



... prüfen ... beraten ... optimieren
Rechnungshof Rheinland-Pfalz



Zusammenwirken von Parlament und Rechnungshof zur Kontrolle der öffentlichen Haushaltswirtschaft

Dr. Paul Georg Schneider

Zusammenwirken von Parlament und Rechnungshof zur Kontrolle der öffentlichen Haushaltswirtschaft ¹⁾

- Dr. Paul Georg Schneider -

Die angespannte Lage der öffentlichen Haushalte hat die Frage nach der Effizienz der Kontrolle der öffentlichen Haushaltswirtschaft von neuem belebt. Dies ist nur natürlich, weil gerade diese Frage auch nach der Haushaltsreform 1969 weiter Gegenstand lebhafter Erörterungen in Politik, Fachwelt und Wissenschaft geblieben ist.

Die Haushaltskontrolle der Exekutive gehört nach unserem Verfassungsverständnis zu den originären parlamentarischen Kontrollfunktionen und stellt einen unentbehrlichen Faktor des Verfassungslebens dar. Sie ist ein untrennbarer Bestandteil der parlamentarischen Budgethoheit. Kurt Heinig, der im Zusammenhang mit Erörterungen des Budgetrechtes nicht unzitiert bleiben darf, hat dazu geschrieben:

"Für das Parlament des demokratisch-konstitutionellen Staates ist die Nachprüfung der Resultate seines Budgetwillens ebenso wichtig, wie die vorherige Feststellung - Votierung - dieses Willens ...

Die Budgetrechnung ist die Kehrseite des Budgetvoranschlags, und die Budgetprüfung hat sich zu vergewissern, ob beide Seiten zusammenpassen."

Und Friedrich Schäfer brachte dies auf die Formel:

"Zum Haushaltsrecht gehört die Haushaltskontrolle; die Rechnungsprüfung erst stellt den Schlussstein dar, der das Gebäude der parlamentarischen Budgethoheit trägt."

Bei der Wahrnehmung dieser Kontrollaufgabe bedarf das Parlament in hohem Maße der Unterstützung durch den Rechnungshof. Das Parlament kann sich

¹⁾ Dieser Beitrag bildete ursprünglich die Grundlage für einen Vortrag des Landtagspräsidenten Martin vor der Konferenz der Präsidenten der Rechnungshöfe in Mainz am 8. Mai 1984.

Dr. Schneider war in der Zeit vom 1. Juli 1995 bis 30. November 2002 Präsident des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz.

angesichts der Vielzahl und der Vielfalt der haushaltsrechtlichen relevanten Vorgänge, deren Kompliziertheit und Unüberschaubarkeit, die zur Erteilung der Entlastung erforderlichen Unterlagen und Informationen häufig schon aus zeitlichen und arbeitstechnischen Gründen in aller Regel nicht selbst beschaffen und ist daher weitestgehend von der Zulieferung der Prüfungsdaten und einer Vorklärung der für die Beurteilung des Haushaltsgebarens der Exekutive wesentlichen Fragen durch den Rechnungshof abhängig.

Die Zusammenarbeit zwischen Parlament und Rechnungshof ist seit der Haushaltsrechtsreform von 1969 nunmehr auch ausdrücklich verfassungsrechtlich garantiert. Danach berichtet der Rechnungshof im Bund und - mit Ausnahme von Hessen - in allen Ländern unmittelbar der Volksvertretung. Diese Verfassungsänderungen sind das - späte - Ergebnis der geschichtlichen Entwicklung, die von dem monarchischen Staat zur heutigen parlamentarisch-repräsentativen Demokratie geführt hat. In diesem Wandlungsprozess errang das Parlament nach dem Übergang zur konstitutionellen Regierungsweise zwar stetig, aber nur langsam Zugang zum Budgetrecht und, noch langsamer, zur Rechnungsprüfung. Die Rechnungsprüfungsbehörden waren ein Instrument der dynastischen Gewalt, nur unmittelbar dem Monarchen zugeordnet und von der Verwaltung unabhängig. Da die Parlamente tatsächlich ihre ersten Kenntnisse vom inneren Ablauf der Staatsverwaltung zumeist durch die Rechnungshofberichte erhielten, braucht es nicht zu verwundern, dass der Kaiser, wie Präsident Wittrock bei der Veranstaltung der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen im November 1981 unter Berufung auf Hans Schäfer berichtete, im Jahre 1885 auf Intervention von Bismarck die unmittelbare Zuleitung der Rechnungshofberichte an den Reichstag unterband.

Die Verfassungsänderung im Rahmen der Haushaltsrechtsreform, durch die, wie es im Bericht des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages heißt, der Rechnungshof "näher an das Parlament herangeführt werden sollte", trägt somit der funktionellen Verlagerung des Schwerpunktes der Finanzkontrolle zur Legislative hin Rechnung und zieht die Konsequenz aus dem Umstand, dass der Rechnungshof dem Parlament angesichts dessen Kontrollaufgabe näher steht als der Regierung, die er kontrollieren soll. Unbeschadet der - umstrittenen und eher rechtstheoretischen - Frage, wie sich dieser Vorgang auf die Zuordnung des Rechnungshofs zu einer der drei Staatsgewalten auswirkt, ist jedenfalls für das Thema meines Referates festzuhalten, dass der Rechnungshof - unter Bewahrung seiner Unabhängigkeit im Verhältnis zu beiden Gewalten - sowohl dem Parlament als auch der Regierung zu dienen verpflichtet ist.

