

Die verschiedenen Arten von Jahresberichten und deren Publizität

Die zweite Arbeitssitzung hat gezeigt, dass unsere jährlichen Berichterstattungen sehr unterschiedlich sind, obwohl wir uns alle mit der externen Finanzkontrolle befassen. Während sich bei der Behandlung einzelner Prüfungsberichte durch die Einrichtungen der Finanzkontrolle und die geprüften Stellen noch zahlreiche Parallelen zeigen, weil sie nach ähnlichen, wohl prüfungsimmanenten Schemata verläuft, unterscheiden sich die jährlichen Berichterstattungen in erheblichem Maße. Ursächlich hierfür sind

- die unterschiedliche Stellung der regionalen Kontrolleinrichtungen im Gesamtgefüge der externen Finanzkontrolle des jeweiligen Staates,
- die unterschiedliche Aufgabenstellung und
- die gesetzlichen Vorgaben zur Weiterverfolgung der Feststellungen.

Diese drei Kriterien haben nicht nur Auswirkungen auf Form und Inhalt der Jahresberichte, sondern auch auf ihre Wirkung in der Öffentlichkeit. Unabhängig von den unterschiedlichen rechtlichen Vorgaben für die Erstellung der Berichte, führt eine Analyse des Einflusses dieser drei Kriterien möglicherweise zu Hinweisen auf künftige Entwicklungen.

Stark geprägt durch den Einfluss des nationalen französischen Rechnungshofs und seine Bedeutung ist die alljährliche Darstellung der regionalen Rechnungskammern. Wesentliche Ergebnisse ihrer Prüfungen werden nicht von ihnen selbst vorgestellt, sondern fließen in den Jahresbericht des nationalen Rechnungshofs ein, der auch darüber entscheidet, ob und in welchem Umfang er neutralisierte Ergebnisse der regionalen Kammern aufnimmt. Die Jahresberichte der regionalen Kammern, die auch der Öffentlichkeit zugänglich sind, enthalten dagegen im wesentlichen Aufgabenbeschreibungen und Rechenschaftsberichte über die Tätigkeit im abgelaufenen Jahr. Über Ergebnisse von Prüfungen, Beanstandungen oder Forderungen, die sich daraus ergeben, wird hingegen nicht berichtet. Die Kammern könnten über einzelne Ergebnisse informieren, unterlassen dies aber in aller Regel. Entsprechend gering ist das öffentliche Interesse an der eher statistischen

Aufgabenbeschreibung. Allerdings hat der Präsident der Rechnungskammer die Möglichkeit bei der alljährlichen feierlichen Eröffnungssitzung, auf besondere Feststellungen in allgemeiner, abstrahierter Form hinzuweisen. Aussagen zu konkreten Prüfungsergebnissen müssen jedoch unterbleiben, damit daraus kein Anspruch auf ein neues, kontradiktorisches Verfahren entsteht.

Man darf auch nicht übersehen, dass Prüfungsfeststellungen in jedem Einzelfall ebenso wie Urteile, die die Kammer in ihrer rechtsprechenden Funktion erläßt und die mit der geprüften Einrichtung abgearbeitet sind, von jedem interessierten Bürger eingesehen werden können.

Die beschriebenen Möglichkeiten zur öffentlichen Darstellung erscheinen, insbesondere was die Darstellung der Arbeitsergebnisse anbelangt, erweiterungsfähig und erweiterungsbedürftig. Gelänge es, das öffentliche Interesse an der Wahrnehmung der Einzelfeststellungen zu verstärken, könnte sich m.E. daraus auch eine Tendenz zur allgemeinen Information über Prüfungsergebnisse im Jahresbericht entwickeln. Dann hätte es die Kammer in der Hand, bei der Information über ihre Tätigkeit Schwerpunkte zu setzen.

Anders verhält es sich bei den Jahresberichten der spanischen Rechnungskammern, die durch Berichte über Querschnittsprüfungen zu besonderen Themen ergänzt sind, und der deutschen Rechnungshöfe. Dies folgt aus der Funktion der Berichte als wesentliches Instrument im Verfahren zur Entlastung der regionalen Regierungen in Spanien bzw. der deutschen Landesregierungen im Rahmen der Budgetkontrolle durch das Parlament. Während die einzelnen Prüfungsfeststellungen in der Regel vertraulich behandelt und nicht veröffentlicht werden, sofern nicht ausdrücklich etwas anderes gesetzlich für Einzelfälle bestimmt ist, bilden die Jahresberichte in beiden Ländern die Basis für das parlamentarische Entlastungsverfahren auf der regionalen Ebene. Sie werden veröffentlicht.

