloßes Hearing hinausgeht. Umgekehrt müßte die Minderheit, um erfolgreich zu sein, auf die Wahrung von Konsenschancen ganz besonders und von vornherein achten.

Bei der Kontrollinitiative finden wir derzeit das einzige echte Minderheitenrecht vor. Dieses Recht ist allerdings in mehrfacher Hinsicht beschränkt: sachlich durch den Bezug auf einen bestimmten Vorgang und mengenmäßig durch die Zahl von höchstens zwei Prüfungen, die gleichzeitig anhängig gemacht werden können. Als sachlicher Grund für diese Beschränkungen kommt nur die Sorge in Betracht, daß der Rechnungshof überlastet werden könnte. Es stellt sich aber die Frage, ob dies zu einer so starren Beschränkung führen muß, wie sie derzeit besteht.

Wenn es darum geht, den Rechnungshof vor einer Überlastung zu schützen, dann könnte man die über eine bestimmte Höchstzahl hinausgehende Menge von Sonderprüfungen davon abhängig machen, daß der Rechnungshof über entsprechende Prüfungskapazitäten tatsächlich verfügt. Die Beurteilung hätte der Rechnungshof selbst vorzunehmen und das Ergebnis seiner Einschät-

zung über das Verhältnis zwischen Prüfungsaufwand und Prüfungsressourcen dem Nationalrat mitzuteilen.

Auf diese Weise könnte das bestehende starre System überwunden werden, ohne daß die Gefahr des Mißbrauches der Kontrolle oder einer Lähmung des Rechnungshofes bestünde. Davon abgesehen sollte die feste Grenze von derzeit zwei — nach meinem Empfinden — auf drei parallel laufende Prüfungen angehoben werden.

Sehr viel besser entwickelt könnten auch die Individual- und Minderheitenrechte in bezug auf den Zugang zu Prüfungsergebnissen und zu sonstigen Informationen ausgestaltet sein. Das Recht jedes Abgeordneten, schriftliche Anfragen an den Präsidenten des Rechnungshofes zu richten, erstreckt sich, wie ich sagte, derzeit nur auf Angelegenheiten der Rechnungshofverwaltung. Das mag ein Ansatz zur Kontrolle des Rechnungshofes selbst sein, unter dem Gesichtspunkt der Stärkung von Minderheitenrechten in der parlamentarischen Finanzkontrolle ist diese Variante jedoch wenig interessant.

Es wäre ein durchaus systemkonformer und angemessener Weg, hätte jedes Mitglied des Nationalrates, zumindest aber die Mitglieder des Rechnungshofausschusses, das Recht, schriftliche Anfragen an den Präsidenten des Rechnungshofes über Gegenstände der Gebarungskontrolle des Rechnungshofes als Organ des Nationalrates zu richten.

Wenig sinnvoll erscheint es mir hingegen, dem Nationalrat und seinen Mitgliedern Zugang zu den Prüfungsunterlagen des Rechnungshofes selbst einzuräumen. Wenn die Tätigkeit des Rechnungshofes vom Vertrauen des Parlamentes getragen ist — auf Dauer wird sie ohne dieses Vertrauen nicht auskommen können —, dann ist ein Durchgriff des Parlaments überflüssig. Dem Nationalrat steht allenfalls das Untersuchungsrecht zur Verfügung, um nötigenfalls zur Quelle selbst vorstoßen zu können und Aktenvorlage zu verlangen. — Allerdings müßte man das Untersuchungsrecht zu einem Instrument der parlamentarischen Minderheit machen.

Ein weites Feld für Minderheitenrechte ist schließlich der Bereich der Kontrollfolgen. Es geht dabei um die Ermittlung und Förderung dessen, was eine Prüfung durch den Rechnungshof auf seiten der geprüften Einrichtung bewirkt hat beziehungsweise bewirkt haben sollte. Was ist geschehen, um festgestellte Mängel abzustellen? Das ist die Kernfrage!

Der Beantwortung dieser Frage stellen sich derzeit vielerlei Hindernisse in den Weg. Das beginnt bereits mit dem Verfall der parlamentarischen Behandlung von Berichten des Rechnungs-

Referent Universitätsprofessor Dr. Bernd-Christian Funk

hofes nach Ablauf der Legislaturperiode — eine Folge des Artikels 28 Abs. 4 B-VG. Derzeit liegt es in der Hand des Präsidenten des Rechnungshofes, einen Bericht neu einzubringen und damit die parlamentarische Behandlung zu erneuern. Dieses Recht sollten künftig auch einzelne Abgeordnete beziehungsweise eine bestimmte Anzahl von ihnen haben.

Das Interpellationsrecht eignet sich nur in begrenztem Maße zur Ermittlung und Mobilisierung von Kontrollfolgen; es beschränkt sich auf Gegenstände der Vollziehung des Bundes und greift daher im Vergleich zu der viel weitergehenden Kontrolle des Rechnungshofes viel zu kurz.

Welche Lösung wäre zum empfehlen? — Man könnte etwa an das Recht einzelner oder mehrerer Abgeordneter denken, vom Rechnungshof einen Bericht über die Wirkungen einer in der Vergangenheit gelegenen Prüfung bei der geprüften Stelle zu verlangen. Dem Rechnungshof seinerseits wäre die gesetzliche Möglichkeit zu geben, von dieser Stelle entsprechende Rechenschaft zu fordern. Da stellt sich übrigens das Problem der Durchsetzung von Prüfungshandlungen durch den Rechnungshof; darauf habe ich eingangs, nämlich bei der Bestandsaufnahme, kurz hingewiesen.

Abschließend ist festzuhalten, daß die Möglichkeiten der Stärkung von Rechten der Opposition bei der parlamentarischen Rechnungskontrolle bei weitem nicht ausgeschöpft sind. Aber diese Feststellung gilt nicht nur für diesen Bereich: Diese trifft vielmehr nach meinem Dafürhalten für unser parlamentarisches System als Ganzes zu.

Ich hoffe, Herr Präsident, daß ich die Zeit nicht allzusehr überzogen habe und bedanke mich für die Aufmerksamkeit. 10.29

Vorsitzender Präsident Dr. **Fischer**: Danke vielmals.

Professor Funk hat insofern recht gehabt: Die 15 Minuten waren ausgemacht für die vier Fraktionssprecher; die einleitenden sechs Referate wurden mit einer Redezeit von 20 Minuten erbeten; ich werde die Uhr entsprechend stellen.

Als nächster zu Wort gelangt Herr Universitätsprofessor Dr. Pauer. Sein Thema lautet: „Zuständigkeitserweiterungen für den Rechnungshof im Zusammenhang mit der Kontrolle von Subventionen und Bauträgern öffentlicher Vorhaben sowie der öffentlichen Unternehmen.“ Bitte, Herr Professor.

„Zuständigkeitserweiterungen für den Rechnungshof im Zusammenhang mit der Kontrolle von Subventionen und Bauträgern

öffentlicher Vorhaben sowie der öffentlichen Unternehmen“

10.30

Referent Universitätsprofessor Dr. Dietmar **Pauer**: Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Dieser monströse Titel ist trotz dieser vielen Worte, die hier angesammelt sind, meiner Meinung nach zu eng. Es geht, so glaube ich, nicht nur um Zuständigkeitserweiterungen.

Angesichts geänderter Umstände, angesichts der Kontrolldichte — so werden etwa Subventionsgewährungen von der fördernden Stelle geprüft, sie unterliegen der Prüfung des Subventionsmittlers, der Prüfung des Rechnungshofes, einer Landes- und einer Gemeindekontroll Einrichtung, ja wie das Beispiel „Eurostar“ zeigt, auch einer Prüfung der Kommission der EG und des EuGH, in Zukunft im EWR auch der EFTA-Aufsichtsbehörde und des EFTA-Gerichtshofes —, angesichts also dieser geänderten Umstände geht es nicht nur um Erweiterungen, sondern um das richtige Maß. Es wird daher auch über Begrenzungen nachzudenken sein.

Die Vielfalt an Kontrolle läßt es überdies angebracht erscheinen, auch die sachgerechte Aufgabenteilung zwischen verschiedenen Kontrolleinrichtungen und die Verzahnung von Kontrolle in die Betrachtung miteinzubeziehen.

Ich werde die drei Bereiche, die mir aufgetragen sind — öffentliche Unternehmen, Bauträger und Subventionen — der Reihe nach behandeln, ehe ich mit einem Ausblick beziehungsweise einer Zusammenfassung schließe.

Ich beziehe mich in meiner Betrachtung ständig auf den Amtsentwurf des Rechnungshofes 1991 zu einer Neufassung des 5. Hauptstückes des B-VG und des Rechnungshofgesetzes, weil da ein ausformulierter Gesetzesvorschlag vorliegt, der zwar von einer nicht interessensfreien, aber jedenfalls sachverständigen und kompetenten Stelle erstellt worden ist.

Was die öffentlichen Unternehmen anlangt, so orientieren sich die Kontrollkompetenzen des B-VG nicht an der Art der unternehmerischen Tätigkeit. Vielmehr unterliegen alle unselbständigen Unternehmen von kontrollunterworfenen Rechtsträgern der Prüfung, die selbständigen Unternehmen im wesentlichen im Fall der Halftbeteiligung beziehungsweise der Beherrschung durch einen vom Rechnungshof zu prüfenden Rechtsträger. Die Zuständigkeiten sind — von der Ausnahme für die Kleingemeinden abgesehen — für den Bundes-, Landes- und Gemeindebereich analog gestaltet.

Die Vorschriften des B-VG sind nicht frei von Rechtsfragen; ein unabweisliches Erfordernis nach einer Neuregelung ergibt sich daraus aber

Referent Universitätsprofessor Dr. Dietmar Pauer

nicht. Dringender erschiene es mir, jene Inkongruenzen zu beseitigen, die die Länder im Hinblick auf Prüfungsinitiative und Berichtswesen diskriminieren, wenn man nicht wie ich überhaupt der Meinung ist, daß man die Kontrolle der Landes- und Gemeindeunternehmungen ruhig den Ländern überlassen könnte.

Das Rechnungshofgesetz wiederholt die bereits verfassungsrechtlich normierten Prüfkompetenzen zur Kontrolle öffentlicher Unternehmen beinahe wortgetreu. — Vielleicht ein Indiz dafür, daß das B-VG diesbezüglich überdeterminiert ist.

Eine in doppelter Hinsicht singuläre Anordnung trifft dann allerdings der § 11 Rechnungshofgesetz. Danach besteht eine Prüfungspflicht bei wirtschaftlichen Unternehmungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, die durch ein besonderes Gesetz geschaffen werden und die Bundesvermögen als Treuhänder zu verwalten haben oder für die der Bund eine Ausfallhaftung trägt.

Diese Vorschrift ist singulär, weil sie sich offenbar auf die Ermächtigung des Artikels 121 Abs. 1 B-VG zur einfachgesetzlichen Erweiterung der Prüfkompetenzen stützt. Die Möglichkeit, angesichts der äußerst detaillierten Zuständigkeitsabgrenzungen der Artikel 126b ff. durch einfaches Gesetz weitere Rechtsträger in die Rechnungshofkontrolle einzubeziehen, erscheint systemfremd, was bei einer Neufassung beachtet werden sollte. Singulär ist diese Vorschrift aber auch, weil sie ausschließlich für den Bundesbereich gilt.

Zur Auslegung des Haftungstatbestandes des § 11 Rechnungshofgesetz bestehen recht konträre Auffassungen. Ich verweise auf einen Aufsatz von Broesigke, der unlängst im „Öffentlichen Haushaltswesen“ erschienen ist und der eine konträre Auffassung etwa zu Hengstschläger vertritt, die dieser in seiner grundlegenden Monographie über den Rechnungshof geäußert hat.

Diese Vorschrift hat an Aktualität gewonnen, da zufolge Einbringung der Österreichischen Länderbank Aktiengesellschaft in die Bank Austria Aktiengesellschaft die Kontrollbefugnis über die Länderbank offenbar verloren ging. Sie lebt jedoch auf, wenn der Bestand einer gesetzlichen Ausfallhaftung prüfungsbegründend ist, weil dann zufolge der Haftung der Gemeinde Wien für die Zentralsparkasse eine Kontrollbefugnis über diese und — in weiterer Folge — über die Bank Austria AG bestehen würde.

Besitzstandswahrend schlägt solcherart der Amtsentwurf des Rechnungshofes vor, den Tatbestand der gesetzlichen Haftung per gesetzlicher Anordnung jenem der 50-Prozent-Beteiligung gleichzuhalten. Normativ kann das natürlich geschehen, kann eine solche Gleichstellung natür-

lich vorgenommen werden, man muß sich allerdings darüber im klaren sein, daß es sich hierbei nicht um das gleiche handelt: Rechnungshofkontrolle ist primär Kontrolle der Verwaltung; es soll die Verantwortlichkeit der Verwaltung aufgezeigt und gegebenenfalls geltend gemacht werden. Wer nur haftet, hat aber keine Ingerenz und kann demnach auch nicht zur Verantwortung gezogen werden. Ich würde daher vorschlagen, die Prüfbefugnis bei Bestehen der gesetzlichen Ausfallhaftung nicht aufzunehmen.

Diese für das Funktionieren der öffentlichen Finanzkontrolle eigentlich minder bedeutsame Frage der Prüfkompetenz bei einer Ausfallhaftung ist indes bloß ein Symptom für die grundsätzliche Orientierungslosigkeit im Bereich der Unternehmenskontrolle. Die Einzelfallbetrachtung verstellt oft die Sicht auf eingetretene Strukturänderungen, die die öffentliche Unternehmenstätigkeit voll erfaßt haben und die auch nicht ohne Einfluß auf die Kontrolle bleiben können.

Nach wie vor werden öffentliche Unternehmen nach dem Merkmal des öffentlichen Anteilsbesitzes definiert. Man darf aber nun nicht davor die Augen verschließen, daß der Gemeinwohlaufrag öffentlicher Unternehmen immer weniger über die Rechtsform und den Anteilsbesitz als vielmehr über vertraglich fixierte Aufgaben, die Bestimmung von Preisen oder spezielle gesetzliche Rahmenbedingungen erfolgt.

Die Kurszettel der Börse legen Zeugnis dafür ab, wie die Zahl sogenannter öffentlicher Unternehmen ohne öffentlichen Auftrag ständig steigt. Staatlicher Anteilsbesitz oder staatliche Eigentümerschaft verlieren stetig an Signifikanz für das Bestehen einer öffentlichen Aufgabe.

Diese Entwicklung wird durch die Europäische Integration verstärkt: Im Europäischen Wirtschaftsraum werden sich selbst staatliche Monopole auch als im Wettbewerb stehende wirtschaftliche Unternehmen wiederfinden. Die Verschränkung von Betriebsführung mit allem finanziellen Eigeninteresse des tragenden Rechtsträgers, also der Gebietskörperschaft, die hinter dem Unternehmen steht, einerseits und Gemeinwohlwahrung andererseits wird aufgelöst werden müssen: Es wird zu einer Trennung von Eigentümerfunktion und öffentlicher Aufsicht kommen müssen.

Es ist mehr als fraglich, ob die Rechnungshofkontrolle über Monopolunternehmen zweckmäßiges Mittel einer Mißbrauchsaufsicht ist.

Für jedenfalls entbehrlich halte ich die Rechnungshofkontrolle für Unternehmen ohne öffentlichen Auftrag; für börsennotierte Unternehmen — aus atmosphärischen Gründen — sogar für ein mittleres Unglück.

Referent Universitätsprofessor Dr. Dietmar Pauer

Ich plädiere daher dafür, den Anteilsbesitz als Anknüpfungspunkt für die Unternehmenskontrolle zu überdenken; das gilt für Direktbeteiligungen und für Subbeteiligungen. Nur im Falle sichtbar gemachter Unabhängigkeit können die Unternehmensorgane auch wirklich eigenverantwortlich und unabhängig handeln.

Noch etwas ist zu bedenken, nämlich die Relation von Aufwand und Ertrag: Aufwand beim geprüften Unternehmen und beim Rechnungshof, der durch die Prüfung entsteht, und Ertrag, verstanden als nutzbringende Erkenntnis aus der Prüfung.

Eine Facette in dieser Aufwands-Ertrags-Bilanz ist dann noch die Verzahnung mit anderen Kontrollen. Ich habe gesehen, daß im Amtsentwurf § 15 Abs. 2 des Rechnungshofgesetzes nicht übernommen worden ist. — Mangels Prüfpraxis vermag ich nicht zu beurteilen, wie sich diese Bestimmung bewährt hat, es würde mich aber dennoch interessieren, warum das so sein soll, oder man müßte vielleicht darüber diskutieren, ob man da nicht eine Verzahnung anderer Art, sollte sich diese nicht bewährt haben, herstellen müßte.

Ich komme damit zu den Bauträgern. Bauträger, die öffentliche Vorhaben verwirklichen, unterliegen der Rechnungshofkontrolle im Falle der 50-Prozent-Beteiligung beziehungsweise der -Beherrschung, wenn sie als Unternehmung im Sinne des diesbezüglich sehr weiten Verständnisses des Verfassungsgerichtshofes organisiert sind.

Beim Verein „Kuratorium zur Förderung der Wirtschaftsuniversität Wien“ konnte allerdings die Frage nach der Unternehmereigenschaft offenbleiben. Der Verfassungsgerichtshof qualifizierte die Mietzinszahlungen an das Kuratorium als Bundesmittel, die zur Erfüllung bestimmter Zwecke zur Verfügung gestellt werden, und nahm damit eine Prüfbefugnis nach § 13 Abs. 3 RHG als gegeben an.

Der Amtsentwurf des Rechnungshofes bezeichnet es als wesentliche Zielsetzung, auch die Besorgung jener Aufgaben, die nach Abschluß privatrechtlicher Verträge Privatrechtssubjekten übertragen werden, einer Kontrolle des Rechnungshofes zu unterwerfen. Demgemäß sollen kontrolliert werden: die Gebarung von Rechtsträgern insofern, als ihnen zur Besorgung von Aufgaben der Rechtsträger der öffentlichen Verwaltung Mittel von solchen Rechtsträgern zur Verfügung gestellt werden — Artikel 122 Abs. 3 des Entwurfs —, sowie die Gebarung von Rechtsträgern hinsichtlich jener Vorhaben, die zu mindestens 50 Prozent aus Mitteln näher genannter Rechtsträger finanziert werden — Artikel 122 Abs. 4 des Entwurfs. Die Gesamtkosten, die eine Überprüfung nach Abs. 4 auslösen sollen, sind im

Amtsentwurf mit 100 Millionen Schilling festgesetzt.

Dem Anliegen des Rechnungshofes kann von der Sache her voll zugestimmt werden. Gewisse Vorbehalte bestehen allerdings, zumal gegen eine verfassungsrechtliche Festschreibung des vorgeschlagenen Textes. Dieser scheint mir wenig prägnant und weist Schwächen in der Abgrenzung zwischen den Absätzen 3 und 4 — ich habe sie genannt — sowie in der Abgrenzung zur finanzierenden Tätigkeit von Einrichtungen wie den Landeshypothekenbanken und zum privaten Auftragnehmer auf.

Ich würde daher vorschlagen, Artikel 126b Abs. 3 geringfügig zu modifizieren, aber sonst als Grundlage zu belassen, und die detaillierte Prüfkompentenz einfachgesetzlich im Rechnungshofgesetz zu normieren. Und hier könnte man als Vorbild § 13 Abs. 3, der schon Grundlage für die Prüfung des Kuratoriums der WU gewesen ist, hernehmen und auch geringfügig modifizieren.

Abermals wird hier auf die Verzahnung mit rechtsformorientierten Pflichtprüfungen in den ausgegliederten Rechtsträgern Bedacht zu nehmen sein, soll der Wunsch nach Kostenvorteilen durch die Ausgliederung nicht Wunsch bleiben.

Zusätzlich würde ich allerdings vorschlagen, eine Ermächtigung vorzusehen, sich die Rechnungshofkontrolle im Weg einer Vereinbarung vorbehalten zu können. Den Anwendungsbereich hierfür erblicke ich weniger in den Fällen der Organisationsprivatisierung, also der Schaffung ausgegliederter Rechtsträger, als vielmehr in Vereinbarungen mit sonst nicht der Rechnungshofkontrolle unterworfenen, zum Beispiel privaten Unternehmen, etwa wenn es um die Vergabe von weder in den Kosten noch in ihren Wirkungen abschätzbaren Aufträgen geht.

Die Bauträger legen es nahe, auf eine Einrichtung kurz einen Blick zu werfen, die in letzter Zeit nicht wenig diskutiert worden ist, nämlich auf die sogenannte Projekt- und Projektabwicklungskontrolle. Wenn Sie meinen Bericht gelesen haben, dann werden Sie festgestellt haben, daß ich dieser Einrichtung nicht nur euphorisch gegenüberstehe, obwohl ich Mitglied jener Expertengruppe gewesen bin, die seinerzeit den Vorschlag für den steirischen Landesrechnungshof hinsichtlich Projekt- und Projektabwicklungskontrolle gemacht hat. Ich sehe kein Problem bei der Projektkontrolle. Allenfalls könnte es Probleme bei der Abwicklungskontrolle geben. Die Nachteile der Vermengung von Exekutivbefugnissen mit Kontrollbefugnissen könnten aber vielleicht dadurch bewältigt werden, daß es sich hier um eine reine Kostenkontrolle handelt.

Referent Universitätsprofessor Dr. Dietmar Pauger

Ich komme damit zu den Subventionen. Weder das B-VG noch das Rechnungshofgesetz normieren die Subventionsgewährung als prüfungsauslösenden Tatbestand. Für die Subventionsgewährung können vor allem die Bestimmungen des § 13 Abs. 1 und 3 Rechnungshofgesetz nutzbar gemacht werden. Diese Grundlagen vermitteln teilweise jedoch nur eingeschränkte Prüfkompetenz. Zur Beseitigung der durch die Einschränkungen bedingten Kontrolldefizite schlägt der Amtsentwurf eine eigene Prüfkompetenz für Förderungen vor. Auch diesem Anliegen kann voll zugestimmt werden, weil damit eine den verfassungsgesetzlichen Prüfungszielen entsprechende Rechnungshofkontrolle über die Verwendung von Subventionen möglich wird.

Grundsätzlich soll das geförderte Vorhaben, in bestimmten Fällen die gesamte Gebarung des Rechtsträgers geprüft werden können. Auch dagegen besteht kein grundsätzlicher Einwand, denn, wie es Eicher so treffend formuliert hat, derjenige, der öffentliche Mittel in Anspruch nimmt, darf nicht zimperlich sein. Allerdings habe ich gewisse Interpretationsprobleme mit dem zweiten Satz des Artikels 122 Abs. 5 des Amtsentwurfs. Ich möchte daher auf einen Vorschlag von Wenger zurückgreifen, seit dessen grundlegenden Arbeiten zur Förderungsverwaltung und zum Subventionsbegriff eine Normierung der Subvention in einem Gesetz überhaupt erst möglich ist. In der Formulierung von Wenger soll eine Prüfung der Gebarung des subventionierten Rechtsträgers ins Auge gefaßt werden, sofern und soweit dies zur Beurteilung der widmungsgemäßen Verwendung der Förderungsmitel notwendig ist.

Damit gelange ich schon zu meinen Schlußbetrachtungen. Nicht vereinzelt ist die Kritik geblieben, ein Großteil der Arbeit des Rechnungshofes sei bloßen Formalakten wie der Überprüfung der zahlenmäßigen Richtigkeit und der Rechtmäßigkeit gewidmet, gefragt sei mehr eine Kontrolle der Wirtschaftlichkeit und der Effektivität. Fast wäre man versucht, diese Äußerungen als unberechtigt zurückzuweisen, wenn man die beeindruckende Übersicht von Friedrich Rödler im neuesten Heft „Öffentliches Haushaltswesen“ betrachtet, und zwar die Übersicht über grundsätzliche Struktur- und Systemmängel, die der Rechnungshof im Laufe seiner Prüfungstätigkeit aufgezeigt hat.

Es dürfte den Kritikern aber nicht um fehlende Verdienste des Rechnungshofes bezüglich der Wirtschaftlichkeitsprüfung gegangen sein als vielmehr um einen Abbau der Ordnungsgemäßheit zugunsten von mehr Effektivitätskontrolle, also um einen Umbau in Richtung Wirtschaftlichkeits- und Effektivitätskontrolle. Eine solche Akzentverschiebung ist im Hinblick auf den anhal-

tenden Trend zur Ausgliederung von Bauträgern und die umstrittene Frage der wohlstandssteigernden Wirkung bestimmter Subventionen auch für unser Thema bedeutsam. Ein solcher Umbau kann allerdings nicht ohne Voraussetzungen erfolgen, und zwar Voraussetzungen gesetzlicher und faktischer Natur.

Hinter sich hat einen solchen Funktionswandel das General Accounting Office in den USA. Diese Einrichtung wurde von einer Rechnungskontrollbehörde systematisch zu einer den Informationsbedürfnissen des Kongresses dienenden Institution umgebaut. Der Wandel oder der Beginn des Wandels geht auf das Jahr 1950 zurück, als die Verantwortung für ein ordnungsgemäßes Haushalts- und Rechnungswesen vom GAO auf die jeweiligen Behörden und die dort installierten Kontrolleinrichtungen übertragen wurde. Aufgabe des GAO war es, in Hinkunft nicht mehr Rechnungen selbst zu prüfen, sondern die Vorschriften und Richtlinien für die Rechnungslegung festzusetzen, Rechnungssysteme auf ihre Konformität mit diesen Richtlinien zu prüfen und die tatsächlich angewendeten Systeme zu kontrollieren.

Für unser Thema etwa ist Subventionsprüfung — auch wenn es zu einer Erweiterung der Kompetenzen kommt — ja nicht primär Aufgabe des Rechnungshofes, sondern primär Aufgabe der Verwaltung. Und zur Aufgabe der Verwaltung gehört neben der Subventionsgewährung auch die Kontrolle, ob die Subvention widmungsgemäß verwendet worden ist. Und die Prüfung des Rechnungshofes bezieht sich dann vor allem auf die Verwaltung, ob die Verwaltung ihrer Kontrollpflicht nachgekommen ist.

Heute besorgt das GAO Wirtschaftlichkeits- und Wirksamkeitsprüfungen von Aktivitäten und Programmen der Regierung. 1970 wurde diese Prüfung auf Programmevaluationen ausgeweitet, an Hand derer festgestellt werden soll, ob die angestrebten Programmziele auch tatsächlich erreicht worden sind. Weiters zählt es zu den Aufgaben des GAO, den Kongreß und seine Ausschüsse in fiskalischen und budgetären Angelegenheiten zu unterstützen, um eine Verstärkung seiner Stellung im Budgetprozeß zu erreichen.

An Vorstellungen in diese Richtung fehlt es auch in Österreich nicht. Ihre Verwirklichung bedarf aber der Klarheit über die Funktion des Rechnungshofes und des an ihn gestellten Anforderungsprofils.

Das Anforderungsprofil kann natürlich nicht ohne Rückwirkung auf die Prüfkompetenzen sein. Wie immer diese auch beschaffen sind, nicht zu übersehen bleibt, daß eine Verbesserung von Wirtschafts- und Verwaltungsabläufen nicht al-

Referent Universitätsprofessor Dr. Dietmar Pauger

lein durch Einführung von Kontrolle erreicht werden kann.

Jede Kontrolle ohne exakte Handlungspflichten und -maßstäbe muß leerlaufen. Erforderlicher als neue Zuständigkeiten im Bereich der Subventionen und der öffentlichen Bauträger ist demnach die Erlassung eines allgemeinen Vergabegesetzes — ein solches dürfte nach dem x-ten Anlauf jetzt ja tatsächlich im Entstehen sein — und eines allgemeinen Subventionsgesetzes — ein solches scheint allerdings noch in weiter Ferne zu sein. Um weitere Auseinandersetzungen über die Zulässigkeiten von Subventionen muß man daher nicht fürchten. — Danke vielmals. 10.52

Vorsitzender Präsident Dr. **Fischer**: Ich danke Herrn Universitätsprofessor Dr. Pauger für seine Ausführungen.

Wir kommen jetzt zum dritten Beitrag, dem von Herrn Universitätsprofessor Dr. Hengstschläger. Ich begrüße ihn herzlich.

Sein Thema lautet: „Berichterstattungswesen des Rechnungshofes — Datenschutz und verbesserte Information der Öffentlichkeit und der Abgeordneten“. — Bitte, Herr Professor.

**„Berichterstattungswesen des Rechnungshofes —
— Datenschutz und verbesserte Information
der Öffentlichkeit und Abgeordneten“**

10.52

Referent Universitätsprofessor Dr. Johannes **Hengstschläger**: Sehr geehrter Herr Präsident des Nationalrates! Meine Herren Präsidenten des Rechnungshofes! Sehr verehrte Mitglieder des Hohen Hauses! Meine Damen und Herren! Im Zuge der Gebarungskontrolle, also der wichtigsten und zentralen Aufgabe des Rechnungshofes, werden diesem laufend intime Daten personenbezogener Art und Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse von Unternehmungen zugänglich. Die Frage, inwieweit es dem Rechnungshof zusteht, solche Daten zu recherchieren, und ob er andererseits berechtigt oder eventuell sogar verpflichtet ist, über diese Informationen zu berichten, diese Informationen weiterzugeben, wird auf drei Ebenen virulent:

erstens im Verhältnis Rechnungshof zu den Prüfungsunterworfenen, wo die Grenzen der Einschaurechte oder, anders gewendet, die geschützten Bereiche der Betroffenen abzustecken sind;

zweitens im Verhältnis Rechnungshof — Parlament, wo sich die Frage stellt, inwieweit es zu den Pflichten des Rechnungshofes gehört oder es ihm zumindest zusteht, über solche Informationen zu berichten, und

drittens im Verhältnis Rechnungshof — Öffentlichkeit.

Alle diese Probleme fußen letztlich auf derselben Antinomie, nämlich daß unser Bundes-Verfassungsgesetz auf der einen Seite jedermann die Geheimhaltung der ihn betreffenden personenbezogenen Daten grundrechtlich verbürgt und den staatlichen Organen besondere Verschwiegenheitspflichten auferlegt, während auf der anderen Seite der Rechnungshof umfassende Einschau- und Prüfungskompetenzen mit korrespondierenden Berichtspflichten übertragen bekommen hat.

Es liegt auf der Hand, daß die Lösung nicht darin bestehen kann, daß der Geheimnisschutz und die Verschwiegenheitspflichten die Kontrollfunktionen des Rechnungshofes über weite Strecken lahmlegen, aber auch nicht darin, daß die Grundrechtsgarantien betreffend die personenbezogenen Daten im Rahmen der Gebarungskontrolle völlig leerlaufen. Sie wird vielmehr in einer beide Verfassungsaufträge miteinander harmonisierenden Interpretation zu suchen sein, die die gemeinsame Grenze so ansetzt, daß sie beiden Anliegen, der Gebarungskontrolle wie dem Geheimnisschutz, sachlich gerecht wird und zu dogmatisch sauberen wie plausibel begründbaren Ergebnissen führt.

Auszugehen ist dabei von der Frage, ob und inwieweit das Grundrecht auf Datenschutz und die in Artikel 20 Abs. 3 B-VG verankerte Amtverschwiegenheit auf die Rechnungshofkontrolle überhaupt Anwendung finden. Die Antwort darauf hängt wiederum davon ab, welche Stellung der Rechnungshof im Verfassungsgefüge, insbesondere in der Trias der Staatsfunktionen, innehat. Und damit ist ein verfassungsdogmatisches Kernproblem der Gebarungsprüfung durch den Rechnungshof angesprochen.

Im wissenschaftlichen Schrifttum wird diese Gebarungskontrolle so gut wie einhellig der Gesetzgebung zugeordnet —, Kollege Funk hat schon darauf hingewiesen —, obwohl sie inhaltlich gesehen eher als Vollziehung zu werten wäre. Alle neueren Lehrbücher — Adamovich/Funk, Antonioli/Koja, Walter/Mayer — sind sich in dieser Einstufung einig. Wenn es aber um die konkreten Konsequenzen aus dieser Zuordnung geht, schwindet die Sicherheit, beispielsweise im Bereich der Amtshaftung, die auf die Gesetzgebung nach herrschender Auffassung keine Anwendung findet und daher den Rechnungshof nicht betrifft. Diesbezüglich schreiben beispielsweise Adamovich/Funk: „Obwohl es sich bei der Rechnungshofkontrolle nicht um Vollziehung im Sinne des B-VG handelt, kann man dennoch auch für diese Bereiche die Anwendung des Amtshaftungsrechts per analogiam vertreten, da ansonsten eine bedenkliche Lücke entstünde.“

Um es gleich vorwegzunehmen: Damit ist eine wunde Stelle des 5. Hauptstückes des B-VG ange-

Referent Universitätsprofessor Dr. Johannes Hengstschläger

sprochen, die bei einer eventuellen Novellierung dieses Bereiches dringend saniert werden müßte.

Zunächst sollte die Rechnungshofkontrolle unmißverständlich der Legislative zugeordnet werden. Es macht viel Sinn, wenn die Verwendung der vom Volk dem Staat treuhänderisch anvertrauten Mittel vom Vertreter des Volkes, dem Parlament, beziehungsweise einem ihm zugeordneten Organ, dem Rechnungshof, im Hinblick auf Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit überprüft wird.

Die aus dieser Zuordnung zum Parlament resultierenden Inkonsequenzen, wie beispielsweise die angeführte Unanwendbarkeit des Amtshafungsrechtes, sollten dann mit einem entsprechenden Hinweis des Verfassungsgesetzgebers ausgeräumt werden, da sich – um beim Amtshafungsbeispiel zu bleiben – hier kein tragfähiger Grund vorbringen läßt, der die Nichtgeltung sachlich begründen könnte.

Die in diesem Kontext vom Gesetzgeber, also vom Verfassungsgesetzgeber, zu lösenden Fragen, auf die ich aus Zeitgründen und weil sie nicht zu meinem Thema gehören im einzelnen nicht eingehen kann, sind im wissenschaftlichen Schrifttum allesamt hinreichend aufgearbeitet. Es könnte mit relativ wenig legislativem Aufwand viel an verfassungsrechtlicher Rechtsklarheit und Rechtssicherheit gewonnen werden.

Aber nun zurück zur geltenden Rechtslage. Ordnet man die Kontrolltätigkeit in Übereinstimmung mit der herrschenden Lehre der Legislative zu, dann findet Artikel 20 Abs. 3 – also die Amtsverschwiegenheit – auf die Tätigkeit des Rechnungshofes keine Anwendung, und zwar aus folgendem Grund:

Artikel 20 Abs. 3 verpflichtet alle mit Aufgaben der Bundes-, Landes- und Gemeindeverwaltung betrauten Organe zur Amtsverschwiegenheit. Nach einhelliger und unbestrittener Auffassung ist dieser Begriff – gleichgültig, ob man ihn organisatorisch oder funktionell sieht – auf die Verwaltung beschränkt.

Der zweite, später in diesen Artikel 20 Abs. 3 hineinnovellierte Begriff „Organe anderer Körperschaften öffentlichen Rechts“ scheidet schon deshalb aus, weil er die Organe der Gebietskörperschaften nicht mitumfaßt, sondern nur „andere Körperschaften öffentlichen Rechts“, und der Rechnungshof jedenfalls ein Organ einer Gebietskörperschaft – Bund, Land oder Gemeinde – ist.

Auch eine analoge Anwendung der Amtsverschwiegenheit kommt aus zumindest drei Gründen nicht in Betracht:

Erstens kann die Nichtberücksichtigung der Gebarungskontrolle – die ja eine analoge Anwendung voraussetzt – nicht als planwidrige Lücke angesehen werden, da Artikel 20 Abs. 3 B-VG kein umfassendes Verschwiegenheitsgebot statuiert, sondern beispielsweise eine ganze Staatsfunktion, nämlich die Gerichtsbarkeit, unbeachtet läßt.

Zweitens käme es zu unsystematischen Inkonsequenzen, weil der letzte Satz des Artikels 20 Abs. 3 B-VG anordnet, daß die Amtsverschwiegenheit für die von einem allgemeinen Vertretungskörper bestellten Organe gegenüber diesem Vertretungskörper nicht zur Anwendung kommt. Das hieße, weil die Präsidenten, der Präsident und der Vizepräsident des Rechnungshofes, vom Nationalrat gewählt werden, daß diese von der Amtsverschwiegenheit gegenüber dem Nationalrat entbunden wären, während die Amtsverschwiegenheit gegenüber den Landtagen und Gemeinderäten voll zur Geltung käme. Eine solche – durch nichts begründete – unsachliche Differenzierung kann dem Verfassungsgesetzgeber nicht zugestanden werden.

Drittens ist die Amtsverschwiegenheit auch deshalb kein einen Analogieschluß rechtfertigendes, umfassendes Prinzip, weil sie ja nur subsidiär gilt. Das heißt – so steht es im Artikel 20 Abs. 3 –, sie gilt nur, soweit einfach-gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, das heißt, der einfache Gesetzgeber kann jederzeit Ausnahmen statuieren. Daher ist das kein Prinzip, das die Analogie verlangt.

Die Praxis scheint aber, wie aus verschiedenen Stellungnahmen hervorgeht, von der Anwendbarkeit des Artikels 20 Abs. 3 auf den Rechnungshof auszugehen, wobei diese Ansicht eher apodiktisch behauptet wird, ohne auf die hier vorgebrachten Argumente einzugehen, geschweige denn sie zu widerlegen.

Offensichtlich soll hier einem vermeintlichen Bedürfnis der Praxis Rechnung getragen werden, das aber, wie ich meine, in Wahrheit nicht besteht, denn die Beamten und Vertragsbediensteten des Rechnungshofes sind ohnedies kraft Dienstrechts zur Amtsverschwiegenheit verpflichtet und für den Präsidenten und Vizepräsidenten sorgt das Grundrecht auf Datenschutz, auf das ich gleich eingehen werde, hinreichend vor.

Dieses Grundrecht auf Datenschutz wirkt in zweifacher Hinsicht: Zum einen schützt es vor unzulässigen Ermittlungen personenbezogener Daten, und betrifft damit das Verhältnis des Rechnungshofes zur geprüften Stelle, und andererseits bezieht es auch die Übermittlung solcher Informationen an Dritte in seinen Geltungsbereich ein, was für die Berichterstattung des Rech-

Referent Universitätsprofessor Dr. Johannes Hengstschläger

nungshofes an die Parlamente und an die Öffentlichkeit von Bedeutung ist.

Zunächst könnte man in Zweifel ziehen, ob es sich bei der Berichterstattung des Rechnungshofes an die Parlamente, insbesondere an den Nationalrat, überhaupt um eine Übermittlung von Daten im Sinne des Datenschutzgesetzes handelt, weil doch hier Daten von einem Organ an ein anderes Organ ein und desselben Rechtsträgers, also ein und derselben juristischen Person, übertragen werden.

Das heißt, Daten vom Rechnungshof zum Nationalrat sind Daten innerhalb der juristischen Person Bund. § 3 Ziffer 3 und 9 Datenschutzgesetz stellen aber klar, daß das Grundrecht auch die Übermittlung von Informationen zwischen Organen derselben Gebietskörperschaft und selbst die Verwendung von Daten durch ein und dasselbe Organ für ein anderes Aufgabengebiet schützt. Ich betone das deshalb, weil man immer wieder hört, all das, was der Rechnungshof weiß, das muß auch das Parlament wissen — alles! —, und das könnte darauf zurückzuführen sein, daß es ja hier ein und dieselbe juristische Person ist.

In allen angesprochenen Relationen, also sowohl im Verhältnis des Rechnungshofes zum Prüfungsunterworfenen wie auch gegenüber dem Parlament, bedarf ein Einbruch in das Grundrecht auf Datenschutz entweder einer verfassungsgesetzlichen Ausnahmebestimmung oder, weil das Grundrecht unter Gesetzesvorbehalt steht, einer einfachgesetzlichen Rechtfertigung.

Beiden Forderungen, der Ausnahme wie der Rechtfertigungsfunktion, kommen jene Bestimmungen im 5. Hauptstück des B-VG nach, die die Prüfungs Kompetenzen des Rechnungshofes abstecken und die ihn zur Berichterstattung an das jeweils zuständige Parlament berechtigen beziehungsweise verpflichten. Da es sich hier um zwei Verfassungsregelungen handelt, nämlich um das 5. Hauptstück des B-VG auf der einen Seite und um das Datenschutzgesetz auf der anderen Seite, erscheint es geboten, eine Interpretation zu ergründen, die beide Normenkomplexe miteinander harmonisiert.

Anzusetzen ist dabei am Eingriffsvorbehalt des § 1 Datenschutzgesetz. Aus diesem ergibt sich nämlich, daß das Recht auf Geheimhaltung, wie schon angedeutet, nicht schrankenlos gewährleistet ist, sondern gesetzlich legitimierte Einbrüche aus den im Artikel 8 Abs. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention vorgesehenen Gründen, also unter anderem beispielsweise zur Wahrung des wirtschaftlichen Wohles eines Landes, zuläßt.

Was also die unmittelbare Prüfungstätigkeit des Rechnungshofes anbelangt, also die Sammlung

von gebärungsrelevantem Material, stößt diese Harmonisierung so gut wie auf keine Schwierigkeiten. Daß eine effektive Kontrolle zur Wahrung des wirtschaftlichen Wohles eines Landes voraussetzt, daß der Rechnungshof in der Lage sein muß, alle einschlägigen Unterlagen und Kenntnisse zu erhalten, braucht nicht näher begründet zu werden.

Ließe man es nicht zu, daß sich der Rechnungshof aufgrund eigener Anschauungen selbst ein Bild von der Kontrollrelevanz der Unterlagen machen kann, wäre er verfälschten Darstellungen durch die Kontrollierten ungeschützt ausgeliefert. Sinn und Zweck der Kontrolle könnten durch die Überprüften unter dem Vorwand von datenschutzrechtlichen Interessen ausgehöhlt und pervertiert werden.

Auch der Verfassungsgerichtshof hat den hier zugrunde liegenden teleologischen Gedanken sowohl im Zusammenhang mit der Rechnungshofkontrolle als auch in anderem Zusammenhang anerkannt. Ich möchte darauf nicht weiter eingehen.

Dieses Ergebnis wird auch durch praktische Erfordernisse im Prüfungsalltag erhärtet. Würde das Recht der Prüfungsunterworfenen, Daten zurückzuhalten, allgemein anerkannt, hätte dies sicherlich zur Folge, daß die Kontrollierten im verstärkten Maße die Herausgabe von Schriftstücken und die Erteilung von Auskünften verweigerten. Der Rechnungshof müßte dann in jedem dieser Fälle, da er keine Exekutionsbefugnisse besitzt, den Verfassungsgerichtshof anrufen und die Feststellung begehren, daß die Einsichtnahme in das betreffende Schriftstück in seine Zuständigkeit fällt — ein untragbarer Zustand, der die Gebärungskontrolle über weite Strecken lahmlegen würde.

Gestatten Sie mir in diesem Zusammenhang ganz kurz, nur mit einigen Nebenbemerkungen, auf die verfassungsgerichtlichen Verfahren im Zusammenhang mit dem Rechnungshof einzugehen: Hat der Verfassungsgerichtshof die Zuständigkeit des Rechnungshofes zur Prüfung eines ausgegliederten Rechtsträgers, einer Unternehmung, zu beurteilen, kommen der betroffenen Unternehmung, obwohl ihre Rechtsposition einschließlich grundrechtlicher Verbürgungen, wie Eigentumschutz, Berufsausübungsrecht, Datenschutz und so weiter massiv betroffen ist, keine wie immer geartete Parteistellung zu. Das heißt, es ist ihr verwehrt, ihre Argumente im verfassungsgerichtlichen Verfahren vorzubringen und ihre Rechte zu verteidigen. Ein archaisch anmutender Zustand, der eine Novellierung des 5. Hauptstückes des Bundes-Verfassungsgesetzes nicht überleben dürfte.

Referent Universitätsprofessor Dr. Johannes Hengstschläger

Die Kehrseite dieses als Organstreit ausgelegten Verfahrens zwischen dem Rechnungshof auf der einen und der beteiligten Unternehmung auf der anderen Seite oder der sie beherrschenden Gebietskörperschaft, besser gesagt, die Unternehmung hat ja keine Parteistellung, diese Kehrseite also führt dazu, daß das Erkenntnis der betroffenen Unternehmung, weil sie ja keine Parteistellung hat, nicht zugestellt wird und für sie auch keine unmittelbaren Bindungswirkungen entfaltet. Gebunden ist die übergeordnete Gebietskörperschaft, die dann aufgrund ihrer Einflußrechte aus Beteiligung und Beherrschung die Unternehmung dazu verhalten müßte, sich dem Erkenntnis entsprechend anzupassen oder zu benehmen.

Eine Neuregelung. Man muß sich überlegen: Der Einfluß der übergeordneten Gebietskörperschaft, der Einfluß der öffentlichen Hand, wenn große Beteiligungs- oder Beherrschungsverhältnisse über Tochter- und Enkelunternehmungen und sogar vielleicht über zyklische Beteiligungen vorliegen, reicht sicher nicht hin.

Eine Neuregelung der Unternehmenskontrolle, die aus anderen Gründen auch dringend geboten ist, müßte sich dieser Widersinnigkeit annehmen. Eine Bescheidkonstruktion, wie sie der Rechnungshof im § 22 seines Entwurfes vorschlägt, scheint mir aber etwas kompliziert und vor allem mit der staatsrechtlichen Stellung des Rechnungshofes, der ja zur Legislative gehört, nicht vereinbar zu sein.

Aber nun zurück zum Berichterstattungswesen, nämlich zum Verhältnis Rechnungshof und Parlament, das, wie dargelegt, trotz des organisatorischen Naheverhältnisses des Rechnungshofes zum Nationalrat und zu den Landtagen an datenschutzrechtlichen Kautelen zu messen ist. In dieser Beziehung bereitet die gebotene Harmonisierung des 5. Hauptstückes des B-VG mit dem Datenschutzgesetz etwas größere Schwierigkeiten.

Für das im Eingriffsvorbehalt des Grundrechts auf Datenschutzgesetz angesprochene wirtschaftliche Wohl eines Landes bedarf es nämlich keiner umfassenden Information der Abgeordneten über alle Daten, die dem Rechnungshof anlässlich seiner Prüfungstätigkeit zugänglich wurden. Es reicht vielmehr aus, daß ihnen ein hinreichend deutliches Bild über die Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit der Gebarungsführung des kontrollierten Rechtsträgers vermittelt wird. Das heißt mit anderen Worten: Im Hinblick auf das Recht auf Geheimhaltung ist nur eine Übermittlung jener Daten vom Rechnungshof an das Parlament gerechtfertigt, die erforderlich sind, um die Wirtschaftlichkeitsbeurteilung des Kontrollorgans durchschauen und nachvollziehen zu können.

Auch die Organisationsbestimmungen des Rechnungshofes im 5. Hauptstück des B-VG belegen dieses Ergebnis, also ohne grundrechtliche Verbürgung, aber darauf möchte ich jetzt nicht näher eingehen.

Im Mittelpunkt der Beziehungen zwischen dem Rechnungshof und den Parlamenten steht nach dem Konzept unserer Verfassung, anders als im Verhältnis zwischen Rechnungshof und überprüfter Stelle, nicht die Kontrolle, sondern vielmehr die Zusammenarbeit. Die gesetzgebenden Körperschaften sollen den Rechnungshof nicht daraufhin überprüfen, ob er seine Kompetenzen ordnungsgemäß ausübt, sondern sie sollen sich von ihm fachgerecht zuarbeiten lassen, um auf der Grundlage seiner Ergebnisse entsprechende Maßnahmen setzen zu können. Dafür benötigen sie jene Daten, die für die Wirtschaftlichkeitskontrolle und Wirtschaftlichkeitsbeurteilung maßgeblich und notwendig sind.

Würde man den Rechnungshof darüber hinaus auch verhalten, persönliche und sonstige Informationen ohne entsprechenden sachlichen Grund, das heißt ohne Relevanz für die Gebarungsbeurteilung, an das Parlament heranzutragen, entspräche dies keinem legitimen Bedürfnis, sondern würde eher den Mißbrauch, etwa als Druckmittel gegen politische Gegner, in die Hände arbeiten.

Verbesserungsbedürftig ist aber die konkrete Zusammenarbeit zwischen Parlament und Rechnungshof. Vorstellbar wäre unter anderem eine Neugestaltung der Rechnungshofberichte. Das ist natürlich nicht der einzige Punkt, aber ich möchte nur diesen bei meinem Thema behandeln.

Diese Berichte könnten aus zwei Teilen bestehen, wobei der eine Teil die konkrete Beurteilung der einzelnen Gebarungsfälle, also die Prüfungsbefunde in engerem Sinne, beinhalten sollte; diese müssen auch veröffentlicht werden. Im zweiten Teil, der in erster Linie für die Abgeordneten gedacht wäre, sollten diesen Befunden konkrete Begründungen des Rechnungshofes nachgereicht werden. Das heißt, es sollten die Sachverhaltsmomente dargestellt und bewertet werden, die Geneinwendungen der geprüften Stelle angeführt werden und schließlich auch jene Erwägungen, die den Rechnungshof zu seiner Schlußbeurteilung, zu seinem Befund bewogen haben.

Zur leichteren Lesbarkeit sollten in diesem Exemplar, das vor allem für die Abgeordneten gedacht ist, diese Begründung gleich den Befunden zugeordnet sein. Darüber hinaus sollte den Abgeordneten — Herr Kollege Funk hat das auch angesprochen —, vielleicht auch nur den Mitgliedern des Rechnungshofausschusses, über den schon bestehenden § 23 Rechnungshofgesetz hinaus das Recht zustehen, vom Rechnungshof, viel-

Referent Universitätsprofessor Dr. Johannes Hengstschläger

leicht sogar direkt vom Leiter der Prüfungsteams über den Weg des Präsidenten des Rechnungshofes, weitere Auskünfte und Erwägungen zu verlangen.

Das heißt Auskünfte über den Sachverhalt, die Wirtschaftlichkeit und so weiter, aber natürlich nur in jenem Rahmen, den das Datenschutzgesetz für solche Auskünfte zieht.

Vorsitzender Präsident Dr. **Fischer**: 20 Minuten. Sie fahren noch ein bis zwei Minuten fort. Ich mache Sie nur auf den Zeitrahmen aufmerksam.

Referent Universitätsprofessor Dr. **Hengstschläger** (*fortsetzend*): Abgeordnete sind trotz gewisser Verbesserungen in jüngster Zeit – die sehr begrüßenswert sind – über weite Strecken Einzelkämpfer und auf die gute Zuarbeit angewiesen.

Wenn der Rechnungshof als Organ der Parlamente eingerichtet ist, dann entspricht das dieser Systementscheidung, wenn er den Mandataren die bestmögliche Hilfestellung gewährt. Eine Überprüfung der Verwendung öffentlicher Mittel, die nur den Rechnungshof ins Bild setzt und deren Ergebnisse in seinen Akten abgelegt werden, hat weder Sinn noch Wert.

Die Gebarungskontrolle dient in erster Linie der Information jener, mit deren Geld gewirtschaftet wird, also der Bürger und der sie vertretenden Mandatare. Im Zusammenhang mit der Veröffentlichung der Prüfungsbefugnisse stellt sich schließlich noch das leidige Problem der Rohberichte. Ihre Veröffentlichung wiegt besonders schwer, weil es unweigerlich zu publikumswirksamen Vorverurteilungen der geprüften Stelle aufgrund von Vorwürfen kommt, zu denen die Beschuldigten noch nicht gehört wurden und zu deren Ausräumung sie noch keine Gelegenheit hatten. Bei selbständigen Rechtsträgern kann das zu großem Schaden führen.

Wie kann diese verfassungswidrige Praxis in Zukunft vermieden werden? Der vom Rechnungshof in den Amtsentwürfen vorgeschlagene Weg, nämlich Verschwiegenheitsgebote aufzunehmen, scheint mir nicht besonders zielführend zu sein. Solche Gebote waren in der Geschichte noch nie sehr wirksam.

Das öffentliche Interesse und das Interesse der Medien ist zu groß. Zielführend erscheint mir nur ein Weg, nämlich die Rohberichte wegzulassen, und zwar gänzlich. Es gibt auch im Verwaltungsverfahren keine Vorbescheide oder Rohbescheide. Es gibt bei den Gerichtshöfen öffentlichen Rechts keine Roh- oder Vorerkenntnisse. Im gerichtlichen Verfahren, im gerichtlichen Prozeß, gibt es keine Vorurteile.

Der Einwand, daß dadurch das Parteiengehör zu kurz kommen könnte, ist voll berechtigt und wiegt schwer. Abhilfe müßte dadurch geschaffen werden, daß die geprüfte Stelle laufend in das Verfahren eingebunden wird, zu jedem Kritikpunkt sogleich eine Stellungnahme abgeben kann, und diese Stellungnahme in den Rechnungshofbericht, und zwar in den erweiterten Rechnungshofbericht, einfließen kann.

Ich komme zum Schluß. Die Stellung des Rechnungshofes ist ganz allgemein und vor allem auch im Hinblick auf das Berichtswesen janusköpfiger Natur, eingebettet zwischen den prüfungsunterworfenen Stellen auf der einen und dem Parlament auf der anderen Seite. Die Zusammenarbeit muß nach jeder Seite hin vom Vertrauen fußend auf sachgerechten und akzeptierten Regeln getragen sein. Nicht nur deshalb, weil der Rechnungshof keine Exekutionsbefugnisse hat, ist die offene, korrekte und unparteiische Partnerschaft so wichtig, sondern weil das Wesen und die Natur der Gebarungskontrolle in der parlamentarischen Demokratie diese Kooperation zwingend voraussetzen und mit einschließen. 11.15

Vorsitzender Präsident Dr. **Fischer**: Danke vielmals, Herr Professor Hengstschläger. Wir fahren mit dem Referat von Herrn Professor Brünner fort: Der Rechnungshof als Kontrollorgan dreier Gebietskörperschaften. – Bitte, Herr Professor.

„Der Rechnungshof als Kontrollorgan dreier Gebietskörperschaften“

11.15

Referent Universitätsprofessor Dr. Christian **Brünner**: Herr Präsident! Meine Herren Präsidenten des Rechnungshofes! Meine Damen und Herren! Ich möchte mein Referat in vier Abschnitte gliedern. Der erste Abschnitt befaßt sich mit der organisatorischen und funktionellen Stellung des Rechnungshofes.

Gemäß den Bestimmungen der Bundesverfassung ist der Rechnungshof organisatorisch eine Einrichtung des Bundes, also ein Bundesorgan. Funktionell ist der Rechnungshof als Organ des Nationalrates und als Organ des betreffenden Landtages tätig.

Obwohl der Rechnungshof funktionell ein Bund-Länder-Organ ist, zieht der Verfassungsgesetzgeber daraus im Hinblick auf die organisatorische Stellung des Rechnungshofes keine Konsequenz. Der Rechnungshof wird unmittelbar dem Nationalrat unterstellt.

Auch die funktionelle Organeigenschaft für den Bundesbereich und für den Landesbereich ist keine gleiche. Die Beziehung des Rechnungshofes zu den Organen der Gesetzgebung und Vollzie-

Referent Universitätsprofessor Dr. Christian Brünner

hung des Bundes einerseits und der Länder andererseits ist unterschiedlich ausgestaltet. Gleiches gilt für die Ausgestaltung der Prüftätigkeit. Ich möchte nur einige Beispiele nennen.

Erstens: Der Rechnungshof untersteht unmittelbar dem Nationalrat. Eine analoge Bestimmung betreffend die Landtage fehlt.

Zweitens: Die Wahl und die Abberufung des Präsidenten und des Vizepräsidenten des Rechnungshofes obliegt ausschließlich dem Nationalrat. Es gibt somit keine politische Verantwortung gegenüber den Landtagen, nur eine staatsrechtliche.

Drittens: Der Nationalrat allein bewilligt die Sach- und Personalausgaben des Rechnungshofes.

Festzuhalten ist freilich, daß aus dem Fehlen gleichartiger Bestimmungen für den Landesbereich allein keine Schlüsse über die mangelnde Gleichrangigkeit betreffend die Organeigenschaft gezogen werden dürfen. So können vor dem Hintergrund der relativen Verfassungsautonomie der Länder den Bestimmungen für den Bundesbereich analog Bestimmungen für den Landesbereich, zum Beispiel bei der Frage der Teilnahme- und Anhörungsrechte im allgemeinen Vertretungskörper, erlassen werden. Angesichts der gleichartigen Bedeutung der Prüftätigkeit des Rechnungshofes für den Bundesbereich und für den Landesbereich erscheint es als zweckmäßig, die Organeigenschaft des Rechnungshofes stärker in Richtung eines dualistischen Organes auszugestalten. Für die rechtspolitische Diskussion möchte ich diesbezüglich einige Vorschläge machen:

Erstens: Präsident und Vizepräsident werden durch die Bundesversammlung bestellt und abberufen.

Zweitens: Dem Bundesrat beziehungsweise einer qualifizierten Minderheit von Mitgliedern des Bundesrates wird das Recht eingeräumt, dem Rechnungshof Prüfaufträge zu erteilen.

Drittens: Die Prüfung des Rechnungshofes – auf diese komme ich noch zu sprechen – ist eine gemeinsame Bund- und Länderaufgabe.

Indem das Bundes-Verfassungsgesetz den Rechnungshof dem Nationalrat unterstellt, die politische Verantwortung des Rechnungshofes gegenüber dem Nationalrat festlegt, wird der Rechnungshof den Strukturprinzipien parlamentarischer Demokratie unterworfen. Ferner sind Prüfmaßstäbe des Rechnungshofes nicht nur die ziffernmäßige Richtigkeit und die Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften, sondern auch die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit.

Letztere Prüfmaßstäbe beinhalten auch die Zweckkritik als Aufgabenkritik im engeren Sinn und somit eine politische Aufgabe. Weil dem so ist, erscheint es sachlich geboten, den Rechnungshof einem allgemeinen Vertretungskörper zu unterstellen und den Rechnungshof gegenüber einem allgemeinen Vertretungskörper in politischer Verantwortung zu nehmen. Es wäre somit aufgabeninadäquat, den Rechnungshof zum Beispiel als Gericht zu organisieren und ihn damit den Strukturprinzipien parlamentarischer Demokratie weitgehend zu entziehen, es sei denn, die Prüfmaßstäbe werden auf Übereinstimmung mit Gesetzen und sonstigen Vorschriften beschränkt. Dies hielte ich freilich nicht für zweckmäßig, weil die Staatsorganisation ohnehin arm an systematischer Zweckkritik als Aufgabenkritik im engeren Sinn ist.

Wenn es um die Ausgestaltung der Leitungsorganisation geht, dann steht auch die Frage der Funktion eines Vizepräsidenten zur Diskussion.

Angesichts des Umfangs der Aufgaben des Rechnungshofes ist eine beträchtliche Leitungskapazität erforderlich. Der Umfang der Aufgaben des Rechnungshofes wird nach Maßgabe der budgetären Mittel steigen müssen.

Ein paar Stichworte in diesem Zusammenhang: Projekt- und Projektabwicklungskontrolle – letzteres in dem Sinne, wie das Herr Kollege Pauger ausgeführt hat –, Vergabepfung, stärkere Lukrierung des Rechnungshofs-Know-how für Organisationsentwicklung und Verwaltungsreform.

Es sollte daher bei Aufrechterhaltung der monokratischen Leitungsorganisation des Rechnungshofes die Leitungskapazität durch die Institution eines echten Vizepräsidenten erweitert sein. Ich bin daher – ich habe dies, um Mißverständnisse zu vermeiden, bereits im Herbst 1991 zum Ausdruck gebracht – gegen den Vorschlag der schon öfter zitierten Amtsentwürfe, einen bloß stellvertretenden Vizepräsidenten in der Form eines ranghöchsten Beamten zu installieren, und ich bin auch gegen die Vorschläge der Abschaffung des Organs „Vizepräsident“. Ich bin für die Beibehaltung der jetzigen Rechtslage: Ein Vizepräsident sollte den Präsidenten im Sinne des Ressortsystems entlasten. Bedingung für den Entlastungseffekt und die Erweiterung der Leitungskapazität ist freilich, daß der Präsident von der Ermächtigung des Artikels 124 Abs. 3 der Bundesverfassung weitreichend Gebrauch macht, ferner ein Amtsverständnis pflegt, das vom Management by delegation geprägt ist.

Einige Worte zur Stellung des Rechnungshofes gegenüber den Gemeinden.

Die Gebarung der Gemeinden mit mindestens 20 000 Einwohnern unterliegt der amtswegigen

Referent Universitätsprofessor Dr. Christian Brünner

Rechnungshofkontrolle. Kleinere Gemeinden können dieser Rechnungshofkontrolle unterworfen werden. Obwohl somit die Gemeinden unter den genannten Bedingungen der Rechnungshofkontrolle unterliegen, sind die direkten Beziehungen zwischen Rechnungshof und Gemeinde verfassungsrechtlich nur spärlich ausgestaltet, wenn ich von den direkten Beziehungen im konkreten Prüfverfahren absehe. Ich kann auf diese spärliche Ausgestaltung aber nicht in extenso eingehen.

Darüber hinaus werden die gemeindlichen Anliegen gegenüber dem Rechnungshof im großen und ganzen von der Landesregierung wahrgenommen, nicht einmal vom Landtag. Ich nenne zum Beispiel Artikel 126a der Bundesverfassung, die Bestimmung über die Meinungsverschiedenheiten betreffend die Zuständigkeit des Rechnungshofes.

Angesichts der verfassungsrechtlich verbürgten Gemeindeautonomie sollte eine mittelfristig angelegte Diskussion darüber geführt werden, ob die rechtliche Stellung der Gemeinde, vertreten durch den Gemeinderat, gegenüber dem Rechnungshof nicht ausgebaut werden sollte, indem man zum Beispiel der Gemeinde eine analoge Bestimmung gibt wie Artikel 126a B-VG: die Schlichtung der Meinungsverschiedenheiten über die Zuständigkeit des Rechnungshofes durch den Verfassungsgerichtshof.

Ich komme zu einem zweiten Abschnitt, nämlich zu den Beziehungen zwischen dem Rechnungshof einerseits und dem Parlament andererseits.

Die Beziehung zwischen Rechnungshof und Parlament ist keine problemlose. Der Rechnungshof fühlt sich durch das Parlament beziehungsweise die Parlamentsmehrheit einerseits oftmals im Stich gelassen, andererseits spielt der Rechnungshof im täglichen Bewußtsein des Parlamentariers überhaupt keine Rolle, wenn ich von den Mitgliedern des Rechnungshofausschusses absehe.

Rechnungshof und Parlament und damit die parlamentarische Demokratie sind freilich systemisch miteinander verbunden. Eine Reform des Rechnungshofes muß daher auch eine Reform des Parlaments und der parlamentarischen Demokratie sein.

Die Beziehung zwischen Rechnungshof und Parlament hat informelle und formelle Aspekte. Die informellen könnten insbesondere über intensivierte Aktivitäten der Kommunikation, Information und „human relations“ gepflegt werden. Dem formellen Aspekt der Beziehung zwischen Rechnungshof und Parlament könnten unter anderem folgende Vorschläge dienen:

1. Der Nationalrat soll nicht nur das Recht haben, Anfragen an den Präsidenten des Rechnungshofes zu richten, sondern auch durch Entschließungen gegenüber dem Rechnungshofpräsidenten seine Position zum Ausdruck bringen.

2. Dem Präsidenten des Rechnungshofes sollte das Anwesenheits- und Rederecht bei den Beratungen des gesamten Entwurfes eines Bundesfinanzgesetzes und nicht nur hinsichtlich der den Rechnungshof betreffenden Kapitel eingeräumt werden. Klargestellt sollte werden, daß der Nationalrat auch Gutachten des Rechnungshofes zum Entwurf des Bundesvoranschlags verlangen soll. Und es soll ihm auch das Recht eingeräumt werden, zum Entwurf des Bundesvoranschlags Stellung zu nehmen. Ferner sollte dem Rechnungshof das Recht eingeräumt werden, diese Stellungnahme dem Nationalrat unmittelbar vorzulegen.

3. Die Berichte des Rechnungshofes an den Nationalrat sollten nicht mit dem Auslaufen der Gesetzgebungsperiode verfallen — ich plädiere für Kontinuität anstelle von Diskontinuität betreffend die Prüfberichte. Das wäre nicht nur sachadäquat, sondern dadurch könnte auch ein unwürdiges Ballspiel zwischen Parlament und Rechnungshof, wie es sich am Beginn dieser Legislaturperiode abgespielt hat, vermieden werden.

4. Ich begrüße verschiedene Vorschläge und Überlegungen, wonach die Gebarung des Rechnungshofes vom Nationalrat überprüft wird — ich werde darüber noch einige Worte verlieren. Freilich sollte der Rechnungshof auch über den Prüfkalender und damit über eine Prioritätensetzung bei der Prüfung Rechenschaft ablegen, und zwar nicht gegenüber dem Gesamtparlament, sondern gegenüber dem Rechnungshofausschuß.

5. Es sollte — das wurde schon gesagt — den Empfehlungen des Rechnungshofes mehr Gewicht verliehen werden, als dies durch § 5 des derzeit geltenden Rechnungshofgesetzes geschieht.

Vorschlagen möchte ich, den Rechnungshofausschuß des Parlaments gesetzlich dazu zu verhalten, darüber zu beraten und zu beschließen, ob, inwieweit und wie den Empfehlungen des Rechnungshofes Rechnung getragen werden soll. Er könnte dies durch Gesetzesinitiativen oder Entschließungen an die Bundesregierung tun. Voraussetzung dafür wäre freilich eine bessere Zusammenfassung und Darstellung der Vorschläge des Rechnungshofes — der Rechnungshof hat dies bereits in seinem letzten Bericht über das Verwaltungsjahr 1990 erstmals gemacht —, Voraussetzung wäre auch ein gemeinsames Diskussionsforum zwischen Parlament und Rechnungshof betreffend die Umsetzung der Vorschläge.

Referent Universitätsprofessor Dr. Christian Brünner

6. Gemäß § 14 des Bundeshaushaltsgesetzes ist jedem Entwurf für ein Bundesgesetz oder einer Verordnung eine Stellungnahme zu den finanziellen Auswirkungen anzuschließen. Diesem Gesetzesauftrag wird freilich höchst unvollständig entsprochen. Es liegt derzeit eine Novelle im Haus, anhand der man das demonstrieren kann, nämlich die Novelle zum Urheberrechtsgesetz, die parallel zu diesem Ausschuß im Justizausschuß beraten wird.

Im Vorblatt zu dieser Novelle werden die direkten Kosten dieser Novelle mit — wenn ich das richtig im Kopf habe — 5 Millionen bis 7 Millionen Schilling ausgewiesen. Die indirekten Kosten dieser Novelle sind aber weit, weit höher. Es geht nämlich um die Schulbuchfreiheit bei Benützung von EDV-Software, und diese „Schulbuchfreiheit“ — unter Anführungszeichen —, das gilt auch für die Universität, ist im großen und ganzen beseitigt. Das heißt, Universitäten und Schulen werden Lizenzgebühren zu bezahlen haben. Für die Universitäten belaufen sich die Berechnungen auf 150 Millionen Schilling für das erste Jahr und auf jeweils 75 Millionen Schilling für die Folgejahre. — Wir werden diese Novelle im Haus beschließen, ohne uns mit der Frage der Folgekosten auseinanderzusetzen.

Was ich für die Beziehung zwischen Rechnungshof und Nationalrat gesagt habe, gilt grosso modo auch für die Beziehung zwischen Rechnungshof und Landtag.

Ich komme zu einem dritten Abschnitt: einige Worte zu den Beziehungen zwischen dem Rechnungshof einerseits und landes- beziehungsweise gemeindeeigenen Kontrolleinrichtungen andererseits.

Zu den Landeskontrolleinrichtungen: Es sind in der letzten Zeit Landeskontrolleinrichtungen wie zum Beispiel Landesrechnungshöfe errichtet worden, die rechtlich ähnlich positioniert sind wie der Rechnungshof. Es dürfte sich die Meinung durchgesetzt haben, daß das verfassungsrechtlich zulässig sei vor dem Hintergrund der relativen Verfassungsautonomie der Länder. Ich freue mich darüber, daß sich diese Meinung durchgesetzt haben dürfte.

Wegen dieser analogen Ausgestaltung von Landeskontrolleinrichtungen kommt es einerseits zu einer Erweiterung der Prüftätigkeit, andererseits freilich auch zu Überschneidungen der Prüftätigkeit. Soweit überschneidende Prüfkompentzen bestehen, ist eine Koordinierung unerläßlich; einige Vorschläge oder Anmerkungen dazu:

Die Prüfkalender sollen zwischen Rechnungshof und Landeskontrolleinrichtungen aufeinander abgestimmt werden, und zwar nicht rechtlich, sondern faktisch.

Eine informelle — nicht rechtliche — Arbeitsteilung erscheint als zweckmäßig.

Landeskontrolleinrichtungen sollen primär sektoriell prüfen, und der Rechnungshof prüft „quer“, er prüft horizontal und vergleichend; freilich faktisch keine rechtliche Kompetenzteilung.

Ferner ist darauf hinzuweisen, daß die Landeskontrollämter — jedenfalls grundsätzlich — der Diensthöhe der Landesregierungen unterstehen — das ist kontraproduktiv, meines Erachtens ist daher eine diesbezügliche Verfassungsänderung zu überlegen. Ebenfalls im Hinblick auf Artikel 126a der Bundesverfassung eine analoge Möglichkeit, Zuständigkeitsstreite zu schlichten, wenn es eben zu Zuständigkeitsstreiten, ausgelöst durch Landeskontrolleinrichtungen, kommt.

Ein paar Worte zur Zuständigkeit der Landeskontrolleinrichtungen zur Gemeindegebarungsprüfung. Der Prüfkompentenz der landeseigenen Kontrolleinrichtungen betreffend die Gemeindegebarung sind verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt. So bedurfte es eben, was die Gemeindeaufsicht anbelangt, des Artikels 119a der Bundesverfassung.

In Beachtung dieser Grenzen bestimmt zum Beispiel das steiermärkische Landesrechnungshof-Verfassungsgesetz, daß eine Kontrolle einer Gemeindegebarung durch den Landesrechnungshof nur dann zulässig ist, wenn die Gemeinde vom Land Steiermark Mittel erhalten und das Land sich eine solche Kontrolle vertraglich vorbehalten hat.

Ich gestehe, daß dies ein Ausweg ist, aber kein schöner Ausweg, weil man sich seitens der Gemeinde, um es offen zu sagen, in einer faktischen Erpressungssituation befindet. Ich meine daher, daß man darüber diskutieren sollte, durch eine bundesverfassungsrechtliche Änderung klarzustellen, daß die Gemeindegebarung auch durch Landeskontrolleinrichtungen geprüft werden darf.

Nun ein paar Worte zur Gemeindegebarungskontrolle durch gemeindeeigene Kontrolleinrichtungen. In fast allen Gemeindeordnungen und Stadtstatuten ist als gemeindeeigenes Kontrollorgan ein besonderer Gemeinderatsausschuß vorgesehen. Die Gemeinde-Landesgesetze stimmen im großen und ganzen darin überein, daß der Prüfungs- beziehungsweise Kontrollausschuß ein besonderer Ausschuß des Gemeinderates ist, der jedenfalls gebildet werden muß, dessen Einrichtung also nicht im Belieben der Gemeinde steht.

Darüber hinaus gibt es städtische Kontrollämter. Die gemeindeeigenen Kontrolleinrichtungen

Referent Universitätsprofessor Dr. Christian Brünner

sind entweder Hilfsorgane des Gemeinderates oder Teile des Magistrats.

Auch im Zusammenhang mit gemeindeeigenen Kontrolleinrichtungen wird die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit aufgeworfen. Ich zähle mich jenen zu, die die Interpretationshypothese der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gemeindeeigener Kontrolleinrichtungen neben dem Rechnungshof vertreten. Daß dem Rechnungshof kein Prüfmonopol betreffend die Gemeindegebarung zukommen soll, ergibt sich zum Beispiel aus Artikel 119a Abs. 2 der Bundesverfassung über die Gemeindeaufsicht.

Darüber hinaus wird durch die gemeindeeigene Gebarungskontrolle in die Kompetenzen des Rechnungshofes nicht eingegriffen. Mögliche faktische Konkurrenz bei der Prüfung der Gemeindegebarung muß durch Koordination zwischen den Kontrolleinrichtungen aufgelöst und gelöst werden.

Ich komme ganz kurz zum vierten und letzten Abschnitt meiner Ausführungen, zur Frage, ob auch der Rechnungshof einer Kontrolle unterworfen werden soll. Ich möchte die Frage eindeutig mit Ja beantworten. Ich möchte festhalten, daß ich alle Vorschläge begrüße, wonach die Gebarung des Rechnungshofes ebenfalls überprüft wird. Ich halte eine solche Überprüfung nicht nur für zweckmäßig, sondern es geht auch darum, daß auch der Rechnungshof bei seiner Gebarung den Prüfmaßstäben, wie zum Beispiel der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, unterliegt. Ich halte es nicht nur unter diesen Gesichtspunkten, sondern auch unter verwaltungspsychologischen Aspekten für zweckmäßig, wenn auch der Rechnungshof der Kontrolle seiner Gebarung unterworfen wird, um quasi auch den Rechnungshof partiell und punktuell in die Rolle eines geprüften Organs zu bringen.

Bei der Prüfung der Gebarung des Rechnungshofes sollte aber auch der Bundesrat als ein Ländersorgan mitwirken können. Ich möchte in diesem Zusammenhang auf den § 101 der deutschen Bundeshaushaltsordnung verweisen, wonach die Rechnung des Bundesrechnungshofes vom Bundestag und dem Bundesrat geprüft wird, und beide haben auch die Entlastung zu erteilen. — Ich danke schön. 11.34

Vorsitzender Präsident Dr. **Fischer**: Ich danke sehr herzlich Herrn Abgeordneten Universitätsprofessor Dr. Brünner und rufe nunmehr im Sinne unserer Tagesordnung Herrn Universitätsprofessor Dr. Pelinka auf. Sein Thema ist: Demokratiepolitische Aspekte der öffentlichen Finanzkontrolle. — Bitte, Herr Professor.

