

Rechnungshof und Sparsamkeit in Frankreich

Von
Friedr. v. Dungern

I.

Der französische Rechnungshof (Cour des Comptes) in Paris ist, wie die frühere Preußische Oberrechnungskammer in Potsdam und der Corte dei Conti in Rom, eine alte angesehene Behörde, die im allgemeinen den Ruf besitzt, bisweilen streng, etwas veraltet, langsam, für die Sicherung der Sparsamkeit aber unentbehrlich zu sein. Jedes geordnete Staatswesen bedarf einer solchen hohen und unabhängigen richterlichen Behörde. Im einzelnen aber sind ihre Rechtsstellung, ihre Tätigkeit und ihre Wirkungsweise in den verschiedenen Ländern sehr verschieden. Während in Deutschland noch im Jahre 1933 durch die Bemühung von Männern wie Saemisch und Popitz eine Modernisierung und der Einbau der Behörde des Reichssparkommissars in den Rechnungshof durchgeführt wurde¹, dem dann nach dem Zusammenbruch freilich eine nicht gerade fortschrittliche Aufsplitterung in viele kleine Rechnungshöfe folgte, und während in Italien der Corte dei Conti unter demokratischer wie unter autoritärer Regierung die gleiche wirkungsvolle Kontrolle ausübt, arbeitet der französische Rechnungshof heute noch wie zur Zeit Napoleons nach streng formalen Regeln, und es gilt schon als fortschrittlich, daß er sich gewohnheitsmäßig das Recht nimmt, mit den einzelnen Fachministern zu verkehren, Anfragen an sie zu richten, Prüfungen an Ort und Stelle vorzunehmen sowie in seinem Jahresbericht Verstöße gegen Ordnung und Sparsamkeit und Vorschläge für Verbesserungen zur Diskussion zu stellen.

Es ist bekannt, daß die eigentliche Wirkung solcher Behörden auf psychologischem Gebiete liegt. Jeder Beamte, der einmal eine unangenehme Anfrage, ein Monitum, dieser Behörde erhält — und es gibt wohl wenige, denen solches nicht geschah —, der wird, auch wenn es sich um noch so geringe Summen handeln mag, lange Zeit mit gemischten Gefühlen daran zurückdenken und sich davor hüten, daß es etwa mit einer

¹ Reichsgesetz vom 13. Dezember 1933.

größeren Summe wieder vorkommt. Ernst ist die Sache schon für solche Beamte, die staatliche Gelder selbst verwalten und darüber Rechenschaft abzulegen haben. Jedenfalls wird der Ansporn zur Sorgfalt und Vorsicht gegeben. Dieser Ansporn ist um so notwendiger, als die Sparsamkeit für den Beamten Pflicht ist, die er zwar anerkennt, für die er aber, wenn er darin noch so erfolgreich wäre, nicht belohnt werden kann und nicht belohnt wird.

Für den Staat des 19. Jahrhunderts hat selbst nach finanziellen Umwälzungen, die auf Kriege folgten, die normale hausväterliche Ordnung, für die die Behörde sorgt, genügt. Im modernen Großstaat verlangen Abgeordnete und Steuerzahler mehr. Sie erwarten eine unpolitische sachliche Behörde, die für Sparsamkeit sorgt und Unsparsamkeit nicht nur feststellt, sondern auch bestraft, oder, wenn die Gesetze dies nicht erlauben, der Regierung mit allen Unterlagen zur Verfolgung vorlegt.

Hierfür ist der französische Rechnungshof allerdings nach der bisher geltenden Gesetzgebung kaum geeignet. Als Napoleon den Cour des Comptes in Paris durch das Gesetz vom 16. September 1807 errichtete², sprach er aus, die Behörde habe den Glanz des Thrones zu erhöhen, die Würdenträger des Staates vor Anwürfen zu schützen, sie habe aber nie-mals die Regierung zu kritisieren. Erst allmählich hat sich im Laufe des vorigen Jahrhunderts dieser Standpunkt durch die Arbeit des Rechnungshofes selbst in das Gegenteil verwandelt, und die Kritik der finanziellen Maßnahmen der Regierung, wenn auch eine maßvolle Kritik, ist heute ein wesentlicher Inhalt seiner Tätigkeit.