Für die Zusammenarbeit zwischen Parlament und Rechnungshof ist entscheidend, dass Artikel 114 des Grundgesetzes - die Landesverfassungen enthalten ähnliche Bestimmungen - dem Rechnungshof die fachspezifisch an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit orientierte Kontrolle und dem Parlament die politische Kontrolle zuweist. Die objektiv-feststellende Funktion des Rechnungshofs stützt die sachliche Effizienz der parlamentarischen Kontrolle. Dieser Funktion entspricht es, dass, wie Präsident Wittrock es formuliert hat, der Rechnungshof die Autonomie der politischen Entscheidungssphäre respektiert, was allerdings nicht ausschließt, dass der Rechnungshof eine Sache aufgreift, wenn sich herausstellt, dass entweder die Prämissen einer politischen Entscheidung sich als falsch erwiesen haben, oder wenn sich bei einer kritischen Würdigung der Fakten zeigt, dass die Kosten einer Maßnahme in keinem angemessenen Verhältnis mehr zu ihrem Nutzen stehen. Die bei der Prüfung durch den Rechnungshof anhand der dafür geltenden Maßstäbe der Rechtmäßigkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sorgfältig gewonnenen Informationen und die objektive Wertung der festgestellten Fakten können zu einer objektiveren, sachlich fundierteren und damit wirkungsvolleren parlamentarischen Finanzkontrolle beitragen und sie zum Teil sogar erst ermöglichen. Damit verfügt das Parlament in diesem Bereich für seine Entscheidungen über eine breitere Informationsbasis als in allen übrigen Fällen. Seine Sache ist es dann, den ausschließlich fachbezogenen Bemerkungen des Rechnungshofs durch eine politische Bewertung und entsprechende Folgemaßnahmen Ausdruck zu verleihen.

Damit besteht eine Wechselwirkung zwischen der politischen Ergänzung der Rechnungshofskontrolle durch das Parlament und der sachlichen Stützung der demokratischen Parlamentskontrolle durch den Rechnungshof. Das Parlament bedarf der objektiv-fundierten Information durch den Rechnungshof, während dieser, da ihm aus verfassungsrechtlichen Gründen keine Durchsetzungsmöglichkeiten seiner Kontrolle zustehen, seinerseits auf die politischen Mittel des Parlaments zur Gewährung effizienter Finanzkontrolle angewiesen ist.

In diesem Zusammenhang wird m.E. auch deutlich, dass der Vorschlag, den Rechnungsprüfungsausschuss zur Verbesserung der Haushaltskontrolle - ähnlich wie den Verteidigungsausschuss des Deutschen Bundestages - mit den Funktionen eines Untersuchungsausschusses zu betrauen, keine wesentliche Verbesserung bringen würde. Soweit nämlich die recht weitgehenden Befugnisse des Rechnungshofs zur Sachaufklärung nicht ausreichen sollten, bliebe dem Parlament als letztes Mittel immer noch die Einsetzung eines Unter-

suchungsausschusses, wie dies ja in der Vergangenheit z.B. in Baden-Württemberg in Zusammenhang mit dem Finanzgebaren der Universitäten schon geschehen ist. Dabei muss ich allerdings einräumen, dass von diesem Instrument in einem Landesparlament vielleicht schneller und unkomplizierter Gebrauch gemacht werden kann, als im Deutschen Bundestag.

Trotz dieser günstigen Voraussetzungen wird die Finanzkontrolle vielfach kritisch beurteilt. Nach Auffassung vieler Autoren fristet das parlamentarische Finanzkontrollverfahren - sie beziehen sich in aller Regel auf den Deutschen Bundestag - nur ein Schattendasein und wird faktisch nur als traditionelle Pflicht empfunden. Ich kann selbst keine Aussage zu der Situation in den anderen Bundesländern machen - darüber wissen Sie sicher besser Bescheid -, doch glaube ich auch aufgrund meiner Erfahrung feststellen zu können, dass diese Aussage für die Landesparlamente nur bedingt richtig ist. Grundsätzlich ist allerdings einzuräumen, dass in den Parlamenten das Interesse an der Haushaltskontrolle weitaus geringer ist, als das Interesse an der Aufstellung des Haushaltsplanes.

Lassen Sie mich aus der Fülle der kritischen Stellungnahmen einige Punkte herausgreifen, die mir für die Bewertung der Haushaltskontrolle wesentlich erscheinen. Die Stellungnahmen aus der Literatur betreffen dabei fast durchgehend die Situation im Bund. Ob für alle Länder die gleichen Feststellungen getroffen werden können, erscheint mir zweifelhaft. Nur möchte ich meinen weiteren Darlegungen im Wesentlichen die Kritik am Verfahren im Bund zugrunde legen, dabei aber nicht auf Anmerkungen aus der Sicht eines Landesparlamentes verzichten.

Die Kritik an dem gegenwärtigen Verfahren setzt praktisch bei allen Phasen der Haushaltskontrolle an. Sie geht von der richtigen Erkenntnis aus, dass die parlamentarische Kontrolle um so wirkungsvoller ist, je weniger sie sich zeitlich von dem Jahr entfernt, für das Rechnung gelegt wird und für das politische Entlastung erteilt werden soll. Dazu sei an die etwas überzeichnende Formulierung von Vialon erinnert, "dass die Wirkung eines jeden Prüfungsberichts im Quadrat der Monate abnimmt, die die Vorlage des Berichts an das Parlament" - und wie zu ergänzen wäre: der Abschluss des Entlastungsverfahrens - "hinter dem Abschluss des Rechnungsjahres herhinkt." Die zeitliche Verzögerung wird zu einem erheblichen Teil für das Desinteresse an der Finanzkontrolle ursächlich gemacht.