„Demokratiepolitische Aspekte der öffentlichen Finanzkontrolle“

11.35

Referent Universitätsprofessor Dr. Anton **Pelinka**: Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Ich werde versuchen, in meinem Referat einige prinzipielle Aspekte des Rechnungshofes auch im Vergleich mit anderen speziellen Kontrolleinrichtungen des österreichischen politischen Systems anzuschneiden.

Ich gehe davon aus, daß die Funktion des Rechnungshofes von einer der ältesten Funktionen des Parlaments abgeleitet werden kann. Zwar geht der heutige Rechnungshof auf die von Maria Theresia eingesetzte „Hofrechenkammer“ zurück, doch erst mit der Parlamentarisierung, die in Österreich verspätet und zögernd 1867 einsetzte, wurde auch die Kontrolle der vom Parlament bewilligten Ausgaben zu einer zumindest potentiellen parlamentarischen Funktion.

Daß ein vom Parlament bestellter Rechnungshof in Österreich erst 1920 durch das Bundesverfassungsgesetz eingerichtet wurde, ist Ausdruck einer parlamentarischen Verspätung, die für Österreich sehr signifikant ist. Daher kann erst recht die demokratische und parlamentarische Realität des Rechnungshofes als Indikator für die Qualität des österreichischen Parlamentarismus herangezogen werden.

Der Rechnungshof, so meine ich, muß wesentlich auch im Zusammenhang mit dem österreichischen Parlamentarismus schlechthin analysiert und bewertet werden. Ich meine damit, daß zum Beispiel auch gefragt werden muß, ob der Rechnungshof empirisch und normativ bloß ein Instrument der parlamentarischen Mehrheit ist oder ob er nicht darüber hinaus auch ein wesentliches Instrument der parlamentarischen Minderheit ist oder sein soll. Dahinter steckt die Frage nach der Qualität des Parlamentarismus, ob er in Österreich nicht mehr als in anderen parlamentarischen Systemen noch immer auf einer mißverständlichen Interpretation der Doktrin von der Gewaltentrennung aufbaut.

In der politischen Wirklichkeit der Zweiten Republik wurde der Rechnungshof Bestandteil des Parteienstaates. Ähnlich wie den Verfassungsgerichtshof „besetzten“ ÖVP und SPÖ den Rechnungshof — eine parteipolitische Dominanz, die insbesondere bei der Bestellung des Präsidenten und des Vizepräsidenten des Rechnungshofes zum Ausdruck kam.

Anders jedoch als beim Verfassungsgerichtshof verlor die von ÖVP und SPÖ etablierte Konkordanzdemokratie aber schon relativ früh die zen-

Referent Universitätsprofessor Dr. Anton Pelinka

trale Kontrolle über den Rechnungshof. Daß 1964 – Ergebnis eines ersten realen Versuches zur Etablierung einer kleinen Koalition – das Amt des Rechnungshofpräsidenten der FPÖ gleichsam übergeben wurde, bringt dies deutlich zum Ausdruck. Seither ist, anders als bei der Bestellung des Präsidenten, des Vizepräsidenten und der übrigen Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes, die Bestellung des Präsidenten und des Vizepräsidenten des Rechnungshofes zwar weiterhin ein parteipolitischer Vorgang, aber diese Bestellung wird – anders als im Fall des Verfassungsgerichtshofes – nicht mehr im Einvernehmen von SPÖ und ÖVP von diesen beiden Parteien allein kontrolliert.

Während es zu den Merkmalen des Verfassungsgerichtshofes gehört, daß er durch Politisierung entpolitisiert ist oder zumindest sein soll, ist es ein Merkmal des Rechnungshofes, daß er eben durch Politisierung politisiert ist und bleibt. Die Kontrolltätigkeit des Rechnungshofes ist, und zwar gerade durch das Zusammenspiel mit den Medien, ein breitgefächert politischer Vorgang, an dem die Öffentlichkeit relativ intensiven Anteil nimmt.

Was heißt Politisierung? – Politisierung heißt zunächst, daß die Tätigkeit des Rechnungshofes nicht von der Wirklichkeit des politischen, und das heißt vor allem des parteipolitischen, Wettbewerbs abstrahiert werden kann. Politisierung des Rechnungshofes heißt, ihn als politisches Organ zu akzeptieren und ihn nicht als quasiobjektiv im Sinne von vollständiger Interessenunabhängigkeit einzustufen beziehungsweise so zu fingieren.

Ich meine, daß jede Reform des Rechnungshofes mit Akzeptanz des grundsätzlich politischen Charakters der parlamentarischen Kontrolltätigkeit und damit auch der Tätigkeit des Rechnungshofes beginnen muß. Die Alternative zum politisierten Rechnungshof ist nicht der unpolitische, sondern der unpolitisierte Rechnungshof.

Durch dieses Nebeneinander von parteipolitischer Dominanz und parteipolitischer Offenheit steht der Rechnungshof zwischen dem Verfassungsgerichtshof und der Volksanwaltschaft. Der Verfassungsgerichtshof drückt die parteienstaatliche Kultur der ersten beiden Jahrzehnte der Zweiten Republik aus; die Volksanwaltschaft ist die Konsequenz der politischen Kultur der Ära Kreisky, die durch die volle Etablierung der Freiheitlichen Partei als grundsätzlich gleichwertige dritte Partei im Parteienstaat gekennzeichnet ist.

Die parteienstaatliche Einbindung der Volksanwaltschaft besteht in der bloßen Addition der Fraktionen, das heißt, daß der Spielraum von Minderheiten jenseits der drittstärksten Fraktion gleich null ist, daß es auch keinen Spielraum für parlamentarische Mehrheitsbildungen gibt. Der

Rechnungshof steht dazwischen – zwischen Verfassungsgerichtshof und Volksanwaltschaft – und ist eben deshalb in seinem Entscheidungsvorfeld politischer, weil die parteipolitischen Zugänge weniger eindeutig fixiert sind.

Eben deshalb ist der Rechnungshof das Kontrollorgan, das für eine stärkere Emanzipation des Parlaments von der Bundesregierung, von der Verwaltung und auch vom Parteienstaat, aber auch für eine Stärkung der opponierenden parlamentarischen Minderheit gegenüber der regierenden Mehrheit relativ offen ist. Die Besetzung der führenden Funktionen des Rechnungshofes, also Präsident und Vizepräsident, ist, anders als die Besetzung der führenden Funktionen im Verfassungsgerichtshof und in der Volksanwaltschaft, nicht von vornherein verriegelt. Unterschiedliche Koalitionen mit nicht vorhersehbaren Ergebnissen sind daher – anders als beim Verfassungsgerichtshof und bei der Volksanwaltschaft – bei der Bestellung der Führung des Rechnungshofes möglich. In diesem Sinn zählt der Rechnungshof zu den „Hoffungsgebieten“ des Parlamentarismus.

Parlamentarisierung des Rechnungshofes heißt aber, den Rechnungshof stärker den Oppositions- und Minderheitsrechten zu öffnen. Wenn das Parlament so lebendig ist, wie die parlamentarische Opposition lebendig ist oder sein darf, dann ist der Rechnungshof als parlamentarisches Kontrollinstrument für das Parlament so wichtig, wie er für die parlamentarische Opposition wichtig ist beziehungsweise sein darf.

Die Kontrollfunktion des Rechnungshofes wird von der relativen Durchlässigkeit seiner Tätigkeit wesentlich beeinflusst. Es zählt zu den Bestandteilen der politischen Kultur nach dem Ende der ersten Großen Koalition, daß Erhebungen des Rechnungshofes – noch vor Vorlage eines Prüfungsberichtes – an die Öffentlichkeit sickern.

Diese informelle, relative Öffentlichkeit baut auf einem Zusammenspiel zwischen Medien und Beamten des Rechnungshofes. Durch dieses Zusammenspiel kommt dem Rechnungshof eine quasi-oppositionelle Funktion zu, die er im Umweg über und durch die Medien ausübt. Weil durch dieses Zusammenspiel auch die sogenannten „Rohberichte“ an die Öffentlichkeit kommen, wird das ebenso mögliche und übliche Zusammenspiel zwischen Kontrolloren, also Rechnungshof, und Kontrollierten, im wesentlichen die Verwaltung, relativiert. Denn die Berücksichtigung der Stellungnahmen der Kontrollierten, die dann in die endgültige Formulierung des Prüfungsberichtes eingeht, verliert durch Vorausveröffentlichungen von Teilen von Rohberichten an politischer Wichtigkeit.

Referent Universitätsprofessor Dr. Anton Pelinka

Es ist schon von Herrn Hengstschläger darauf verwiesen worden, daß die Amtsverschwiegenheit nach herrschender Lehre für den Rechnungshof nicht gelten kann.

Die Durchlässigkeit als Bestandteil dieser quasi-oppositionellen Funktion des Rechnungshofes ist freilich sehr ambivalent zu sehen. Auf der einen Seite ist negativ zu bewerten, daß der Rechnungshof beziehungsweise Teile des Rechnungshofes selbst bestimmen, was wie wohin durchsickert und daß dadurch Rechte von Betroffenen ganz wesentlich verletzt werden können. Auf der anderen Seite wird durch dieses Durchsickern vermehrt Öffentlichkeit hergestellt, eine Öffentlichkeit, die grundsätzlich im Interesse des Parlamentarismus und der Kontrolltätigkeit des Parlaments ist.

Es ist wohl naiv, anzunehmen, daß diese Durchlässigkeit durch bloße Normensetzung, wie etwa die Normierung einer Amtsverschwiegenheit, beendet werden kann. Es ist aber auch nicht zielführend, an dieser Durchlässigkeit und ihrer Problematik, ihrer Ambivalenz einfach vorbeizugehen. Die Durchlässigkeit, diese quasi-oppositionelle Seite des Rechnungshofes, muß als gewichtiges Rahmendatum jeder Reform des Rechnungshofes Berücksichtigung finden.

Der Rechnungshof ist somit ein Instrument potentieller, informeller Opposition. War in den ersten Jahrzehnten der Zweiten Republik – zum Ausdruck der Situation des damaligen Parlamentarismus – der Rechnungshof vor allem Instrument der zwischen ÖVP und SPÖ geübten sogenannten „Bereichsopposition“, so ist die gegenwärtige, quasi-oppositionelle Funktion des Rechnungshofes komplexer. Sie dient nicht nur der Verstärkung der Möglichkeiten der parlamentarischen Opposition, sie dient auch der Herstellung einer außerparlamentarischen Opposition in Form der Kontrolle der Regierenden durch die Medien.

Diese potentielle, informelle Oppositionsfunktion macht die reale Tätigkeit des Rechnungshofes teilweise unabhängig von der Dominanz durch die Mehrheit des Nationalrates. Dem Wortlaut des Bundes-Verfassungsgesetzes zufolge werden Präsident und Vizepräsident auf Vorschlag des Hauptausschusses vom Nationalrat gewählt und können auch durch einfachen Beschluß des Nationalrates abberufen werden. Diese Bindung an die parlamentarische Mehrheit bedeutet auf den ersten Blick auch eine Bindung an die Regierung, die ja politisch mit der Mehrheit des Nationalrates identisch ist. Durch die relative Offenheit des parteipolitischen Vorfeldes hingegen und durch das Zusammenspiel mit den Medien ist die Tätigkeit des Rechnungshofes jedoch weitgehend autonom von den parteipolitischen Mehrheitsverhältnissen im Nationalrat zu sehen.

Es gibt hier ein Spannungsfeld zwischen zwei Ebenen des Rechnungshofes: auf der einen Ebene der Rechnungshof oben, Präsident, Vizepräsident – Ausdruck von Mehrheitsverhältnissen im Nationalrat, freilich von Mehrheitsverhältnissen, die offen und, anders als in den erwähnten Organen, nicht von vornherein verriegelt sind; auf der zweiten Ebene der Rechnungshof alltäglich mit einer hohen Autonomie, mit einer hohen Unabhängigkeit gegenüber Bundesregierung und parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen.

In dem Zusammenhang möchte ich auch im Anschluß an Herrn Funk die Möglichkeit ventilieren, daß bei der Bestellung des Präsidenten und des Vizepräsidenten der parlamentarischen Opposition ein gewisser Vorrang eingeräumt werden kann. Es ist zum Beispiel vorstellbar, daß die Parlamentsmehrheit, die Mehrheit des Nationalrates, aus Listen, die von den Oppositionsfraktionen erstellt werden, eine Mehrheitsentscheidung trifft, oder daß Oppositionsfraktionen in bestimmten Fällen gegenüber Mehrheitsentscheidungen bei der Bestellung von Präsident und Vizepräsident ein Vetorecht haben. Da ist sicherlich viel Phantasie möglich und sinnvoll.

Ich komme zu der Überlegung: Wer kontrolliert die Kontrolllore?, zur parlamentarischen Kontrolle überhaupt mit Bezug auf den Rechnungshof.

Zunächst ist wichtig, von einer Absage an die Fiktion zu beginnen, daß es das Parlament wäre, das die Regierung kontrolliert.

Walter Peschot hat bereits vor über 100 Jahren festgestellt, daß in parlamentarischen Systemen die Gegenüberstellung von Regierung und Parlament, daß die institutionelle Gewaltentrennung obsolet ist, überholt in dem historischen Augenblick, in dem die Regierung dem Parlament politisch verantwortlich wird. Regierung und Parlamentsmehrheit sind durch diese Verantwortlichkeit bis zur Untrennbarkeit miteinander verflochten.

Deshalb kontrolliert niemals das Parlament die Regierung – jedenfalls nicht in einem parlamentarischen System wie dem österreichischen. Die Opposition im Parlament kontrolliert die Regierung, sie soll sie kontrollieren, sie muß sie kontrollieren. Der Rechnungshof ist für diese Kontrolltätigkeit ein ganz wichtiges Instrument. Aber eben deshalb muß er für die Opposition besonders zugänglich sein, darf er nicht primär, schon gar nicht bloß ein Instrument der Parlamentsmehrheit bleiben.

Der Rechnungshof droht dann Teil einer bloßen Kontrollfiktion zu werden, wenn die Opposition keinen privilegierten Zugang zum Instrument Rechnungshof erhält. Der Rechnungshof ist

Referent Universitätsprofessor Dr. Anton Pelinka

als parlamentarisches Kontrollinstrument in dem Ausmaß wichtig, in dem er der Opposition als solcher als Kontrollinstrument zugänglich ist.

Ich komme gegen Ende meiner Ausführungen zu sechs Punkten, von denen mir vorstellbar erscheint, daß sie diese privilegierte Zugangsweise der Opposition zum Rechnungshof herstellen könnten.

Den ersten Punkt habe ich schon erwähnt, die Bestellung des Präsidenten und des Vizepräsidenten in einer Form, die die Parlamentsminderheit, das heißt die Opposition, privilegiert.

Der zweite Punkt: die Möglichkeit, durch Kontrollaufträge an den Rechnungshof die parlamentarischen Minderheiten in Form der einzelnen Fraktionen ausdrücklich zu privilegieren — nicht nur, wie derzeit, ab einer bestimmten Größenordnung.

Drittens: durch individuelle Zugangsrechte von Abgeordneten zur Gewinnung von Einblicken in die Tätigkeit des Rechnungshofes, das heißt, Individualrechte von Abgeordneten, die dann auch automatisch Minderheitenrechte von Abgeordneten, die dann auch automatisch Oppositionsrechte sind. Das ist etwa auch vorstellbar in Form eines privilegierten Zuganges zur Information für die Mitglieder des Rechnungshofausschusses.

Viertens: durch spezielle Auskunftspflicht des Rechnungshofpräsidenten gegenüber Abgeordneten, zumindest im Rahmen des Rechnungshofausschusses, eine Auskunftspflicht, die sicherstellen soll, daß es eine parlamentarische und, das heißt eben vor allem oppositionelle Kontrolle der Kontrolle gibt.

Fünftens: durch parlamentarische Mitsprache, zumindest in Form einer Informationspflicht gegenüber dem Parlament und den einzelnen Parlamentariern bei der Bestellung von Spitzenfunktionären des Rechnungshofes unterhalb der Ebene des Präsidenten und des Vizepräsidenten.

Sechstens und letztens: durch qualifizierte, das heißt partielle Öffentlichkeit des Rechnungshofausschusses, um auf der einen Seite dem unbedingt notwendigen Ziel des Datenschutzes, des Schutzes der Rechte individuell Betroffener, andererseits aber auch — ich verweise auf die grundsätzliche Öffentlichkeit, die Ausschüsse des US-Kongresses haben — um dem besonderen Interesse an der Kontrolltätigkeit des Rechnungshofes Rechnung zu tragen.

Zum Schluß: Der Rechnungshof ist von den drei von mir im Vergleich herangezogenen Kontrollinstanzen — Verfassungsgerichtshof, Volksanwaltschaft, Rechnungshof — das zumindest im Bestimmungsvorgang seiner Spitze am meisten politisierte, das heißt, das politischste Organ. Das, meine

ich, ist die Chance für den Parlamentarismus. Er kann diese schon gegebene Politisierung nützen, denn Politisierung heißt ja auch und vor allem Offenheit! — Ich danke. 11.53

Vorsitzender Präsident Dr. Heinz Fischer: Danke, Herr Prof. Anton Pelinka. Wir hören jetzt das sechste Referat in dieser Reihe von Darstellungen aus dem Bereich der Wissenschaft. Universitätsprofessor Dr. Günther Winkler spricht über Gebarungskontrolle der Verwaltung.

„Gebarungskontrolle der Verwaltung“

11.53

Universitätsprofessor DDr. Günther Winkler: Herr Präsident! Meine verehrten Damen und Herren! Ich muß mich zunächst entschuldigen, meine Unterlagen wurden gestern beziehungsweise heute erst fertig, sie konnten also nicht rechtzeitig ausgeteilt werden. Ich hoffe, das ist inzwischen geschehen.

Im übrigen möchte ich feststellen: Ich komme nicht hierher, um Sie zu belehren, ich komme auch nicht, um einen Gelehrtenstreit vor Ihnen abzuwickeln.

In vielen Fragen grundsätzlicher verfassungsrechtlicher Regelungen teile ich die Auffassungen mancher Kollegen nicht. Ich habe mein Papier unter das Thema gestellt: Rechnungshofkontrolle und Verwaltung aus verfassungsrechtlicher Sicht. Ich will im folgenden den Großteil dieses Papiers als bekannt oder doch zugänglich hier voraussetzen und Sie nicht mit dem Vortrag der Grundgedanken ermüden. Ich will nur kurz darauf verweisen, in welche Richtung sie führen.

Bei der Untersuchung der verfassungsrechtlichen Stellung des Rechnungshofes unterscheide ich zwischen der organisatorischen Perspektive, der funktionellen Perspektive der Tätigkeit des Rechnungshofes und der darin eingeschlossenen funktionellen Perspektive des Gegenstandes der Prüfungstätigkeit des Rechnungshofes, nämlich der Verwaltung, soweit sie mit Gebarung und Wirtschaft zu tun hat.

Zum Organisatorischen möchte ich zunächst nur festhalten: Ich kümmere mich in diesen Überlegungen nicht um Lehrmeinungen und halte mich auch nicht daran. Ich sehe nur, daß die Verfassung selber ursächlich dafür ist, daß die Gelehrten gekünstelte Meinungen entwickelt haben, wie ich meine. Artikel 122 ordnet an, der Rechnungshof untersteht unmittelbar dem Nationalrat. Dieser Satz steht wie ein erratic Block im 5. Hauptstück über die Rechnungs- und Gebarungskontrolle. Ich glaube, daß diese Formulierung völlig irreleitend ist und im Sinnzusammenhang mit den verfassungsrechtlichen Vorschriften betreffend die Organisation des Rechnungshofes

Universitätsprofessor DDr. Günther Winkler

nicht wörtlich genommen werden darf, jedenfalls nicht so verstanden werden darf, als sei der Rechnungshof in einem derartigen organisatorischen Verhältnis zum Nationalrat, daß er dadurch geradezu immunisiert sei, das heißt, ähnlich organisatorisch unabhängig und gesichert sei wie der Nationalrat.

Die Analyse der Vorschriften betreffend den Rechnungshof, insbesondere seinen Präsidenten und nicht eigentlich den Rechnungshof als Amt, also den Rechnungshof in der Person des Präsidenten, zeigt, daß der Präsident ein Oberstes Organ unter allen anderen Obersten Staatsorganen ist, das im Gefüge von Gewaltentrennung und Gewaltenteilung im gewaltenteilenden Konzept der Verfassung zu deuten ist. Ich erkenne den Präsidenten des Rechnungshofes als Behörde, vergleichbar einem Minister, im Hinblick auf den Rechnungshof, also vergleichbar auch dem Chef eines Ministeriums. Ich sehe ihn aber auch vergleichbar mit dem Parlamentspräsidenten, der auch ein Chef einer Verwaltungsbehörde, nämlich der Parlamentsdirektion, ist. Niemand wird meinen, daß der Präsident in Handhabung der Verwaltungsgeschäfte des Parlamentes Gesetzgebung betreibt oder ein Gesetzgebungsorgan ist; ich würde meinen, er ist ein Verwaltungsorgan.

Ich will mich nun nicht näher damit beschäftigen und vor allem keinen Gelehrtenstreit verursachen, aber der Inhalt der verfassungsrechtlichen Regelungen läßt für mich keinen anderen Schluß zu. Ich sage noch einmal: Man soll sich nicht beirren lassen durch den Satz des Artikels 122, wonach der Rechnungshof unmittelbar dem Nationalrat untersteht. Das hat eine spezifische, natürlich auch eine organisationsrechtliche, aber insbesondere eine funktionsrechtliche Bedeutung.

Die zweite Frage, mit der ich mich in meiner Stellungnahme beschäftigt habe, ist die Frage nach der Tätigkeit des Rechnungshofes. Die Tätigkeit des Rechnungshofes besteht in der Gebarungskontrolle, die auch als Wirtschaftlichkeitskontrolle zu verstehen ist. Es ist dabei nicht wichtig, ob man zwei Funktionen oder nur eine Funktion darin sieht.

Ich habe versucht, in meinem Papier darzulegen, daß die Schwerpunktsetzung sowohl der Verfassung als auch des Rechnungshofgesetzes in dieser Hinsicht problematisch ist. Es heißt nämlich im Artikel 126 b Abs. 5: Die Überprüfung des Rechnungshofes hat sich auf die ziffernmäßige Richtigkeit, die Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften, ferner auf die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu erstrecken. Diese Schwerpunktsetzung ist irreführend. Bei der Gebarungskontrolle und Wirtschaftlichkeitskontrolle geht es um die Kontrolle der Wirtschaftlichkeit primär und nur sekundär

— in einer Nebenperspektive — um die Rechtmäßigkeitskontrolle.

Ich habe in meinem Papier vorgeschlagen, die Rechnungshofkontrolle gewissermaßen unter die Überprüfung der Verbotsperspektive von Gesetzen zu stellen und nicht der Gebotsperspektive. Das heißt, man soll bei der Gebarungskontrolle nicht danach fragen: Macht die Verwaltung all das, was ihr im Gesetz vorgeschrieben ist?, und zum Schluß findet man dann auch nicht genügend Vorschriften in den Gesetzen, sondern man soll fragen: Macht die Verwaltung in ihrem Wirtschaftlichkeitsverhalten etwas, was gegen die Gesetze verstößt?

Deshalb bin ich der Meinung, daß Wirtschaften eine spezifische Tätigkeit ist, die sich einer gesetzlichen Determinierung entzieht. Über die Wirtschaftlichkeit muß man anders nachdenken, zur Wirtschaftlichkeit gelangt man nicht über die Gesetze, aber man kann innerhalb des Rahmens der Gesetze Wirtschaftlichkeitsverhalten überprüfen.

Der Schwerpunkt müßte daher klargestellt werden und auf die Gebarungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle vorrangig festgelegt werden. Die Gesetzmäßigkeitskontrolle müßte im Nachrang stehen.

Was ist Gegenstand dieser Tätigkeit des Rechnungshofes? — Die Verwaltung, meine Damen und Herren, in ihrer Vielgestalt und Vielfalt. Ich möchte das auch nicht im Detail darlegen, aber man muß jedenfalls unterscheiden zwischen Hoheitsverwaltung, zwischen schlichter Hoheitsverwaltung einschließlich der Vermögensverwaltung des Verwaltungsvermögens, zwischen der Förderungsverwaltung, zwischen der Verwaltung durch gemeinwirtschaftliche Unternehmungen, zwischen der Verwaltung durch verstaatlichte oder staatliche Unternehmungen und zwischen der Auftragsverwaltung. Bei all diesen Verwaltungstätigkeiten sind jeweils differenzierte und spezifische Gebarungsperspektiven zu bedenken, die nicht über einen Leisten geschlagen werden dürfen.

Nun stellte sich mir die Frage, was ich mir im Zusammenhang mit der Reformüberlegung zum Rechnungshof an Reformperspektiven vorstellen könnte. Ich meine, daß es für den Rechnungshof, obwohl immer wieder Reformvorschläge erstattet und Reformdiskussionen durchgeführt werden, doch dieselben Perspektiven gibt wie bei allen Institutionen. Einige Vorschläge sind verfehlt, andere sind zutreffend. Einige Vorschläge sind einfach vom politischen Opportunitätsdenken geprägt, andere Vorschläge sind deshalb verfehlt, weil sie aus Unkenntnis der Sachzusammenhänge stammen oder tagespolitischen Opportunitäten dienen.

Universitätsprofessor DDr. Günther Winkler

Für eine mögliche Rechnungshofreform ist grundsätzlich zu bedenken, daß es sich dabei um eine Verbesserung des Funktionierens einer Institution handeln soll. Institutionenreformen haben auf zwei Aspekte Bedacht zu nehmen: auf den rechtlichen und — welcher nicht zu unterschätzen ist — auf den praktischen.

Institutionenreformen im legislativen Bereich tendieren nicht selten zu Utopien. Institutionen sollten aber nur vernünftige, strukturierte Rahmenbedingungen für verantwortliches menschliches Verhalten sein. Ein Mehr an Regelung ist daher oft auch ein Zuviel; jedenfalls auf der Verfassungsebene.

Reformanlaß ist immer wieder das Fehlverhalten der Menschen, welche eine Institution tragen. Die Institution wird nicht selten im Hinblick auf dieses Fehlverhalten nach Idealvorstellungen verändert, doch die Menschen, die ihr praktisches Routineverhalten fortsetzen, bleiben davon unberührt. Damit ist auch der Schwerpunkt geklärt, den ich in der Fragestellung nach einer Reform des Rechnungshofes setzen würde. Primärer Reformansatz für den Rechnungshof ist nicht das Organisations- und Funktionsgefüge, sondern die Reform des Betriebes des Rechnungshofes und der Praxis.

Dafür gibt es verschiedene Ansätze: den verfassungsrechtlichen, den einfachgesetzlichen und den Ansatz auf Verordnungsebene, nämlich der Geschäftsordnung des Rechnungshofes selbst.

Auf Verfassungsebene — würde ich meinen — sollten Reformen tunlichst unterbleiben. Die verfassungsrechtlichen Regelungen sind nach ihrem historischen Zustandekommen betreffend den Rechnungshof gewissermaßen ein nicht ganz durchdachtes und harmonisiertes Stückwerk — daher ja auch die Auslegungsprobleme —, aber vielleicht sollte man daher den einen oder den anderen Nebenakzent setzen. Jedenfalls wäre es sinnvoll — im Hinblick auf die Entlastung des Rechnungshofes, bezogen auf die Bundesverwaltung —, die Landesverwaltung aus der Rechnungshofkontrolle auszuklammern und ihre Prüfung den Landeskontrollinstanzen zu überlassen. Das wäre ein wesentlicher Beitrag zur Verstärkung der Effizienz des Rechnungshofes.

Im übrigen aber gilt, was ich vorhin sagte: Man müßte die Tätigkeit des Rechnungshofes schwerpunktmäßig auf die Wirtschafts- und Wirtschaftlichkeitskontrolle festlegen und die Legalitätskontrolle entgegen dem Rechnungshofgesetz in den Hintergrund stellen. Zu denken wäre an eine Art politischer Unabsetzbarkeit des Rechnungshofpräsidenten. Dabei wäre allerdings auch zu überlegen, ob seine Wiederbestellung nicht ausgeschlossen werden sollte.

Eine Abschaffung des Vizepräsidenten halte ich für verfehlt. Der Rechnungshof sollte auch in der Vertretung eine politische und nicht eine beamtete Spitze haben. Im übrigen wäre es vielleicht sinnvoll, auch auf Verfassungsebene einen Akzent der Stärkung des Rechnungshofausschusses und eine Stärkung der Minderheit im Rechnungshofausschuß dabei zu verankern.

Auf einfachgesetzlicher Ebene wären entsprechende Konsequenzen zu ziehen, die verankert werden sollten:

ein Parteigehör des einzelnen Geprüften;

die Möglichkeit einer Aufsichtsbeschwerde gegen den Prüfer an den Rechnungshof;

die Ermöglichung unter Umständen eines Inzidentverfahrens oder eines nachfolgenden Feststellungsverfahrens vor dem Verwaltungsgerichtshof in Fragen rechtlicher Beurteilungen durch den Rechnungshof;

Bindung der Tätigkeit des Rechnungshofes an den Verfahrensgrundsatz der materiellen Wahrheit.

Die Gesetzmäßigkeitskontrolle müßte als Rechtsverletzungskontrolle konzipiert sein und in ihrer Nachrangigkeit klargestellt werden.

In diesem Zusammenhang verweise ich auf Artikel 6 MRK, nämlich die Gewährleistung eines richterlichen Schutzes, der dann unabweislich in den Raum tritt, sollte dem Rechnungshof etwa ein Zwangsmittel für seine Prüfungsergebnisse zur Verfügung gestellt werden.

An die rechtlichen Überlegungen schließt die Frage der Praxisreform unmittelbar an. Sie ist höchst komplex und vielfältig. Sachkundigkeit, Verantwortung und Amtsethos gegenüber den eigenen Kompetenzen und gegenüber den durch deren Wahrnehmung betroffenen Menschen sollten im Vordergrund stehen. Sie sind über die Dienstaufsicht durch den Präsidenten herbeiführbar.

Damit ist auch die Frage verknüpft, wer den Rechnungshof als Institution kontrolliert. Nach der Geschäftseinteilung sind die ersten Kontrolloren die jeweiligen Dienstvorgesetzten der Prüfer. Diese werden durch den Präsidenten kontrolliert. Wer kontrolliert aber den Präsidenten? Der Vizepräsident? Auf jeden Fall der Nationalrat über die politische und staatsrechtliche Verantwortlichkeit des Präsidenten. Doch solche Mittel prägen bloß die verfassungsrechtliche Eigenart der Institution, sie sind praktisch kaum wirksam.

Die Kontrolle des Rechnungshofes obliegt dem Nationalrat. Diese wird praktisch wirksam vor allem durch seinen Rechnungshofausschuß und

Universitätsprofessor DDr. Günther Winkler

über Verhandlungen im Plenum. Wie effizient ist diese Kontrolle gegenüber dem Rechnungshof? Die Kontrollkonsequenzen gegenüber dem geprüften Ressort liegen beim Nationalrat. Der Nationalrat verfügt schließlich über die parlamentarischen Mittel der Interpellation, der Resolution, der Enqueten, der Untersuchungsausschüsse, der Gesetzreform und der strafrechtlichen Anzeige von Amtsmißbräuchen.

Der Rechnungshof wird dann und wann als ein „zahnloser Löwe“ charakterisiert. Ihm stehen keine Sanktionen zur Verfügung. Ich würde meinen, das ist gut so. Sanktionen betreffend Fragen der Gebarungskontrolle des Staates sind Sache des Nationalrates. Sie liegen auf der Ebene höchster Staatsverantwortung und sind zu erklären aus der Gewaltentrennung und Gewaltverbindung der verfassungsrechtlichen Regelungen.

Die Frage der Zuweisung von Sanktionen an den Rechnungshof läßt die Frage des Rechtsstaats abermals in einem grellen Licht erscheinen. Der einzelne Geprüfte ist jetzt schon der Rechnungshofkontrolle hilflos ausgesetzt. Sanktionen des Rechnungshofes würden ihn dem Rechnungshof völlig schutzlos ausliefern.

In diesem Zusammenhang will ich noch auf die Frage der Irrtumsfähigkeit des Rechnungshofes hinweisen. Nach der derzeitigen Rechtslage sind möglicher Irrtum und nicht ausschließbare Willkür des Rechnungshofes durch den einzelnen Geprüften nicht wirksam bekämpfbar. Wo bleibt der Schutz nach Artikel 6 Abs. 1 MRK?, frage ich noch einmal. In Frage kämen für den einzelnen – vielleicht! – die Anzeige wegen Amtsmißbrauchs und die Beschwerde bei der Volksanwaltschaft gemäß Artikel 148a Abs. 1. Diese Rechtsbehelfe begründen aber keinen Rechtsanspruch.

Mit diesem Punkt, meine Damen und Herren, bin ich wieder bei meinen grundlegenden verfassungsrechtlichen Darlegungen angelangt, und ich bitte Sie, sich diese Darlegungen zu Gemüte zu führen, um zu verstehen, aus welchem verfassungsrechtlichen Gesamtzusammenhang ich solche Schwerpunkte für wesentlich halte.

Im übrigen ist durch meine Vorredner schon so viel gesagt worden, daß ich vieles gar nicht zu wiederholen brauche. Ich stehe aber in der Diskussion für Antworten zur Verfügung. – Ich danke. 12.11

Vorsitzender Präsident Dr. Heinz Fischer: Ich danke Herrn Professor Winkler sehr herzlich.

Wir haben jetzt in unmittelbarer Aufeinanderfolge sechs Referate gehört, und im Einvernehmen mit den Fraktionen ist nun eine Pause vorgeesehen.

Es ist unsere Absicht, sehr pünktlich mit Terminen zu beginnen. Ich würde also sagen, wir machen bis 12.35 Uhr Pause und beginnen pünktlich um 12.35 Uhr mit den Ausführungen des Dr. Broesigke.

Alle Anwesenden sind zu einem kleinen Buffet in der Säulenhalle eingeladen, wo es Stärkungen und Erfrischungen gibt. Ich unterbreche jetzt, und wir setzen um 12.35 Uhr fort.

(Die Beratungen der Enquete werden um 12 Uhr 12 Minuten unterbrochen und um 12 Uhr 37 Minuten wiederaufgenommen.)

Vorsitzender Präsident Dr. Heinz Fischer: Ich nehme die unterbrochenen Beratungen im Rahmen unserer parlamentarischen Enquete wieder auf.

Wir setzen jetzt fort mit „Erfahrungen und Anregungen des Rechnungshofes“. Es sind unter diesem Punkt zwei Referate vorgesehen, nämlich eines des langjährigen Präsidenten des Rechnungshofes Dr. Broesigke und eines des amtierenden Präsidenten Dr. Fiedler.

Nachher werden dann Statements der vier Fraktionen im Parlament folgen. Zu diesem Zeitpunkt werden wir auch einladen, daß Teilnehmer, die das Wort wünschen, einen Redewunsch am Präsidium deponieren.

Ich erteile dem Herrn Präsidenten a.D. Dr. Broesigke das Wort.

II. Punkt: Erfahrungen und Anregungen des Rechnungshofes

12.39

Referent Präsident des Rechnungshofes a. D. Dr. Tassilo Broesigke: Sehr geehrter Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Ich bedanke mich zunächst für die Einladung zu dieser Enquete. Ich halte diese Enquete für sehr wichtig, und zwar nicht nur deswegen, weil Probleme diskutiert werden, sondern weil, wie ich glaube, viele Probleme dadurch den Interessierten erst bewußt werden könnten. Die Diskussion in der vergangenen Zeit hat nämlich vielfach darunter gelitten, daß, wie ich glaube, viele Probleme nicht gesehen wurden.

Ich selbst habe in meiner Amtszeit dem Nationalrat einen Bericht über Wahrnehmungen in eigener Sache vorgelegt, in dem die verschiedenen sich aus der praktischen Arbeit ergebenden Probleme geschildert wurden, soweit sie nicht Änderungen der Gesetzgebung erforderlich machen. Dieser Bericht ist infolge des Auslaufens der Legislaturperiode vom Nationalrat nicht mehr behandelt worden. Aber er ist bekannt.

Referent Präsident des Rechnungshofes a. D. Dr. Tassilo Broesigke

Ich habe weiters den parlamentarischen Klubs Vorschläge für eine wirkungsvollere Ordnungs- und Leistungskontrolle öffentlicher Haushalte und öffentlicher Unternehmungen im Jahr 1991 zugeleitet. In diesen Vorschlägen wurden die mir nach den Erfahrungen der vergangenen Jahre erforderlich erscheinenden Änderungen der Rechtsgrundlagen nicht nur aufgezeigt, sondern auch sowohl bezüglich der Änderung der Bundesverfassung als auch bezüglich der Neugestaltung des Rechnungshofgesetzes formuliert.

Ich habe nicht die Absicht, nun alles zusammenzufassen, was ich vorgeschlagen habe und was überhaupt in der Diskussion behandelt wurde. Ich möchte nur gegenüber Herrn Prof. Pauger meine Ausfallshaftung verteidigen.

Es ist das ein Problem, das sehr wesentlich aufzeigt, welche Schwierigkeiten verschiedenster Natur es gibt. Ich beginne mit der Gründung der Wiener Holding. Als die Wiener Holding gegründet wurde, war die Bundesverfassung durch ein Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes so gestaltet, daß die Unternehmungen dieser Holding nicht hätten geprüft werden können.

Der damalige Bürgermeister und spätere Nationalratspräsident Gratz hat damals den Standpunkt vertreten, es müßte unbedingt dafür gesorgt werden, daß ein Prüfungsrecht des Rechnungshofes besteht. Daher ist es im Jahr 1977 zu einer Verfassungsgesetz-Novelle gekommen, durch die diese Lücke geschlossen wurde.

Jetzt ergibt sich der umgekehrte Vorgang. Die Österreichische Länderbank wurde in eine neu gegründete Unternehmung eingegliedert, und in diese Unternehmung sollen wieder alle Unternehmungen der Holding eingegliedert werden, sodaß es sich dann, wenn unser Standpunkt vom Verfassungsgerichtshof nicht gebilligt würde, ergeben würde, daß der gesamte Bereich nicht der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegt.

Ich sage das nicht, um hier das Plädoyer vor dem Verfassungsgerichtshof zu halten, was mir auch nicht zukommt, sondern um Ihnen die Problemstellung zu zeigen, wie man im Rahmen der geltenden Verfassung und der geltenden Gesetzesbestimmungen die Zuständigkeit für den Rechnungshof hin- und herschieben kann, nämlich daß entweder etwas in die Zuständigkeit hineinfällt oder aus der Zuständigkeit herausfällt. Das bedeutet natürlich, daß nicht das Parlament die Zuständigkeit festlegt, sondern die Betroffenen, die diese Zuständigkeitsverschiebungen bewirken.

Es war auch ein Fall bei der Investkredit, wo der Aufsichtsratspräsident in die Sitzung des Aufsichtsrates gekommen ist und gesagt hat: Meine Herren, die Prüfung durch den Rechnungshof

steht bevor; wir müssen etwas machen, damit die Firma aus der Prüfung herausfällt. — Darauf wurde mit Zustimmung des Bundesministeriums für Finanzen eine Aktienverschiebung durchgeführt, und die Zuständigkeit war nicht mehr gegeben.

Ich will damit nur zum Ausdruck bringen, daß es ungeheuer wichtig ist, daß durch den Nationalrat klar festgelegt wird, was er geprüft haben will. Diesbezüglich ist die derzeitige Gesetzeslage nicht zufriedenstellend.

Was nun die Bank Austria AG im speziellen anlangt, so habe ich mich nur der Beurteilung des Bundesministeriums für Finanzen angeschlossen, das in einem Immunitätsfall dieses Hauses den Standpunkt vertreten hat, daß Haftung gleich Beteiligung ist.

Nun weiß ich schon, daß da ein juristischer Unterschied besteht. Aber in beiden Fällen wird der Steuerzahler zur Kasse gebeten, entweder ist es sein Vermögen, oder er muß zahlen.

Daher glaube ich doch, für diese Ausfallshaftung, die in meinem Entwurf vorgesehen ist, eine Lanze brechen zu müssen.

Ich habe mich nun, um nicht all das zu wiederholen, was ich in den Bericht in eigener Sache, dann in den Amtsentwurf des Rechnungshofes aufgenommen und außerdem in Vorträgen bei allen möglichen Gelegenheiten im Ausschuß und im Plenum gesagt habe, darauf beschränkt, eine Zusammenfassung zu machen, die den internationalen Standard mit dem Standard des österreichischen Rechnungshofes vergleicht, denn ein solcher Vergleich kann aufzeigen, wo bei uns die Schwachpunkte liegen.

Für den internationalen Standard gibt es ein Dokument, das ist die Deklaration von Lima über die Leitlinien der Finanzkontrolle, die auf dem IX. Kongreß der INTOSAI beschlossen wurde und seit dieser Zeit die internationalen Richtlinien bezüglich der Erfordernisse, welche an die Rechnungskontrolle zu stellen sind, enthält.

Die österreichische Rechtslage und Praxis entsprechen im wesentlichen dieser Deklaration — das möchte ich voranstellen —, aber natürlich nicht lückenlos.

In § 1 der Deklaration, der in der schriftlichen Unterlage wörtlich zitiert ist, geht es um die Rechtzeitigkeit der Kontrolle.

Ich würde formulieren, daß die Rechtzeitigkeit ein ewig unerreichbares Ziel ist, dem aber dessenungeachtet immer nachgestrebt werden muß. Denn würde man verlangen, daß es lückenlos durchgeführt würde, dann müßte man bei jedem Staatsorgan einen Kontrollor haben.

Referent Präsident des Rechnungshofes a. D. Dr. Tassilo Broesigke

Wesentliche Voraussetzung für das Streben nach diesem Ziel der Rechtzeitigkeit ist, daß die Rechnungskontrollbehörden immer besser mit personellen und sachlichen Hilfsmitteln ausgestattet werden.

Der zweite Punkt ist die Innenrevision. Das ist auch ein Teil der Gebarungskontrolle, der aber in Österreich und auch in den anderen Ländern kein Problem des Rechnungshofes ist. Da sagt die Deklaration: „Interne Kontrolleinrichtungen sind notwendigerweise dem Leiter der Stelle, in deren Verband sie errichtet sind, unterstellt.“ — In Österreich ist das nicht der Fall.

Da kommen wir zu einem zweiten Thema, das ist ein Thema der Praxis, das ist die Befolgung der Empfehlungen des Rechnungshofes. Schon bei der alten Prüfung am Anfang der achtziger Jahre wurde auf dieses Prinzip, das an sich ein selbstverständliches Prinzip ist, verwiesen. Im Tätigkeitsbericht 1989 finden Sie auf Seite 19 die Sache wieder dargelegt. Es ist aber nicht geschehen — im Gegenteil! Das Bundeskanzleramt hat einen Erlaß herausgegeben, in dem empfohlen wird, das nicht zu machen, wobei niemand gegen diese Nichtbeachtung protestiert oder eine Diskussion über diese Frage gefordert hat.

Nun zur Befolgung oder zur Prüfung der Empfehlungen des Rechnungshofes, denn es kann auch sein, daß er eine falsche Meinung hat und das Parlament zu der Auffassung kommt, daß diese Meinung nicht zu berücksichtigen ist. Aber die Prüfung wäre zu erwarten. Das wird sich bei allen schönen Fristen nur aus einer wirkungsvollen parlamentarischen Praxis ergeben können.

Dann ist da die Frage der Prüfungskompetenz. Auch hier wird in der Deklaration ein Rechtsschutz verlangt — das ist heute schon erörtert worden.

Auch wenn der Verfassungsgerichtshof sagt, die Prüfungskompetenz besteht, so gewährt er keine Exekution, um das durchzuführen, und infolgedessen besteht derzeit eine sehr empfindliche Lücke in den Rechtsgrundlagen.

Weiters sagt die Deklaration, daß oberste Rechnungskontrollbehörden das Recht haben müßten, die von ihnen für notwendig erachteten finanziellen Mittel bei der das Staatsbudget beschließenden Körperschaft erforderlichenfalls unmittelbar zu beantragen.

Wie ist unsere augenblickliche Situation? Der Bundesminister für Finanzen legt den Budgetentwurf dem Nationalrat vor. Der Dienstpostenplan stammt vom Bundeskanzleramt. Dies bedeutet, daß kontrollierte Stellen darüber entscheiden, welche Mittel die Kontrollinstitution erhält, um die Kontrolle auszuüben. Man kann natürlich sa-

gen, der Nationalrat beschließt das Budget, aber das wäre nur eine sehr formelle Betrachtungsweise, denn wir wissen sehr genau, daß die Wirklichkeit anders ist, daß nach mühsamen Budgetverhandlungen das Budget vorgelegt wird, dann die jeweiligen Regierungsparteien froh sind, daß sie das zustande gebracht haben, und für Änderungen kaum eine Bereitschaft besteht. Das gehört also auch zur Unabhängigkeit einer Kontrollinstanz.

Über den Zugang zu allen Unterlagen wurde heute auch schon gesprochen. Es gibt hier in Österreich das Beispiel, daß dem Rechnungshof der Anschluß an die Datenanlagen nicht gestattet wird, was mit der Textierung des Gesetzes begründet wird, die wieder darauf zurückzuführen ist, daß es zur Zeit der Gesetzwerdung eben keine EDV gegeben hat.

Bezüglich der Gutachtertätigkeit, die auch in der Deklaration erwähnt wird, wäre in Österreich nur einmal klarzustellen, wie es damit steht. Soll und darf der Rechnungshof Gutachten erstatten, oder soll er das nicht? Das ist immer in Schwebe geblieben. In meiner Amtszeit habe ich Kritik geerntet für Gutachten, die ich nicht erstattet habe, und für solche, die ich erstattet habe, beziehungsweise für die Beantwortung von Fragen, die an den Rechnungshof herangetragen worden sind.

Auch über die Meinung der Deklaration, es sei eine den besonderen Erfordernissen entsprechende, angemessene Besoldung anzustreben, sollte man nicht hinweggehen. Es gibt eine diesbezügliche Entschließung des Nationalrates aus dem Jahre 1948, die immerhin schon 44 Jahre alt ist, aber noch immer zu keinem Ergebnis geführt hat.

Und schließlich ist noch ein Hinweis der Deklaration bezüglich der Subventionskontrolle zu erwähnen. Es wurden heute diesbezügliche Bedenken geäußert, aber die Möglichkeiten der Subventionskontrolle sind in Österreich denkbar gering. Aus dieser kurzen Zusammenstellung ist ersichtlich, daß sich die österreichische Einrichtung der Finanzkontrolle sicher international sehen lassen kann, daß aber eine Reihe von Verbesserungen erforderlich sind.

Ich möchte noch einige Bemerkungen anknüpfen. Zunächst einmal das Anfragerecht der Abgeordneten auch bezüglich der Rechnungshofprüfungen. Das wäre an sich eine Anomalie in der Bundesverfassung, weil die Bundesverfassung ja nur bezüglich der Vollziehung Anfragen vorsieht, und außerdem wäre es in der Praxis katastrophal, weil natürlich jeder Abgeordnete oder einige Abgeordnete — je nachdem, wie es die Geschäftsordnung vorsieht — eine Anfrage stellen könnten beziehungsweise könnten, und zwar dahin gehend: Ist diese Prüfung im Gange? Wie sind die

Referent Präsident des Rechnungshofes a. D. Dr. Tassilo Broesigke

Ergebnisse bisher?, und somit alle Einzelheiten der Prüfung auf diese Weise erfragen könnten, was die Prüfung dann schon sehr erschweren würde.

Dasselbe gilt für Entschließungen gegenüber dem Rechnungshof. Ich würde überhaupt meinen, daß man durch Änderungen die Unabhängigkeit des Rechnungshofes nicht zu stark beeinträchtigen sollte.

Eine etwas seltsame Stellungnahme war die des Herrn Professors Pelinka, der seine Erwägungen zum Teil darauf aufgebaut hat, daß ein Zusammenspiel zwischen Beamten und Medien bestünde. (*Abg. Heinzinger: Das gibt es überhaupt nicht! — Abg. Wabl: Wenn, dann ist es rein zufällig!*) Na ja, das Wort Zusammenspiel bedeutet eine systematische gemeinsame Tätigkeit. Eine solche existiert aber nur in der Phantasie, und auf der kann man politische Betrachtungen nicht aufbauen.

In der Vergangenheit — es gibt ja eine große Anzahl von vorzeitigen Presseberichten — hat sich verschiedentlich herausgestellt, wo diese herkommen. Ich erinnere mich an einen, der zum Beispiel aus dem Bundeskanzleramt hinausgegangen ist, was man aufgrund der Geschäftszahl feststellen konnte; da gab es offenbar ein Zusammenspiel. Also die Indiskretion ist ein Problem, das den österreichischen Rechnungshof während meiner Amtszeit sehr beschäftigt hat. Wir haben alle möglichen Methoden angewandt, um zumindest herauszubekommen, woher es kommt. Es kommt regelmäßig von der geprüften Stelle. Man kann sich sogar die Inkubationszeit irgendwie anschauen, jene Zeit, wie lange es gedauert hat, bis es hinausgegangen ist. Es ist auch ganz klar, warum. Der Leiter der geprüften Stelle mußte die Unterlagen verteilen, um die Äußerungen ausarbeiten zu lassen, aber nicht alle, die das bekommen, sind durchwegs loyal. Manche freuen sich sogar darüber, daß dem Leiter der geprüften Stelle eins ausgewischt wird.

Also ich wehre mich nur gegen diese Verallgemeinerung. Denn gerade als seinerzeitiger Präsident des Rechnungshofes konnte ich sehr genau beurteilen, was hinausgegangen ist und in welchem Abstand es hinausgegangen ist, und kann also mit ehrlichem Gewissen sagen, daß es nur eine geringfügige Anzahl von Fällen war, in denen etwas aus dem Rechnungshof gekommen ist.

Vielfach haben auch die Leiter der geprüften Stellen selbst die Sache in die Öffentlichkeit gebracht, und zwar ganz offen, nicht etwa dadurch, daß es einem Presseorgan gesteckt worden ist, sondern indem sie eine Pressekonferenz veranstaltet und gesagt haben: Schaut her, das sagt der Rechnungshof, so schlecht werden wir behandelt. — Also diese Grundlage für eine Theorie bezüg-

lich des Rechnungshofes, seiner Gestaltung und seiner Stellung ist untauglich.

Damit komme ich schon zum Schluß. Ich möchte nur eines als besonders wesentlich herausstellen: Erstens: Beschließen Sie nichts, was die Tätigkeit des Rechnungshofes erschwert. Es wird ohnehin von Jahr zu Jahr schwieriger. Zweitens: Auch wenn man noch so viel schöne Nebengeschäfte findet oder eine Tätigkeit, wie sie das GIO in den Vereinigten Staaten hat oder vordringlich hat — es ist nicht alles so, wie das gesagt wurde —, im Vordergrund stehen die Gebarungskontrolle, die Kontrolle, ob der einzelne Beamte, ob der einzelne Angestellte seine Pflichten erfüllt, und die Kritik daran, wenn diese Pflichten nicht erfüllt wurden.

Das ist die Hauptaufgabe des Rechnungshofes. Sie wird es auch in Zukunft bleiben müssen. Alle Nebengeleise, auf die man den Rechnungshof bringen könnte oder, ich will nicht behaupten, bringen wollte, sind letzten Endes sicher in dem einen oder anderen recht nützlich, aber sie dienen nicht dem eigentlichen Zweck der Gebarungskontrolle. 13.01

Vorsitzender Präsident Dr. Heinz **Fischer**: Ich danke Herrn Dr. Broesigke für seine Ausführungen sehr herzlich und bitte nunmehr Herrn Dr. Fiedler um seine Darlegungen.

13.01

Referent Präsident des Rechnungshofes Dr. Franz **Fiedler**: Sehr geehrter Herr Präsident! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Der Titel dieser Enquete ist für mich sehr vielsagend, da in ihm die öffentliche Gebarungskontrolle durch Parlament und Rechnungshof zum Ausdruck gebracht wird. Mir scheint dies ein sehr vernünftiger und auch sehr sinnvoller Ansatz zu sein. Denn die österreichische Bundesverfassung sieht für den Nationalrat und den Rechnungshof eine ganz spezifische Aufgabenteilung im Rahmen der öffentlichen Finanzkontrolle vor.

Dabei kommt dem Nationalrat die Rolle des Trägers der Kontrollhoheit zu, die sich aus seiner Stellung als vom Volk gewählter und daher unmittelbar demokratisch legitimierter Vertretungskörper ableitet und die zugleich die Kehrseite und kontrollpolitische Ergänzung seiner Budgethoheit darstellt. Der Nationalrat übt das aus dieser Kontrollhoheit abgeleitete Recht zur Rechnungs- und Gebarungskontrolle allerdings nicht selbst aus, sondern er bedarf hiezu einer eigenen Institution, und diese Institution ist der Rechnungshof, der nach der Konzeption der Bundesverfassung unmittelbar dem Nationalrat unterstellt ist und als dessen Organ, das zur öffentlichen Finanzkontrolle berufen ist, tätig wird. Das heißt, zur Realisierung seiner Kontrollhoheit bedarf da-

Referent Präsident des Rechnungshofes Dr. Franz Fiedler

her der Nationalrat des Rechnungshofes und dessen Kontrolltätigkeit.

Umgekehrt wiederum ist der Rechnungshof von sich aus nicht in der Lage — es wurde bereits darauf eingegangen —, Sanktionen auszusprechen. Er ist daher im parlamentarischen Bereich seinerseits wieder darauf angewiesen, daß sich der Nationalrat seiner Empfehlungen annimmt und daß der Nationalrat die ihm aufgrund der Bundesverfassung zustehenden Kontrollrechte gegenüber der Vollziehung zur Geltung bringt. Das sind in erster Linie das Resolutions- und das Interpellationsrecht, in letzter Konsequenz das Mißtrauensvotum.

Die von der Bundesverfassung im Bereich der öffentlichen Finanzkontrolle vorgegebene Aufgabenteilung zwischen Nationalrat und Rechnungshof bedingt daher eine wechselseitige Abhängigkeit beider Institutionen voneinander. Und daraus wird sehr deutlich, daß die effektive Wahrnehmung des Kontrollrechtes eine sinnvolle Kooperation zwischen Nationalrat und Rechnungshof voraussetzt. Je enger und friktionsfreier diese Zusammenarbeit ist, desto schlagkräftiger und wirksamer können die Kontrollrechte gegenüber der Vollziehung wahrgenommen werden. Ich möchte hier in diesem Zusammenhang an die Abgeordneten appellieren, sich dessen bewußt zu sein. Ich bin der festen Überzeugung, daß jede Reform, gleichgültig, ob sie eine Ausweitung der Rechte des Rechnungshofes mit sich bringt oder ob sie in andere Richtung gehen mag, dann scheitern muß, wenn nicht die Kooperationsbasis zwischen Nationalrat und Rechnungshof gedeihlich ist.

Ich stehe auch nicht an, zu sagen, daß nach meinem Dafürhalten der derzeitige Zustand eine völlig reibungslose Kooperation zwischen Nationalrat und Rechnungshof bedauerlicherweise nicht zu gewährleisten imstande ist. Es bedarf daher, um eine Verbesserung dieser Basis zu erreichen, des Eingehens dieser beiden Institutionen aufeinander und des Abbaus jener Probleme, die bereits als solche erkannt worden sind, zum Teil noch nicht erkannt worden sind, zum Teil aber auch nur auf Mißverständnissen beruhen. Und es ist auch Aufgabe dieser Enquete, einen Beitrag dazu zu leisten, daß diese Mißverständnisse zwischen dem Nationalrat und seinem Kontrollorgan abgebaut werden.

Dabei sind diese problembehafteten Schwachstellen in den Beziehungen zwischen Rechnungshof und Nationalrat aus der Sicht des Nationalrates durchaus andere als aus der Sicht des Rechnungshofes. Ich möchte hier nur ganz kurz skizzieren, und zwar an Erfahrungen aus der Vergangenheit, worin diese Schwachstellen liegen beziehungsweise worin sie aus den jeweiligen Positionen heraus gesehen werden.

Abgeordnete haben wiederholt derartige Schwachstellen aufgezeigt und dem Rechnungshof bei verschiedenen Gelegenheiten auch immer wieder zur Kenntnis gebracht. Als wesentliches Problem wird von den Abgeordneten gesehen, daß die Berichte des Rechnungshofes den Nationalrat zu spät erreichen würden; vielfach erst Monate oder erst Jahre, nachdem die Prüfungen begonnen worden sind. Darüber hinaus beklagen die Abgeordneten, daß die Berichte wenig benutzerfreundlich abgefaßt seien. Auch käme der Rechnungshof mit seinen Überprüfungen meist zu spät. Der Rechnungshof, so wird von Abgeordneten gesagt, vermittele in seinen Berichten kein umfassendes Bild der geprüften Stelle, sondern bescheide sich in einer reinen Mängelberichterstattung. Auch wird dem Rechnungshof vielfach vorgeworfen, er sei kleinlich und hausche gebärungsrelevant kaum bedeutsame Umstände auf, während er bedeutsameren Fällen weniger Raum, zumindest relativ weniger Raum gäbe.

Ferner wird ein Vorwurf erhoben, der heute schon in den Ausführungen zur Sprache kam: Der Rechnungshof würde politische Aussagen treffen. Und schließlich — auch dies war bereits Gegenstand der Ausführungen, die wir am Vormittag gehört haben —: Der Rechnungshof lasse den Abgeordneten nicht alle Informationen zukommen, die diese wünschen. Er gewähre keine Einsicht in rechnungshofinterne Aufzeichnungen und schon gar nicht in die Unterlagen, die der Rechnungshof bei den geprüften Stellen erhoben hat.

Demgegenüber wird wieder vom Rechnungshof Klage darüber geführt, daß sich der Nationalrat der Probleme des Rechnungshofes nicht genügend annehme. Es wird sowohl von der Beamtenenschaft, zum Teil aber auch vom Präsidenten mehr oder weniger deutlich gesagt, daß man sich ein größeres Interesse des Rechnungshofausschusses an den Berichten des Rechnungshofes erwarten könnte. Davon ausgehend würde man es gerne sehen, würden der Rechnungshofausschuß und der Nationalrat dem Rechnungshof bei seinen Empfehlungen mehr Schützenhilfe leisten. Es wird immer wieder vom Rechnungshof geklagt, es komme zu wenig Unterstützung, was sich vor allem darin zeige, daß die parlamentarischen Möglichkeiten, die der Nationalrat besitzt, nämlich die Geltendmachung von Resolution, Interpellation und so weiter, im Zusammenhang mit der Umsetzung der Empfehlungen des Rechnungshofes kaum genützt würden.

Schließlich ist ein Umstand zu erwähnen, auf den bereits am Vormittag von seiten der Professorenenschaft hingewiesen wurde: Der Rechnungshof sieht in der Nationalratsmehrheit nicht unbedingt ein unterstützendes Element seiner Empfehlungen, sondern vielfach eine Unterstützung der Re-

Referent Präsident des Rechnungshofes Dr. Franz Fiedler

gierung, und er ist darüber enttäuscht, daß sich der Nationalrat in seiner Mehrheit darin versteht, eine Verteidigerrolle zugunsten der Regierung zu übernehmen, anstelle die Anliegen des eigenen Kontrollorgans Rechnungshof zu vertreten.

Ich möchte noch einmal betonen, daß es sich dabei vielfach auch um Mißverständnisse handelt. Es ist nicht die Zeit, darauf einzugehen, worauf diese Mißverständnisse zurückzuführen sein könnten. Faktum ist, daß diese wechselseitigen Vorwürfe von seiten des Rechnungshofes an den Nationalrat und vom Nationalrat an den Rechnungshof sehr wohl erhoben werden; man sollte sie daher einmal offen aussprechen. Ich habe dies hiemit getan. Damit sollte es aber nicht sein Bewenden haben. Es muß das natürliche Anliegen des Rechnungshofes sein, soweit es in seiner Macht steht, die Einwände des Nationalrates zu entkräften, beziehungsweise muß er, wenn er selbst diese Einwände als berechtigt ansieht, sie ausräumen und das Verhältnis zum Nationalrat von seiner Sicht aus friktionsfreier gestalten.

Lassen Sie mich zum Beispiel auf den Vorwurf eingehen, daß die Berichte des Rechnungshofes unter mangelnder Aktualität leiden. Ich möchte dabei darauf verweisen, daß der Rechnungshof im Zusammenhang mit der Einschau und mit der Berichterstellung in ein formales Verfahren eingebunden ist. Dieses formale Verfahren bedingt natürlich Zeitvorgaben, die sich unter anderem darin manifestieren, daß allein der geprüften Stelle eine Stellungnahmefrist von drei Monaten eingeräumt ist. Die Einschauzeit selbst sowie die Zeit für die Erarbeitung des Berichtes und die notwendige Gegenäußerung nach Vorliegen der Stellungnahme durch die geprüfte Stelle bedingen daher insgesamt zwangsläufig einen Zeitraum von mehreren Monaten bis zu einem Jahr.

Es sollte daher der von seiten des Nationalrates an den Rechnungshof gerichtete Vorwurf auch einmal unter diesem Gesichtspunkt überprüft werden. Ich bin aber durchaus bereit, einzubekennen, daß es auch durch den Rechnungshof Verzögerungen gab. Es ist natürlich Aufgabe des Präsidenten, alles daranzusetzen, daß es nicht zu derartigen Verzögerungen kommt. Und ich kann Ihnen das Versprechen geben, daß ich wie bereits jetzt auch in Zukunft alles daransetzen werde, daß Verschleppungen in der Einschau und in der Berichterstattung vermieden werden.

Darüber hinaus darf ich auch darauf verweisen, daß bereits unter der Präsidentschaft meines Vorgängers, Dr. Broesigke, dazu übergegangen wurde, vermehrt Wahrnehmungsberichte noch während des Jahres zu erstatten, sodaß der Rechnungshof nicht darauf angewiesen ist, erst am Jahresende alle seine Prüfungsergebnisse einem Tätigkeitsbericht zusammengefaßt dem Nationalrat zu prä-

sentieren. Diese Vorgangsweise wird auch in Zukunft beibehalten werden.

Wenn vom Nationalrat eingewandt wird daß die Berichte, die ihm der Rechnungshof liefert, wenig benutzerfreundlich wären und mitunter die Akzeptanz der Berichte darunter leide, so nehme ich diesen Vorwurf sehr ernst. Ich habe bereits während meiner an sich noch sehr kurzen Amtszeit eine Beratergruppe im Rechnungshof eingesetzt, die eine Reform der Tätigkeitsberichte und auch der Wahrnehmungsberichte in die Wege leiten soll, um sowohl den Inhalt als auch den Aufbau und die Form der Berichte neu zu gestalten und damit für eine erhöhte Akzeptanz im Nationalrat zu sorgen.

Wenn der Nationalrat die späten Überprüfungen durch den Rechnungshof moniert, so wäre darauf zu verweisen, daß der Rechnungshof eben eine nachprüfende Kontrolle an sich auszuüben hat, daß er aber immer mehr dazu übergeht, bereits Planungsphasen zu prüfen, um in einem relativ frühen Stadium gegensteuern zu können. Auch dies leistet einen Beitrag dazu, die Informationen möglichst früh an den Nationalrat heranzutragen.

Die ausschließliche Mängelberichterstattung durch den Rechnungshof ist auch nicht in meinem Interesse. Das möchte ich hier betonen. Und ich habe bereits Anweisung gegeben, daß die Berichte des Rechnungshofes eine umfassende Aussage über die geprüfte Stelle enthalten sollen, damit man sich — auch im Nationalrat — ein Bild davon machen kann, ob nun die geprüfte Stelle an sich, ungeachtet aller Fehler, die sie haben mag, gut oder schlecht funktioniert.

Wenn dem Rechnungshof vorgehalten wird, er mache politische Aussagen, so möchte ich dazu klärend feststellen, daß es der Rechnungshof nicht darauf anlegt, politische Aussagen zu machen oder politische Empfehlungen abzugeben. Aber auf der anderen Seite darf nicht übersehen werden, daß der Rechnungshof eben in das politische Leben eingebunden ist und einem hochpolitischen Organ, nämlich dem Nationalrat beziehungsweise auch den Landtagen als sonstigen allgemeinen Vertretungskörpern, relationspflichtig ist. Aufgrund dieser Konstellation ist es daher nur natürlich, daß seine Berichte auch politisch ausgewertet werden; nicht vom Rechnungshof, das möchte ich hier betonen, aber von den allgemeinen Vertretungskörpern, denen er berichtet. Der Rechnungshof hat — darauf lege ich großen Wert — keine politische Aussagen zu treffen und Entscheidungen vorwegzunehmen, aber er hat meiner Ansicht nach sehr wohl — ich glaube, mich hier auch mit den Ansichten des Nationalrates und dessen Abgeordneten zu treffen — alles aufzubereiten, was die Entscheidungen in den politischen Gremien erleichtern hilft.

Referent Präsident des Rechnungshofes Dr. Franz Fiedler

Die von mir aufgezeigten problembehafteten Schwachstellen im Verhältnis Rechnungshof — Nationalrat lassen sich ohne Gesetzesänderung lösen. Ich würde meinen, man sollte auch den Schwerpunkt darauf legen; man sollte das, was zur Verbesserung der Beziehungen zwischen Nationalrat und Rechnungshof beitragen kann, einmal ohne Gesetzesänderung angehen. Ich verstehe aber und sehe durchaus ein, daß auch ein Interesse des Nationalrates besteht, Gesetzesänderungen ins Auge zu fassen. Es gibt gewiß Probleme, die sich nur im Wege einer Novellierung, sei es der Bundesverfassung, sei es des Rechnungshofgesetzes, lösen lassen.

Eines dieser Probleme wurde heute bereits angeschnitten: Welche Informationen können die Abgeordneten bekommen? Welche dürfen sie recte vom Rechnungshof erhalten, welche dürfen sie nicht erhalten? Ich glaube, daß insoweit der Gesetzgeber aufgerufen ist, klarzustellen, was die einzelnen Abgeordneten beziehungsweise was der Rechnungshofausschuß insgesamt an über die Berichte hinausgehenden zusätzlichen Informationen vom Rechnungshof verlangen kann. Denn erfolgt diesbezüglich keine eindeutige Klarstellung, so wird der Rechnungshof — im speziellen der Präsident, der ja unmittelbar im Ausschuß gefragt wird — immer wieder in die unangenehme Situation kommen, von sich aus eine Auslegung der derzeitigen Rechtslage vornehmen zu müssen. Es ist eine aus der Ausschußtätigkeit gewonnene Erfahrungstatsache, daß unter den Abgeordneten keine einhellige Meinung besteht, wie weit diese Auskunftspflicht des Rechnungshofpräsidenten geht, sodaß dieser, wenn er dann notwendigerweise eine Auslegung vornimmt, einen Teil der Abgeordneten nicht zufriedenstellen kann, wodurch es zwischen ihm und diesen Abgeordneten zu Konfrontationen, zu meiner Ansicht nach überflüssigen Konfrontationen kommt, die dadurch vermieden werden könnten, daß der Gesetzgeber ein klares Wort spricht.

Des weiteren würde ich mir ein gesetzlich formalisiertes Verfahren zur Behandlung der Empfehlungen des Rechnungshofes vorstellen können, das darin mündet, daß der Rechnungshofausschuß und in weiterer Konsequenz auch das Plenum des Nationalrates verpflichtet wären, Resolutionen zu beschließen, welche die Empfehlungen des Rechnungshofes in der Weise umsetzen, daß Aufforderungen gleichen Inhaltes an die Regierung gerichtet werden, oder aber — das muß natürlich dem Ausschuß und auch dem Nationalrat unbenommen sein — daß die Abgeordneten zum Ergebnis kommen, den Empfehlungen des Rechnungshofes nicht folgen zu können. Es würde dann wenigstens Klarheit herrschen, und der Rechnungshof würde auch Klarheit darüber bekommen, wo er eine Unterstützung des Nationalrates für seine Empfehlungen erwarten

kann und wo er diese — zumindest in absehbarer Zeit — nicht erwarten kann.

Eine gesetzliche Regelung bezüglich der Einbindung des Rechnungshofes in das Begutachtungsverfahren von Gesetzen wurde heute bereits angeschnitten. Ich würde es ausdrücklich begrüßen, wenn eine diesbezügliche gesetzliche Klarstellung erfolgte, denn derzeit ist der Rechnungshof nur aufgrund einer Entschließung des Nationalrates in dieses Begutachtungsverfahren eingebunden und wird manchmal auch übergangen. Das heißt, er bekommt die Gesetzentwürfe nicht zur Stellungnahme zugemittelt und kann daher die von den Abgeordneten gewünschten Folgekostenberechnungen auch nicht auf ihre Plausibilität hin überprüfen. Auch die Gutachtenerstattung durch den Rechnungshof ist meiner Ansicht nach ein berechtigtes Anliegen des Nationalrates und sollte eine gesetzliche Verankerung finden.

Neben diesen gesetzlichen Änderungen, die eine unmittelbare Stärkung der Beziehungen zwischen Nationalrat und Rechnungshof im Gefolge haben könnten, könnte ich mir auch noch weitere Novellierungen des Fünften Hauptstückes der Bundesverfassung wie auch des Rechnungshofgesetzes vorstellen. Es sind dies Änderungen, die auf eine Ausweitung der Kompetenzen des Rechnungshofes im Zusammenhang mit Unternehmungsprüfungen abzielen. Die Zuständigkeit des Rechnungshofes sollte auf jene Unternehmungen ausgedehnt werden, für die gesetzliche Haftungen von Gebietskörperschaften bestehen. Ich darf mich diesbezüglich den Worten meines Vorredners beziehungsweise Vorgängers Dr. Broesigke anschließen. Auch ich würde eine solche Regelung befürworten, desgleichen den unmittelbaren automationsunterstützten Anschluß an das Bundesrechenamt, um einen unmittelbaren und ständigen Zugriff zu haben. Daß dies derzeit nicht der Fall ist, ist auf eine Auslegung des Gesetzes zurückzuführen, der ich mich nicht anschließen kann; dies ist ein Problem, das jedenfalls durch eindeutige gesetzliche Klarstellung gelöst werden sollte.

Auch sollten die Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes, die eine Prüfungszuständigkeit des Rechnungshofes bejahen, exekutiert werden können; denn der derzeitige Zustand ist außerordentlich unbefriedigend. Wir hatten einen konkreten Fall, in dem die Zuständigkeit des Rechnungshofes vom Verfassungsgerichtshof ausgesprochen wurde, dessenungeachtet konnte jedoch der Rechnungshof nicht prüfen. Für solche Fälle müßte eine Exekutionsmöglichkeit geschaffen werden.

Letztlich — und auch hier schließe ich mich den Ausführungen meines Vorredners an — sollte es eigentlich eine Selbstverständlichkeit sein, daß der Rechnungshof seinen eigenen Budgetent-

Referent Präsident des Rechnungshofes Dr. Franz Fiedler

wurf, also den Budgetentwurf seines Teilheftes, des Kapitels 06, von sich aus unmittelbar dem Nationalrat vorlegt und dabei nicht auf eine mediatierende Einschaltung des Finanzministers angewiesen ist. Denn was könnte deutlicher und treffender die unmittelbaren Beziehungen zwischen Nationalrat und Rechnungshof zum Ausdruck bringen, als wenn der Rechnungshof seinen Budgetentwurf auf direktem Wege dem Nationalrat zur Kenntnis brächte?

Ich darf damit schließen und nochmals auf meine eingangs gesagten Worte zurückkommen: Eine wirksame öffentliche Gebarungskontrolle bedarf nicht nur des Rechnungshofes, der auf sich allein gestellt nicht erfolgreich sein könnte, sondern auch der aktiven Unterstützung durch das Parlament. Nur die von gegenseitigem Vertrauen getragene Kooperation zwischen Parlament und Rechnungshof kann positive Zukunftsperspektiven der öffentlichen Gebarungskontrolle eröffnen, die wir alle im Interesse der verantwortungsbewußten Verwendung des Steueraufkommens und der sorgfältigen Überprüfung dieser Verwendung schuldig sind. 13.21

Vorsitzender Präsident Dr. Heinz Fischer: Ich danke sehr herzlich auch dem Herrn Präsidenten des Rechnungshofes.

III. Punkt: Statements der vier Fraktionen im Parlament

Vorsitzender Präsident Dr. Heinz Fischer: Der nächste Block unserer Beratungen sind Stellungnahmen der vier Fraktionen mit einer bereits vereinbarten Redezeit von je 15 Minuten in der Reihenfolge SPÖ, ÖVP, Freiheitliche Partei und grüne Fraktion.

Darauf folgt eine Diskussion, strukturiert nach Schwerpunkten. Es werden jene Damen und Herren, die sich für die anschließende Diskussion melden wollen, gebeten, ihre Wortmeldungen abzugeben und auch einen Schwerpunkt zu nennen, damit die Strukturierung nach Schwerpunkten dann von den Beamten der Parlamentsdirektion vorgenommen werden kann.

Das Wort hat Herr Abgeordneter Marizzi.

13.22

Abgeordneter Peter Marizzi (SPÖ): Herr Präsident! Meine sehr geehrten Herren Professoren! Herr Präsident des Rechnungshofes! Meine geschätzten Kolleginnen und Kollegen des Hohen Hauses! Wir haben jetzt eine Reihe — fast dreieinhalb Stunden lang — von Fachvorträgen gehört. Die Experten haben von der Regierungsbank aus ihre Standpunkte erörtert und ein breites Spektrum abgedeckt, wobei aber zu bemerken ist, daß auch bei den Experten die unterschiedlichsten Auffassungen vorliegen. Wir werden uns

als Parlamentarier diese Auffassungen sehr genau anschauen und sie natürlich in unsere Überlegungen miteinbeziehen. Ich glaube, es ist eine kurze Kreativphase notwendig, um alle Standpunkte, die heute dargelegt worden sind, in die parlamentarische Arbeit miteinzubinden.

Damit bin ich beim zweiten Punkt, meine sehr geehrten Damen und Herren! Wenn man die heutigen Medienberichte genau betrachtet, muß man feststellen, daß — aus meiner Sicht zumindest — ein erfreulich breiter Konsens, was die Reformwünsche der politischen Parteien betrifft, vorhanden ist. Die inhaltlichen Abweichungen, die inhaltlichen Toleranzfelder sind eigentlich gering.