Der Rechnungshof hat seinen Sitz in Paris, Rue Cambon 13, im Palais des Infantado (während des Krieges Dienststelle der Kriegsmarine). Die Behörde setzt sich zusammen aus einem Chefpräsidenten, fünf Kammerpräsidenten, 45 Räten I. Klasse; dies sind die Mitglieder³ des Rechnungshofs. Dazu kommen 92 Räte, genannt Referendare, und 40 Auditoren als Prüfungsbeamte; ferner ein Generalstaatsanwalt und ein Generalanwalt. Man wird zugeben, daß diese seit 150 Jahren kaum vergrößerte Beamtenzahl klein ist, besonders, wenn man sie mit den 5000 Bediensteten des amerikanischen Rechnungshofs in Washington vergleicht.

Die Aufgabe des Rechnungshofs ist eine mehrfache. Sie umfaßt:

- I. Die Prüfung und Begutachtung aller Buchungen der verantwortlichen Kassenführer des Staates und der großen Gemeinden in formaler Beziehung hinsichtlich der Belege, die ausreichend sein müssen, hinsichtlich der Buchung an richtiger Stelle und hinsicht-

Der Rechnungshof selbst leitet seine Rechtsstellung außer von diesem Gesetz auch von älteren Gesetzen, vor allem einem Dekret Ludwigs des Langen von 1317 ab.

² Dem Gehalt nach etwa den Direktoren im Ministerium gleichgestellt.

lich der Deckung durch den bewilligten Haushaltspfand, also ohne diesen zu überschreiten, aber niemals die Prüfung der Zweckmäßigkeit einer Ausgabe, der Sparsamkeit und auch niemals der Ordnungsmäßigkeit oder Zweckmäßigkeit der Anweisung einer Einnahme oder Ausgabe. Die anweisende Stelle, also der Minister oder Präfekt, darf vom Rechnungshof nicht geprüft werden bzw. kontrolliert werden. Zu niedrig festgesetzte Steuern, Überforderungen von Lieferanten dürfen nicht beanstandet werden.

- II. Den gerichtlichen Beschuß über die Haftbarmachung der Kassenbeamten. Solche Beschlüsse des Rechnungshofes sind vollstreckbar. Der Finanzminister hat die Aufgabe, sie zu vollziehen. (Dekret von 1862, G. Jèze, Das Verwaltungsrecht der französischen Republik, S. 308.)

Punkt I und II gelten für den Staat und für die größeren Gemeinden. Die Kassenführer der Gemeinden sind zugleich staatliche Steuerzahler. Außerdem hat der Rechnungshof grundsätzlich auch die Rechnungen der größeren Gemeinden zu prüfen. Der Staat ist zentralistisch aufgebaut. Eine Selbstverwaltung im deutschen Sinne gibt es nicht.

- III. Die Erstattung des Jahresberichts an den Präsidenten der Republik am Ende jedes Rechnungsjahres. Der Bericht ist im *Journal officiel* zu veröffentlichen (seit 1832). „Es gibt keine gute Finanzführung ohne Öffentlichkeit.“ (Jèze).
- IV. Die Erklärung der Übereinstimmung. Sie bedeutet — anders als der Name sagt — die Nachprüfung der besonderen Rechnungen der einzelnen Minister, also der anweisenden Stelle. Einzelne Anweisungen werden nicht geprüft, sondern die Rechnung im großen begutachtet. Der Rechnungshof setzt den Präsidenten der Republik von Verstößen, die er findet, in Kenntnis. Die Minister müssen hierzu eine formelle Erklärung abgeben. Bemerkungen und Antwort werden gedruckt und mit Verbesserungsvorschlägen des Rechnungshofs im Jahresbericht veröffentlicht. Antworten der Minister dauern bisweilen zwei Jahre und länger. Es ist vorgekommen, daß sie schließlich nur die Mitteilung enthielten, die Frage könne nicht beantwortet werden, weil zu lange Zeit verstrichen sei und die Unterlagen nicht mehr zur Verfügung ständen.

Allerdings ist auch noch eine aus Senatoren, Deputierten, Mitgliedern des Staatsrates und des Rechnungshofs zusammengesetzte Kommission eingeschaltet. Obgleich die Rechnungen der Minister schon vier Monate nach Jahresschluß veröffentlicht werden müssen, ziehen sich

doch die darauffolgenden Verhandlungen solange hin, und die Erklärung der Übereinstimmung erfordert soviel umständliche Arbeit, daß die Beschußfassung des Parlaments über die eigentliche Entlastung der Regierung durch ein Haushaltsschlußgesetz (compte clos) erst nach Jahren erfolgen kann. Selbst ungeklärte Fälle, Fehler, Verfehlungen bieten nach 6 oder 8 Jahren kein Interesse mehr, und das Gesetz wird zur reinen Formalität.