Die Aussagen darüber, inwieweit nach der Haushaltsreform noch eine erhebliche zeitliche Verzögerung besteht, gehen auseinander. Äußerungen jüngeren Datums, die sich aber offensichtlich in erster Linie an die Aussage von Präsident Wittrock bei der genannten Veranstaltung halten, sehen heute diese Frage nicht mehr als so problematisch an, weil durch die Haushaltsreform doch insgesamt eine größere Zeitnähe erzielt werden konnte. Auch aus meiner Sicht als Mitglied des Landtags Rheinland-Pfalz hat dieses Problem nicht mehr das Gewicht, das es früher gehabt haben mag. Ich möchte dazu nur darauf hinweisen, dass der Jahresbericht 1983 des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz, der die Haushaltsrechnung für das Jahr 1982 betrifft, dem Landtag seit dem 9. Januar 1984 vorliegt. Seine Erkenntnisse konnten, auch wenn das Rechnungsprüfungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist, bereits bei der Aufstellung des Doppelhaushalts für die Haushaltsjahre 1984 und 1985, der im Februar d.J. verabschiedet wurde, noch berücksichtigt werden.

Neben der zeitlichen Verzögerung wird vor allem auch die gegenwärtige Gestaltung von Haushaltsplan und Haushaltsrechnung für das schwache parlamentarische Interesse an der Finanzkontrolle verantwortlich gemacht, die - von Einzelfällen abgesehen - nur eine Diskussion allgemeiner haushaltspolitischer Zielsetzungen (Erörterung des Haushaltsvolumens, Gewichtung der Finanzplanfonds der Einzelpläne) oder die Überwachung von Detailmaßnahmen, die wiederum Spezialkenntnisse verlangen, möglich macht. Auf dieser Basis könnten jedoch die finanzwirksamen Programme nicht zu den politischen Zielsetzungen in Beziehung gebracht und in ihrer Wirkung zur Zielerreichung beurteilt werden. Das Parlament müsse in der Lage sein, das Haushaltsgeschehen im budgetären Gesamtzusammenhang politisch zu bewerten.

Kritisiert wird auch die Arbeit des Rechnungshofs. Man vermisst in seinen Bemerkungen Wertungen einer höheren Ebene, die - von einer allgemein-ökonomischen Position heraus - zur Effizienz bestimmter politischer Maßnahmen Stellung nehmen. Ihm wird auch vorgeworfen, sich zu sehr mit der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Mittelverwendung zu befassen und nicht zu fragen, ob die mit dem Mitteleinsatz beabsichtigten wirtschaftlichen Erfolge eingetreten sind. Beanstandet wird ferner, dass der Rechnungshof kaum von der Möglichkeit Gebrauch macht, unabhängige Sachverständige für seine Prüfung heranzuziehen. Es müsste geprüft werden, inwieweit diese Kritik auch gegenüber den Landesrechnungshöfen geltend gemacht werden kann. Immerhin scheint aber auch mir in diesem Bereich eine weitere Verbesserung der Rechnungshofsberichte möglich zu sein.

Im Mittelpunkt der Kritik steht allerdings die unzulängliche Nutzung der Rechnungshofsbemerkungen durch das Parlament, d.h. durch den Rechnungsprüfungsausschuss, den Haushaltsausschuss und das Plenum. Zwar wird anerkannt, dass der Rechnungsprüfungsausschuss gründlich und kritisch an seine Arbeit herangeht, die Bemerkungen des Rechnungshofs systematisch aufgreift und ein detailliertes Beratungsergebnis vorlegt. Doch wird bemängelt, dass der Ausschuss sich streng an Aufbau und Inhalt der Rechnungshofsbemerkungen orientiert und mit stereotypen Wendungen am Ende seiner Beratungen den Eindruck zu erwecken versucht, "der parlamentarischen Überwachungspflicht sei Genüge getan, die Regierung in die Schranken ordnungsmäßiger Finanzwirtschaft verwiesen." Das Nachvollziehen der Rechnungshofsuntersuchungen und die Tatsache, dass der Ausschuss bei seinen Beratungen weitgehend von einer selbständigen Ursachenforschung absieht und sich auf Detailfragen konzentriert, wird als Verzicht auf die Behandlung der Problemkreise in ihrem sachlogischen und organisatorischen Zusammenhang angesehen. Dies führt zum Vorwurf, in den Ausschussberatungen würden ängstlich Fragen politischer Führung und Entscheidung vermieden, "als sollten für politische Entscheidungen Freiräume von den Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erhalten bleiben." Aus diesen Gründen zeigt man sich auch in der Literatur nicht weiter erstaunt, wenn als Ergebnis der Beratungen des Rechnungsprüfungsausschusses nur in ganz seltenen Fällen Forderungen nach Konsequenzen und Sanktionen erhoben werden. Meist werde der Rechnungshof nur gebeten, bei gegebener Veranlassung erneut zu berichten; häufig werde auch nur ein zurückhaltendes Ersuchen an die zuständigen Stellen gerichtet, ohne jedoch eine konkrete Erfolgserwartung daran zu knüpfen. Mit Unverständnis wird in diesem Zusammenhang ferner registriert, dass selbst die Abgeordneten der Opposition nur in seltenen Fällen Entlastungsvorbehalte oder Konsequenzen fordern.