Sehr geehrte Damen und Herren! Ich möchte auch festhalten, daß die Abhaltung dieser Enquete sehr wichtig ist und daß ich darüber sehr froh bin. Ich will eine positive Anregung machen. Vielleicht ist es Ihnen, die Sie hier im Plenum sitzen, auch so ergangen: Ich meine, daß es vielleicht für die Zukunft besser wäre, wenn auch zwischen den Experten ein Dialog geführt würde und wenn nicht nur Fachvorträge an das Publikum beziehungsweise an die Diskutanten gerichtet würden. Wir könnten uns vorstellen, ihre unterschiedlichen Standpunkte zwischen ihnen ausdiskutiert zu hören. Damit würde das Ganze vielleicht ein bißchen lebhafter.

Wir beschäftigen uns heute in unserer Enquete mit einer der wichtigsten Einrichtungen unseres Staates. Aber, meine Damen und Herren, gestatten Sie mir eine Anmerkung: Ich kann es zwar nicht beweisen, aber ich glaube, bei den Durchschnittsösterreichern ist der Rechnungshof als jene Einrichtung bekannt, die eigentlich die Skandale aufdeckt. Präsident Fischer hat schon in seinem Einleitungsstatement darauf hingewiesen. Ich bin davon überzeugt, daß der Rechnungshof wie ein Gesundheitssystem für die Verwaltung agieren sollte. Er sollte untersuchen, er sollte vorbeugen, er sollte auch diagnostizieren, und er sollte vor allem helfen. (Abg. Heinzinger: Die letzte Ölung . . .!) Na ja, das ist fallweise auch notwendig, Herr Kollege Heinzinger. Jetzt beginnt natürlich schon wieder der parlamentarische Dialog. — Herr Präsident! Sind Zwischenrufe erlaubt?

Vorsitzender Präsident Dr. Heinz Fischer: Selbstverständlich!

Abgeordneter Peter Marizzi (fortsetzend): Gut. (Heiterkeit.) Jetzt wird es lebhafter.

Herr Kollege Heinzinger! Natürlich hat der Rechnungshof auch manchmal selbst zum Image des Skandaldeckers beigetragen. Ich bin mir nicht so sicher, Herr Präsident Broesigke, daß alle Rohberichte nur von den Beamten der geprüften Stelle oder von den geprüften Institutionen aus

Abgeordneter Peter Marizzi

nach außen gedrungen sind. Ich habe mich heute umgehört. Da gab es auch Besprechungsprotokolle, die innerhalb des Rechnungshofes an diverse Medien gegangen sind. Also lassen wir das einmal weg.

Ich glaube, es ist wichtig und richtig, daß der Rechnungshof in Zukunft zum Partner des Parlaments wird, der dafür sorgt, daß das Geld der Steuerzahler nach allen Grundsätzen ordentlicher Kaufleute ausgegeben wird. Ich weiß, das ist schwierig, so einfach es auch klingt. Aber ich weiß auch, daß die große Koalition beziehungsweise die Regierungsparteien der Arbeit des Rechnungshofes einen wichtigen Stellenwert beimessen, denn schon im Koalitionsübereinkommen sind wesentliche Eckpfeiler der künftigen Reform des Rechnungshofes aufgezeigt worden.

Zum ersten möchte ich auf die Berichterstattung eingehen. Herr Präsident Fiedler hat schon darüber gesprochen. Ich meine auch, daß es notwendig ist — das ist ein Wunsch aller Parlamentarier —, daß in Zukunft die Berichte besser, attraktiver und vor allem für die Öffentlichkeit beziehungsweise für die Benutzer leichter und umfassender lesbar sind. Ich glaube, ein Bericht, der sich so geheimnisvoll gibt wie eine Sphinx, ist sicher nicht geeignet für die parlamentarische und auch für die politische Arbeit. Ich bin froh, daß Sie, Herr Präsident, eine Beratungsgruppe eingesetzt haben, die sich mit dem Berichtswesen befaßt. Ich möchte als Anregung hier festhalten, daß wir vielleicht dann — das wäre unser Wunsch als Parlamentarier, insbesondere ein Wunsch meiner Fraktion —, wenn die Ergebnisse vorliegen, gemeinsam über die zukünftige Berichterstattung sprechen.

Ich möchte betreffend die Berichterstattung einige Vorschläge machen. In jedem Bericht soll es zwei wichtige Kernaussagen geben: die Kritik und die Hervorhebung, die Betonung dessen, was besonders wichtig ist, weil es dort in Zukunft zu Verbesserungen kommen kann. Ich kann mir vorstellen, daß der Bericht in Form eines „Management-Letters“ erstellt wird: am Anfang, in übersichtlichen Punkten formuliert, die Kritik, danach die Änderungs- und Verbesserungsvorschläge und schließlich eine tiefgreifende Analyse der angesprochenen Punkte.

Weiters haben Sie, Herr Präsident Fiedler, auch davon gesprochen, daß unterschiedliche Wertungen in den Berichten vorgenommen werden. Mir ist beim Lesen der Berichte aufgefallen, daß zum Beispiel in der ersten Zeile „verpfuschte Millioneninvestitionen“ steht und in der zweiten Zeile der Ankauf von Steckdosen angeführt wird. Ich könnte mir vorstellen, daß man sich wirklich auf das Wesentliche konzentriert und die Spreu deutlich vom Weizen trennt, Herr Kollege Wabl!

(Abg. Wabl: Die erzieherische Wirklichkeit muß man auch sehen!)

Ein weiterer Qualitätssprung aus meiner Sicht wäre im Rahmen der Rechnungshofprüftätigkeit die Beiziehung von Externen. Hier geht es mir nicht darum, daß die Beamten des Rechnungshofes ersetzt oder in ihrer Tätigkeit eingeschränkt werden. Ich habe genau die „Pressestunde“ verfolgt, Herr Präsident Fiedler, in der Sie gemeint haben, in Zukunft sollen auch ökologische Aspekte in die Prüfungen einbezogen werden. Ich kann mir vorstellen, daß bei bestimmten Projekten Ökologen, Energieexperten, Techniker einfach vom Markt zugekauft werden, um sozusagen den Rechnungshof mit Experten entsprechend anzureichern. Das wäre eine sinnvolle Ergänzung und sollte auf keinen Fall den Tätigkeitsbereich der Rechnungshofmitarbeiter einschränken.

Ein nächster Punkt — und ich glaube, das interessiert uns Parlamentarier alle —: Es liegt hauptsächlich an uns Parlamentariern, effizienter dafür zu sorgen, daß die Rechnungshofberichte nicht in der Schublade bleiben, nicht für die Schublade erstellt werden, nicht als kurzlebige Sternschnuppen den Medienhimmel erhellen, aber danach alles beim alten bleibt, sondern zu konkreten Konsequenzen führen.

Mißstände aufzuzeigen ist wichtig, aber zuweilen, und deshalb müssen Regelungen getroffen werden, wonach der Geprüfte vor dem Rechnungshof — es gab diesbezüglich schon mediale Vorschläge — Rede und Antwort stehen muß, warum er innerhalb einer bestimmten Frist nicht auf die Rechnungshofkritik im Sinne einer Verbesserung oder Beseitigung von Mißständen eingegangen ist. Wir brauchen daher die Kontrolle und die vorgeschlagenen Konsequenzen. Um bei dem Beispiel zu bleiben: Die Diagnose ist wichtig, ebenso wichtig ist aber die Therapie.

Ich möchte vielleicht noch eines zu den Experten sagen. Wir glauben, daß es in Zukunft notwendig ist — und es haben alle Fraktionen schon diesbezügliche Stellungnahmen abgegeben —, daß eine begleitende Kontrolle entsprechend einer Kosten-Nutzen-Rechnung von Großprojekten eingeführt wird. Ich glaube auch, daß es ganz besonders wichtig ist und im Grunde genommen auch für die Rechnungshofmitarbeiter wichtig ist, daß sie schon im Entstehungsprozeß entscheidend mit dabei sind, um dann nicht über längst vergossene Milch klagen zu müssen.

Ich glaube auch, daß — wenn man von begleitender Kontrolle spricht — dieser Punkt auch einen Niederschlag in der Personalplanung und in der Personalentwicklung des Rechnungshofes finden soll. Man muß nämlich ehrlich sein und zugehen: Wenn man mehr Arbeit und mehr Leistung fordert, muß man auf der anderen Seite be-

Abgeordneter Peter Marizzi

rücksichtigen, daß auch hier ein Mehr an Mitarbeitern notwendig ist, und bei den letzten parlamentarischen Debatten wurde diesbezüglich sozusagen ein Goodwill aller Fraktionen erörtert.

Ich glaube auch, daß der Rechnungshof ausreichende Kompetenzen hat, daß ihm ausreichend Kompetenz eingeräumt werden muß, denn er hat natürlich eine große Verantwortung, und im allgemeinen — das kann ich wohl sagen — ist es in Ordnung, was er kritisiert. Aber eines ist mir in letzter Zeit aufgefallen — und das hat mir eigentlich nicht gepaßt, und ich muß es mit aller Deutlichkeit sagen, weil Sie, Herr Präsident, gesagt haben, Sie mischten sich nicht in die Politik ein —: Beim letzten Rechnungshofausschuß war es sehr wohl so, daß sich der Rechnungshof letztendlich über arbeitsmarktpolitische Situationen in Wien ein Bild gemacht hat.

Der Rechnungshof soll die Wirtschaftlichkeit, die Zweckmäßigkeit et cetera prüfen, aber das ist mir eigentlich persönlich gegen den Strich gegangen, und ich glaube, das haben wahrscheinlich viele Parlamentarier so empfunden. (*Zwischenruf des Abg. Wabl.*) Die arbeitsmarktpolitische Situation einer Großgemeinde kann der Rechnungshof nämlich nicht beurteilen — Herr Wabl sicher schon, aber das hat er immer so gemacht.

Zum Vizepräsidenten. — Meine Fraktion hat bezüglich der Funktion des Vizepräsidenten schon gestern Stellungnahmen abgegeben. Wir meinen, aus heutiger Sicht ist die Funktion des Rechnungshofvizepräsidenten nicht notwendig. Ich möchte aber eines hinzufügen, weil Sie, Herr Präsident Fiedler, gesagt haben, Sie möchten Ihr Budget unabhängig vom Finanzminister Lacina oder vom zuständigen Finanzminister, wer immer das ist, erstellen: Ich möchte nur betonen, daß auch der Bundespräsident — der ja auch unabhängig ist, über den Parteien steht — sein Budget natürlich über das Finanzministerium erstellt. Jetzt noch einmal zum Vizepräsidenten. Ich weiß nicht, ob es sinnvoll ist, wenn ein Experte auf der Regierungsbank sitzt und dann in der APA eine Aussendung macht, daß Brünner für einen echten Vizepräsidenten sei. Ich weiß nicht, ob er das als Abgeordneter oder als Sachverständiger gesagt hat. Wir haben immer gesagt, für uns ist das keine Fahnenfrage, keine politische Frage, sondern, meine sehr geehrten Damen und Herren, es ist für uns wichtig, daß auch der Rechnungshof bei seiner Arbeit Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit in den Mittelpunkt stellt.

Ich kann mir auch vorstellen, daß der rangälteste Sektionschef, sollte der Präsident im Ausland weilen oder im Urlaub sein, den Rechnungshofpräsidenten vertritt. Und es ist auch eine Kostenfrage. Meine sehr geehrten Damen und Herren! Wir wissen ganz genau, daß die Funktion des Vizepräsidenten den Steuerzahler mit Büroinfra-

struktur in Summe 5 Millionen Schilling kostet. (*Zwischenruf des Abg. Heinzinger.*)

Kollege Heinzinger! Ich glaube, daß wir Parlamentarier die zweite und die dritte Ebene mit dem eingesparten Geld stärken könnten, sodaß der Rechnungshof erweitert prüfen könnte.

Meine sehr geschätzten Damen und Herren! Ich möchte zusammenfassen und resümieren: Meine Fraktion erachtet die Funktion des Vizepräsidenten aus heutiger Sicht als nicht notwendig. Wichtig wäre eine neue Form der Berichterstattung, die Beziehung externer Spezialisten, eine Fristsetzung für Einzelprüfungen, eine bessere Sicherstellung, daß Kritik des Rechnungshofes bei den Geprüften zu Konsequenzen führt, sowie die Einführung begleitender Kontrolle bei Großprojekten und eine Verbesserung der Kooperation zwischen Parlament und Rechnungshof. — Ich danke Ihnen. 13.36

Vorsitzender Präsident Dr. Heinz Fischer: Als nächster gelangt Herr Abgeordneter Dr. Ettmayer zu Wort. Ich erteile es ihm.

13.36

Abgeordneter Dr. Wendelin Ettmayer (ÖVP): Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Wir haben heute einige Male gehört, daß es Aufgabe des Rechnungshofes ist, die Sparsamkeit, die Zweckmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit der Gebarung zu prüfen, die Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit der Verwaltung der öffentlichen Wirtschaft.

Ich stelle jetzt einmal eine theoretische Frage: Was wäre, wenn jeder Österreicher — im Sinne dieser Norm — vollkommen sparsam wäre, vollkommen wirtschaftlich, nur zweckmäßig handeln würde? (*Abg. Heinzinger: Chaos!*) Das wäre wahrscheinlich gar nicht auszuschließen. Ich frage mich, ob unter diesen Umständen die österreichische Wirtschaft funktionieren könnte, ob die Verwaltung funktionieren könnte. Es wäre natürlich für den Rechnungshof furchtbar, denn er hätte ja dann keine Aufgabe mehr. (*Abg. Heinzinger: Die finden schon was!*) Für den Vorsitzenden des Ausschusses könnte man wahrscheinlich eine neue Tätigkeit finden.

Aber ich möchte hier eine ganz andere Frage anschließen — auch Herr Professor Winkler hat schon davon gesprochen —: Warum gibt es eigentlich in der Verwaltung der öffentlichen Wirtschaft mangelnde Wirtschaftlichkeit? Warum wird die Zweckmäßigkeit immer wieder kritisiert? Man könnte hier grundsätzlich zwei Antworten geben.

Die eine ist: Die Menschen sind inkompetent, die Menschen sind böswillig, ja sie verstoßen gegen Gesetze, sie wollen eben dieses Gebot nicht

Abgeordneter Dr. Wendelin Ettmayer

erfüllen. — Das wäre die eine Antwort. Es kommt zuzusagen auf die handelnde Person an.

Zweitens könnte man sagen — meines Erachtens muß man es sagen —, es sind viel öfter Organisationen, organisatorische Strukturen, viel häufiger strukturelle Gründe, die zur Kritik des Rechnungshofes führen. Insgesamt wage ich zu sagen, daß unter allen Fällen, die kontrolliert werden, die aufgezeigt werden, vielleicht 3 bis 5 Prozent sind, bei denen man sagen kann: Hier wurde bewußt fahrlässig gehandelt. — Meistens ist es so, daß es an der Organisation, an den äußeren Umständen liegt.

Dazu kommt natürlich, daß es immer wieder wohlverworbene Rechte sind, wie etwa konkret Mehrdienstleistungszulagen, wozu der Rechnungshof sagt: Ab dem Zeitpunkt, ab dem diese jeder in höchstmöglichem Ausmaß genießt, ist das kein Leistungsanreiz mehr, sind es also wohlverworbene Vorrechte, die auch auf Kritik des Rechnungshofes stoßen.

Weitere Beispiele: Einrichtungen, Abteilungen sind überflüssig geworden, bleiben aber weiter bestehen. Immer wieder kommt es vor, daß starke, gut organisierte Gruppen überproportionale Zuwendungen bekommen. Wir haben erst unlängst — es wurde schon gesagt — den Bericht über die Arbeitsmarktförderung diskutiert, wobei ich hier schon feststellen darf, daß die dort geäußerte Kritik sicher nicht dem Präsidenten Fiedler anzulasten ist. Aber der Rechnungshof hat sicherlich auch zu Recht immer wieder festgestellt, daß es nicht geht, daß Bedienstete in öffentlichen Betrieben, die Verluste aufweisen, höhere Gehälter haben als jene in sonstigen Bundesbetrieben.

Der Rechnungshof kritisierte auch im Zusammenhang mit dem, was gut organisierte Gruppen erreichen können, die häufigen Frühpensionen bei den Wiener Lehrern, und er hat angeregt, daß die ärztlichen Gutachten in diesem Bereich besonders überprüft werden sollen, was aber bisher niemand getan hat. Es gibt neben diesen unzulänglichen Strukturen, neben Vorrechten von Sondergruppen auch unzulängliche Verwaltungsabläufe, die man offensichtlich nicht ändern kann. Ich denke etwa an das Bewilligungsverfahren von Dienstreisen, wobei wir wissen, daß in vielen Fällen dieses Bewilligungsverfahren teurer als die Dienstreise selbst kommt.

Es gibt also immer wieder Empfänger von Förderungen — dazu hat der Rechnungshof sehr interessante Ausführungen gemacht —, die entweder nicht die entsprechenden Strukturen haben, um die Subventionsgelder zweckmäßig zu verwenden, oder bei denen die Verwendung dann nicht nachvollziehbar ist.

Der Rechnungshof kritisiert auch immer wieder, daß eine aufwendige Verwaltung dadurch zustande kommt, daß unterschiedliche Regelungen von Leistungen natürlich einen großen Verwaltungsaufwand erfordern. Wir alle sagen: Ja, das stimmt, das soll man nicht tun. Beim kommenden Pflegegeld werden wir natürlich genau das beschließen, mit den verschiedenen unterschiedlichen Regelungen, die wiederum einen sehr großen Verwaltungsaufwand verlangen. Warum? — Weil wir eben glauben, daß es im Sinne der Gerechtigkeit notwendig ist, verschiedene Stufen einzuführen.

Der Rechnungshof kritisiert weiters, daß Aufbau- und Ablauforganisation von Dienststellen auch dann nicht geändert werden, wenn sich die Aufgaben dieser Dienststellen sehr wohl geändert haben.

Ich könnte jetzt eine Reihe von Beispielen bringen, bei denen es sehr oft — nur das wollte ich sagen — nicht auf persönliches Fehlverhalten ankommt, nicht darauf ankommt, daß ein einzelner Beamter, vielleicht ein Manager in einem öffentlichen Betrieb, von sich aus bewußt nicht zweckmäßig oder sparsam handeln wollte, sondern daß es eben vielfach die vorhandenen Strukturen sind, die auf Kritik stoßen — vorhandene Strukturen einerseits, besondere Vorrechte andererseits.

Da stellt sich jetzt die Frage: Warum werden diese Mißstände, die wir jährlich immer wieder in den Berichten des Rechnungshofes finden, nicht beseitigt?

Dazu vielleicht ganz kurz ein Wort: Dort, wo Minister ein direktes Zugriffsrecht haben, kann man sehr wohl feststellen, daß sie bemüht sind, den Anregungen des Rechnungshofes Folge zu leisten. Ich könnte jetzt Beispiele aus dem Außenministerium hinsichtlich des Entwicklungshilfberichtes nennen, ich könnte Beispiele aus dem Verstaatlichtenministerium nennen, in dem seinerzeit Minister Streicher sehr wohl bemüht war, diesbezüglich zu handeln.

Wo ist die Umsetzung dieser Berichte schwierig? — Wiederum nicht dort, wo einzelne Personen, Bürger, Beamte, Manager böswillig sind. Schwierig ist es etwa dort, wo ein Minister nur ein indirektes Zugriffsrecht hat, etwa im gesamten Bereich der Selbstverwaltung. — Wobei ich hier ganz deutlich sagen möchte: Selbstverwaltung kann natürlich bei weitem nicht darin bestehen, daß der einzelne im Bereich der Selbstverwaltung nichts oder nur sehr wenig mitzureden hat, daß aber andererseits die Kontrolle in diesem Bereich gemindert wird.

Da muß man schon einmal die Frage stellen: Was kann getan werden, um zu einer besseren Kontrolle zu kommen?

Abgeordneter Dr. Wendelin Ettmayer

Aber die Umsetzung von Anregungen des Rechnungshofes ist auch dort schwierig, wo sich starke Gruppen gegen diese Durchsetzung wehren. Da ließen sich jetzt Dutzende Beispiele nennen. Wir alle wissen, Kreisky war ein sehr mächtiger Bundeskanzler, er hat sehr viel erreicht, aber nicht erreicht hat er die Schaffung eines Pools von Dienstautos. Warum? – Weil die hohe Beamenschaft – das traue ich mich hier zu sagen – diese Dienstautos als Statussymbol betrachtet, also nicht als Fortbewegungsmittel, sondern als Ausdruck einer besonderen Stellung, und nicht bereit ist, auf dieses Statussymbol zu verzichten.

Reformen lassen sich nicht umsetzen, weil mit politischen Sanktionen gedroht wird und sich die von Reformen Betroffenen zur Wehr setzen, während die übrige Öffentlichkeit, die vielleicht diese Reformen fordert, letztlich nur indifferent reagiert.

So hat der Rechnungshof immer wieder vorgeschlagen, daß das Pensionsrecht, das Dienstrecht der Österreichischen Bundesbahnen geändert wird. Die Österreichische Volkspartei hat mit Begeisterung diese Vorschläge aufgegriffen, mit dem Erfolg, daß wir bei den Personalvertretungswahlen bei den Österreichischen Bundesbahnen von 10 Prozent auf 1,5 Prozent zurückgefallen sind, ohne daß diese Bemühungen in irgendeiner Weise von anderen Gruppen honoriert worden wären.

Noch einmal: Diese Umsetzung ist schwierig, weil sie eben nicht nur auf bösen Willen bei einzelnen stößt, sondern auf starke Gruppen, die sich dagegen wehren, weil mit politischen Sanktionen gedroht wird und – ich glaube, das muß man auch sagen – weil bei verschiedenen Dienststellen und Verwaltungsstellen oft Vorgänge kritisiert werden, die schon lange bestehen und die in ihrer Lebensdauer jeden Minister, der das ändern möchte, bei weitem überleben.

Einen Punkt noch dazu. Warum gehen wir nicht überhaupt dazu über, daß Vorschläge des Rechnungshofes sozusagen automatisch umgesetzt werden – ohne Diskussion und ohne Behandlung in einem politischen Gremium? Ich glaube, das geht deshalb nicht, weil doch einige dieser Vorschläge politisch nicht vertretbar und auch wirtschaftlich nicht zweckmäßig sind.

Konkret: Der Rechnungshof kritisiert die Angleichung der Beförderungsrichtlinien von Unterbehörden an die der Zentralstellen. Wir haben politisch immer wieder das Gegenteil vertreten, etwa im Bereich des Außenministeriums, wo man die Dienste, die Dienstzeiten an Botschaften schlechter als in der Zentralstelle, im Ministerium behandelt hat, während man andererseits feststellen kann, daß etwa eine Arbeit in einer Botschaft mit viel mehr persönlicher Verantwortung ver-

bunden ist als in der Zentrale, weil man eben oft unabhängig handeln muß. Also hier steht die Empfehlung des Rechnungshofes im direkten Widerspruch zum politischen Willen.

Der Rechnungshof, um hier noch ein Beispiel zu nennen, kritisiert etwa immer wieder, daß Führungspositionen im Bereich der Sozialversicherungen mit ehemaligen Versicherungsvertretern besetzt werden, das heißt also, mit Kammerbediensteten, mit Menschen, die eine politische Funktion ausgeübt haben. Es kommt aber immer wieder vor – ich begrüße das –, daß ausgezeichnete Beamte des Rechnungshofes Führungspositionen im Bereich der Sozialversicherung übernehmen. Warum nicht? Aber ich glaube, wenn man es den Beamten des Rechnungshofes ermöglicht, Führungspositionen im Bereich der Sozialversicherung zu übernehmen, dann muß das auch für Kammerbedienstete oder politische Funktionäre gelten.

Ich könnte hier noch eine Reihe von ähnlichen Beispielen bringen, bei denen Vorschläge des Rechnungshofes, seien sie politisch, seien sie wirtschaftlich, nicht umsetzbar sind.

Faktum ist – das möchte ich jetzt sagen –, daß unsere Gesellschaft in vielen Bereichen blockiert ist, das heißt, daß die Notwendigkeit von Veränderungen erkannt wird, daß Veränderungen verlangt werden, daß aber die zuständigen politischen Stellen nicht die Macht, nicht die Möglichkeit haben, hier Änderungen durchzuführen, oft deshalb nicht, weil Partikularinteressen stärker sind als das Gemeinwohl.

Meine Damen und Herren! Da möchte ich jetzt die Rolle des Rechnungshofes miteinbinden. Ich glaube nämlich, der Rechnungshof könnte ein Motor sein für Reformen, der Rechnungshof könnte ein Motor sein zur Überwindung dieser blockierten Gesellschaft, und der Rechnungshof könnte in diesem Zusammenhang sehr wohl ein Bewußtsein schaffen, etwa für die Notwendigkeit von strukturellen Veränderungen. Ich spreche mich deshalb massiv dafür aus, daß der Rechnungshof Gutachten erstellt, und zwar nicht nur zu einzelnen Bereichen, sondern zu umfassenden Bereichen, wie zum Bereich der Verwaltung, Gutachten zur Verwaltungsreform, Gutachten zum Bereich der verstaatlichten Industrie oder Gutachten für die Schaffung einer besseren Kontrolle im Bereich der Sozialversicherung.

So wichtig und so notwendig es ist, daß einzelnes Fehlverhalten kritisiert wird, daß einzelnes Fehlverhalten aufgezeigt wird, gemäß der Frage: Ist ein Verhalten zweckmäßig, ist es gesetzmäßig, ist es sparsam?, so glaube ich doch, es geht dort viel Geld verloren, es wird dort viel Geld verschleudert, wo es sozusagen um strukturelle Feh-

Abgeordneter Dr. Wendelin Ettmayer

ler geht, wo es um Fehler in der Verwaltung, wo es um Fehler in der Organisation geht.

Das heißt jetzt bei Gott nicht, daß der Rechnungshof sozusagen eine Ersatzregierung sein soll, im Gegenteil, ich glaube, die politischen Entscheidungen sollen hier im Parlament getroffen werden. Ich glaube aber sehr wohl, daß der Rechnungshof verstärkt Modelle erarbeiten könnte, wie einzelne Entscheidungen getroffen werden sollen. (*Präsidentin Dr. Heide Schmidt übernimmt den Vorsitz.*)

Jetzt noch konkret zu einzelnen Fragen, die angeschnitten wurden. Bessere Zusammenarbeit Nationalrat — Rechnungshof. Das ist zweifellos wichtig. Ich glaube auch, daß der Rechnungshofausschuß dazu übergehen sollte, Empfehlungen hinsichtlich der einzelnen Anregungen des Rechnungshofes auszusprechen. Das bisherige Verfahren, ins Plenum zu gehen, ist sicherlich zu kompliziert.

Ich glaube, daß die Frage der Informationen des Ausschusses und des Rechnungshofausschusses geklärt werden muß, wobei alle vermögensrelevanten und budgetrelevanten Informationen gegeben werden sollen.

Was den Vizepräsidenten betrifft, so stelle ich fest, daß sich heute kein einziger Experte für die Abschaffung des Vizepräsidenten ausgesprochen hat. Ich glaube, daß man die Verfassung nicht einfach dann ändern sollte, wenn man damit gerade nicht einverstanden ist. Ich glaube aber sehr wohl, um auch den Kollegen Wabl zufriedenzustellen, daß wir natürlich möglichst alle Fraktionen miteinbeziehen sollten hinsichtlich der Bestellung des Vizepräsidenten. Ich schließe keinen Mandatar aus, auch nicht unseren derzeitigen Vorsitzenden.

Meine Damen und Herren! In diesem Sinne sollten wir nicht nur einzelne Fragen diskutieren, sondern auch bestrebt sein, eine Umsetzung dieser Diskussionsergebnisse zu erreichen.

Persönlich glaube ich, daß der Rechnungshof so viel wertvolles Material erarbeitet und erarbeitet hat, daß es notwendig und zweckmäßig wäre, diese Kenntnisse auch strukturell für die Veränderung unserer Verwaltung und der öffentlichen Wirtschaft einzusetzen. 13.51

Vorsitzende Präsidentin Dr. Heide **Schmidt**: Als nächster gelangt Herr Abgeordneter Haupt zu Wort. — Bitte.

13.51

Abgeordneter Mag. Herbert **Haupt** (FPÖ): Sehr geehrte Frau Präsidentin! Meine Herren Präsidenten! Werte Damen und Herren! Ich bin berufen, hier aus freiheitlicher Sicht nunmehr die

Vorstellungen der freiheitlichen Fraktion bezüglich der Rechnungshofreform vorzutragen.

Ich möchte mich nicht mit den tagespolitischen Gegebenheiten und Diskussionen der letzten Wochen und Monate beschäftigen, sondern ich möchte in meinem Statement die grundsätzlichen Überlegungen und Konzepte der freiheitlichen Fraktion betreffend eine Gesamtreform des Rechnungshofes vorstellen.

Von welchen verfassungspolitischen Zielsetzungen und Voraussetzungen gehen wir Freiheitlichen aus? — Zunächst sei festgestellt, daß das Wachstum der Aufgaben der öffentlichen Hand auf der einen Seite und die Knappheit der finanziellen Ressourcen auf der anderen Seite einander gegenüberstehen.

Darüber hinaus ist die Komplexität des politischen Entscheidungsdruckes auf die Politik und die Verwaltung in letzter Zeit immer größer geworden. Für uns als Opposition ist die Tendenz der Überforderung rein parlamentarischer Kontrolle gegeben. Das politische Machtmonopol der derzeitigen Zweidrittelregierungsmehrheit, die politische Verfilzung mit der Sozialpartnerschaft, die nahezu Erbpacht der Gewerkschaft etwa auf das Sozialministerium sind für uns mit Gründe, eine effizientere parlamentarische Kontrolle zu fordern. Das, was wir Freiheitliche als Beherrschungsumkehr und als die Folgen dieses Systems betrachten, ist für uns Anlaß zu Kritik und Anlaß zu Reformüberlegungen.

Die Reform des Rechnungshofes ist aus unserer Sicht eine Notwendigkeit, bietet aber darüber hinaus diesem Parlament und dem Rechnungshof — unser Prüforgan — die Chance der Rehabilitation gegenüber der Öffentlichkeit.

Wenn man sich die tagespolitischen Aussagen der Medien in den letzten Tagen vergegenwärtigt, stellt man fest, daß diese etwa schreiben, der Gang zum Rechnungshof ist der Gang zum Salzamt. Wir wären daher alle gut beraten — auch unter Berücksichtigung einer allenthalben festgestellten Politikverdrossenheit —, einen längerfristigen wirksamen Beitrag zur Rechnungshofreform einzubringen und nicht nur eine tagespolitische Diskussion über das Amt des Vizepräsidenten des Rechnungshofes abzuführen.

Ich möchte mich keineswegs verschweigen: Die freiheitliche Fraktion ist für die Beibehaltung des Amtes des Vizepräsidenten des Rechnungshofes, und zwar nicht nur deswegen, weil dieses Amt verfassungsmäßig verankert ist und daher ein solcher vom Parlament, solange keine entsprechende verfassungsrechtliche Änderung kommt, zu wählen ist, sondern auch deswegen, weil wir glauben, daß die Mehraufgaben des Rechnungshofes, die die freiheitliche Fraktion durchaus sieht —

Abgeordneter Mag. Herbert Haupt

von der Gutachtertätigkeit, die zwingend vorzusehen ist, bis hin zur Überprüfung der Länder im Sinne einer effizienten Kontrolle der verbundenen Finanzwirtschaften von Bund und Land —, eine zusätzliche Untermauerung dieser Funktion mit sich bringen.

Ich möchte Kollegen Etmayer recht geben, der gemeint hat, daß bis dato keiner der Experten eine negative Stellungnahme zur Position des Rechnungshofvizepräsidenten abgegeben hat, ja einige sogar dies explizit unterstützt haben.

Ich möchte das auch in tagespolitischer Hinsicht zurechrücken. Bei den derzeit rechtsgültigen Vorschlags- und Wahlverfahren ist es ja durchaus nicht feststehend, welche Person diese Funktion des Rechnungshofvizepräsidenten innehaben wird. Das Vorschlagsrecht betreffend deponiert auch die Freiheitliche Partei, daß wir uns selbstverständlich — ähnlich wie es Universitätsprofessor Brünner in seinem schriftlichen Statement getan hat — für ein Hearing und eine öffentliche Auswahl aussprechen.

Ich möchte Ihnen aber auch nicht verschweigen, daß wir Freiheitlichen — im Unterschied zu Professor Brünner, der eine Wahl durch die Bundesversammlung haben möchte — weiterhin für eine Wahl — wie bisher — durch den Nationalrat eintreten.

Wir Freiheitlichen gehen aber auch davon aus, daß die Minderheitenrechte nicht nur in diesem Parlament, sondern darüber hinaus auch im Rechnungshof deutlich aufgefettet gehören. Für uns als Oppositionspartei mit langer Tradition, die zwei Rechnungshofpräsidenten gestellt hat, sind diese Minderheitsrechte unabdingbar.

Die Freiheitliche Partei stellt sich vor, daß die Opposition in der Verfassung verankert wird und daraus ableitend sich Minderheitsrechte im Geschäftsordnungsgesetz und im parlamentarischen Rechnunghofausschuß ergeben.

Das könnte etwa das Vorschlagsrecht der Opposition für die Person des Rechnungshofpräsidenten und -vizepräsidenten sein. Wir sind im Gegensatz zu den hier gemachten Ausführungen eher für die Einrichtung eines Vorschlagsrechtes und weniger für die Einrichtung eines Vetorechtes, weil das Vetorecht als solches die parlamentarische Arbeit langfrisig blockieren und so mehr den Regierungen und den Regierungsvertretern in die Hände arbeiten würde und die Kontrollrechte der Opposition in diesem Parlament weniger effizient gestalten würde.

Für die Rechnungshofreform möchten wir Freiheitlichen eine Ausweitung der inhaltlichen Prüfungskompetenzen und die Schließung von Kontrolllücken. Die Konsequenzen, die sich für

uns aus den Privatisierungs- und Ausgliederungstendenzen, sofern weiter öffentliche Mittel eingesetzt werden, ergeben, gehen klar in diese Richtung.

Die Kontrolle von Förderungs- und Subventionsnehmern, insbesondere die Zweckmäßigkeit- und Zweckerfüllungskontrolle, ist für uns eine *Conditio sine qua non*. Die Kontrolle der Haftungsübernahmen durch die öffentliche Hand ist ebenso eine Aufgabe wie die Kontrolle der Parafisci, der Selbstverwaltungskörper und der Kammerorganisationen.

Wir betrachten es nicht als politischen Gag, eine Privilegiendebatte aus der Schublade herauszuholen, um sie dann im Laufe der tagespolitischen Arbeit wieder zu vergessen, sondern wir glauben, daß aufgrund der Vernetzung — auch wenn ich den Anspruch des Kollegen Etmayer auf einen Austausch von Rechnungshofbeamten und Sozialversicherungsbeamten, Mandataren und öffentlichen Ämtern betrachte — gerade die Kontrolle dieser Parafisci eine entscheidende Aufgabe ist, und so könnten jene, die in dieses Sozialsystem nicht eingebunden sind, aber sehr wohl einen entsprechenden Rückhalt in der Bevölkerung haben und hier in der Opposition sind, Animositäten, die sich im tagespolitischen Geschehen oft verheerend auswirken, hintansetzen.

Dieses Bemühen soll insgesamt damit überschrieben werden, daß die politische Verantwortung nach außen hin transparenter gestaltet, wieder wahrgenommen und so das Vertrauen der Bevölkerung in das politische System Österreichs in Zukunft gestärkt wird.

Dazu kommt noch, daß wir eine Lösung der Probleme der Reichweite des Beherrschungstatbestandes bei Unternehmungen, Prüfungsschwerpunkte, Kontrolle der Unternehmensaufsichtsräte, namentlich der Aufsichtsräte, und die für die Aufsicht zuständige Regierung in unserem Aufgabenkatalog markiert haben.

Die Problematik des Bundesrechnungsabchlusses, der Einkommenserhebung, soll hier nicht verschwiegen werden; darüber hinaus sehen wir verpflichtend auch die Gesetzesbegutachtung und die Berechnung der Folgekosten als Aufgabe des Rechnungshofes.

Nunmehr zur Reform der formalen Kompetenz des Rechnungshofes. Grundsätzlich sind wir für eine Beibehaltung der gesamtstaatlichen Rechnungshofkontrolle. Die verbundene Finanzwirtschaft zwischen Bund, Ländern und Gemeinden erfordert, wie ich eingangs schon gesagt habe, ein einheitliches Kontrollorgan und ein einheitliches Verfahren.

Abgeordneter Mag. Herbert Haupt

Wir glauben, daß eine Klärung des Zusammenwirkens zwischen Rechnungshof und Landeskontrollenrichtungen, Landesrechnungshöfe, ein Gebot der Stunde wäre, ebenso eine Angleichung der Landtagsverfahren an das Nationalratsverfahren hinsichtlich der Rechnungshofkontrolle.

Die prinzipielle Beibehaltung der Ex-post-Kontrolle ist für uns Freiheitliche selbstverständlich, weil wir bei einer begleitenden Kontrolle und der damit verbundenen Verquickung zwischen Ausführung und Rechnungshof rechtliche Probleme sehen und sich darüber hinaus eine Aufblähung des Rechnungshofes ergeben würde, die mit den Kriterien der Sparsamkeit nicht vereinbar sind.

Machbarkeits- und Planungskontrolle sollten nach unserer Ansicht zwar die Ausnahme sein, aber doch stärker als bisher durchgeführt werden, das gilt ebenso für Zwischen- und Abschnittskontrollen.

Die Planung der Kontrolle durch Querschnitt- und Systemprüfungen sollte, so meinen wir, verstärkt werden.

Wir wollen aber auch das Instrument der vermehrten Zufallsprüfung bei prinzipieller Aufrechterhaltung der flächendeckenden, regelmäßig wiederkehrenden Überprüfungen festgehalten haben und könnten uns durchaus vorstellen, daß in diesem Zusammenhang die vier Fraktionsführer beziehungsweise die jeweiligen Fraktionsführer des Rechnungshofausschusses, ähnlich dem Vorbild der Präsidenten des Parlamentes, dem Rechnungshofpräsidenten und -vizepräsidenten als beratendes Organ für Prüfungsschwerpunkte beigegeben werden.

Wir wünschen uns einen Ausbau der Spruchpraxis des Rechnungshofes für eine bessere Berechenbarkeit der Prüfungsmaßstäbe und eine Eröffnung der Möglichkeit der Anfechtung von Verordnungen durch den Rechnungshof analog der Kompetenz der Volksanwaltschaft.

Für das Kontrollverfahren sehen wir eine Verbesserung des parlamentarischen Verfahrens vor, eine maximale Transparenz durch Argumentationszwang vor den Parlamentariern, sowohl für den Prüfer als auch für den Geprüften.

Wir sehen eine Teilöffentlichkeit des Ausschusses durch ein abschließendes öffentliches Hearing über die Einzelberichte vor. Wir glauben auch, daß dort sowohl Prüfer und Geprüfte als auch das Parlament in besserer Art und Weise als heute ihre unterschiedlichen Positionen, die oft zur Verzerrung der Rechnungshofprüfungsresultate in der Öffentlichkeit geführt haben, darstellen könnten.

Wir glauben, daß eine Schwerpunktbildung des Rechnungshofes in Richtung Ausbau der Empfehlungen für Gesetzgebung, Regierung und Vollziehung notwendig wäre. Eine entsprechende Schwerpunktverlagerung auch bei der parlamentarischen Verwertung des Prüfungsoutputs wäre für uns Freiheitliche vorstellbar.

Wir glauben, daß die Einbeziehung der parlamentarischen Fachausschüsse in die Rechnungshofkontrolle und die Bearbeitung von Prüfungsberichten durch diese Ausschüsse nicht nur fallweise durch Personentransponierungen, sondern durchaus in der alltäglichen parlamentarischen Arbeit eine sinnvolle Ergänzung wären und auf der anderen Seite die Vorbehalte der Regierungsparteien bezüglich einer entsprechenden Einbindung der parlamentarischen Fachausschüsse in den Output der Rechnungshofprüfungen hintanzusetzen wären.

Wir wünschen uns aber auch eine Verbesserung des Rechnungshofverfahrens durch eine weitere Verbesserung der Berichterstattung, durch die Vorlage von Zwischenberichten, die endgültige Lösung des Problems der Verletzung des Parteiengehörs aufgrund von vorzeitigen Veröffentlichungen von Rohberichten, wie wir sie aus der Vergangenheit kennen, unter Umständen auch durch neue legislative Maßnahmen und vor allem keinen Verfall der Rechnungshofberichte am Ende einer Legislaturperiode, weil wir allzu schmerzlich und allzu oft die Flucht aus der Verantwortung in Neuwahlen und dann die Flucht aus der Kritik nach diesen Neuwahlen erlebt haben – ein Zustand, der nach unserer Ansicht auch maßgeblich dazu beigetragen hat, daß in der Vergangenheit die Institution des Rechnungshofes in der Öffentlichkeit an Gewicht verloren hat.

Wir wünschen uns aus der Konsequenz der Rechnungshofkontrolle eine Follow-up-Kontrolle, ob Prüfungsergebnisse zur Kenntnis genommen werden, und Konsequenzen mit einem Begründungszwang für die politisch Verantwortlichen im Falle der Nichtbeachtung von Rechnungshofempfehlungen im Rechnungshofausschuß beziehungsweise im Plenum. Ich darf etwa an die Berichte zum Arbeitnehmerschutz im Bundesbedienstetenbereich erinnern, auf die mit dem lapidaren Hinweis geantwortet wurde, daß entsprechende Maßnahmen erst im Budget 1997 vorzusehen sein werden, was zu einer wirklich schäbigen Behandlung der Dienstnehmer geführt hat, aber von diesem Parlament als ausreichend angesehen wird.

Im Sinne der internen Rechnungshoforganisation ist es sicherlich notwendig, in Zukunft einiges zu erledigen, etwa das nunmehr schon seit mehr als 20 Jahren vor sich hinschlummernde neue Dienstrecht für Rechnungshofbeamte mittels einer Nachadaptierung.

Abgeordneter Mag. Herbert Haupt

Ich darf aber noch hinzufügen, daß wir uns selbstverständlich auch eine Verbesserung der Prüfungsmethodik und vor allem eine verbesserte institutionalisierte Auswertung wissenschaftlicher Arbeiten, aber auch eine verbesserte wissenschaftliche Zusammenarbeit mit einer zu schaffenden Wissenschaftssekktion im Rechnungshof und mit den Institutionen der österreichischen Universitäten, wirtschaftswissenschaftlichen und juridischen Fakultäten, vorstellen können, um die Effizienz der Überprüfung des Rechnungshofes für die österreichische Verwaltung nach dem neuesten Stand der wissenschaftlichen und rechtswissenschaftlichen Erkenntnisse zu gewährleisten.

Als Abschluß meines Statements wäre ich fast dazu verführt, die letzten fünf Sätze des schriftlichen Statements von Universitätsprofessor Winkler noch einmal zu zitieren, denn sie enthalten nach meinem Dafürhalten mit großer Prägnanz alle jene Dinge, die nicht nur von den österreichischen Parlamentariern, sondern auch von einer breiten Öffentlichkeit von dieser Enquete erwartet werden. Ich darf sie Ihnen nochmals zum Nachlesen empfehlen und hoffen, daß die heutige Rechnungshof-Enquete den Anfang einer effizienten Kontrollsteigerung des österreichischen Parlaments und des österreichischen Rechnungshofes darstellt. — Danke schön. 14.06

Vorsitzende Präsidentin Dr. Heide **Schmidt**: Für die grüne Fraktion gelangt Herr Abgeordneter Wabl zu Wort. — Bitte.

14.06

Abgeordneter **Andreas Wabl** (Grüne): Frau Präsidentin! Meine Damen und Herren! Sehr geehrte Referenten! Zuerst einmal einen herzlichen Dank für Ihre Ausführungen. Ich glaube, daß Ihre Ausführungen sehr wohl als solide Grundlage für eine weitere Diskussion innerhalb des Parlaments, innerhalb des Rechnungshofausschusses dienen können, und ich hoffe auch, daß diese Diskussion fortgeführt werden wird und auch irgendwie in eine klare Richtlinie und in eine klare Gesetzgebung mündet.

Meine Damen und Herren! Was sich bisher in den Wortmeldungen der Vertreter der einzelnen Fraktionen dargeboten hat, war für mich ein wunderschönes Bild, wie Rechnungshofkontrolle im Parlament ihren Niederschlag findet. Wir haben von Herrn Abgeordneten Etmayer eine herrliche Beschreibung der Realverfassung dargeboten bekommen, und Herr Abgeordneter Etmayer hat genau den wunden Punkt angesprochen, den Herr Präsident Fiedler eingebracht hat: daß es im wesentlichen eine sehr mangelhafte Unterstützung durch die Parlamentsmehrheit für den Rechnungshof gibt. Abgeordneter Etmayer ist darauf eingegangen, wie stark die Lobbies innerhalb der Politik und außerhalb des Parlaments

agieren und damit Konsequenzen der Legislative aus den Rechnungshofberichten verhindern.

Abgeordneter Marizzi hat das noch viel eindeutiger gebracht. Er hat einfach klar und deutlich gesagt, daß sich der Rechnungshof viel zu oft in politische Angelegenheiten einmischet. Unglücklicherweise hat er dazu noch den Bericht über die Arbeitsmarktförderung zitiert, wo der Rechnungshof bei den Verhandlungen in all seinen Punkten bestätigt worden ist, und die politische Bewertung haben die Abgeordneten der Opposition vorgenommen.

Meine Damen und Herren! Vielleicht bin ich ein sehr konservativer Abgeordneter. Wenn ich mir die Überschrift der parlamentarischen Enquete „Zukunftsperspektiven einer effizienten öffentlichen Gebarungskontrolle durch Parlament und Rechnungshof“ ansehe, so bin ich der Meinung, daß, abgesehen von den sehr wesentlichen Anmerkungen und Ausführungen des ehemaligen Präsidenten Broesigke und auch einiger Referenten, wo gesetzliche Klarstellungen getroffen werden müssen — insbesondere bei den Zugängen durch den Rechnungshof, insbesondere bei einer klaren gesetzlichen Grundlage für die Kompetenzen des Rechnungshofes, aber auch im Verhältnis Rechnungshof - Parlament —, der Rechnungshof aufgrund der gesetzlichen Vorgaben sehr gut agieren kann, und ich als Abgeordneter der Opposition bin damit eigentlich sehr zufrieden.

Ich möchte aber dazu anmerken, daß gerade das Verhältnis Rechnungshof zu Parlament eigentlich am schlechtesten funktioniert, und zwar aus den vorgenannten Gründen, daß das Parlament in seiner Zusammensetzung mit der Regierungsmehrheit wenig bis kein Interesse daran zeigt, den Rechnungshof zu unterstützen und Empfehlungen des Rechnungshofes auch umzusetzen.

Meine Damen und Herren! Ich glaube, daß das jetzt nicht unbedingt eine Bösartigkeit der Abgeordneten der Regierungsparteien ist, sondern daß es selbstverständlich in der Natur der Sache liegt, daß die Opposition sämtliche Kritiken, die der Rechnungshof anbringt, in der öffentlichen Meinung, in der öffentlichen Diskussion unterstreicht und damit politische Positionen bezieht und auch politische Positionen gewinnt, um in der Wählergunst — was in einer Demokratie legitim ist — besser dazustehen, während die Regierungsparteien ständig versuchen, das, was die Regierung gemacht hat, das, was die Regierung getan hat, zu rechtfertigen.

Nur sollten wir — und ich glaube, das sollte jeder Abgeordnete hier im Haus, auch wenn er der SPÖ oder der ÖVP angehört, tun — alle daran denken, daß unsere Rollen mitunter ausge-

Abgeordneter Andreas Wabl

tauscht werden könnten, daß der Wähler mitunter verschiedene Aufträge an andere Abgeordnete als bisher geben könnte, und deshalb sollten wir uns überlegen, ob wir nicht in unserer Geschäftsordnung in diesem Haus einige gravierende Änderungen anbringen und mitunter auch — die ÖVP war in den letzten Jahrzehnten ja öfter in der Opposition als die Sozialdemokraten — klare Minderheitsrechte festschreiben sollten.

Ich will jetzt nicht das ganze unwürdige Spiel hier noch einmal beschreiben, damit auch unsere Referenten einen Eindruck davon bekommen, wie Parlamentarismus bei uns funktioniert, dennoch möchte ich anmerken, daß es nicht angeht, daß die Opposition kein Recht auf Durchsetzung der Beiziehung gewünschter Auskunftspersonen hat, daß die Opposition kein Recht auf Durchsetzung der Behandlung ganz bestimmter Berichte hat, daß die Opposition kein Recht hat, hier zum Beispiel in sehr heiklen Angelegenheiten, wie das in der Vergangenheit öfter der Fall war, durchzusetzen, daß der Präsident des Rechnungshofes eben auch in heiklen Angelegenheiten aus Unterlagen vorliest. Das ist zwar in den letzten Jahren manchmal vorgekommen, aber nur über Mehrheitsbeschluß.

Hier müßte einiges an gesetzlicher Klarstellung passieren, und ich glaube, daß die Beendigung dieses unwürdigen Spiels nicht nur im Interesse des Abgeordneten Wabl oder des Abgeordneten Haupt erfolgen sollte, sondern im Interesse einer funktionierenden Demokratie. Es ist heute ja einige Male angeführt worden, daß die Kontrolle nur funktionieren kann, wenn auch die Opposition funktioniert, und die Opposition kann nur funktionieren und in einer Demokratie auch ihre Rechte wahrnehmen, wenn sie geschäftsordnungsmäßig abgesichert ist.

Meine Damen und Herren! Wir können nicht ständig irgendwelche Formalkritiken am Rechnungshof anbringen und meinen, dann würde schon die Effizienzsteigerung durch dieses Haus erfolgen. Ich erinnere nur ganz kurz daran, daß wir jahrelang kritisiert haben, daß der Rechnungshof allfällige Wahrnehmungen, die gemacht werden, nicht in aktuellen Berichten dem Parlament übermittelt. Der Rechnungshof ist nach einer gewissen Anlaufzeit dazu übergegangen, und ich erinnere daran, daß nicht wenige Berichte im Kanal dieses Hauses, im Untergrund dieses Hauses verschwunden sind. In der XVII. GP waren es sechs Berichte, die überhaupt nicht behandelt wurden, und viele Berichte, die aktuell ins Haus gebracht wurden, sind in keinster Weise in der Raschheit, wie sie ständig urgiert wurden, behandelt worden.

Auch zur Argumentation der mangelnden Lesbarkeit hat sich der Rechnungshof einiges einfällen lassen, dennoch — und das übersehen die Be-

amten des Rechnungshofes und auch der Präsident des Rechnungshofes sehr oft —: Es kann nicht darum gehen, daß die Rechnungshofbeamten ihre Rechnungshofberichte gut lesen können, sondern darum, daß sich der Abgeordnete ein umfassendes Bild machen kann. Ich verstehe schon, daß durch die Anonymisierung und durch die Notwendigkeit des Komprimierens von Berichten auch manche wesentlichen Fakten wegfallen, aber wir sollten die Gelegenheit und die Möglichkeit für die Abgeordneten schaffen, zu Unterlagen zu kommen, die eine Ergänzung und eine Erweiterung des Bildes für den Abgeordneten darstellen könnten.

Damit komme ich auf die Anmerkung bezüglich Anfragen an den Rechnungshof zurück. Präsident Broesigke hat gesagt, daß es eine unglaubliche Erweiterung wäre, daß es in ein Chaos münden würde, wenn einzelne Abgeordnete Fragen an den Rechnungshofpräsidenten stellen könnten. (*Rechnungshofpräsident Dr. Broesigke: Die Fragen nicht!*) Ich meine jetzt nicht Fragen im Ausschuß, die sich auf anhängige Prüfungsverfahren beziehen, sondern ich meine schriftliche Anfragen, die dann analog zu den Anfragen an Minister oder Regierungsmitglieder vom Rechnungshofpräsidenten beantwortet werden müssen. Wir meinen nicht, daß dann sozusagen der Abgeordnete laufend fragen können soll: Wie weit sind denn die Prüfungen?, Was hat man denn schon festgestellt?, Was hat man denn schon aufgedeckt?, Ist er endlich überführt, oder hat man ihn noch immer nicht angezeigt?, sondern wir meinen, daß zu bereits vollzogenen Prüfungen, zu Prüfungen, die bereits in Berichtsergebnisse eingegangen sind und dem Parlament zugemittelt wurden, ergänzend Anfragen gestellt werden können, die dann auch von seiten des Rechnungshofes beantwortet werden müssen; zusätzlich zu den informellen Schienen und Kontakten, die es zwischen Abgeordneten und Rechnungshofbeamten bereits gibt.

Ebenso sollte klargestellt werden, daß, wenn es Fragen an den Präsidenten innerhalb des Rechnungshofausschusses gibt, dafür eine klare Rechtsmeinung formuliert und im Gesetz festgeschrieben wird, damit es nicht zu diesen „Belibigkeiten“ kommt. Ich kann mich noch sehr gut daran erinnern, daß Sie sich so lange standhaft geweigert haben, irgend etwas aus Ihren Unterlagen vorzulesen, bis die Mehrheit endlich einen Beschluß gefaßt hat, und das halte ich für einen unbefriedigenden Zustand — sowohl für die Abgeordneten als auch für den Präsidenten des Rechnungshofes.

Meine Damen und Herren! Die Rollenverteilung hier in diesem Haus kann meines Erachtens auch dadurch verbessert werden, daß die Wünsche der Opposition im Zusammenhang mit Aus-

Abgeordneter Andreas Wabl

kunftsbegehren, im Zusammenhang mit der Ladung von Auskunftspersonen ritualisiert und im Geschäftsordnungsgesetz festgelegt werden. Ich glaube, daß es nicht gut ist, wenn es den Mehrheitsparteien, den Regierungsparteien anheimgestellt wird, sozusagen einen Minister, einen „heiklen“ Beamten oder eine „heikle“ Auskunftsperson „ausliefern“ zu müssen. Da kommt ständig dieser Geruch auf, als ob der Rechnungshofausschuß eine Instanz wäre, die Untersuchungen ähnlich dem Untersuchungsausschuß vorzunehmen hätte.

Ich glaube, daß es zu einem ganz normalen geschäftsordnungsmäßigen Verfahren kommen sollte, das vorsieht – möglicherweise in einer Festlegung –, daß anteilmäßig, abhängig von der jeweiligen Anzahl der Ausschußmitglieder, Auskunftspersonen geladen werden können, und zwar als unbedingtes Recht der einzelnen Abgeordneten. Das kann auch bei Bereichsoppositionen innerhalb der Regierungsparteien zu sehr vernünftigen Entscheidungen und zu sehr vernünftigen Entwicklungen führen. Es kommt ja immer wieder vor, daß es Bereichsoppositionen innerhalb der ÖVP oder innerhalb der SPÖ gibt – ich schaue da nicht zufällig in die erste Reihe –, und da wäre eine solche Regelung sicher zweckdienlich und auch eine große Unterstützung für den Ausschußvorsitzenden, der in seiner Doppelfunktion als Oppositionspolitiker und als Vorsitzender des Ausschusses immer objektiv vorgehen sollte, das aber aufgrund der natürlichen Überlappung ganz bestimmter Bereiche nicht immer kann.

Meine Damen und Herren! Wir haben in der Geschäftsordnung festgelegt, daß der Rechnungshofausschuß-Vorsitzende die Sitzungen einberufen kann, und ich habe im Rechnungshofausschuß nicht bloß einmal erlebt, daß die Mehrheitsparteien dann, wenn sie glauben, der Termin ist nicht der richtige für sie oder ist etwas zu früh angesetzt für diese Causa, einfach sagen, sie kommen nicht hin, dann gibt es keine Beschlußfähigkeit. Meine Damen und Herren! Wir sollten uns überlegen, wie diese Art der Auseinandersetzung auf eine andere Ebene gebracht werden kann, damit der Rechnungshofausschuß nicht ein Spielball tagespolitischer Überlegungen durch die Regierungsmehrheiten wird.

Im Zusammenhang mit der Ladung von Auskunftspersonen erinnere ich noch kurz daran, daß in der Präsidiäle anläßlich eines heiklen Falles einer Auskunftsperson beschlossen worden ist – wenn man überhaupt „beschlossen“ sagen kann, denn an sich hat die Präsidiäle dazu nichts zu beschließen, das ist in der Geschäftsordnung geregelt –, daß nur aktive Personen als Auskunftspersonen eingeladen werden können. Das ist an sich eine Einschränkung, die nicht zulässig

ist und die nur zeigt, wie dramatisch restriktiv bei heiklen Rechnungshofberichten die Regierungsparteien oft vorgehen.

Im Zusammenhang mit der Position des Vizepräsidenten habe ich, glaube ich, in der Vergangenheit sehr deutlich gesagt, was ich davon halte, und ich halte den Schluß, zu meinen, daß alle Referenten, weil sie mit Ausnahme des Herrn Professors Brünner nichts dazu gesagt haben, für die Beibehaltung des Vizepräsidenten sind, für unzulässig.

Ich möchte jetzt nicht eingehen auf die Pressemeldung der Sozialdemokraten, was sie von einem Vizepräsidenten halten und wieviel der gekostet hat – das würde mich zu einer ganz zynischen, bössartigen Bemerkung veranlassen –, aber ich möchte darauf eingehen, daß die Diskussion nicht so geführt werden kann: Auf der einen Seite ist ein politisches Ärgernis eingetreten, weil der Koalitionspartner nicht brav war, deshalb schafft man diese Funktion ab, auf der anderen Seite will man sie noch nicht abschaffen und läßt sie in der Verfassung stehen; abwarten, vielleicht wird das Klima wieder besser, dann kann man sich wieder einen Vizepräsidenten leisten. Will man diesen Posten abschaffen, dann sollte man ihn aus der Verfassung herausstreichen, wenn man ihn nicht abschaffen will, dann sollte man ihn auch möglichst rasch besetzen, dann sollte man sofort ein Hearing, ähnlich wie beim letzten Vorgang, nur hoffentlich nicht mit so vielen Pannen, ein Hearing zur Findung eines Rechnungshofvizepräsidenten abhalten.

• Meine Damen und Herren! Zusammenfassend möchte ich noch einmal festhalten, was uns ein besonderes Anliegen ist: Schaffung von Minderheitsrechten bei Festlegung der Auskunftspersonen, Anwesenheitspflicht von Mitgliedern der Bundesregierung, Vorlage von Akten, Rohberichten des Rechnungshofes, Prüfungsunterlagen, Verwaltungsakten und Entbindung vom Geheimnisschutz auch gegenüber einzelnen Abgeordneten. Das muß sehr genau diskutiert werden, denn ich nehme die Anregungen des Herrn Referenten Professor Hengstschläger sehr ernst. Wir sollten aber auch diskutieren über die teilweise Medienöffentlichkeit des Rechnungshofausschusses.

Letztendlich möchte ich darum ersuchen, daß das, was hier vor allem von den Referenten an Vorschlägen zur Verbesserung der Kontrolle der Gebarung und der Kontrolle des Staatshaushaltes eingebracht worden ist, in Zukunft auch in einem Ausschuß behandelt wird. Ich habe diesbezüglich auch einen wunderschönen Antrag vorbereitet, den wir sicher bald beschließen werden. – Ich danke. 14.22

Vorsitzende Präsidentin Dr. Heide Schmidt:
Ich danke allen Rednern.

Vorsitzende Präsidentin Dr. Heide Schmidt

IV. Punkt: Diskussion über die Referate

Vorsitzende Präsidentin Dr. Heide Schmidt: Wir kommen jetzt zum nächsten Punkt, nämlich zur Diskussion über diese Beiträge. Der Hauptausschuß hat uns sozusagen als Vorgabe mitgegeben, diese Diskussion nach Schwerpunkten durchzuführen. Wie ich aber höre, war es nicht möglich, derartiges aus den Wortmeldungen herauszufiltern, sodaß wir uns für eine andere Variante in der Form entschlossen haben, daß wir versuchen, ein wenig sowohl zwischen den Abgeordneten nach Parteien als auch zwischen den Angestellten des Rechnungshofes und den Referenten zu strukturieren.

Sie wissen, daß die Redezeit auf 5 Minuten beschränkt ist und daß sich jeder nur zweimal zu Wort melden kann, wobei die Referenten, wenn ich das so in Anlehnung an die Regierungsbank schlechthin sagen darf, natürlich immer die Möglichkeit haben, sich auch zwischendurch ad hoc zu Wort zu melden.

Erste Wortmeldung: Herr Abgeordneter Wolfmayr. Ich erteile ihm das Wort und ersuche ihn, sich an die Redezeit zu halten. — Danke.

14.24

Abgeordneter Hans Wolfmayr (SPÖ): Frau Präsidentin! Herr Präsident des Rechnungshofes! Sehr geehrte Herren Referenten! Meine Damen und Herren! Bevor ich jetzt auf einige Beiträge des wissenschaftlichen Vortrages von heute vormittag eingehe, möchte ich noch ganz kurz auf die Ausführungen meines Kollegen Wabl replizieren. Es soll aber kein Dialog werden. Zur Ladung von Auskunftspersonen möchte ich doch feststellen: Es werden Auskunftspersonen geladen — wie erst in jüngster Vergangenheit —, und dann werden keine Fragen gestellt. Beide können wieder unbefragt abziehen, Taus und Busek. — Ich zitiere nur.

Kurz zu meinen Feststellungen, die sich auf drei Referate beschränken. Die erste Aussage, die mir bemerkenswert erschien, war Ihre Aussage, Herr Professor Hengstschläger, zu den Rohberichten. Sie haben dazu gemeint — wörtlich zitiert —: . . . sehr fraglich, man kann sie weglassen. Es ist eine Vorverurteilung, und der eigentliche Bericht — haben Sie gesagt — wird unwichtig, denn die Geprüften können keine Stellungnahme abgeben, keine Einwände erheben und keine Sachverhaltsdarstellungen geben.

Herr Professor Fiedler schließt sich dem in einer Presseaussendung ebenfalls an und sagt: Um dem Unwesen von sogenannten Rohberichten zu begegnen, wäre eine Ausdehnung der gesetzlichen Geheimhaltungspflicht auch auf die geprüften Stellen und auf den Rechnungshof erforder-

lich. Die Vorstellung seitens der Sozialdemokraten ist also: keine Rohberichte.

Zu den Aussagen von Herrn Professor Pelinka. Er bläst bei den Rohberichten in dasselbe Horn, aber er hat etwas ganz Wesentliches in die Diskussion eingebracht: das Zusammenspiel mit den Medien. Diesbezüglich, Herr ehemaliger Präsident des Rechnungshofes Dr. Broesigke, gehe ich mit Ihnen nicht ganz d'accord, ich stimme nicht mit Ihnen überein, denn die jüngste Vergangenheit hat wieder bewiesen, daß es doch so war. Herr Professor Pelinka hat dazu gesagt — wörtlich zitiert —: Der Rechnungshof entscheidet, was wie wohin und wann in die Öffentlichkeit kommt. Der Rechnungshof ist somit ein politisches Organ. Und da stellen wir als Sozialdemokraten die Frage: Wer kontrolliert die Kontrolloren, sprich den Rechnungshof und den Präsidenten?

Ganz kurz zu den Ausführungen des Herrn Professors Brünner. Er ist heute in einer Doppelfunktion hier. Einerseits ist er ÖVP-Abgeordneter, und andererseits ist er Referent zu diesem Thema. Seine Aussage ist bemerkenswert. Er hat zunächst einmal berichtet: Die Berichte sollen mit dem Auslaufen der Gesetzgebungsperiode nicht verfallen. Da stimmen wir hundertprozentig überein. Das ist genau unsere Meinung. Es soll weiters ein kürzerer Zeitraum zwischen der Prüfung und der Behandlung im Ausschuß liegen. Und eine ganz wesentliche Aussage macht er zum Vizepräsidenten. Ich möchte eigentlich keine Vizepräsidentendiskussion mehr lostreten, aber ich muß das trotzdem zitieren.

Er führte aus: . . . daß die Leistungskapazität durch die Institution eines echten Vizepräsidenten erweitert werden soll. — Jetzt heißt das, daß der Vorgänger kein „echter“ Vizepräsident war. Ich möchte sogar polemisch sagen, er hat jetzt sechs Jahre Zeit gehabt, sich auf die Rolle des Präsidenten vorzubereiten. Es heißt aber auch etwas anderes: Wenn Sie einen „echten“ Vizepräsidenten fordern, welche Aufgaben soll dann der derzeitige Präsident abgeben? Das müßten Sie uns noch erläutern.

Und ganz kurz zur Schlußfolgerung und zu den Zukunftsperspektiven. Es ist im Arbeitsübereinkommen von ÖVP und SPÖ ja schon manifestiert: Wir wollen Einzelberichte statt des gegenwärtigen Tätigkeitsberichtes, weiters die Möglichkeit einer Fristsetzung für Sonderprüfungen, drittens einen jährlichen Tätigkeitsbericht, um allfällig aufgezeigte Systemmängel rascher abstellen zu können, und viertens soll der jährliche Tätigkeitsbericht dem Nationalrat Anregungen in einer generalisierten Form geben, um eine Verbesserung der staatlichen Verwaltung herbeizuführen. — Ich danke für die Aufmerksamkeit. 14.28

Vorsitzende Präsidentin Dr. Heide Schmidt

Vorsitzende Präsidentin Dr. Heide **Schmidt**: Herr Abgeordneter Burgstaller hat sich als nächster zu Wort gemeldet.

14.28

Abgeordneter Paul **Burgstaller** (ÖVP): Frau Präsident! Meine Damen und Herren! Wenn man die Aussagen der Wissenschaftler und Parlamentarier verfolgt hat, dann hat man jetzt folgenden Eindruck: Man müßte eigentlich die Gesetze ein bißchen ändern. Der Rechnungshof müßte seine Berichte ein bißchen ändern. Die Parlamentarier würden sich bemühen, die neugestalteten Berichte ordentlich zu lesen. Der Wabl verspricht löblich, sich als Ausschußobmann ordentlich zu benehmen. Damit wäre für die Reform des Rechnungshofes und des Parlamentarismus als wichtiges Organ schon genug getan und diese Enquete wäre ein voller Erfolg. (*Abg. Marizzi: Was sagt Professor Burgstaller?*) – Nichts Gutes.

Meine Damen und Herren! Ich glaube, das Problem ist viel diffiziler, viel schwieriger und viel ernster zu analysieren. Lassen Sie mich vier Punkte anführen.

Zum ersten: die Diskussion über den Vizepräsidenten, das, was du, Kollege Wolfmayr, zum Schluß gesagt hast. Du weißt, daß Herr Vizepräsident Fiedler eine ganz konkrete Aufgabe bekommen hat, nämlich sich der Prüfung der Gemeinden und der Länder anzunehmen.

Jetzt kann man natürlich hergehen und unendlich lang diskutieren, wie die Aufgaben erweitert werden könnten. Eines ist für mich unbestritten: Das Vier-Augen-Prinzip der Kontrolle – wie immer man das auch bewertet – ist das wesentliche Element jeder Kontrolle. Und daher muß es letztlich im Interesse aller Parlamentarier sein, wenn man schon von Kontrolle und auch von der Kontrolle des Rechnungshofes – was Kollege Haupt gesagt hat – spricht, daß dieses Prinzip Bestandteil der Kontrolle bleiben muß und auch vollzogen werden muß.

Der zweite Punkt: Seit vielen Jahren begleiten uns immer wieder Vorschläge, der Rechnungshof möge sich den neuen Themen, der sogenannten begleitenden Kontrolle und so weiter, annehmen. Kollege Haupt hat heute einen Vorschlagskatalog bezüglich neuer Tätigkeiten für den Rechnungshof vorgelegt. Dafür brauchen wir aber nicht 300 Leute, sondern wahrscheinlich 3 000. So wird es also nicht gehen! Daher halte ich absolut nichts von einer begleitenden Kontrolle, und zwar aus verschiedenen Gründen: aus Gründen des Aktienrechtes, aus Gründen des GesmbH-Rechtes und vor allem aus der Tatsache heraus, daß eine begleitende Kontrolle keine Abschlußkontrolle beinhalten kann, denn dann würde die begleitende Kontrolle sich nämlich durch den Rechnungshof noch einmal selbst prüfen. Daher kann man

das auch nicht bemessen mit 2 Millionen oder 20 Millionen oder wie auch immer. Eine begleitende Kontrolle kann nicht die Aufgabe des Rechnungshofes sein. (*Zwischenruf des Abg. Mag. Haupt.*) Ich habe nur 5 Minuten Redezeit zur Verfügung und nicht 15 wie du! Wir können dann nachher noch darüber diskutieren.

Dritter Punkt: Ganz zweifellos müssen wir im Rechnungshofausschuß – das ist die Aufforderung, die wir anlässlich dieser Enquete selbst an uns zu richten haben, auch als eine Herausforderung – die Zusammenarbeit mit dem Rechnungshof neu definieren und neu bewerten. Das ist vor allem deshalb dringend notwendig, weil wir dann, was die Auseinandersetzung mit den Berichten anlangt, auch im Plenum eine andere Diskussion mit dem Rechnungshof führen müssen. Das ist eine wesentliche Zielsetzung, die sich aus dieser Enquete ergeben soll.

Meine Damen und Herren! Vierter und letzter Punkt: Es gibt in diesem Land immer mehr Landesrechnungshöfe. Einige Landesregierungen halten sich eigene Landesrechnungshöfe. Einige Landeshauptleute halten sich einen eigenen Landesrechnungshof oder einen eigenen Kontrollrechnungshof. Daher glaube ich, daß uns diese Frage auch nach dieser Enquete weiter zu beschäftigen haben wird. Wie soll also die Zusammenarbeit des Rechnungshofes dieses Parlaments mit den Landesrechnungshöfen koordiniert werden? Gibt es da eine Koordinationbasis? Könnte beispielsweise eine Holding-Funktion, wo alle Landesrechnungshofpräsidenten gemeinsam mit dem Bundesrechnungshofpräsidenten in einem Kuratorium zusammensitzen, hinsichtlich der Vorlage der Prüfpläne, der Prüfabsichten, aber auch des Austauschens des Prüfpersonals ein Weg sein, um eine weitere Effizienz dieses Rechnungshofes und aller Kontrolltätigkeiten in unserer Republik zu gewährleisten?

Meine Damen und Herren! Ich glaube daher, gefordert ist in erster Linie der zuständige Ausschuß und in zweiter Linie dieses Parlament. Es geht um unseren Rechnungshof in diesem Parlament – eines der wichtigsten Organe des österreichischen Parlaments und unserer Republik.

14.33

Vorsitzende Präsidentin Dr. Heide **Schmidt**: Als nächster zu Wort gemeldet ist Herr Abgeordneter Barmüller. – Bitte.

14.33

Abgeordneter Mag. Thomas **Barmüller** (FPÖ): Frau Präsidentin! Meine Herren! Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen! Herr Abgeordneter Wolfmayr, Sie haben vollkommen recht, es stellt ein großes Problem dar, Personen vor den Rechnungshofausschuß zu laden und dann nicht zu befragen. Ich erinnere nur daran, daß es in der

Abgeordneter Mag. Thomas Barmüller

Sache Grundig Austria so war: Nachdem bekannt wurde, daß ein Wiener Vizebürgermeister interveniert hat, wurden beide Vizebürgermeister geladen – sowohl Busek als auch Mayr –, und zwar aufgrund der Forderung der Freiheitlichen. Als sich dann herausgestellt hat, daß die Intervention über Herrn Vizebürgermeister Mayr gelaufen ist, haben wir auf die Ladung von Herrn Vizebürgermeister Busek verzichtet. Der Herr Abgeordnete Marizzi aber hat verlangt, daß er sehr wohl geladen wird, aber es ist keine Frage von einer Regierungspartei an ihn gestellt worden, sondern ausschließlich vom Abgeordneten Dolinschek. Sie haben also recht, das ist ein großes Problem, und das wird man in Zukunft anders handhaben müssen.

Wenn es aber um das Verhältnis Rechnungshof – Parlament geht, meine Damen und Herren, dann glaube ich, daß es sehr wesentlich ist, eine genauere Ausgestaltung der Prüfungstätigkeit und der Zuständigkeiten des Rechnungshofes vorzunehmen, und zwar mit dem Hintergedanken, den Rechnungshof unmittelbar aus der tagesspolitischen Diskussion heraushalten zu können. Denn nur wenn das gelingt, wird man dazu übergehen können, daß die Empfehlungen des Rechnungshofes im Rahmen der politischen Diskussion eine größere Verbindlichkeit bekommen, als sie dies derzeit haben.

Meine Damen und Herren! Wenn Herr Präsident Fiedler sagt, er wünsche sich mehr Unterstützung seitens des Parlaments – und das ist auch etwas gewesen, was Herr Präsident Broesigke des öfteren in diesem Hause bereits eingefordert hat –, dann muß man schon klar feststellen, daß das nicht etwas ist, was man per Gesetz verordnen kann, sondern das ist eine Frage der Auffassung, wie wir den Rechnungshof als Organ des Parlaments wahrnehmen. Wir können ihn natürlich in zunehmendem Maße nützen, denn wir stehen – und das haben wir auch in unserer schriftlichen Stellungnahme festgehalten – auf dem Standpunkt, daß der Rechnungshof für die gesamte Republik eine systemverbessernde Funktion hat.

Wenn diese systemverbessernde Funktion stärker genutzt werden soll, dann muß man erstens dazu übergehen, die Berichte nicht mit Ende der Gesetzgebungsperiode verfallen zu lassen, denn wenn Mängel kritisiert werden, dann sind diese auch nach dieser Gesetzgebungsperiode noch existent und müssen auch dann noch angegangen werden.

Der zweite Punkt ist – und das ist heute auch schon gesagt worden –, daß dem Parlament die Zuteilung der Budgetmittel und der Personalressourcen für den Rechnungshof von ihm selbst vorgelegt werden sollte. Denn es ist nun einmal so, daß man sich im Bereich des Rechnungshofs

sehr klar darüber ist, was man wirklich braucht. Und es ist natürlich ein Mißverhältnis, wenn eine kontrollierte Stelle dem Kontrollor sagt, welche Ressourcen ihm zur Verfügung stehen.