Solange die dem französischen Recht eigentümliche scharfe Trennung zwischen der nicht zu prüfenden anweisenden Stelle und dem allein verantwortlichen Kassenführer fortbesteht, ist keine Aussicht vorhanden, daß der Rechnungshof unmittelbar eine Wirkung auf die Sparsamkeit ausüben kann⁴. Es überwiegt der Gedanke der Kontrolle. Sie ist in der Tat durch den Rechnungshof, soweit er mitwirkt, gesichert. Insbesondere ist sie wohl durch diese hohe Behörde ebensogut gesichert wie durch die Finanzinspektoren, die außerdem für Kontrollzwecke als Beamte des Finanzministeriums den anderen Ministern und den nachgeordneten Behörden beigegeben sind.

In den beiden letzten Jahren haben die Jahresberichte des Rechnungshofes auch in der Öffentlichkeit ein bemerkenswertes Interesse gefunden. Ein offenbar für Staatswirtschaft interessierter Verleger (Comte de Fels) hat, ohne Wissen des Rechnungshofs, den im Journal officiel abgedruckten Bericht mit einem Vorwort von Paul Reynaud in Buchform abgedruckt und damit einen großen buchhändlerischen Erfolg erzielt. Es war geradezu ein Best-Seller, ein Zeichen, daß das Interesse an der Finanzwirtschaft mit der Größe der staatlichen Aufgaben und der Höhe der Summen — damit natürlich auch der Höhe der Steuern — wenigstens in Frankreich wächst. Auch hat der Franzose Freude an einer Kritik und der Möglichkeit, sie auszusprechen. Wenn es sich um hohe Beamte und Dienststellen handelt, ist sie ein Beweis der Freiheit des Bürgers. Zu der Kritik des Rechnungshofs an den verschwenderischen Ausgaben kommt nun die Kritik an der Tätigkeit des Rechnungshofs selbst und mehr noch hinsichtlich der Gesetze, die seine Arbeit einschränken. Auch an dieser Kritik fehlt es in der Öffentlichkeit nicht.

Ebenso wie in anderen modernen Großstaaten umfaßt der Haushaltspol in Frankreich nicht mehr, wie es theoretisch sein sollte, sämtliche Einnahmen und Ausgaben des Staates in einer übergeordneten einheitlichen Zusammenstellung. Wenn Napoleon sagte, daß aus den Rechnungen alles zu ersehen sei (que tout soit dans les comptes), so hat er die Dinge als genialer Soldat mit einer zu großen Vereinfachung gesehen und nicht mit der Findigkeit des französischen Geistes gerechnet. Stellt heute der Staatshaushalt keineswegs mehr ein einheitliches Budget dar,

⁴ Léotard, *La Réform de la Comptabilité publique*, Paris, 1935.

so kann auch die allgemeine Rechnung der Finanzverwaltung nicht mehr, wie es sein sollte, sämtliche Einnahmen und Ausgaben des Staates umfassen. Vielmehr ist es richtig, wenn P. Chandon schreibt⁵: „Der Staat beschränkt sich längst nicht mehr darauf, als Behörde aufzutreten, er ist industrieller Unternehmer durch die nationalisierten Betriebe geworden, Kaufmann durch den Aufbaufonds (Fonds de Modernisation et d'Equipement), Geldwechsler durch den Währungsfonds und manches andere mehr.“

Die nationalisierten Unternehmen werden zwar vom Staate finanziert, aber nicht kontrolliert, ihre Abrechnungen werden von einer besonderen staatlichen Kommission begutachtet. Ihre Mitglieder werden von der Regierung ernannt, die Prüfer den Unternehmen selbst entnommen. Trotz dieser Vorsicht des Gesetzgebers und einer ebenso großen Vorsicht der Kommission wurden ihre ersten Prüfungsberichte als zu streng empfunden. Der Aufbaufonds wird gespeist aus Haushaltsmitteln, Anleihen und Marshall-Plan. Er finanziert nicht nur die nationalisierten Unternehmen, sondern auch viele private. Dies geschieht daneben gleichfalls durch Vermittlung von privaten Banken (Credit National und Credit Français). Ferner durch Gesellschaften des öffentlichen Rechts (Caisse des Dépôts und Consignations, Caisse des Marchés, Caisse Nationale des Crédits Agricoles, Caisse Centrale de la France d'Outremer usw.). Diese Gesellschaften unterstehen keiner staatlichen Kontrolle, obgleich sie 400 Mrd. (etwa 4,5 Mrd. DM) ausgegeben haben (1950). Dazu gehören andere wie die Außenhandelsstellen für Getreide, Kohlen und Öl, die durch Gebühren finanziert werden (wirtschaftlich gesehen sind dies indirekte Steuern), der Fonds zum An- und Verkauf von Devisen, der durch Gewinn beim Geldwechseln finanziert wird, in beiden Fällen ohne Kontrolle des Rechnungshofes.