Unterschiede im Inhalt ergeben sich insbesondere aus den rechtlichen Vorgaben für die Prüfungskompetenz. In Spanien zielen Prüfungen vorrangig auf die Ordnungsmäßigkeit des Budgetvollzugs an Hand der Konten und Daten und auf die Ordnungsmäßigkeit des öffentlichen Vergabewesens. Hierzu enthält der Jahresbericht alle wesentlichen Aussagen als Basis für eine anschließende Diskussion in parlamentarischen Ausschüssen und im

Parlament selbst. Als Ergebnis soll eine Dokumentation vom Parlament im Amtsblatt veröffentlicht werden.

Die Jahresberichte der deutschen Rechnungshöfe sind in aller Regel umfassender. Im Rahmen des parlamentarischen Entlastungsverfahrens muss über alle wesentlichen Sachverhalte berichtet werden, die für die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung sind. Deshalb enthalten die Berichte nicht nur Aussagen zum Finanzstatus des Landes und zum Budgetvollzug, sondern auch zu allen wesentlichen für die Entlastung der Landesregierung bedeutsamen Prüfungsergebnissen. Die deutschen Rechnungshöfe sind nicht nur zur Kontrolle der Rechtmäßigkeit, sondern auch zur Kontrolle der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns der Behörden und sonstiger Einrichtungen des Landes sowie der Prüfung der Verwendung öffentlicher Fördermittel berufen. Sie nehmen diese Aufgabe in zahlreichen Prüfungen wahr, die die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung, den notwendigen Einsatz von Personal und eine effektive Organisation der Verwaltungseinheit zum Gegenstand haben können. Deshalb wird auch über das Ergebnis dieser Prüfungen und die daraus abgeleiteten Forderungen an die Landesregierung berichtet. Wie ein solcher Bericht zustande kommt und wie er im parlamentarischen Verfahren im Rahmen des Jahresberichts behandelt wird, hat das deutsche Beispiel anschaulich dargestellt.

Der Jahresbericht wird, nachdem er Parlament und Landesregierung zugestellt wurde, vom Präsidenten des Rechnungshofs in einer Pressekonferenz vorgestellt. Er wird als Parlamentsdrucksache veröffentlicht und vom Rechnungshof ins Internet gestellt. Er ist Gegenstand der Erörterung in parlamentarischen Ausschüssen, an denen sowohl die Rechnungshöfe wie Vertreter der Landesregierung beteiligt sind. Neben der Entscheidung über die Entlastung der Landesregierung beschließt das Parlament konkrete Forderungen an die jeweilige Regierung. Diese muss dem Parlament später berichten, was sie veranlasst hat. Ob die Regierung und die ihr nachgeordneten Behörden den Forderungen gefolgt sind, kann der Rechnungshof in späteren Prüfungsverfahren untersuchen. Von dieser Möglichkeit machen die Rechnungshöfe in zunehmendem Maße Gebrauch.

Die Vorstellung des Jahresberichts durch den Präsidenten hat in der Regel ein erhebliches - allerdings kurzfristiges - öffentliches Interesse zur Folge, wobei insbesondere die Feststellungen zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im einzelnen diskutiert werden.

Festzustellen ist, dass das öffentliche Interesse nach Veröffentlichung der Berichte durch die Rechnungshöfe groß ist, über die anschließenden Forderungen der Parlamente aber und noch weniger über die von der Regierung gezogenen Folgerungen berichtet wird. Die Diskussion folgt allerdings nicht immer den vom Rechnungshof erwarteten Prioritäten und ist häufig von lokalem Interesse geprägt.

Da die Ergebnisse der Prüfungen bei Gemeinden und Gemeindeverbänden, sofern eine Zuständigkeit der Rechnungshöfe besteht, für die Entlastung der Landesregierung ohne Bedeutung ist, werden diese Ergebnisse häufig nicht in den Jahresbericht aufgenommen. Damit die bei diesen Prüfungen gewonnenen Erkenntnisse von übergeordnetem Interesse aber nicht verlorengehen, legen zunehmend mehr Rechnungshöfe zusätzlich zum Jahresbericht jährlich einen Kommunalbericht vor, in dem sie neben einem Bericht über den Finanzstatus der Gemeinden aus ihrer Prüfungserfahrung Empfehlungen zu wirtschaftlichem Verhalten oder zu einzelnen Fragen der Organisation geben. Auch diese Berichte werden öffentlich vorgestellt und häufig als Parlamentsdrucksache veröffentlicht.