Und die dritte Sache: Wir sind der Überzeugung, daß auch in Zukunft ein Vizepräsident existieren soll. Das hat sich, glaube ich, auch schon im Jahre 1988 bewährt, nur soll man auch den Aufgabenbereich ausweiten.

Meine Damen und Herren! Nun noch eine abschließende Frage an die Referenten. Wenn wir versuchen, insgesamt eine große Systemänderung durchzuführen, dann wird das sehr lange brauchen. Mich würde interessieren, was die Vortragenden meinen, welche Änderungen sich schnell und einfach durchsetzen lassen, ohne daß man groß in den legislatischen Bereich eingreift, um einerseits das Verhältnis Rechnungshof – Parlament und andererseits die Effizienz der Kontrolle zu verbessern. – Danke schön. 14.38

Vorsitzende Präsidentin Dr. Heide **Schmidt**: Als nächster gelangt Herr Abgeordneter Wabl zu Wort. – Bitte.

14.38

Abgeordneter **Andreas Wabl** (Grüne): Frau Präsidentin! Meine Damen und Herren! Damit kein falscher Eindruck entsteht, ich würde den Ausführungen oder den Anregungen Professor Hengstschlägers im Zusammenhang mit der möglichen Abschaffung des Rohberichts voll beipflichten, möchte ich folgendes sagen: Ich weiß um die Problematik der Rohberichte und deren Vorveröffentlichungen, ich weiß um die an sich sehr positive Auseinandersetzung, die durch solche Rohberichte ausgelöst wird, und ich weiß auch, daß das sehr wohl ein wichtiges politisches Element in unserer politischen Kultur ist. Aber ich weiß auch, daß es in sehr, sehr vielen Fällen ein Instrument ist, das sich dazu eignet, Menschen zu diskriminieren und ganze Einrichtungen in Verruf zu bringen, und daß es nirgends im öffentlichen Leben – wie Sie richtig sagen – ein Urteil gibt, bevor der Geprüfte zu Wort gekommen ist. Das ist ganz richtig, und ich kann mir durchaus vorstellen, daß wir vom Rohberichtswesen abgehen.

Zu Ihrem Vorschlag, daß man sozusagen in einem Verfahren von Rede – Widerrede zu einem Bericht gelangt, der dann dem Parlament beziehungsweise dem Rechnungshofausschuß zugemittelt wird, kann ich nur eines sagen: Ich halte das durchaus für überlegenswert, denn es würde auch sehr, sehr viele unschöne Dinge beiseite schaffen, es würde auch den Ort der Auseinandersetzung ins Parlament verlegen, und es könnte die Diskussion aufgrund wirklich ausgewogener Darstellungen geführt werden.

Abgeordneter Andreas Wabl

Nur, eines kann ich mir nicht vorstellen, Herr Professor Hengstschläger, nämlich daß einerseits von einem sehr wichtigen Instrument, das zugegebenermaßen große, große Schwachstellen hat und viele Ungerechtigkeiten mit sich bringt, abgegangen wird, daß aber auf der anderen Seite in der Auseinandersetzung hier im Parlament kein gleichwertiges Instrument geschaffen wird, das uns hilft, die Möglichkeiten der Opposition zu verbessern, zu Informationen und zu Auskünften zu gelangen.

Ich will hier nicht das Prinzip Mißtrauen als oberstes Prinzip gelten lassen, was die Zusammenarbeit mit dem Rechnungshof, was den Umgang der Abgeordneten mit den Rechnungshofbeamten betrifft, möchte aber doch anmerken, daß es gerade bei heiklen Berichten sehr problematisch ist, wenn bei dieser Berichtsverfassung — Rede und Gegenrede — politischer Druck ausgeübt wird und dann sozusagen im Endbericht Qualitäten auftauchen, die nicht mehr zur Erhellung der Sachverhalte, sondern eher zur Verschleiерung beitragen. Das ist ein sehr wichtiges Problem, und wenn Sie hier klare Vorstellungen entwickeln könnten, wie im Ausschuß dann dieses unabdingbare Recht und die Vollinformation der Oppositionsabgeordneten gewährleistet werden, kann ich mir durchaus vorstellen, daß man davon abgeht.

Ein zweiter Punkt, den ich auf jeden Fall noch einmal unterstreichen möchte, ist die Frage der Öffentlichkeit der Ausschüsse. Es ist ja nach Artikel 126 ohnedies so, daß die Berichte des Rechnungshofes nach der Vorlage an den Nationalrat zu veröffentlichen sind. Das heißt also, der Bericht ist sozusagen in der Öffentlichkeit zu diskutieren, der Bericht ist allen Bürgerinnen und Bürgern Österreichs zugänglich — selbst wenn man aus den Bundesländern kommt. Aber es wäre ja nur eine logische Konsequenz, daß auch die Verhandlungen im Ausschuß über diesen veröffentlichten Bericht, in der Auskunftspersonen, Regierung und Abgeordnete darüber diskutieren, öffentlich ist. Denn die Demokratie lebt davon — und das ist eine ganz, ganz wichtige Triebfeder für die Demokratie —, daß auch die Bürgerinnen und Bürger möglichst viel von den Entscheidungsfindungsprozessen mitbekommen und durch diese umfassende Information möglichst viel mitgestalten können.

Ich könnte mir durchaus ein mehrstufiges Verfahren innerhalb des Parlamentes vorstellen, wo einerseits die Öffentlichkeit, die Medienöffentlichkeit Zugang hat und wo bei heiklen Situationen, in denen es um Datenschutz oder anderes geht, die Öffentlichkeit andererseits teilweise ausgeschlossen ist. Das sollte überlegt werden, und ich glaube, daß das ein sehr wertvoller Schritt wäre zu mehr Demokratie. 14.43

Vorsitzende Präsidentin Dr. Heide Schmidt: Ich darf nochmals zum Procedere sagen: Wir haben die Wortmeldungen der Referenten jetzt einmal am Schluß zusammengefaßt. Wenn dennoch einer der Referenten etwas ad hoc sagen möchte, wie das jetzt bei Herrn Professor Hengstschläger der Fall ist, dann möge er das sagen.

Ich gebe daher Herrn Professor Hengstschläger das Wort, bevor wir dann eine kleine Runde für den Rechnungshof einschieben und drei Beamte des Rechnungshofes zu Wort kommen lassen. — Bitte, Herr Professor!

14.43

Rektor Universitätsprofessor Dr. Johannes Hengstschläger (Johannes Kepler Universität Linz): Frau Präsidentin! Meine Damen und Herren! Herr Abgeordneter Wabl! Sie haben natürlich vollkommen recht: Durch den Wegfall des Rohberichtes darf es nicht zu einer Verkürzung der Rechte der Abgeordneten des Parlamentes kommen. Ich sage noch einmal den entscheidenden Satz:

Eine Prüfung, deren Ergebnisse nur den Rechnungshof ins Bild setzen und deren Ergebnisse in irgendwelchen Akten im Rechnungshof abgelegt werden, hat weder Sinn noch Wert. Der einzige Sinn der Rechnungshofkontrolle ist die Unterweisung der Abgeordneten, der Vertreter des Volkes, der Vertreter der Bürger, mit deren Geld gebart wird.

Wie soll das geschehen? — Ich stelle mir vor, daß der Rechnungshofbericht aus zwei Teilen besteht, zum einen aus den Befunden des Rechnungshofes, wo er sein Urteil abgibt, und zum anderen gibt es zu diesem Teil eine eigene Ausführung für die Abgeordneten, die eine tiefe Begründung nachliefern, wo der Sachverhalt aufgezeigt und bewertet wird, wo die Einwendungen der geprüften Stelle enthalten sind und wo auch die Überlegungen des Rechnungshofes enthalten sind, warum er zu diesem Ergebnis kommt.

Und ich meine — und das habe ich auch schon gesagt —, es müßte ein über § 23 Rechnungshofgesetz hinausgehendes Recht zumindest für die Mitglieder des Rechnungshofausschusses geben. Beim monokratischen System ist es ja auch nicht so, daß immer nur derjenige spricht, der an der Spitze des Organs steht. Das sehen wir beispielsweise bei den Bezirkshauptmannschaften — die Bescheide werden über weite Strecken nicht von der Bezirkshauptmannschaft, sondern für die Bezirkshauptmannschaft erlassen — oder bei den Ministerien und so weiter. Das müßte man sich überlegen. Aber jedenfalls sollte es ein hinreichendes Auskunftsrecht geben, das es ermöglicht, daß über alles nachgefragt werden kann, was in diesem Bericht zur Sprache kommt — natürlich nur in dem Rahmen, den das Datenschutzgesetz

Rektor Universitätsprofessor Dr. Johannes Hengstschläger

zuläßt, und der ist sehr weit. Alles, was zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit notwendig ist, muß den Abgeordneten vom Rechnungshof vorgetragen und auf den Tisch gelegt werden. *14.46*

Vorsitzende Präsidentin Dr. Heide **Schmidt**: Herr Professor Brünner hat sich auch noch zu Wort gemeldet. — Bitte.

14.46

Abgeordneter Universitätsprofessor Dr. Christian **Brünner** (Karl-Franzens-Universität Graz): Ich gehe davon aus, daß in der weiteren Diskussion die Frage Vizepräsident noch ein paarmal angesprochen wird. Ich möchte daher zumindest für meine Position eine Klarstellung versuchen, obwohl ich weiß, daß man Dinge, die man nicht hören will, ganz einfach nicht hört.

Punkt eins: Ich halte es nicht für zweckmäßig, wenn die Fraktionen, welche Fraktion auch immer, einen Tag vor der parlamentarischen Enquete zum Rechnungshof Presseaussendungen machen, Herr Kollege Marizzi. (*Abg. Marizzi: Alle Fraktionen!*) Ich habe keine Presseaussendung gemacht. Ich halte es deswegen nicht für zweckmäßig, weil wir im Parlament ohnehin wenig Möglichkeiten haben, außerhalb der Fraktionslinien zu diskutieren, und eine solche Enquete ist eine solche Gelegenheit. Und daher ist es nicht sinnvoll, wenn vorher Fraktionsstandpunkte — vielleicht noch einzementiert — der Presse übergeben werden.

Zweitens: Ich habe festgehalten, daß ich mich bei einem Symposium am 7. und 8. Oktober 1991 für die Funktion des Vizepräsidenten ausgesprochen habe, und zwar aufgrund einer verwaltungswissenschaftlichen Analyse. Ich habe die Gründe angegeben, sie können in einer Publikation nachgelesen werden. Das war lange vor den diesjährigen Turbulenzen. Und ich bleibe bei meiner Position, meine Damen und Herren, auch wenn das für irgendeine Fraktion, vielleicht auch für meine Fraktion, als inopportun erscheinen mag.

Es sind in den Amtsentwürfen Aussagen betreffend einen „unechten“ Vizepräsidenten enthalten, nämlich einen Vizepräsidenten in der Form eines ranghöchsten Beamten. Und vor diesem Hintergrund habe ich damals vom „echten“ Vizepräsidenten gesprochen, vom „echten“ Vizepräsidenten, wie er im Artikel 124 Abs. 3 der Bundesverfassung angesprochen ist, nämlich daß er mit der eigenständigen Besorgung, aber unter Verantwortung des Präsidenten betraut werden kann. Und ich bitte Sie zu bedenken, daß dieser Artikel 124 Abs. 3 wortgleich mit dem Artikel 78 Abs. 3 ist, nämlich mit jener Bestimmung, wonach ein Minister einem Staatssekretär bestimmte Aufgaben zur eigenverantwortlichen Besorgung

übertragen kann — immer unter der Verantwortlichkeit des Ministers.

Drittens: Ich habe mich sehr darüber gefreut, Herr Kollege Marizzi, daß Sie von Management-Letters, von Contracting Out und von Zukauf von Markt sprechen. Ich habe mich deswegen gefreut, weil damit signalisiert wird — auch durch die Wortmeldungen des Herrn Vizepräsidenten Fiedler über die Kommunikation zwischen Rechnungshof und Parlament und die Kommunikation innerhalb des Rechnungshofes —, daß der Rechnungshof im Sinne eines sozialen Systems mehr wie ein Unternehmen gesehen wird. Wenn dem so ist, dann geht es aber auch um die Leitungskapazität, um die Führungserfordernisse in einem solchen Unternehmen. Und wenn die Leitungskapazität, die Führungserfordernisse ein gewisses Quantum übersteigen, dann ist eine Person bei der Besorgung dieser Aufgaben allein zuwenig, dann ist der Punkt gekommen, wo unter solchen verwaltungswissenschaftlichen, verwaltungspraktischen Aspekten die Funktion eines Vizepräsidenten erforderlich ist. *14.49*

Vorsitzende Präsidentin Dr. Heide **Schmidt**: Danke schön.

Herr Sektionschef Schwab, bitte.

14.49

Sektionschef Universitätsprofessor Dkfm. Dr. Walter **Schwab** (Rechnungshof): Frau Präsidentin! Meine Herren Präsidenten! Meine Damen und Herren! Mehr als drei Jahrzehnte als Mitglied des Rechnungshofes in der öffentlichen Finanzkontrolle tätig, davon seit acht Jahren als rangältester Beamter nach Artikel 124 Abs. 1 der Bundesverfassung auch zur Vertretung des verhandelten Präsidenten bei Abwesenheit und Absenz eines Vizepräsidenten berufen, darüber hinaus aber auch zwei Jahrzehnte unter dem Strich meiner hauptberuflichen Tätigkeit als akademischer Lehrer berufen — derzeit als Gastprofessor für Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltungen der SOWI-Fakultät der Universität Wien —, leiste ich gerne der Einladung zur Wortmeldung folge.

Vorerst gebührt dem Hohen Haus ausdrücklicher Dank für die Möglichkeit einer Aussprache zwischen den Fachpromotoren aus Wissenschaft und Kontrollpraxis und den politischen Machtpromotoren aus dem Parlament. Vor der an den Dank anzuschließenden Bitte darf ich in der durch das Zeitbudget vorgegebenen Kürze auf einzelne Aussagen meiner Kollegen aus der Professorenunft eingehen.

Erstens zu Herrn Funk: Gegen eine Ausweitung der parlamentarischen Anfragen an den Rechnungshof gemäß § 91a Geschäftsordnungsgesetz auf Gegenstände der Gebarungskontrolle

Sektionschef Universitätsprofessor Dkfm. Dr. Walter Schwab

sind Bedenken wegen der Problematik schwebender Verfahren anzumelden. Es scheint notwendig zu sein, die vom Parlament und von unseren Prüfungskunden mit Mißfallen registrierten vorzeitigen Veröffentlichungen von sogenannten Rohberichten — in einem spektakulären Fall sogar ein „Rohrohbericht“ — einzudämmen. Daher sieht § 26 Abs. 3 des Amtsentwurfes die vertrauliche Behandlung vor Vorlage an den allgemeinen Vertretungskörper durch jedermann vor.

Zweitens zu Herrn Hengstschläger: Bedenken weckt der vorgeschlagene Weg einer Radikalkur durch Abschaffung des Rohberichts, weil ein papierloses Verfahren meiner Meinung nach nicht vorstellbar und den überprüfenden Stellen nicht zuzumuten wäre, die ein Recht darauf haben, eine Stellungnahme abzugeben.

Ich habe auch Bedenken gegen das, was Sie hier vorgeschlagen haben, nämlich daß in der Öffentlichkeit nur die Prüfungsaussagen, nicht aber die Ableitung veröffentlicht werden sollten. Ich glaube, die Öffentlichkeit hat wie bisher ein volles Informationsrecht.

Drittens zu Herrn Brünner: Anzumelden sind auch Bedenken gegen den Vorschlag auf Entschließungen des Nationalrates an den Rechnungshof, weil der Kontrolle zwar Themen, nicht aber Ergebnisse seiner Kontrolltätigkeit parlamentarisch vorgegeben werden dürfen. Ich glaube, da ist die Unabhängigkeit dieses „Fachgutachters Rechnungshof“ zu beachten.

Weiters: Die Einbindung des Bundesrates in die öffentliche Finanzkontrolle ist in Österreich anders zu sehen als in Deutschland, wo das Budgetrecht dem Bundestag und dem Bundesrat zusteht. In Österreich ist das nur auf den Nationalrat verkürzt.

Viertens zu Herrn Pelinka: Die parlamentarische Verspätung der Einrichtung des Rechnungshofes ist eine Folge der parlamentarischen Verspätung in der Ordnung des Budgetrechts, das während der gesamten Dauer der konstitutionellen Monarchie ungeregelt geblieben ist. Diesbezüglich hat eine Verordnung aus dem Jahr 1863, aus der vorkonstitutionellen Ära, bis 1925 Bestand gehabt. Dann ist es formell in die Verwaltungsentlastungsgesetze übergegangen und erst seit 1986 im neuen Haushaltsrecht des Bundes geregelt.

Fünftens zu Herrn Winkler: Auch in Österreich besteht der weltweite Trend weg von der Ordnungsgemäßheitskontrolle, regularity auditing, zur Leistungskontrolle, performance auditing, daß nämlich nicht die Rechtmäßigkeit, sondern die Wirtschaftlichkeit im Vordergrund steht.

Nun die Bitte: Es besteht die Chance, einen Teil des Bundes-Verfassungsgesetzes, nämlich die Budgetkontrollrechte des Parlaments, neu zu ordnen. Ich darf daran erinnern und ein Beispiel aus den Bundesländern nennen: Der Salzburger Landtag diskutiert soeben eine Neufassung des Landesrechnungshofgesetzes. Ich würde dies dem österreichischen Rechnungshof auch wünschen.

14.54

Vorsitzende Präsidentin Dr. Heide **Schmidt**: Nächster: Herr Ministerialrat Dr. Stichler. — Bitte.

14.54

Ministerialrat Dr. Werner **Stichler** (Rechnungshof): Sehr geehrte Frau Präsidentin! Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete! Sehr geehrte Herren Präsidenten! Geschätzte Damen und Herren! Die Personalvertretung im Rechnungshof hat an dem Wahrnehmungsbericht in eigener Sache, der 1990 dem Nationalrat vorgelegt wurde, intensiv mitgewirkt und zahlreiche Anregungen erstattet. Daher danke ich, daß mir heute die Gelegenheit gegeben wird, Ihnen im Namen unserer Dienstnehmer ein paar Worte sagen zu dürfen.

Ich möchte vor allem auf eine Entwicklung aufmerksam machen, die hier noch gar nicht zur Sprache gekommen ist. Es wird sinnvollerweise von verschiedensten Verbesserungsvorschlägen gesprochen. Diese sind alle mit einer erheblichen Mehrarbeit für die Mitarbeiter unseres Hauses verbunden, welche wir jedoch gerne erbringen werden, weil jeder von uns auch im Rahmen der Prüfungstätigkeit, aber noch mehr im Rahmen der Berichterstattung sehr gerne bereit war und ist, jedem Abgeordneten im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten zusätzliche Auskünfte zu erteilen und jedem zu zeigen, wie sinnvoll unsere Arbeit ist und wie gut sie geleistet wurde.

Diese Leistungsbereitschaft zeigt sich auch darin, daß wir zunehmend dazu bereit sind, auch internationale Aufgaben zu übernehmen, welche in verstärktem Ausmaß an den Rechnungshof herangetragen werden.

Ich habe im Laufe meiner sechsjährigen Tätigkeit in einem europäischen Laboratorium in Heidelberg erlebt, daß wir immer wieder angesprochen wurden, ob wir nicht weitere Aufgaben übernehmen würden. Österreich als kleines Land ist gerade für Kontrollaufgaben sehr geeignet. Die großen Staaten haben die Führungsaufgaben, kleinere sind für die Kontrolle vorgesehen. Wir mußten wegen Arbeitsüberlastung und zum Teil auch aus familiären Gründen ablehnen. Aber die Entwicklung geht weiter. Der voraussichtliche Beitritt zur EG, aber auch die immer engere Vernetzung in internationalen Organisationen wird weitere Aufgaben bringen. Auch die Ostöffnung

Ministerialrat Dr. Werner Stichler

bringt solche mit sich. Die Tatsache, daß das Generalsekretariat der Rechnungshöfe seit Jahren in Wien angesiedelt ist und in dem Bereich immer größere Vernetzung eintritt, wird uns zusätzliche Aufgaben bringen und wird die Besten aus unserem Hause zu weiteren Aufgaben heranziehen.

Es ist notwendig, Möglichkeiten zu schaffen, daß wir uns regenerieren können, daß wir zusätzliche Kräfte gewinnen können. Ich möchte auch daran erinnern, daß in den nächsten zehn Jahren ein Drittel unserer Mitarbeiter in den Ruhestand treten wird und auf diese Weise möglicherweise wertvolles Know-how verlorengehen wird.

Ich bitte also, daß Sie das im Auge behalten, denn derzeit sind die Bedingungen, neue Mitarbeiter zu gewinnen, äußerst schlecht.

Als ich vor zwölf Jahren die Leitung der Prüfungsabteilung für den Wissenschaftsbereich übernommen habe, gab es noch keine Schwierigkeiten, neue Mitarbeiter zu gewinnen. Heute ist das sehr schwierig. Seit 4 1/2 Jahren kann etwa eine freie Planstelle eines Juristen nicht mehr besetzt werden. Das verwundert aber nicht, wenn man in der Zeitung liest, daß das Innenministerium Polizeibeamte mit einem Anfangsgehalt in der Höhe von 27 000 S anwirbt. Das ist ein Betrag, der bei uns von Anfängern nicht erreicht werden kann, auch nicht dann, wenn sie Akademiker sind.

Es ist weniger das Besoldungsrecht, das uns Probleme macht – es bereitet uns auch Probleme, aber dazu gibt es Gespräche, die vielleicht noch einiges an Verbesserungen bringen werden; ich hoffe es zumindest –, sondern vielmehr die Rahmenbedingungen. Die Mitarbeiter sind etwa seit 25 Jahren als Prüfer tätig. Das bedeutet natürlich, daß in der sich schnell wandelnden Zeit eine Weiterbildung dringend notwendig ist, wozu die Bereitschaft vorhanden wäre, nur fehlen zum Teil die Mittel. Gerade die Weiterbildung wird sehr stark auf privatwirtschaftlichem Sektor angeboten, und das kostet einiges. Uns fehlen immer wieder die Mittel, wir sind also schon zu einem frühen Zeitpunkt in den Budgetjahren gezwungen, weitere Bildungswünsche abzuweisen, weil eben die Mittel dazu fehlen.

Ein ganz besonderes Problem in diesem Zusammenhang ist die Reisegebührenvorschrift, die noch aus urdenklichen Zeiten stammt. Wenn man heute einem jungen Akademiker – wir nehmen keine Studienabgänger auf, sondern Leute, die sich schon anderswo bewährt haben – sagt, er werde größte Schwierigkeiten haben, ein Hotelzimmer zu finden, und wir müßten entweder auf Sonderkonditionen hoffen oder er müsse dann wirklich im hintersten Winkel ohne Dusche und WC wohnen, dann ist seine Bereitschaft, bei uns einzutreten, sehr gering.

Die Problematik des Tarifs II brauche ich nicht zu erwähnen. Das kann überhaupt niemand verstehen, daß jemand, wenn er nach vier Wochen, nach denen ihm dieser Ort, an dem er prüfen muß, ohnedies schon zum Hals heraushängt und das Familienleben sehr darunter gelitten hat, noch weniger dafür bezahlt bekommt, wenn er dann noch vier Wochen oder noch sechs Wochen dort bleiben muß. Und eine Prüfung einer größeren Einrichtung dauert nun einmal acht bis zehn Wochen. Wenn das so bestehen bleibt, wird es wirklich schwierig werden, Mitarbeiter zu gewinnen.

Ich bitte Sie: Wir brauchen die besten Leute, die es gibt. Wir sollten uns nicht mit unterdurchschnittlichen Mitarbeitern zufriedengeben. Ich bitte Sie, denken Sie daran und schaffen Sie uns die gesetzlichen Voraussetzungen, daß wir uns regenerieren und gute Mitarbeiter finden können. – Ich danke sehr. 14.59

Vorsitzende Präsidentin Dr. Heide **Schmidt**: Als nächster Herr Ministerialrat Aschermayr. Bitte.

14.59

Ministerialrat Mag. Josef **Aschermayr** (Rechnungshof): Sehr geehrte Frau Präsidentin! Sehr geehrte Abgeordnete! Sehr geehrte Herren Präsidenten! Werte Professoren! Meine Damen und Herren! Was den Mitarbeitern des Rechnungshofes besonders am Herzen liegt, läßt sich ganz kurz zusammenfassen.

Wir möchten eine verstärkte Zusammenarbeit und Kommunikation zwischen dem Nationalrat und den Landtagen auf der einen Seite und dem Rechnungshof auf der anderen Seite. Die Mitarbeiter des Rechnungshofes würden sich freuen, wenn die Abgeordneten des Nationalrates und der Landtage weit mehr als bisher von der Möglichkeit Gebrauch machten, bei Behandlung von Berichten des Rechnungshofes ihr Wissen und Können in Anspruch zu nehmen, Berichte zu besprechen, Auskünfte zu verlangen et cetera. Wir wollen also mehr Service für alle Abgeordneten des Hauses.

Um den hohen Leistungsstandard aller Mitarbeiter des Rechnungshofes zu erhalten, möchte ich in Ergänzung zu meinem Vorredner noch mitteilen, daß es wirklich notwendig ist, ausgezeichnete Nachwuchskräfte zu bekommen. Wie auch aus Wortmeldungen von Vorrednern zu entnehmen ist, besteht doch ein wesentlicher Unterschied zwischen der Tätigkeit des Prüfers im Rechnungshof und einer reinen Verwaltungstätigkeit.

Der Vorschlag des Bundeskanzleramtes für ein neues Besoldungssystem nimmt auf die Belange der Bediensteten des Rechnungshofes in keiner

Ministerialrat Mag. Josef Aschermayr

Weise Rücksicht. Ich darf daher im Sinne einer wirksamen Gebarungskontrolle die Abgeordneten aller Fraktionen des Hohen Hauses ersuchen, die Mitarbeiter des Rechnungshofes bei der Durchsetzung einer auf die Eigenart ihres Dienstes Rücksicht nehmenden Besoldung zu unterstützen. — Ich danke Ihnen. 15.02

Vorsitzende Präsidentin Dr. Heide **Schmidt**: Wir kommen jetzt wieder zu einer Abgeordneten-Runde, die Herr Abgeordneter Kräuter eröffnet. — Bitte.

15.02

Abgeordneter Dr. Günther **Kräuter** (SPÖ): Sehr geehrte Frau Präsidentin! Meine Damen und Herren! Ich möchte mich in meiner Wortmeldung mit dem Rollenbild der Prüfer, mit ihrem Aufgabenfeld auseinandersetzen. Das hängt auch mit den Kompetenzen des Rechnungshofes zusammen.

Der Herr Präsident hat hervorgehoben, daß der Nationalrat der Träger der Kontrollhoheit ist. Er hat auch besonders betont, daß der Rechnungshof dem Nationalrat unterstellt ist und als Organ des Nationalrates tätig wird — so auch Artikel 122 Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz.

Es ist klar, und alle werden darin übereinstimmen, daß es zu einer möglichst optimalen Kooperation kommen sollte, die friktionsfrei ist und auf einer Vertrauensbasis beruht. Es liegt aber auch in der Natur der Sache, daß es immer Probleme geben wird zwischen Nationalrat und Rechnungshof, Rechnungshof und Nationalrat.

Beim angesprochenen Problemabbau, Herr Präsident, fehlt aber mindestens ein Problem, nämlich das Rollenverständnis einzelner Prüfer. Zum Beispiel ist es laut „profil“ vom 2. November, laut einem Artikel zur Causa Pyhrn, der auf einem streng geheimen Rohbericht beruht, Tatsache, daß sich Abteilungsleiter Eckel vom Straßenbau herausnimmt, die Straßenbau-Sondergesellschaften in sinnvoll beziehungsweise nicht sinnvoll einzuteilen. In völliger Kompetenzüberschreitung bezeichnet er eine Auflösung aller Sondergesellschaften als seine Vision. Eilfertig ist Abgeordneter Anschöber auch dabei, der sich dieser Meinung anschließt. Dazu fällt mir das Schlagwort von Professor Pelinka ein: Opposition durch den Rechnungshof — kann das so sein in der Praxis? Von dem Beamten wird der staunenden Öffentlichkeit dessen Gefühl mitgeteilt, daß „man“ — wer immer das ist — nicht ausreichend nachdenke.

Meine Damen und Herren! Es ist unzumutbar, daß Mitarbeiter, Beamte des Rechnungshofes in der Verantwortlichkeit der Abgeordneten wildern. Jetzt kommt mir der Zufall zu Hilfe: Zur Stunde gibt es Beratungen im Bautenausschuß

über diese Frage, und ich glaube, dort liegt die Zuständigkeit, und sonst nirgends.

Dieses Beispiel ist kein Einzelfall. Kompetenzüberschreitungen gab es in den letzten Jahren mehrfach. Professor Plöchl weist in seinem Beitrag auf die Möglichkeiten und Grenzen der Kontrolle öffentlicher Unternehmungen hin. Es gibt eine Reihe von Eingriffen des Rechnungshofes in fremde Zuständigkeiten — unter dem Gesichtspunkt der Rechtmäßigkeit der Gebarung. Beispiel: 1986, Kritik am Strompreisverfahren und an dessen Ergebnissen; Beispiel 1989, pädagogische Urteile über Schulversuche; Beispiel 1989 Beanstandung von Gutachten im Habilitationsverfahren; Beispiel 1990, ästhetische Würdigung, Rektorenporträts an der Uni Graz. Ich glaube, es ist wichtig, daß eine Rückbesinnung auf die Gebarungskontrolle stattfindet, denn der Wortlaut des Artikels 121 Bundes-Verfassungsgesetz überträgt dem Rechnungshof nach wie vor die Aufgabe, die Gebarung zu überprüfen.

Noch einmal zurück zum aktuellen Beispiel, zum visionären Gebarungsprüfer in der Pyhrn-Causa. Herr Präsident! Ich ersuche, darauf einzuwirken. Die Abgeordneten — vielleicht mit wenigen Ausnahmen — erwarten eine Änderung, und mit gemeinsamer Anstrengung wird es schon gelingen, das Vertrauen zwischen Nationalrat und Rechnungshof zu stärken. Wenn man von Mißverständnissen spricht, dann ist es auch wichtig, daß hier bereinigt wird, daß einzelne Beamte ihre Rolle mißverstehen. — Dann wird das Postulat stimmen, daß der Rechnungshof nicht die Aufgabe hat, Politik zu machen, sondern daß der Rechnungshof politische Entscheidungen aufbereiten und nicht vorwegnehmen soll.

Meine Damen und Herren! Abschließend noch ein Wort zum Vizepräsidenten. Ich glaube, die schlechtesten Berater in dieser Frage sind Machtpolitik, Parteipolitik, tagespolitische Geschäfte. Bessere Berater sind schon Wissenschaftler, wie Professor Brünner gesagt hat. In Summe glaube ich aber, daß der Nationalrat derzeit gut beraten ist, von einer Nominierung, von der Wahl eines Vizepräsidenten Abstand zu nehmen. — Danke schön. (*Abg. Wabl: Ist das eine österreichische Lösung? Es gibt ja ein Gesetz zu vollziehen! Es gibt die Bundesverfassung!*) 15.06

Vorsitzende Präsidentin Dr. Heide **Schmidt**: Der Herr Präsident Fiedler hat sich gemeldet. — Bitte.

15.06

Präsident des Rechnungshofes Dr. Franz **Fiedler**: Sehr geehrte Frau Präsidentin! Herr Abgeordneter Kräuter! Sie haben im Zusammenhang mit einem Artikel im „profil“ eine Erklärung eines Beamten des Rechnungshofes zitiert und dar-

Präsident des Rechnungshofes Dr. Franz Fiedler

aus grundsätzliche Kompetenzüberschreitungen des Rechnungshofes abgeleitet.

Ich möchte Ihnen dazu folgendes sagen: Mir ist natürlich dieser Artikel aus dem „profil“ bekannt. Es ist der dort genannte Beamte des Rechnungshofes seit geraumer Zeit im Ausland. Er ist auch jetzt noch im Ausland. (*Abg. Burgstaller: Bleibt er dort, Herr Präsident? – Abg. Dr. Madeleine Petrovic: Vielleicht in Trinidad! – Abg. Marizzi: Flüsterasphalt!*) Ich hatte bisher keine Gelegenheit, ihn zu befragen, wie dieses Interview, das dann im „profil“ seinen Niederschlag gefunden hat, stattfand beziehungsweise ob eine solche Erklärung überhaupt abgegeben wurde. Es wird noch einige Tage, über eine Woche dauern, bevor ich überhaupt eine derartige Befragung vornehmen kann.

Ich darf Sie daher ersuchen, einmal dieses Problem zurückzustellen. Ich bin nicht in der Lage, eine Aussage zu treffen, ob das, was im Nachrichtenmagazin „profil“ in der Ausgabe vom 2. 11. über die diesbezüglichen Erklärungen steht, tatsächlich richtig ist oder nicht. Natürlich ist es meine Aufgabe, dem nachzugehen. Das kann ich Ihnen versprechen. Aber ich kann dazu im Moment nichts sagen. (*Abg. Marizzi: Das „profil“ findet den Beamten, der Präsident nicht!*)

Das „profil“ ist mit dem Beamten zu einem Zeitpunkt zusammengetroffen, als er noch im Inland war, Herr Abgeordneter! So einfach war das. Ich weiß auch, wo er ist, Herr Abgeordneter Marizzi, aber dort ist er nicht erreichbar. (*Abg. Wabl: Bergsteigen tut er!*)

Das zweite ist die Frage der Kompetenzüberschreitungen des Rechnungshofes, Herr Abgeordneter Kräuter! Sie haben sich dabei auf Sekundärliteratur bezogen, nämlich auf Herrn Professor Plöchl und das, was er über unsere Berichte geschrieben hat. Ich würde Sie bitten, Herr Abgeordneter, die von Ihnen genannten Beispiele – Strompreis, Schulversuche, Rektorenporträts, Habilitationsverfahren und dergleichen – unseren Berichten selbst zu entnehmen. Sie würden vermutlich zu einem anderen Bild kommen als zu jenem, das Ihnen Professor Plöchl aus seiner Sicht bieten kann. Es würde dann vermutlich auch wieder ein Beitrag dazu geleistet werden können, daß Mißverständnisse zwischen Nationalrat und Rechnungshof abgebaut werden.

Denn ich halte es an sich für bedauerlich, wenn sich Abgeordnete nicht aus den Berichten des Rechnungshofes informieren, sondern aus Kommentaren, die andere über die Berichte des Rechnungshofes schreiben. (*Abg. Heizinger: Bücher lesen ist gefährlich, Herr Präsident! – Heiterkeit!*) 15.09

Vorsitzende Präsidentin Dr. Heide Schmidt: Herr Abgeordneter Schwärzler hat sich gemeldet. – Bitte.

15.09

Abgeordneter Ing. Erich Schwärzler (ÖVP): Frau Präsidentin! Meine Herren Präsidenten! Liebe Experten! Liebe Damen und Herren! Heute in dieser Enquete wurde über die Zukunftsperspektiven einer effizienten Gebarungskontrolle gesprochen, und wir haben vor allem auch die Experten gehört. Wir haben ein sehr breites Spektrum vernommen, wie die Gebarungskontrolle in Zukunft besser und effizienter gestaltet werden kann. Unsere Aufgabe ist es nun, daraus entsprechende Schlüsse zu ziehen.

Zum ersten: begleitende Kontrolle. Ich habe mir das auch überlegt. Ich glaube, daß nicht die begleitende, sondern die nachprüfende Kontrolle sehr wichtig und entscheidend ist.

Was der Rechnungshof nicht tun sollte und was wir uns auch nicht wünschen sollten, ist, daß die unternehmerische Verantwortung zum Rechnungshof kommt. Die unternehmerische Verantwortung soll beim zu prüfenden Betrieb bleiben. Das ist für mich ganz wichtig und entscheidend.

Zum zweiten: Zeitablauf der prüfenden Stelle, Prüfbericht und Behandlung im Parlament. Die entscheidende Frage für mich ist: Gelingt es uns in Zukunft, diesen Zeitablauf zu verkürzen? Wenn heute darüber gesprochen wurde, daß der Rohbericht abgeschafft werden soll oder daß es Möglichkeiten geben soll, den Zeitablauf dadurch wesentlich zu verkürzen, dann bin ich sofort für die Abschaffung dieses Rohberichtes, um den Bericht von der prüfenden Stelle schneller ins Parlament zu bringen, damit die entsprechenden Schlüsse daraus gezogen werden können. Das ist, glaube ich, ebenfalls sehr wichtig für die Behandlung dieser Prüfberichte.

Ich möchte auch auf die Anregungen der Rechnungshofbeamten eingehen. Ich kann mich dem anschließen, daß es für die Rechnungshofbeamten sehr wichtig und entscheidend ist, daß sie erstens gute Arbeitsvoraussetzungen haben und daß zweitens ihre Prüfberichte innerhalb kurzer Zeit im Parlament behandelt werden und nicht daß sie in der Zwischenzeit schon vier andere Berichte vorgelegt haben.

Herr Vorsitzender des Rechnungshofausschusses! Wir müssen einen Weg finden, damit die Berichte nicht monatelang liegenbleiben, sondern relativ rasch im Parlament behandelt werden.

Zum vierten – das ist für mich ebenfalls entscheidend –: Der Rechnungshof gibt Empfehlungen ab. Wenn wir im Ausschuß der Meinung sind, diese Empfehlungen sind richtig – wir sollten uns diese Frage stellen –, dann, glaube ich,

Abgeordneter Ing. Erich Schwärzler

wäre es aber genauso wichtig und entscheidend, daß der Rechnungshof nach einer bestimmten Zeit feststellt, ob diese Empfehlungen der prüfenden Stelle vom Geprüften auch tatsächlich vollzogen wurden. Wenn nicht, dann sollte es unsere Aufgabe im Rechnungshofausschuß sein, die verantwortlichen Leute vorzuladen, und sie sollten uns erklären, warum sie diesen Empfehlungen nicht nachgekommen sind. Vielleicht gibt es Begründungen dafür. Mit dieser Vorgangsweise würden wir erreichen, daß der Rechnungshof in Zukunft nicht nur Aufdecker von Skandalen ist, sondern vor allem auch Mahner einer effizienten Gebarungskontrolle. 15.12

Vorsitzende Präsidentin Dr. Heide **Schmidt**:
Frau Abgeordnete Petrovic, bitte.

15.12

Abgeordnete Dr. Madeleine **Petrovic** (Grüne):
Sehr geehrte Frau Präsidentin! Meine Herren Präsidenten! Werte Experten! Sehr geehrte Damen und Herren! Zunächst wird als Pflichtübung ein Statement zum Vizepräsidenten erwartet. Ganz kurz und bündig: Zum Betätigen des Lichtschalters zu teuer. (*Abg. Burgstaller: Das war weder gescheit noch passend! So sind Sie halt! Wir kennen uns inzwischen schon!*) Sie werden mir ja das Gegenteil noch beweisen können, Sie haben ja noch die Möglichkeit, ein Statement hier abzugeben.

Es hat mich eigentlich sehr — muß ich sagen — erschüttert, daß die niemals gezogenen Konsequenzen aus den Berichten — ob das jetzt Rohberichte oder letztendlich vorliegende Berichte sind — zum Anlaß für eine Diskussion darüber genommen werden, wer die Kompetenzen überschritten hat, anstatt die einzig sinnvolle Diskussion zu führen, warum keine Konsequenzen gezogen werden. Oder müssen Mißstände immer eine Dimension der Causa Noricum annehmen, bis irgend etwas passiert in dieser Republik? — Ich habe tatsächlich diesen Eindruck.

Das hängt sehr stark damit zusammen, daß offensichtlich keine Bereitschaft dazu besteht, sowohl im Zusammenhang mit dem Rechnungshof als auch mit dem unerläßlichen Pendant hier im Hause, dem Budgetausschuß, eines nach Muster des deutschen Haushaltsausschusses aufgewerteten Budgetausschusses, Konsequenzen zu ziehen. Ohne diese wird der Vorsitzende des Ausschusses, werden die Ausschußmitglieder immer nur beklagen können, wo irgendwelche Indiskretionen passiert sind.

Wenn Abgeordneter Marizzi in seinem Statement gesagt hat, es gehe doch letztlich darum, daß das Geld des Steuerzahlers sinnvoll eingesetzt werde, dann würde ich das ja durchaus unterstützen, aber dazu wird es nicht kommen, wenn wir nicht eine umfassende Wirksamkeitskontrolle der

Regierungspolitik ermöglichen. In diesem Zusammenhang geht es auch um die Minderheitenrechte hier im Parlament, das kann man doch drehen und wenden, wie man will. Die Regierungsparteien in sich werden nie zu einer wirksamen Kontrolle kommen.

Wenn man das nicht will, dann sollte man das hier und heute sagen. Wenn man das will, dann sollte man aber die Konsequenzen ziehen, und das bedingt die Gewährung von Minderheitsrechten sowohl im Zusammenhang mit dem Rechnungshofausschuß als auch mit dem Budgetausschuß.

Das führt gleich zu der Frage: Was soll der Rechnungshof kontrollieren können?, und auch hier ist die umfassende Wirksamkeitskontrolle der Regierungspolitik angesprochen.

Wir wollen nicht deswegen eine ökologische Kontrolle, weil das Wort „Ökologie“ derzeit modern und in ist, sondern weil wir glauben, daß das Unterlassen einer ökologischen Kontrolle den Staat und die Steuerzahler langfristig sehr teuer zu stehen kommen wird, und weil sich alles, was unterlassen wird, später via Spitalskosten, via Kosten für Schutzwaldsanierungen, Lawinenbauten und so weiter zu Buche schlagen wird. Das muß einmal festgehalten werden.

Die Grundlagen hierfür sind ja in den §§ 14 und 17 Bundeshaushaltsgesetz vorgezeichnet. Aber das ist mehr oder minder — leider Gottes — totes Recht, weil es nicht angewandt wird und weil es bislang auch nicht die Bereitschaft gibt, effiziente Kontrollrechte zu statuieren.

Wenn man sich aber darauf einigt, daß es eine umfassende Wirksamkeitskontrolle geben muß, dann muß man selbstverständlich das Geld, wie immer es fließt, aus welchen Titeln es fließt, egal, ob es aus irgendwelchen hoheitlichen Rechtstiteln oder letztlich aus privatwirtschaftlichem Handeln ausgegeben wird, im Hinblick auf die Wirksamkeit nachverfolgen können.

Das heißt aber für mich selbstverständlich Subventionskontrolle, Kontrolle öffentlicher Bauvorhaben und Bauträger und Kontrolle öffentlicher Unternehmungen. Hier sind wir aber absolut noch nicht soweit.

Wenn die Causa Grundig oder die Frage der Länderbank angesprochen wurde, dann müssen wir sagen, daß wir weit davon entfernt sind, sowohl die Wirtschaftlichkeit als auch allfällige politische Verantwortungen aufgezeigt zu haben. Im Fall der Firma Grundig war es das Förderungsanliegen, Arbeitsplätze zu erhalten. Das Argument lautet viermal: Wenn wir die Förderung nicht bekommen, dann wird zugesperrt. Beim fünften Mal gab man dieser — sage ich einmal — Erpres-

Abgeordnete Dr. Madeleine Petrovic

sung nicht nach, und es wurde dann doch nicht zugesperrt. Daher frage ich mich sehr wohl, ob die ersten vier Male wirklich kausal waren.

Oder: die Frage der Länderbankfinanzierung. Ich halte es für rechtswidrig — auch wenn man hier eine andere Rechtsform gewählt hat, nämlich das Budgetüberschreitungs-gesetz —, 2,5 Milliarden Schilling nach erfolgter Fusionierung und noch 136 Millionen Schilling via Budgetüberschreitungs-gesetz als Zubrot zu zahlen.

Wenn man nicht bereit ist, über diese Dinge mit allen Konsequenzen zu reden, dann bleibt der Rechnungshof dabei, Skandal-auf-decker zu sein. Wir wollen das nicht. Aber das heißt auch, Budgetausschuß aufwerten bis hin zum Sperren entsprechender Haushaltskapitel. Das müßte die Konsequenz sein. 15.18

Vorsitzende Präsidentin Dr. Heide **Schmidt**: Herr Sektionschef Weber, bitte.

15.18

Sektionschef Dr. Hubert **Weber** (Rechnungshof): Sehr geehrte Frau Präsidentin! Sehr geehrte Präsidenten des Rechnungshofes! Sehr geehrte Damen und Herren! Ich möchte auf zwei Punkte zurückkommen, und zwar auf die Maßnahmen des Gesetzgebers und auf das Verhältnis zwischen Parlament und Rechnungshof.

Wünsche an den Gesetzgeber wurden von den Vorrednern bereits ausführlich vorgetragen. Es ist in diesem Zusammenhang nur zu unterstreichen, wie wichtig es ist, daß die Vollstreckbarkeit der Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes gewährleistet ist. Es muß nämlich als unbefriedigend empfunden werden, wenn mit der Feststellung der Zutändigkeit des Rechnungshofes durch den Verfassungsgerichtshof für den Rechnungshof damit nichts gewonnen ist, da doch die Möglichkeit einer Prüfung nicht gegeben ist.

Als eine gesetzgeberische Maßnahme wäre zudem zu überlegen, nach ausländischem Beispiel den Prüfungskriterien des Bundesverfassungsgesetzes ein weiteres Kriterium anzufügen, nämlich das Kriterium des Umweltschutzes. Obwohl die Legitimation zu derartigen Prüfungen aus dem Kriterium der Wirtschaftlichkeit ableitbar ist, haben jüngste Erfahrungen aus der Unternehmensprüfung doch gezeigt, daß die Einbeziehung von volkswirtschaftlichen Aspekten einen möglichen Konfliktstoff beinhaltet. Daran vermag auch der Umstand nichts zu ändern, daß sich die geprüften Stellen grundsätzlich für solche Prüfungen aussprechen.

Ich darf dazu noch auf das Verhältnis zwischen Parlament und Rechnungshof eingehen, und zwar im Zusammenhang mit der Durchsetzung von Empfehlungen.

Ein überaus wichtiges Element dabei scheint die Öffentlichkeit der Berichte zu sein. Tatsächlich vermag die Veröffentlichung von Fehlentwicklungen im öffentlichen Sektor zu einer beschleunigten Bereinigung derselben beizutragen. Es gibt allerdings auch gegensätzliche Auffassungen, und es fehlt auch nicht an Stimmen, welche die Behandlung von solchen Konfliktpunkten in der Öffentlichkeit als kontraproduktiv betrachten.

Es ist nicht unbekannt, daß in der Öffentlichkeit vorgetragene, allzu scharf empfundene Kritik bei den geprüften Stellen gelegentlich Kränkungen ausgelöst hat, die der Bereitschaft zu korrek-tiven Maßnahmen durchaus im Wege stand.

Bei all diesen Vorbehalten gegen die öffentliche Behandlung von Fehlentwicklungen kann dennoch mit Rücksicht auf den Anspruch des Steuerzahlers auf umfassende Behandlung und Information auf solche Fragen nicht verzichtet werden. Dem Rechnungshof muß es gelingen, ohne die Bestimmtheit seiner Aussagen in Frage zu stellen, die geeignete Formulierung zu finden.

Ein weiterer wichtiger Punkt für die Durchsetzung von Empfehlungen scheint deren fachliche Qualität zu sein. Diese Frage ist allerdings im Zusammenhang mit der Attraktivität des Dienstes im Rechnungshof zu sehen, die wiederum mit Besoldung, Aus- und Fortbildung des Personals verbunden ist.

Das wohl entscheidendste Element für die Frage der Durchsetzung von Empfehlungen des Rechnungshofes ist die Art, wie sich das Parlament mit diesen Empfehlungen auseinandersetzt. Von Bedeutung ist hier eine zeitliche Komponente, also daß der Rechnungshof zeitnahe zu berichten hat, aber diese Zeitnähe auch für das Parlament gilt. Es ist vielleicht nicht uninteressant, zu erwähnen, daß im Rahmen eines Besuches von Parlamentariern aus Irland festgehalten worden ist, daß in Irland der Rechnungshofausschuß einmal wöchentlich zusammentritt. Auch für Großbritannien haben wir diese Information bekommen.

Die künftig geplante stärkere Betonung des Einzelberichtes schafft auch in Österreich die Voraussetzung für eine eingehende parlamentarische Behandlung. Und die inhaltliche Auseinandersetzung mit den Berichten sollte nicht von vornherein auf die Behandlung im RH-Ausschuß beschränkt werden. Es sollten vielmehr dazu geeignete Berichte — ich betone das —, meist in Form von Einzelberichten, zusätzlich im entsprechenden Fachausschuß des Nationalrates behandelt werden. Unter der Mitwirkung von Vertretern der geprüften Stelle, gegebenenfalls von Vertretern der Wissenschaft, von Vertretern des Rechnungshofes sollte dieser Bericht weit über

Sektionschef Dr. Hubert Weber

den Anlaßfall hinaus Weichenstellungen auslösen. Daß sich damit auch für das Parlament Chancen eröffnen, versteht sich von selbst. — Ich danke. 15.23

Vorsitzende Präsidentin Dr. Heide **Schmidt**: Danke.

Herr Hofrat Dr. Lieb, bitte.

15.23

Hofrat Dr. Herbert **Lieb** (Landesrechnungshof Steiermark): Frau Präsident! Meine Damen und Herren! Die Leiter der Kontrolleinrichtungen aller neun österreichischen Bundesländer sind heute der Einladung zu dieser Enquete gefolgt, und ich als Leiter des steirischen Landesrechnungshofes darf für diese Einladung sehr herzlich danken. Sie zeigt uns einerseits doch eine föderalistische Gesinnung, andererseits aber glauben wir, darin eine Anerkennung unserer bisher geleisteten effizienten Tätigkeit zu sehen. Wir haben das auch einigen Referaten der Herren Professoren so entgegennehmen können.

Ich möchte aber in diesem Zusammenhang daran erinnern, daß die Kontrolleinrichtungen der Bundesländer große Verschiedenheiten sowohl in rechtlichen als auch in verfassungsmäßigen Grundlagen aufweisen. Die Skala reicht von der Kontrollabteilung, die voll in das Amt der Landesregierung eingegliedert ist, über die Kontrollämter mit Anbindung an den jeweiligen Kontrollausschuß des Landtages und den Landeskontrollbeamten in Oberösterreich bis hin zu den Landesrechnungshöfen in Salzburg und in der Steiermark. Die Unterschiede betreffen in erster Linie den Grad der Unabhängigkeit von der Verwaltung, sprich von der Landesregierung, liegen aber auch in verschiedenen Kompetenzbereichen.

Am heutigen Tag sind viele Probleme angeklungen, die auch uns beschäftigen, Probleme, die im Land in ähnlicher Weise auftreten. Wir wollten uns heute in unserer Stellungnahme, die wir vor dieser Enquete noch gemeinsam beraten haben, einem Problem zuwenden, das diesen Kreis hier besonders betrifft, nämlich die Koordination zwischen dem Rechnungshof und den Landeskontrolleinrichtungen.

Die Kontrollkompetenzen überschneiden sich weitgehend. Die Zusammenarbeit läuft dank guter persönlicher Kontakte im allgemeinen reibungslos ab. So hat zum Beispiel erst kürzlich — ich darf daran erinnern — eine gemeinsame Prüfung zwischen dem Rechnungshof und dem Landesrechnungshof Steiermark bezüglich Pyhrn Autobahn stattgefunden. Dabei wurde eine einvernehmliche Teilung des Berichtes vorgenommen. Wir halten beide Einrichtungen für einander ergänzend und daher für sinnvoll.

Der jetzige Präsident des Rechnungshofes hat uns gegenüber bereits deutlich erkennen lassen, daß ihm besonders an einer guten Zusammenarbeit mit den Kontrolleinrichtungen der Bundesländer liegt, aber auch auf der Ebene der Prüfor-gane wird meist der Kontakt zu den Kontrolleinrichtungen des jeweiligen Bundeslandes hergestellt.

Wünschenswert wäre jedoch auch eine gewisse formelle Regelung der Prüfungen im überschneidenden Kompetenzbereich zwischen dem Rechnungshof und der jeweiligen Landeskontrolleinrichtung. Es wäre wünschenswert, wenn es klar wäre, daß solche persönlichen Kontakte vor jeder Prüfung zu erfolgen haben, aber wir würden es auch schätzen, wenn wir die Zumittlung der Berichte, soweit sie unsere Bereiche betreffen, erzielen könnten, und zwar nicht in der gekürzten Form, wie sie jetzt dem Landtag nach der letzten Novelle zukommt, sondern in der ungekürzten Form, wie sie die Landesregierung bekommt, einschließlich der Stellungnahmen und einer allfälligen Replik.

Ich glaube, daß eine solche Regelung, die durchaus keine gesetzliche sein müßte, sondern auch eine paktierte sein könnte, alle Doppelgleisigkeiten und Doppelprüfungen verhindern und zur gegenseitigen Information dienen würde. Selbstverständlich sind auch wir bereit, unsere Berichte dem Bundesrechnungshof zuzumitteln. — Ich danke vielmals. 15.27

Vorsitzende Präsidentin Dr. Heide **Schmidt**: Herr Sektionschef Fehrer, bitte.

15.27

Sektionschef Dr. Helmut **Fehrer** (Rechnungshof): Sehr geehrte Frau Präsidentin! Meine Herren Präsidenten! Meine Herren Professoren! Meine Damen und Herren! Gestatten Sie, daß ich mich kurz vorstelle. Ich bin Leiter einer Prüfungssektion im Rechnungshof. Der Sektion gehören acht Prüfungsabteilungen an, und diese sind zuständig für die Prüfung der Hoheitsverwaltung und der Sozialversicherungsträger.

Mein Statement wird unter dem Motto stehen: „Effektivitätssteigerung ohne entsprechendes Personal wird kaum möglich sein.“

Wie jede Institution hat sich auch der Rechnungshof geänderten Verhältnissen anzupassen und darauf Bedacht zu nehmen, daß er seine verfassungsgesetzlich festgelegte Aufgabe optimal erfüllen kann. Von der Gesetzgebung ist zu erwarten, daß sie für den Rechnungshof entsprechende Rahmenbedingungen zur klaglosen Erfüllung seiner Kontrollaufgaben schafft.

Der Rechnungshof selbst hat vorzusorgen, daß er eine entsprechende Aufbau- und Ablauforganisation anzubieten vermag. Das wichtigste Mit-

Sektionschef Dr. Helmut Fehrer

tel, das der Rechnungshof jedoch bereitzustellen hat, sind die Prüfungsbeamten, die mit ihren Einschauleitern in der Regel vor Ort die Prüfungsfeststellungen treffen und die Prüfungsergebnisse erarbeiten. Bei den Prüfungsbeamten des Rechnungshofes handelt es sich um fachlich hochqualifizierte Beamte, die im Spannungsfeld Prüfer – Geprüfter ihren Prüfungsaufgaben nachkommen.

Wie ist nun das Anforderungsprofil für diesen Beamten? Er soll jene Fachkenntnisse haben, die ihn zu einer sachlichen Kritik berechtigen. Er soll die Spürnase eines Maigret haben. Selbstverständlich muß er die Rechtsgrundlagen des Rechnungshofes, das Haushaltsrecht, Finanzrecht, Buchhaltungsbelange und so weiter beherrschen. Er muß aber auch bereit sein, oft wochenlang von der Familie getrennt zu sein und seine häusliche Bequemlichkeit mit oft kargen Hotelzimmern zu tauschen.

Sehr geehrte Damen und Herren! Der Rechnungshof hat bei seiner Personalsuche Schwierigkeiten, das haben wir gehört. Der Rechnungshof muß aber auch, um seinem Auftrag nachzukommen, in der Frage der Personalrekrutierung neue Wege beschreiten. Neben entsprechenden finanziellen Anreizen sollte meiner Ansicht nach versucht werden, junge Absolventen von Universitäten und Hochschulen zu gewinnen, sie durch „Learning on the job“ und durch Fachseminare zu jenen hochqualifizierten Prüfern auszubilden, welche die Prüfungsaufgaben erfordern. — Ich danke. 15.31

Vorsitzende Präsidentin Dr. Heide **Schmidt**: Frau Abgeordnete Graenitz ist als nächste am Wort. — Bitte.

15.31

Abgeordnete Dkfm. Ilona **Graenitz** (SPÖ): Frau Präsidentin! Meine Herren Präsidenten! Meine Herren Professoren! Sehr geehrte Damen und Herren! Die Frage, wer kontrolliert die Kontrolllore, wie kann eine Kontrolle der Kontrolllore vor sich gehen, ist schon heute vormittag angeschnitten worden. Ich meine, daß es auch notwendig sein wird, auch einmal in der Frage Klarheit zu schaffen, ob nicht der Rechnungshof so wie andere Dienststellen auch einmal geprüft werden sollte. Die Berichte sollten diesem Haus zugeleitet und im Rechnungshofausschuß und dann später im Plenum behandelt werden.

Es hat ja in der XVII. GP den Bericht „Wahrnehmungen in eigener Sache“ gegeben, der dann bedauerlicherweise verfallen ist und in dieser Gesetzgebungsperiode nicht mehr im Haus diskutiert werden konnte. Ich würde meinen, daß das Prinzip des Verfallens von Berichten am Ende der Gesetzgebungsperiode eigentlich dazu führt, daß wir vieles nicht so diskutieren können, wie es diskutiert werden sollte.

Es ist von meinen Vorrednerinnen und Vorrednern auch vielfach schon angemerkt worden, daß die Berichte nicht aktuell sind, daß Dinge erst sehr spät diskutiert werden. Ich glaube, daß man sich überlegen sollte, auch in Anbetracht dessen, was Herr Dr. Lieb und Herr Professor Hengstschläger gesagt haben, zu einer anderen Regelung des Prüfungsverfahrens zu kommen. Vielleicht wäre es möglich, anstelle einer Rohberichterstellung in die Berichte unmittelbare Stellungnahmen der betroffenen Organisationen einzuarbeiten, wodurch allfällige Mißverständnisse sogar vermieden werden könnten und Stellungnahmen im nachhinein überflüssig würden. Eine solche Verfahrensregelung, die sicherlich mit den Landeskontrollämtern oder Landesrechnungshöfen, wie immer sie heißen, abgestimmt werden müßte, könnte vielleicht zu einer Verkürzung des Verfahrens führen.

Auch ein anderer Punkt, meine ich, sollte im Prüfungsverfahren stärker beachtet werden. Es hat Herr Präsident Fiedler schon davon gesprochen, daß ökologische Gesichtspunkte berücksichtigt werden müssen. Frau Kollegin Petrovic hat das ebenfalls angeführt. Ich würde meinen, daß es nicht so sehr darum gehen sollte, die ökologischen Gesichtspunkte zu berücksichtigen, sondern daß vielmehr neben der Prüfung der Wirtschaftlichkeit eine Prüfung der Nachhaltigkeit stattfinden sollte, weil Nachhaltigkeit für mich mehr als rein ökologische Standpunkte, nämlich auch viel stärker gesundheitliche Standpunkte miteinbezieht. Ich meine, daß die Ergebnisse manchmal anders sein würden, als wenn man die reine Wirtschaftlichkeit prüft.

Herr Professor Winkler hat darüber gesprochen, was passiert, wenn sich der Rechnungshof irrt, welche Möglichkeiten die betroffenen geprüften Stellen haben, wenn sich Vorschläge als falsch erweisen, zu Rechtsmitteln zu greifen. Auch dies sollte man sich einmal überlegen.

Vielleicht könnte sich der Rechnungshof – etwa stichprobenweise – einmal anschauen, was aus den Vorschlägen geworden ist, die umgesetzt wurden, ob das wirklich die richtige Vorgangsweise – auch im nachhinein betrachtet – war oder ob die Empfehlungen etwa nicht zu jenen Ergebnissen geführt haben, die gewünscht worden sind.

Ich kenne aus meiner eigenen Erfahrung als Kommunalpolitikerin, die ich ja war, bevor ich in dieses Hohe Haus berufen wurde, einen Fall, wo ein Nichtbefolgen der Empfehlungen des Rechnungshofes zu Kosteneinsparungen geführt hat.

Abschließend würde ich meinen, daß die begleitende Kontrolle, die heute auch schon mehrfach angeschnitten worden ist, nicht in dem Sinne verstanden werden sollte, den Organisationen,

Abgeordnete Dkfm. Ilona Graenitz

dem Management Aufgaben abzunehmen, sondern eher als zeitnah gesehen werden sollte, so daß also durch eine Kontrolle von außen Fehlentwicklungen verhindert werden können. Ich meine, daß das sehr wohl eine Aufgabe wäre, die der Rechnungshof wahrnehmen könnte und die letztlich sehr fruchtbringend sein würde. — Danke.
15.36

Vorsitzende Präsidentin Dr. Heide **Schmidt**: Herr Abgeordneter Flicker ist der nächste Redner. — Bitte.

15.36

Abgeordneter Dipl.-Ing. Franz **Flicker** (ÖVP): Sehr geehrte Frau Präsidentin! Werte Teilnehmer der Enquete! An der Wiege unserer Kultur und der Demokratie hat man gebetet — erinnere ich mich jetzt angesichts der Beiträge —: Oh Götter, geht uns Fehler, damit wir Menschen bleiben! — Ich möchte das voranschicken, damit wir nicht in den gleichen Fehler verfallen, zu meinen, wir können alles so perfekt machen, daß es überhaupt keine Beanstandungen mehr gibt. Aus meiner bescheidenen Erfahrung aus zehnjähriger Rechnungshofausschuß-Angehörigkeit möchte ich anmerken, daß es hinsichtlich der Effizienz dieses Organs und auch der Reaktion geprüfter Unternehmen durchaus sehr viel Positives gibt. Wir bemängeln ja sehr häufig, daß der Rechnungshof nur einen Teil herausnimmt, so nach dem Motto: Beim Abgeordneten Wahl gefällt mir das Sakko, aber der offene Hemdkragen nicht. Das beurteilt ja nicht die Gesamtpersönlichkeit.

Meine Damen und Herren! Ich habe selbst in einer Institution miterlebt, wie reagiert wurde, und zwar positiv, nämlich in der Sozialversicherungsanstalt der Bauern, die den Rechnungshofbericht als kostenlose Betriebsberatung gewürdigt hat. Das ist klug von einem Unternehmen! — So viel also zu der Wirksamkeit. Dieses Instrument, das sich das Parlament geschaffen hat, ist wirksam. Aber nichts ist so perfekt, daß wir nicht immer danach streben müssen, es zu verbessern.

Ich möchte zu drei Punkten klar Stellung nehmen, die sehr interessant waren, wo ich geglaubt habe, schon bei den Vortragenden, nämlich den Herren Professoren, einen Faden zu sehen.

Das eine ist — und wir diskutieren das schon lange — die begleitende Kontrolle. Ich merke hier an, daß die Erwartungen, die vielleicht hineingesetzt werden — das glaube ich ganz persönlich —, nicht erfüllt werden können. Ein Beispiel: Glauben wir, daß wir zum Beispiel das „Bruneum“ in Kagran durch eine begleitende Kontrolle hätten verhindern können? Glauben wir, daß das Atomkraftwerk Zwentendorf, wenn wir von fehlgeleiteten Mitteln sprechen — je nach dem Standpunkt, von dem aus wir es sehen —, durch eine begleitende Kontrolle hätte verhindert werden

können und das Gefühl, daß verschwendet oder mißbraucht wird, bei der Bevölkerung, bei uns verschwunden wäre? Das wäre sicher nicht bei diesen Beispielen der Fall gewesen, denn das sind ja politische Entscheidungen und daher anders zu werten und so nicht in den Griff zu bekommen. Also hier merke ich meine Skepsis an.

Der zweite klare Standpunkt: Es ist auch sehr die Meinung durchgekommen, das Thema Rohbericht schaffe nicht nur Unbehagen, sondern — so haben einige Vortragende gesagt — richte Schaden an. Wir reden ja von Verbesserungen im Sinne der Verbesserung des Wohlbefindens unserer Bevölkerung, nicht um jemanden anzuprangern oder aus Lust daran, jemandem etwas auszuwischen. Und der Rohbericht ist ein ständiger Zankapfel. Es sind Vorschläge gekommen, den Rohbericht wegzulassen und sofort die Stellungnahmen einzubinden. Ich glaube, das ist ein sehr guter Vorschlag, dem ich persönlich näher treten könnte.

Dritter und letzter Punkt: Ausschuß: Dieses Thema hat sich durchgezogen durch die Beiträge von Professor Brünner über Professor Hengstschläger bis zu Professor Winkler und Präsidenten Fiedler. Ein Redner hat gesagt — ich glaube, Professor Pelinka war es —: Das Parlament ist so gut wie die Opposition. — Herr Professor, wir sind besser! Alles habe ich nicht gesagt! Aber schauen Sie, was haben wir hier im Plenum mit Rechnungshofberichten erlebt! Wir Mandatäre sitzen tage-, stunden-, wochenlang und diskutieren die Ausschußberichte. Aber im Plenum geht dann der entsprechende Tagesordnungspunkt sehr häufig unter. Nicht zuletzt ist in letzter Zeit auch — nicht nur — die Opposition mit schuld daran, weil sie mit Einwendungsdebatten, Absetzungsdebatten, Unterbrechungen, mit einer Inflation der dringlichen Anfragen die Behandlung der Sachfragen zeitlich so einengt, daß nicht mehr viel übrigbleibt.

Ich glaube nicht, daß das in Zukunft besser wird. Eine Ausschußaufwertung und eine Effizienzsteigerung kann ich mir vorstellen.

Sehr konkret ist auch von Professor Brünner, glaube ich, und anderen gesagt worden, daß ein gemeinsames Diskussionsforum der Rechnungshofbeamten mit den Ausschußmandatären über die Umsetzung von Empfehlungen eine solche Möglichkeit wäre.

Ich möchte den Schluß ziehen: Es sind heute sehr viele interessante, brauchbare, wertvolle Vorschläge gekommen. Es liegt an uns Parlamentariern, zu schauen, was wir davon umzusetzen haben. Ich freue mich, daß ich heute hier sehr wertvolle Beiträge gehört habe. *15.41*

Vorsitzende Präsidentin Dr. Heide Schmidt

Vorsitzende Präsidentin Dr. Heide **Schmidt**: Herr Abgeordneter Wabl hat sich zum zweiten Mal zu Wort gemeldet. — Bitte.

15.41

Abgeordneter Andreas **Wabl** (Grüne): Frau Präsidentin! Meine Damen und Herren! Frau Abgeordnete Graenitz! Nur eine kleine Anmerkung zu Ihrer Aussage, bedauerlicherweise seien in der letzten GP einige Berichte verfallen. Ich weiß nicht, wen Sie da bedauern, das Parlament, die Berichte oder den Rechnungshof. Es wäre nicht sehr schwierig gewesen, Termine für deren Behandlung zu finden. Es hat einfach bei den Mehrheiten keinen Beschluß gegeben, einen Termin festzusetzen. Ich hätte selbstverständlich als Vorsitzender des Rechnungshofausschusses kraft der Geschäftsordnung einen Termin ansetzen können. Nur wäre ich dann mit dem Kollegen Haupt allein gesessen, und wir hätten uns gegenseitig anagitieren können, wie schlimm die Welt ist.

Herr Abgeordneter Flicker! Zu Ihrer wunderschönen Geschichte mit dem Herunterbeten von Fehlern. Ich glaube, heute brauchen wir nicht mehr zu beten. Es ist nicht notwendig, daß uns die Götter Fehler herschicken, damit wir Menschen bleiben. Wir haben genug davon. Ich sage Ihnen nur eines — und das ist, glaube ich, heute wieder ein Lehrstück für den gelebten Parlamentarismus —: Es kommen alle hierher. Die Beamten des Rechnungshofes wollen mehr Posten, weil sie sagen, wir brauchen effizientere Kontrolle. Ich bin hundertprozentig dafür. Ich glaube auch, daß die Entlohnung entsprechend sein muß, da hier höchstqualifizierte Personen ans Werk gehen müssen.

Die Referenten erzählen uns, wie einiges verbessert werden kann. Es melden die Abgeordneten ihre guten Absichten hier an. Und dann kommt etwas ganz Entscheidendes, nämlich ein ganz bescheidener Antrag von einem Oppositionsabgeordneten, und zwar folgenden Inhalts:

„Die an der Enquete ‚Zukunftsperspektiven einer effizienten öffentlichen Gebärungskontrolle durch Rechnungshof und Parlament‘ teilnehmenden Abgeordneten wollen beschließen:

Gemäß § 98a Abs. 5 GOG wird das Stenographische Protokoll über die Enquete ‚Zukunftsperspektiven einer effizienten öffentlichen Gebärungskontrolle durch Parlament und Rechnungshof‘ dem Nationalrat als Verhandlungsgegenstand vorgelegt.“

Was geschieht, meine sehr verehrten Damen und Herren? Abgeordneter Haupt und Abgeordneter Wabl stehen auf dem Antrag drauf. Wenn ich mich richtig erinnere, gehören Abgeordneter Haupt und Abgeordneter Wabl auf jeden Fall der Opposition an. Aber Abgeordneter Ettmayer

fehlt, Abgeordneter König fehlt, Abgeordneter Flicker fehlt, Abgeordneter Marizzi fehlt und Abgeordneter Kräuter fehlt. All diese armen Abgeordneten fehlen, denn sie sind nicht der Meinung, daß man das, was heute hier besprochen wird, auch als Verhandlungsgegenstand hier in diesem Haus weiterverfolgen soll.

Zu diesem Bedauern, daß die Dinge nicht umgesetzt werden: Wissen Sie, sechs Jahre bin ich Vorsitzender des Rechnungshofausschusses. Sechs Jahre hindurch versuchen wir, mit Entschließungen und Entschließungsanträgen das, was der Rechnungshof empfiehlt, umzusetzen, die Regierung zu ersuchen, sie möge doch konsequenter handeln. Nur in einem einzigen Fall ist es in sechs Jahren geglückt, und zwar im Zusammenhang mit dem ASTAG-Bericht, wo uns die Regierungsparteien regelmäßig vorgeworfen haben, wir skandalisieren, wir übertreiben, wo bereits die Unterlagen vom Rechnungshof direkt zur Staatsanwaltschaft gegangen sind, wo ein verantwortlicher Direktor in Untersuchungshaft gesessen ist, dort ist es geglückt, einen Entschließungsantrag durchzubringen. Das ist aber auch schon wieder fast zwei Jahre her. Heute wird zufällig darüber beraten. Innerhalb von sechs Jahren ein einziger Entschließungsantrag, ein einziger Entschließungsantrag!

Ich will die vielen Entschließungsanträge nicht anführen, die Sie abgelehnt haben, die Sie ignoriert haben, wo Sie zur Tagesordnung übergegangen sind. Das ist das eigentliche Problem. Sie, Herr Abgeordneter Wolfmayr, Frau Abgeordnete Graenitz, Herr Abgeordneter Kräuter, sollten Farbe bekennen. Das ist eine wunderschöne Diskussion. Ich freue mich, so hervorragende Ausführungen von Herrn Pelinka, von Herrn Hengstschläger, von Herrn Winkler und anderen zu hören. Es ist wirklich angenehm, als Parlamentarier auch bei dieser Auseinandersetzung dabei zu sein.

Aber das Traurige ist doch: Haben Sie doch einmal Mut, da steht überhaupt nichts, das tut ja nicht weh. (*Abg. Heinzinger: Genau das ist es!*) Es soll nur weiterbehandelt werden. Es tut ja gar nicht weh. Es wäre nur einmal darum gegangen, daß Sie das, was Sie ohnehin schon heute hier beteuern, einmal auf Papier festhalten, Herr Abgeordneter Heinzinger! Wissen Sie, das ist das Peinliche. (*Abg. Heinzinger: Genau das Gegenteil der Debatte ist der Antrag!*) Nein, nein, Herr Abgeordneter Heinzinger! Wir hätten nur ganz gern, daß das, was hier so konsensual angeklungen ist, so in dem Sinn: Machen wir doch etwas!, auch parlamentarisch verfolgt wird, so wie bei der Gentechnik-Enquete, Herr Abgeordneter Heinzinger!

Ich verstehe schon, Sie haben Schwierigkeiten, ich weiß das. Die Bereichsopposition funktioniert nur innerhalb der geprüften Stellen. Dort funk-

Abgeordneter Andreas Wabl

tioniert sie sehr gut, denn das war heute wirklich eine Fehlwahrnehmung des Herrn Referenten Pelinka. Im wesentlichen kommen die Rechnungshofberichte aus diesen Bereichsoppositionen, die in den geprüften Stellen bestehen, wo sich irgend jemand freut oder auch nicht freut, daß sein Chef einmal ordentlich in der Tinte sitzt und der Rechnungshof etwas festgestellt hat. Von dort kommt das alles her. Diese Bereichsopposition sollten Sie ein bißchen pflegen, Herr Abgeordneter Heinzinger. Das wäre schön. 15.47

Vorsitzende Präsidentin Dr. Heide **Schmidt**: Als nächster gelangt Herr Sektionschef Wolf zu Wort. – Bitte.

15.47

Sektionschef Dr. Winfried **Wolf** (Rechnungshof): Frau Präsidentin! Sehr geehrte Damen und Herren! Ich möchte mich nur kurz vorstellen: Ich bin Leiter jener Sektion im Rechnungshof, die prüfungszuständig ist unter anderem für Straßenbau, Hochbau, Verkehrsunternehmungen und auch für die Landwirtschaft.

Ich möchte einige Sätze zu einem Thema, das heute schon mehrfach angezogen wurde, und zwar zu dem Thema Ausgliederungen aus der öffentlichen Verwaltung, sagen. Seit längerer Zeit mehren sich nämlich diese Ausgliederungen staatlicher Aufgaben, und zwar auf dem Wege der Schaffung eigener Rechtsträger. Man gründet Aktiengesellschaften, man gründet GesmbHs und überträgt ihnen staatliche Aufgaben.

Der Zweck dieser Unternehmensgründungen ist meist verschieden. Einige Beispiele: Es werden Gesellschaften gegründet, um staatliche Investitionstätigkeit durchzuführen. Wir haben heute vom Straßenbau schon gehört, auch vom Universitätsneubau, die WU in Wien. Und dann werden Gesellschaften gegründet, um die Förderungen durchzuführen. Es gibt einen eigenen Forschungsförderungsfonds, es gibt eine BÜRGES für die gewerbliche Förderung, und es gibt eine Exportabwicklungsgesellschaft, die AMEA, die für die Milchproduktexporte zuständig ist. Und es gibt auch Gesellschaften, die Finanzierungsaufgaben des Bundes übernommen haben; ich denke dabei an die ASFINAG.