Gerade auch gegenüber dieser Kritik ist ganz generell darauf aufmerksam zu machen, dass sich nicht auf alle Landesparlamente und nur in differenzierter Form auf diese bezogen werden kann. Legt man aber einmal den kritischen Ansatz der Literatur zugrunde, so ist demgegenüber auf Folgendes hinzuweisen:

Bei dem Vorwurf, der Rechnungsprüfungsausschuss habe "in buchhalterisch-ängstlicher Manier die Bemerkungen des Rechnungshofs ab, ohne dass irgendeine zusätzliche politische Dimension der Untersuchung erkennbar werde, übersieht, dass der Rechnungsprüfungsausschuss angesichts seiner zahlenmäßigen Besetzung und des ihm zur Verfügung stehenden Mitarbeiterstabs ohne die Vorarbeit des Rechnungshofs kaum in der Lage sein wird, ein

Prüfungsniveau höherer Stufe zu erklimmen. Was der Rechnungshof nicht schon selbst im Prüfungsbericht aufgegriffen hat, vermag im Allgemeinen der Sachverstand des Rechnungsprüfungsausschusses, allein schon angesichts der beschränkten zeitlichen Möglichkeiten, kaum zu bewältigen. Der Umstand, dass der Rechnungsprüfungsausschuss im Wesentlichen in einer "unpolitischen" Dimension bleibt, bringt im Übrigen den Vorteil mit sich, dass ihm fast durchweg die Herstellung eines Einvernehmens gelingt. Dieser Ausschuss wird weitaus weniger als jeder andere Ausschuss von dem Gegensatz zwischen Regierungsfraktionen und Oppositionsfraktion beherrscht. Mitglieder des Rechnungsprüfungsausschusses haben auch schon mehrfach in öffentlichen Stellungnahmen davor gewarnt, den parteipolitischen Antagonismus auch in der Finanzkontrolle zum beherrschenden Element zu erheben, da auf diese Weise die Sachlichkeit der Prüfung gefährdet würde. Das Votum des Ausschusses gewinnt beträchtlich an Gewicht, wenn hinter ihm die vereinte Kraft aller seiner Mitglieder steht; ein bloßes Mehrheitsvotum würde nicht dieselbe Durchschlagskraft entfalten können.

Bei der Kritik wird weiter zu einseitig auf die - sicher bedeutsamen, aber nicht allein ausschlaggebenden - letzten Phasen im Ablauf der Kontrolltätigkeit abgestellt. Hierbei wird zu wenig die "stille Wirksamkeit" der Finanzkontrolle, ihre Ordnungs- und Erziehungsfunktion, beachtet, die zum großen Teil lautlos und reibungslos im Zuge ihrer weit gestreuten Prüfungs- und Beratungstätigkeit über zahlreiche kleine und große Bereiche der staatlichen Haushalts- und Wirtschaftsführung ausgeübt wird, vor Unlauterkeit und Vergeudung warnt und zurückhält, zu Redlichkeit und Rationalität gemahnt, anspornt und verhilft.

Auch die Wendungen, mit denen der Rechnungsprüfungsausschuss sein Votum abschließt, bieten u.E. keine hinreichenden Anhaltspunkte für eine generelle Kritik. Es dürfte zum großen Teil auf einem Missverständnis beruhen, wenn Teile des Schrifttums allein aus dem Gebrauch dieser vordergründig wenig energisch klingenden Wendungen auf eine Schwäche des Ausschusses und ein mangelndes Durchsetzungsvermögen schließen. Es handelt sich dabei um Wendungen, die einer tradierten Zurückhaltung entspringen, deren Bedeutung aber bei den Betroffenen nicht verkannt wird, weshalb man ohne weiteres davon ausgehen darf, dass sämtliche angesprochenen Stellen durchweg bestrebt sein werden, den Empfehlungen des Ausschusses Folge zu leisten.

Angesichts dieser etwas negativen Bilanz sind in den letzten Jahren zahlreiche Vorschläge gemacht worden, um die parlamentarische Kontrolleffizienz auf dem

Sektor der öffentlichen Haushaltswirtschaft zu verbessern. Sie beziehen sich nicht nur auf die Arbeit der Legislative, sondern auch auf die Voraussetzungen dieser Arbeit, um vor allem die Ursache der mangelnden Kontrollmotivation der Parlamente zu bekämpfen.

Die wesentlichen dieser Vorschläge möchte ich Ihnen, soweit sie auch für das Zusammenwirken von Parlament und Rechnungshof von Bedeutung sind, in Erinnerung rufen und mir dazu die eine oder andere Anmerkung gestatten:

- Um ein breiteres parlamentarisches Interesse an der Finanzkontrolle zu wecken, wird vorgeschlagen, eine qualitative Verbesserung der politischen Kontrollmöglichkeiten durch eine andere Inhaltsgestaltung von Haushaltsplan und -rechnung zu erreichen, die die politische Beurteilung des staatlichen Finanzgebarens erleichtert. Da die Haushaltsrechnung als "rückschauendes Spiegelbild" des Haushaltsplans erhalten bleiben muss, geht der Vorschlag dahin, zunächst den Haushaltsplan zu einem "Programmbudget" auszugestalten, um auf dieser Basis dann eine politische Programmkontrolle durchzuführen. Es soll eine "Zwischenebene" finanzpolitischer Planung sichtbar werden, die sich aus der Bündelung von Maßnahmen zu Programmen ergibt, die zu den politischen Zielsetzungen in Beziehung zu bringen sind.

Man darf jedoch nicht verkennen, dass die Möglichkeiten, durch Umstellung auf eine Programmplanung und Programmkontrolle eine starke Resonanz im Parlament zu erreichen, begrenzt sind, da die Sachstrukturen im Bereich des Haushaltsrechts und der Finanzwirtschaft sehr kompliziert sind und der Schwierigkeitsgrad einer sich immer mehr spezialisierenden Revisionspraxis ansteigt. Deshalb wird die technische Durchführung der parlamentarischen Finanzkontrolle wohl immer einem vergleichsweise begrenzten Kreis von Haushaltsexperten vorbehalten bleiben. Es muss daher nach neuen Wegen gesucht werden, die politischen Zielvorstellungen, die das Zahlenwerk des Haushaltsplans hervorbringen, und die Verwirklichung der haushaltsrechtlich fixierten politischen Programme über die Haushaltsrechnung hinaus einer umfassenden parlamentarischen Kontrolle zu unterwerfen. In diesem Zusammenhang erscheint mir der Vorschlag durchaus erwägenswert, durch eine Zusammenarbeit zwischen Rechnungshof und einer Kommission von Spitzengutachtern das Sachmaterial für die legislative Kontrolle und weitere Planungsentscheidungen des Parlaments besonders aufzubereiten.

