UNIVERSITAS QUINQUEECCLESIENSIS
FACULTAS POLITICO-IURIDICA

Révész

VERWALTUNGSHISTORISCHE STUDIEN

SEPARATUM

Aus Materialen der internationalen Konferenz über Verwaltungsgeschichte in Pécs-Siklós / 18-20. Mai 1972/

Pécs 1972

Dr. Tamás Révész /Budapest/

DIE WIRTSCHAFTLICHE KONTROLLTÄTIGKEIT DES REICHSTAGES UND SEIN KONTROLLORGAN NACH DEM AUSGLEICH.

Die Kontrolltätigkeit des Reichstags

Zweck der Kontrolltätigkeit ist stets die Arbeit einer gegebenen Organisation vom Zweckmässigkeits-, Wirtschaftlichkeits- oder sonstigen Gesichtspunkt klarzulegen. Die Kontrolle kann sich unter anderem auch auf die Prüfung jener Fragen erstrecken, die sich auf die Rechtmässigkeit der Tätigkeit dieser Organe beziehen. Die Kontrolle nach diesem letzteren Gesichtspunkt tritt überwiegend bei der Durchsetzung der Leitungs- und Verwaltungsfunktion der staatlichen Organe zutage.

Unsere Abhandlung will sich mit dem Zentralorgan der ungarischen Staatskontrolle nach 1867, mit der Errichtung der Organisation und der Tätigkeit des Staatrechnungshofes befassen.

Die Bourgeoisie hat die parlamentarische Regierungsform, welche die höchste Gewalt scheinbar in die Hände des Parlaments niederlegt, zur Aufrechterhaltung ihrer eigenen Klassenherrschaft gestaltet. Die höchste Gewalt wird durch die gesetzgebende Tätigkeit sowie die Kontrolle der Vollzugs- und Verwaltungsorgane ausgeübt. "Das Parlament befasst sich nämlich nicht nur damit, dass es als Organ der souveränen Willensentschliessung souveräne Willensäusserungen abgibt /in Form von Gesetzen/, sondern, eben weil es das Organ des Staatswillens ist, muss es auch über die Vollzugsgewalt Kri-

tik über, ob ihre Tätigkeit dem durch das gesetzgebende Organ ausgestalteten souveränen Staatswillen entsprach.[1/]

Die Aufgabe des Reichstags im Bourgeoisstaat ist die Regelung des "staatlichen Lebenslaufes" auf höchster Ebene. Anhand dessen schafft er Gesetze, billigt das Staatsbudget, und kontrolliert seine Durchführung.
Der ungarische Staat kann nach dem Ausgleich als parlamentarische Monarchie betrachtet werden, in der die gesetzgebende Tätigkeit vom Staatsoberhaupt und dem höchsten Vertretungsorgan, dem Reichstag gemeinsam ausgeübt wurde. Die Durchführungsfunktion übte der König im allgemeinen durch die aus der Mehrheitspartei des Parlaments ernannte Regierung aus. Die Regierung war jedoch nicht nur dem König, sondern auch der gesetzgebenden Körperschaft verantwortlich.

Eine bedeutende Befugnis der Legislative ist die Annahme des Staatsbudgets, "kraft deren sie alljährlich die voraussichtlich erwachsenden Ausgaben bestimmt, und die Regierung zur Einhebung der Einnahmen ermächtigt"[2/]. An die obige Definition können wir noch hinzufügen über diese Ermächtigung hinaus ist es Recht und Pflicht des Reichstags zu überprüfen, ob die Regierung die Bestimmungen in bezug auf die Einnahmen und Ausgaben einhält. Das Budgetrecht als Rechnungsinstitution bedeutet nicht allein jenes Recht des Parlaments, das Budgetgesetz von Jahr zu schaffen, sondern es schliesst zugleich notwendigerweise auch jenes Recht des Parlaments in sich ein, dauernd überprüfen zu dürfen, ob die Regierung den Staatshaushalt tatsäslich den Intentionen des Budgetgesetzes entsprechend führt.[3/]

Die Zuweisung des Budgetrechts in den Wirkungskreis des Reichstags war von grosser Bedeutung. Die Gesetzgebung unterzog nämlich bei Verabschiedung des Budgets nicht nur die Notwendigkeit der Staatsausgaben einer Prüfung, son-

dern auch das Ausmass ihrer Beträge. Die Ablehnung des Kostenvoranschlages kam aber praktisch einer über die Regierung ausgeübten Kritik, einer vorhergehenden Kontrolle gegenüber dem Kabinett gleich, das wohl keine Verfassungs- oder Rechtsverletzung begangen hat, mit dessen Politik aber die Mehrheit der Abgeordneten nicht einverstanden war.

Das Recht der Nachkontrolle über die Regierung übte der Reichstag auf Grund des Staatsschlussrechnungsrechtes aus. Zum Verwesen der Durchsetzung dieses Staatsschlussrechnungsrechtes wurde in Ungarn der Staatsrechungshof bestellt.