All diese Tätigkeiten könnten staatliche Stellen durch die zuständigen Ressorts durchführen, doch von den Betreibern dieser Ausgliederungen werden zumeist immer gewisse Vorteile gegenüber der staatlichen Verwaltung genannt. Es ist einerseits die größere Beweglichkeit dieser selbständigen Gesellschaften in betrieblicher und in finanzieller Hinsicht, vor allem deshalb, weil sie ja aus dem Bundeshaushalt ausgegliedert sind. Sie sind nicht abhängig vom Bundeskanzleramt und nicht vom Finanzministerium hinsichtlich der Personalbewirtschaftung, und sie haben auch

kaufmännische Gestaltungsmöglichkeiten. Sie können selbständig Mittel veranlagern, und sie können auch Beteiligungen eingehen.

Aus der Sicht des Rechnungshofes sind aber damit erhebliche Probleme für die öffentliche Kontrolle durch das Parlament und auch durch sein Organ, nämlich den Rechnungshof, verbunden.

Gerade durch diese finanziellen Aufsplitterungen in selbständige Unternehmungen wird die Budgethoheit des Nationalrates eingeschränkt. Der Nationalrat ist Träger der Kontrollhoheit, und gerade deshalb möchte ich jetzt darauf hinweisen, daß auch die Aufsicht und die Kontrolle große Schwierigkeiten bereiten. Die Folge ist – das wurde heute auch schon mehrfach angezogen – dieses unerwünschte Eigenleben dieser Gesellschaften, denken wir an die Straßenbau-Sondergesellschaften et cetera.

Oft werden die Ausgliederungen in der öffentlichen Verwaltung mit Managementversagen begründet, daher sollte auch vom Nationalrat versucht werden, durch geeignete Maßnahmen im Wege der Behandlung unserer Berichte die Effizienz und die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung zu steigern. Entbehrliche öffentliche Aufgaben könnten abgegeben werden, und zwar unter dem Schlagwort „Entschlackung der öffentlichen Verwaltung“.

Wenn aber Aufgabenausgliederungen beabsichtigt sind, wäre der Zweck – einschließlich aller kosten- und ertragsmäßigen Auswirkungen – genau darzustellen, und gerade dies könnte dann von den Trägern der öffentlichen Finanzkontrolle, nämlich vom Nationalrat und vom Rechnungshof, entsprechend überprüft werden. – Danke für Ihre Aufmerksamkeit. 15.52

Vorsitzende Präsidentin Dr. Heide **Schmidt**: Als letzter Beamter des Rechnungshofes ist Herr Sektionschef Lechthaler zu Wort gemeldet. – Bitte.

15.52

Sektionschef Dr. Peter **Lechthaler** (Rechnungshof): Sehr geehrte Frau Präsidentin! Sehr geehrte Herren Präsidenten! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Es ist leicht, mich Ihnen vorzustellen: Ich bin teilweise das „Pendant“ jener neuen Kontrolleinrichtungsleiter der österreichischen Bundesländer, die Sie – dankenswerterweise – zu dieser Enquete eingeladen haben.

Im österreichischen Rechnungshof prüft die Sektion Länder und Gemeinden in acht Abteilungen in einem Referat mit derzeit 53 Mitarbeitern neun Bundesländer, 24 Gemeinden samt den dazugehörigen Gemeindeeinrichtungen, Gemeindeverbänden und Krankenhäusern.

Sektionschef Dr. Peter Lechthaler

Aus unserer Erfahrung und unserer Sicht möchte ich zur bundesverfassungsrechtlichen Grundlage sagen, daß der Verfassungsgesetzgeber mit der faktischen Doppelorganschaft des Rechnungshofes eine moderne Regelung getroffen hat, die dem bundesstaatlichen Aufbau entspricht und ein wirkungsvolles Überprüfen der Gebarung der Gebietskörperschaften gewährleistet, zumal der Rechnungshof jenes Prüfungsorgan ist, das einheitlich und nach gleichartigen Gesichtspunkten vorzugehen in der Lage ist. Diese meines Wissens europaweit einzigartige Verfassungslage zu bewahren, sollte — das möchte ich seitens der Länder- und der Gemeindefraktion ganz ausdrücklich in den Raum stellen — Anliegen der Gebietskörperschaften sein.

Ich möchte hier in aller Öffentlichkeit ganz klar erwähnen, daß wir eine außerordentlich gute, konstruktive Zusammenarbeit mit den Angehörigen jener Ausschüsse der Landtage hatten, die Berichte — und früher die Prüfungsergebnisse — des Rechnungshofes oder Landesgesetzvorlagen bearbeiteten.

Sehr geehrter Herr Hofrat Lieb, ich möchte ganz kurz Ihrem Referat einige Worte hinzufügen. Es freut mich, von Ihnen für die Länderseite gehört zu haben, daß in regelmäßiger informeller, das heißt, nehme ich an, persönlicher Abstimmung unsererseits mit den Ländern vorgegangen worden ist. Ich stehe dazu und werde von Beamtenseite mein möglichstes tun, diesen Gedanken weiter auszubauen, obwohl ich — das möchte ich ganz leise anmerken — kein besonderer Freund von Institutionen und Kommissionen bin, wenn diese nicht klare Vorgaben bekommen haben.

Noch kurz, Herr Hofrat, zu Ihrem — das muß ich dazusagen — ganz begründeten Gedankengang, nicht unsere zu veröffentlichen Berichte als Produkte auf den Tisch zu bekommen, um sich einen Überblick über die Prüfungsergebnisse zwischen Bodensee und Neusiedler See zu verschaffen, sondern die sogenannten Prüfungsergebnisse; ich möchte das mit „Regierungsbericht“ umschreiben. — Allein: Das wird nach der derzeitigen Rechtslage nicht gehen. Der Bericht richtet sich — nicht zur Veröffentlichung bestimmt — an das Vollzugsorgan Landesregierung und wird dadurch zu einem Geschäftsstück des Amtes der Landesregierung; alles Weitere brauche ich nicht mehr zu erwähnen.

Meine Damen und Herren! Früge man mich, was wir uns im Bereich Länder und Gemeinden, also aus der Praxis, wünschen, so sind das zwei kleine Änderungen im Bereiche des Rechnungshofgesetzes.

Erstens, daß nicht nur die Landesregierungen und die Bürgermeister verpflichtet sind, uns Jahresrechnungen vorzulegen, sondern auch die Be-

triebe dieser Gebietskörperschaften quasi Pflichtexemplare vorlegen.

Zweitens, bei solchen Prüfungsfällen, wo mehrere Gemeindegesellschafter an Betrieben beteiligt sind oder wo Zwischenbeteiligungen von Ländern vorliegen, eine Bagatellgrenze einzuführen, damit wir nicht aufgrund der formalen Verfassungslage verpflichtet sind, Gemeinden mit einer Beteiligung von 0,09 Prozent oder 0,21 Prozent in das volle Berichtsverfahren miteinzubeziehen und dann mit Prüfungsberichten zu betei-

ligen, und drittens, last, not least, würde ich mir wünschen, aus dem Länder- und Gemeindebereich Bewerber um die Aufnahme in den österreichischen Rechnungshof zu bekommen. Eine Bitte an den Verfassungsgesetzgeber seitens der Praktiker gerichtet: So sehr Artikel 21 Abs. 4 Bundesverfassungsgesetz die Voraussetzung dafür in idealer Formulierung zu sichern scheint — die Praxis spricht dagegen. — Ich danke vielmals.

15.57

Vorsitzende Präsidentin Dr. Heide **Schmidt**: Als nächster Redner zu Wort gemeldet ist Herr Abgeordneter König. — Bitte.

15.57

Abgeordneter Dkfm. DDr. Friedrich **König** (ÖVP): Frau Präsidentin! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Gestatten Sie mir, einerseits aus meiner beruflichen Erfahrung in der Wirtschaft, andererseits aus der Erfahrung, die ich als Vorsitzender des Rechnungshofausschusses etliche Jahre hindurch sammeln konnte, festzustellen, daß eine der wichtigsten Funktionen der Rechnungshofkontrolle darin besteht, daß sie Präventivwirkung hat.

Natürlich kann der Rechnungshof nicht alles zu jeder Zeit prüfen: Es kommt auf die Intervalle an, es kommt auf die Auswahl an. Gerade deshalb war es so wesentlich, daß bereits vor Jahren — das war damals die Initiative des Präsidenten Broesigke und des Rechnungshofausschusses — die interne Revision, wie sie selbstverständlich jedes größere Unternehmen hat, auch in der Hoheitsverwaltung, in den einzelnen Ressorts eingeführt wurde. Diese kann natürlich dann laufend prüfen, und vor allem: Sie kann feststellen, ob die Organisation das wichtigste Kontrollinstrument sicherstellt, nämlich das Vier-Augen-Prinzip.

Damit bin ich auch bei der Frage, die die Kollegin Graenitz aufgeworfen hat, nämlich: Wer kontrolliert denn die Kontrolloren? Gerade das bedeutet doch eigentlich, daß man an der Position, an der Funktion des Vizepräsidenten des Rechnungshofes festhalten muß. Denn das Vier-Augen-Prinzip, das für jede kleine Kasse, für jede kleine Buchhaltung gilt, muß doch auch und gerade im Rechnungshof gelten. Das ist die einzige

Abgeordneter Dkfm. DDr. Friedrich König

Möglichkeit einer wirksamen Vier-Augen-Kontrolle, und zwar auf gleichberechtigter politischer Ebene. (*Ruf bei der SPÖ: Das ist ja kein Kontrollorgan!*) Eben kein Kollegialorgan, aber die Kontrolle hat der Rechnungshof. Dem Vizepräsidenten mußten und müssen sämtliche Akten vorgelegt werden, er hat überall Einsichtsrecht; es ist also eine wirkliche Vier-Augen-Kontrolle gewährleistet.

Ich meine, gerade wir Abgeordneten sollten dafür Verständnis haben: Man kann nicht einem politischen Mandatsträger, der politisch verantwortlich ist, wie das im monokratischen System des Rechnungshofes der Präsident ist, als Vertretung, wenn er verhindert ist, einen Beamten an seine Stelle setzen. Dieser kann noch so tüchtig sein, aber er ist eben kein politischer Mandatsträger, und er kann daher politisch diese Funktion nicht wahrnehmen und den Präsidenten politisch nicht vertreten; auch kann er dessen Verantwortlichkeit nicht übernehmen.

Ich meine daher, man sollte nicht aus dem Augenblick heraus — damit bin ich in Übereinstimmung mit den Herren Referenten Professor Winkler, Brünner und Präsidenten Fiedler; ich habe allerdings auch keine gegenteilige Stimme von der Referentenbank zu dieser Feststellung gehört —, man sollte also nicht aus einem plötzlichen politischen Anlaß heraus leichtfertig die Verfassung ändern.

Ich würde auch meinen, daß Skepsis angezeigt ist beim Schlagwort „begleitende Kontrolle“. Die begleitende Kontrolle, und zwar in der Form, wie sie vielfach verstanden wird, nämlich daß sich der Rechnungshof miteinschaltet — etwa während einer längeren Bau- oder Errichtungsphase —, würde dazu führen, daß der Rechnungshof selbst auch in die Managementverantwortung miteinbezogen wird. Wie soll er denn nachher dann noch unbeeindruckt kontrollieren können, objektiv kontrollieren können, wenn er mithineingezogen wird?!

Was aber notwendig ist — das hat die Erfahrung gezeigt, und ich glaube, Frau Kollegin Graenitz, Sie so verstehen zu können —, was möglich ist, ist, daß bei Großprojekten, die sich über einen langen Zeitraum erstrecken, abschnittsweise geprüft wird, daß man nicht erst Jahre abwarten muß — so habe ich Sie verstanden —, sondern daß man abschnittsweise prüft, daß man abgeschlossene Projekte, abgeschlossene Abschnitte auch tatsächlich einer Kontrolle durch den Rechnungshof unterziehen kann. (*Abg. Dkfm. Ilona Graenitz: Sehr richtig!*)

Was den Antrag der grünen Fraktion anlangt: Herr Kollege Wabl, so einfach kann man es sich nicht machen, daß man nämlich all diese wertvollen Vorstellungen sozusagen nur ins Plenum

„schaufelt“, sondern man muß sich schon geistige Spesen machen und, jede Fraktion für sich, in einen Antrag kleiden, von dem man meint, es auch verantworten zu können.

Ich persönlich finde, daß heute sehr viele wertvolle Anregungen gekommen sind, und ich würde meinen, daß wir vor allem jene Anregungen, die aus der Praxis gekommen sind — von den Herren des Rechnungshofes, vom bisherigen Präsidenten und vom jetzigen Präsidenten —, zur Priorität der Überlegungen auch hier im Hause machen sollten. 16.02

Vorsitzende Präsidentin Dr. Heide Schmidt: Als nächster zu Wort gemeldet ist Herr Abgeordneter Haupt. — Bitte.

16.02

Abgeordneter Mag. Herbert Haupt (FPÖ): Frau Präsidentin! Sehr geehrte Herren Präsidenten! Sehr geehrte Damen und Herren! Ich möchte dort fortsetzen, wo Kollege König geendet hat. Ich bin deswegen dem Antrag des Kollegen Wabl beigetreten, weil ich auch aus der täglichen Erfahrung des Parlaments heraus glaube, daß es einmal wichtig ist, Erkenntnisse von Enqueten nicht nur im jeweiligen Fachausschuß — sprich in diesem Fall im Rechnungshofausschuß —, sondern durchaus im gesamten Plenum zu diskutieren.

Ich glaube, daß uns die Erfahrungen mit der Enquete-Kommission betreffend Gentechnologie durchaus recht gegeben haben, daß nämlich nicht nur allein rechtliche Probleme auf der einen Seite, sondern allgemeine demokratiepolitische Vorstellungen, die jedem Abgeordneten des Hohen Hauses ein Anliegen sein sollten, einmal zur Grundlage einer Diskussion und einer Erweiterung dienen sollten, eben eines Fachpapiers von solch wissenschaftlicher Qualität, wie sie diese Enquete bis dato seitens der Referenten gezeigt hat. Das sollte ein wünschenswertes Ziel sein, auch was die Verbesserung der Diskussionsgrundlage dieses Hohen Hauses beziehungsweise die Verbesserung des Images der Abgeordneten anlangt.

Nun möchte ich aber zum eigentlichen Thema meiner zweiten Wortmeldung heute hier kommen, das ist eigentlich eine Bitte. Ich selbst habe es als Obmann des Umweltausschusses mehrfach erlebt, daß mit der Frage des individuellen Datenschutzes einerseits, andererseits aber auch mit der Frage des gesamten Datenschutzes in unserem Rechtssystem die Arbeit des Parlamentariers erschwert wird, aber auf der anderen Seite ist es für mich als Mitglied von „amnesty international“ auch einsichtig, daß Individualrechte deutlicher und besser in den Verfahren auch des Rechnungshofausschusses und seiner Tätigkeit zu wahren sind.

Abgeordneter Mag. Herbert Haupt

Ich möchte daher von dieser Stelle aus nochmals die Bitte an die Referenten richten, die Frage Datenschutz und auch die Grenzen des Datenschutzes – des individuellen Datenschutzes einerseits und der notwendigen parlamentarischen Einsichtnahme – doch deutlicher aufzuzeigen, als das in den bisherigen Statements geschehen ist.

Ich darf dazu ein Beispiel anführen, etwa die jüngste Diskussion um den Rechnungshofbericht beziehungsweise um die Rechnungshof-Sonderprüfung des Wasserwirtschaftsfonds. Wir haben uns wirklich eindringlich bemüht, mit den Instrumentarien, die uns im Parlament zur Verfügung stehen – Anfrage, dringliche Anfrage, Einsetzung eines Untersuchungsausschusses –, Licht ins Dunkel zu bringen, mußten aber hinnehmen, daß zunächst die Frau Bundesministerin für Umwelt, Jugend und Familie und dann auch der Herr Finanzminister unter Hinweis auf den Datenschutz beziehungsweise auf ähnliche finanzgesetzliche Regelungen Antworten auf Fragen verwehrt haben – und das im Zusammenhang mit einem Mindersteueraufkommen von rund 180 bis 360 Millionen Schilling, so Experten-Meinungen der entsprechenden Kommissionen und der dort genannten Zahlen über Altlasten in Österreich.

Ich meine, es kann doch nicht so sein, daß unter dem Hinweis auf Datenschutz auf der einen Seite betroffene Regierungsmitglieder Arbeitsgrundlagen dem Parlament verweigern, auf der anderen Seite aber dann die Mehrheit im Parlament die entsprechenden Überprüfungen durch den Rechnungshof beziehungsweise den Rechnungshofausschuß blockiert beziehungsweise – ein noch stärkeres Kontrollinstrument – die Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses verweigert.

Ich erwarte mir, was die Abgrenzung des Datenschutzes anlangt, eine deutlichere Position, als sie in den vorliegenden Papieren zu finden ist. In Ihrem Schlußstatement hier würde ich die Referenten um Präzisierung dieser Abgrenzungsgrundlagen bitten – noch dazu, da wir im zitierten Fall von der Datenschutzkommission ein entsprechendes Papier übermittelt bekommen haben, das einen Hinweis zu einem Präzedenzfall im niederösterreichischen Landtag enthält und das dortige Verhalten der Frau Landesrätin Prokopp aufzeigt, ebenso die deutliche Ineffizienz der parlamentarischen Kontrolle. Dort haben Regierungsmitglieder, eben unter Hinweis auf den Datenschutz, Antworten verweigert.

Ich bitte also nochmals um Präzisierung, denn ich meine, daß das ein zentrales Thema unserer hinkünftigen Arbeit ist. – Danke. 16.06

Vorsitzende Präsidentin Dr. Heide **Schmidt**:
Nächste Wortmeldung: Frau Abgeordnete Petrovic. – Bitte.

16.06

Abgeordnete Dr. Madeleine **Petrovic** (Grüne):
Frau Präsidentin! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Da sich in den – zwischenzeitlich mit erstaunlicher Flexibilität – abgeführten Beratungen offenbar Einigkeit ergeben hat, bringe ich jetzt noch einmal diesen Antrag ein, da bei der Begründung offenbar etwas von großer „Tragweite“ geändert wurde. Der Text des Antrages ist ansonsten unverändert.

Antrag

Die an der Enquete „Zukunftsperspektiven einer effizienten öffentlichen Gebarungskontrolle durch Parlament und Rechnungshof“ teilnehmenden Abgeordneten wollen beschließen:

Gemäß § 98a Abs. 5 GOG wird das Stenographische Protokoll über die Enquete „Zukunftsperspektiven einer effizienten öffentlichen Gebarungskontrolle durch Parlament und Rechnungshof“ dem Nationalrat als Verhandlungsgegenstand vorgelegt.

Meine Damen und Herren! Ich hoffe, daß nicht nur dieses Protokoll als Verhandlungsgegenstand vorgelegt wird, sondern daß tatsächlich auch bei den derzeit laufenden Beratungen zur Geschäftsordnungsreform diesem Gedanken, den ich angesprochen habe, nämlich der besseren Vernetzung von Parlament und Rechnungshof, um Konsequenzen ziehen zu können, Rechnung getragen wird.

Heute bin ich eigentlich nicht sehr optimistisch, ob das wirklich erwünscht ist, denn ich habe den Eindruck, daß vor allem die VertreterInnen der Regierungsparteien eher besser auf einem Ohr hören, nämlich dann, wenn irgend etwas, was ihnen heute sehr unangenehm ist, von den Wissenschaftlern gerügt wird. Das, glaube ich, darf jetzt nicht dazu führen, daß man diese einzige Effizienz, die heute so einigermaßen funktioniert – und sei es durch Indiskretionen! –, zudreht.

Die RH-Rohberichte sind ja deswegen so ein gefundenes Fressen für die Medien, weil eben leider Gottes diese Berichte hier irgendwann um Mitternacht, wenn überhaupt, diskutiert werden, oder sie verfallen – oder es geschieht nichts. Das heißt, aufgrund der Veröffentlichung von Rohberichten und der Tatsache, daß der öffentliche Druck oft so stark ist, ist ja heute oft die einzige Garantie, daß irgend etwas passiert! Das heißt, wenn man an der Praxis der Rohberichte, daß darüber diskutiert wird, etwas ändern will, dann muß man das in die Richtung ändern, daß diese rascher, und zwar rascher auch mit der Gegenäu-

Abgeordnete Dr. Madeleine Petrovic

Berung, diskutiert werden können. Das hieße für mich beispielsweise, den Rohbericht mit einer Zwei- oder Drei-Tages-Frist an die belangte Behörde zu geben und warum denn nicht zum Beispiel auch in einem öffentlichen Streitgespräch zwischen der belangten Behörde und dem Rechnungshof abzuklären: Was ist dran an den Vorwürfen, und wie überzeugend kann die belangte Behörde diese Vorwürfe entkräften? Das wäre ja dann auch für die Konsequenzen sehr wichtig, denn wenn zum Beispiel ein Vorwurf überzeugend vom Tisch gefegt werden kann, dann, glaube ich, hat doch niemand Interesse daran, auf solch einem Punkt länger herumzureiten.

Ich komme aber noch einmal zurück zu Fragen, die auch Herr Sektionschef Wolf angesprochen hat, nämlich: Wie handelt der Staat überhaupt? Was sind öffentliche Aufgaben?

Ich verlange bei allen öffentlichen Aufgaben auch eine öffentliche Kontrolle. Und da ist es mir auch egal, ob das dann eine private GesmbH besorgt. Leider Gottes aber wird dieses Ausgliedern aus der Staatsverwaltung ja heute ohne geschlossenes Konzept der Privatisierung durchgeführt.

Ich glaube, überall dort, wo es keine funktionierende Konkurrenzwirtschaft gibt, handelt es sich um öffentliche Aufgaben — auch wenn man das einer privaten GesmbH überantwortet hat.

Mir kann man nicht wirklich weismachen, daß die Vermittlung von Langzeitarbeitslosen ein sehr lukratives Geschäft ist. Dort, wo es lukrative Geschäfte gibt, findet sich sogar gegen das Gesetz immer jemand, der das auf einem Markt macht, und sei es auf schwarzen Märkten. Aber dort, wo es keine Märkte gibt, handelt es sich um öffentliche Aufgaben, um die Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben. Der Mitteleinsatz dafür braucht die Kontrolle. Daher halte ich diese Privatisierungsdiskussion ohne Konzept, warum was privatisiert werden soll und ob das wirklich eine wirtschaftliche Lösung ist, für sinnlos. Wenn wir jetzt auch eine sehr kritische Einsichtsbemerkung des Rechnungshofes zur Privatisierung der Staatsschuldenverwaltung, des Debt-Managements, hatten, so kann ich mich dem nur anschließen. Ich halte das für eine klassische öffentliche Aufgabe, die auch der vollen und uneingeschränkten öffentlichen Kontrolle bedarf, und daher die Überantwortung an eine GesmbH für sehr witzlos.

Und zum Argument, die staatliche Verwaltung sei so schwerfällig, so wenig flexibel. Ich habe auch im zuständigen Ausschuß gefragt: Was ist denn so schwerfällig? Sind es die Normen? — Dann bitte ich um einen Vorschlag, wie wir sie ändern sollen. Ich glaube nicht, daß es die Normen sind. Ich glaube auch nicht, daß es notwendigerweise die Entlohnung ist, denn wenn man die

Polizei besser entlohnen kann als die Rechnungshofbediensteten, dann würde ich meinen, wir sollten dies ändern. Und wenn es ohnehin die Möglichkeit von Sonderverträgen gibt, warum ergreifen wir diese Möglichkeit nicht, wenn wir sagen, das sei wirtschaftlich?

Alles in allem also: ein Konzept der Privatisierung und eine Kontrollbefugnis für den Rechnungshof bei allen öffentlichen Aufgaben, denn die Wahl privater Handlungsformen dient heute leider zu einem Gutteil nur einer gewissen Verschleierungstaktik. Und das kann, glaube ich, nicht im Sinne des Parlaments sein. 16.12

Vorsitzende Präsidentin Dr. Heide **Schmidt**: Wir sind jetzt am Ende der Diskussionsbeiträge des Plenums, wenn ich so sagen darf, und kommen nun zur Runde unserer Referenten.

Als erster zu Wort gemeldet ist Herr Professor Hengstschläger. Ich ersuche ihn um seine Wortmeldung.

16.12

Referent Universitätsprofessor Dr. Johannes **Hengstschläger** (*Schlußwort*): Noch einmal ganz kurz zu den Rohberichten. Eine Bemerkung vielleicht zu deren Qualität. Eine Beschuldigung aufgrund von Rohberichten nimmt natürlich in Kauf, daß es eine Beschuldigung ist, zu der der Betroffene noch keine Stellungnahme abgegeben hat. Und das ist klar gegen die Europäische Menschenrechtskonvention. Wenn man das für die Publizität in Kauf nehmen will, ist das eine andere Sache. (*Abg. Wabl: Herr Professor! Das ist noch keine Strafe, das ist kein Urteil!*) Ich habe die Rohberichte so gemeint, wie sie Frau Abgeordnete Graenitz und auch Herr Abgeordneter Flicker angesprochen haben.

Zum Herrn Sektionschef. Er hat gemeint, es sei ein papierloses Verfahren. Natürlich habe ich mir das nie vorgestellt, Herr Sektionschef. Auch das Verwaltungsverfahren ist kein papierloses Verfahren, sondern es gibt schriftliche Stellungnahmen, es gibt mündliche Stellungnahmen, die protokolliert werden, und so weiter. Und am Schluß gibt es keinen Vorbescheid oder Rohbescheid, sondern eben einen Bescheid. Das gleiche ist im gerichtlichen Verfahren der Fall.

Was die Frage anlangt, daß ich gemeint habe, es sollen zunächst einmal nur die Ergebnisse der Rechnungshofprüfung publiziert werden: Damit habe ich zum Ausdruck bringen wollen, daß es einen Bericht geben soll, der eine bessere Lesbarkeit haben soll, der sehr benutzerfreundlich sein soll, sowie einen erweiterten Bericht, der eine umfassende Stellungnahme, eine umfassende Kommentierung beinhalten soll. Wenn aber die Praxis meint, daß für alle Abgeordneten solch ein

Referent Universitätsprofessor Dr. Johannes Hengstschläger

umfassender Bericht das Richtige wäre, dann bin ich damit völlig einverstanden.

Nun möchte ich noch ganz kurz auf die Frage der Ausfallhaftung eingehen, die Herr Präsident Broesigke angesprochen hat. Das ist wirklich ein Problem, das derzeit sehr unbefriedigend gelöst ist. Die Verfassung sieht eine Rechnungshofzuständigkeit nur bei einer entsprechenden Beteiligung oder bei einer entsprechenden Beherrschung vor. „Entsprechend“ ist das entscheidende Wort.

Herr Präsident Broesigke hat gesagt: Na ja, es ist einmal im Zusammenhang mit der Unvereinbarkeit eine Ausfallhaftung als Beteiligung angesehen worden. Schwierig ist es hier, weil die Beteiligung „entsprechend“ sein muß. Das heißt, die Ausfallhaftung muß so konstruiert werden, daß sie einer Beteiligung in einer Höhe von mindestens 50 Prozent gleichkommt, und eine 50prozentige Beteiligung bedingt — und das war der Kern der ganzen Unternehmenskontrolle — ein sogenanntes Abblockungspotential. Wenn nun aber die Gemeinde überhaupt keinen Einfluß auf die Unternehmung hat, hat sie auch kein Abblockungspotential. Und dann kommt auch eine quasi 50prozentige Beteiligung, das heißt eine Gleichstellung, nicht in Betracht. Und deshalb ist dies so unbefriedigend gelöst.

Ich glaube, man sollte nicht da ansetzen, daß man die Ausfallhaftung unter die Rechnungshofkontrolle subsumiert, sondern man sollte dort ansetzen, daß es nicht zulässig sein soll, für etwas eine Ausfallhaftung zu übernehmen, und zwar zu 100 Prozent, ohne daß derjenige, der zu 100 Prozent haftet, überhaupt ein Ingerenzrecht auf die Unternehmung hat. Er hat also nur die Haftung und sonst nichts. (*Zwischenruf von Dr. Broesigke.*) Richtig, alle Gemeindeparkassen sind nach demselben Schema konstruiert. Ich glaube, dort sollte der Ansatzpunkt sein und nicht bei der Rechnungshofkontrolle. Die Rechnungshofkontrolle ergäbe sich dann unter diesen Voraussetzungen mehr oder weniger von selbst.

Was mich noch gewundert hat, ist, daß einfach hingenommen wird, daß eine geprüfte Unternehmung im Kontrollverfahren vor dem Verfassungsgerichtshof überhaupt keine Parteistellung hat, obwohl in ihre verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechte eingegriffen wird, nämlich in den Eigentumsschutz, in die Berufsfreiheit, in den Datenschutz und so weiter, was auch der Europäischen Menschenrechtskonvention widerspricht. (*Zwischenruf von Dr. Broesigke.*)

Und die umgekehrte Seite ist, daß dann herauskommt, daß der Unternehmung das Erkenntnis gar nicht zugestellt werden kann, weil die Unternehmung nicht Partei ist und daher das Erkenntnis strenggenommen für diese Unternehmung

keine Wirkung hat. Und soviel ich weiß, gibt es schon eine Unternehmung, die sich auf diesen Standpunkt stellt und sagt: Das Erkenntnis ist der Gebietskörperschaft zugestellt worden, aber nicht uns, daher berührt uns das nicht, und wir lassen den Rechnungshof nicht prüfen. — Ein Zustand, der dringend saniert werden müßte. ^{16.17}

Vorsitzende Präsidentin Dr. Heide Schmidt: Danke, Herr Professor.

Herr Professor Pelinka wäre der nächste. — Bitte.

^{16.17}

Referent Universitätsprofessor Dr. Anton Pelinka (*Schlußwort*): Frau Präsidentin! Meine Damen und Herren! Einige Anmerkungen zum Schluß. Zunächst zu Präsidenten Broesigke: Der Begriff des Zusammenspiels von Beamten und Medien war von mir nicht so formuliert, daß darunter ein intentionales, permanentes System im Sinne einer Art Verschwörung zu verstehen ist, sehr wohl aber ein de facto funktionierendes System des ständigen Durchsickerns.

Nun nehme ich sehr gerne zur Kenntnis, daß es nicht in erster Linie Beamte des Rechnungshofes sind, sondern nur ausnahmsweise. Nur in wenigen Fällen, hat Präsident Broesigke gesagt, und auch Abgeordneter Wabl hat sich in diese Richtung geäußert. Aber das ist nicht mein Punkt, ob das nun Beamte der geprüften Stellen sind oder andere. Entscheidend ist, daß die Tätigkeit des Rechnungshofes diese quasi oppositionelle Funktion über die Medien bekommt. Und in Zeiten des investigativen Journalismus, der ja auch in unserer Demokratie eine wichtige Rolle spielt, ist das als Funktion wesentlich mitzudenken. Es geht also überhaupt nicht um eine Schuldzuweisung aus meiner Sicht, wo diese Informationen durchsickern, sondern um die Tatsache, daß sie durchsickern und daß es naiv wäre, zu glauben, man könnte sich dieses Durchsickern einfach wegdenken oder es durch neue Normen von der politischen Wirklichkeit wegbekommen.

Zweitens zu einer Art Interpellationsrecht, dem sich der Präsident des Rechnungshofes parlamentarisch stellen müßte. Herr Präsident Broesigke hat gemeint, das wäre eine Anomalie, weil sich normalerweise das parlamentarische Interpellationsrecht auf Bereiche der Vollziehung bezieht. Nun, das mag ein Argument sein, aber aus meiner Sichtweise, die die institutionelle Form der Gewaltentrennung ohnehin als obsolet bezeichnet, ist es eigentlich kein entscheidendes. Wichtig ist das, was Broesigke dann gemeint hat mit der Gefährdung der Prüfungstätigkeit. Diesem wichtigen Einwand, glaube ich, kann man gerecht werden, wenn man grundsätzlich ein solches Interpellationsrecht ex post, das heißt nach Abschluß des Verfahrens, statuiert. Dann wäre die Prü-

Referent Universitätsprofessor Dr. Anton Pelinka

fungstätigkeit nicht gefährdet, sehr wohl aber eine Kontrolle der Kontrollorgane gegeben.

Ich halte das aus folgendem Grund für wichtig: Es hat vor einigen Jahren eine Prüfungstätigkeit des Rechnungshofes in bezug auf die Österreichische Rektorenkonferenz gegeben. Und dieser Prüfungstätigkeit ist — zufällig oder nicht — politische Kritik an der Rektorenkonferenz im Zusammenhang mit einem Forschungsprojekt, bezogen auf die Stellung der Volksgruppen in Österreich, vorausgegangen. (*Abg. Burgstaller: Das war wichtig, Herr Professor, denn da waren ja 800 000 S Budget!*) Einverstanden.

Mir geht es nur darum, daß ich glaube, es könnte im Interesse des Rechnungshofes selbst liegen, daß hier ex post die Motive für diese Prüfung erfragt werden, damit eben klargelegt ist, was ich zunächst einmal annehme, nämlich daß kein politischer Druck aus einem bestimmten Bundesland dazu geführt hat, daß sich der Rechnungshof gerade zu dem Zeitpunkt die Österreichische Rektorenkonferenz vornahm, zu dem diese ein offenkundig für manche Politiker nicht angenehmes Forschungsprojekt durchführte. (*Abg. Burgstaller: Wer hat denn das jetzt verlangt, die Medien oder eine Partei?*) Es haben eigentlich Politiker mehrerer Parteien eines bestimmten Bundeslandes das verlangt. Das war eine Kärntner Problematik und keine spezifische Parteiproblematik.

Zuletzt die Gretchenfrage „Vizepräsident“. Ich möchte auch etwas dazu sagen. Würde ein Parlamentsforscher beispielsweise aus Australien kommen und diese Diskussion beobachten und könnte man ihm dann die Frage stellen: Welche Fraktion scheint Interesse an der Besetzung und welche Fraktion scheint kein Interesse an der Besetzung zu haben?, so würde die Antwort sehr leichtfallen, denn bei simpler teilnehmender Beobachtung ist ziemlich klar, wie hier die Interessen verlaufen. Ich möchte Kollegen Brünner ausdrücklich ausnehmen, weil er seine Lehrmeinung konsistent hier vertreten und in diesem Sinne nicht als Fraktionsvertreter gesprochen hat, aber sonst ist doch hier ganz massiv klar, daß es um Interessen von Fraktionen geht, und diese Interessen von Fraktionen tarnen sich gelegentlich als theoretische Aussagen. Und mit dieser Bemerkung möchte ich auch schon die Behandlung der Gretchenfrage der Funktion des Vizepräsidenten beenden. — Ich danke schön. (*Abg. Burgstaller: Aber Sie sind schon hier im Parlament, wo demokratisch gewählte Parteien letztlich über den Rechnungshof bestimmen!*) Es gibt die Freiheit der Wissenschaft! Ich kann die Meinung zu einem Parlament frei sagen! Zum Glück gibt es die Freiheit der Wissenschaft! (*Abg. Dr. Madeleine Petrovic: Man kann auch Interessen haben!*) 16.22

Vorsitzende Präsidentin Dr. Heide Schmidt: Herr Professor Pauer gelangt als nächster zu Wort. — Bitte, Herr Professor.

16.22

Referent Universitätsprofessor Dr. Dietmar Pauer (*Schlußwort*): Sehr geehrte Frau Präsidentin! Meine Damen und Herren! Zu zwei Punkten möchte ich etwas sagen, und dann folgt eine Wahrnehmung in eigener Sache.

Erstens zu den öffentlichen Unternehmen. Die Frage der Ausfallhaftung, die Präsident Broesigke angesprochen hat, ist für mich keine Fahnfrage. Ich glaube nur nicht, daß es hier um Zuständigkeitsverschiebungen gegangen ist, um der Rechnungshofkontrolle zu entgehen. Bei der Länderbank-Fusion ist das sicherlich nicht einmal ein Nebenzweck gewesen, sondern es dürften andere Erfordernisse hinter dieser Entscheidung gestanden sein.

Ich muß jetzt auf das Rechtliche nicht eingehen; das hat mir Professor Hengstschläger schon abgenommen. Man muß aber doch nach der Funktionalität einer solchen Kontrolle fragen. Erstens — ich habe das ausgeführt — ist das keine Kontrolle der Verwaltung, denn die Verwaltung hat ja auf die Länderbank oder die Bank Austria und so weiter keinen oder kaum Einfluß, und zweitens muß man nach dem Nutzen einer solchen Kontrolle fragen.

Ich habe vor mir einen Auszug aus dem Bericht des Rechnungshofes über die Oberbank, also die Bank für Oberösterreich und Salzburg AG. Nach mehreren Prüfversuchen — der erste geht auf das Jahr 1981 zurück — gab es 1989 ein Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes, daß diese Bank prüfungsunterworfen ist. Im Jahr 1990 wurde dann der Bericht über die Jahre 1979 bis 1990 vorgelegt. Und darin heißt es, daß es der Bank gelungen ist — ich zitiere jetzt wörtlich —, „ihre marktbeherrschende Stellung im Bundesland Oberösterreich zu halten und auszubauen und im Rahmen des angestrebten Raumes ihre geschäftspolitischen Vorstellungen weitgehend zu verwirklichen. Es liegen jedoch noch Schwächen in der regionalen Aufgliederung der Zweigstellen und Filialen vor, weil vor allem im Bundesland Salzburg eine eher geringe Marktdurchdringung besteht.“ — Also ich würde das nicht als Betriebsberatung ansehen, was da herausgekommen ist.

Ich glaube, es ist wesentlich, die öffentliche Aufgabe beziehungsweise die Erfüllung öffentlicher Aufgaben einzufangen, und dazu sind Vorschläge gemacht worden. Es ist aber nicht wichtig, sondern eher kontraproduktiv, die erwerbswirtschaftliche Tätigkeit zu kontrollieren, wenn es sich um Unternehmen handelt, an denen die öffentliche Hand beteiligt ist. Man könnte hier auch Prüfungskapazität einsparen. Die Vorschläge des

Referent Universitätsprofessor Dr. Dietmar Pauger

Rechnungshofes zur Personalrekrutierung sind bemerkenswert, richtig und überlegenswert. Es gibt aber auch Felder, wo man die Prüfung zurückdrängen kann. Ich glaube, hier liegt ein solches Feld vor.

Zweiter Punkt: die Innenrevision. Herr Präsident Broesigke! Ich möchte die Wichtigkeit unterstreichen. Und ich habe an Hand der Berichte die Bemühungen des Rechnungshofes gesehen, zu einer zufriedenstellenden oder, sagen wir, zu einer guten Innenrevision in der Verwaltung zu gelangen. Ich glaube aber auch, daß hier der Ansatz wieder nicht richtig ist.

Im Amtsentwurf des Rechnungshofes heißt es, daß der Rechnungshof darauf zu achten hat, daß bei den überprüften Stellen ein leistungsfähiges internes Kontrollsystem sowie ausreichende und angemessene Einrichtungen der inneren Revision bestehen. Wieder wird bei der Installation von Kontrolle angefangen. Warum sagt man nicht: Es muß bei den überprüften Stellen ein leistungsfähiges internes Kontrollsystem bestehen, und es müssen ausreichende und angemessene Einrichtungen der inneren Revision vorhanden sein? Und der Rechnungshof legt fest, nach welchen Richtlinien diese Prüfungen vor sich zu gehen haben, und er überprüft schließlich dieses System. Es käme dann auch zu einer Aufgabenteilung zwischen dem Rechnungshof und der internen Revision. Und wenn der Rechnungshof die Möglichkeit hat, das grundsätzliche System festzulegen und zu kontrollieren, kann seine Kontrolle auf der internen Revision effektiv aufbauen. Also wieder nicht Kontrolle, sondern einmal eine Pflicht zur Einrichtung bestimmter Kontrollmaßstäbe, Kontrollinstitutionen.

Ich habe auch erwähnt: Vergabegesetz, Subventionengesetz. Alle Zuständigkeitserweiterungen in diesem Bereich werden nichts nützen, wenn man nicht zu den ausreichenden Maßstäben kommt und jene normiert, welche die kontrollierten Stellen binden.

Und damit zur Wahrnehmung in eigener Sache. Ich habe 20 Minuten zur Verfügung gehabt für meinen Bericht, und ich habe gesehen, der Herr Präsident hat das am Vormittag sehr genau exekutiert. Aber es ist doch irgendwie verständlich, daß man dann in diesem Bericht nicht alles unterbringen kann zu einem Thema, das einem vorgegeben wird. Ich habe deshalb eine schriftliche Unterlage abgeliefert, die ich möchte jetzt nicht sagen wertfrei ist, aber ich habe mich bemüht, in dieser Unterlage Abwägungen zu treffen und auch verschiedene Positionen darzustellen.

Herr Mag. Barmüller! Sie haben gefragt: Was kann man rasch, sozusagen mit kleinen Änderungen machen? Sie haben mir eine Diplomarbeit abgeliefert, als kleine Gegengabe liefere ich Ihnen

diese schriftliche Unterlage ab, aber nicht nur Ihnen, sondern allen hier Anwesenden. Und ich würde bitten, daß man nicht nur das hier gesprochene Wort, sondern vielleicht auch diese Unterlage mit berücksichtigt. — Danke. (*Abg. Mag. Barmüller: Ich kenne leider nur die Verbindlichkeit der schriftlichen Unterlagen!* — *Abg. Dr. Madeleine Petrovic: Viele können nicht lesen!*) — Manche wollen nicht. 16.28

Vorsitzende Präsidentin Dr. Heide Schmidt: Danke.

Herr Professor Brünner, bitte.

16.28

Referent Universitätsprofessor Dr. Christian Brünner (*Schlußwort*): Ich möchte nur einige Punkte aus der Diskussion ansprechen.

Erstens: Ich möchte den Ausführungen der Herren Kollegen Funk und Pelinka zu den Strukturprinzipien der parlamentarischen Demokratie grundsätzlich beitreten. Diese Strukturprinzipien bedeuten: Die Virulenz des Kontrollinteresses verläuft an der Grenze zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit auf der einen Seite und Opposition auf der andere Seite. In Anerkennung dieser Linie sind in den letzten Jahren nicht nur im Zusammenhang mit dem Rechnungshof Minderheiten- und Individualrechte verankert worden, und ich möchte meinen, daß wir diesbezüglich noch nicht den Plafond erreicht haben. Es geht freilich darum, daß die Gegenstände dieser Minderheiten- und Individualrechte, so wie das Herr Präsident Fiedler auch in einem bestimmten Zusammenhang gesagt hat, genau definiert werden seitens des Gesetzgebers, um unfruchtbare Querelen über den Umfang der Gegenstände von solchen Minderheiten- und Individualrechten zu vermeiden.

Ein Zweites: Man sollte vielleicht nicht von „begleitender Kontrolle“ reden, weil das Wort irreführend ist. Wenn ich Ihnen richtig zugehört habe, so ist man sich in der Sache im großen und ganzen einig. Das Steiermärkische Landesrechnungshof/Verfassungsgesetz spricht in diesem Zusammenhang von Projektkontrolle und meint mit Projektabwicklungskontrolle und meint mit Projektabwicklungskontrolle einen Ist-Soll-Kostenvergleich. Herr Kollege Pauger hat schon ausgeführt, daß auch das nicht ständig vonstatten gehen kann und soll, sondern daß dieser Ist-Soll-Kostenvergleich in bestimmten Abschnitten, des Fortschritts des Bauwerkes zum Beispiel, erfolgen soll.

Um sich Vorstellungen von der Größenordnung dieser Projekte zu machen, sagt das Steiermärkische Landesrechnungshof/Verfassungsgesetz, daß die Kontrolle dann durchgeführt werden kann, wenn die Gesamtherstellungskosten

Referent Universitätsprofessor Dr. Christian Brünner

2 Promille des Gesamtausgabevolumens des letztgültigen Landesvoranschlages übersteigen. Das sind in absoluten Zahlen derzeit 70 Millionen Schilling. Wenn man das auf die Bundesebene umlegen würde und ich richtig rechne: Wir kämen zu einem Projektumfang für diese Projektkontrolle von zirka 1,6 Milliarden Schilling.

Freilich sind dieser neuen Aufgabe des Rechnungshofes — wenn man sie verankert — auch die Kosten gegenüberzustellen, wobei freilich wieder bei der Kostenseite durch Contracting-out eine kostengünstige Situation geschaffen werden kann. — Wobei festzuhalten ist, daß dieses Contracting-out dann nicht erfolgen soll, wenn die geprüfte Stelle hoheitlich tätig wird.

Ein Drittes zu den Prüfzielen Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit. Es ist vollkommen klar, daß bei diesen Prüfmaßstäben jeweils auch vom Rechnungshof die Zielreflexion anzustellen ist. Bei der Zweckmäßigkeit geht es darum, ob die Mittel adäquat sind im Hinblick auf die Erreichung der Ziele, und bei der Wirtschaftlichkeit um Kosten-Nutzen-Überlegungen vor dem Hintergrund von Zielen.

Es wäre daher eine Fehlmeinung, zu glauben, daß die Tätigkeit des Rechnungshofes keine politische ist. Sie ist insoweit eine politische, als er bei der Handhabung dieser Prüfziele Zielreflexionen anstellen muß.

Freilich möchte ich ein Zweifaches hier anmerken. Es soll informelle Spielregeln für diese Zielreflexion des Rechnungshofes geben, nämlich eine Art self restraint, eine Zurückhaltung des Rechnungshofes, wenn er politisch agiert. Und es gibt eine formelle Grenze, die durch die Verfassung ganz klar gezogen ist. Es ist letztendlich Aufgabe des Nationalrates, über Ziele zu entscheiden und damit politische Entscheidungen zu treffen.

Nicht zuletzt aus diesem Grund bin ich dagegen, daß der Rechnungshof aus der politischen Verantwortung gegenüber dem Parlament herausgebrochen wird.

Ein Viertes und Letztes: Herr Sektionschef Schwab, ich gestehe Ihnen zu, daß mein Vorschlag betreffend Entschließungen gegenüber dem Rechnungshofpräsidenten irreführend sein könnte. Selbstverständlich habe ich nicht gemeint, daß Prüfungsergebnisse vorgegeben werden. Weil aber das, was Gegenstand einer Entschließung sein könnte, schwer gesetzlich zu definieren ist, möchte ich meinen diesbezüglichen Vorschlag nicht aufrechterhalten. Aufrechterhalten möchte ich aber meine Ausführungen zum Aufhänger „Bundesrat“. Es ist der Rechnungshof eben ein Doppelorgan. Er ist im Dienste des Nationalrates und in Diensten der Landtage, und

man sollte daher überlegen, ob diese funktionelle Organschaft auch in Richtung eines dualistischen Systems auf der organisationsrechtlichen Seite weiterentwickelt werden sollte.

Ich habe diesbezüglich einige Vorschläge gemacht, möchte aber festhalten, daß ich nicht alle Vorschläge als gleich wichtig ansehe. So, Herr Kollege Haupt, beispielsweise die Wahl des Präsidenten in der Bundesversammlung. Man sollte aber überlegen, ob es nicht doch zweckmäßig ist, hier einige organisationsrechtliche Aspekte aus Ländersicht hinzuzufügen.

Zum Anliegen von Herrn Hofrat Lieb, daß der Rechnungshof dem Landesrechnungshof die Berichte an die Landesregierung in gleicher Weise und vollständig überantwortet, möchte ich folgendes festhalten: Ich kann dieses Anliegen verstehen und möchte es aus Zweckmäßigkeitsgründen auch unterstreichen. Und wenn die Herren des Rechnungshofes anmerken, daß dem gesetzliche Barrieren entgegenstünden, dann wäre ich dafür, darüber nachzudenken, ob hier nicht durch Gesetzesänderung eine solche Möglichkeit der Übermittlung der Prüfberichte des Rechnungshofes an die Landesrechnungshöfe in gleicher Weise wie an die Landesregierung geschaffen werden kann. (*Abg. Wabl: Und an die Mitglieder des Ausschusses!*) 16.34

Vorsitzende Präsidentin Dr. Heide Schmidt: Danke.

Als nächster kommt Herr Professor Funk zu Wort. Bitte.

16.34

Referent Universitätsprofessor Dr. Bernd-Christian Funk (*Schlußwort*): Gegen begleitende Kontrolle wurde vorgebracht, daß sie notwendigerweise zu einer Involvierung des Kontrollors in die Geschäftsführung führen müsse. Ich meine, das muß nicht sein. Ich sehe die begleitende Kontrolle als ein Problem der Leistungsfähigkeit des kontrollierenden Organs. Aber eine notwendige Involvierung in die Geschäftsführung bedeutet begleitende Kontrolle, speziell als Großprojektkontrolle, nicht. Man kann sich doch vorstellen, daß eine solche Kontrolle kommissarisch auf dem Informationsprinzip beruht, etwa nach dem Muster der laufenden Staatsaufsicht über größere Kreditinstitute, wo es auch keine Involvierung in Geschäftsführungsagenden gibt.

Das Anfragerecht als Gefährdung eines laufenden Verfahrens — Herr Sektionschef Schwab, Herr Pelinka hat das Nötige schon gesagt, und ich kann es nur unterstreichen: So ist das nicht gemeint. Gedacht ist eine Möglichkeit, ein Individualrecht jedes Abgeordneten zur Information, zur zusätzlichen Information über bereits vorliegende Prüfungen und Prüfungsergebnisse.

Referent Universitätsprofessor Dr. Bernd-Christian Funk

Je stärker der Rechnungshof und damit auch das Parlament an Informationen herankommen — Stichwort: auch etwa Einschau in Unterlagen, die ich sehr zurückhaltend beurteilen würde —, desto mehr sind Fragen der Amtsverschwiegenheit und des Datenschutzes angesprochen. — Herr Hengstschläger hat diesen Zusammenhang sehr stark unterstrichen.

Wenn man die Systemwelt mit den Augen von Günther Winkler sieht — spricht: Rechnungskontrolle als eine Art Kontrollministerium —, dann stellen sich jedenfalls im Bereich des Rechnungshofes hier keine größeren Schwierigkeiten, weil das dann sowieso alles wohl als Vollziehung zu werten ist und daher die dort geltenden Schutzmechanismen, die rechtlichen Kautelen greifen.

Aber spätestens dort, wo es um den Geheimnischutz und etwaige Haftungsfolgen auf parlamentarischer Ebene geht, stößt man auf Schwierigkeiten, weil wir keine Staatshaftung für Fehlleistungen im Bereich der Gesetzgebung haben und letzten Endes auch ein Bruch der Vertraulichkeit durch Abgeordnete selbst nicht sanktioniert ist, weder direkt noch indirekt auf dem Umweg über Staatshaftung. Einer direkten Sanktion würde ich nicht das Wort reden, wohl aber — das taucht hier als ein notwendiges Reformanliegen auf — der Einführung einer Staatshaftung für Geschehnisse im Bereich der Legislative.

Es trifft sich, wenn man will, zufällig, daß uns dieses Thema auch von einer ganz anderen Seite her wird beschäftigen müssen, nämlich von der Seite der Europäischen Integration her. Das gilt für einen EG-Beitritt, und das gilt wohl auch schon für eine Mitgliedschaft beim EWR.

Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften hat kürzlich in einer Entscheidung, die als Frankowitsch-Urteil bekannt wurde, festgehalten, daß die beteiligten Staaten für unterlassene Gesetzgebung haften. Es ging um eine nicht gehörige Umsetzung einer Richtlinie des Rates der EG.

Ich will damit sagen, daß das Hohe Haus und die Politik in Österreich sich dem Thema „Staatshaftung im Bereich der Legislative“ werden stellen müssen.

Zuletzt: Wenn man davon ausgeht, daß die Qualität eines parlamentarischen Systems so gut ist wie das Ausmaß und die Qualität von Minderheitsrechten, dann leben wir in Österreich sicher noch lange nicht in der besten aller Welten. Auch hier kann ich mich an Pelinka anschließen.

Die Stärkung von Minderheitsrechten im Zusammenhang mit der finanziellen Kontrolle ist sicherlich ein Anliegen. Wir haben gesehen, daß es Ausbaupotentialen gibt. Darüber hinaus gibt es

auch in anderen Bereichen ganz allgemein Möglichkeiten einer solchen Stärkung.

Es weiß jeder, daß es hier nicht um eine parteipolitische Frage geht. Es liegt die Stärkung solcher Rechte im wohlverstandenen Interesse der parlamentarischen Mehrheit selbst. Ich komme zu konkreten Einzelheiten am Schluß zurück.

Die Einführung eines Anfragerechts für jeden einzelnen Abgeordneten, die Möglichkeiten des individuellen oder minderheitlichen Zuganges zur Prüfung von Kontrollwirkungen, das Aufgreifen von verfallenen Berichten sind Dinge, die sehr leicht — sehr leicht! — hergestellt werden können. Das kostet nichts, das tut auch nicht weh.

Es ist aus der Sicht eines Vertreters des Staatsrechts eigentlich schwer begreiflich, warum man darüber immer nur redet. Die Staatsrechtslehre befaßt sich damit ständig und weist immer wieder darauf hin, es müßten bei uns die Minderheitsrechte gestärkt werden. Aber es geschieht eigentlich gar nichts. In diesem Sinne kann ich mich diesem Frustrationsgefühl nur anschließen, das Herr Abgeordneter Wabl zum Ausdruck gebracht hat. — Danke schön. 16.39

Vorsitzende Präsidentin Dr. Heide Schmidt: Danke.

Herr Professor Winkler, bitte.

16.40

Referent Universitätsprofessor DDr. Günther Winkler (*Schlußwort*): Frau Präsidentin! Meine Damen und Herren! Ich werde mich kurz fassen und nur ein paar Punkte hervorheben. Es geht sicher nicht um eine große Systemänderung des Rechnungshofs organisatorisch und funktionell, aber es geht um einige wichtige Maßnahmen. Eine Maßnahme, die mir wichtig erscheint — verfassungsrechtlicher Handlungsbedarf ist hier eigentlich nicht gegeben, aber in gewisser Hinsicht vielleicht doch —, ist die Aufwertung der parlamentarischen Minderheit.

Die Demokratie ist keine vornehme Staatsform, aber sie hat einige vornehme Grundzüge, und ein vornehmer Grundzug ist die Respektierung der Existenz und auch der Wirkungsmöglichkeit von Minderheiten überhaupt. Dieser Gedanke setzt sich politisch um in die Repräsentation, in das parlamentarische System, und sollte da auch berücksichtigt werden.

Winston Churchill hat einmal die Autokratie und die Demokratie miteinander verglichen und gesagt: Die Autokratie gleicht einem Luxusdampfer, einem Hochseedampfer. Es ist alles voll von Komfort, wenn er aber auf einen Eisberg aufläuft, dann sinkt er. Aber solange das nicht der Fall ist, ist es wunderbar. Die Demokratie hingegen

Referent Universitätsprofessor DDr. Günther Winkler

gleich einem Floß. Die darauf Befindlichen sind ständig mit den Füßen im Wasser, und wenn das Floß auf einen Eisberg aufläuft, sinkt es nicht.

Wenn ich das Bild jetzt auf den Gedanken umsetzen will, den ich vorhin erwähnt habe, würde ich sagen, die parlamentarische Minderheit sollte eigentlich auf das Floß geholt werden und nicht hintennachschwimmen müssen, auch wenn sie — wie alle anderen — mit den Füßen im Wasser stehen muß.

Meine Damen und Herren! Zu Fragen der Rechtsreform auf einfach-gesetzlicher Ebene, glaube ich, tut das Parlament gut daran, einige rechtsstaatliche Erinnerungen im Rechnungshofgesetz von Parteienstellung, materieller Wahrheit und Rechtspositionsgewährleistung für den einzelnen zu überlegen und legislativ zu fassen. Hier besteht echter Handlungsbedarf.

Meine Damen und Herren! Was aber wirklich zu tun ist, soweit ich den Rechnungshof beobachte . . . — ich war dazu genötigt, ich bin sozusagen ein Rechnungshof-Geprügelter gewesen, Herr Präsident. Ich war sehr beleidigt, und es hat mir wehgetan, aber ich bin Ihnen dankbar, Herr Präsident. Ich habe den Rechnungshof damals erst richtig kennengelernt und verstehe ihn jetzt besser. (*Abg. Dr. E t t m a y e r: Der einzige Praktiker in der Runde! — Heiterkeit.*) Nein, das bin ich nicht, aber manch Praktisches habe ich wirklich gelernt, und die Frage der Reform des Rechnungshofes ist zunächst eine praktische, nämlich die Frage des Verhaltens aller Beteiligten des Rechnungshofes, des Ausschusses insbesondere, der eine ganz starke Schlüsselposition hat und auch haben soll, und natürlich des Hohen Hauses. Es muß das Hohe Haus eine ganz andere, disziplinierte und anders verantwortungsvolle Zuwendung zu diesem ganzen Bereich einnehmen, als ich es jedenfalls in einem konkreten Fall einmal beobachtet habe.

Zur begleitenden Kontrolle — das wäre der zweite Punkt —: Ich bin strikt gegen eine begleitende Kontrolle, ich bin strikt gegen eine präventive Kontrolle, ich halte das für kontraproduktiv und verfassungswidrig. Man müßte die Verfassung ändern, um das für zulässig zu erklären, denn die Kontrolltätigkeit des Rechnungshofes ist ex definitione eine nachfolgende.

Und dann frage ich mich: Weiß man denn überhaupt, welche Staatstätigkeit sozusagen begleitend kontrolliert werden soll? — Doch nicht die Hoheitsverwaltung? Die schlichte Hoheitsverwaltung? Die Verwaltung des Verwaltungsvermögens? — Nein. Die Förderungsverwaltung? Die Unternehmensführung? (*Abg. M a r i z z i: Großprojekte!*) Großprojekte! Gut. Kontrolle der Großprojekte.

Meine Damen und Herren! Ich bringe nur ein ganz kleines Beispiel. Der Rechnungshof wurde von mir gebeten — Herr Präsident, ich habe Sie aufgesucht —, das Juridicum zu prüfen. Ich habe den Herrn Präsidenten besucht, und ich habe ihn mündlich und schriftlich gebeten, erst mit der Prüfung anzufangen, wenn die Bautätigkeit beendet ist. Der Rechnungshof hat das nicht gemacht. Was dem Herrn Präsidenten verborgen geblieben sein mag, ist, daß das überraschende Erscheinen der Prüfungskommission drei Monate lang Baustillstand verursacht hat, weil jeder Angst hatte, irgendwo noch irgendeine Verantwortung zu übernehmen. — Das ist das Negative. Das Positive aber: Man soll die Bedeutung des Rechnungshofs nicht unterschätzen. Die psychische Wirkung ist enorm, meine Damen und Herren, viel größer, als man glaubt, und viel größer, als jene glauben, die den Rechnungshof immer wieder herabsetzen.

Zur begleitenden Kontrolle möchte ich noch etwas sagen: Überlegen Sie sich bei den Großprojekten: Wer ist denn daran beteiligt? An der Planung der Großprojekte sind immer mehrere Ressorts beteiligt, herrscht auch Mitbestimmung, herrscht auch Beteiligung von verschiedenen Staatsrepräsentanten und Trägern von Kompetenzen, etwa der Baubehörde und anderer. Es ist ein derart dichtes kollegiales Prüfungssystem, und da soll der Rechnungshof noch eine Mitbestimmung haben und soll eine Tätigkeit vollbringen, die er nicht wirklich gelernt hat, nämlich verantwortlich verwalten und gestalten und nicht kontrollieren. — Natürlich verantwortlich gestalten und nach Sachkenntnis gestalten und sparsam und so weiter, nach all diesen Gesichtspunkten.

Wenn der Rechnungshof dort präventiv mitwirkt — er kann sich ja nicht mehr selbst prüfen —, wer prüft dann das ganze Projekt am Ende? Ein Super-Rechnungshof oder irgend jemand anderer? Die Personalvermehrung, die notwendig wäre, ist enorm. Und der psychologische Effekt und auch die Qualitätsverminderung der unternehmerischen Tätigkeit, auch bei Großprojekten, die zweifellos zu kontrollieren sind, aber anders, sollten nicht unterschätzt werden.

Nun noch einen Schlußpunkt zum Rohbericht: Man regt sich so auf über die Veröffentlichung. Ich habe mich auch aufgeregt über die Veröffentlichung des Rohberichts zum Juridicum; ich war Betroffener. Da hat es geheißen: Fehlplanung, und wir werden nicht davor zurückscheuen, auch bedeutendere Leute zu kritisieren. Das hat der Herr Präsident damals gesagt. Ich war furchtbar irritiert, aber wäre der Bericht nicht da, ich hätte gar nichts gewußt davon, wäre er nicht in den Zeitungen gestanden. Ich habe mich aufgemacht, ihn zu studieren und Schritt für Schritt zu überprüfen. Ich war auch einmal ein Kontrollor des

Referent Universitätsprofessor DDr. Günther Winkler

Rechnungshofes und habe das auch schriftlich ausgedrückt.

Dabei ist mir etwas widerfahren, was in dieser Republik bis dahin einmalig war und Nachahmung verdient. Das Parlament hat mich geehrt und ausgezeichnet, indem es meinem Wunsch, mir als Geprüftem ein Hearing zu gewähren, Folge geleistet hat.

Meine Damen und Herren, das kann ich Ihnen nur empfehlen: dann und wann einen Geprüften herbeizuholen, nicht bloß als Angeklagten, sondern vielleicht als Ankläger, wie ich es damals gewesen bin. Ich bin heute dem Hohen Haus zu großem Dank verpflichtet.

Noch etwas zum Rohbericht. Ein Sektionschef des Rechnungshofes hat mir das System erklärt. Er hat gesagt: Sie müssen sich das mit den Berichten und dem Verfahren so vorstellen wie einen Schlagabtausch: Zuerst haut der Rechnungshof hin, dann haut der Geschlagene zurück, und dann haut der Rechnungshof wieder hin, und so hin und her, wie Ping-Pong etwa.

Das Problem dabei ist, daß im Rohbericht vielfach Behauptungen stehen, die nur auf Denunziationen und intrigante Informationen zurückzuführen sind, und daß der Geprüfte jetzt eine „Viechsarbeit“ leisten muß, um mit diesen Kritiken, die zum Teil haltlos sind, zu Rande zu kommen und sie zu widerlegen.

Es ist eine Art Dialogverfahren, das die Gewährleistung einer Parteistellung sozusagen substituiert, weil der betroffene Geprüfte, nämlich das Organ, immer wieder die Möglichkeit hat, schlußendlich doch noch einmal Stellung zu nehmen.

Aber eine Untugend möchte ich dem Rechnungshof schon ankreiden: Damals — ich hoffe, es war nur einmalig — habe ich das ganze Geschehen beobachtet: Da war das Ping-Pong — du schlägst mich, ich schlage dich; ich war schon ein fest Geprügelter — noch im Gang, als der Rechnungshof bereits einen gedruckten Bericht dem Parlament abgegeben hat, und der Geprüfte hat die Endäußerung noch gar nicht abgeben können. Und das Parlament wurde so informiert, als wäre das Prüfungsverfahren bereits abgeschlossen.

Meine Damen und Herren! Das waren nur einige Punkte — es gibt viele Details, die jetzt interessant wären; das Leben besteht aus Details. Ich will aber keines mehr erwähnen, sondern möchte nur noch sagen: Ich danke für die Einladung zur heutigen Enquete. 16.50

Vorsitzende Präsidentin Dr. Heide **Schmidt**: Herr Abgeordneter Barmüller meldet sich zur Geschäftsordnung. — Bitte.

16.50

Abgeordneter Mag. Thomas **Barmüller** (FPÖ) (zur Geschäftsordnung): Frau Präsidentin! Ich entnehme der letzten Wortmeldung des Herrn Professor Pauger, daß offenbar die mündlichen Ausführungen weniger umfangreich als die abgegebenen schriftlichen Ausführungen sind, und ich ersuche daher, daß man diese schriftlich abgegebenen Ausführungen dem Stenographischen Protokoll anfügt. Da dies eine Entscheidung des Herrn Präsidenten ist, bitte ich, meine Anregung in der Präsidiale vorzubringen. — Danke. 16.51

Vorsitzende Präsidentin Dr. Heide **Schmidt**: Wird geschehen.

Frau Abgeordnete Petrovic hat sich zur Geschäftsordnung gemeldet. — Bitte.

16.51

Abgeordnete Dr. Madeleine **Petrovic** (Grüne) (zur Geschäftsordnung): Es haben nicht nur die Experten, sondern auch die Fraktionen schriftliche Stellungnahmen abgegeben. Ich möchte daher beantragen, daß auch diese schriftlichen Stellungnahmen der Fraktionen dem Protokoll angefügt werden. 16.51

Vorsitzende Präsidentin Dr. Heide **Schmidt**: Ich darf nunmehr Herrn Präsidenten Broesigke das Wort erteilen. Bitte.

16.51

Referent Präsident des Rechnungshofes a. D. Dr. Tassilo **Broesigke** (Schlußwort): Frau Präsidentin! Meine Damen und Herren! Ich möchte nur zu einigen Punkten Stellung nehmen, die meine Amtszeit betreffen.

Zunächst einmal: Rektorenkonferenz. Auf ein einstimmiges Ersuchen der Kärntner Landesregierung in der Zeit des Landeshauptmanns Wagner wurde ich ersucht, die Rektorenkonferenz zu überprüfen. Nun muß ich dazu sagen, daß ich zu allen Zeiten, wenn ein Land einstimmig haben wollte, daß eine an sich in die Kompetenz des Bundes fallende Angelegenheit überprüft wird, dem entsprochen habe. Ich habe es bei der Salzburger Gebietskrankenkasse zum Beispiel auf Ersuchen des Salzburger Landtages gemacht, und hätte es . . . (Abg. **Burgstaller**: Das ist ja kein Vergleich!) Aber sicher! (Abg. **Burgstaller**: Aber nein!) Sie meinen, wegen der Größenordnung? Herr Abgeordneter, was es wiegt, das hat's!

Wenn also die Parteien eines Landes einstimmig der Meinung sind, das soll geprüft werden, so kann ein Bund-Länder-Organ nicht sagen, justament prüfe ich das nicht, umso mehr, als unter Umständen die Meinung besteht, das betreffende Organ fürchte sich wegen eventueller übler Nachrede im Zusammenhang mit dieser Prüfung.

Referent Präsident des Rechnungshofes a. D. Dr. Tassilo Broesigke

Es ist also diese Prüfung erfolgt, sie ist — ich möchte sagen — entpolitisiert worden, und zwar insofern, als letzten Endes nur über die Frage berichtet wurde, ob die Rektorenkonferenz nach dem Gesetz berechtigt war, diese Ausgabe zu tätigen oder nicht. Das Ergebnis war nein. Das war im Tätigkeitsbericht drinnen. Es gab keine einzige Wortmeldung, und damit war die Sache aus. Das ist das erste.

Das zweite ist die Sache mit den vorzeitigen Veröffentlichungen. Es ist in meiner Amtszeit kein Fall gewesen, in dem ein Rechnungshofbeamter überwiesen wurde, daß er etwas hinausgehen hat lassen. Wenn man jemandem nichts nachweisen kann, kann man ihn anständigerweise auch nicht beschuldigen. Das ist also das Ergebnis. Ich persönlich vermute in einigen Fällen, daß doch aus dem Rechnungshof etwas hinausgegangen ist. Die Fälle sage ich nicht, weil ich es nicht beweisen kann.

Nun wollen Sie aber bitte verstehen, wir haben über die Arbeitsbedingungen der Rechnungshofbeamten gesprochen: Es gibt auch ideelle Arbeitsbedingungen, und zu denen müssen Sie rechnen, daß es sehr drückend ist, wenn die Beamtenschaft laufend unter dem Gerede ist: Aus dem Rechnungshof geht es hinaus, da wird Politik betrieben, man weiß nicht, welche, aber es wird eine betrieben. In dieser Weise werden die dauernd beschuldigt, natürlich auch bei der Prüfung. Wenn der als Prüfer kommt, egal wohin, wo das gar keine Rolle spielt, wird gesagt: Na ihr; da geht alles an die Zeitungen.

Es ist daher ein Punkt, wo sich der Rechnungshof dieser — ich sage es jetzt vornehm — Nachrede widersetzen muß. Wir kommen aber seltsamerweise, Herr Professor, zum selben Ergebnis, nämlich mit der quasi oppositionellen Stellung des Rechnungshofes. Das ist nämlich viel einfacher. Der Rechnungshof kritisiert die Regierung und ihre Organe, die Opposition kritisiert die Regierung und ihre Organe. Infolgedessen gibt es eine Parallelität, deswegen ist der Rechnungshof kein Organ der Opposition, sondern des ganzen Parlamentes, aber im Bild, das sich der Öffentlichkeit bietet, das sich in der Auseinandersetzung der politischen Parteien bietet, hat er einen oppositionellen Charakter, und insofern würde ich diese Meinung übernehmen, aber, wie gesagt, nur als eine optische und nicht als eine tatsächliche, denn in Wirklichkeit muß der Rechnungshof natürlich alles prüfen und kontrollieren, ganz ohne Rücksicht auf die Partei. Es gibt ja bekanntlich auch Stellen, die zu prüfen sind und von der Opposition geleitet werden, und da gibt es halt auch Kritik des Rechnungshofes. Das könnte ich Ihnen an Beispielen nachweisen.

Das zweite war Herr Professor Pauger mit dem Nutzen. Herr Professor, da sind wir über den

Zweck des Rechnungshofes völlig unterschiedlicher Meinung, denn der Rechnungshof überprüft die Gebarung, nicht jene Gebarungsüberprüfung gibt den meisten Nutzen, die den größten Skandal aufzeigt, denn wenn die Gebarungsüberprüfung zu dem Ergebnis kommt, in dieser Unternehmung geht es gut, und das war bei der Bank für Oberösterreich und Salzburg, ist es ein positives Ergebnis, aber kein Grund, eine Prüfung zu unterlassen.

Es hat Herr Abgeordneter König bei seiner Wortmeldung darauf verwiesen — das ist eine international bekannte Angelegenheit —: Beim Rechnungshof liegt bis zu 50 Prozent seiner Bedeutung darin, daß es ihn gibt und daß er die Kompetenz hat, zu kommen und zu prüfen!

Daher muß er auch Sachen, die klein sind, prüfen. Er kann nicht nur das Finanzamt Innere Stadt prüfen und irgendein Finanzamt im Waldviertel nicht, weil das einen „kleinen Umsatz“ — unter Anführungszeichen — hat, und er kann nicht nur das Landesgericht für ZRS Wien prüfen und das Bezirksgericht Purkersdorf nicht, sondern es muß die allgemeine Überzeugung vorhanden sein, daß der Rechnungshof jederzeit kommen und kontrollieren kann. Das ist eine wesentliche Grundlage, und würden wir davon zugunsten einer Kosten-Nutzen-Rechnung abgehen, so wäre das, glaube ich, von negativer Bedeutung.

Bezüglich der Innenrevision bin ich Ihrer Meinung. Die Formulierungen sind eine Erkenntnis aus der Praxis. Ich weiß, welche erbitterten Widerstände der Innenrevision entgegengesetzt werden, und hätte ich damals in Anspruch genommen, daß der Rechnungshof die Richtlinien für alle internen Revisionen vorgibt, wäre ja ein Aufruhr entstanden, welche Ansprüche der Rechnungshof nun auf einmal stellt. Also das ist der Grund. Ich weiß nicht, ob in Amerika die Richtlinienbestimmung beim GIO liegt, ich glaube ja, also dort ist es eine Selbstverständlichkeit, aber bei uns ist es eben keine Selbstverständlichkeit. Auch darüber müßte man sich Gedanken machen.

Herr Professor Winkler! Die Sache mit dem Juridicum wollen wir ja nicht noch einmal aufrollen. Es ist ein Beispiel mehr dafür, daß das derzeitige Verfahren des Rechnungshofes bedingt, daß unter Umständen einer draußen steht, der sehr wesentlich an dem Ergebnis interessiert ist.

Besonders arg ist es dann, dafür gibt es auch eine Anzahl von Beispielen, wenn ein Unternehmen kontrolliert wird und der bisherige Generaldirektor gegangen ist und an der Prüfung nicht beteiligt wird, und von seinen Nachfolgern erfährt er nichts, und alles wird auf ihn abgeladen. Das kann man dann nur dadurch bereinigen, daß man den als Auskunftsperson befragt und derglei-

Referent Präsident des Rechnungshofes a. D. Dr. Tassilo Broesigke

chen mehr. Aber juristisch ist er an sich nicht als Partei – oder wie immer man das nennen soll – heranzuziehen, und daher wäre es auch zweckmäßig, daß aufgrund einer Reform, die wäre auf Gesetzesebene möglich, diese Möglichkeiten der Stellungnahmen den Betroffenen eingeräumt werden. Das sind nicht nur Unternehmen als solche, sondern unter Umständen auch Einzelpersonen. – Danke für Ihre Aufmerksamkeit. 17.01

Vorsitzende Präsidentin Dr. Heide **Schmidt**: Danke.

Hinsichtlich der Wortmeldungen der Abgeordneten Barmüller und Petrovic gehe ich davon aus, daß das Anregungen waren. Wir werden diese in der Präsidiale beraten.

Als letzter zu Wort gemeldet ist Herr Präsident Fiedler. Bitte.

17.01

Referent Präsident des Rechnungshofes Dr. Franz **Fiedler** (*Schlußwort*): Sehr geehrte Frau Präsidentin! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Es gab eine derartige Fülle von Anregungen, Statements, Vorschlägen, daß es mir verständlicherweise nicht möglich ist, zu allem Stellung zu nehmen. Es gab allerdings einige, die die übliche Bandbreite überschritten haben, die einen im negativen und die anderen im positiven. Ich möchte mich zuerst den negativen zuwenden.

Ganz besonders gestört hat mich, daß – und das nicht vereinzelt – der Wunsch geäußert wurde, der Rechnungshof möge aus der Kontrolle der Länder und Gemeinden entlassen werden. Gestört hat mich das deshalb, weil diejenigen, die solche Vorschläge hier in den Raum gestellt oder vielleicht auch ernst genommen haben, sich vielleicht nicht ganz im klaren darüber sind, welche Konsequenzen daraus erwachsen.