Die umfassenden Aufgaben des modernen Staates lassen immer neue Organisationen, Betriebsformen und Gesellschaften des öffentlichen Rechts entstehen. Wenn sie vom Rechnungshof nicht geprüft werden, schrumpft die Bedeutung der Behörde natürlich immer mehr zusammen.

Als weiterer Mangel wird beklagt, daß der Haushaltsgrundsatz der Spezialität immer mehr verloren geht. Der Grundsatz wurde in Frankreich ausgebildet und ist fester Bestandteil des Haushaltsrechts in allen Ländern. Spezialität bedeutet die feste Bindung einer Ausgabe an den Zweck, der im Haushaltsplan angegeben ist, und das Verbot der Übertragung auf ein anderes Jahr sowie der Deckung mit anderen Positionen des Haushalts, es sei denn, daß dies wie bei Bauten und Unterstützungen im Haushaltsplan selbst vorgesehen ist. Verstöße gegen diese Regel gaben dem Rechnungshof am häufigsten Anlaß zu Beanstandungen.

⁵ Revue de Paris, Dez. 1950.

Neuerdings aber darf die Staatsregierung durch Dekret die Übertragung oder gegenseitige Deckung verfügen. Man will möglichst jede auch sachlich berechtigte Überschreitung wegen der formalen Weiterungen vermeiden, erreicht aber, daß eine Verwirrung im Haushaltspolitik und noch mehr in der Rechnung eintritt. Die Prüfung, die, formalistisch wie sie nun einmal ist, gerade wesentlich auf dem Prinzip der Spezialität fußt, wird weitgehend illusorisch.

Die Bedeutung der Kontrolle als wichtigste Aufgabe des Rechnungshofs mag sich aus der Finanzgeschichte erklären. In jedem Jahrhundert hatte Frankreich einen die Grundlagen des Staates erschütternden finanziellen Zusammenbruch, die Bank des John Law, der Staatsbankerott vor der großen Revolution, der Panama-Skandal 1888/89. So sind Vorsicht und Angst bis zum Mißtrauen verständlich. Sie führten zum Einbau der zahlreichen Sicherungen. Eine gewisse Empfindlichkeit gegen die leicht als ehrenrührig empfundenen Vorwürfe in finanziellen Dingen mag bestehen. Am ehesten wird die Kritik einer sehr hohen, unantastbaren, in feierlichen Sitzungen beschließenden Behörde hingenommen, hinter der eine lange ruhig verlaufene Geschichte steht. Das große Ansehen der Behörde ist wichtiger als der zahlenmäßige Erfolg im einzelnen.

Schließlich ist auch der Reichtum Frankreichs nicht zu vergessen, das günstige Klima, die Bodenschätze, die durch den in der Konzeption genialen Monet-Plan blühende Industrie, die reichen Kolonien. In zwei Kriegen siegreich, kann Frankreich die aus der Luft und auf dem Lande Geschädigten schadlos stellen und dazu, wie man weiß, beschenken. Es kann, wie kein anderes Land der Welt, Kinderzulagen auszahnen, die bevölkerungspolitisch bereits erstaunliche Wirkung fanden, usw. Daß gespart werden muß, ist selbstverständlich. Aber es ist einmal so, daß sich Initiative häufig mit Sparsamkeit nicht zusammenfindet. Das Ideal des Beamten besteht darin, daß er Initiative besitzt und doch sparsam wirtschaftet. Die Lösung findet sich, wenn es gelingt, die Staatswirtschaft so zu regeln, daß die Einnahmen aus den Steuern auch ohne Erhöhung der Steuersätze steigen und der Mehrertrag die hinzukommenden neuen Ausgaben möglich macht.

II.

Ist der Rechnungshof der Sache nach weniger geeignet, mehr als indirekt für Sparsamkeit zu sorgen, wer übernimmt dann diese wichtige Aufgabe des Staats- und Verwaltungsrechts? In Frankreich fällt die Aufgabe dem Parlament selbst zu.