Die Zentralorgane der Staatskontrolle in den Jahren 1848-1870.

Das Abgeordnetenhaus rief im März 1849 die Landesrechnungs-Kontrollkommission ins Leben, deren Aufgabe in erster Linie die Finanzkontrolle der Regierung, die Überprüfung der Staatsschlussrechnung war, doch erstreckte sich ihr Wirkungskreis auch auf eine umfassende Prüfung der Finanzverwaltung. Nach dem Zusammenbruch des Freiheitskampfes geriet diese Institution in Vergessenheit. Der Ausgleich warf aber gleichzeitig mit dem Ausbau eines modernen, verfassungsmässigen bürgerlichen Staatsapparats die Frage der Errichtung eines zentralen und lokalen staatlichen Kontrollorgans auf.

Zur Zeit des Neoabsolutismus war das System der Rechnungsführung und der Kontrolle in Österreich und in dem über keine selbständige Staatsexistenz verfügenden Ungarn völlig identisch. Die Gestaltung des Wirkungskreises des obersten Kontrollorgans wies in den beiden Ländern eine vom Wirkungskreis der Kontrollorgane der übrigen europäischen Staates abweichende Entwicklungsrichtung auf.

Von 1854 bis zum 1.Januar 1867 wurde die Kontrolle in oberster Instanz in beiden Ländern durch die österreichische Oberste Rechnungskontrollbehörde versehen. Nachher wurde in Österreich die Kontrolle der staatlichen Rechnungsführung und der Geldgebarung zur Aufgabe des Obersten Rechnungshofs, während in Ungarn der erste Schritt auf dem Wege zum Ausbau der selbständigen ungarischen stattlichen Kontrollorganisation die "staatliche Hauptbuchführungsabteilung" war, die im Rahmen des Finanzministeriums aufgrund der "mit allerhöchstem Entschluss" vom 3.Dezember 1867 bekräftigten Verfügung errichtet wurde. Dieses Organ wurde mit der Kontrolle der gesamten finanziellen, wirtschaftlichen Tätigkeit beauftragt, die im Endergebnis in der Zusammenstellung der Staatsschlussrechnung gipfelte.

Des Kassenausweis vom Jahre 1867 [4/] sowie die Schlussrechnungen der Jahre 1868[5/] und 1869[6/] wurden dem obigen gemäss schon von der Kgl.Ung. Staatlichen Hauptbuchführungsabteilung zusammengestellt, welche Behörde als eine Abteilung des Finanzministeriums der Regierung unterstellt war, und so - wie dies Kálmán Ghyczy treffend bemerkt hat - "nur buchte, aber nicht kontrollierte, die ausgewiesenen Einnahmen und Ausgaben nur erfasste, gegenüber der ihr übergeordneten Regierung aber keine Kontrolle in dem Sinne ausüben konnte, ob die Einnahmen und ausgaben dem Budget und sonstigen Gesetzen entsprechen".[7/]

Das Abgeordnetenhaus war - infolge seiner hohen Mitgliedszahl - nicht in der Lage, des Schlussrechnungsrecht entsprechend auszuüben. Der Finanzausschuss des Hauses musste anlässlich der Schlussrechnungsdebatte vom Jahre 1868 /am 12.November 1868/ selbst zugeben, dass die Überprüfung der Schlussrechnungen verschiedene Berechnungen, den Einblick in die Belege usw. voraussetzt, demzufolge der Ausschuss der

Meinung ist, dass die Überprüfung der Staatsrechnungen -... von einem obersten Staatsrechnungshof mit Erfolg durchgeführt werden könnte, nicht aber von einem Parlamentsausschuss, dessen Aufgabe nur die Überprüfung und Beurteilung der seitens des obersten Rechnungshofes erstellten Schlussrechnung sowie der diesem vorgelegten Fachberichte sein kann.[8/] Auch der Finanzausschuss warf also die Idee der Errichtung eines obersten staatlichen Kontrollorgans auf, dessen Funktion die Übernahme des Wirkungskreises der staatlichen Hauptbuchführungsabteilung gewesen wäre.

Im Interesse der Errichtung einer solchen Behörde unternahmen dann auch die gesetzgebende Körperschaft und später der Finanzminister Schritte. In der ersten Session des Reichstages der Jahre 1867 - 72 unterbreitete Gábor Várady eine Gesetzesvorlage "Über die Errichtung und den Wirkungskreis des staatlichen Rechnungshofes",[9/] die am 16. Oktober 1869 dem Finanzausschuss zugewiesen wurde. Später, am 16. November 1869, legte Menyhért Lónyay noch als Finanzminister eine Vorlage in bezug auf die Errichtung und den Wirkungskreis des "Landesoberrechnungshofes" vor.[10/]

Als Ergebnis dieser Vorlagen rief der ungarische Reichstag im Jahre 1870 den Staatsrechnungshof, das Kontrollorgan des Parlaments, ins Leben.