Man müßte sich in diesem Zusammenhang einmal die Berichte des Rechnungshofes im Länder- und Gemeindebereich ganz genau ansehen und dann prüfen, ob man zu diesem Vorschlag gelangen kann.

Ich schätze die Landeskontrolleinrichtungen, die in den neun Bundesländern bestehen, und habe dies immer wieder zum Ausdruck gebracht. Ich schätze das Engagement ihrer Leiter. Ich schätze das Engagement der Beamten, die dort tätig sind. Und ich schätze vor allem ihre Kooperation mit dem Rechnungshof. Ich lege Wert auf diese Kooperation; und ich würde mir wünschen, daß diese Zusammenarbeit mit den Landeskontrolleinrichtungen noch enger werden, aber jedenfalls aufrecht bleiben kann und nicht eine einseitige Verschiebung erfährt, wodurch der Rechnungshof mit einem Male nicht mehr in der Länderprüfung vertreten ist.

Ich darf statt vieler Argumente nur ein einziges bringen: Nur der Rechnungshof ist in der Lage, wirklich quer durch Österreich, in allen Ländern und in den seiner Prüfungszuständigkeit unterliegenden Gemeinden, die Querschnittsbelange wahrzunehmen und überregionale Vergleiche anzustellen. Dies allein, nämlich das Wissen, das daraus resultiert und das auch den jeweils anderen Bundesländern zugute kommen kann, sollte an sich Grund genug sein, den Rechnungshof nicht so ohne weiteres aus der Landeskontrolle zu entlassen.

In diesem Zusammenhang darf ich auf die Wortmeldung von Herrn Hofrat Lieb eingehen, der meiner Ansicht nach durchaus berechtigt die Forderung erhoben hat, es mögen den Landeskontrolleinrichtungen die Vollberichte des Rechnungshofes zur Verfügung gestellt werden, also nicht nur die Tätigkeitsberichte, die zur Veröffentlichung bestimmt sind, sondern die Vollberichte.

Ich würde noch einen Schritt weitergehen, Herr Hofrat! Ich würde anregen, man sollte überhaupt einmal den im Zusammenhang mit der Länderkontrolle eingeschlagenen Weg des Jahres 1988 dahin überprüfen, ob damals wirklich das Richtige geschehen ist, als man sich von der Vorlage der Vollberichte des Rechnungshofes an die Landtage verabschiedet hat.

Ich glaube, damals ist ein Fehler begangen worden, den man sich eingestehen sollte und der durchaus reparabel ist. Es müßten nur die Landtage, die Länder von sich aus etwas unternehmen. Sie müßten vorstellig werden, und ich glaube nicht, daß der Nationalrat eine Rückkehr zu der seinerzeitigen Rechtslage verhindern würde. Es ist mir noch etwas zu wenig Echo aus den Ländern gekommen; es gibt aber einige Vertreter, die sich dafür einsetzen.

Würde die im Jahre 1988 beschlossene Änderung rückgängig gemacht werden, dann würde es überhaupt kein Problem für Sie darstellen, auch die Vollberichte des Rechnungshofes zu bekommen, und die Abgeordneten in den Landtagen hätten eine wesentlich größere Informationsmöglichkeit als derzeit.

Ich glaube, man sollte wirklich überdenken, ob damals der richtige Weg beschritten wurde, der letztlich nur deshalb eingeschlagen wurde, um einer formalen Gleichheit ohne tieferen Sinn zu entsprechen.

Etwas Weiteres hat mich sehr gestört, und das waren die Vorschläge im Zusammenhang mit der Unternehmensprüfung, und zwar, daß sich der Rechnungshof entweder selbst Zurückhaltung auferlegen sollte oder daß überhaupt die Prüfungen des Rechnungshofes vom Gesetzgeber Ein-

Referent Präsident des Rechnungshofes Dr. Franz Fiedler

schränkungen erfahren sollten. Und wenn gesagt wurde, die erwerbswirtschaftliche Tätigkeit sollte nicht vom Rechnungshof überprüft werden, so bin ich geradezu fassunglos. In einer Zeit, da die öffentliche Hand immer mehr Probleme mit ihren Unternehmungen bekommt, soll offenbar der Rechnungshof immer mehr ausgeschaltet werden. Das sind Vorschläge, denen ich in keiner Weise folgen kann.

Ähnlich unangenehm berührt war ich von dem — ich zitiere wörtlich, um mich nicht eines Fehlzitates schuldig zu machen — von Professor Pelinka verwendeten Satz: „Die informelle relative Öffentlichkeit baut auf einem Zusammenspiel zwischen Medien und Beamten des Rechnungshofes auf.“ — Es hat bereits Präsident Broesigke dazu Stellung genommen. Es wurde auch von Herrn Professor Pelinka repliziert, was mich einigermaßen zufriedengestellt hat, aber nicht ganz. Denn die Quintessenz, die darin zum Ausdruck kommt, ist doch eine sehr scharfe Kritik, ein sehr scharfer Vorwurf an die Beamten des Rechnungshofes, die sie sicher nicht verdient haben. Besonders stört mich daran, daß sehr wesentliche Schlußfolgerungen, Herr Professor, die in Ihrem Papier enthalten sind und die Sie auch ausgeführt haben, genau an dieser Feststellung anknüpfen, der ich in keiner Weise folgen kann. Das möchte ich hier ganz eindeutig klarstellen.

Wenig erfreut war ich auch von Vorschlägen, die eine völlige Umgestaltung des Berichtsverfahrens zum Gegenstand hatten, wie sie vor allem von Professor Hengstschläger vorgetragen worden sind, denn ich kann bei aller Respektierung des Ernstes und der Überlegungen, die in diesen Vorstellungen enthalten sind, nicht ganz ersehen, wie sie administrierbar sein sollen. Zumindest habe ich Schwierigkeiten, das nachzuvollziehen. Möglicherweise bedarf es weiterer Erläuterungen.

Auch die Zweiteilung des Berichtes, wie sie von Ihnen vorgeschlagen wurde, Herr Professor Hengstschläger, scheint mir nicht ganz stimmig zu sein; insoweit bin ich wesentlich mehr auf der Linie des Herrn Abgeordneten Marizzi, der eine Dreiteilung der Berichte vorgeschlagen hat, denn diese kommt meinen Vorstellungen wesentlich näher.

Wenn von Ihnen, Herr Professor, ausgeführt wurde, daß es keine besondere Resonanz hervorgerufen hat, daß die geprüfte Unternehmung vor dem Verfassungsgerichtshof keine Parteistellung hat, so, muß ich sagen, ist mir diese fehlende Resonanz auch aufgefallen. Aber auf der anderen Seite scheint es mir doch signifikant zu sein. Es wurde eben von den Abgeordneten hier im Haus der Realverfassung Rechnung getragen. Anders ausgedrückt: Besonderes Mitleid braucht man mit solch einer Unternehmung nicht zu haben. Sie findet Mittel und Wege, wie sie sich zur Wehr

setzen kann. Und wenn Sie die Auffassung vertreten, daß man sich nur deshalb, weil keine Zustellung des Erkenntnisses erfolgt ist, nicht an dieses Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes gehalten habe, so wage ich das auch zu bezweifeln, wobei ja nicht zu vergessen ist und bemerkenswert erscheint, daß gerade dieses Unternehmen Straßburg angerufen, dort allerdings nicht recht bekommen hat. Das sei in diesem Zusammenhang auch noch angemerkt.

Die begleitende Kontrolle, die von manchen ins Spiel gebracht wurde, scheint mir in der Formulierung etwas zu wenig ausgereift gewesen zu sein, um abschließend Stellung nehmen zu können. Gewisse Skepsis wage ich ihr entgegenzubringen.

Anders verhielt es sich bei der gleichfalls hier erwähnten und auf den Steiermärkischen Landesrechnungshof zurückzuführenden Projektentwicklungs- und Projektkontrolle. Sie würden sich besser als die begleitende Kontrolle eignen, wobei ich allerdings einschränkend hinzufüge, man müßte noch klären, wie die begleitende Kontrolle nach den Vorstellungen der Proponenten tatsächlich aussehen soll.

Wesentlich besser haben mir andere Vorstellungen gefallen, wobei die allgemeine Aufbruchstimmung, sich überhaupt eine Gesetzesnovellierung anzutun, an sich einmal positiv vermerkt werden soll. Auch die Bekundungen zur Kooperation habe ich mit Freuden vernommen; und gewisse Vorstellungen, die auch von mir schon bei früheren Gelegenheiten geäußert wurden, wie zum Beispiel kein Verfall der Berichte und Medienöffentlichkeit in den Ausschüssen, habe ich mit Wohlgefallen vernommen. Ich warte darauf, daß sie umgesetzt werden.

Sehr gut gefallen hat mir, was von Professor Winkler gesagt wurde: Der Rechnungshof solle sich mehr die Wirtschaftlichkeitskontrolle angelegen sein lassen. Dies liegt genau auf der Linie, die ich immer schon verfolgt habe und die ich jetzt in meiner Funktion als Rechnungshofpräsident erst recht verfolgen werde.

Auch möchte ich auf die Worte von Professor Winkler zurückkommen, als er von einer Respektierung der Rechte der Geprüften gesprochen hat. Mir scheint dies sehr wesentlich zu sein. Es verdienen die Geprüften, es verdienen vor allem die Beamten, die geprüft werden, daß ihnen und ihrer Arbeit Respekt entgegengebracht wird, mag dies derzeit auch nicht formell in einer Verfahrensordnung festgeschrieben sein. Aber — das soll auch einmal erwähnt werden, und auch der Rechnungshof sollte sich dessen nicht verschweigen — daß die Beamtschaft in Österreich zu den besten Europas zählt, kann nicht oft genug betont werden. Und daß aus dieser inneren Einstellung heraus, die man dieser Beamtschaft

Referent Präsident des Rechnungshofes Dr. Franz Fiedler

entgegenzubringen hat, von seiten des Rechnungshofes zu prüfen ist, ist meine feste Überzeugung.

Umgekehrt verdienen es allerdings auch die Beamten des Rechnungshofes, daß ihnen das nötige Vertrauen und auch die nötige Akzeptanz von seiten der Abgeordneten entgegengebracht werden. Kritik an dem einen oder anderen mag durchaus angebracht sein, das ist verständlich, aber eine Pauschalabwertung, eine Pauschalabqualifizierung der Beamten des Rechnungshofes würde ich mir nicht nur nicht wünschen, sondern ich müßte dem entgegenreten.

Und wenn immer wieder vom „Rechnungshof“ die Rede ist und davon, was „der Rechnungshof“ kann und was „der Rechnungshof“ macht und was „der Rechnungshof“ machen soll, so bitte ich Sie, vor allem bitte ich die Abgeordneten darum, nicht zu vergessen, daß „der Rechnungshof“ aus Beamten, aus Menschen besteht und daß diese Menschen in ihrer Tätigkeit geachtet werden wollen wie alle anderen Menschen auch und daß gerade auf den Schultern dieser Leute die Hauptverantwortung bei der Kontrolle liegt. Denn — und das sage ich immer wieder, ich sage es auch hier — was der einzelne Prüfer nicht sieht, bleibt ungesehen; darin ist die ureigenste Verantwortung jedes einzelnen Prüfers gelegen. Es ist daher auch durchaus legitim, wenn heute von seiten der Ständevertretung des Rechnungshofes Wünsche vorgetragen wurden, damit den besonderen Aufgabenstellungen der Prüfer des Rechnungshofes entsprechend Rechnung getragen wird, und zwar von jenem Organ, von jenem gesetzgebenden Körper, nämlich dem Nationalrat, dem der Rechnungshof und dem die Beamten des Rechnungshofes verpflichtet sind.

Ich darf Sie auch ersuchen, die Wünsche der Beamten weitgehend zu berücksichtigen und in diesem Zusammenhang — Herr Präsident Broesigke hat das bereits getan — auch auf eine sehr alte Entschließung des Nationalrates aus dem Jahre 1948 zurückzukommen, die den Beamten etwas versprochen hat, was leider bis heute nicht eingelöst werden konnte. Es wäre ein schönes Zeichen, das Sie setzen könnten, ein Zeichen der Wertschätzung für diese Beamten, wenn die Entschließung des Jahres 1948 umgesetzt werden könnte, sodaß die Beamten des Rechnungshofes das Gefühl haben könnten, man schätzt ihre Tä-

tigkeit, man achtet sie, und die beschworene Kooperation zwischen Nationalrat und Rechnungshof ist tatsächlich mehr als nur ein Lippenbekenntnis. 17.14

Vorsitzende Präsidentin Dr. Heide Schmidt: Danke. Damit ist die Rednerliste erschöpft.

Wir kommen jetzt zur **A b s t i m m u n g** über den Antrag der Abgeordneten Wabl, Mag. Haupt, Marizzi, Dr. Ettmayer und Dr. Petrovic, das Stenographische Protokoll über diese Enquete dem Nationalrat als Verhandlungsgegenstand vorzulegen.

Abstimmungsberechtigt sind naturgemäß jene Nationalratsabgeordneten, die Teilnehmer dieser Enquete sind.

Ich bitte jene, die sich für diesen Antrag aussprechen, um ein entsprechendes Zeichen. — Das ist **e i n s t i m m i g a n g e n o m e n**.

Damit ist auch die Tagesordnung erschöpft, und es ist meine Aufgabe, diese Enquete zu schließen. Ich glaube, daß das Ziel des heutigen Tages jedenfalls erreicht wurde, das nicht nur in der Bestandsaufnahme bestand, sondern vor allem in einer Sammlung von Gedanken und Vorschlägen für eine Weiterentwicklung dieser Geburgenkontrolle; das sowohl in Hinsicht auf die Effizienz der Prüfung, vor allem aber auch der Auswertung der Prüfung, hinsichtlich des Aufgabenbereiches, hinsichtlich aber auch der Struktur dieser Institution.

* Wenn dieses Ziel des heutigen Tages allerdings Sinn machen soll, dann wird es wohl notwendig sein, daß das Parlament jetzt seine Schlüsse daraus zieht. In der Hoffnung, daß das geschieht, bedanke ich mich bei allen Teilnehmern an dieser Enquete, bei den Herren Referenten, bei den Beamten des Rechnungshofes, bei den Landeskontrolloren, bei den Abgeordneten. Ich bedanke mich aber vor allem auch bei den Organisatoren dieser Enquete. Das sind nicht nur die Beamten der Parlamentsdirektion, sondern insbesondere auch die Frau Dr. Meyer des Grünen Klubs, die wesentlich zum organisatorischen Gelingen dieser Veranstaltung beigetragen hat.

Die Sitzung ist damit geschlossen. Ich wünsche Ihnen noch einen schönen Nachmittag.

Schluß der Enquete: 17 Uhr 16 Minuten

Anhang

Der Präsident des Nationalrates hat aufgrund eines Ersuchens des Abgeordneten Mag. Barmüller und aufgrund eines Ersuchens der Abgeordneten Dr. Madeleine Petrovic ohne Präjudiz verfügt, die nachstehenden während der Enquete vorgelegten schriftlichen Unterlagen diesem Stenographischen Protokoll als Anhang beizudrucken.

In diesem Zusammenhang wird ausdrücklich darauf hingewiesen, daß diese Unterlagen **n i c h t** Gegenstand der Verhandlung des Nationalrates im Sinne des § 98a Abs. 4 bzw. Abs. 5 im Zusammenhang mit § 21 Abs. 1 des GOG sind, sondern lediglich eine ergänzende Information darstellen.

Der schriftliche Beitrag des Herrn Universitätsprofessors Dr. Bernd-Christian **Funk**, Karl-Franzens-Universität Graz, lautet wie folgt:

**Das System der parlamentarischen
Finanzkontrolle unter besonderer
Berücksichtigung der Minderheiten- und
Individualrechte**

— Leitsätze —

1. Das **bestehende System** ist durch folgende Hauptmerkmale geprägt:

- Dualismus von unmittelbarer Kontrolle durch das Parlament und Prüfung durch den Rechnungshof
- Organisatorische Zuordnung des Rechnungshofes zum Bund, funktionelle Betätigung als Organ des Bundes oder eines Landes
- Zuordnung des Rechnungshofes zur Legislative
- Unabhängigkeit des Rechnungshofes von der Vollziehung
- Keine Kompetenz des Rechnungshofes zur Prüfung von legislativen Entscheidungen
- Kontrolle der Wirtschaftlichkeit und der Rechtmäßigkeit
- Keine Beteiligung des Rechnungshofes an der Normenkontrolle
- Monokratische Organisation
- Kontrolle ex post
- Keine Entscheidungs- und Sanktionskompetenzen des Rechnungshofes
- Verfassungsgerichtliches Streitaustragungsverfahren ohne exekutionsfähiges Ergebnis
- Überwiegen des Mehrheitsprinzips im parlamentarischen Bereich

2. Alle Komponenten dieses Systems sind Gegenstand der **Reformdiskussion**, die sich insbesondere um folgende Punkte dreht: Herauslösung des Rechnungshofes aus der Legislative; Mitwirkung der Länderkammer bei Organisationsentscheidungen; kollegiale Leitung; Amt des Vizepräsidenten; Verfahren bei der Bestellung des Präsidenten; Teilprivatisierung; Ausweitung der Prüfungsbefugnisse; Antragsrechte zur Gesetzes- und Verordnungsprüfung; Systemmängelkontrolle; begleitende Kontrolle und Beratung; Erzwingbarkeit von Prüfungen; Verhältnis zu den Kontrolleinrichtungen der Länder; Geheimnisschutz; Verbesserung des Berichtswesens; Stellung des Rechnungshofausschusses.

3. Die Verankerung von **Individual- und Minderheitenrechten** im parlamentarischen Geschäftsordnungsrecht ist nicht sehr weit gediehen. Gerade im Bereich der Kontrolle sind jedoch solche Rechte am Platz und für die Qualität des demokratischen Systems von größter Wichtigkeit.

4. Bei der Bestellung des Präsidenten und des Vizepräsidenten des Rechnungshofes könnte ein bedingtes **Vorschlagsrecht** einer parlamentarischen Minderheit eingeführt werden.

5. Der bestehende Zugang einer Minderheit von 20 Abgeordneten zur **Initiative für Sonderprüfungen** könnte flexibler gestaltet werden.

6. Das **Anfragerecht** jedes Abgeordneten an den Präsidenten des Rechnungshofes sollte nicht auf Angelegenheiten der Rechnungshofverwaltung beschränkt bleiben, sondern auf Gegenstände der finanziellen Kontrolle ausgedehnt werden. Ein Durchgriff des Parlaments auf Prüfungunterlagen des Rechnungshofes erscheint hingegen nicht sinnvoll.

7. Stark ausbaufähig sind auch die Rechte einzelner oder mehrerer Abgeordneter in bezug auf die Ermittlung und Mobilisierung von **Kontrollfolgen**.

Der schriftliche Beitrag des Herrn Universitätsprofessors Dr. Dietmar **Pauger**, Karl-Franzens-Universität Graz, hat folgenden Wortlaut:

**Zuständigkeitserweiterungen für den
Rechnungshof im Zusammenhang mit der
Kontrolle von Subventionen und Bauträgern
öffentlicher Vorhaben sowie der öffentlichen
Unternehmen**

Inhaltsverzeichnis

- I. Unternehmenskontrolle
 - 1. B-VG
 - 2. Rechnungshofgesetz (RHG)
 - 3. Amtsentwurf 1991 und Ausfallshaftung
 - 4. Grundsätzliche Revision des Beteiligungs- und Beherrschungstatbestandes?
- II. Bauträger, die öffentliche Vorhaben verwirklichen
 - 1. Rechtslage
 - 2. Amtsentwurf 1991
 - 3. Projektkontrolle
- III. Subventionen
 - 1. Rechtslage
 - 2. Amtsentwurf 1991
- IV. Neues Profil für den Rechnungshof?
- V. Zusammenfassung

I. Unternehmenskontrolle

1. B-VG

Zentrale verfassungsrechtliche Vorschrift der Unternehmenskontrolle für den Bundesbereich ist **Art 126b Abs 2 B-VG**.

Der Rechnungshof überprüft danach die Gebarung von Unternehmungen, an denen der Bund allein oder gemeinsam mit anderen der Zuständigkeit des Rechnungshofs unterliegenden Rechtsträgern mit mindestens 50 Prozent des Stamm-, Grund- oder Eigenkapitals beteiligt ist; einer solchen finanziellen Beteiligung ist die Beherrschung von Unternehmungen durch andere finanzielle, wirtschaftliche oder organisatorische Maßnahmen gleichzuhalten. Die Prüfbefugnis erstreckt sich auch auf Unternehmungen weiterer Stufen. Schließlich ist der Rechnungshof nach Art 126b Abs 2 B-VG noch zur Überprüfung der Gebarung von (unselbständigen) Unternehmungen berufen, die der Bund allein oder gemeinsam

mit anderen der Rechnungshofkontrolle unterliegenden Rechtsträgern betreibt.

Eine Kompetenz zur Prüfung der vom Bund (allein) betriebenen unselbständigen Unternehmungen (Regie- und Eigenbetriebe) vermittelt auch Art 126b Abs 1 B-VG [normativ bedeutungslose Doppelregelung — näher Johannes Hengstschläger, Die Kontrolle des Rechnungshofes über öffentliche Unternehmungen, in: Korinek (Hrsg), Die Kontrolle wirtschaftlicher Unternehmungen durch den Rechnungshof (1986), 1]. Eine Prüfungskompetenz besteht weiters für Unternehmungen, die von den der Rechnungshofkontrolle nach Art 126b Abs 1 B-VG unterliegenden Stiftungen, Fonds und Anstalten betrieben werden, sowie für die unternehmerischen Tätigkeiten öffentlich-rechtlicher Körperschaften mit Mitteln des Bundes (Art 126b Abs 3 B-VG).

Für die Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände trifft das B-VG den Zuständigkeitsvorschriften der Art 126b Abs 1 — 3 B-VG analoge Regelungen (Art 127 Abs 1, 127a Abs 1 und 127a Abs 8); für Kleingemeinden kann eine Überprüfung allerdings lediglich auf begründetes Ersuchen der zuständigen Landesregierung stattfinden (Art 127a Abs 7 B-VG).

Schließlich sind auch die unternehmerischen Aktivitäten von Sozialversicherungsträgern erfaßt (Art 126c B-VG). Nach Art 121 Abs 1 B-VG erfaßbar sind weitere durch (einfaches) Gesetz zu bestimmende Rechtsträger. Die Ermächtigung ermöglicht es, auch von Verfassungen wegen nicht der Kontrollkompetenz unterworfenen Unternehmungen in die Prüfungskompetenz des Rechnungshofs einzubeziehen.

Die Vorschriften des B-VG über die Unternehmenskontrolle können als weitgehend unsystematisch und konzeptlos qualifiziert werden. Historisch gesehen bezeichnet sie Hengstschläger als „Flickwerk“ [Hengstschläger, Kontrolle, 8]. Die einzig feststellbare durchgehende Entwicklungslinie besteht in einer ständigen Ausweitung. So wurden nach den Verstaatlichungsmaßnahmen der Nachkriegszeit mit dem RHG 1948 die selbständigen Unternehmen der Rechnungshofkontrolle unterworfen; bis dahin hatte der Rechnungshof bei öffentlichen Unternehmungen lediglich die Betätigung der öffentlichen Hände als Teilhaber zu überprüfen. Als die in die Wiener Holding eingebrachten Wiener Gemeindebetriebe aus dem Kontrollbereich des Rechnungshofs herauszufallen drohten, wurden sie mittels des Beherrschungstatbestandes wieder „eingefangen“ (B-VG-Nov 1977). Heute sind ähnliche Bestrebungen hinsichtlich der ehemaligen Österreichischen Länderbank AG festzustellen.

Inhaltlich differenziert das B-VG nicht nach der Art der unternehmerischen Tätigkeit. Vielmehr unterliegen im Rahmen der Gebarungsprüfung von kontrollunterworfenen Rechtsträgern alle von diesen betriebenen Unternehmungen der Rechnungshofprüfung. Auch die selbständigen, das heißt die mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestatteten Unternehmungen werden nicht aufgrund ihrer Aufgabe, Tätigkeit oder Zielsetzung, sondern im Fall der Hälftebeteiligung beziehungsweise der Beherrschung durch einen rechnungshofgeprüften Rechtsträger der Kontrolle unterworfen. Selbst der Unternehmensbegriff — als „Unternehmung“ wird eine in einer bestimmten Organisationsform in Erscheinung tretende wirtschaftliche Tätigkeit, die sich auf Vermögenswerte stützt und die mit Ein- und Ausgaben verbunden ist, verstanden (VfSlg 3296/1957) — vermag kaum spezifizierende Kraft zu entfalten.

Die Verfassungsbestimmungen sind nicht frei von Rechtsfragen, die durch eine positive Entscheidung des Gesetzgebers relativ einfach geklärt werden könnten. So stellt sich angesichts von „Der Rechnungshof hat ... zu überprüfen“ (Art 126b Abs 1 B-VG) beziehungsweise von „Der Rechnungshof ist befugt ... zu überprüfen“ (Art 126b Abs 3 B-VG) die Frage, ob die Formulierung „Der Rechnungshof überprüft ...“ in Art 126b Abs 2 B-VG eine Pflicht oder eine Befugnis zur Prüfung auslöst [vgl Rolf Ostheim, Gedanken zur Zulässigkeit erwerbswirtschaftlicher Tätigkeit der öffentlichen Hand und zur Prüfungskompetenz des Rechnungshofs bei wirtschaftlichen Unternehmungen, in: Korinek (Hrsg), Die Kontrolle wirtschaftlicher Unternehmungen durch den Rechnungshof (1986) 59 (84 ff)]. Die Ermächtigung zur Zuständigkeitserweiterung (Art 121 Abs 1 B-VG) überläßt es der Interpretation, wie abschließend die Regelungen der Art 126b ff B-VG sind: Können zum Beispiel die in Art 126b Abs 3 B-VG genannten Prüfungskompetenzen hinsichtlich der öffentlich-rechtlichen Körperschaften erweitert werden [so Johannes Hengstschlagger, Der Rechnungshof (1982) 238f; aA Robert Walter, Österreichisches Bundesverfassungsrecht (1972) 803] oder nicht beziehungsweise kann dort, wo der Verfassungsgesetzgeber eine Prüfungsbefugnis vorsieht, einfach-gesetzlich eine Prüfungspflicht des Rechnungshofes begründet werden [so etwa Ostheim, Gedanken, 92 f]? Schließlich wird auch das Problem der zyklisch vernetzten Unternehmungen nur durch einen Willensakt des Gesetzgebers zu lösen sein.

Was den Vergleich zwischen Bund, Ländern und Gemeinden anlangt, so entsprechen die Zuständigkeitsbestimmungen zur Unternehmensprüfung auf Landes- und Gemein-

deebene — mit Ausnahme der bewußt anders gehaltenen Regelung für Kleingemeinden — jenen auf Bundesebene. Trotz der Gleichartigkeit meine ich, daß man die Kontrolle im Landes- und Gemeindebereich ruhig den Ländern überlassen könnte. Inkongruenzen bestehen hinsichtlich Prüfungsinitiative und Berichtswesen. So besteht keine verfassungsrechtliche Prüfungsinitiative für die Landesregierung bezüglich der Großgemeinden (vgl dagegen § 18 Abs 4 RHG) und ist etwa der Bericht über eine Landesprüfung auch an die Bundesregierung zu übermitteln (Art 127 Abs 6 B-VG), während eine analoge Bestimmung für den Bundesbereich betreffende Berichte nicht vorgesehen ist.

2. Rechnungshofgesetz (RHG)

Dem Art 126b Abs 2 B-VG entspricht im Rechnungshofgesetz § 12 Abs 1 RHG, der eine beinahe wortgleiche Wiederholung der verfassungsrechtlichen Anordnung enthält. Analoges gilt für die Länder und Gemeinden beziehungsweise Gemeindeverbände (§ 15 Abs 1 und § 18 Abs. 1 beziehungsweise § 17 RHG). Die Lücke, die sich daraus ergibt, daß § 19 Abs 2 RHG über die Kleingemeindeprüfung nicht auf § 18 Abs 4 über die besondere Gebarungsüberprüfung verweist, schließt Hengstschlagger interpretativ über den Sinn der Regelung, sodaß sich das Ersuchen der Landesregierung auf Kleingemeindeprüfung auch auf besondere Akte der Gebarungsprüfung beschränken kann [Hengstschlagger, Rechnungshof 255 f].

Eine singuläre Anordnung für den Bundesbereich trifft § 11 RHG. Nach dessen Abs 1 besteht eine Prüfungspflicht bei wirtschaftlichen Unternehmungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, die durch ein besonderes Gesetz geschaffen werden und die Bundesvermögen als Treuhänder zu verwalten haben oder für die der Bund eine Ausfallhaftung trägt. Die Prüfungskompetenz erstreckt sich auch auf Unternehmungen, an denen ein derartiges Unternehmen finanziell beteiligt ist oder welches es beherrscht (§ 11 Abs 5 RHG).

§ 11 Abs 1 RHG vermittelt nach Hengstschlagger nur dann eine Prüfungskompetenz, wenn Beherrschung oder Beteiligung iS des Art 126b Abs 2 B-VG vorliegt [Hengstschlagger, Rechnungshof 236].

Für die Auffassung können einige verfassungsrechtliche Überlegungen ins Treffen geführt werden; ob sie angesichts des klaren Wortlauts des Gesetzes tragfähig ist, mag bezweifelt werden. Jedenfalls werden nach Hengstschlagers Auffassung durch § 11 Abs 1 RHG keine über Art 126b Abs. 2 B-V hinausgehenden Zuständigkeiten begründet. Der normative Gehalt des § 11 Abs 1 RHG liegt diesfalls im direkteren und in-

tensiveren Prüfungsverfahren, das leg. cit. normiert.

Auch nach Broesigke vermittelt § 11 Abs 1 RHG keine über Art 126b Abs 2 B-VG hinausgehenden Zuständigkeiten. Der Genannte geht allerdings davon aus, daß die Übernahme einer Ausfallhaftung einer Beteiligung iS des Art 126b Abs 2 B-VG gleichzusetzen ist, sodaß Unternehmungen, für die eine Ausfallhaftung besteht, jedenfalls prüfungsunterworfen sind. Das Erfordernis der Rechnungshofkontrolle begründet Broesigke mit dem Kontrollinteresse bei der haftenden Gebietskörperschaft [Tassilo Broesigke, Probleme der Rechnungshofreform (Eine Bestandsaufnahme), ÖHW 1992, 85].

Folgt man der Auffassung von Broesigke, dann sind auch jene Rechtsträger der Rechnungshofkontrolle unterworfen, für die ein Land oder eine Gemeinde eine Ausfallhaftung trägt. Aus dem Rechnungshofgesetz allein kann sich eine solche Prüfungskompetenz nicht ergeben, weil das Gesetz keine dem § 11 Abs 1 RHG analoge Vorschrift für den Landes- und Gemeindebereich trifft. Macht man sich aber Broesigkes Auffassung zu eigen, bestünde schon von Verfassungs wegen eine Prüfungskompetenz bezüglich der Zentralsparkasse und in weiterer Folge der Bank Austria AG.

3. Amtsentwurf 1991 und Ausfallhaftung

Nach dem Amtsentwurf 1991 (AE 91) des Rechnungshofs soll der Tatbestand der „gesetzlichen Haftung“ jenem der **50-Prozent-Beteiligung gleichzuhalten** sein (Art 122 Abs 2 AE B-VG 91; vgl auch § 16 AE RHG 91). In den Erläuterungen wird diesbezüglich auf die Fälle eines Ausbruchs aus der Budgethoheit der zuständigen Gebietskörperschaft(en) und in diesem Zusammenhang auf die Besorgung öffentlicher Aufgaben nach Abschluß privatrechtlicher Verträge durch Privatrechtssubjekte verwiesen (AE B-VG 91, S 16, 22). Im Fall der gesetzlichen Haftung geht es jedoch nicht um die Aufgabenbesorgung durch Privatrechtssubjekte, sondern um Einrichtungen wie die PSK, die Landeshypothekenbanken oder die Gemeindesparkassen.

Eine Gleichstellung von gesetzlicher Haftung und 50-Prozent-Beteiligung kann natürlich erfolgen, man muß sich aber dessen bewußt sein, daß es sich nicht um das gleiche handelt. Mit einer Haftung ist nämlich kein ein dem Hälfteigentümer vergleichbarer Einfluß auf die Unternehmung verbunden. Es ist demnach spätestens an dieser Stelle der Zeitpunkt gekommen, nach den die Prüfungskompetenzen für Unternehmungen tragenden Grundsätzen zu fragen.

Zum einen ist dies sicherlich der Einsatz öffentlicher Mittel. An deren ord-

nungsgemäßer Verwendung besteht sowohl ein Interesse der Allgemeinheit und auch eines der die Mittel einsetzenden Gebietskörperschaft (Verwaltungsstelle). Das Bestehen einer Haftung, die ja zum Einsatz öffentlicher Mittel führen kann, indiziert demnach ein gewisses Interesse an Kontrolle. Zum anderen ist aber die finanzielle Kontrolle des Rechnungshofs primär eine Kontrolle der (über die) Verwaltung. Es ist demnach systemgerecht, wenn das B-VG die Kontrolle von Unternehmungen auf jene Fälle beschränkt, in denen der Verwaltung eine Ingerenzzmöglichkeit bestimmter Intensität – 50-Prozent-Beteiligung oder sonstige Beherrschung – zusteht. Denn die vom Parlament und als dessen Hilfsorgan vom Rechnungshof besorgte Kontrolle soll primär die Verantwortlichkeit der Verwaltungsorgane aufzeigen. Verantwortlich kann aber nur sein, wem auf die kontrollierte Tätigkeit entsprechender Einfluß zusteht. Ein solcher ist durch das Bestehen einer (gesetzlichen) Haftung allein nicht gegeben.

Dem unerwünschten Zustand, daß Haftungen ohne entsprechende Ingerenz bestehen beziehungsweise übernommen werden, kann nicht durch Einrichtung einer Kontrolle über den Rechtsträger, für den gehaftet wird, entgangen werden. Vielmehr müßte mit dem verfassungsrechtlichen Gebot Ernst gemacht werden, daß Haftungen ohne entsprechende Ingerenz nicht übernommen werden dürfen. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung ist § 59 Abs 1 BHG gewesen, wonach für den Bund Anteilsrechte an Gesellschaften und Genossenschaften des Privatrechts unter anderem nur erworben werden dürfen, wenn die Zahlungsverpflichtung des Bundes mit einem bestimmten Betrag begrenzt ist. Die positive Entwicklung in diese Richtung sollte nicht durch systemfremde Einzelbestimmungen, durch die vermeintliche Lücken geschlossen werden sollen, konterkariert (sei es, daß aus der Kontrollbestimmung auf die Zulässigkeit der Haftungsübernahme geschlossen wird; sei es, daß die Kontrollbestimmung als Äquivalent für Ingerenz – zumal bei einer Gleichsetzung mit der Beteiligung – angesehen wird) werden! Meiner Meinung nach bedeutet es das Pferd vom Schwanz aufzäumen, wenn Kontrollbefugnisse ohne Ingerenzzmöglichkeit installiert werden.

4. Grundsätzliche Revision des Beteiligungs- und Beherrschungstatbestandes?

Die Tatbestände der Unternehmenskontrolle sollten jedoch nicht nur an den die einschlägigen Vorschriften des B-VG tragenden Grundsätzen gemessen, sondern es sollte die verfassungsrechtliche Grundentscheidung selbst auch auf ihre Erforderlichkeit hinterfragt werden. Es zeigt sich nämlich, daß die Neubewertung der öffentlichen

Unternehmenstätigkeit vor dem Hintergrund der eingetretenen Strukturänderungen bislang ohne Einfluß auf Kontrollüberlegungen geblieben ist.

Die öffentlichen Unternehmen werden nach wie vor nach dem Merkmal des öffentlichen Anteilsbesitzes definiert. Dieses Merkmal vermag aber den Funktionswandel, der sich im Kürzel „Privatisierung“ signifikant widerspiegelt, nicht zum Ausdruck zu bringen. Man mag bedauern, daß das Denken in einzelwirtschaftlichen Rationalitätskategorien die Bedeutung der steuernden Funktion der öffentlichen Unternehmen in den Hintergrund gedrängt hat, dennoch darf nicht daran vorbeigesehen werden, daß der Gemeinwohlaufrag immer weniger über die Rechtsform oder den Einfluß durch Anteilsbesitz als vielmehr über vertraglich fixierte Aufgaben, die Bestimmung von Preisen oder spezielle gesetzliche Rahmenbedingungen erfolgt. Damit geht die Aufgabensignifikanz der einzelnen Rechtsformen verloren und erweisen sich die an der Eigentümer-schaft orientierten Grenzen als zunehmend fließend, von den öffentlichen Unternehmen zur Verwaltung hin ebenso (Netto-Etatisierung von Eigenbetrieben) wie zur Privatwirtschaft (Beteiligungsbesitz der öffentlichen Hand ohne öffentlichen Auftrag). Die rein formal-organisatorischen Kompetenzen müssen demnach auch unter funktionellen Gesichtspunkten betrachtet werden.

So stellt sich vor allem die Frage, worin angesichts der Privatisierung öffentlichen Anteilsbesitzes an der Börse die sachliche Rechtfertigung für eine Sonderkontrolle der „öffentlichen“ Unternehmungen liegt. Hiebei wird in eine Erfolgsbilanz die Aufwands-Ertrags-Relation der Kontrolle einzustellen sein. Die Ordnungsgemäßheit kontrollieren die Wirtschaftsprüfer, die Geschäftspolitik wird von den Gesellschaftsorganen gemacht, die Wirtschaftsaufsicht besorgen BMF und ÖNB, der wirtschaftliche Erfolg ist Sache der Eigentümer; wo bleibt in diesem Geflecht die Kontrollnische für den Rechnungshof? Es wird aber auch zu berücksichtigen sein, daß mit der Sonderkontrolle zwei Kategorien von Unternehmungen geschaffen werden. Die Prüfungsmaßstäbe des Rechnungshofs sind gleichzeitig Handlungsmaxime für die Gesellschaftsorgane. Der Pflicht des § 70 AktG, Aktiengesellschaften so zu leiten, wie es das Wohl des Unternehmens unter Berücksichtigung der Interessen der Aktionäre und der Arbeitnehmer sowie des öffentlichen Interesses erfordert, treten solcherart die Kriterien der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit gleichrangig zur Seite. Sind damit spezielle staatliche Prüfungsziele vorgegeben, die ein Abweichen vom rein am Wohl des Unternehmens orientierten Handeln rechtfertigen? Obgleich nicht anzunehmen ist, daß der Vorstand einer AG

etwa eine Kalkulation über die Freisetzung von Arbeitskräften unter Berücksichtigung des vom Staat zu bezahlenden Arbeitslosengeldes vornehmen darf oder eine steuersparende Konstruktion mit der Begründung ausschlagen darf, der öffentlichen Hand würden dadurch Einnahmen in der Höhe der Einsparung entgehen, so ist zumindest die atmosphärische und optische Wirkung der Sonderkontrolle in Rechnung zu stellen.

Echte Privatisierung staatlicher Unternehmen erfordert auch volle Akzeptanz deren Privatheit. Diese drückt sich auch im Abschied von (letzten) staatlichen Vorrechten aus. Nur wenn die öffentliche Hand ihre Vorstellung von einer Art Letztverantwortung auch sichtbar abgibt, können die Unternehmensorgane Ernst machen mit ihrer rechtlichen Verantwortlichkeit und können sie auch ernstlich für ihre Tätigkeit verantwortlich gemacht werden.

Von Interesse wäre in diesem Zusammenhang ein umfassenderer Vergleich mit ausländischen Vorbildern. So besteht in Frankreich eine mit Österreich vergleichbare Prüfungszuständigkeit; danach prüft der Cours des Comptes (seit 1976) obligatorisch die öffentlichen Unternehmungen sowie die Einrichtungen (insbesondere Tochtergesellschaften), deren Kapital oder Entscheidungsbefugnisse bei Einrichtungen liegen, für die der Cours des Comptes prüfungszuständig ist. In der Bundesrepublik Deutschland unterliegen nur bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts (zum Beispiel Bundesanstalt für Arbeit) einschließlich der Unternehmungen in dieser Rechtsform (Bundesbank, Treuhandanstalt) der Rechnungshofkontrolle; darüber hinaus wird die Betätigung des Bundes — ähnlich wie in Österreich bis 1948 — bei Unternehmungen des privaten Rechts, an denen der Bund beteiligt ist, geprüft. In England wird die verstaatlichte Industrie nicht geprüft. In den USA besteht eine Unternehmenskontrolle, allerdings auch eine andere Prüfungsphilosophie (s. unten).

Die Frage nach der Erforderlichkeit und Berechtigung der Rechnungshofkontrolle darf selbst vor Monopolunternehmungen (des Staates) nicht haltmachen. Zwar wird kaum jemand bestreiten, daß gegenüber monopolisierten Wirtschaftszweigen eine besondere Aufsicht erforderlich ist. Der systematische Standort hierfür ist aber das Recht gegen Wettbewerbsbeschränkungen (in Österreich das Kartellrecht). Dies gilt auch für staatliche Monopolunternehmungen. Deren Ausnahme vom Anwendungsbereich des Kartellgesetzes (§ 5 Abs 1 Z 3. und 4. KartellG) ist daher abzulehnen (zumal für den Anwendungsbereich internationaler Verträge eine Rückausnahme verfügt werden mußte — § 7 KartellG). Die Doppelrolle als Eigentümer und Auf-

sichtsbehörde sowie die Mißstandssteuerung über die Eigentümerbefugnisse sind nicht korrekt. Die Monopolstellung verlangt keine Rechnungshofkontrolle (und ist nach dem KartellG auch nicht vorgesehen). Dem Mißbrauch marktbeherrschender Stellung ist vielmehr durch das Wettbewerbsrecht und allenfalls das Preisrecht mit dementsprechenden Sanktionsmöglichkeiten entgegenzutreten.

II. Bauträger, die öffentliche Vorhaben verwirklichen

1. Rechtslage

An sich waren die Stiftungen, Fonds und Anstalten jene typischen Verwaltungshelfer, die seinerzeit für die Gebietskörperschaften öffentliche Aufgaben besorgt haben, für die heute zunehmend private Rechtsformen eingesetzt werden. Werden Stiftungen, Fonds oder Anstalten als Bauträger eingesetzt, unterliegen sie bei Zutreffen der Voraussetzungen des Art 126b Abs 1 B-VG der Rechnungshofkontrolle.

Bauträger, die als „Unternehmung“ (VfSlg 3296/1957) eingerichtet sind, sind im Fall der 50-Prozent-Beteiligung beziehungsweise Beherrschung der Rechnungshofkontrolle nach **Art 126b Abs 2 B-VG** unterworfen. Beim Verein „Kuratorium zur Förderung der Wirtschaftsuniversität Wien“ konnte der Verfassungsgerichtshof allerdings die Frage nach der Unternehmereigenschaft offenlassen. Er qualifizierte das Kuratorium als sonstigen Rechtsträger, dem Bundesmittel zur Erfüllung bestimmter Zwecke zur Verfügung gestellt wurden (**§13 Abs 3 RHG**). Der Gerichtshof hat diesen Tatbestand als gegeben angenommen, weil der Bund dem Kuratorium Beträge als Mietzinszahlungen und Mietzinsvorauszahlungen überläßt, die — verkürzt dargestellt — aufgrund vertraglicher Verpflichtungen unmittelbar zur Zahlung projektbezogener Kosten verwendet werden müssen. Den Unterschied zu „normalen“ Zahlungen im Wirtschaftsleben hat der VfGH darin erblickt, daß die Leistungen aus üblichen Miet-(Kauf-, etc)verträgen dem Vertragspartner zur freien Verfügung stehen.

Abermals bestehen für Länder und Gemeinden analoge Vorschriften (Art 127 Abs 1 und 127a Abs 1 B-VG beziehungsweise §§ 15 Abs 3 und 18 Abs 3 RHG).

2. Amtsentwurf 1991

Eine wesentliche Zielsetzung des Amtsentwurfs ist es auch, die Besorgung jener öffentlichen Aufgaben, die nach Abschluß privatrechtlicher Verträge Privatrechtssubjekten übertragen werden, einer Kontrolle des Rechnungshofs zu unterwerfen. Als Beispiele werden die Errichtung von

Hochschulbauten oder die Besorgung der Verwaltung der öffentlichen Hand mit Hilfe von ADV-Anlagen genannt. Demgemäß soll nach Art 122 Abs 4 AE 91 B-VG der Rechnungshof die Gebahrung von Rechtsträgern hinsichtlich jener Vorhaben, die mit mindestens 50 Prozent aus Mitteln näher genannter Rechtsträger finanziert werden, überprüfen. Die durch Gesetz zu bestimmenden Gesamtkosten, die eine solche Überprüfung auslösen sollen, betragen nach § 17 Abs 2 AE 91 RHG 100 Millionen Schilling.

Der Kontrollkompetenz, die nicht nur Bauleistungen, sondern für die öffentliche Hand zu erbringende Leistungen ganz allgemein erfaßt, kann von der Sache her voll zugestimmt werden. Wenngleich bislang die Kontrolldefizite nicht übermäßig groß gewesen sein dürften — die im Amtsentwurf genannten Beispielfälle dürften gleichzeitig die zwei einzigen Problemfälle gewesen sein —, empfiehlt sich dennoch eine ausdrückliche gesetzliche Festschreibung dieser Prüfungscompetenz. Nicht ausgemacht scheint damit, daß diese Festschreibung in der Verfassung selbst erfolgen muß. Ebenso wie sich § 13 Abs 3 RHG heute auf Art 121 Abs 1 B-VG stützt, könnte die vorgeschlagene Prüfungsbefugnis unter Nutzbarmachung des Art 122 Abs 1 Z 7, AE 91 B-VG („anderer durch Gesetz bestimmter Rechtsträger“) auch durch eine Bestimmung im RHG normiert werden. Ein solches Vorgehen könnte sich schon angesichts der Formulierungsprobleme empfehlen. Textschwächen scheinen in einem einfachen Gesetz allemal erträglicher als in der Verfassung.

Im besonderen richten sich die Bedenken gegen das im AE 91 B-VG verwendete Wort „finanzieren“. Der Begriff bringt nicht nur zum Ausdruck, daß Vorhaben geprüft werden sollen, für die die öffentliche Hand das Geld aufbringt. Finanzieren bedeutet auch, daß jemand in der Art einer Bank Geld verleiht; in diesem Sinne wird der Ausdruck sogar in Art 122 Abs 4 AE B-VG selbst verwendet, wenn von der Vereinbarung von Zahlungen „für die Finanzierung“ gesprochen wird. Konsequenz des vorgeschlagenen Wortlauts könnte demnach sein, daß man mit Abs 4 alle von Landeshypothekenbanken (Anstalten iS des Art 122 Abs 1 Z 5, AE 91 B-VG) finanzierten Vorhaben der Rechnungshofkontrolle unterwirft.

Unklar ist aber auch die Abgrenzung zu Art 122 Abs 3 AE 91 B-VG. Diese Vorschrift ist nach den Erläuterungen zum Amtsentwurf die Nachfolgebestimmung des Art 126b Abs 3 (Art 127 Abs 4 und Art 127a Abs 4) B-VG. Prüfungsunterworfen ist danach die Gebahrung sonstiger Rechtsträger insoweit, als ihnen Mittel zur Besorgung von „Aufgaben“ der Rechtsträger der öffentlichen Verwaltung zur

Verfügung gestellt werden, während Art 122 Abs 4 AE 91 B-VG die Gebarungsprüfung an von aus öffentlichen Mitteln finanzierte Vorhaben anknüpft. Je nach Interpretation des Wortes „Aufgabe“ dürfte sich daraus eine mehr oder minder weite Parallelkompetenz zwischen den Abs 3 und 4 ergeben. Schon Br ü n n e r hat Kritik an der Aufnahme des unklaren Begriffs „Aufgabe“ in das B-VG geübt [Christian Br ü n n e r, Die Amtsentwürfe 1991, in Kraus - Schwab (Hrsg) Finanzkontrolle (1992), 148 (154)], der auch nicht klarer wird, wenn er in den Erläuterungen des Amtsentwurfs mit „Durchführung von Verwaltungsaufgaben“ umschrieben wird.

Schließlich scheint mir durch die Formulierungen der Abs 3 und 4 des Art 122 AE 91 B-VG auch die Abgrenzung zum privaten Auftragnehmer nicht ausreichend klargestellt. So verständlich der Wunsch nach einer Kontrolle eines von einer Gemeinde zur Besorgung der Müllabfuhr eigens eingerichteten Rechtsträgers ist, ebenso klar sollte es auch sein, daß das private Müllunternehmen, dem die Müllabfuhr mittels eines öffentlichen Auftrags vergeben wird, nicht kontrollunterworfen ist. Der Begriff der „Aufgabe“ nach Abs 3 wirkt in diesem Fall nicht differenzierend.

Das entscheidende Differenzierungskriterium scheint hier vielmehr in der Art der Aufgabenübertragung zu bestehen. Erfolgt diese im Wege einer öffentlichen Ausschreibung, also unter Konkurrenz, spricht dies für Prüfungsfreiheit und umgekehrt. Demnach müßte etwa auch ein Unternehmen, dem im Wege einer öffentlichen Ausschreibung die Errichtung und der Betrieb einer Straße (wohl eine Aufgabe eines Rechtsträgers der öffentlichen Verwaltung; auch eine Verwaltungsaufgabe?) zu im vorhinein festgesetzten Bedingungen übertragen wird, von der Rechnungshofkontrolle ausgenommen bleiben.

Dennoch soll in diesem Bereich keinem Rigorismus in der Abgrenzung von Staat und Gesellschaft gehuldigt werden. Es mag durchaus Fälle geben, in denen selbst bei Übertragung im Wettbewerb Kontrollbedürfnisse bestehen, wie etwa bei der Ausschreibung der Entwicklung von neuen und demnach weder in den Kosten noch in ihren Wirkungen abschätzbaren Systemen (vgl etwa die Kontrolle über private Rüstungsbetriebe in den USA). Für solche Fälle wäre es denkbar, die Möglichkeit vorzusehen, bei der Auftragsvergabe eine Kontrollkompetenz zu vereinbaren.

Ich schlage demnach vor, Art 126b Abs 3 B-VG im wesentlichen zu belassen und lediglich von öffentlich-rechtlichen Körperschaften auf Rechtsträger im allgemeinen zu erweitern. Die Prüfungskompetenz hinsichtlich der öffent-

lich finanzierten Aufgaben durch von der öffentlichen Hand getragene Privatrechtssubjekte sollte lediglich im RHG festgeschrieben werden. Die verfassungsrechtlichen Kompetenzen sollten hingegen um den Fall erweitert werden, daß sich die öffentliche Hand die Kontrolle im Wege einer Vereinbarung vorbehalten hat.

3. Projektkontrolle

Die Bauträgerfinanzierung sollte Anlaß sein, über die Einführung einer Projekt- und Projektabwicklungskontrolle nachzudenken, wie sie etwa in § 11 Stmk LRH-VG normiert ist. Nach dieser Vorschrift kann der Landesrechnungshof die Soll-Kosten-Berechnungen von Projekten bestimmter Größe und in der Folge laufend die Ist-Kosten auf ihre Übereinstimmung mit den Soll-Kosten überprüfen.

Diese Projekt- und Projektabwicklungskontrolle stellt ein effizientes Mittel präventiver Kontrolle dar, das den immer wieder erhobenen Vorhalt mildert, Kontrolle zeige Mißstände bloß auf, beseitige sie aber nicht. Bei Auseinanderklaffen von Ist-Kosten von der Soll-Berechnung kann nämlich noch in die Projektausführung eingegriffen werden. Dieser Eingriff in das laufende Geschehen weist zudem nicht die Nachteile der Vermengung von Mitverantwortung und Kontrolle wie andere Maßnahmen begleitender Kontrolle auf. Auf der anderen Seite bleibt freilich zu bedenken, daß begleitende Kontrolle zu keinen generellen Systemveränderungen führt, auf die die Rechnungshofkontrolle vom Grundsatz her angelegt zu sein scheint.

III. Subventionen

1. Rechtslage

Weder das B-VG noch das RHG normieren die Subventionsgewährung als prüfungsauslösenden Tatbestand. Natürlich kann bei allen der Rechnungshofkontrolle unterliegenden Rechtsträgern auch eine Subventionskontrolle durchgeführt werden. Darüber hinaus unterliegen — gestützt auf Art 126b Abs 3 B-VG — die Gebarung öffentlich-rechtlicher Körperschaften mit Mitteln des Bundes und mit den ihnen aus öffentlichen Mitteln zur Förderung der Zwecke der Hoheitsverwaltung des Bundes zur Verfügung gestellten Geldbeträgen (§ 13 Abs 1 RHG) sowie — gestützt auf die Erweiterungskompetenz des Art 121 Abs 1 B-VG — Rechtsträger außerhalb der Bundesverwaltung, denen Bundesmittel zur Erfüllung bestimmter Zwecke zur Verfügung gestellt werden (§ 13 Abs 3 RHG), der Rechnungshofkontrolle. Die Tatbestände des § 13 RHG können Subventionsgewährungen erfassen, sind — wie das Beispiel des Kuratoriums zur Förderung der WU Wien

beweist — aber nicht auf die Subventionsgewährung beschränkt.

Die öffentlich-rechtlichen Körperschaften unterliegen nach der Anordnung des § 13 Abs 1 RHG auch einer Kontrolle in Hinblick auf Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit. Die sonstigen Rechtsträger sind nur einer Kontrolle auf auftrags- und widmungsgemäße Verwendung der Mittel unterworfen.

Abermals treffen Art 127 Abs 4 und Art 127a Abs 4 B-VG sowie § 15 Abs 3 und § 18 Abs 3 RHG korrespondierende Bestimmungen für die Länder und die Gemeinden.

2. Amtsentwurf 1991

Bemängelt an der gesetzlichen Regelung wird vor allem, daß eine Kontrolle der widmungsgemäßen Verwendung von Subventionen für eine sachgerechte Prüfung oft nicht ausreiche, weil zur Verwirklichung des Subventionszwecks meist Eigen- und Subventionsmittel eingesetzt würden und eine entsprechende Belegvorlage in der Höhe der gewährten Subvention demnach eine Beurteilung des Gesamtvorhabens nicht erlaube; weiters, daß nur die vom Bund direkt vorgenommene Subventionierung, nicht aber die über Subventionsmittler (selbständige Fonds, Kapitalgesellschaften, Vereine oder ähnliche Institutionen) abgewickelten Subventionen der Kontrolle unterworfen seien. Aus diesem Grunde schlägt der Amtsentwurf 1991 vor, daß der Rechnungshof die Gebarung von Rechtsträgern hinsichtlich jener Vorhaben überprüft, die aus Mitteln bestimmter öffentlicher Rechtsträger unmittelbar oder mittelbar gefördert werden (Art 122 Abs 5 AE 91 B-VG).

Soweit kein Vorhaben bezeichnet ist und durch Gesetz nichts anderes bestimmt ist, soll die gesamte Gebarung des geförderten Rechtsträgers der Überprüfung durch den Rechnungshof unterliegen (Art 122 Abs 5 AE 91 B-VG sowie § 18 Abs 1 AE 91 RHG). Zuwendungen an natürliche Personen aufgrund eines gesetzlichen Anspruchs, als Anerkennung für erbrachte Leistungen oder für die Bestreitung des Lebensunterhalts sollten ausgenommen bleiben (§ 18 Abs 2 AE 91 RHG).

Das Anliegen nach einer Erweiterung der Prüfungszuständigkeit erscheint insofern berechtigt, als damit eine den verfassungsgesetzlichen Prüfungszielen entsprechende Rechnungshofkontrolle über die widmungsgemäße Verwendung von Subventionen ermöglicht werden soll. Es ist demnach sachgerecht, auch mittelbare Förderungen einzubeziehen und die Prüfung von den eingesetzten Mitteln auf das gesamte geförderte Vorhaben zu erstrecken.

Die Schaffung einer eigenen Verfassungsbestimmung wird positiv beurteilt, zumal der Begriff der Förderung heute als ausreichend bestimmt erscheint [Grundlegend Karl Wenger (Hrsg), Förderungsverwaltung (1973)]. Der zweite Satz des Art 122 Abs 5 AE 91 B-VG (über den Umfang der Gebarungsprüfung im Fall, daß kein Vorhaben bezeichnet ist) scheint jedoch entbehrlich zu sein und müßte als sehr detaillierte Regelung auch nicht im Verfassungsrang stehen. Als Variante sei auf den bereits von Wenger gemachten Vorschlag verwiesen, nicht eine Überprüfung der Gebarung geförderter Rechtsträger vorzusehen, sondern eine Prüfung der Gebarung ins Auge zu fassen, sofern und soweit dies zur Beurteilung der widmungsgemäßen Verwendung der Förderungsmittel notwendig ist [Karl Wenger, Die Kontrolle des Rechnungshofs über die Verwendung öffentlicher Mittel durch private Unternehmen, in: Korinek (Hrsg), Kontrolle 33 (56)].

Eine Erweiterung der Subventionskontrollbefugnis des Rechnungshofs verpflichtet zu Gedanken über eine sachgerechte Aufgabenteilung zwischen Verwaltung und Kontrolle. Wie die rechtswissenschaftliche Literatur herausgearbeitet hat, stellt der Subventionszweck das Kernstück (den „Angelpunkt“) der Subventionsverwaltung dar. Die Kontrolle des Subventionszwecks ist demnach ein integrierender Bestandteil der Subventionsvergabe. So führt Wenger zu Recht an, daß bei Gebarungsüberprüfungen der Rechnungshof auch zu prüfen hat, ob der geprüfte Förderungsträger im Wege des Förderungsvertrages die geförderte Unternehmung zur Vorlage ausreichender Verwendungsnachweise beziehungsweise in geeigneter Weise dazu verpflichtet hat, Verwendungsprüfungen durch Organe des Förderungsgebers an Ort und Stelle vornehmen zu lassen, die erforderlichen Auskünfte zu erteilen und Unterlageneinsicht zu gestatten [Wenger, Kontrolle, 49]. Es kann demnach auch im Falle der genannten Zuständigkeitserweiterung nicht die primäre Aufgabe des Rechnungshofes sein, selbst Subventionskontrollen durchzuführen. Solche Nachprüfungen mögen in Einzelfällen angebracht sein. Die Hauptaufgabe des Rechnungshofs besteht aber darin, zu prüfen, ob die Verwaltung die Subventionen ordnungsgemäß vergeben und deren Verwendung ausreichend kontrolliert hat. Für diese Art von Kontrolle ist aber die Erlassung eines Subventionsgesetzes mit entsprechenden Richtlinien unverzichtbar.

IV. Neues Profil für den Rechnungshof?

Die Gedanken leiten über zu Überlegungen nach einem neuen Funktionsverständnis sowie allenfalls auch neuen Aufgaben für den Rech-

nungshof. Nicht vereinzelt ist die Kritik, ein Großteil der Arbeit des Rechnungshofes sei bloßen Formalakten wie der Überprüfung der zahlenmäßigen Richtigkeit und der Rechtmäßigkeit gewidmet; gefragt sei hingegen mehr eine Kontrolle der Wirtschaftlichkeit und Effektivität [Van der Bellen, Zur Kontrolle öffentlicher Unternehmen, Annalen der Gemeinwirtschaft (50), 12, 75; Andreae Mitteregger, Privatisierung des Rechnungshofs?, ÖHW 1984, 154; Öhlinger, in: Quo vadis, Rechnungshof?, ÖHW 1990, 139]. Eine solche Akzentverschiebung ist ohne Begleitmaßnahmen nicht möglich.

Nach § 7 Abs 4 BMG ist die Schaffung von Einrichtungen zur inneren Revision der Verwaltung nur möglich. Es verdient positiv hervorgehoben zu werden, daß der Rechnungshof bereits 1981 eine Prüfung der Einrichtungen der Innenrevision bei den Bundesministerien und öffentlichen Unternehmen durchgeführt hat. Bei dieser Gelegenheit wurden auch grundsätzliche Empfehlungen über die Organisation und die Prüfungstätigkeit erstattet. Dennoch ist die Innenrevision bis heute nicht auf einem Stand, daß sie eine allgemeine Grundlage für die Finanzkontrolle des Rechnungshofs abgeben könnte und diesem etwa die Ordnungsgemäßigkeitskontrolle großteils abnehmen würde. So beklagt Schwab, daß die Innenrevision beispielsweise nicht in den Prozeß der Subventionsvergabe eingeschaltet ist [Walter Schwab, Öffentliche Kontrolle und Wirtschaftsförderung, in: Gantner-Rinderer (Hrsg), Staatliche Wirtschaftsförderung, (1988), 159].

Die Zielsetzung des § 11 Abs 3 AE 91 RHG, wonach der Rechnungshof darauf zu achten hat, daß bei den überprüften Stellen ein leistungsfähiges internes Kontrollsystem sowie ausreichende und angemessene Einrichtungen der inneren Revision bestehen, ist positiv zu beurteilen. Eine Kontrollbestimmung vermag aber nicht die Pflicht zur Einrichtung einer internen Revision und Kontrolle zu ersetzen, ohne die ein weitgehender Verzicht auf die Richtigkeitskontrolle des Rechnungshofs aber nicht denkbar ist.

Als Beispiel einer gelungenen Umstrukturierung möge der Wandel des General Accounting Office in den USA dienen.

Mit dem „Budget and Accounting Procedures Act“ (BAPA) aus 1950 verlagerten die USA die Verantwortung für ein ordnungsgemäßes Haushalts- und Rechnungswesen vom General Accounting Office auf die jeweiligen Behörden und bauten damit die ehemalige Rechnungskontrollbehörde (der Bundesregierung) zu einer Art Aufsichtsbehörde aus. Aufgabe war es nunmehr, die Vorschriften und Richtlinien für die Rechnungslegung festzusetzen, Rechnungssysteme auf

ihre Konformität mit diesen Richtlinien zu prüfen und die tatsächlich angewendeten Systeme ständig zu kontrollieren. Mit dieser Funktionsänderung war eine Reduktion des Personalstandes von ehemals 14 000 auf — bis heute etwa gleichgebliebene — 5 000 Mitarbeiter verbunden. Den Kontrolleinrichtungen bei den Behörden kommt relative Selbständigkeit zu, die sich darin dokumentiert, daß deren Leiter (Generalinspektor) mit Zustimmung des Senats vom Präsidenten ernannt wird [Donald R. Drach, Länderprofile: Das General Accounting Office der Vereinigten Staaten, Internationale Zeitschrift für staatliche Finanzkontrolle, Juli 1984, 15; Peter Süßmilch, Öffentliche Finanzkontrolle in den USA, ÖHW 1983, 31].

Heute ist das General Accounting Office eindeutig eine Einrichtung des Kongresses, an dessen Informationsbedürfnissen sich die Aufgabenfelder orientieren [Rainer Chrubassig, Prüfungspolitik und Planung der öffentlichen Finanzkontrolle. Am Beispiel der US-amerikanischen Finanzkontrollbehörde, ÖHW 1986, 168]. Auf diese klare Zuordnung ist auch der Wandel in den Prüfungsschwerpunkten zurückzuführen. Das GAO besorgt:

- Wirtschaftlichkeits- und Wirksamkeitsprüfungen von Aktivitäten und Programmen der Regierung. Es handelt sich um die Prüfung und Bewertung von Programmen und Aktivitäten, die aus Mitteln der öffentlichen Hand finanziert werden; 1970 wurde dieser Funktionsbereich mit Verabschiedung des „Legislative Reorganisation Act“ auf Programmevaluationen ausgeweitet, anhand derer festgestellt werden soll, ob die angestrebten Programmziele auch tatsächlich erreicht worden sind (in praxi vor allem im Verteidigungs- und Sozialbereich). In diese Richtung hat etwa Brünner vorgeschlagen, den Rechnungshof zur Kontrolle der Berechnung von Normenkosten zu ermächtigen, die nach § 14 BHG jedem Entwurf für ein Bundesgesetz oder eine Verordnung anzuschließen sind [Christian Brünner, Haushaltsrechtsreformen, 965].

- Unterstützung des Kongresses und seiner Ausschüsse in fiskalischen und budgetären Angelegenheiten, um eine Verstärkung seiner Stellung im Budgetprozeß zu erreichen. Auf dieser Ebene liegt ein Vorschlag von Nowotny, die Effizienz der Budgetpolitik dadurch zu erhöhen, daß dem Rechnungshof etwa die nachträgliche Überprüfung der tatsächlichen Kosten von Gesetzen überantwortet wird [Ewald Nowotny, Bemerkungen zum Amtsentwurf 1991, in: Krauschwab (Hrsg), Wege zur besseren Finanzkontrolle, 160].

- Zur Prüfung von Regierungsprogrammen und Programmevaluationen ist die Unterstützung

durch externe fachliche Berater und Gutachter in den USA unersetzlich. Eine entsprechende Ermächtigung zur Beiziehung von Sachverständigen sieht auch § 14 RHG vor. Andreae-Mitteregger haben darüber hinaus vorgeschlagen, das Parlament selbst mit der Vergabe von Prüfungsaufträgen (per Ausschreibung) an private Prüfungsgesellschaften zu betrauen, welche durch den Konkurrenzdruck un- ständig zu Produkt- und Prozeßinnovationen, die gerade bei Programmprüfungen notwendig sind, gezwungen wären.

V. Zusammenfassung

Die Überlegungen zeigen: Vor einer Reform muß Klarheit über die Funktion und das Anforderungsprofil des Rechnungshofs herrschen. Entscheidet man sich für grundsätzlich neue Aufgabenfelder, ist eine Reform der verfassungsrechtlichen Grundlagen unausweichlich. Andernfalls ist eine Neufassung zwar nicht unzweckmäßig; kleinere Korrekturen könnte man aber auch mittels einer Novellierung des RHG anbringen.

Die Frage der optimalen Prüfungskompetenzen ist nicht nur nach dem Kontrollinteresse staatlicher Stellen oder gar einem einmal erreichten „Besitzstand“ zu entscheiden, sondern auch eine Frage nach Aufwand (sowohl beim Rechnungshof als auch beim überprüften Rechtsträ-

ger) und Ertrag sowie nach der Abgrenzung zur privaten Tätigkeit. Diese Gesichtspunkte sprechen dafür, nicht nur über Zuständigkeitserweiterungen, sondern auch über Zuständigkeitsbeschränkungen nachzudenken. Dies trifft vor allem auf die am formalorganisatorischen Gesichtspunkt der 50-Prozent-Beteiligung anknüpfenden Prüfungstatbestände zu. Für Bauträgerleistungen und Subventionsgewährungen sollten neue Prüfungskompetenzen geschaffen werden, allerdings in maßhaltendem Sinne, um die Grenze zur privaten Wirtschaftstätigkeit nicht zu überschreiten.

Eine Verbesserung unerwünschter Zustände in der Verwaltung, im Subventionswesen oder bei der Erbringung von Leistungen für die öffentliche Hand kann nicht allein durch Einführung von Kontrolle und somit nicht allein mit einer Reform der Vorschriften über den Rechnungshof bewerkstelligt werden. Ohne Handlungspflichten und -maßstäbe für den Kontrollunterworfenen muß Kontrolle leerlaufen; die allgemeinen Maßstäbe Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit sind vielfach nicht ausreichend. Kontrolle kann daher keinesfalls ausreichendes Surrogat für eine fehlende interne Revision, für ein fehlendes Subventionsgesetz oder ein fehlendes Vergabegesetz sein.

Die schriftlich vorgelegte Gliederung des Vortrages von Universitätsprofessor Dr. Johannes Hengstschläger (Johannes-Kepler-Universität Linz) hat folgenden Wortlaut:

**Berichterstattungswesen des Rechnungshofes —
Datenschutz und verbesserte Information der
Öffentlichkeit und Abgeordneten**

Referat anlässlich der parlamentarischen Enquete betreffend „Zukunftsperspektiven einer effizienten öffentlichen Gebarungskontrolle durch Parlament und Rechnungshof“ am 17. November 1992

1. Problemstellung

2. Anwendbarkeit des Art 20 Abs 3 B-VG und des Datenschutzgesetzes auf den Rechnungshof

im Hinblick auf dessen Einordnung in die Trias der Staatsfunktionen

3. Schutzrichtungen des Grundrechts auf Datenschutz

4. Rechtsgrundlagen für eine Durchbrechung des Grundrechtsschutzes

5. Ergebnisse einer Harmonisierung des Grundrechts mit den verfassungsrechtlichen Eingriffsnormen

a. Verhältnis Rechnungshof — geprüfte Stelle

b. Verhältnis Rechnungshof — Parlament

c. Verhältnis Rechnungshof — Öffentlichkeit, insbesondere auch im Hinblick auf das Problem der „Rohberichte“

Der in schriftlicher Form vorgelegte Vortrag von Universitätsprofessor Dr. Christian **Brünner** (Karl-Franzens-Universität Graz) hat folgenden Wortlaut:

Der Rechnungshof als Kontrollorgan dreier Gebietskörperschaften

1) Organisatorische und funktionelle Stellung des Rechnungshofes

Gemäß den Bestimmungen des 5. Hauptstückes des B-VG ist der Rechnungshof *organisatorisch* eine Einrichtung des Bundes, ein Bundesorgan. *Funktionell* ist der Rechnungshof in Angelegenheiten der Bundesgebarung als Organ des Nationalrates, in Angelegenheiten der Länder-, Gemeindeverbände- und Gemeindegebarung als Organ des betreffenden Landtages tätig (*Art 122 Abs 1 B-VG*).

Obwohl der Rechnungshof funktionell ein Bund-Länder-Organ ist, zieht der Verfassungsgesetzgeber daraus im Hinblick auf die organisatorische Stellung des Rechnungshofes keine Konsequenz: Art 122 Abs 1 i. Satz B-VG unterstellt den Rechnungshof unmittelbar dem Nationalrat. Der Rechnungshof ist demgemäß *organisatorisch kein dualistisches Organ*, sondern ein Bundesorgan.

Art 122 Abs 1 Satz 2 erweckt den Anschein, daß die *funktionelle Organeigenschaft* für den Bundesbereich und für den Landesbereich *eine gleiche* sei. Die Regelungen betreffend den Rechnungshof zeigen jedoch, daß dem nicht so ist. Die Beziehung des Rechnungshofes zu den Organen der Gesetzgebung und Vollziehung des Bundes einerseits und der Länder andererseits ist unterschiedlich ausgestaltet. Gleiches gilt für die Ausgestaltung der Prüftätigkeit des Rechnungshofes im Bundesbereich einerseits und im Landesbereich (*beziehungsweise Gemeindebereich*) andererseits:

a) Der Rechnungshof untersteht unmittelbar dem Nationalrat. Eine analoge Bestimmung betreffend die Landtage fehlt (*wenn der Rechnungshof als Organ des betreffenden Landtages tätig wird*).

b) Die Wahl und die Abberufung des Präsidenten und des Vizepräsidenten des Rechnungshofes obliegt ausschließlich dem Nationalrat. Es gibt somit keine politische Verantwortung gegenüber den Landtagen.

c) Der Nationalrat bewilligt die Sach- und Personalausgaben des Rechnungshofes.

d) Der Rechnungshof verfaßt den Bundesrechnungsabschluß (*Art 121 Abs 2 B-VG*), nicht je-

doch die Rechnungsabschlüsse der Länder. Die Landesregierungen haben die Rechnungsabschlüsse dem Rechnungshof lediglich vorzulegen (*Art 127 Abs 2 B-VG*).

e) Die Landesregierungen haben die Vorschläge dem Rechnungshof zu übermitteln (*Art 127 Abs 2 B-VG*). Eine analoge Bestimmung für den Bundesbereich fehlt.

f) Gemäß Art 127 Abs 3 B-VG gegenzeichnet der Präsident des Rechnungshofes die Urkunden über die Finanzschulden des Bundes, nicht jedoch die der Länder. Das Teilnahme- und Anhörungsrecht des Präsidenten beziehungsweise des Vizepräsidenten des Rechnungshofes ist gemäß Art 123a B-VG nur für den Nationalrat, nicht jedoch für die Landtage vorgesehen.

Festzuhalten ist freilich, daß aus dem Fehlen gleichartiger Bestimmungen für den Landesbereich allein keine Schlüsse über die mangelnde Gleichrangigkeit betreffend die Organeigenschaft gezogen werden dürfen. So können vor dem Hintergrund der *relativen Verfassungsautonomie* der Länder den Bestimmungen für den Bundesbereich analog Bestimmungen für den Landesbereich, zum Beispiel bei der Frage der Teilnahme- und Anhörungsrechte im allgemeinen Vertretungskörper erlassen werden.

Von der *Verwaltung* ist der Rechnungshof unabhängig; er ist nur den Bestimmungen des Gesetzes unterworfen (*Art 122 Abs 2 B-VG*).

Angesichts der gleichartigen Bedeutung der Prüftätigkeit des Rechnungshofes für den Bundesbereich und für den Landesbereich erscheint es als zweckmäßig, die Organeigenschaft des Rechnungshofes stärker in Richtung eines dualistischen Organes auszugestalten. Für die *rechtspolitische Diskussion* möchte ich folgende Vorschläge festhalten:

a) Präsident und Vizepräsident werden durch die Bundesversammlung bestellt und abberufen.

b) Dem Bundesrat beziehungsweise einer qualifizierten Minderheit von Mitgliedern des Bundesrates wird das Recht eingeräumt, dem Rechnungshof Prüfaufträge zu erteilen.

c) Ein Teil der leitenden Beamten des Rechnungshofes soll aus Berufsstellungen in den Ländern entnommen werden. Damit sich tatsächlich BewerberInnen melden, müssen freilich verschiedene faktische und rechtliche Voraussetzungen für Mobilität geschaffen werden.

d) Die Prüftätigkeit des Rechnungshofes wird formell mit der Prüftätigkeit der landeseigenen Prüfeinrichtungen koordiniert.

e) Die Beziehungen zwischen dem Rechnungshof und dem Landtag werden in gleicher Weise gestaltet beziehungsweise verbessert, wie die Beziehung zwischen Rechnungshof und Nationalrat (*vgl im einzelnen die Ländervorschläge betreffend den Rechnungshof laut Beschluß der Landesamtsdirektorenkonferenz vom 24. 10. 1988*).

f) Die Prüfung des Rechnungshofes (*vgl den 5. Abschnitt des Entwurfes des BKA betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Rechnungshofgesetz geändert wird, vom 24. 5. 1991*) ist eine gemeinsame Bund-Länderaufgabe.