- Im Interesse einer Beschleunigung der Berichterstattung des Rechnungshofs wird auch die Frage erörtert, ob der Jahresbericht nicht in zeitnähere Teilberichte aufgespalten werden kann, die vorab den zuständigen parlamentarischen Gremien zugeleitet werden könnten.
- Die rechtzeitige Zuleitung von Jahresrechnung und Jahresbericht erfordern im Parlament geeignete Vorkehrung zur rechtzeitigen Erfüllung von dessen Kontrollaufgaben. Die erheblichen Verzögerungen und Phasenverschiebungen der Kontrolle ließen sich durch eine zeitliche Fixierung der Kontrollphasen vermeiden. Eine Lösung könnte etwa darin bestehen, dass sich die parlamentarische Übung herausbildet, den Entlastungsbeschluss regelmäßig zu einem bestimmten Zeitpunkt, etwa in Verbindung mit der Beschlussfassung über den Haushaltsplan, zu erstellen.
- Zur Erhöhung der Prüfungskapazität des Rechnungshofs wird vorgeschlagen, die Errichtung öffentlicher Prüfungs- und Beratungsdienste über die bestehenden hinaus in Betracht zu ziehen. Diese Dienste sollten in den Rechnungshof integriert sein und in ständiger enger Verbindung mit den bestehenden Prüfungskollegien arbeiten. Die Tätigkeit dieser Sachverständigenstellen sollte vor allem auf die Unterstützung der Prüfungskollegien und die Bereitstellung von Unterlagen zur Vorbereitung wirkungsvoller Kontrollarbeit ausgerichtet sein. Um den Generalauftrag unabhängiger Finanzkontrolle nicht zu gefährden, könnte in besonderen Fällen nach Weisung und unter Aufsicht des Rechnungshofs auch Prüfungshilfe geleistet werden.

Dieser Vorschlag ist - unbeschadet der grundsätzlichen Problematik jeder Personalvermehrung - m. E. durchaus einer Diskussion würdig.

- Nach einem weiteren Vorschlag soll dem Parlament im Interesse einer engeren Zusammenarbeit von Parlament und Rechnungshof die Befugnis eingeräumt werden, an den Rechnungshof Prüfungsersuchen zu richten oder diesem sogar regelrechte Prüfungsaufträge zu erteilen. Das geltende Recht kennt derartige Prüfungsersuchen nicht, vielmehr wählt der Rechnungshof seine Prüfungsschwerpunkte selbst aus. Im Entlastungsverfahren besteht lediglich die Möglichkeit, einzelne Sachverhalte an den Rechnungshof zurückzuverweisen.

Dieser Vorschlag ist rechtlich problematisch. In der Literatur besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass förmliche Prüfungsaufträge an den Rech-

nungshof seine Freiheit, über das Prüfungsverfahren selbst zu entscheiden, beeinträchtigen und damit seine verfassungsrechtlich gesicherte Unabhängigkeit berühren würden. In diesem Fall hätte es nämlich der Auftraggeber - also die Regierung oder das Parlament - in der Hand, die Prüfungstätigkeit des Rechnungshofs auf bestimmte Objekte zu lenken, Schwerpunkte zu bilden und den Rechnungshof von der Erledigung anderer Aufgaben, die er sich gestellt hat, abzuziehen. Diese weitgehende Einigkeit der Auffassungen besteht aber nicht, soweit es um die Zulässigkeit von Prüfungsersuchen geht. Dabei wird darauf hingewiesen, dass der Rechnungshof in einem solchen Fall nicht verpflichtet sei, einer Prüfungsbitte zu entsprechen. Ob der Begriff des Ersuchens so interpretiert werden kann, möchte ich dahinstehen lassen. Immerhin haben wir in Rheinland-Pfalz eine gesetzliche Bestimmung, wonach der Rechnungshof sich auf Ersuchen des Landtags oder der Landesregierung gutachtlich zu Fragen äußert, die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung von Bedeutung sind. Diese Vorschrift ist, soweit mir bekannt ist, bisher verfassungsrechtlich nicht in Zweifel gezogen worden. Ich meine auch, dass sie angesichts der verfassungsrechtlich garantierten Unabhängigkeit des Rechnungshofs nur so verstanden werden kann, dass der Rechnungshof bei der Erledigung des Ersuchens der ungehinderten Wahrnehmung seiner Prüfungspflicht den Vorrang einräumen muss.

Angesichts dieser Problematik sollte man jedoch m. E. davon absehen, die Frage von Prüfungsaufträgen oder Prüfungsersuchen gesetzlich zu normieren. Dafür besteht m. E. auch kein Bedürfnis, weil die Rechnungshöfe bei einer vernünftigen Kooperation, wie sie wohl im Bund und in allen Ländern besteht, gerne einer sachlich fundierten Anregung zur Prüfung bestimmter Vorgänge nachkommen. Ich glaube mich insoweit auch einig mit der Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags zur Entlastung des Präsidenten des Bundesrechnungshofs, wo nicht die Möglichkeit der Erteilung von Prüfungsaufträgen gefordert wird, sondern nur der Auffassung Ausdruck verliehen wird, der Rechnungshof müsse im Rahmen seiner Aufgabenstellung die Prüfungs- und Beratungsinteressen des Parlaments beachten.