Im Parlament wird viel von Sparsamkeit gesprochen. Insbesondere ist die Klage über Verschwendungen ein beliebtes Argument der Minder-

heit. Beschlüsse im einzelnen sind kaum zu erwarten. Woher soll der Abgeordnete die erforderlichen genauen Kenntnisse über die komplizierte Organisation der großen Staatsverwaltung nehmen? Es kann eine Sparkommission eingesetzt werden. Das ist geschehen 1925, 1929, 1933, 1935 und 1938. Mit fast gesetzmäßiger Regelmäßigkeit schwankten die Ergebnisse zwischen einer schematischen, also rein prozentmäßigen Verringerung des Personals und solchen Vorschlägen, die auf längere Sicht die Verwaltung neu organisieren, vereinfachen und entbehrliche Behörden beseitigen sollten. Seit dem zweiten Weltkrieg hat das Tempo sich beschleunigt. Das Finanzgesetz von 1946 überträgt der Sparkommission der „Axt“ — ein Ausdruck, der zuerst in England dem Geddes-Ausschuß gegeben wurde — die Aufgabe, 50 000 staatliche Bedienstete einzusparen. Im April 1947 wurde der Verwaltung die Einziehung von 7 % des Personals auferlegt. In demselben Jahre trat der Guillotine-Ausschuß in Tätigkeit. Im Jahre 1948 wurde eine Beschränkung des Personals um 10 % beschlossen. Im Jahre 1949 sollten alle freiwerdenden Stellen eingezogen werden. Es wurden Sparkommissionen in den Departements eingesetzt. Im Jahre 1950 wurde wieder ein nationaler Sparausschuß gebildet mit der Aufgabe, 20 Mrd. Fr. (etwa 240 Mill. DM) einzusparen, dazu weitere 75 Mrd. (etwa 900 Mill. DM) in den nächsten fünf Jahren.

Daneben besteht seit 1947 ein Zentralausschuß zur Feststellung von Kosten und Notwendigkeit öffentlicher Ämter. Er soll Vereinfachungen, Neuorganisationen und bessere Verteilung der Aufgaben vorschlagen. Im Jahre 1944, als die deutschen Truppen abgerückt waren, ist eine Verwaltungsreform durchgeführt worden, für die ein ständiger Direktor und ein Staatssekretariat eingesetzt wurden. Auch hier sollten beide Wege eingeschlagen werden, sowohl die prozentmäßige Herabsetzung der Zahl der Bediensteten als auch die Verringerung des Personals durch bessere Organisation der Verwaltung. Der erste Weg wurde so rigoros und, wie die Kritik behauptet, unzweckmäßig durchgeführt, daß neue Fehlerquellen entstanden, zum Teil sogar unmittelbar an anderer Stelle eine Vermehrung des Personals notwendig wurde. Die organische Umgestaltung der Verwaltung kann nur geringe Erfolge erzielen, weil die meisten Behörden wichtige und unvermeidbare Aufgaben zu erfüllen haben. Doch sind, als die Rationierung aufgehoben wurde, zahlreiche Angestellte entlassen worden.

Auch für 1951 hat der Ministerrat beschlossen, 5 % aller vorgesehenen Ausgaben einzusparen. Nach früheren Erfahrungen ist die Durchführung des Beschlusses, auch wenn er sicherlich ernst gemeint ist, nicht allzu wahrscheinlich. Die Kritik bemängelt am meisten die schematischen Einschränkungen nach Prozentsätzen. Schon bei der Ernennung der Beamten hat vielfach die Parteizugehörigkeit eine Bedeutung, die

in negativem Sinne bei Entlassungen eine noch größere Rolle spielt. Da die Beamten nun einmal in ihren Leistungen nicht gleichmäßig brauchbar sein können, besteht die Gefahr, die ja auch in Deutschland bei dem sogenannten Abbau 1923/24 eine Rolle spielte, daß besser geeignete und tüchtigere Beamte entlassen und weniger geeignete dank eines höheren Schutzes, den sie genießen, bleiben. Auch der Ausweg, jede neue Einstellung zu verbieten, hat seine Bedenken. Läßt sich trotz des allgemeinen Verbots eine Einstellung nicht vermeiden, dann sind die Formalitäten für die Ausnahme so umständlich und zeitraubend, daß, wenn es schließlich so weit ist, mancher tüchtige Bewerber inzwischen eine gleich gute oder bessere Stellung in der Privatwirtschaft gefunden hat. Die oft verlangte Einschränkung der Aufgaben der Verwaltung ist in einer Nachkriegszeit fast unmöglich. Wird doch gerade jetzt immer neue Hilfe vom Staat verlangt, ohne daß der Staat sich angesichts der Notlage mancher Bevölkerungskreise dem entziehen kann.