Indem das B-VG den Rechnungshof dem Nationalrat unterstellt, die politische Verantwortung des Rechnungshofes gegenüber dem Nationalrat festlegt und den Rechnungshof funktionell als Bund-Länder-Organ einrichtet, wird der Rechnungshof den Strukturprinzipien parlamentarischer Demokratie unterworfen. Ferner sind Prüfmaßstäbe des Rechnungshofes nicht nur die ziffernmäßige Richtigkeit und die Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften, sondern auch die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit. Letztere Prüfmaßstäbe beinhalten auch die Zweckkritik als Aufgabenkritik im engeren Sinn und somit eine politische Aufgabe. Weil dem so ist, erscheint es sachlich geboten, den Rechnungshof einem allgemeinen Vertretungskörper zu unterstellen und den Rechnungshof gegenüber einem allgemeinen Vertretungskörper in politische Verantwortung zu nehmen. Es wäre somit aufgabeninadäquat, den Rechnungshof zum Beispiel als Gericht zu organisieren und ihn damit den Strukturprinzipien parlamentarischer Demokratie zu entziehen, es sei denn, die Prüfmaßstäbe werden auf Übereinstimmung mit Gesetzen und sonstigen Vorschriften beschränkt. Dies hielte ich freilich nicht für zweckmäßig, weil die Staatsorganisation ohnehin arm an institutionalisierter, systematischer Zweckkritik als Aufgabenkritik im engeren Sinn ist.

Auch Aspekte der materiellen Gewaltenteilung stützen die Hypothese, daß der Rechnungshof dann, wenn der Katalog der Prüfmaßstäbe unverändert bleibt, nicht als Gericht organisiert sein soll. So ist zum Beispiel dem Verwaltungsgerichtshof die inhaltliche Prüfung von Ermessensentscheidungen entzogen; er darf nur prüfen, ob das gesetzliche eingeräumte Ermessen im Sinne des Gesetzes ausgeübt wurde.

Aus dem Gesagten ergeben sich verschiedene Konsequenzen. Ich habe diese in meinem Beitrag zu dem von Herbert Kraus und Walter Schwab herausgegebenen Band „Wege zur besseren Finanzkontrolle“ auf Seite 155 f ausgeführt; festhalten möchte ich, daß ich vor dem Hintergrund meiner Ausführungen mit verschiedenen Vor-

schlägen der Amtsentwürfe 1991 für eine Neufassung des Rechnungshofrechtes nicht einverstanden bin.

Exkurs: Zur Frage der Installierung eines Vizepräsidenten.

Angesichts des Umfanges der Aufgaben des Rechnungshofes beziehungsweise allenfalls der Notwendigkeit, dem Rechnungshof weitere Aufgaben zu übertragen (*Projekt- und Projektabwicklungskontrolle; Vergabepflichtung; Contracting-out; stärkere Lukrierung des Rechnungshofes-Know-hows für Organisationsentwicklung und Verwaltungsreform etc.*), ist eine beträchtliche Leitungskapazität erforderlich. Es sollte daher bei Aufrechterhaltung der monokratischen Leitungsorganisation des Rechnungshofes die Leitungskapazität durch die Institution eines (*echten*) Vizepräsidenten erweitert werden können. Ich bin daher — dies habe ich bereits im Herbst 1991 zum Ausdruck gebracht — gegen den Vorschlag der Amtsentwürfe, einen (*bloß stellvertretenden*) Vizepräsidenten in der Form eines ranghöchsten Beamten zu installieren, sowie gegen die Vorschläge der Abschaffung des Organes „Vizepräsident“ und für die Beibehaltung der jetzigen Rechtslage: Ein Vizepräsident sollte den Präsidenten im Sinne des Ressortsystems (*Art 124 Abs 3 B-VG*) entlasten. Bedingung für den Entlastungseffekt und die Erweiterung der Leitungskapazität ist es freilich, daß der Präsident von der Ermächtigung des Art 124 Abs 3 B-VG weitreichend Gebrauch macht, ferner ein Amtsverständnis pflegt, das vom Management by Delegation geprägt ist.

Damit ein etwaiges Auswahlverfahren für die Funktion des Vizepräsidenten nicht in den Geruch parteitaktischer Winkelzüge kommt, schlage ich folgendes Procedere vor:

- 1) Nominierungsverfahren,
- 2) Hearing vor dem Plenum des Parlaments,
- 3) formelle Beschlüsse der Klubs, daß in der Frage der Wahl kein Klubzwang besteht, und
- 4) geheime Wahl durch das Parlamentsplenum.

Rechnungshof und Gemeinden:

Die Gebarung der Gemeinden mit mindestens 20 000 Einwohnern unterliegt der amtswegigen Rechnungshofkontrolle (*Art 127a Abs 1 B-VG*). Kleinere Gemeinden können dieser Rechnungshofkontrolle unterworfen werden (*Art 127a Abs 7 B-VG*). Obwohl somit die Gemeinden der Rechnungshofkontrolle unter den genannten Bedingungen unterliegen, sind die direkten Beziehungen zwischen Rechnungshof und Gemeinde verfassungsrechtlich nur spärlich ausgestaltet (*das Prüfverfahren lasse ich in diesem Zusammenhang außer Betracht*).

Die Bürgermeister von Gemeinden mit mindestens 20 000 Einwohnern haben alljährlich die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse auch dem Rechnungshof zu übermitteln (*Art 127a Abs 2 B-VG*), der Rechnungshof erstattet auch dem Gemeinderat dieser Gemeinden über seine Tätigkeit im vorausgegangenen Jahr, soweit sie sich auf die betreffende Gemeinde bezieht, Bericht (*Art 127a Abs 6 B-VG*). Im übrigen werden die gemeindlichen Anliegen gegenüber dem Rechnungshof von der Landesregierung wahrgenommen (*zum Beispiel Art 126a B-VG: Meinungsverschiedenheiten über die Zuständigkeit des Rechnungshofes; 127a Abs 7 B-VG: Ersuchen um besondere Gebarungsprüfung — vgl. auch Art 127 Abs 7 B-VG*). Auch bei der Gemeindegebarungsprüfung ist der Rechnungshof funktionell Organ des betreffenden Landtages (*Art 122 Abs 1 B-VG*), die Geltendmachung der staatsrechtlichen Verantwortlichkeit obliegt dem Landtag (*Art 123 Abs 1 iVm Art 122 Abs 1 B-VG*).

Angesichts der verfassungsrechtlich verbürgten Gemeindeautonomie sollte eine Diskussion darüber geführt werden, ob die rechtliche Stellung der Gemeinde, vertreten durch den Gemeinderat, gegenüber dem Rechnungshof nicht ausgebaut werden sollte.

II) Beziehung zwischen dem Rechnungshof und dem Parlament:

Die Beziehung zwischen Rechnungshof und Parlament ist keine problemlose. Der Rechnungshof fühlt sich durch das Parlament beziehungsweise die Parlamentsmehrheit einerseits oftmals im Stich gelassen. Andererseits spielt der Rechnungshof im täglichen Bewußtsein des Parlamentariers keine Rolle.

Rechnungshof und Parlament (*sowie parlamentarische Demokratie*) sind freilich systematisch miteinander verbunden. Reform des Rechnungshofes muß daher auch Reform des Parlaments (*und der parlamentarischen Demokratie*) sein.

Die Beziehung zwischen Rechnungshof und Parlament hat informelle und formelle Aspekte. Die informellen könnten insbesondere über intensivierte Aktivitäten der Kommunikation, Information und „human relations“ gepflegt werden. Dem formellen Aspekt der Beziehung könnten unter anderem folgende Vorschläge dienen:

a) Zu Art 127 Abs 9 B-VG idF Amtsentwürfe (AE) 1991: Der Nationalrat soll nicht nur das Recht haben, Anfragen an den Präsidenten des Rechnungshofes zu richten, sondern auch Entschließungen gegenüber dem Rechnungshofpräsidenten zu fassen.

b) Art 127 Abs 9 B-VG idF AE 1991: Dem Präsidenten des Rechnungshofes sollte das Anwesenheits- und Rederecht bei den Beratungen des gesamten Entwurfes eines Bundesfinanzgesetzes (*und nicht nur hinsichtlich der den Rechnungshof betreffenden Kapitel*) eingeräumt werden. Klargestellt sollte werden, daß der Nationalrat auch Gutachten des Rechnungshofes zum Entwurf des Bundesvoranschlages verlangen kann (*Art 123 Abs 4 B-VG idF AE 1991*). Ausgehen möchte ich davon, daß Art 123 Abs 3 B-VG idF AE 1991 dem Rechnungshof das Recht einräumt, auch zum Entwurf des Bundesvoranschlages Stellung zu nehmen. Dem Rechnungshof sollte das Recht eingeräumt werden, diese Stellungnahme dem Nationalrat unmittelbar vorzulegen.

c) Die Berichte des Rechnungshofes an den Nationalrat sollten nicht mit dem Auslaufen der Gesetzgebungsperiode verfallen (*Kontinuität anstelle von Diskontinuität betreffend die Prüfberichte*). Das wäre nicht nur sachadäquat, dadurch könnte auch ein unwürdiges Ballspiel des Parlamentes, wie es am Beginn der laufenden Legislaturperiode hinsichtlich der in der abgelaufenen Legislaturperiode eingebrachten Berichte des Rechnungshofes praktiziert wurde (*sechs Berichte des Rechnungshofes sind verfallen; die Parlamentsmehrheit stand auf dem Standpunkt, daß diese Berichte vom Rechnungshof neu eingebracht werden sollten*), vermieden werden.

d) Ich begrüße die Bestimmung des Art 121 Abs 6 B-VG idF der Amtsentwürfe, wonach die Gebarung des Rechnungshofes vom Nationalrat überprüft wird (*vgl. auch Art 127b des oben zitierten Entwurfes des Bundeskanzleramtes*). Freilich sollte der Rechnungshof auch über den Prüfkalender und damit über eine Prioritätensetzung bei der Prüfung Rechenschaft ablegen, indem dieser dem Nationalrat gegenüber begründet wird.

e) Zuzustimmen ist den Ausführungen in den Amtsentwürfen (S 7) sowie den Intentionen des Bundeskanzleramtes im oben zitierten Entwurf eines B-VG, mit dem das B-VG geändert werden soll (*Art 126d Abs 4 B-VG*), den Empfehlungen des Rechnungshofes mehr Gewicht zu verleihen, als dies § 5 des derzeit geltenden Rechnungshofgesetzes vorsieht. Vorschlagen möchte ich, den Rechnungshofausschuß des Parlaments gesetzlich dazu zu verhalten, darüber zu beraten und zu beschließen, ob, inwieweit und wie den Empfehlungen des Rechnungshofes Rechnung getragen werden soll (*zum Beispiel durch Gesetzesinitiativen oder Entschließungen an die Bundesregierung*). Voraussetzung dafür wäre freilich eine bessere Zusammenfassung und Darstellung der Vorschläge des Rechnungshofes sowie ein gemeinsames Diskussionsforum zwischen Parlament und Rechnungshof betreffend die Umsetzung der Vorschläge. (*In der Zwischenzeit hat der Rechnungs-*

hof in seinem Tätigkeitsbericht betreffend das Verwaltungsjahr 1990 erstmals eine schwerpunktmäßige Auflistung der wesentlichen Vorschläge des Rechnungshofes zu gesetzlichen Änderungen und zur Verwaltungsreform in den im Jahre 1991 dem Nationalrat vorgelegten Berichten vorgenommen.) Außerdem sollten die Berichte des Rechnungshofes im Rechnungshofausschuß des Parlaments kontinuierlich beraten werden.

f) Nochmals sei auf das oben vorgeschlagene Hearing im Zusammenhang mit dem Bestellungsverfahren für Präsidenten und Vizepräsidenten verwiesen.

Was ich für die Beziehung zwischen Rechnungshof und Nationalrat gesagt habe, gilt grosso modo auch für die Beziehung zwischen Rechnungshof und Landtag.

III) Die Beziehung zwischen Rechnungshof und landes- beziehungsweise gemeindeeigenen Kontrolleinrichtungen:

In den Ländern sind in letzter Zeit Landeskontrollenrichtungen (zum Beispiel Landesrechnungshöfe) errichtet worden, die in gleicher Weise positioniert beziehungsweise ausgestaltet sind wie der Rechnungshof. Folgende Sachverhalte möchte ich in diesem Zusammenhang ansprechen:

a) Obwohl die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer mit dem Rechnungshof konkurrierenden parlamentarischen Prüfinstanz auf Landesebene insbesondere in der Vergangenheit kontrovers diskutiert wurde, dürfte sich die Meinung durchgesetzt haben, daß dem Rechnungshof vor dem Hintergrund der relativen Verfassungsautonomie der Länder kein Monopol zur finanziellen Kontrolle im Landesbereich eingeräumt ist.

b) Wegen dieser analogen Ausgestaltung kommt es zu einer Überschneidung von Prüfungskompetenzen des Rechnungshofes und zum Beispiel eines Landesrechnungshofes. In gewissen Bereichen haben die Landeskontrollenrichtungen freilich eine die Prüfungskompetenz des Rechnungshofes ergänzende Funktion. Soweit überschneidende Prüfungskompetenzen bestehen, ist eine Koordinierung unerläßlich:

- Die Prüfungskalender sollen aufeinander abgestimmt werden.

- Eine Arbeitsteilung erscheint als zweckmäßig: Landeskontrollenrichtungen prüfen sektoriell, der Rechnungshof prüft „quer“ (*horizontal, vergleichend*). Ich plädiere aus Gründen der Flexibilität nicht dafür, die Koordination gesetzlich zu detaillieren.

- Die unterschiedliche Ausgestaltung der Landeskontrollenrichtungen erfordert eine differenzierte Betrachtung der Beziehungen zwischen dem Rechnungshof und den landeseigenen Kontrolleinrichtungen.

- Ferner ist darauf hinzuweisen, daß die Landeskontrollämter — jedenfalls grundsätzlich — der Diensthöheit der Landesregierungen unterstehen (*vgl. Art 21 Abs 3 1. Satz B-VG gegenüber Art 21 Abs 3 2. Satz B-VG*).

c) Eine Art 126a B-VG analoge Möglichkeit, Zuständigkeitsstreite zu schlichten, fehlt für die Landeskontrollenrichtungen.

Die Beziehung zwischen dem Rechnungshof und gemeindeeigenen Kontrolleinrichtungen möchte ich der Vollständigkeit halber ansprechen. Freilich kann ich die für diese Beziehung relevanten Aspekte nur in einigen Strichen andeuten:

Der Rechnungshof ist — wie bereits gesagt wurde — auch zur Prüfung der Gemeindegebarung berufen. Das B-VG weist in diesem Zusammenhang der Landesregierung Befugnisse zu, nicht aber (*zumindest in gleicher Weise*) dem Landtag (*vgl. zum Beispiel Art 127a Abs 7 B-VG; vgl. jedoch Art 122 Abs 1 Z 3 der Amtsentwürfe [AE] 1991*).

Zuständigkeit der Landeskontrollenrichtungen zur Gemeindegebarungsprüfung:

Der Prüfungskompetenz der landeseigenen Kontrolleinrichtungen betreffend die Gemeindegebarung sind verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt. Das B-VG räumt den Gemeinden im gewissen Rahmen Autonomie ein. Eingriffe von außen in diese Autonomie bedürfen der bundesverfassungsrechtlichen Fundierung (*vgl. zum Beispiel Art 121 iVm Art 127a B-VG oder Art 119a Abs 3 B-VG: Gebarungskontrolle im Rahmen der Gemeindeaufsicht*). In Beachtung dieser Grenzen bestimmt zum Beispiel das steiermärkische Landesrechnungshof-Verfassungsgesetz, daß eine Kontrolle durch den Landesrechnungshof nur dann zulässig ist, wenn die Gemeinde vom Land Steiermark Mittel erhalten und das Land sich eine solche Kontrolle vertraglich vorbehalten hat.

Gebarungskontrolle durch die Gemeindeaufsichtsbehörde gemäß Art 119a Abs 2 B-VG:

Art 119a B-VG normiert das Aufsichtsrecht gegenüber der Gemeinde bei Besorgung ihres eigenen Wirkungsbereiches. Art 119a Abs 2 B-VG räumt dem Land ferner das Recht ein, die Gebarung der Gemeinde auf ihre Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu überprüfen.

Die dem Land übertragene Gebarungskontrolle ist von den Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung auszuüben; diese sind die Landesregierung und die Bezirksverwaltungsbehörden.

Gebarungskontrolle durch gemeindeeigene Kontrolleinrichtungen:

In fast allen Gemeindeordnungen und Stadtstatuten ist als gemeindeeigenes Kontrollorgan ein besonderer Gemeinderatsausschuß vorgesehen. Die Gemeinde-Landesgesetze stimmen im großen und ganzen darin überein, daß der Prüfungs(kontroll)ausschuß ein besonderer Ausschuß des Gemeinderates ist, der jedenfalls gebildet werden muß, dessen Einrichtung also nicht im Belieben der Gemeinde steht. Darüber hinaus gibt es städtische Kontrollämter. Die gemeindeeigenen Kontrolleinrichtungen sind entweder Hilfsorgane des Gemeinderates oder Teile des Magistrats.

Auch im Zusammenhang mit gemeindeeigenen Kontrolleinrichtungen wird die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit aufgeworfen. Ich zähle mich jenen zu, die die Interpretationshypothese der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit gemeindeeigener Kontrolleinrichtungen neben dem Rechnungshof vertreten. Daß dem Rechnungshof kein Prüfmonopol betreffend die Gemeindegebarung zukommen soll, ergibt sich zum Beispiel aus Art 119a Abs 2 B-VG. Darüber hinaus wird

durch die gemeindeeigene Gebarungskontrolle in die Kompetenzen des Rechnungshofes nicht eingegriffen. Mögliche faktische Konkurrenz (*Art 127a Abs 1 beziehungsweise Abs 7*) muß durch Koordination zwischen den Kontrolleinrichtungen aufgelöst werden.

Prüfungsgegenstände der gemeindeeigenen Kontrolleinrichtungen (*Prüfungs[kontroll]ausschüsse des Gemeinderates*) dürfen nur Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde sein. Weil und insoweit diese Ausschüsse Hilfsorgane des Gemeinderates sind, dürfen ihre Zuständigkeiten nicht über jene des Gemeinderates hinausgehen. Hat die Gemeinde Aufwendungen im übertragenen Wirkungsbereich zu tätigen, gehören diesbezügliche Gebarungsakte in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde.

IV) Soll auch der Rechnungshof einer Kontrolle unterliegen?

Ich möchte nochmals festhalten, daß ich die Vorschläge begrüße, wonach die Gebarung des Rechnungshofes ebenfalls überprüft wird. Bei dieser Prüfung sollte jedenfalls auch der Bundesrat als ein Länderorgan mitwirken können (*vgl. zum Beispiel § 101 der deutschen Bundeshaushaltsordnung, wonach die Rechnung des Bundesrechnungshofes vom Bundestag und dem Bundesrat geprüft wird, die auch die Entlastung teilen*).

Die in schriftlicher Form vorgelegte Fassung des Vortrages von Professor Dr. Anton **Pelinka** (Institut für Politikwissenschaft, Innsbruck) hat folgenden Wortlaut:

Demokratische Kontrolle durch den Rechnungshof

1. Der Rechnungshof hat eine Funktion, die von einer der ältesten Funktionen des Parlaments abgeleitet werden kann. Zwar geht der heutige Rechnungshof auf die von Maria Theresia 1761 eingesetzte „Hofrechnungskammer“ zurück, doch mit der Parlamentarisierung — die in Österreich verspätet und zögernd 1867 einsetzte — wurde auch die Kontrolle der vom Parlament bewilligten Ausgaben zu einer parlamentarischen Funktion.

Daß ein vom Parlament bestellter Rechnungshof in Österreich erst 1920, durch das Bundes-Verfassungsgesetz, eingerichtet wurde, ist Ausdruck der parlamentarischen Verspätung Österreichs. Daher kann erst recht die demokratische und parlamentarische Realität des Rechnungshofes als Indikator für die Qualität des österreichischen Parlamentarismus herangezogen werden.

2. In der politischen Wirklichkeit der Zweiten Republik wurde der Rechnungshof Bestandteil des Parteienstaates. Ähnlich wie den Verfassungsgerichtshof „besetzten“ ÖVP und SPÖ den Rechnungshof — eine parteipolitische Dominanz, die insbesondere bei der Bestellung des Präsidenten des Rechnungshofes zum Ausdruck kam.

Anders als beim Verfassungsgerichtshof verlor die von ÖVP und SPÖ etablierte Konkordanzdemokratie aber schon relativ früh die zentrale Kontrolle über den Rechnungshof. Daß 1964, Ergebnis eines ersten realen Versuches zur Etablierung einer Kleinen Koalition, das Amt des Rechnungshofpräsidenten der FPÖ „übergeben“ wurde, bringt dies deutlich zum Ausdruck. Seither ist, anders als bei der Bestellung des Präsidenten, des Vizepräsidenten und der übrigen Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes, die Bestellung des Präsidenten und des Vizepräsidenten des Rechnungshofes zwar weiterhin ein parteipolitischer Vorgang, aber diese Bestellung wird nicht mehr im Einvernehmen von SPÖ und ÖVP von diesen beiden Parteien kontrolliert.

Während es zu den Merkmalen des Verfassungsgerichtshofes gehört, daß er durch Politisierung entpolitisiert ist, ist es ein Merkmal des Rechnungshofes, daß er eben durch Politisierung politisiert ist und bleibt. Die Kontrolltätigkeit des Rechnungshofes ist, gerade durch das Zusammenspiel mit Medien, ein breit gefächelter politischer Vorgang, an dem die Öffentlichkeit relativ intensiv Anteil nimmt.

3. Durch dieses Nebeneinander von parteipolitischer Dominanz und parteipolitischer Offenheit steht der Rechnungshof zwischen dem Verfassungsgerichtshof und der Volksanwaltschaft. Der Verfassungsgerichtshof drückt die parteienstaatliche Kultur der ersten beiden Jahrzehnte der Zweiten Republik aus; die Volksanwaltschaft ist Konsequenz der politischen Kultur der „Ära Kreisky“, die durch die volle Etablierung der FPÖ als grundsätzlich gleichwertige, dritte Partei gekennzeichnet ist. Der Rechnungshof steht dazwischen — und ist eben deshalb, in seinem Entscheidungsvorfeld, politischer, weil die parteipolitischen Zugänge weniger eindeutig fixiert sind.

Eben deshalb ist der Rechnungshof das Kontrollorgan, das für eine stärkere Emanzipation des Parlaments von der Bundesregierung und auch vom Parteienstaat relativ offen ist. Die Besetzung der führenden Funktionen des Rechnungshofes ist, anders als die Besetzung der führenden Funktionen im Verfassungsgerichtshof und in der Volksanwaltschaft, nicht a priori geregelt; unterschiedliche Koalitionen mit nicht vorhersehbaren Ergebnissen sind daher, anders als beim Verfassungsgerichtshof und bei der Volksanwaltschaft, bei der Bestellung der Führung des Rechnungshofes möglich. In diesem Sinn zählt der Rechnungshof zu den „Hoffungsgebieten“ des Parlamentarismus.

4. Die Kontrollfunktion des Rechnungshofes wird von der relativen Durchlässigkeit seiner Tätigkeit wesentlich beeinflusst. Es zählt zu den Bestandteilen der politischen Kultur nach dem Ende der ersten Großen Koalition, daß Erhebungen des Rechnungshofes — noch vor Vorlage eines Prüfungsberichtes — an die Öffentlichkeit sickeren.

Diese informelle, relative Öffentlichkeit baut auf einem Zusammenspiel zwischen Medien und Beamten des Rechnungshofes. Durch dieses Zusammenspiel kommt dem Rechnungshof eine quasi-oppositionelle Funktion zu, die er im Umweg über und durch die Medien ausübt. Weil durch dieses Zusammenspiel auch „Rohberichte“ an die Öffentlichkeit kommen, wird das ebenso mögliche und übliche Zusammenspiel zwischen Kontrolloren (Rechnungshof) und Kontrollierten relativiert — denn die Berücksichtigung der Stellungnahmen der Kontrollierten, die dann in die endgültige Formulierung des Prüfungsberichtes eingeht, verliert durch Vorausveröffentlichungen von Teilen von Rohberichten an politischer Bedeutung.

5. Der Rechnungshof ist somit ein Instrument potentieller, informeller Opposition. War in den ersten Jahrzehnten der Zweiten Republik, Ausdruck der Situation des damaligen Parlamentarismus, der Rechnungshof vor allem Instrument der zwischen ÖVP und SPÖ geübten „Bereichsoppo-

sition“, so ist die gegenwärtige, quasi-oppositionelle Funktion des Rechnungshofes komplexer. Sie dient nicht nur der Verstärkung der Möglichkeiten der parlamentarischen Opposition, sie dient auch der Herstellung einer außerparlamentarischen Opposition in Form der Kontrolle der Regierenden durch die Medien.

Diese potentielle, informelle Oppositionsfunktion macht die reale Tätigkeit des Rechnungshofes teilweise unabhängig von der Dominanz durch die Mehrheit des Nationalrates. Dem Wortlaut des Bundes-Verfassungsgesetzes zufolge (Art 122 3 und 4 sowie Art 123) werden Präsident und Vizepräsident auf Vorschlag des Hauptausschusses vom Nationalrat gewählt und können auch durch einfachen Beschluß des Nationalrates abberufen werden. Diese Bindung an die parlamentarische Mehrheit bedeutet, auf den ersten Blick, auch eine Bindung an die Regierung, die ja politisch mit der Mehrheit des Nationalrates identisch ist. Durch die relative Offenheit des parteipolitischen Vorfalles und durch das Zusammenspiel mit den Medien ist die Tätigkeit des Rechnungshofes jedoch weitgehend autonom von den parteipoliti-

schen Mehrheitsverhältnissen im Nationalrat zu sehen.

Literatur (Auszug)

Gantner, Manfred (Hg.) (1991): Handbuch des öffentlichen Haushaltswesens, Wien.

Gerlich, Peter (1973): Parlamentarische Kontrolle im politischen System, Wien, S. 105-114.

Hengstschläger, Johannes (1982): Der Rechnungshof, Berlin.

Korinek, Karl (Hg.) (1986): Die Kontrolle wirtschaftlicher Unternehmungen durch den Rechnungshof, Wien.

Welan, Manfred (1974): Der Verfassungsgerichtshof – eine Nebenregierung?, 271-316, in: Heinz Fischer (Hg.): Das politische System Österreichs, Wien.

Widder, Helmut (1991): Rechnungshof und Volksanwaltschaft, 164-178, in: Herbert Dachs u.a. (Hg.): Handbuch des politischen System Österreichs, Wien.

Der in schriftlicher Form vorgelegte Vortrag von Universitätsprofessor Dr. Günther **Winkler** (Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Wien) hat folgenden Wortlaut:

Rechnungshofkontrolle und Verwaltung aus verfassungsrechtlicher Sicht

I. Die verfassungsrechtlichen Perspektiven

Die Organisation und die Aufgaben des Staates sind in der Verfassung festgelegt. In ihren Vorschriften über den Rechnungshof sind beide Regelungsbereiche zu einer Einheit verbunden. In diesem Sinn sind die einschlägigen Vorschriften der Verfassung zum Thema von Belang. In erster Linie gehören dazu die Art 121 bis 128 B-VG über Organisation und Aufgaben des Rechnungshofs. Dazu zählen ferner die Art 51 und 51a bis 51c über den Staatshaushalt sowie Art 123 in Verbindung mit Art 142 B-VG betreffend die „politische“ und die „staatsrechtliche“ Verantwortung des Rechnungshofpräsidenten.

Das Thema hat eine organisationsrechtliche Außenperspektive und eine organisationsrechtliche Innenperspektive. Nach außen ist der Rechnungshof kein „Hof“ wie etwa der Verwaltungsgerichtshof, der Verfassungsgerichtshof und der Oberste Gerichtshof. Diese Höchstgerichte sind als Kollegialorgane eingerichtet. Der Rechnungshof ist nach außen — als Behörde — verfassungsrechtlich identisch mit seinem Präsidenten. Dieser ist als ein rechtlich selbständiges monokratisches Organ eingerichtet. Dem Präsidenten ist der Rechnungshof im inneren Rechtsverhältnis untergeordnet. Aber auch nach innen ist der Rechnungshof kein Kollegialorgan, sondern eine Dienststelle, ein rechtlich unselbständiges Kollektivorgan, das unter der Verantwortung des Präsidenten die ihm zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen hat. Daher sind die Beamten des Rechnungshofs nicht „Mitglieder“ im organisationsrechtlichen Sinn, sondern unselbständige Organe ohne eigenständige behördliche Kompetenzen.

Für die verfassungsrechtliche Sicht der Organstellung des Rechnungshofs ist die Außenperspektive bedeutsam. Sie führt zur Frage nach der verfassungsrechtlichen Stellung des Präsidenten und nicht des Rechnungshofs als komplexe organisatorische Einheit im Rang eines Amtes. In der Dreiteilung der Staatsfunktionen, in ihrer Aufteilung auf oberste Organe und in deren organisatorischer und funktioneller Verbindung hat nur der Rechnungshofpräsident einen selbständigen verfassungsrechtlichen Stellenwert und nicht der Rechnungshof. Der Präsident trägt allerdings auch die Verantwortung für die Aufgabenerfüllung durch den Rechnungshof als Amt.

Nach dem Wortlaut der Verfassung scheint in Frage zu stehen, ob der Rechnungshof zur Gesetzgebung oder zur Vollziehung im Sinn von Verwaltung zählt. Diese Frage scheint zwar nur von theoretischer Bedeutung, sie bedarf aber dennoch einer Klarstellung. Dabei bieten sich drei Aspekte an: einerseits der **organisatorische** (organisationsrechtliche), andererseits der **funktionelle** (funktionsrechtliche) und schließlich der **materielle** (materiellrechtliche) Aspekt.

Die Analyse dieser Aspekte führt schließlich zu den in das Thema eingeschlossenen Fragen:

- Ist der Rechnungshof ein Organ der Gesetzgebung?

- Ist der Rechnungshof ein Organ der Vollziehung im Sinn von Verwaltung?

- Worin besteht die Tätigkeit des Rechnungshofes?

- Worin besteht der Gegenstand der Tätigkeit?

Die Antworten auf diese Fragen setzen eine Analyse der einschlägigen verfassungsrechtlichen Vorschriften voraus und ergeben sich aus deren Sinnzusammenhang. Es genügt offensichtlich nicht, bloß auf Art 122 Abs 1 B-VG zu verweisen. Dort heißt es: „Der Rechnungshof untersteht unmittelbar dem Nationalrat“. Dieser Satz ist mißverständlich. Der Rechnungshof untersteht unmittelbar nur seinem Präsidenten, und der Präsident „untersteht“ dem Nationalrat. Der Begriff „untersteht“ ist dabei keineswegs als „weisungsgebunden“ zu verstehen. Er hat überdies sowohl eine organisatorische als auch eine funktionelle Bedeutung. Beide Bedeutungen ergeben sich aus dem Sinnzusammenhang der einschlägigen Verfassungsvorschriften. Isolierte Textinterpretationen sind „Sünden wider den Geist“ des Juristen. Rechtsvorschriften schließen Sinneinheiten in sich.

Die folgenden Ausführungen zum Thema sind hauptsächlich auf den **Präsidenten** des Rechnungshofs abgestellt und nicht auf den **Rechnungshof** als geschäftsordnungsgemäß organisiertes, rechtlich unselbständiges Kollektivorgan. Die Aufgabe des Rechnungshofes zur Prüfung der Länder und Gemeinden wird hier vernachlässigt. Ihre rechtliche Beurteilung begegnet im Sinn der folgenden Ausführungen keinen Schwierigkeiten.

II. Die organisatorische Stellung des Rechnungshofpräsidenten (des Rechnungshofs) im Gefüge der obersten Staatsorgane

Die Frage nach der verfassungsrechtlichen Organqualität richtet sich also nicht schlechthin auf

den Rechnungshof als Amt, sondern auf seinen Präsidenten als Behörde. Sie lautet: Ist der Rechnungshofpräsident ein Organ der Gesetzgebung oder ein Organ der „Vollziehung“ im Sinn von „Verwaltung“? Die Antwort scheint sich einfach aus dem Wortlaut des Art 122 Abs 1 B-VG zu ergeben. Dort heißt es: „Der Rechnungshof untersteht unmittelbar dem Nationalrat“. Hier wird der Rechnungshofpräsident mit dem Amt als Einheit aufgefaßt. Damit ist zweifellos eine organisatorische Zuordnung auch des Rechnungshofpräsidenten zum Nationalrat gemeint. Wird der Rechnungshofpräsident mit seinem Amt dadurch auch schon zum Organ der Gesetzgebung? Er ist doch keinesfalls ein Gesetzgebungsorgan. Gesetzgebungsorgan ist zweifellos nur der Nationalrat selbst. Das leuchtet ein. Was bedeutet dann aber die erste Formulierung: Organ des Nationalrats?

Die Antwort auf diese Frage ergibt sich aus den Verfassungsvorschriften in ihrem Zusammenhalt, soweit sie organisatorische Belange zum Inhalt haben. Zu diesen Vorschriften zählen hauptsächlich:

- Art 122 Abs 3. Danach besteht der Rechnungshof aus dem Präsidenten, einem Vizepräsidenten und den erforderlichen Beamten und Hilfskräften.

- Art 122 Abs 4 regelt die Bestellung des Präsidenten und des Vizepräsidenten durch den Nationalrat auf Vorschlag des Hauptausschusses und ihre Angelobung durch den Bundespräsidenten.

- Art 122 Abs 5 regelt die Unvereinbarkeit des Amtes des Präsidenten und des Vizepräsidenten mit der Zugehörigkeit zu einem allgemeinen Vertretungskörper (in erster Linie zum Nationalrat!) sowie zur Bundesregierung und zu einer Landesregierung.

- Art 123 Abs 1 regelt die Verantwortlichkeit des Präsidenten analog zur Verantwortlichkeit der Mitglieder der Bundesregierung (beziehungsweise einer Landesregierung).

- Art 123 Abs 2 B-VG regelt die Abberufung des Präsidenten und des Vizepräsidenten des Rechnungshofs durch Beschluß des Nationalrates. Diese Kompetenz hat den staatsrechtlichen Rang eines amtsvernichtenden Mißtrauensvotums. Ihm fehlt die Festlegung eines besonderen Quorums (Art 74 Abs 2).

- Art 124 regelt die Stellvertretung des Rechnungshofpräsidenten und die Gleichstellung seines Vertreters in der Verantwortung.

- Art 142 Abs 2 lit b B-VG regelt die Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofs für eine staatsrechtliche Anklage gegen den Präsidenten (Vizepräsidenten) durch Beschluß des Nationalrates wegen „Gesetzesverletzung“.

- Art 125 Abs 1 B-VG regelt die Bestellung der Beamten des Rechnungshofs durch den Bundespräsidenten auf Vorschlag des Rechnungshofpräsidenten.

- Art 125 Abs 2 gibt dem Rechnungshofpräsidenten die Kompetenz zur Ernennung der Hilfskräfte des Rechnungshofs.

- Art 18 Abs 2 regelt die Verordnungskompetenz des Rechnungshofpräsidenten als Behörde.

- Art 126a regelt Kompetenzstreitigkeiten zwischen dem Rechnungshof und der Bundesregierung, einem Bundesminister oder einer Landesregierung, auszutragen vor dem Verfassungsgerichtshof.

- Alle diese Verfassungsvorschriften sind verbindliche Bestimmungsgründe für das gemäß Art 128 durch den Nationalrat zu erlassende Rechnungshofgesetz.

Der Sinn dieser Regelungen ergibt in ihrem Zusammenhang, daß der Rechnungshofpräsident in keiner Hinsicht ein Organ der Gesetzgebung ist. Er ist grundsätzlich einem Bundesminister gleichgestellt. Unterschiede bestehen nur in der Bestellung und in der „Entlassung“. Beide Befugnisse stehen für den Rechnungshofpräsidenten (und dem Vizepräsidenten) dem Nationalrat und nicht etwa auf Grund eines Vorschlages des Nationalrates dem Bundespräsidenten zu. Der Rechnungshof ist nur ein Amt, eine Dienststelle des Präsidenten als Behörde. Die Beamten — sie sind keine „Mitglieder“ (Art 126 B-VG) des Rechnungshofs im organisationsrechtlichen Sinn — werden, wie alle anderen Bundesbeamten, vom Bundespräsidenten auf Vorschlag (des Rechnungshofpräsidenten) ernannt! Nach diesen organisationsrechtlichen Vorschriften ist der Rechnungshofpräsident ein Organ der „Vollziehung“ im Sinn von Verwaltung, und zwar als Oberstes Organ. Er ist bei der Ausübung seines Amtes an keine Weisungen des Nationalrates gebunden. Prüfungsaufträge des Nationalrates und Ersuchen der Bundesregierung oder eines Bundesministers haben die rechtliche Qualität von Anträgen im Sinn von Interorganinitiativen zwischen den obersten Verfassungsorganen. Der Präsident genießt sogar eine Art von indirekter Immunität für Gesetzesverletzungen. (Dabei ist fraglich, ob auch die Amtsdelikte des Strafrechts darunterfallen, wie etwa der Amtsmißbrauch). Die Regelung der Verfassung weist in ihren Vorschriften über den Rechnungshof zweifellos eine Tendenz zum Parlamentarismus auf, sie bedeutet aber weder für den Rechnungshof noch für seinen Präsidenten eine organisationsrechtliche Qualitätszuweisung als Gesetzgebungsorgan, weder an den Präsidenten noch an den Rechnungshof als Ganzes.

Die organisatorische Vergleichbarkeit des Rechnungshofpräsidenten und des Rechnungshofs mit dem obersten Vollzugsorgan „Bundesminister“ und seinem „Ministerium“ liegt auf der Hand. Dem Rechnungshofpräsidenten kommt nach der Verfassung eine organisationsrechtliche Stellung zu, die jener eines Ministers als oberstes monokratisches Bundesorgan vergleichbar ist. Auch ein Bundesminister „untersteht“ organisatorisch dem Nationalrat. Die organisatorische Bindung des Rechnungshofpräsidenten an den Nationalrat ist gewiß etwas enger als die eines Bundesministers. Der Rechnungshofpräsident hängt nur vom Vertrauen des Nationalrats ab. Der Minister hängt auch vom Vertrauen des Bundespräsidenten ab. Dieser Unterschied ändert aber nichts an der verfassungsrechtlichen Selbständigkeit und Eigenverantwortung des Rechnungshofpräsidenten.

Die Formulierung im Art 122 Abs 1 B-VG: Der Rechnungshof „untersteht unmittelbar dem Nationalrat“, bedeutet zweifellos ein organisationsrechtliches Naheverhältnis zum Nationalrat, doch keineswegs eine qualitative Gleichstellung mit diesem.

Im Gefüge organisatorischer Gewaltentrennung und Gewaltverbindung ist der Rechnungshofpräsident ein selbständiges Oberstes Staatsorgan mit Eigenverantwortung und in einer qualifizierten verfassungsrechtlichen Abhängigkeit vom Nationalrat. Er ist aber dennoch kein Organ der Gesetzgebung. Er ist ein administratives Hilfsorgan des Gesetzgebers, in dieser Hinsicht vergleichbar dem Parlamentspräsidenten. Gleich diesem ist er als Behördenchef selbständig, unabhängig und gemäß Art 123 und Art 142 zugleich staatsrechtlich verantwortlich und verfolgungsgeschützt.

Der Rechnungshofpräsident ist eine Behörde, ein monokratisches Organ — ähnlich einem Minister ein oberstes Organ des Bundes. Der Präsident unterschreibt die Erledigungen des Rechnungshofs an den Nationalrat und beurkundet die Verbriefung von Finanzschulden. Der Präsident erläßt die Verordnungen des Rechnungshofs. Der Präsident ist Behörde nach außen und Chef der Tätigkeit des Rechnungshofs nach innen. Er übt die Dienstherrschaft und die Dienstaufsicht über die Bediensteten des Rechnungshofs aus. Der Rechnungshof ist ein Amt, eine Dienststelle des Bundes, ein Kollektivorgan — ähnlich einem Ministerium und der Parlamentsdirektion. All das erweist den Rechnungshof und seinen Präsidenten als ein Organ der „Vollziehung“, besser gesagt der Verwaltung; allerdings als ein Organ der Staatsverwaltung von verfassungsrechtlichem Rang eines Obersten Organs! Die „Unterstellung“ unter den Nationalrat bedeutet keine qualitative organisatorische Gleichstellung mit dem Nationalrat, son-

dern nur ein besonderes, organisatorisches Naheverhältnis zu diesem.

III. Die Tätigkeit oder die funktionelle Stellung des Rechnungshofs

Dieses Ergebnis einer verfassungsrechtlichen Analyse für die organisatorische Qualifikation des Rechnungshofs und seines Präsidenten wird durch den funktionellen Aspekt der Verfassung bekräftigt. Dieser knüpft an die Frage nach der Tätigkeit des Rechnungshofs beziehungsweise seines Präsidenten an. Die Tätigkeit des Rechnungshofs ist in mehreren Verfassungsvorschriften ausdrücklich festgelegt:

- Art 121 Abs 1 B-VG weist dem Rechnungshof die Überprüfung der Gebärung des Bundes etc zu (nicht der „Vollzugstätigkeit“ schlechthin). Die Kompetenz zur Gebärungsprüfung der Länder sei hier ausgeklammert.

- Art 121 Abs 2 B-VG betraut den Rechnungshof mit der Abfassung („verfaßt“) des Bundesrechnungsabschlusses für den Nationalrat.

- Art 121 Abs 3 B-VG betraut den Präsidenten des Rechnungshofs mit einer Urkunds- und Legalisierungsfunktion der Verbriefung von Finanzschulden durch Gegenzeichnung.

- Art 126b Abs 1 umschreibt die Aufgabe des Rechnungshofs mit der Überprüfung der gesamten Staatswirtschaft des Bundes.

- Art 126b Abs 5 regelt die Kriterien der Prüfungstätigkeit: Die Überprüfung des Rechnungshofs hat sich auf

- die ziffernmäßige Richtigkeit,

- die Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften,

- ferner auf die Sparsamkeit,

- Wirtschaftlichkeit und

- Zweckmäßigkeit zu erstrecken.

- Art 126d regelt die jährliche Berichterstattung des Rechnungshofs an den Nationalrat „über seine Tätigkeit“.

Die Begriffe „Gebärung“ und „Staatswirtschaft“ in den Art 121 und 126b bedeuten nicht schlechthin „Vollziehung“ im Sinn von Verwaltung. Sie erfassen den Umgang mit Geld und Vermögen durch die Verwaltung. Für den Bund stehen sie in einem unlösbaren funktionellen Zusammenhang mit den Regelungen der Verfassung über den Staatshaushalt:

- Im II. Hauptstück (Art 24 ff) regelt das B-VG die „Gesetzgebung des Bundes“.

- Im Abschnitt E desselben Hauptstückes (Art 50 ff) ist die „Mitwirkung des Nationalrates an der Vollziehung des Bundes“ geregelt.

- Gemäß Art 51 beschließt der Nationalrat das Bundesfinanzgesetz (mit dem Bundesvoranschlag und Stellenplan) als jährliche Haushaltsordnung.

- Nach Art 121 Abs 2 verfaßt der Rechnungshof den jährlichen Rechnungsabschluß zum Bundeshaushalt.

- In den Art 51a bis 51c B-VG liegt die verfassungsrechtliche Grundlegung der Gebarungskontrolle des Bundes gemäß Art 126b.

Dieser Regelungszusammenhang bedeutet im ersten Ansatz eine Kontrolle des Finanzministers. Von ähnlicher Qualität ist die Mitwirkung an der Beurkundung der Verbriefung von Finanzschulden.

Auf der Grundlage des Staatshaushalts erfolgt die Gebarungskontrolle gemäß Art 121 Abs 1 und die Überprüfung der gesamten Staatswirtschaft des Bundes gemäß Art 126b Abs 1. Dabei geht es durchwegs um Finanzen und Vermögen des Staates und um den Umgang der staatlichen Verwaltung (im weiteren Sinn) mit diesen. Es geht um die „Gebarung“, also um das „Wirtschaften“ in der Besorgung von Staatsaufgaben und nicht schlechthin um die „Verwaltung“ und eine Kontrolle ihrer Gesetzmäßigkeit. Dabei sind zwei Kompetenzen notwendig aufeinander bezogen:

- Die Zuständigkeit des Nationalrats zur „Mitwirkung an der Vollziehung“ im Sinn des Art 51 B-VG: Die darin eingeschlossene Aufgabe ist vorsorgend (Voranschlag) und nachprüfend (Rechnungsabschluß). Ihre verfassungsrechtliche Gewährleistung liegt in den parlamentarischen Kontrollrechten.

- Die Zuständigkeit des Rechnungshofes zur Kontrolle des Vollzuges des Staatshaushalts: Diese Aufgabe ist zwangsläufig nachfolgend und repressiv.

Eine in jüngerer Zeit zuweilen geforderte „begleitende Kontrolle“ durch den Rechnungshof ist verfassungsrechtlich nicht vorgesehen. Die Gebarungskontrolle als Wirtschaftskontrolle ist überdies keine selbständige Tätigkeit des Rechnungshofs. Sie ist eine institutionell zugeordnete Tätigkeit des Nationalrates (und der Landtage) zur Kontrolle der Verwaltung. Sie ist neben der Interpellation, der Resolution, der Enquete, den Untersuchungsausschüssen und dem Mißtrauensvotum das bedeutendste Kontrollinstrument des Nationalrates gegenüber der Verwaltung. Der Rechnungshof hat für den Nationalrat (beziehungsweise für die Landtage) die Handhabung der Geldmittel und des Vermögens durch die Verwaltung des

Bundes im weiteren Sinn in Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben zu prüfen.

Funktionell gesehen ist die Tätigkeit des Rechnungshofs jedenfalls eine nachgeordnete. Der Rechnungshof ist ein Hilfsorgan des Nationalrates bei dessen verfassungsrechtlicher „Mitwirkung an der Vollziehung“. Seine Tätigkeit ist eine unselbständige. Auch in diesem Sinn ist der Rechnungshof dem Nationalrat unterstellt. Die Tätigkeit des Rechnungshofs ist daher der Verwaltung nicht nur rangmäßig nachgeordnet, sondern sie ist der Verwaltung auch nachfolgend. Diese Art von Hilfestellung für den Nationalrat zur Kontrolle der „Vollziehung“ im Sinn von Verwaltung durch den Rechnungshof ist ihrer Eigenart gemäß keine primäre, sondern eine sekundäre Verwaltungstätigkeit. Sie ist beschränkt auf die *Gebahrung*, auf das Wirtschaften des Staates. Der Nationalrat wirkt im Sinn der Art 50 ff durch Kontrolle an der „Vollziehung“ im Sinn von „Verwaltung“ mit. Der Rechnungshof wirkt durch seine Kontrolltätigkeit gegenüber der Verwaltung an dieser Kontrolle der „Vollziehung“ im Sinn von „Verwaltung“ durch den Nationalrat mit. Er stellt dem Nationalrat die von ihm durch seine Prüfungstätigkeit erarbeiteten Grundlagen für die Ausübung seiner Kontrollfunktion gegenüber der Verwaltung zur Verfügung. Er leistet dem Nationalrat eine administrative Hilfe. Gewaltentrennung und Gewaltverbindung der Verfassung finden darin eine ganz besondere Ausformung, die zur Meinung verleiten könnte, die Rechnungshofkontrolle sei eine *vierte Gewalt* im Staat.

So gesehen erweist sich die Anordnung der Reihenfolge der Prüfungsziele im Art 126b Abs 5, vor allem aber im § 2 des Rechnungshofgesetzes als irreführend. Der wirtschaftliche Aspekt müßte den ersten Rang einnehmen. Der Vorrang der Legalitätskontrolle vor der Wirtschaftlichkeitsprüfung im Art 126b Abs 5, durch den Rechnungshof auch praktiziert, hat sich vielfach als problematisch erwiesen. Vor allem deshalb, weil die Legalitätskontrolle als Gebotskontrolle verstanden wird und nicht als Verbotskontrolle. Das heißt, der Rechnungshof geht immer wieder primär von der Frage aus, was durch die Vorschriften erlaubt ist, und nicht davon, was durch die Vorschriften verboten ist.

Von seiner Funktion her gesehen ist der Rechnungshof zweifelsfrei ein Verwaltungsorgan in einer Hilfsstellung zum Gesetzgebungsorgan in dessen gewaltenverbindender „Mitwirkung“ an der „Vollziehung“ im Sinn von Verwaltung.

IV. Der Gegenstand der Rechnungshofkontrolle

Der materielle (materieellrechtliche) Aspekt schließt daran unmittelbar an. Er betrifft den Gegenstand der Rechnungshofkontrolle. Worauf richtet sich die Tätigkeit des Rechnungshofes substantiell? Diese Frage wurde bisher durch den Hinweis auf die Verwaltung nur vordergründig beantwortet. Im Anschluß an das bisher Ausgeführte ist zu fragen, worauf sie sich bezieht und worauf sie gerichtet ist. Die Tätigkeit des Rechnungshofes ist in erster Linie Kontrolle von Tätigkeiten und nicht von Personen. Die Personen sind als Rechtspersonen in den verfassungsrechtlichen Regelungen nur formale Abgrenzungen für Tätigkeitsbereiche. Gegenstand der Regelungskontrolle ist die Gebarung, die Wirtschaft des Staates, als Umgang mit öffentlichen Geldern und öffentlichem Vermögen. Der Rechnungshof ist materieellrechtlich nicht schlechthin zur Kontrolle der Verwaltung berufen. Die rechtliche Kontrolle ist Aufgabe des Verwaltungsgerichtshofes. Gewiß ist auch mit der Prüfungstätigkeit des Rechnungshofes eine Art von Kontrolle der Verwaltung als Erfüllung von Aufgaben zwangsläufig verbunden, doch ist diese nicht der primär aufgetragene Gegenstand. Der Rechnungshof zeigt in der Praxis allerdings die Tendenz, seine Kompetenzen auf die ganze Verwaltungstätigkeit auszuweiten. Als Rechtstitel dient ihm der Begriff der „gebarung-relevanten“ Tätigkeit. Der Verfassungsgerichtshof leistet in einer falsch verstandenen Rechtsstaatlichkeit dazu Schützenhilfe. (Die Entwicklung ist problematisch. Sie ist ein Erklärungsgrund für ein Dilemma des Rechnungshofes. Seine Tätigkeit wird mehr und mehr ins Uferlose ausgeweitet. Die Effizienz der Kontrolle leidet darunter. Die rechtlichen Beurteilungen durch den Rechnungshof sind überdies nicht kontrollierbar [appellabel]. Damit ist aber auch die Frage nach der juristischen Sachkundigkeit oder Sachverständigkeit des Rechnungshofes unlösbar verbunden.)

Doch selbst unter einem engeren Sinnverständnis von der Gebarungskontrolle als Wirtschaftlichkeitsprüfung erweist es sich als sinnvoll, zu fragen, was „Verwaltung“ in diesem Zusammenhang bedeutet. Was ist „Vollziehung“ im Sinn von „Verwaltung“? Vollziehung im Sinn von Verwaltung besteht in der Erfüllung von Staatsaufgaben außerhalb der Gerichtsbarkeit auf Grund der Materiengesetze. Dabei sind zu unterscheiden:

- Die Hoheitsverwaltung (Verfahren, Entscheidung).
- Die schlichte Hoheitsverwaltung (verwaltungstechnische Hilfsfunktionen) und nicht förmliches Staatshandeln zur Betreuung der Bürger.

- Die Verwaltung des Verwaltungsvermögens (Kapital- und Sachwerte).

- Die Förderungs- und Subventionsverwaltung.

- Die Führung der Staatsmonopole und der gemeinwirtschaftlichen Betriebe (Post, Eisenbahn, Wasserversorgung, etc).

- Die sogenannte „Privatwirtschaftsverwaltung“ oder der Staat als Unternehmer und der Staat als Auftraggeber an die Wirtschaft.

Der Rechnungshof ist zuständig, den Umgang der Verwaltung mit Geld- und Vermögenswerten nach rechtlich geregelten Haushalts- und Wirtschaftsaspekten zu überprüfen. Gegenstand ist die finanzielle und wirtschaftliche Seite der Verwaltung und nicht ihre Tätigkeit schlechthin. Die gesetzmäßig tätige Verwaltung steht außerhalb dieser Kontrolle, nicht nur weil sie den Willen des Gesetzgebers erfüllt, sondern weil für die Prüfung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung andere Zuständigkeiten bestehen. Der Rechnungshof ist überdies keine Verwaltungsreforminstanz. Er kann durch seine Tätigkeit allerdings Verwaltungsreformimpulse geben. Die Grenzziehung zwischen Gebarungskontrolle und Verwaltungskontrolle wird darin als Problem abermals deutlich sichtbar.

Eine begleitende (vorbeugende) Kontrolle ist dem Rechnungshof verfassungsrechtlich verwehrt. Die Rechnungshofkontrolle kommt immer nach der Verwaltung. Sie ist nachrangig und kommt daher zwangsläufig immer zu spät. Das liegt im Wesen der Tätigkeit als Kontrolle und ist nicht sinnvoll reparierbar. Die sogenannte „begleitende Kontrolle“ ist Sache der Verwaltung selbst (Aufsicht und Weisung). Ihr korrespondieren die parlamentarischen Instrumentarien der Interpellation, der Resolution, der Untersuchungsausschüsse, der Enquete und des Mißtrauensvotums des Nationalrats.

Die Rechnungshofkontrolle kann weder ein Fehlverhalten der Verwaltung noch eine Geldverschwendung verhindern. Sie kann aber eine Präventivwirkung haben – wie alle Kontrolleinrichtungen – und sollte darin nicht unterschätzt werden. Fazit ist, daß die Rechnungshofkontrolle keine Verwaltungskontrolle schlechthin ist, sondern nur eine Gebarungskontrolle im Sinn von Wirtschaftlichkeitskontrolle.

In diesem Zusammenhang gibt es einen großen Problemkatalog. Dazu gehören:

- Die Entlastung des Rechnungshofes durch Ausgliederung der Bundesländergebarung in deren selbständigen Wirkungsbereichen.
- Die Interpretation der Legalität als Gebotsrichtlinie und nicht als Verbotsaspekt.

- Die Beschränkung auf den Gegenstand der Prüfungstätigkeit als Gebarung und Wirtschaft, nicht als Verwaltung schlechthin.

- Die Setzung des Schwerpunktes auf die Gebarung des Staates als Gegenstand der Kontrolle, nicht auf juristische Personen oder Organe. Diese dienen mit ihren Kompetenzbereichen nur der Bereichsabgrenzung der Kontrolle.

- Juristische Personen und ihre Organe sind Prüfungspartner. Im Rechtsstaat haben sie Anspruch auf Rechtsschutz. Neben den juristischen Personen sind auch die von der Prüfung betroffenen Organe nicht nur verantwortliche Wahrer von Kompetenzen. Als solche sind sie Träger von Rechten und Pflichten.

- Es gibt keine rechtsstaatlichen Kriterien für die Prüfungsverfahren des Rechnungshofs. Der geprüfte einzelne hat nicht einmal ein Minimum an rechtlich gewährleisteter Parteistellung.

- Die Grundrechte des Geprüften (Organe und juristische Personen) sind in der Rechnungshofkontrolle ein unbekannter Begriff. Rechtsstaat und Grundfreiheiten sind bis heute nicht in das rechtliche Ordnungsgefüge der Rechnungshofkontrolle vorgedrungen, von der Praxis ganz zu schweigen.

- Der Zeitfaktor. Die Rechnungshofkontrolle kommt zwangsläufig immer zu spät. Sie soll dennoch zeitgerecht sein. Sie soll nicht präventiv, wohl aber aktuell sein (nicht „alter Schnee“ von gestern).

Merkel und Kelsen haben in den frühen zwanziger Jahren wohlbegründet dargetan, daß dem demokratischen Gesetz nur eine autokratische Verwaltung gerecht werden kann. Diese Einsicht hat noch immer Gültigkeit. Doch das Autokratische der Rechnungshofkontrolle ist ein Zuviel des Guten. Die Rechnungshofkontrolle hat in der Praxis vielfach autoritäre und nicht rechtsstaatliche Züge. Nicht selten werden Verwaltungsorgane (Organwalter) durch den Rechnungshof zu „Prügelknaben“ des Staates. Sie sind für den Rechnungshof anscheinend nicht rechtsstaatlich verantwortliche und rechtsstaatlich geschützte Menschen, die auch als Träger von Rechten und Pflichten in dienstrechtlicher Verantwortung stehen und nicht bloß als „Handlanger“ für den Staat tätig sind.

V. Eine Gesamtcharakteristik

Das Ergebnis dieser verfassungsrechtlichen Analyse mag dem Rechnungshof unbefriedigend und diskriminierend erscheinen. Die Aufgabe des Rechnungshofs wird als nachfolgend und, gemessen an der Verwaltung, als eine zweitrangige Staatsaufgabe dargestellt. Doch eine Einschät-

zung dieser Auffassung von der Aufgabe des Rechnungshofs als Wertung oder gar als Abwertung wäre völlig falsch. Der Rechnungshof ist durch seinen Präsidenten, als eines der obersten Staatsorgane, im Sinne der Gewaltenteilung unserer Verfassung allen höchsten Rechtsschutz- und Kontrolleinrichtungen des Staates an Bedeutung ebenbürtig. Gewiß, der Rechnungshof ist ein Hilfsorgan des Nationalrates (der Landtage). Mit dem Nationalrat (den Landtagen) gemeinsam ist er aber eine höchst bedeutsame Kontrolleinrichtung. Die Rechnungshofkontrolle ist zwar wesensgemäß nachfolgend und auf die Gebarung und Wirtschaft beschränkt. Doch gerade in ihrem besonderen Bezug auf Finanzen, auf das Vermögen und auf das Wirtschaften des Staates liegt der hohe Rang dieser Staatstätigkeit. Es geht um die verantwortungsvolle Haushaltung des Staates und um den verantwortlichen Umgang mit dem Vermögen der Allgemeinheit. Finanzen gehören zum Wesen des Staates. Nach ihnen bestimmt sich das Wohl der staatlichen Gemeinschaft. Nur eine ordentliche Geld- und Vermögenswirtschaft ermöglicht eine ordentliche Staatsverwaltung. Was funktionell sekundär und als Hilfsaufgabe eingerichtet ist, hat in Wahrheit eine staatstragende Bedeutung. Es liegt daher am Nationalrat, durch ein sorgsameres, durch ein intensiveres, durch ein positiveres und effektiveres Engagement dieser Kontrolltätigkeit jenen Stellenwert zu verschaffen, der ihr nach dem Konzept der Verfassung zukommt: den verantwortungsvollen Umgang der staatlichen Verwaltung mit dem Staatsvermögen zum Wohl der staatlichen Gemeinschaft zu gewährleisten.

VI. Reformperspektiven

Auch für den Rechnungshof gibt es in Etappen immer wieder neue Reformvorschläge und Reformdiskussionen. Einige Vorschläge sind bedeutsam. Einige Vorschläge sind hingegen verfehlt. Sei es, weil sie Unkenntnis der Institution und ihrer Funktion, sei es weil sie tagespolitischen Opportunitäten entspringen.

Für eine mögliche Rechnungshofreform ist grundsätzlich zu bedenken, daß es sich dabei um die Verbesserung des Funktionierens einer Institution handeln soll. Institutionenreformen haben auf zwei Aspekte Bedacht zu nehmen:

- auf den rechtlichen und
- auf den praktischen.

Institutionenreformen im legislativen Bereich tendieren nicht selten in Utopien. Institutionen sollten aber nur strukturierte Rahmenbedingungen für verantwortliches menschliches Verhalten sein. Ein Mehr an Regelung ist daher zumeist auch ein Zuviel, jedenfalls auf der Verfassungsebene! Reformanlaß ist zumeist ein

Fehlverhalten der Menschen, welche eine Institution tragen. Die Institution wird nicht selten im Hinblick auf dieses Fehlverhalten nach Idealvorstellungen verändert. Doch die Menschen beziehungsweise ihr praktisches Routineverhalten bleiben davon unberührt. Damit ist der Schwerpunkt geklärt. Primärer Reformansatz für den Rechnungshof ist nicht das Organisations- und Funktionsgefüge der Institution, sondern ihres Betriebes in der Praxis.

Die Reform der Rechtsgrundlagen des Rechnungshofs (die Institutionenreform) hat mehrere Ebenen:

- das Verfassungsrecht,
- das einfach-gesetzliche Recht,
- das Verordnungsrecht.

Auf der Verfassungsebene sollen „Reformen“ tunlichst unterbleiben. Korrekturen sollten nur soweit als notwendig vorgenommen werden. Dazu gehören nach meiner Meinung:

- die Ausklammerung der Landesverwaltung aus der Kontrolle durch den Rechnungshof; es gibt bereits ausreichend organisierte Landeskontrollorgane,

- die Definition der Tätigkeit des Rechnungshofs primär als Wirtschafts- und nicht primär als Rechtskontrolle,

- eine klare Grenzziehung für die Tätigkeit der Reichweite durch eindeutige Bezeichnung der betroffenen juristischen Person bereits auf Verfassungsebene (Grundrechtsperspektive),

- eventuell eine Art von politischer Unabsetzbarkeit des Rechnungshofpräsidenten, unter Ausschluß der Wiederbestellungsmöglichkeit,

- eine Abschaffung des Vizepräsidenten ist unnötig und verfehlt. Der Rechnungshof soll auch in der Vertretung eine „politische“ und nicht eine beamtete Spitze haben (wer kontrolliert den Präsidenten?).

Auf einfach-gesetzlicher Ebene wären rechtsstaatliche Prinzipien zu verankern, wie etwa:

- ein Parteiengehör des geprüften einzelnen (des Organs),

- ferner die Möglichkeit einer Aufsichtsbeschwerde für das geprüfte Organ;

- die Ermöglichung eines Inzidentverfahrens oder eines nachfolgenden Feststellungsverfahrens vor dem Verwaltungsgerichtshof in Fragen recht-

licher Beurteilungen durch den Rechnungshof (Art 6 EMRK);

- Bindung an den Verfahrensgrundsatz der materiellen Wahrheit.

- Die Aufgabe des Rechnungshofs wäre primär der Gebarungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle zuzuordnen.

- Die Gesetzmäßigkeitskontrolle müßte als Rechtsverletzungskontrolle formuliert und nachrangig sein. Darin liegen zwei Hauptaspekte:

- * Raum für den Sachverstand im Wirtschaften

- * Anlaß für Reformvorschläge durch den Rechnungshof für mangelhafte Rechtsvorschriften an den Gesetzgeber.

Die Verordnungsebene (Geschäftsordnung) wäre mit der Verfassungsordnung zu harmonisieren. Bereits jetzt besteht kein rechtliches Hindernis, das in der Geschäftsordnung derzeit bloß angedeutete Verfahren rechtsstaatlich zu gestalten. Die Grund- und Freiheitsrechte sind aus der rechtlichen Organisation des Rechnungshofes durch die Verfassung nicht ausgeschlossen.

Daran schließt die Frage der Praxisreform unmittelbar an. Sie ist höchst komplex und vielfältig. Sachkundigkeit, Verantwortung und Amtsethos gegenüber den eigenen Kompetenzen und gegenüber den durch deren Wahrnehmung betroffenen Menschen sollten im Vordergrund stehen. Sie sind über die Dienstaufsicht durch den Präsidenten herbeiführbar.

Damit ist auch die Frage verknüpft, wer den Rechnungshof als Institution kontrolliert. Nach der Geschäftseinteilung sind die ersten Kontrolloren die jeweiligen Dienstvorgesetzten. Diese werden durch den Präsidenten kontrolliert. Wer kontrolliert aber den Präsidenten? — Der Vizepräsident? Auf jeden Fall der Nationalrat über die politische und die staatsrechtliche Verantwortlichkeit des Präsidenten. Doch solche Mittel prägen bloß die verfassungsrechtliche Eigenart der Institution. Sie sind praktisch kaum wirksam.

Die Kontrolle des Rechnungshofs obliegt dem Nationalrat. Diese wird praktisch wirksam vor allem durch seinen Rechnungshofausschuß und über Verhandlungen im Plenum. Wie effizient ist diese Kontrolle gegenüber dem Rechnungshof? Die Kontrollkonsequenzen gegenüber dem geprüften Ressort etc liegen beim Nationalrat. Der Nationalrat verfügt über die parlamentarischen Mittel der Interpellation, der Resolution, der Enqueten, der Untersuchungsausschüsse, der Gesetzesreform und der strafrechtlichen Anzeige von Amtsmißbräuchen.

Der Rechnungshof wird dann und wann als ein „zahnloser Löwe“ charakterisiert. Ihm stehen keine Sanktionen zur Verfügung. Ich würde meinen, völlig zu Recht. Sanktionen sind in Fragen der Gebarungskontrolle des Staates Sache des Nationalrates. Sie liegen auf der Ebene von Staatsverantwortung und Gewaltenverbindung nach der Verfassung.

Die Frage der Zuweisung von Sanktionen an den Rechnungshof läßt die Frage des Rechtsstaates abermals in einem grellen Licht erscheinen. Der einzelne Geprüfte ist jetzt schon der Rechnungshofkontrolle hilflos ausgesetzt. Sanktionen des Rechnungshofs würden ihn dem Rechnungshof völlig schutzlos ausliefern.

In diesem Zusammenhang ist auch noch auf die Frage der Irrtumsfähigkeit des Rechnungshofes hinzuweisen. Nach der derzeitigen Rechtslage sind möglicher Irrtum und mögliche Willkür des Rechnungshofs durch den geprüften einzelnen nicht wirksam bekämpfbar. Wo bleibt der Schutz nach Art 6 Abs 1 EMRK? In Frage kämen für den einzelnen allerdings die Anzeige wegen Amtsmißbrauchs und die Beschwerde bei der Volksanwaltschaft gemäß Art 148a Abs 1 B-VG. Diese Rechtsbehelfe begründen aber keinen Rechtsanspruch.

Der Präsident des Rechnungshofes außer Dienst Dr. Tassilo Broesigke hat folgende schriftliche Unterlage vorgelegt:

**Unterlage zu dem Diskussionsbeitrag bei der parlamentarischen Enquete
„Zukunftsperspektiven einer effizienten öffentlichen Gebarungskontrolle durch Parlament und Rechnungshof“**

In der vergangenen Zeit ist sehr viel bezüglich Veränderungen beim Rechnungshof diskutiert worden. Eine Diskussion, die schon deshalb wertvoll war, weil dadurch nicht nur die Probleme deutlich wurden, sondern auch die vielfach bestehende Unkenntnis bezüglich der verschiedenen, die Tätigkeit des Rechnungshofes betreffenden Fragen.

Im Oktober 1990 habe ich daher dem Nationalrat einen Bericht über Wahrnehmungen in eigener Sache vorgelegt, in dem die verschiedenen, in der praktischen Arbeit sich ergebenden Probleme geschildert wurden, soweit sie nicht Änderungen der Gesetzgebung erforderlich machen. Dieser Bericht ist wegen Ende der Legislaturperiode vom Nationalrat nicht mehr behandelt worden.

In der Folge habe ich den parlamentarischen Klubs Vorschläge für eine wirkungsvollere Ordnungs- und Leistungskontrolle öffentlicher Haushalte und öffentlicher Unternehmungen zugeleitet (1991). In diesen Vorschlägen wurden die nach den Erfahrungen der vergangenen Jahre mir erforderlich erscheinenden Änderungen der Rechtsgrundlagen nicht nur aufgezeigt, sondern auch sowohl bezüglich Änderung der Bundesverfassung als auch bezüglich Neugestaltung des Rechnungshofgesetzes formuliert.

Ich würde es nun nicht für zweckmäßig halten, im Rahmen dieser Enquete all das zu wiederholen, was in diesen Unterlagen dargelegt wurde. Vielmehr scheint es mir angebracht, in aller Kürze aufzuzeigen, in welchen Punkten der österreichische Rechnungshof vom internationalen Standard abweicht. Denn eine Änderungsdiskussion kann die auf diese Weise aufscheinenden Schwachpunkte nicht außer acht lassen.

Der internationale Standard ist festgelegt in der Deklaration von Lima über die Leitlinien der Finanzkontrolle, die auf dem IX. Kongreß der INTOSAI (1977) beschlossen wurde und seit dieser Zeit die Internationalen Richtlinien enthält bezüglich der Erfordernisse, welche an die Rechnungskontrolle zu stellen sind.

Natürlich entspricht die österreichische Rechtslage und Praxis im wesentlichen den Erfordernissen dieser Deklaration, aber doch nicht lückenlos.

1. § 1 der Deklaration lautet:

„§ 1. Zweck der Kontrolle

Die Institution der Kontrolle ist der öffentlichen Finanzwirtschaft als einer treuhändigen Wirtschaft immanent. Kontrolle ist nicht Selbstzweck, sondern ein unerläßlicher Bestandteil eines Regelsystems, der Abweichungen von der Norm und Verletzungen der Grundsätze der Gesetzmäßigkeit, der Wirtschaftlichkeit, der Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit der Gebarung so rechtzeitig aufzeigen soll, daß korrektive Maßnahmen im einzelnen Fall ergriffen, die verantwortlichen Organe haftend gemacht, Schadenersatz erlangt oder Maßnahmen ergriffen werden können, die eine Wiederholung derartiger Verstöße in der Zukunft verhindern oder zumindest erschweren.“

Damit ist ein entscheidender Grundsatz festgelegt. Bezüglich der geforderten Rechtzeitigkeit gilt der paradoxe Satz, daß die restlose Erfüllung unmöglich ist, denn sonst müßte jedem Staatsorgan ein Kontrollor zur Seite stehen, auf der anderen Seite muß die Rechtzeitigkeit das ständige Ziel bei Ausübung der Kontrolle sein.

Eine wesentliche Voraussetzung hiebei ist, daß die Rechnungskontrollbehörden immer besser mit personellen und sachlichen Hilfsmitteln ausgestattet werden.

2. Bezüglich der Innenrevision sagt § 3.2. der Deklaration:

„Interne Kontrolleinrichtungen sind notwendigerweise dem Leiter der Stelle, in deren Verband sie errichtet sind, unterstellt.“

Das ist in Österreich nicht der Fall. Ich verweise auf den Leitsatz des Prüfungsberichtes über die Einrichtungen der Innenrevision (Tätigkeitsbericht 1989, Seite 19).

3. In ihrem § 5 fordert die Deklaration einen ausreichenden Rechtsschutz durch ein Höchstgericht gegen Eingriffe aller Art in die Unabhängigkeit und die Gewährleistung der Prüfungskompetenz. Das Wort Kompetenz ist hiebei sicherlich nicht die Zuständigkeit allein, denn der englische Text sagt „auditing authority“ und der französische „pouvoir de contrôle“. Gemeint ist, daß die Prüfungsmöglichkeit gewährleistet sein muß, und wir wissen, daß dies in Österreich nicht der Fall ist. Denn es gibt einen Fall, in dem der Verfassungsgerichtshof die Prüfungszuständigkeit des Rechnungshofes festgestellt, eine Exekution aufgrund dieses Ergebnisses aber abgelehnt hat. Es besteht hier eine wesentliche Lücke in den Rechtsgrundlagen.

4. Weiters fordert die Deklaration, daß oberste Rechnungskontrollbehörden das Recht haben müßten, die von ihnen für notwendig erachteten finanziellen Mittel bei der das Staatsbudget be-

schließenden Körperschaft, erforderlichenfalls unmittelbar, zu beantragen.

Augenblicklich legt der Bundesminister für Finanzen den Budgetentwurf dem Nationalrat vor, bezüglich des Dienstpostenplanes ist das Bundeskanzleramt maßgebend. Dies bedeutet, daß kontrollierte Stellen darüber entscheiden, welche Mittel die Kontrollinstitution erhält, um die Kontrolle auszuüben. Nun könnte man natürlich sagen, daß nach der Verfassung der Nationalrat das Budget und damit auch den Budgetabschnitt der Rechnungskontrolle beschließt. Wir wissen aber, daß sich das in Wirklichkeit anders vollzieht, weil nach mühsamen Budgetverhandlungen die Regierung das Budget vorlegt und dann keine Bereitschaft besteht, Änderungen vorzunehmen. Die Möglichkeit direkter Antragstellung an den Nationalrat wäre daher einer ernststen Prüfung zu unterziehen.

5. Im § 10 der Deklaration wird der Zugang zu allen Unterlagen gefordert. Dieser Zugang ist in Österreich gegeben, aber mit gewissen Hindernissen, wenn man zum Beispiel an die Weigerung denkt, dem Rechnungshof einen direkten Anschluß an die Datenanlagen zu gestatten, was mit der Textierung des Gesetzes begründet wird, die wieder darauf zurückzuführen ist, daß es zur Zeit der Gesetzwerdung eben keine EDV gegeben hat.

6. Die Gutachtertätigkeit wird in der Deklaration ausdrücklich erwähnt. In Österreich ist die Angelegenheit nicht geregelt, was dazu führt, daß in der Vergangenheit dem Rechnungshof Vorwürfe gemacht wurden, wenn er eine Gutachtertätigkeit ablehnte, aber auch, wenn er eine solche ausübte.

Gerade heute, da über eine neue Besoldungsordnung gesprochen wird, ist zu erwähnen, daß die Deklaration ausdrücklich sagt, es sei eine den besonderen Erfordernissen entsprechende angemessene Besoldung anzustreben. Diesbezüglich gibt es bekanntlich auch eine Entschließung des Nationalrates aus dem Jahre 1948, die bis zum heutigen Tage zu keinem Ergebnis geführt hat.

Schließlich ist noch der Hinweis der Deklaration zu erwähnen, daß die Subventionskontrolle weiter ausgedehnt werden sollte, wenn es der Kontrollzweck erfordert, besonders dann, wenn eine Subvention an sich oder im Verhältnis zu den Einnahmen oder der Kapitalanlage der Subventionseinrichtung besonders groß ist.

Aus dieser kurzen Zusammenstellung ist ersichtlich, daß die österreichische Einrichtung der Finanzkontrolle sich sicher international sehen lassen kann, daß aber eine Reihe von Verbesserungen erforderlich ist.