- Weitere Überlegungen gehen dahin, dem Rechnungsprüfungsausschuss das Recht einzuräumen, einzelne Maßnahmen der Regierung ausdrücklich zu missbilligen, für die geprüfte Stelle verbindliche Stellungnahmen abzugeben, insbesondere wenn haftungsrechtliche, disziplinarrechtliche oder

strafrechtliche Maßnahmen gegen Bedienstete veranlasst sind, sowie über die zivilrechtliche Inanspruchnahme der Mitglieder der Bundesregierung und der Staatssekretäre zu befinden. Ich darf dazu an die Diskussion auf der Veranstaltung der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen im März 1975 in Wiesbaden zur Finanzkontrolle des Bundes erinnern.

Dieser Vorschlag scheint mir in erster Linie den Bundestag zu betreffen, aus der Sicht der Landesparlamente, wo der Weg zwischen der Beschlussfassung im Ausschuss und der abschließenden Beratung im Plenum ganz offensichtlich kürzer ist als im Bundestag, besteht ein Bedürfnis nach einer solchen Ermächtigung nicht.

- Zur Verbesserung der parlamentarischen Finanzkontrolle sollen auch diejenigen Vorschläge dienen, die zu einer Erweiterung der Rechte der parlamentarischen Minderheit führen sollen. Dabei geht man davon aus, dass die Wirkung der Finanzkontrolle zu einem erheblichen Teil von den Rechten der Opposition abhängt, weil die Mehrheit im Parlament überwiegend dazu neigt, sich mit der von ihr gestellten Regierung zu solidarisieren und diese gegen Angriffe und Kritik abzuschirmen. Allerdings soll der Rechnungshof hierdurch nicht gewissermaßen zum Instrument der Opposition gemacht werden, es soll vielmehr das natürliche Interesse der Opposition an einer Kritik der Regierung ausgenutzt werden, um im Interesse aller eine wirksamere Finanzkontrolle als bisher zu erreichen. Dabei ist man sich einig, dass jede Privilegierung der Opposition im Kontroll- und Entlastungsverfahren ihre Grenzen am parlamentarisch-demokratischen Mehrheitsprinzip finden würde.

Dieser Vorschlag berührt die grundsätzliche Problematik des Verhältnisses von Parlament und Regierung einerseits sowie des Verhältnisses von Gesamtparlament zu einzelnen Teilen des Parlaments andererseits. Dies spricht dafür, diese Thematik aus unserer heutigen Betrachtung auszuklammern. Ich möchte aber den Hinweis nicht versäumen, dass sich nach meinen Erfahrungen gerade im Bereich der Haushaltskontrolle ein solches Bedürfnis bisher kaum ergeben hat, wie ja auch der Umstand zeigt, dass die Empfehlungen der Rechnungsprüfungsausschüsse in aller Regel einvernehmlich beschlossen werden, was in anderem Zusammenhang ebenfalls den Widerspruch der Kritiker hervorgerufen hat.

- Ein häufig gemachter Vorschlag geht dahin, den Rechnungsprüfungsausschuss als den eigentlichen Träger der parlamentarischen Finanz-

kontrolle zu einem selbständigen Ausschuss aufzuwerten, um seine Arbeitsüberlastung abzubauen und seine Kontrollkapazität zu erhöhen. Dieser Ausschuss hat besonders wegen der Doppelmitgliedschaft seiner Mitglieder große Schwierigkeiten, die ihm übertragenen Aufgaben zu bewältigen. Soll er z.B. während der Haushaltsberatungen praktisch überhaupt nicht zusammentreten, weshalb die Zeit der Haushaltsberatungen für die Rechnungsprüfung ausscheidet. Diese Erfahrung haben wir auch dieses Jahr in Rheinland-Pfalz gemacht, wo trotz der bereits erwähnten frühzeitigen Vorlage des Jahresberichts 1983 die Beratungen im Rechnungsprüfungsausschuss erst nach Verabschiedung des Doppelhaushalts 1984/1985 aufgenommen werden konnten. Bei diesem Vorschlag wird auch darauf hingewiesen, dass im Deutschen Reichstag der Rechnungsprüfungsausschuss ebenfalls ein selbständiger Parlamentsausschuss gewesen sei.

Eine Verselbständigung des Rechnungsprüfungsausschusses, wie sie in einzelnen Landesparlamenten bereits besteht, bringt m. E. die Gefahr mit sich, dass die Vorteile der Doppelmitgliedschaft, die in der Rückkoppelung zwischen Rechnungsprüfungsausschuss und Haushaltsausschuss bestehen, verloren gehen. Es ist nicht zu verkennen, dass, worauf Mitglieder des Rechnungsprüfungsausschusses auch schon hingewiesen haben, der Rechnungsprüfungsausschuss auf Informationen über die Vorstellungen bei der Aufstellung des Haushaltsplans angewiesen ist, während andererseits sichergestellt werden muss, dass die aufgrund der Prüfungsfeststellungen gewonnen Erkenntnisse bei den Haushaltsberatungen ihren Niederschlag finden. Diese Vorteile der personellen Verschränkung können ein erhebliches sachliches Gewicht beanspruchen, so dass zweifelhaft ist, ob einer Verselbständigung des Rechnungsprüfungsausschusses der Vorzug gegeben werden kann. Jedenfalls muss, wie auch in der Literatur anerkannt wird, eine Lösung gefunden werden, die das persönliche Band zwischen den beiden Ausschüssen nicht völlig zerschneidet.