Es bleibt zu erwähnen die Einschränkung der Sachausgaben. Hierbei werden nicht so leicht Mißgriffe vorkommen, und die Widerstände sind weniger groß. Aber im öffentlichen Haushalt sind nun einmal die Sachausgaben weniger ausschlaggebend, auch wurden sie bereits bei jeder Sparaktion herabgesetzt und sind allmählich so stark reduziert, daß in manchen Verwaltungen die Tätigkeit der Behörden ernstlich behindert oder lahmgelegt wird.

Demgegenüber schlägt nun die Kritik vor, verschiedene, teilweise auch neue Wege zur Erzielung von Sparsamkeit zu beschreiben. Hier mag zunächst die Kritik erwähnt werden, die vom Rechnungshof selbst ausgeht⁶. Sein streng formalistisches Verfahren wäre wirksamer, wenn auch der Haushaltsplan streng nach formalistischen Regeln aufgestellt würde. Die zahlreichen staatlichen und halbstaatlichen Fonds, Dienststellen und Körperschaften des öffentlichen Rechts, die im Haushaltsplan eingegliedert oder, wenn sie außerhalb des Haushalts bleiben, doch der Kontrolle des Rechnungshofs unterstellt werden müßten, wurden bereits erwähnt. Hierzu kommt, daß große Summen für Investitionen, also Kapitalanlagen, bei den nationalisierten und bei privaten Unternehmungen erforderlich sind zum Wiederaufbau, zur Modernisierung oder bei den nationalisierten Betrieben von Eisenbahn, elektrischer Kraft, Bankwesen, Versicherung, Bergwerken usw. einfach zur Deckung von Fehlbeträgen. Auf lange Sicht sollen die Investitionen sich natürlich rentieren. Sie gehören daher in einen außerordentlichen Haushalt und müßten durch Anleihen finanziert werden. Nur weil Kapitalmangel herrscht, niemand soviel sparen will, wie es in Frankreich früher üblich

⁶ Rapport au Président, 30. Juni 1950, J. O. ann. adm. S. 139 ff,

war und wie es heute auch nötig wäre, belasten diese Ausgaben den ordentlichen Haushalt und müssen durch Steuern gedeckt werden.

Sodann gibt es große Fonds für Staatsdarlehen und Garantien, die, einmal beschlossen, für mehrere oder viele Jahre bewilligt sind, zum Teil sich auch durch Rückzahlungen immer wieder ergänzen und ersetzen. Auch sie müßten in richtiger Form in den Haushaltsplan eingesetzt werden.

Selbstverständlich müßte auch das System der Maxima, d. h. der summarischen Höchstbeträge für die Ausgaben im großen, das als Notbehelf gilt, aufgegeben werden. Für 1950 war die Maxima insgesamt festgesetzt mit 2 147 497 Mill. frs., etwa 23,6 Mrd. DM (1951: 3110 Mrd.), und zwar 1 000 497 für den zivilen Bedarf;

420 000 für den militärischen Bedarf;

329 000 für Vergütung von Kriegsschäden;

398 000 für Darlehen und Bürgschaften (a.a.O. Seite 140).

Einen bewährten, von England übernommenen Weg scheint der Artikel 17 der Verfassung vom 27. Oktober 1946 (J.O.S. 9166) im Auge zu haben. Danach dürfen Anträge, durch die Ausgaben erhöht oder neue Ausgaben verursacht werden, bei der Beratung der Haushaltsgesetze nicht gestellt werden, eine wichtige Vorsichtsmaßnahme. Weiter besteht die Möglichkeit, daß das Parlament nach Artikel 18 der Verfassung den Rechnungshof zu Untersuchungen und Gutachten hinsichtlich der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben oder hinsichtlich der Maßnahmen der Haushalts- und Kassenführung heranzieht. Diese Formulierung ist juristisch, also staats- und verwaltungsrechtlich, besonders glücklich. Das Parlament gibt nichts ab von seiner politischen Entscheidungsfreiheit. Der Rechnungshof seinerseits bleibt selbständig, auf das sachliche Gebiet beschränkt, unpolitisch. Das Parlament wird angeregt, sich seiner als selbständigem Berater zu bedienen, ganz unabhängig von formalen gesetzlichen Schranken, also z. B. dem Umstande, daß es sich nach französischem Recht um einen Obersten Gerichtshof handelt, hier aber kein Urteil zu treffen, sondern das Parlament zu beraten ist. Ja, die genannte Konstruktion des Artikels 18 gibt dem Parlament geradezu die Möglichkeit, sich jederzeit des Rechnungshofes als eines Sparkommissars zu bedienen. Es ist nicht so wichtig, daß ein Sparkommissar immer nur ein beratender Gutachter ist und niemals ein Spardiktator sein kann. Dies würde mit dem Prinzip westlicher Demokratie unvereinbar sein. Finanzfragen sind Geldfragen und da genügt es im allgemeinen, daß der Gutachter öffentlich sprechen darf, um seinen Worten Nachdruck zu geben.