Wiederum anders verhält es sich in Großbritannien. Wenn ich es recht verstanden habe, wird dort in den jährlich dem Parlament vorgelegten Berichten das Ergebnis der Prüfungstätigkeit, die die Effektivität, die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des Verfahrens einzelner Verwaltungseinrichtungen oder die Effektivität der Erfüllung bestimmter Aufgaben zum Gegenstand haben dargestellt. Damit ist ein von Fall zu Fall unterschiedlich umfangreicher Empfehlungskatalog verbunden. Es bleibt dann den jeweilig Zuständigen, Regierung, Ministerium, zuständiger Fachverwaltung etc., überlassen, wie sie mit diesen Empfehlungen umgehen und welche Konsequenzen sie ziehen.

Da die Berichte öffentlich sind, hängt es jeweils vom öffentlichen Interesse ab, inwiefern ihr Inhalt diskutiert wird. Ich nehme an, dass diese Diskussion sehr lebhaft ist, weil die Themen der Prüfungen in der Regel von überregionalem Interesse sind und die Prüfungen auf die Interessen der Bürger an einem effektiven Verwaltungshandeln, z. B. bei der Wohnungsversorgung, der effektiven wirtschaftlichen Gesundheitsversorgung, an einem kostengünstigen Strafvollzug, ausgerichtet sind. Besonderes öffentliches Interesse erwecken sicherlich auch die Ergebnisse mancher Prüfungsmethoden wie die des Benchmarking oder die Suche nach best practice, aufgrund derer besonders erfolgreiche Verwaltungen oder

ihrer Verfahrensweisen gelobt werden und Kritik an weniger erfolgreichen Einrichtungen unmittelbar geübt werden kann.

Meine zusammenfassende Darstellung ist gewiss sehr lückenhaft und bedürfte in vielerlei Hinsicht der Ergänzung. Einen intensiveren Vergleich erlaubt die vom Generalsekretariat erstellte Auswertung der Umfrage bei allen Mitgliedern von EURORAI, für die ich mich sehr bedanke und deren Studium ich Ihnen empfehle.

Trotz aller Verschiedenheit in der Berichterstattung gibt es jedoch einige Bereiche, in denen wir voneinander lernen können, wie wir das gemeinsame Ziel einer umfassenden Unterrichtung über unsere Tätigkeit im Interesse an einer ordnungsgemäßen, wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung besser erreichen können.

Wir sollten uns bemühen, in eigenständigen Berichten jeder Kontrolleinrichtung nicht nur darzulegen, dass wir fleißig geprüft haben, sondern auch, welche wesentlichen Ergebnisse unsere Prüfungen erbracht haben. Dieser Gesichtspunkt wird, wenn ich die Diskussion richtig verfolgt habe und mich der Eindruck der Lektüre von zahlreichen Berichten anderer Rechnungshöfe nicht täuscht, bisher noch etwas vernachlässigt. Um hier Fortschritte erzielen zu können, müssen wir möglicherweise unsere Prüfungstätigkeit selbst verändern und verstärkt Nachprüfungen durchführen.

Auch wenn wir unsere Prüfungsaufgaben so seriös wie möglich wahrnehmen, begegnen wir einer zwiespältigen Erwartungshaltung. Einerseits erwartet man von uns sensationelle Berichte über Fehlverhalten und Verschwendung, andererseits sieht man das Ergebnis unserer Arbeit - nach meiner Einschätzung mindestens in Deutschland - sehr häufig als die eines Papiertigers und einer Behörde, die das Kind erst dann entdeckt, wenn es in den Brunnen gefallen und nicht mehr zu retten ist. Mir stellt sich deshalb die Frage, ob wir die Öffentlichkeitsarbeit unserer Behörden nicht insgesamt neu organisieren müssen, weg von der Fokussierung auf die Vorstellung eines Berichtes einmal im Jahr. Unabhängig davon hat die Lektüre zahlreicher Jahresberichte auch gezeigt, dass wir auch in der Darstellung noch viel voneinander lernen können und die Sprache eines nüchternen Verwaltungsdokuments den Erfordernissen moderner Medienarbeit bisweilen etwas näher kommen sollte.