- In diesem Zusammenhang gehört auch der Vorschlag, das politische Image der parlamentarischen Finanzkontrolle so zu verbessern, dass auch die Mitgliedschaft für sog. hochkarätige Politiker im Rechnungsprüfungsausschuss und Haushaltsausschuss erstrebenswert werde.

Dieser Vorschlag kann m. E. auch aus der Betrachtung ausgeklammert werden, da die Attraktivität einer Mitgliedschaft im Rechnungsprüfungsausschuss von dem Stellenwert abhängt, den die Kontrolle der öffentlichen

Haushaltswirtschaft insgesamt hat. Die Realisierbarkeit dieses Vorschlags erfordert daher zunächst eine Veränderung in der Grundeinstellung der Parlamente zur Haushaltskontrolle.

- Eine Verbesserung der parlamentarischen Finanzkontrolle verspricht man sich auch von einer weiteren Stärkung der Unabhängigkeit des Rechnungshofs, die dadurch erfolgen soll, dass Präsident und Vizepräsident des Bundesrechnungshofs entweder vom Deutschen Bundestag gewählt werden oder ihre Ernennung zumindest von einer Zustimmung des Bundestags getragen werden muss.

Diese Frage betrifft nach der Verfassungslage der Länder, in denen, wenn ich es richtig sehe, überall die Bestellung der Spitze der Rechnungsprüfungsbehörde von dem Parlament mitgetragen werden muss, nur den Bund. Wie Sie wissen, ist dieser Vorschlag insoweit einer Realisierung näher geführt worden, als vom Haushaltsausschuss in seiner jetzt zur Entlastung des Präsidenten des Bundesrechnungshofs vorliegenden Beschlussempfehlung der Entwurf eines Gesetzes gefordert wird, der dieser Mitwirkung des Parlaments Rechnung trägt.

- Nicht unerwähnt seien in diesem Zusammenhang auch die Vorschläge, die darauf abzielen, die Zusammenarbeit zwischen Rechnungshof und Parlament dadurch zu verbessern, dass der Rechnungshof bei den Sitzungen des Parlaments anwesend sein kann oder seinem Präsidenten sogar die Möglichkeit eröffnet wird, bei der Vorlage des Jahresberichts im Plenum das Wort zu ergreifen.

Was den Zutritt der Mitglieder des Rechnungshofs zu den Sitzungen des Parlaments angeht, so halte ich dies für unproblematisch. So haben nach rheinland-pfälzischem Recht die Mitglieder des Rechnungshofs ausdrücklich das Recht und auf Verlangen des Landtags oder eines Ausschusses die Pflicht, sich in den Ausschusssitzungen im Rahmen der Zuständigkeit des Rechnungshofs zu äußern. In diesem Zusammenhang habe ich mit Erstaunen festgestellt, dass die Anwesenheit des Rechnungshofs in den Sitzungen der Ausschüsse nicht in allen Ländern als so selbstverständlich praktiziert wird wie bei uns in Rheinland-Pfalz, und dass die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags von dem Rechnungshof keine Notiz nimmt.

Das Rederecht des Präsidenten des Rechnungshofs im Plenum, nicht dagegen sein Zutrittsrecht auch zu den nichtöffentlichen Sitzungen, erscheint mir demgegenüber etwas problematisch, wenngleich ich einräumen muss, dass es in Rheinland-Pfalz für ein solches - allerdings noch nicht praktiziertes - Rederecht insofern ein Vorbild gibt, als auch der Bürgerbeauftragte verpflichtet ist, sich bei der Aussprache über seinen Jahresbericht im Landtag auf Verlangen zu äußern.

- Schließlich wird eine weitere Möglichkeit, die parlamentarische Finanzkontrolle anzuregen, in einer verstärkten Öffentlichkeitswirkung des Rechnungshofs gesehen. Dabei geht man davon aus, dass eine öffentliche Diskussion über vom Rechnungshof untersuchte und beanstandete Sachverhalte das Parlament veranlassen könnte, dies aufzugreifen.

Bei diesem Vorschlag darf nicht übersehen werden, dass auch der Öffentlichkeitsarbeit des Rechnungshofs Grenzen gezogen sind. Unproblematisch ist insoweit die Information der Presse über den vorgelegten Jahresbericht. Nicht mehr gedeckt wäre dagegen eine Mobilisierung der Öffentlichkeit gegen die Untätigkeit des Parlaments.

Darüber hinaus scheint mir auch noch folgender Gesichtspunkt von Bedeutung. Wenn auch die „gegenwartsnahe“ öffentliche Diskussion der Jahresberichte, wie sie durch die Massenmedien stattfindet, zur Aktivierung der kritischen Öffentlichkeit und verfahrensmäßigen Transparenz der Haushaltswirtschaft beiträgt und deshalb auch begrüßenswert ist, so darf dabei nicht die Gefahr einer Vorwegnahme und Präjudizierung politischer Kontrollbewertung und damit der Verlagerung der eigentlichen Haushaltskontrolle in den vorparlamentarischen Raum mit ihrer möglicherweise nachteiligen Wirkung auf die parlamentarische Auseinandersetzung übersehen werden.

Versucht man eine Bewertung aller dieser Vorschläge, so zeigt sich, dass die Möglichkeiten zu Verbesserungen der parlamentarischen Finanzkontrolle durch technische Veränderungen (Umgestaltung der Haushaltsrechnung usw.) und gesetzgeberische Maßnahmen (z.B. neues Rechnungshofgesetz mit Besetzung der Spitzenämter durch das Parlament) weder kurzfristig realisierbar sind noch den vielfach erhofften Erfolg bringen dürften.