Trotz alledem befinden wir uns in einem Zirkel, denn wir sahen ja bereits, daß der Rechnungshof in Frankreich der gesetzlichen Lage,

seinem Wesen und seiner Tradition nach lediglich die Kontrolle ausübt, also für Ordnung sorgt und weniger für Sparsamkeit; darf er doch nie das Motiv einer ministeriellen Anweisung in Frage stellen, weder gesetzlich noch wirtschaftlich, sondern ausschließlich die haushaltsgemäße Form. Jedenfalls hat man nichts davon gehört, daß der Artikel 18 der Verfassung mit Erfolg angewendet worden ist.

Im Parlament ruht die Kleinarbeit bei den Ausschüssen. Der Budgetausschuß kann durch Sparsamkeit per futuro sorgen. Setzt er einen Unterausschuß ein für Rechnungsprüfung, dann kann er auch die Sparsamkeit bei bereits ausgeführten Ausgaben überwachen, zumal wenn es gelingt, eine mit den komplizierten Einzelheiten vertraute Behörde, wie es z. B. der Rechnungshof in Deutschland ist, einzuschalten. Ein solcher Unterausschuß bestand im Deutschen Reich bis 1933 und soll, nachdem der Bundesrechnungshof errichtet wurde⁷, demnächst im Bundestag in Bonn wieder eingesetzt werden.

Ein solcher Unterausschuß ist wichtiger als etwa die Visakontrolle, von der viel gesprochen wird, die aber im besten Falle auch nicht über das Formale hinausgehen kann. Der Controlleur des finances im Finanzministerium in Paris, der jede Zahlungsanweisung des Finanzministers mitzeichnen muß, kann nur dann eine Ausgabe beanstanden, wenn sie nicht durch einen vom Parlament bewilligten Kredit, also ein Gesetz, gedeckt ist. Wenn also z. B. der Ministerrat beschließt, für Léon Blum ein Staatsbegräbnis zu veranstalten, dann müßte der Controlleur die Ausgabe, die im Haushaltspol nicht vorgesehen ist, beanstanden, es sei denn, daß — wie es geschehen ist — das Parlament vorher ein besonderes Gesetz, natürlich ohne Aussprache, votiert. Andererseits darf der Controlleur eine Ausgabe etwa für neue Dienstkraftwagen, die er nicht für nötig hält, dennoch nicht beanstanden, wenn der Kredit für solche Beschaffungen noch verfügbar ist.

Ein Beispiel für die freiere Beurteilung der Ausgabenwirtschaft gibt die Kommission für die Prüfung der öffentlichen Unternehmungen nach ihrem letzten Bericht vom 26. Januar 1941 (J.O. ann. adm. S. 17 ff). So summarisch dieser Bericht auch ist — den riesigen Dachunternehmen der nationalisierten Eisenbahnen werden nicht mehr als 2½ Seiten gewidmet — so gehen doch seine Vorschläge über den Rahmen der Form hinaus und dringen in die Sache ein mit Kritik und Anregungen. Bei den Eisenbahnen — um bei diesem Beispiel zu bleiben — bemängelt die Kommission die hohen Ausgaben für Pensionszahlungen, die 39 % der Summe der Gehälter betragen. Das Pensionsalter der Angestellten sei mit 55 Jahren, bei dem Lokomotivpersonal 50 Jahren zu niedrig festgesetzt. Es sei kein normales Verhältnis, daß auf 14 Angestellte 10 Pen-

Bundesgesetz vom 17. Okt. 1950.

sionäre entfallen. Bei den Elektrizitätsgesellschaften wird die übergroße Zahl der Kraftwagen bemängelt und dgl. mehr. Offenbar ist diese Kommission etwa ebenso frei in ihrem Urteil wie die obersten Prüfungsbehörden in Deutschland und in England.