Der Präsident des Rechnungshofes Dr. Franz Fiedler hat folgende schriftliche Unterlage vorgelegt:

Zukunftsperspektiven einer effizienten öffentlichen Gebarungskontrolle durch Parlament und Rechnungshof

I Der Rechnungshof als Organ des Nationalrates

Die österreichische Bundesverfassung sieht für den Nationalrat und den Rechnungshof eine spezifische Aufgabenteilung im Rahmen der öffentlichen Finanzkontrolle vor. Dabei kommt dem Nationalrat die Rolle des — eigentlichen — Trägers der Kontrollhoheit zu, die sich aus seiner Stellung als vom Volk gewählter und daher unmittelbar demokratisch legitimierter Vertretungskörper ableitet und die Kehrseite und kontrollpolitisch notwendige Ergänzung seiner Budgethoheit (Art 51 B-VG) bildet. Dies trifft für den Bereich der Länder in abgewandelter Form auf die Landtage zu, doch ich will meine Ausführungen im Rahmen dieser, auf der Grundlage der Geschäftsordnung des Nationalrates einberufenen Enquete ausschließlich auf den Nationalrat als Träger der Kontrollhoheit auf Bundesebene beschränken.

Der Nationalrat übt das aus seiner finanziellen Kontrollhoheit abgeleitete Recht zur Rechnungs- und Gebarungskontrolle nicht selbst aus, sondern bedarf hiezu einer eigenen Institution. Diese Institution ist der Rechnungshof, der nach der Konzeption der Bundesverfassung unmittelbar dem Nationalrat unterstellt ist und als zur öffentlichen Finanzkontrolle berufenes Organ des Nationalrates tätig wird.

Die Stellung des Rechnungshofes als Organ des Nationalrates kommt insbesondere darin zum Ausdruck, daß

- dem Nationalrat die Wahl des Präsidenten des Rechnungshofes obliegt (Art 122 Abs 4 B-VG);
- der Präsident des Rechnungshofes sowohl in rechtlicher (Art 123 Abs 1 B-VG) als auch in politischer Hinsicht (Art 123 Abs 2 B-VG) dem Nationalrat verantwortlich ist;
- der Nationalrat berechtigt ist, vom Rechnungshof die Durchführung besonderer Akte der Gebarungsüberprüfung zu verlangen (Art 126b Abs 4 B-VG);
- der Rechnungshof gegenüber dem Nationalrat berichtspflichtig ist (Art 126d B-VG).

Ungeachtet seiner Organstellung gegenüber dem Nationalrat gilt es jedoch festzuhalten, daß die Bundesverfassung den Rechnungshof nicht etwa als unselbständigen verlängerten Arm des

Nationalrates konzipiert, sondern ihn in Ausübung seiner Kontrollbefugnis mit einer eigenständigen Funktionalität ausgestattet und ihn bei der Erstellung seines Prüfungsprogramms, der Wahl seiner Prüfungsschwerpunkte und seiner Prüfungsmethodik sowie der Gestaltung seiner Berichte — auch vom Nationalrat — unabhängig gestellt hat.

Zur Realisierung seiner Kontrollhoheit bedarf der Nationalrat des Rechnungshofes und dessen Kontrolltätigkeit. Andererseits entbehrt der Rechnungshof — dies ist kein österreichisches Spezifikum — jeglicher Sanktionsmöglichkeiten und ist daher im parlamentarischen Bereich zur Umsetzung seiner gebarungsrelevanten Empfehlungen auf die dem Nationalrat aufgrund der Bundesverfassung gegenüber der Vollziehung eingeräumten verfassungsrechtlichen Kontroll- und Sanktionsrechte, von der Interpellation und Resolution (Art 52 B-VG) bis zum Mißtrauensvotum (Art 74 B-VG), angewiesen.

Die von der Bundesverfassung im Bereich der öffentlichen Finanzkontrolle vorgegebene Aufgabenteilung zwischen Nationalrat und Rechnungshof bedingt daher eine wechselseitige Abhängigkeit beider Institutionen voneinander. Daraus wird aber auch deutlich, daß die effektive Wahrnehmung des Kontrollrechts eine Kooperation zwischen dem Nationalrat als Träger der Kontrollhoheit und dem Rechnungshof als dessen Organ der Finanzkontrolle voraussetzt. Je enger und friktionsfreier diese Zusammenarbeit ist, desto schlagkräftiger und wirksamer können die Kontrollrechte gegenüber der Vollziehung wahrgenommen werden.

II Probleme in der Zusammenarbeit zwischen Nationalrat und Rechnungshof

Um eine solche reibungslose Kooperation zwischen Nationalrat und Rechnungshof zu gewährleisten, bedarf es eines Eingehens beider Institutionen aufeinander und des Abbaus tatsächlich bestehender oder doch zumindest subjektiv als solcher empfundener Probleme im Verhältnis zwischen dem Nationalrat und seinem Kontrollorgan. Es wäre realitätsfremd, leugnen zu wollen, daß es derartige Probleme gibt; und es sollte daher diese Enquete zum Abbau des Kooperationsdefizits von Nationalrat und Rechnungshof genutzt werden. Voraussetzung hierfür ist, daß die Schwächen in der Zusammenarbeit offen ausgesprochen, ausdiskutiert und davon ausgehend konstruktive Lösungsmöglichkeiten gefunden werden.

Dabei ist die Fragestellung, worin diese das Verhältnis von Nationalrat und Rechnungshof belastenden Probleme gelegen sind, aus der jeweiligen Sicht eine durchaus unterschiedliche. Ich

werde im folgenden den Versuch unternehmen, die im Laufe der Zeit von beiden Seiten georteten problembehafteten Schwachstellen aufzuzeigen, wobei ich zur Klarstellung nochmals betonen möchte, daß einige dieser Probleme oft nur subjektiv als solche empfunden werden. Zur Stärkung der Vertrauensbasis von Nationalrat und Rechnungshof bedarf es jedoch auch der Ausräumung von derartigen, auf bloßen Mißverständnissen beruhenden Schwachstellen in der Zusammenarbeit des Nationalrates mit seinem Organ der Finanzkontrolle, sodaß es mir wesentlich erscheint, auch darauf einzugehen.

1. Schwächen in der Zusammenarbeit von Nationalrat und Rechnungshof aus der Sicht des Nationalrates

Die wiederholt von Abgeordneten als einer wirkungsvollen Zusammenarbeit zwischen Nationalrat und Rechnungshof abträglichen Schwachstellen lassen sich im wesentlichen wie folgt zusammenfassen:

- Die Berichte des Rechnungshofes würden den Nationalrat vielfach zu spät, nämlich erst viele Monate, bisweilen sogar einige Jahre nach der vom Rechnungshof begonnenen Gebarungsprüfung erreichen und seien daher unaktuell;

- die Berichte des Rechnungshofes wären wenig benutzerfreundlich abgefaßt;

- der Rechnungshof komme mit seinen Überprüfungen meist zu spät; eine Beseitigung der von ihm aufgezeigten Mißstände sei dann nicht oder doch kaum mehr möglich;

- der Rechnungshof vermittele den Abgeordneten in seinen Berichten kein umfassendes Bild der überprüften Stelle, sondern beschränke sich auf eine reine Mängelberichterstattung;

- der Rechnungshof räume vielfach kleinen, kaum gebarungsrelevanten Fällen übermäßig viel Raum ein („Der Rechnungshof ist kleinlich“);

- der Rechnungshof treffe in seinen Berichten politische Aussagen;

- der Rechnungshof lasse im Zuge der parlamentarischen Behandlung seiner Berichte den Abgeordneten nicht alle von ihnen gewünschten Informationen zukommen und verweigere ihnen die Einsicht in rechnungshofinterne Aufzeichnungen sowie in die vom Rechnungshof bei den überprüften Stellen erhobenen Unterlagen. (Dieser Vorwurf wird in erster Linie von Abgeordneten der Opposition erhoben.)

2. Schwächen in der Zusammenarbeit von Nationalrat und Rechnungshof aus der Sicht des Rechnungshofes

- Der Nationalrat bekunde — generell gesehen — ein zu geringes Interesse an den Berichten des Rechnungshofes;

- der Nationalrat leiste dem Rechnungshof bei seinen Bemühungen, seine Empfehlungen umzusetzen, zu wenig Unterstützung; dies äußere sich insbesondere darin, daß

- der Nationalrat von den ihm gegenüber der vollziehenden Gewalt zustehenden verfassungsrechtlichen Instrumentarien, insbesondere dem Resolutionsrecht, kaum Gebrauch macht;

- die Nationalratsmehrheit, des näheren die Abgeordneten der Regierungsparteien, würde vielfach den Standpunkt der Regierung und nicht den des eigenen Kontrollorgans Rechnungshof vertreten.

III Verbesserung der Beziehungen zwischen Nationalrat und Rechnungshof

Wenngleich es sich — wie erwähnt — bei manchen der aufgezeigten Probleme weniger um tatsächlich bestehende als vielmehr um subjektiv als solche empfundene handelt, erscheint es zur Stärkung der Vertrauensbasis und zur Verbesserung des Verhältnisses zwischen Nationalrat und Rechnungshof doch erforderlich, alle Schwachstellen, mögen sie auch nur auf Mißverständnissen beruhen, auszuräumen.

1. Beseitigung von Schwachstellen im Verhältnis Nationalrat und Rechnungshof ohne Gesetzesänderung

Dabei läßt sich vieles ohne die Notwendigkeit, Gesetzesänderungen vorzunehmen, regeln, wie im folgenden ausgeführt wird, wobei ich mich im wesentlichen darauf beschränken möchte, auf die aus der Sicht des Nationalrates beziehungsweise von Abgeordneten des Nationalrates bestehenden Probleme in den Beziehungen zwischen Rechnungshof und Nationalrat einzugehen:

* „Mangelnde Aktualität der Berichte“

Zu diesem wiederholt an die Adresse des Rechnungshofes gerichteten Vorwurf ist festzuhalten, daß die Überprüfungen durch den Rechnungshof und das anschließende Berichtsverfahren formalen, im Bundes-Verfassungsgesetz beziehungsweise im Rechnungshofgesetz normierten Mindestanforderungen zu entsprechen haben, die zugleich auch nicht zu unterschreitende Zeitvorgaben bedingen. So sei nur beispielsweise daran erinnert, daß allein die der geprüften Stelle eingeräumte Frist, zum Prüfungsergebnis des Rechnungshofes Stellung zu nehmen, von Gesetzes wegen drei Monate beträgt. Unter Hinzurechnung des für die Einschau durch den Rechnungshof, die Erstellung des Prüfungsergebnisses, die

Abfassung der Gegenäußerung zur Stellungnahme der geprüften Stelle und schließlich zur Berichtsverfassung an den Nationalrat erforderlichen Zeitaufwandes wird erklärlich, daß auch bei Einhaltung der gebotenen Exeditivität durch den Rechnungshof eine mehrmonatige Zeitspanne zwischen Prüfungsbeginn und Vorlage des Berichtes an den Nationalrat nicht zu vermeiden ist.

Gleichwohl stehe ich nicht an, einzubekennen, daß es bei der Berichtsabfassung bisweilen zu Verzögerungen kommt, die der Rechnungshof zu verantworten hat. Es hat daher insoweit ein Anliegen des Rechnungshofes und natürlich seines Präsidenten zu sein, dafür Sorge zu tragen, daß derartige Verzögerungen vermieden werden.

Einen nicht unwesentlichen Beitrag zur beschleunigten Vorlage von Berichten hat der Rechnungshof bereits in den vergangenen Jahren zu leisten begonnen, indem er dem Nationalrat schon während des Jahres laufend Wahrnehmungsberichte vorgelegt und mit der Berichterstattung nicht bis zu dem erst am Jahresende verfaßten Tätigkeitsbericht zugewartet hat.

* „Wenig benutzerfreundliche Berichte“

Den Vorwurf, die Berichte des Rechnungshofes seien für die Abgeordneten wenig benutzerfreundlich, versucht der Rechnungshof durch eine Neugestaltung seiner Berichte auszuräumen. Es war eine meiner ersten Amtshandlungen, in meiner im Juli dieses Jahres neu angetretenen Funktion, eine Arbeitsgruppe mit der Aufgabe zu betrauen, Grundlagen für Änderungen der Berichte hinsichtlich ihres Inhaltes, ihres Aufbaues und ihrer Form unter dem Gesichtspunkt einer größeren Benutzerfreundlichkeit auszuarbeiten. Ich erhoffe mir davon eine verstärkte Akzeptanz der Berichte durch den Nationalrat.

* „Zu späte Überprüfungen durch den Rechnungshof“

Zu diesem sowohl innerhalb als auch außerhalb des Parlaments gegen den Rechnungshof erhobenen Vorwurf erscheint der Hinweis angebracht, daß die verfassungsmäßig vorgegebene Aufgabenstellung des Rechnungshofes in einer n a c h p r ü f e n d e n Kontrolle besteht. Daraus ergibt sich notwendigerweise, daß sich der Rechnungshof vielfach auf die Feststellung von in der Vergangenheit unterlaufenen Mißständen in der Verwaltung beschränken muß, ohne in die Lage zu kommen, diese Mißstände von vornherein zu unterbinden. Dessenungeachtet lassen sich aus seinen nachträglichen Feststellungen Konsequenzen für die Zukunft ziehen, die Wiederholungen derartiger Mißstände vermeiden helfen.

Darüber hinaus geht der Rechnungshof vermehrt dazu über, vor allem bei Großprojekten

bereits die Planungsphasen zu überprüfen, wodurch es möglich wird, bereits in einem sehr frühen Stadium Empfehlungen für die weitere Verfolgung des Projekts abzugeben und damit vom Rechnungshof erkannten Fehlentwicklungen noch rechtzeitig gegenzusteuern.

* „Ausschließliche Mängelberichterstattung durch den Rechnungshof“

Es liegt im Wesen eines Kontrollorgans, in erster Linie Mängel aufzuzeigen und zu kritisieren. Dessenungeachtet bin auch ich der Auffassung und habe dies nach meinem Amtsantritt im Rechnungshof mehrmals klargestellt, daß die Berichte ein umfassendes Bild über die geprüften Stellen geben sollen. Daraus resultiert, daß auch erkannte Positiva im Bericht Erwähnung zu finden haben. Damit soll gewährleistet werden, daß die Berichte den Abgeordneten eine quantitativ-qualitative Gesamtaussage zu vermitteln geeignet sind.

* „Kleinliche Kritik durch den Rechnungshof“

Darauf wäre zu erwidern, daß sich vielfach gebahrungsmäßig wenig bedeutsame Fälle geradezu als exemplarisch für mangelnde Spargesinnung erweisen und aus diesem Grunde — ungeachtet ihrer quantitativen Geringfügigkeit — für berichtswürdig erachtet werden. Bei generalisierender Betrachtung bin allerdings auch ich der Ansicht, daß der Rechnungshof sich nicht in kleinlichen Bemängelungen ergehen, sondern auf gebahrungsmäßig bedeutsame Feststellungen konzentrieren sollte.

* „Politische Aussagen in den Rechnungshofberichten“

Der Rechnungshof legt es nicht darauf an und es ist auch nicht seine Aufgabe, Politik zu machen. Es ist jedoch eine allgemein bekannte Erfahrungstatsache, daß seine Berichte politisch ausgelegt und als Waffe in der innenpolitischen Arena verwendet werden. Dieser Konsequenz aus seinen Berichten und der daraus resultierenden Verantwortung hat sich der Rechnungshof bewußt zu sein und daher besonderes Augenmerk auf die Exaktheit und Unanfechtbarkeit seiner Feststellungen sowie auf die Plausibilität seiner Empfehlungen zu legen.

Darüber hinaus habe ich schon des öfteren betont und gehe davon aus, hierin auch mit den Intentionen des Nationalrates übereinzustimmen, daß der Rechnungshof in seinen Berichten die Grundlagen für die zu treffenden politischen Entscheidungen aufbereiten, nicht jedoch diese politischen Entscheidungen vorwegnehmen soll.

2. Beseitigung von Schwachstellen im Verhältnis Nationalrat und Rechnungshof durch Gesetzesänderung

Daneben erscheinen zur Verbesserung und Stärkung des Verhältnisses zwischen Nationalrat und Rechnungshof Gesetzesänderungen zweckmäßig. Es handelt sich dabei um:

* Informationsrecht der Abgeordneten (beziehungsweise Informationspflicht des Rechnungshofes)

Es sollte eindeutig gesetzlich klargestellt werden, welche Informationen jeder einzelne Abgeordnete beziehungsweise der Rechnungshofausschuß in seiner Gesamtheit vom Rechnungshof verlangen darf. Derzeit ist man auf Interpretationen des Gesetzes angewiesen, wenn es um den Umfang des den Abgeordneten zustehenden Informationsrechts beziehungsweise umgekehrt der den Rechnungshof über seine schriftliche Berichterstattung hinaus treffenden Auskunftspflicht gegenüber den Abgeordneten geht. Da die von der Mehrheit im Rechnungshofausschuß vorgenommene Interpretation nicht selten von der der Abgeordneten der Opposition abweicht, kommt es immer wieder zu Auseinandersetzungen, in die auch der Rechnungshof selbst hineingezogen wird. Gleichgültig, welcher Auslegung sich dabei der Rechnungshof anschließt, läuft er Gefahr, sich der Kritik jener Abgeordneten auszusetzen, deren Gesetzesauslegung er nicht teilt. Dies führt zu Spannungen zwischen dem Rechnungshof und einem Teil der Mitglieder des Rechnungshofausschusses, die durch eine gesetzliche Klarstellung des Umfangs der Informationsrechte der Abgeordneten beziehungsweise der Auskunftspflicht des Rechnungshofes, insbesondere dessen Präsidenten, bei den Beratungen des Rechnungshofausschusses künftighin vermieden werden könnten.

Von besonderer Bedeutung wäre in diesem Zusammenhang auch die Beantwortung der den Rechnungshofausschuß immer wieder beschäftigenden Frage, ob beziehungsweise allenfalls welche Unterlagen der Rechnungshof neben seinen Berichten den Abgeordneten beziehungsweise dem Ausschuß (mit oder ohne formelle Beschlußfassung hierüber) vorzulegen verpflichtet ist.

* Gesetzliche Regelung über die Behandlung von Empfehlungen des Rechnungshofes durch den Nationalrat beziehungsweise den Rechnungshofausschuß

Es erschiene vorstellbar, zur Behandlung von besonders bedeutsamen Empfehlungen des Rechnungshofes, die über den bloßen Anlaßfall hinausgehen und an deren Umsetzung der Rechnungshof daher gesteigertes Interesse hat, ein formalisiertes Verfahren vorzusehen. Dabei sollten im Rechnungshofausschuß einerseits der Rechnungshof, andererseits das betroffene Ressort ihre voneinander abweichenden Standpunkte er-

läutern und den Abgeordneten für darauf bezughabende Fragen zur Verfügung stehen. Sodann hätte der Rechnungshofausschuß (und später der Nationalrat) zu befinden, ob er der Empfehlung des Rechnungshofes folgt und eine entsprechende Resolution beschließt oder ob er die gegenteilige Ansicht der vollziehenden Gewalt teilt und von einer an sie gerichteten Resolution Abstand nimmt.

Eine solche gesetzliche Regelung würde gewährleisten, daß sich Rechnungshofausschuß und Nationalrat mit den wichtigsten Empfehlungen des Rechnungshofes inhaltlich auseinandersetzen und klar zum Ausdruck bringen, welche Haltung sie zu den einzelnen Empfehlungen des Rechnungshofes beziehen.

* Begutachtung von Gesetzen durch den Rechnungshof

Angesichts der bereits Jahrzehnte währenden Fortentwicklung vom Ordnungsstaat zum Leistungsstaat wohnt den Gesetzen die Tendenz inne, Auswirkungen auf den Staatshaushalt zu zeitigen. Das möglichst frühzeitige Abschätzen der mit der Schaffung eines neuen Gesetzes verbundenen Folgekosten gewinnt daher immer mehr an Bedeutung. Dem hat der Nationalrat bereits im Jahre 1981 insoweit Rechnung getragen, als er die Mitglieder der Bundesregierung im Wege einer Entschließung aufgefordert hat, Gesetzentwürfe dem Rechnungshof zur Abgabe einer Stellungnahme im Stadium des Begutachtungsverfahrens zuzuleiten.

Wie der Rechnungshof in den vergangenen Jahren wiederholt feststellen mußte, halten sich die Bundesminister nicht immer an diese an sie ergangene Aufforderung, sodaß es der Rechnungshof vorzöge, wenn seine Einbindung in das Begutachtungsverfahren von Gesetzen (und Verordnungen) ausdrücklich gesetzlich verankert würde.

Ein derartiges Verlangen erscheint im übrigen auch deshalb legitim, weil das im Jahre 1986 beschlossene Bundeshaushaltsgesetz in seinem § 14 den Ministerien ausdrücklich vorschreibt, im Zusammenhang mit Gesetzesbeziehungsweise Verordnungsentwürfen überprüfbare Berechnungen der Folgekosten der neuen Rechtsvorschriften anzustellen und zu erläutern, wie diese Kosten bedeckt werden sollen. Es wäre daher naheliegend, den Rechnungshof von Gesetzes wegen in das Begutachtungsverfahren einzubinden, um ihm die gesicherte Möglichkeit zu bieten, einerseits zu überwachen, ob die Ministerien den ihnen auferlegten Pflichten im Sinne der zitierten Gesetzesstelle entsprechen (was im übrigen gegenwärtig durchaus nicht immer der Fall ist), und andererseits die von den Ministerien angestellten

Folgekostenberechnungen auf ihre Plausibilität zu überprüfen.

Damit könnte der Rechnungshof dem Nationalrat im Zuge des Gesetzwerdungsprozesses wesentliche, die Kostenfrage betreffende Zusatzinformationen verschaffen und einem immer wieder geäußerten Wunsch des Nationalrates nach stärkerer Befassung des Rechnungshofes mit den Folgekosten von Gesetzen entsprechen. Außerdem würde dadurch die Kooperation zwischen dem Nationalrat und seinem Kontrollorgan um eine zusätzliche Facette bereichert werden.

* Gutachtenerstattung durch den Rechnungshof

Eine solche Bereicherung würde auch die Möglichkeit der Gutachtenerstattung durch den Rechnungshof für den Nationalrat bedeuten. Auf diese Weise könnte der Rechnungshof seine Erfahrungen für die Interessen des Nationalrates nutzbar machen und einen — nicht zuletzt von Abgeordneten des Nationalrates selbst — immer wieder beklagten Informationsrückstand der Legislative gegenüber der Exekutive abbauen helfen.

IV Gesetzesänderungen im Interesse der Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle

Neben den angeführten, auf eine unmittelbare Stärkung der Beziehungen zwischen dem Nationalrat und dem Rechnungshof abzielenden Gesetzesänderungen wären aus der Sicht des Rechnungshofes noch folgende gesetzliche Regelungen wünschenswert:

* Zuständigkeit des Rechnungshofes zur Prüfung von Unternehmungen, für die seitens der öffentlichen Hand eine gesetzliche Haftung besteht

Durch eine eindeutige gesetzliche Regelung sollte der bereits derzeit vom Rechnungshof vertretene, jedoch nicht unbestrittene Standpunkt außer Streit gestellt werden, daß der Rechnungshof auch bezüglich solcher Unternehmungen prüfungszuständig ist, an denen die öffentliche Hand zwar nicht oder mit weniger als 50 Prozent beteiligt ist, für die sie jedoch kraft Gesetzes haftet. Denn es erscheint nicht einsichtig, eine Haftung der öffentlichen Hand zugunsten einer Unternehmung in ihren — möglichen — gebarungsrelevanten Auswirkungen in wirtschaftlicher Hinsicht geringer als eine mindestens 50prozentige und damit nach derzeitiger Rechtslage eine Kompetenz des Rechnungshofes zur Überprüfung auslösende Beteiligung an einer Unternehmung zu veranschlagen.

* Zuständigkeit des Rechnungshofes zur Prüfung von Rechtsträgern, insoweit ihnen öffentliche Mittel zur Durchführung öffentlicher Aufgaben und Vorhaben zur Verfügung gestellt werden

Die Normierung einer derartigen Ausweitung der Prüfungskompetenz würde der Flucht aus der Kontrolle im Wege der Besorgung öffentlicher Aufgaben durch ausgegliederte Rechtsträger beziehungsweise durch Bauträger vorbeugen und müßte angesichts der Verwendung öffentlicher Mittel plausibel erscheinen.

* Verankerung der Subventionskontrolle in der Bundesverfassung

Die Kontrolle von Förderungen der öffentlichen Hand ist derzeit nur einfach-gesetzlich geregelt (§ 13 Abs 3 des Rechnungshofgesetzes) und entbehrt einer einwandfreien verfassungsrechtlichen Grundlage. Eine solche sollte im Interesse der Rechtssicherheit geschaffen werden. Bei dieser Gelegenheit sollte auch der Empfehlung des Rechnungshofes, ein Förderungsgesetz zu verabschieden, nähergetreten werden.

* Nutzung der automationsunterstützten Datenverarbeitung durch den Rechnungshof

Unter Bedachtnahme auf die gegenüber dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Rechnungshofgesetzes fortgeschrittene technische Entwicklung sollte gesetzlich klargestellt werden, daß sich der Rechnungshof jederzeit aller technischen Mittel zur Verarbeitung, Abfrage und Übermittlung von Daten bedienen können soll, die nach dem jeweiligen Stand der Technik im Verkehr mit der betreffenden, seiner Prüfungszuständigkeit unterliegenden Stelle üblich sind oder von ihr angewendet werden. Eine solche Befugnis des Rechnungshofes ist gegenwärtig nicht unbestritten, so daß eine gesetzliche Klarstellung schon aus diesem Grunde wünschenswert wäre.

* Exekution der Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes

Nach der derzeitigen Rechtslage kann zwar der Rechnungshof im Falle einer Meinungsverschiedenheit mit der Regierung über den Umfang seiner Prüfungskompetenz den Verfassungsgerichtshof anrufen (Art 126a B-VG), doch sind dessen Entscheidungen, auch wenn sie zugunsten des Rechnungshofes ausfallen, keiner Exekution zugänglich. Dies führt zu dem äußerst unbefriedigenden Zustand, daß sich eine zu überprüfende Stelle auch nach durch den Verfassungsgerichtshof festgestellter Prüfungszuständigkeit des Rechnungshofes sanktionslos weigern kann, sich einer Rechnungshofeinschau zu unterziehen, wie dies in der Vergangenheit bereits geschehen ist. Diese rechtsstaatlich höchst bedenkliche und die Tätigkeit des Rechnungshofes sowie das Funktionieren der Finanzkontrolle in Frage stellende Gesetzeslücke sollte ehestens geschlossen werden.

* Ausdehnung der gesetzlichen Geheimhaltungspflicht

Aufgrund der gegenwärtigen Rechtslage besteht lediglich für den Rechnungshof selbst die Verpflichtung, seine Berichte vertraulich zu behandeln, solange sie noch nicht dem Parlament vorgelegt und damit zur Veröffentlichung freigegeben sind. Dies hat in der Vergangenheit dazu geführt, daß von dritter Seite, mitunter aber auch von den überprüfenden Stellen selbst, noch nicht zur Veröffentlichung bestimmte Prüfungsergebnisse des Rechnungshofes publik gemacht und in diesem Zusammenhang die Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofes kommentiert wurden. Da dieser Zustand sowohl vom Nationalrat und der Regierung als auch vom Rechnungshof als höchst unbefriedigend angesehen wird und überdies das Vertrauen in die Tätigkeit des Rechnungshofes untergräbt, erscheint die Normierung einer allgemeinen, nicht nur auf den Rechnungshof beschränkten Geheimhaltungspflicht geboten.

* Selbständige Vorlage des Budgetentwurfes des Rechnungshofes an den Nationalrat

Um die Unabhängigkeit des Rechnungshofes von der Exekutive und seine Zugehörigkeit zur Legislative zu unterstreichen, wäre es sinnvoll, wenn der Rechnungshof den ihn betreffenden jährlichen Voranschlagsentwurf (samt Stellenplan) direkt dem Nationalrat vorlegen könnte und nicht — wie dies gegenwärtig der Fall ist — gemeinsam mit dem gesamten Bundesvoranschlagsentwurf durch den Finanzminister vorlegen lassen muß. Auch eine solche gesetzliche Neuregelung würde einen Beitrag zur Festigung der Beziehungen von Nationalrat und Rechnungshof leisten, da auf diese Weise dem Natio-

nalrat die nach Einschätzung des Rechnungshofes selbst gebotenen finanziellen und personellen Erfordernisse des Rechnungshofes zur Kenntnis gebracht würden, ohne daß der direkte Informationsfluß zwischen Rechnungshof und Nationalrat unterbrochen und Änderungen der Vorschläge des Rechnungshofes von Organen der Exekutive vorgenommen werden könnten.

V Zusammenfassung und Ausblick

Zusammenfassend möchte ich — zurückkommend auf meine eingangs gemachten Ausführungen — nochmals unterstreichen, daß alle von mir vorgeschlagenen Änderungen, ob sie nun einer legislatischen Umsetzung bedürfen oder auch ohne eine solche zu realisieren sind, vom Gedanken der Stärkung der Beziehungen zwischen Nationalrat und Rechnungshof und der Beseitigung erkannter Schwachstellen in diesen Beziehungen getragen sind.

Eine wirksame öffentliche Gebarungskontrolle bedarf nicht nur des Rechnungshofes, der auf sich allein gestellt nicht erfolgreich sein könnte, sondern auch der aktiven Unterstützung durch das Parlament. Nur vom gegenseitigen Vertrauen getragene Kooperation zwischen Parlament und Rechnungshof kann positive Zukunftsperspektiven der öffentlichen Gebarungskontrolle eröffnen, im Interesse des Staates und seiner Bürger, die mit Recht die verantwortungsbewußte Verwendung ihres Steueraufkommens und die sorgfältige Überprüfung dieser Verwendung von uns verlangen.

Der **FPÖ-Klub** hat folgende schriftliche Unterlage vorgelegt:

Konzept einer Reform des Rechnungshofes aus Sicht der FPÖ

Einleitung:

Reform des Rechnungshofes: Notwendigkeit, aber vor allem Chance für den Nationalrat, sein Instrument zur Kontrolle, aber auch zur politischen Problembewältigung zu verbessern.

Ziel der Enquete: Sicherlich zuerst detaillierte Novelle zum Rechnungshofgesetz. Aber Rechnungshof berührt viele Punkte des parlamentarischen Regierungssystems; ist wichtige Funktion des politischen Systems überhaupt, deshalb dürfen eine verfassungspolitische Grundsatzdebatte und weitergehende Reformperspektiven bezüglich des Rechnungshofes nicht außer acht gelassen werden.

Verfassungspolitische Zielsetzungen:

1. Gründe für den zunehmenden Kontrollbedarf:

- Wachstum der Aufgaben der öffentlichen Hand, Knappheit der finanziellen Ressourcen, Komplexität des politischen Entscheidungsdruckes auf die Politik und Verwaltung;

- Zunehmende Tendenz der Überforderung rein parlamentarischer Kontrolle: politisches Machtmonopol der großen Koalition, parteipolitische Durchdringung der Verwaltung; Machtkonzentration bei Interessenvertretungen, Sozialpartnerschaft etc, die sich parlamentarischer Kontrolle tendenziell überhaupt entziehen, aber Regierung, Verwaltung, öffentliche Wirtschaft weitgehend steuern; Beherrschungsumkehr ist die Folge: Politikgestaltung durch diese Einrichtungen, praktische Ineffizienz der politischen Aufsichtskontrolle über sie durch die politisch Verantwortlichen (Regierung).

- Resümee: Ausbau parlamentarischer Kontrollkapazität durch Wirkungssteigerung des Rechnungshofes unabdingbar;

Effiziente Kontrolle bleibt ökonomischstes Instrument für wirtschaftlichen Einsatz staatlicher Ressourcen. Der finanzielle Aufwand für verbesserte Rechnungshof-Kontrolle kommt durch ihren Einsparungseffekt bei den öffentlichen Händen wieder mehrfach herein; zunehmende Distanz, ja Mißtrauen der Bevölkerung in die Leistungsfähigkeit des politischen Systems rechtfertigt auch den demokratiepolitischen Ausbau der Kontrolleinrichtung Rechnungshof.

2. Grundsätzliche Sicht der Rechnungshofkontrolle im politischen System:

„Staatspolitisches“ Organ – oder nur oberster Rechnungsprüfer?

Was ist Sinn und Ziel der Rechnungshofkontrolle:

- Unverzichtbar: Generalpräventive Wirkung der Rechnungshofkontrolle für alle öffentlichen Einrichtungen. (Bei jedem Verwaltungshandeln, aber auch bei politischen Entscheidungen schwingt mit: Was würde der Rechnungshof dazu sagen?)

- Beseitigung von konkreten, individuellen Fehlverhalten (Rechtsverletzung, Verschwendung, Korruption etc);

- Korrekturfunktion für Fehler im System öffentlicher Aufgabenerledigung (Verwaltungsökonomie; Beseitigung organisatorischer, prozeduraler, inhaltlicher Fehlentwicklungen);

- Entscheidungsvorbereitung für Reformen mit Empfehlungscharakter vor allem für Parlament, aber auch Regierung und Verwaltung als Ausfluß der Kontrolltätigkeit.

Resümee: Rechnungshof ist über konkretes Ordnungsprüfungsinstrument hinaus auch ein staatspolitisches Organ, das politische Inhalte, also politische Entscheidungen, und die Gestaltung der öffentlichen Aufgabenerledigungen maßgeblich beeinflussen kann und soll.

Deshalb:

3. Rechnungshof – unverzichtbar parlamentarisches Organ!

- Das Parlament ist zentraler Ort der politischen Kontrolle, der politischen Verantwortung, der Bestimmung politischer Inhalte und Gestaltung der Rahmenbedingungen der öffentlichen Verwaltung, deshalb ist einzige richtige funktionale Zuordnung des Rechnungshofes das Parlament.

- Effizientes parlamentarisches Organ ist der Rechnungshof aber nur, wenn das Parlament ihn wirksam als Prüfer einsetzt und vor allem die Prüfungsergebnisse tatsächlich umsetzt!

- Während die inhaltliche Ausbeutung der Prüfungstätigkeit des Rechnungshofes für Reformen etc Aufgabe des gesamten Parlaments (und der Regierung) ist, bleibt das Aufzeigen von Konsequenzen aus der Kontrollfunktion in praxi **Oppositionsaufgabe** und rechtfertigt deshalb Minderheitsrechte der Opposition gegenüber dem Rechnungshof und seiner Tätigkeit.

4. Größtmögliche Öffentlichkeit und Transparenz:

Die Verantwortlichkeit von Parlament und Regierung für Konsequenzen aus der Kontrolle erfordert, daß als Ersatz für die Sanktionsschwäche des Rechnungshofes das parlamentarische Verfahren unter größtmöglicher Öffentlichkeitswirkung tätig sein muß.

5. Verbesserung der grundsätzlichen Einstellung zur Kontrolle:

Der Rechnungshof wird seitens der Regierenden oft als „Störfaktor“ empfunden, von der Opposition als politisches Angriffsinstrument gegenüber der Regierung, von den Medien als Schlagzeilenlieferant gesehen: Kontrolle birgt Gefahr von Mißbrauch in sich. Es ist daher von besonderer Bedeutung, daß die Kontrolle als Funktion der Fehlerbeseitigung, Präventivwirkung und Reformauslösung trotz ihrer „unangenehmen“ Wirkung in ihrer politischen Nützlichkeit und Notwendigkeit anerkannt wird.

Dazu ist aber notwendig:

Verbesserung der Kontrollgrundlagen

1. Auch ein optimaler Rechnungshof bleibt ineffektiv, wenn die Prüfungsziele und -maßstäbe unzureichend sind, deshalb:

2. Verbesserung der legislativen Rahmenbedingungen:

- Ausbau der gesetzlichen Grundlagen für Vergabe öffentlicher Aufträge;

- Verrechtlichung des Subventions- und Förderungswesens;

- Innenrevisionsgesetz: Ziele, Organisation; Verhältnis zum Rechnungshof;

- Rahmengesetzgebung für öffentliche Unternehmungen: Wirkungsbereich, Ziele, Trennlinie staatlicher/privater Wirtschaft, Ausgliederungsvoraussetzungen etc.

3. Grundsätzliche Lösung der Problematik der „Parafisci“ (Kammern, Sozialversicherung, öffentliche Unternehmungen etc), im Hinblick auf die Kontrolle: Sind sie auf der staatlichen oder gesellschaftlichen Seite angesiedelt? Reicht Aufsichtskontrolle oder ist Gesamtkontrolle gerechtfertigt und notwendig?

Dies unter der Einsicht, daß die politische Verantwortung durch die „Beherrschungsumkehr“ unzureichend erscheint: Oft sind die politisch Verantwortlichen, also die Aufsichtsausübenden, de facto politische „Auftragnehmer“ dieser gesellschaftlichen Einrichtungen (Sozialpartnerschaft, Gewerkschaftsmonopol

über Sozialministerium, politische Bindung des Landwirtschaftsministers an Bauernbund, Gewerkschaftseinfluß auf Verwaltungsorganisation etc).

Konkrete Anliegen zur Rechnungshofreform

1. Ausweitung der inhaltlichen Prüfungskompetenz (Schließung von Kontrolllücken):

- Konsequenzen aus der Privatisierungs- und Ausgliederungstendenz, soweit öffentliche Mittel weiter eingesetzt werden;

- Kontrolle von Förderungs-Subventionsnehmern, insbesondere Zweckmäßigkeit und Zweck Erfüllungskontrolle;

- Kontrolle der Haftungsübernahmen durch öffentliche Hände;

- Kontrolle der Parafisci: Selbstverwaltung/Kammerorganisationen, verstaatlichte Banken etc; (Kontrollbank, Investkredit TB!, Austria-Bank, Holding);

- Lösung des Problems der Reichweite des „Beherrschungstatbestandes“ bei Unternehmungen; Prüfungsschwerpunkt Kontrolle der Unternehmensaufsichtorgane (Aufsichtsräte) durch die zur Aufsicht darüber zuständige Regierung;

- Problematik Bundesrechnungsabschluß — Verlagerung zum Bundesrechenamt?

- Problematik Einkommenserhebung;

- Gesetzesbegutachtung, Folgekostenbegutachtung.

2. Reform der formalen Kompetenzen des Rechnungshofes:

- Grundsätzliche Beibehaltung der gesamtstaatlichen Rechnungshofkontrolle: die verbundene Finanzwirtschaft zwischen Bund, Ländern und Gemeinden erfordert einheitliches Kontrollorgan und Verfahren;

Klärung des Zusammenwirkens zwischen Rechnungshof und Landeskontrollenrichtungen (Landesrechnungshöfe);

Angleichung der Landtagsverfahren an die Nationalratsverfahren hinsichtlich der Rechnungshofkontrolle;

- Prinzipielle Beibehaltung der Ex-post-Kontrolle;

Keine Vermengung zwischen Vollziehungsablauf und Vollziehungskontrolle; Ex-ante-Kontrolle brächte Mitwirkung des Rechnungshofes am konkreten Vollzug und an politischen Entscheidungen und damit Verantwortungsunklarheit mit

sich; Rechnungshof würde zur parallelen Vollzugsinstitution.

- Machbarkeit-, Planungs-Kontrolle bleibt bestenfalls Ausnahme; Zwischen- und Abschnittskontrollen sind natürlich möglich;

- Planung der Kontrolle

Schwerpunkt-, Querschnitt-, Systemprüfungen sollen verstärkt werden;

vermehrte Zufallsprüfung bei prinzipieller Aufrechterhaltung der flächendeckenden, regelmäßig wiederkehrenden Überprüfung.

- Ausbau der Spruchpraxis des Rechnungshofes zwecks besserer Berechenbarkeit seiner Prüfungsmaßstäbe;

- Eröffnung der Möglichkeit der Anfechtung von Verordnungen durch den Rechnungshof analog der Kompetenz der Volksanwaltschaft.

3. Reform des Kontrollverfahrens:

- Verbesserung des parlamentarischen Verfahrens hinsichtlich des Rechnungshofes:

. Stärkung des Rechnungshofausschusses — Ausbau zu Kontrollausschuß: Anhörung des Ausschusses (beratendes Gremium der Fraktionsführer für den Rechnungshofpräsidenten?), bei Festlegung von Prüfungsschwerpunkten generellen Maßstäben des Präsidenten;

. Maximale Transparenz durch Argumentationszwang für Prüfer und Geprüfte vor den Parlamentariern;

. Teilöffentlichkeit des Ausschusses: abschließendes öffentliches Hearing über Einzelberichte;

. Schwerpunktbildung des Rechnungshofes in Richtung Ausbau der Empfehlungen für Gesetzgebung, Regierung, Vollziehung. Entsprechende Schwerpunktverlagerung auch bei der parlamentarischen Verwertung des Prüfungsoutputs.

. Einbeziehung der parlamentarischen Fachausschüsse in die Rechnungshofkontrolle, Bearbeitung von Prüfungsberichten durch diese Ausschüsse;

- Verbesserung des Rechnungshofverfahrens:

. Verbesserung der Berichterstattung:

Zwischenberichte vor allem über Stand des Prüfungsverfahrens; Lösung für Verletzung des Parteiengehörs bei vorzeitiger Veröffentlichung von „Rohberichten“;

Kein Verfall der Rechnungshofberichte am Ende der Legislaturperiode;

- Konsequenzen aus Rechnungshofkontrolle:

. Follow-up-Kontrolle: Kontrolle, inwieweit Prüfungsergebnisse zur Kenntnis genommen werden, Fristsetzung für Konsequenzen, Begründungszwang für die Verantwortlichen im Falle von Nichtbeachtung von Rechnungshofempfehlungen im Rechnungshofausschuß und Plenum mit den dafür politisch Verantwortlichen.

Organisationsreform des Rechnungshofes selbst:

- Parlament — Rechnungshof:

. Wahl der Präsidenten durch Nationalrat, nicht Bundesversammlung (Bundesversammlungskompetenzen bisher: Kriegserklärung, Angelobung des Bundespräsidenten, Rechnungshofpräsidentenwahl wäre in merkwürdiger Umgebung);

. Beibehaltung der monokratischen Organisationsform: klare Verantwortung und Führung, Analogie zu den Mitgliedern der Bundesregierung liegt vor („Kontrollministerium“);

- Funktion des Vizepräsidenten:

. Für reine Stellvertretungsfunktion im Falle der Verhinderung des Präsidenten unnötig;

. Funktionalität eines Vizepräsidenten:

Vertretungsfunktion wie bisher, ergänzt durch Arbeitsteilung:

Nützlichkeit einer Arbeitsteilung zwischen Präsidenten und Vizepräsidenten ergibt sich aus den wachsenden Aufgaben des Rechnungshofes;

Insbesondere bei Ausweitung der Rechnungshofaufgaben gegenüber den Landtagen wird Vizepräsident unverzichtbar;

Vertrauenserweiterung gegenüber dem Parlament und seinen Fraktionen, wenn neben den parteipolitisch den Regierungslager zuzählenden Präsidenten ein mit besonderem Vertrauensverhältnis gegenüber der Opposition im Rechnungshof ausgestatteter Vizepräsident verankert ist;

Interne Kontrollfunktion im Rechnungshof.

Reform der internen Rechnungshoforganisation:

- Personal:

. Verbesserung der Aus- und Fortbildung; Berufsfuktuation insbesondere zwischen Innenrevision und Rechnungshofpersonal; Job-Rotation innerhalb des Rechnungshofes, insbesondere als Aufstiegskriterium;

. Verbesserung der finanziellen Anreize für das Personal;

- Einsatz externer Prüfer (Wirtschaftsprüfer etc), aber unter eindeutiger Führung und Verantwortung des Rechnungshofes;

- Ständige Verbesserung der Prüfungsmethodik (Auswertung wissenschaftlicher Ergebnisse auf diesem Gebiet);

- Wissenschaftliche Auswertung der Rechnungshofkontrolltätigkeit — Kooperation Rechnungshof — Wissenschaft:

. Über die konkrete Einzelempfehlung hinaus sollen die Prüfungsergebnisse des Rechnungshofes zu längerfristig wirkenden Empfehlungen zur Verbesserung öffentlicher Aufgabenerledigung führen.

. Erstellung von Gutachten für Parlament und Regierung für Verwaltungsreformschritte; Verbesserungen öffentlicher Aufgabenerledigung;

- Ausarbeitung von Reformvorschlägen für Regierung und Parlament; Gesetzesbegutachtung, Gesetzesfolgekosten;

- Kooperation des Rechnungshofes mit adäquaten wissenschaftlichen und sonstigen Stellen in diesem Zusammenhang: Schaffung einer Anlaufstelle für universitäre Einrichtungen (Verwal-

tungswissenschaft, Betriebswissenschaft der öffentlichen Verwaltung, Betriebswirtschaftslehre, Finanzwissenschaft etc), aber auch Zusammenarbeit mit Volksanwaltschaft, Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts, Verwaltungsreformkommission/Bundesminister für Föderalismus und Verwaltungsreform, Verwaltungsakademie, Wirtschaftsforschungsinstitute etc; in Zusammenarbeit und Arbeitsteilung mit allen diesen Stellen könnte der Rechnungshof als eine Art „Clearing“-Stelle für Verwaltungsökonomie und Verwaltungsreform darstellen. Dafür bedarf es einer ausgebauten organisatorischen Struktur innerhalb des Rechnungshofes (ausgebaute Grundsatzbeziehungsweise wissenschaftliche Organisationseinheit).

Schlußbemerkung:

Nochmals sei besonders betont, daß der Rechnungshof über die reine Ordnungskontrolle hinaus eine positive inhaltliche Systemverbesserungskompetenz hat, die ihn für das Parlament und dessen politische Problembewältigungsaufgabe als besonders wichtigen Partner erscheinen läßt.

Der **Grüne-Klub** hat folgende schriftliche Unterlage vorgelegt:

Schriftliche Ausführungen des Grünen Klubs im Rahmen der parlamentarischen Enquete

„Zukunftsperspektiven einer effizienten öffentlichen Gebarungskontrolle durch Parlament und Rechnungshof“

1. Einleitung

Nach der österreichischen Bundesverfassung ist dem Parlament die finanzielle Kontrolle der Bundesverwaltung überantwortet, der Rechnungshof ist ihm als unabhängiges Fachorgan zur Seite gestellt. Er überprüft die Bundesgebarung anhand der Kriterien der ziffernmäßigen Richtigkeit, Gesetzmäßigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit und liefert dem Parlament Jahresberichte und Einzelberichte, die im Rechnungshofausschuß behandelt und im Plenum debattiert sowie zur Kenntnis genommen werden. Die folgenden Vorschläge halten an diesem System der finanziellen Kontrolle grundsätzlich fest, sollen jedoch eine Verbesserung bewirken. Als oppositionelle Parlamentsfraktion liegt der Schwerpunkt der folgenden Ausführungen auf dem Zugang zu den Prüfungsergebnissen und deren Umsetzung im Parlament. Die Frage neuer Aufgabenstellungen beziehungsweise Erweiterung des Prüfungsbereichs des Rechnungshofes, das Zusammenspiel der Überprüfungen von Bundes- und Landesgebarung sowie die Frage der äußeren Organisation des Rechnungshofes sind natürlich auch im Interesse der grünen Fraktion, die Ausführungen können jedoch hier kürzer gehalten sein, da auch andere Fraktionen und der Rechnungshof dazu ausführlich Stellung nehmen werden.

2. Das Parlament und die finanzielle Kontrolle — Status quo und Zukunftsperspektiven

2.1. Berichterstattungswesen

Ausgangspunkt der finanziellen Kontrolle der Verwaltung durch das Parlament sind die schriftlichen Berichte des Rechnungshofes. Bemerkenswert ist, daß auch der Bundesrechnungsabschluß nach der Verfassung vom Rechnungshof dem Parlament vorgelegt und damit der nahe Zusammenhang zwischen der Jahresabrechnung und den tiefergehenden Überprüfungen nach Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit dokumentiert wird.

In der Vergangenheit wurde von der grünen Fraktion immer wieder die mangelnde Aktualität dieser Berichte kritisiert. Hier ist in der Zwischenzeit eine deutliche Verbesserung eingetreten, nicht zuletzt durch die Inanspruchnahme des

Rechts des Rechnungshofes, einzelne Wahrnehmungen jederzeit dem Nationalrat berichten zu können. Allerdings gibt es im Hause kein großes Interesse, diese Berichte auch sofort in Verhandlung zu nehmen. So ist daran zu erinnern, daß die letzten sechs Wahrnehmungsberichte in der XVII. Gesetzgebungsperiode nicht mehr in Behandlung genommen wurden.

Die oft vorgebrachte mangelnde Lesbarkeit der Berichte ist auf die strenge Komprimierung der Originalberichte und auf die Anonymisierung der Prüfungsergebnisse zurückzuführen. Darüber hinaus spielt jedoch die Interessantheit des untersuchten Gegenstandes oder der Fragestellungen eine besondere Rolle. Die Verkürzung der Sachverhalte würde bei einer laufenden Berichterstattung oder bei Ausbau des derzeitigen gemischten Systems (Jahresbericht plus Einzelberichte) gemildert werden. Die Anonymisierung wird nach Auffassung der grünen Fraktion zu streng gesehen. Namen, die sich aus der derzeitigen Berichtsabfassung unter Beiziehung des Amtskalenders eruieren lassen, könnten auch gleich in den Berichten genannt werden. So ist nicht einzusehen, warum es nicht heißen sollte: „Der Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten, Dr. Schüssel, . . .“ „Der Abteilungsleiter Dr. xy . . .“ Es ist doch davon auszugehen, daß keine privaten Daten über diese Amtspersonen wiedergegeben werden. Berichte, die interessante Feststellungen machen, werden auch lieber gelesen werden. Dies ist eine Frage des Prüfungsplans und der Aufgabenstellungen. Wie später auszuführen sein wird, erwartet die grüne Fraktion eine vermehrte Befassung mit Grundsatzfragen.

2.2. Die Behandlung der Berichte im Parlament

2.2.1. Vergangenheit

Im Optimalfall ist von folgender Rollenverteilung im Rechnungshofausschuß auszugehen: Die Opposition will Näheres zu den Prüfungsfällen wissen und die Abgeordneten jener Regierungspartei, deren Ressort nicht Gegenstand des Prüfungsfalles ist, wollen Näheres wissen. Der Spielraum der Abgeordneten der Regierungsparteien ist jedoch sehr klein, da allzugroße Forschung als Verstoß gegen die Koalitionsvereinbarung ausgelegt wird. Die Fraktion der Regierungspartei hat die Aufgabe, ihren zuständigen Minister oder Geschäftsführer der öffentlichen Unternehmung zu entlasten beziehungsweise zu verteidigen. Die Atmosphäre im Ausschuß ist daher keineswegs von einem allgemeinen Aufklärungsinteresse bestimmt, sondern das Gegenteil ist der Fall. Nach der Geschäftsordnung bestimmt hingegen die Mehrheit, was im Ausschuß passiert.

2.2.1.1. Die Anberaumung und Tagesordnungspunkte der Sitzungen

Zunächst wird unter den Fraktionen ausverhandelt, wie viele Sitzungstage auf einen Tätigkeitsbericht verwendet werden sollen. Die Opposition bringt Wünsche vor und die Koalitionsmehrheit gesteht dann einen Bruchteil davon zu. Um sich Frustrationen zu sparen, werden dann von der Opposition nur mehr Minimalforderungen gestellt. Der unter allen Fraktionen akkordierte Vorschlag wird der Präsidialsitzung übermittelt, erst wenn unter dem Präsidenten des Nationalrates und den Klubobleuten Einvernehmen besteht, wird von der Parlamentsdirektion die Einladung zur Sitzung ausgegeben.

In § 34 Abs 4 GOG heißt es, daß der Obmann die Sitzungen einberuft. Die in § 8 festgelegte „beratende“ Aufgabe der Präsidiale wird jedoch, wie oben erwähnt, in einer Weise wahrgenommen, daß gerade oppositionelle Ausschußvorsitzende nicht wirklich dieses Recht ausüben können. Im Hintergrund steht einfach die Verweigerung der Ausschußmehrheit, zur anberaumten Sitzung zu erscheinen, womit die Beschlußfähigkeit fehlt. Außerdem wird faktisch auf alleinige Anweisung des Obmannes die Einladung der Abgeordneten von der Parlamentsdirektion einfach nicht ausgesandt.

2.2.1.2. Informationsbeschaffung

a) Befragung von Verwaltungsorganen und anderen Auskunftspersonen

Für den Rechnungshofausschuß gelten die allgemeinen Verfahrensbestimmungen der Ausschüsse, anders als etwa beim Untersuchungsausschuß und dem Petitions- und Bürgerinitiativenausschuß gibt es keine spezifischen Verfahrensbestimmungen.

Ladung von Auskunftspersonen

Ladungen von Auskunftspersonen erfolgen aufgrund eines Mehrheitsbeschlusses nach § 40 GOG. Abs 1 lautet:

„Die Ausschüsse haben das Recht, durch den Präsidenten die Mitglieder der Bundesregierung um die Einleitung von Erhebungen zu ersuchen oder Sachverständige oder andere Auskunftspersonen zur mündlichen oder schriftlichen Äußerung einzuladen; sind mit der Einladung Kosten verbunden, so ist die Zustimmung des Präsidenten erforderlich.“

Das Erscheinen der geladenen Person kann wohl erzwungen werden (Veranlassung der Vorführung durch die politische Behörde), es besteht jedoch keine Auskunftspflicht. Von der Vorführung wurde nur einmal Gebrauch gemacht.

Vorrangiges Problem ist, überhaupt einen Ladungsbeschuß herbeizuführen. Hier hat es auch bereits restriktive Beschlüsse der Präsidiale gegeben.

Anlässlich der geforderten Vorladung von Dr. Hannes Androsch wurde vereinbart, daß nur aktive Vorstands- und Aufsichtsratsmitglieder eines öffentlichen Unternehmens geladen werden dürfen.

Die Anwesenheit von Regierungsmitgliedern kann vom Ausschuß (der Mehrheit) nach § 18 Abs 3 GOG verlangt werden.

Die Anwesenheit des Präsidenten und des Vizepräsidenten des Rechnungshofes kann nach § 20 Abs 4 GOG von der Ausschußmehrheit verlangt werden. Allerdings macht der Präsident (und der Vizepräsident) von seinem Recht, bei Ausschußsitzungen anwesend zu sein und das Wort zu ergreifen (§ 20 Abs 1 GOG), regelmäßig Gebrauch.

Grenzen der mündlichen Information aufgrund von Datenschutz und Schutz von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen

Auch der Rechnungshof ist an das Gebot des § 1 DSGVO gebunden, darüber hinaus besteht nach § 12 Abs 5 RHG das Gebot zur Wahrung von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen.

Wesentlich ist, daß hinsichtlich der Auskünfte des Rechnungshofes keine Möglichkeit besteht, ähnlich wie nach Art 20 Abs 3 lt. Satz B-VG eine Verschwiegenheitspflicht aufzuheben; diese Bestimmung kann nicht zur Anwendung kommen, da der Rechnungshof nicht zur Verwaltung zu rechnen ist: „Die Amtsverschwiegenheit besteht für die von einem allgemeinen Vertretungskörper bestellten Funktionäre nicht gegenüber diesem Vertretungskörper, wenn er derartige Auskünfte verlangt.“ Aus diesem Grunde kommen nur allgemeine Durchbrechungen dieser Gebote zum Tragen. In beiden Fällen (DSG, RHG) wird die Auffassung vertreten (Hengstschläger, Die Geheimhaltungspflichten des Rechnungshofes, Wien 1990), daß bei Beschluß der Vertraulichkeit der Sitzung Auskünfte gegeben werden dürfen. Unterausschußsitzungen sind per se vertraulich, Vollausschußsitzungen bedürfen einer dahin gehenden Beschlußfassung durch die Mehrheit.

b) Vorlage von Unterlagen

Unterlagen des Rechnungshofes

Nach Auffassung des Expräsidenten des Rechnungshofes Dr. Broesigke ist es dem Rechnungshof verwehrt gewesen, die Originalberichte und die Prüfungsunterlagen dem Rechnungshofausschuß zur Verfügung zu stellen. Gewöhnlich erfolgte eine auszugsweise Verlesung, wenn die Ausschußmehrheit darauf bestand. Hengstschläger vertritt in der zitierten Publikation die Auffassung, daß der Rechnungshof zwar nicht verpflichtet sei, Unterlagen, die im Zuge der Gebarungskontrolle zugänglich wurden, dem Nationalrat vorzulegen. Es sei ihm aber andererseits auch

nicht verwehrt, solche Belege dem Nationalrat zu übermitteln, sofern diese ausschließlich gebärungsrelevante Daten beinhalten. Jedenfalls ist die Übergabe von Unterlagen durch den Rechnungshof weder im B-VG noch im Rechnungshofgesetz noch in der Geschäftsordnung besonders erwähnt.

Unterlagen der Verwaltungsorgane

Anders als der Untersuchungsausschuß (§ 33 Abs 4 GOG) kann der Rechnungshofausschuß nicht die Vorlage von Akten verlangen. Lediglich nach § 40 Abs 1 könnte ein Mitglied der Bundesregierung um die „Einleitung von Erhebungen“ durch die Ausschlußmehrheit ersucht werden. Von dieser Bestimmung wurde im Rechnungshofausschuß noch nicht Gebrauch gemacht. Wenn Unterlagen vorgelegt werden, dann immer auf freiwilliger Zusicherung des/der Minister/s/in hin.

Unterlage von öffentlichen Unternehmungen ua.

Die Vorlage von Unterlagen durch Privatrechtssubjekte kann in keiner Weise, auch nicht indirekt, beschlossen werden.

2.2.1.3. Verarbeitung der erhaltenen Informationen

a) Wirksamkeit durch Publizität

Protokollierung

Grundsätzlich wird in Ausschußsitzungen nur eine Art Beschlußprotokoll angefertigt (Amtliches Protokoll nach § 38 GOG). Eine Protokollierung der Ausschußverhandlungen, insbesondere der Auskünfte, ist nur indirekt nach § 39 Abs 2 möglich: „Der Obmann eines Ausschusses kann bei Vorliegen besonderer Umstände den Präsidenten ersuchen, durch den Stenographendienst eine auszugsweise Darstellung der Verhandlungen abfassen zu lassen, die unmittelbar nach ihrer Übertragung in Maschinschrift dem Amtlichen Protokoll der Sitzung beizufügen ist.“ Eine Veröffentlichung dieser Verhandlungsschrift ist nur auf Beschluß des Ausschusses (der Mehrheit) möglich.

Bisher (XVII. und XVIII. GP) erfolgte nur ganz selten eine auszugsweise Mitschrift, erst einmal handelte es sich um eine nicht für vertraulich erklärte Sitzung: Die Behandlung des Berichtes über die Arbeitsmarktförderung (III-87 dBeil) im Oktober und November 1992. Auch Teile der Unterausschußsitzungen zur Behandlung des Berichtes über die Arlberg Straßentunnel AG (III-19 dBeil) wurden protokolliert.

Öffentlichkeit, Medienöffentlichkeit, Vertraulichkeit der Sitzungen

Das GOG des Nationalrates kennt keine Öffentlichkeit der Ausschüsse, lediglich bei einem Untersuchungsausschuß, bei einer Enquete und einer Enquetekommission können *Medienvertreter:innen* zugelassen werden. Die allgemeine Zugänglichkeit ist also selbst in diesen Fällen nicht gegeben.

Wenn Prüfungsergebnisse von öffentlichen Unternehmen behandelt werden, wird im Ausschuß zumeist generell Vertraulichkeit beschlossen, oder die Behandlung erfolgt überhaupt im Unterausschuß. Auch dies sind Entscheidungen der Mehrheit.

b) Politische Konsequenzen aus den Prüfungsberichten und deren Behandlung

Feststellungen im Ausschußbericht

Ein Minimum an politischer Willensbildung könnte sich durch Ausschußfeststellungen im Bericht manifestieren. In anderen Ausschüssen sind solche politischen Aussagen durch Beschlußfassung durchaus üblich. Im Rechnungshofausschuß fanden derartige Vorschläge der grünen Fraktion noch nie die Mehrheit.

Entschließungsanträge an die Mitglieder der Bundesregierung

Als naheliegendste Konsequenz von festgestellten Mängeln und notwendigen neuen Weichenstellungen wären Entschließungen an die zuständigen Minister/innen anzusehen. Der Rechnungshofausschuß hat wie jeder andere Ausschuß die Möglichkeit, anlässlich der Behandlung eines Geschäftsstückes Entschließungen zu beantragen. Leider war eine solche Vorgangsweise erst einmal der Fall. Allerdings entsprach die Entschließung zum Prüfbericht über die Arlberg Straßentunnel AG nicht der Empfehlung des Rechnungshofes, die Straßenverwaltung in die Verwaltung wieder einzugliedern, sondern sah die Zusammenlegung der diversen Straßenbaugesellschaften zu einer Gesellschaft vor (AB 349 dBeil; im Bautenausschuß am 17. November 1992 wurde die Reduzierung auf zwei Gesellschaften beschlossen).

Gesetzesanträge

Ebenso stünde dem Rechnungshofausschuß das Recht zu, nach § 27 GOG Gesetzesanträge an das Plenum zu stellen. Eine solche Vorgangsweise wurde bisher nicht einmal angedeutet, da eine solche Vorgangsweise von den Abgeordneten der Mehrheitsparteien als Eingriff in die Kompetenz der einschlägigen Fachausschüsse aufgefaßt würde. Zu solchen Konsequenzen fehlt den Mitgliedern des Rechnungshofausschusses das Selbstbewußtsein.

Abweichende Stellungnahme

Den Abgeordneten der Minderheitsfraktionen steht seit der Geschäftsordnungsnovelle 1988 zumindest das Recht zu, in einer Abweichenden Stellungnahme oder einem Minderheitsbericht zum Ausschlußbericht ihre Schlußfolgerungen aus den Überprüfungen und den Befragungen im Ausschluß darzustellen. Von diesem Recht wurde bisher je einmal von der grünen und von der freiheitlichen Fraktion Gebrauch gemacht (siehe AB 349 dBeil).

2.2.2. Forderungen für die Zukunft

Es ist naiv oder beschönigend, von einem tiefgehendem Kontrollinteresse der Mehrheitsfraktionen im Parlament auszugehen. Sie verstehen sich in erster Linie als Unterstützung der in der Regierung vereinbarten politischen Zielsetzungen und sind bemüht, das Verwaltungshandeln ihrer/ihrer Ministers/in zu rechtfertigen. Die notwendige kritische Distanz bringt daher lediglich die Opposition auf, die jedoch aufgrund fehlender Minderheitsrechte auf eine „Genehmigung“ ihrer Kontrollwünsche durch die Mehrheitsfraktionen angewiesen ist. Aufgrund der fehlenden Öffentlichkeit des Rechnungshofausschusses wird diese Kontrollfeindlichkeit von der Mehrheit ganz offen zutage getragen und bestimmt das Klima des Ausschusses. Letztlich bleiben nur hohe Frustration bei der Opposition und das alleinige Abstellen auf die direkte Verbreitung von Prüfungsergebnissen unter den Medien. Wenn allerdings Medien der alleinige Ort der Auseinandersetzung zwischen Mehrheit und Opposition werden, finden eine Polarisierung und Vereinfachung der Politik statt, die sich letztlich auf die Qualität des Produkts empfindlichst niederschlagen.

Der Grüne Klub fordert daher hinsichtlich der Behandlung der Rechnungshofberichte im Parlament folgende Neuerungen:

- **Schaffung von Minderheitsrechten** bei
 - . Festlegung der Auskunftspersonen
 - . Anwesenheitspflicht von Mitgliedern der Bundesregierung
 - . Vorlage von Akten (Roh- und Originalberichte des Rechnungshofes, Prüfungsunterlagen, Verwaltungsakten)
 - . Entbindung vom Geheimnisschutz (Amtsgeheimnis, Datenschutz, Geschäfts- und Betriebsgeheimnis) auch gegenüber einzelnen Abgeordneten
- **Auskunftspflicht** verlangter oder beschlossener Auskunftspersonen
- **(Medien)öffentlichkeit** des Rechnungshofausschusses

- **Kontinuierliche Sitzungen** des Rechnungshofausschusses

Damit der Rechnungshofausschuß seiner Kontrollaufgabe nachkommen kann, ist es notwendig, daß **spezifisches Verfahrensrecht** in der Geschäftsordnung geschaffen wird. Die Aufgabenstellung und die Arbeit des Rechnungshofausschusses ist denen anderer Fachausschüsse nicht vergleichbar.

2.2.2.1. Minderheitsrechte im Rechnungshofausschuß

Zusammensetzung des Rechnungshofausschusses

In der Verfassung und in der Geschäftsordnung müßte sichergestellt werden, daß jeder Klub im Parlament zumindest mit einem Mitglied im Rechnungshofausschuß vertreten ist. Art 126d Abs 2 B-VG lautet zurzeit wie folgt:

„Für die Verhandlung der Berichte des Rechnungshofes wird im Nationalrat ein ständiger Ausschuß eingesetzt. Bei der Einsetzung ist der Grundsatz der Verhältniswahl einzuhalten.“

Ähnlich wie in Art 55 B-VG betreffend den Unterausschuß des Hauptausschusses könnte es weiter heißen:

„Bei Bedachtnahme dieses Grundsatzes muß dem Rechnungshofausschuß jedoch mindestens ein Mitglied jedes im Nationalrat gebildeten Klubs angehören.“ In der Folge wäre auch eine Änderung des GOG vorzunehmen (zum Beispiel § 31a Wahl des Rechnungshofausschusses).

Ladung von Auskunftspersonen (Beamte/e/innen der staatlichen Verwaltung und des Rechnungshofes, verantwortliche Organe von geprüften privaten oder öffentlichen Rechtsträgern, Ex-Regierungsmitglieder, Sachverständige usw.)

Jedes Mitglied im Rechnungshofausschuß oder *zumindest jede Fraktion* im Rechnungshofausschuß müßte das Recht haben, eine bestimmte Anzahl von Auskunftspersonen für einen bestimmten Termin zu *verlangen*. Nach der Geschäftsordnung für den Deutschen Bundestag (§ 70) kann zum Beispiel ein Viertel der Ausschlußmitglieder die Anhörung bestimmter Auskunftspersonen verlangen.

Auch für die folgenden Minderheitsrechte gilt, daß sie in realistischer Sicht auf die Interessenlagen der Abgeordneten in erster Linie als **exklusive Oppositionsrechte** normiert werden sollten, also nur jenen Abgeordneten zugute kommen sollten, die nicht einer Regierungspartei angehören.

Anwesenheit der Mitglieder der Bundesregierung

Auch die Anwesenheit derjenigen Regierungsmitglieder, die für die zur besonderen Behandlung ausgewählten Bereiche verantwortlich sind, sollten von *jeder Fraktion* unabhängig von der Stärke *verlangt* werden können.

Vorlage von Unterlagen durch geprüfte Stellen und den Rechnungshof

Die Originalberichte des Rechnungshofes sollten beim Rechnungshof selbst von den Ausschußmitgliedern eingeschaut werden können, und auch die Einsicht während der betreffenden Ausschußsitzungen sollte auf Verlangen für jede Fraktion gewährleistet sein.

In diesem Zusammenhang sei ein **inhaltliches Anfragerecht an den Präsidenten** des Rechnungshofes außerhalb der Rechnungshofausschußsitzungen erwähnt, allerdings sollte, außer das Anfragerecht ist exklusives Recht der Opposition, die Anzahl je Fraktion limitiert werden, da ansonsten durch die Pflicht zur Anfragebeantwortung die originäre Prüfungstätigkeit gelähmt werden könnte (die personellen und sachlichen Ressourcen des Rechnungshofes werden derzeit von der Regierung und der Parlamentsmehrheit bestimmt).

(Verwaltungs)akten, die Aufschlüsse für den Prüfungsbereich geben, sollten von der geprüften Stelle wie auch vom Rechnungshof verlangt werden können.

Besonders in Zusammenhang mit der immer wieder verlangten Nachkontrolle sollte die Möglichkeit geschaffen werden, daß von den überprüften Stellen ein „**Bericht über die Maßnahmen aufgrund der Rechnungshofkritik und deren Wirksamkeit**“ verlangt werden können.

2.2.2.2. Auskunftspflicht und Aufhebung des Geheimnisschutzes

Der Auskunftsverweigerung im Ausschuß durch Verwaltungsorgane kann auch von seiten der Opposition durch Instrumente der politischen Kontrolle begegnet werden (schriftliche Anfrage, mündliche Fragestunde). Anders verhält es sich bei Auskunftspersonen, die auf diese Weise nicht erreicht werden können. Für diese sollte jedenfalls eine Auskunftspflicht normiert werden. Über eventuelle Sanktionsmöglichkeiten müßte nachgedacht werden.

Inwiefern eine analoge Bestimmung wie in Art 20 Abs 3 lt. Satz B-VG geschaffen werden könnte — auch zugunsten von einzelnen Fraktionen — müßte einer grundsätzlicheren Untersuchung zugeführt werden.

2.2.2.3. Öffentlichkeit der Ausschüsse

Die Effizienz der Kontrolle lebt von der Öffentlichkeit. Nicht umsonst wurde in der Verfassung die Öffentlichkeit der Rechnungshofberichte normiert. Art 126 d Abs 1 lt. Satz: „Die Berichte des Rechnungshofes sind nach der Vorlage an den Nationalrat zu veröffentlichen.“ Es wäre nur ein konsequenter Schritt, wenn auch der Ausschuß, in dem sich der Prüfer, die geprüfte Stelle und die Mitglieder des Nationalrats über die Konsequenzen dieser Prüfung unterhalten, öffentlich wird, zumindest für die Medienvertreter innen zugänglich wird.

2.2.2.4. Kontinuierliche Sitzungen

Die Minderheitsrechte machen nur wenig Sinn, wenn die Einberufung des Ausschusses de facto in den Händen der Mehrheit verbleibt. Aus diesem Grund sollten gesetzlich Mindestsitzungstermine (zum Beispiel vierzehntäglich ein voller Ausschußtag) festgeschrieben werden. Zu verweisen ist auf die Handhabung in England, wo der zuständige Ausschuß grundsätzlich zweimal wöchentlich während einer Parlamentssession zusammentritt.

2.2.2.5. Sonderprüfungsaufträge

In den Vorschlägen für die Geschäftsordnungsreform hat die grüne Fraktion die Herabsetzung der Zahl beim Minderheitsrecht auf Verlangen einer Sonderprüfung durch den Rechnungshof gefordert, dies wird hiermit bekräftigt.

3. Neue Aufgabenstellungen für den Rechnungshof

3.1. Alte Forderungen

Erinnert sei an die von den Mehrheitsfraktionen schon oft zugesagten Zuständigkeitserweiterungen im Bereich der **Bauträger, der öffentlichen Subventionen und öffentlichen Unternehmen**. Der aufgezeigte Zusammenhang mit dem ausstehenden Vergabegesetz und dem einheitlichen Förderungsgesetz kann nur unterstrichen werden.

3.2. Neue Forderungen

Gerade im Umweltschutzbereich sind wir mit einer Gesetzgebungsarbeit konfrontiert, die vielfach nur Alibicharakter hat. Dort, wo klare Ge- und Verbote normiert werden, mangelt es oft an der notwendigen Ausstattung des Behördenapparates. Der Rechnungshof sollte generell eine **Wirksamkeitskontrolle der Regierungspolitik und der Gesetze** vornehmen können. Er sollte auch der Frage nachgehen können, ob für ein offiziell gesetztes Ziel die richtigen Mittel gewählt wurden; alles vor dem Hintergrund, daß jeder Mitteleinsatz Geld kostet und daher zu Recht

nach der Effizienz dieser Maßnahmen gefragt werden darf.

3.3. Berichterstattungswesen

Wenn eine Wirksamkeitskontrolle in Angriff genommen wird, müssen auch die Berichtspflichten beziehungsweise Berichtsmöglichkeiten weiter aufgefaßt oder ausgestaltet werden. Angesichts der großen Bedeutung der mittelbaren Bundesverwaltung zum Beispiel sollte auch dem Nationalrat über den **Vollzug** der Bundesgesetze durch Landesbehörden berichtet werden können und für den Adressaten der Berichterstattung nicht ausschließlich die Personalkostentragung ausschlaggebend sein. Nur so wird es möglich sein, den notwendigen Überblick über die stark zergliederte Aufgabenerledigung im Bundesstaat zu ermöglichen.

3.4. Personelle Ausstattung

An dieser Stelle muß an die Tatsache erinnert werden, daß die in der Innenrevision bei den Ministerien eingesetzten Prüfer/innen effizienter kontrollieren könnten, wenn die gesetzlichen Rahmenbedingungen verbessert würden. Der Rechnungshof wäre dann weitaus besser als bisher durch die Innenrevision assistiert.

Abgesehen davon, sollte den Wünschen des Rechnungshofes für eine Aufstockung des Perso-

nalstands vom Parlament unmittelbar Rechnung getragen werden.

Die Frage des **Vizepräsidenten** kann auch von diesem Ausgangspunkt beleuchtet werden. Eine rasche Entscheidung ist vonnöten. Die Verfassung hat das Amt des Vizepräsidenten vorgesehen. Nach dem Bezügegesetz gebührt ihm ein Bezug von 180 Prozent eines Beamtengehalts der höchsten Dienstklasse und höchsten Gehaltsstufe, dazu ein Auslagenersatz in der Höhe von 40 Prozent des Bezugs. Exemplarisch berechnet nach dem Gehaltsgesetz idF BGBl. Nr. 314/1992 ist von einem Gehalt von rund 76 000 S auszugehen, das macht dann in der Summe monatlich rund 108 000 S aus. Ein in der Dienstklasse IV eingestellter Beamter hat ein Grundgehalt von rund 16 000 S. Entweder man entscheidet sich für eine rasche Besetzung des Vizepräsidentenposten oder man ändert die Verfassung und sieht als Ersatz eine Erhöhung des Stellenplans um die entsprechende Anzahl von Planstellen vor. Es geht nicht an, daß gerade bei der Kontrolle gespart wird, das heißt, de facto eine Herabsetzung der Personalaufwendungen stattfindet! Freilich müßte gewährleistet sein, daß ein Vizepräsident tatsächlich eigenständige Aufgabengebiete erhält.