Eine deutliche Effizienzsteigerung ist offensichtlich nur möglich, wenn das Parlament insgesamt - und nicht lediglich die Mitglieder des Haushaltsausschusses und des Rechnungsprüfungsausschusses - die politische Aufgabe der parlamentarischen Finanzkontrolle höher als bisher einstuft. Dies setzt die politische Bereitschaft und das Verantwortungsbewusstsein der Legislativorgane bei der Auswertung der Rechnungshofsberichte und der Effektuierung der gewonnenen Prüfungsergebnisse voraus. Nur wenn das Parlament seine Entlastungsaufgabe nicht als lästige Pflicht, sondern als Korrelat parlamentarischen Budgetrechts und damit als Kernbereich demokratischer Staatskontrolle versteht, kann sich die Zusammenarbeit der obersten Finanzkontrollorgane zu einer wirkungsvollen Kontrolle der öffentlichen Haushaltswirtschaft verdichten. Vielleicht wird dieser notwendige Umdenkungsprozess dadurch begünstigt, dass die sicher auf viele Jahre hinaus angespannte Finanzlage der öffentlichen Hand den Stellenwert der Finanzkontrolle im öffentlichen Bewusstsein anhebt.

Die Erörterung des Zusammenwirkens von Parlament und Rechnungshof zur Kontrolle der öffentlichen Haushaltswirtschaft wäre unvollständig, wenn nicht auch die Notwendigkeit einer Ausdehnung der öffentlichen Finanzkontrolle in die Betrachtungen einbezogen würde. Meine bisherigen Ausführungen bezogen sich, den gesetzlichen Grundlagen folgend, allein auf das öffentliche Finanzgebaren, soweit es Gegenstand des parlamentarischen Entlastungsverfahrens ist. Damit bleibt aber ein weiter Bereich der öffentlichen Haushaltswirtschaft der parlamentarischen Kontrolle entzogen.

Diese Einbuße der parlamentarischen Entscheidungsmacht beruht in hohem Maße auf der Ausgliederung von Verwaltungsfunktionen aus der unmittelbaren Staatsverwaltung und ihrer Übertragung auf selbständige Träger öffentlicher Verwaltung (Körperschaften, Anstalten), wenn diese Träger nicht von einer Dotierung aus dem Staatshaushalt abhängig sind. Hinzu kommen u.a. die Bildung von Sondervermögen und Regiebetrieben und das Ausweichen in privatrechtliche Organisationsformen. Es handelt sich dabei um alle diejenigen Vorgänge, die man mit dem Schlagwort von der „Flucht aus dem Budget“ kennzeichnet. Dies führt zu einem wenig transparenten und von der Kontrolle nur schwer erfassbaren Wirtschaften. Insbesondere findet die Kontrolle häufig ihre Grenzen an privaten Rechtspositionen, manchmal ist jede Kontrolle durch den Rechnungshof gesetzlich ausgeschlossen - so z.B. bei der Landesbank Rheinland-Pfalz -; manchmal findet - wie z.B. bei dem Südwestfunk - eine Kontrolle durch den Rechnungshof statt, ist aber als rein interne, einer parlamentarischen Finanzkontrolle entgegenstehende Kontrolle ausgestaltet.

Für die genannten Bereiche ist charakteristisch, dass sie in der Öffentlichkeit durchaus noch als Bereiche der öffentlichen Verwaltung empfunden werden, für die das Parlament die Verantwortung trägt. So wird z.B., wenn es sich um autonome Rechtspersonen des öffentlichen Rechts handelt, die über eigene Vertreterversammlungen verfügen, in der Praxis kaum eine solche Vertreterversammlung öffentlich verantwortlich gemacht.

Diese Situation begründet das Bedürfnis für eine Vervollständigung der parlamentarischen Finanzkontrolle. Aus diesem Grund hat die Konferenz der Präsidenten der deutschen Länderparlamente in ihrer EntschlieÙung vom Januar 1983 zu Standortbestimmung und Perspektiven der Landesparlamente folgende Forderung aufgestellt:

"Die parlamentarische Finanzkontrolle ist auf alle Einrichtungen auszuweiten, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung erfüllen oder für die das Land die Gewährträgerschaft hat; dabei können nur differenzierende, die jeweilige Eigenart dieser Einrichtungen berücksichtigende Regelungen in Betracht kommen."

Die Parlamentspräsidenten haben dabei die Notwendigkeit betont, dass die Parlamente stärker als bisher die Hilfe der Rechnungshöfe im Rahmen der bestehenden rechtlichen Möglichkeiten in Anspruch nehmen. Soweit diese rechtlichen Möglichkeiten nicht zu einer parlamentarischen Finanzkontrolle ausreichen, bedarf es eines Überdenkens der einschlägigen gesetzlichen Vorschriften mit dem Ziele einer entsprechenden Revision. Soweit sich aber Ansatzpunkte für eine parlamentarische Finanzkontrolle finden lassen oder soweit eine Kontrolle des Finanzgebarens dieser sog. parafiskalischen Einrichtungen wenigstens im Wege der Rechtsaufsicht anhand der Kriterien von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit möglich ist, müssen alle vorhandenen Möglichkeiten in Zusammenarbeit von Parlament und Rechnungshof voll ausgeschöpft werden.

Damit tut sich für die Zukunft ein weites Feld für eine weitere fruchtbare Zusammenarbeit zwischen den Parlamenten und den Rechnungshöfen auf. Wenn beide ihre Kontrollaufgabe - der Rechnungshof durch seine objektiven, rein sachbezogenen Feststellungen und das Parlament durch deren politische Bewertung - ernst nehmen, sollte ein Fortschritt in der Kontrolle der öffentlichen Haushaltswirtschaft möglich sein.