Neue Wege möchte die öffentliche Kritik vorschlagen⁸. Sie wendet sich gegen die alte Erfahrung, daß niemand so teuer kauft wie der Staat und auch niemand so teuer baut wie der Staat. Die Beschaffung von Papier, Büromöbeln, Uniformen der Polizei, Kanonen usw. sollte zentralisiert werden, um durch den Einkauf im großen erhebliche Ersparnisse zu erreichen. Bei den Neubauten sollte auf dem Gebiet der Schadloshaltung für Kriegs- und Fliegerschäden gespart werden. Man erfährt, daß den Geschädigten schon bei der Anmeldung und Festsetzung der Schadenhöhe reichlich entgegengekommen wird. In Frankreich wurde in der letzten Generation wenig gebaut. Die zerstörten Gebäude und Fabrikanlagen waren erheblich überaltert. Bei der Schadenfeststellung wird der Neuwert ersetzt. Wegen Überalterung dürfen höchstens 20 v.H. abgesetzt werden. Die Bezahlung der Vorschüsse, ihre Abrechnung vor der Bewilligung neuer Zahlungen sind so umständlich, daß die Neubauten immer wieder unterbrochen und dadurch verteuert werden, und ähnliche Anstände mehr. Die zugelassene Übertragung auf andere Orte und auf andere Personen führt leicht zu weiterer Verteuerung. In allen Fällen ist der Staat der zahlende, auch wenn er nicht Bauherr ist.

Es scheint immerhin ein Fortschritt gegenüber den besonders verschwenderischen Schadenserstattungen nach dem 1. Weltkrieg eingetreten zu sein. Man kann annehmen, daß, je mehr Erfahrungen vorliegen, auch die Überzahlungen abnehmen werden. Eine Preiskontrolle bei öffentlichen Aufträgen besteht nicht. Ohne die Festsetzung von allgemein gültigen Normen über die Gewinnbemessung bei Aufträgen der öffentlichen Hand ist es schwierig, eine Kontrolle auszuüben. Solche Normen bedürfen eines vom Parlament beschlossenen Gesetzes. Dazu gehört ein Sparwille, so energisch, daß er sich durchsetzt auch gegenüber dem Einwand, daß die freie Vertragsgestaltung nicht geschmälerd werden soll. Hier scheint eine Grenze des Sparwillens beim Parlament zu bestehen. Zu viele unter den Wählern gehören zu den Lieferanten, Bauunternehmern, Bauhandwerkern, Bauarbeitern usw.

Der wichtigste Vorschlag allerdings ist die Neugestaltung des Haushaltsplans als funktionellen Plan. Der bisherige Plan soll als Kassenplan weiter bestehen, daneben aber ein weiterer Plan aufgestellt werden, der nicht die einzelnen Behörden und andere Institutionen nacheinander aufführt, sondern der funktionell die Kosten der verschiede-

⁸ Réalité Paris, Aug. 1950.

nen Aufgaben erscheinen läßt. Es ist dies ein Problem, das wohl zuerst in Amerika aufgetaucht ist und dessen Lösung noch längere Zeit und erhebliche Arbeit erfordern wird. Man hat den Eindruck, daß der Haushaltspunkt, den eigentlich nur gut unterrichtete, besonders sachverständige Beamte richtig lesen können, leichter verständlich gemacht werden soll. Hiervon würden sowohl die Abgeordneten wie die Beamten Vorteil haben. Ob aber Sparsamkeit damit erreicht wird, läßt sich bei so allgemein gehaltenen Anregungen nicht ersehen.

Will man sich aus dem Gesagten ein zusammenfassendes Bild machen, dann ergeben sich für die Gegenwart das ernste und vielseitige Streben, zur Sparsamkeit zu gelangen, behindert nur durch einige Schwierigkeiten verwaltungsrechtlicher Art, und für die Zukunft in der Hauptsache drei Ziele:

der Einbau einer sachlichen Kontrolle der anweisenden Stellen,
die Zusammenfassung des gesamten Haushaltspunkts und dement sprechend der Kontrolle in einer Hand, außerdem gegebenenfalls Aufstellen eines funktionellen Budgets,
schließlich, wenn dies erreicht ist, eine stärkere Zusammenarbeit mit dem Parlament.