Wirkungskreis des Staatsrechnungshofes

Im Sinne des G.A. XVIII vom Jahre 1870, § 1 über den Staatsrechnungshof wurde zwecks Kontrolle der Verwaltungs des staatlichen Einnahmen und Ausgaben, des Staatsvermögens und der Staatsschulden ein Staatsrechnungshof aufgestellt. "Eine der obersten Erfordernisse der Verfassungsmässigkeit ist, dass der Reichstag die Verwendung der

öffentlichen Einnahmen je intensiver Kontrollieren könne und in dieser Arbeit seitens der zur Kontrolle berufenen obersten Kontrollbehörde je tatkräftiger unterstützt werde"[11/].

Eine Bedingung diese Unterstützung war dass der Staatsrechnungshof organisatorisch von der Regierung unabhängig sei. Dieses Erfordernis formulierte § 2 des Gesetzes: "Der Staatsrechnungshof ist vom Ministerium unabhängig, er verfügt über einen selbständigen Wirkungskreis."

Hinsichtlich seines organisatorischen Aufbaus stimmte der Staatsrechnungshof mit den Ministerien fast überein. Der Staatsrechnungshof bestand aus einem Präsidenten, einem Oberrechnungsrat, aus den in nötiger Zahl zugeteilten Rechnungsräten und aus dem Hilfspresonal, dem sich das Verwaltungspresonal anschloss /§ 3/. Das Gehalt des präsidenten konnte das eines Ministers erreichen. § 4. des Gesetzes zählt die Inkompatibilitätsgrunde auf. Die beim Rechnungshof eine meritorische Arbeit Verrichtenden durften keine Mitglieder des Ober- oder Unterhauses des Parlaments sein, mit den Ministern bzw. untereinander in keiner im Gesetz bestimmten verwandschaftlichen Beziehung stehen. Der Präsident und die übrigen Mitglieder des Staatsrechnungshofes dürtfen keinerlei sonstiges Staats- oder Privatamt, oder eine Stelle oder ein Amt bekleiden, das mit einer Rechnungs- oder Vermögensverantwortung verbunden ist, mit der einzigen Ausnahme der natürlichen und gesetzlichen Vormundschaft; sie dürften weder unmittelbar, noch durch eines ihrer Familienmitglieder oder einen sonstigen Vermittler an der Direktion oder der Administration eines Unternehmens teilnehmen, das dem Staate gegenüber verrechnungspflichtig war, oder mit dem Staat in irgendeinem Unterstützungs- oder Vertragsverhältnis stand /§ 5/.

Der Präsident des Rechnungshofes wurde auf Initiative des Abgeordnetenhauses von den seitens des Reichstags nominierten drei Kandidaten mit Gegenzeichung des Ministerpräsidenten vom Staatsoberhaupt auf Lebensdauer ernannt.

Der Präsident des Rechnungshofes war im übrigen vom Staatsoberhaupt unabhängig, letzterer konnte ihn seines Amtes nicht entheben, ihm bezüglich seiner Tätigkeit keine Anweisungen erteilen, ansonsten war er für seinesämtlichen Versäumnisse, ferner für die gesetzwidrigen Massnahmen, die er etwa selbst getroffen hat, oder von denen er Kenntnis hatte, jedoch dem Reichstag nicht unterbreitet hat, persönlich verantwortlich.

Der Rechnungshof sorgte für die Führung des sog. staatlichen Hauptbuches, dessen Konten der Struktur des Staatsbudgets entsprachen.

Mit der Koordinierung der Zentralen und der Zweigkontrolle beschäftigte sich § 13 des Gesetzes:

"Jedes Ministerium ist verpflichtet die Rechnungsabteilung, wie auch jene der ihm untergeordneten Behörden mit selbständiger Anweisungsbefugnis zwecks Zusammenstellung und Kontrolle dem Staatsrechnungshof jeden Monat zuzusenden."

Aufgabe des Rechnungshofes war die Organisierung und Durchführung der Kontrolle und Evidenzführung in sämtlichen Verwaltungszweigen. Anhand dessen wurde überprüft, ob alle Verrechnungen zufriedenstellend bescheinigt sind, die Anweisungen dem Budgegesetz entsprechend erfolgten, und die Ausgaben die bewilligte Höhe nicht überschritten haben.

Den oben umrissenen Kontrollaufgaben gemäss war der Rechnungshof berechtigt, die Administration, die über die staatlichen Gelder und Materiale geführten Verrechnungen, alle Einnahmen und Ausgaben bescheinigenden Dokumente der Rechnungsämter, oder Rechnungsabteilungen der Ministerien sowie anderer staatlicher Behörden mit selbständiger Anweisungsbefugnis, bei vorhergehender Verständigung des zuständigen Ministers, von Fall zu Fall zu überprüfen.

Im Falle jeder ordnungswidrigen Erscheinung war der Staatsrechnungshof berechtigt, vom zuständigen Minister Aufklärung zu verlagen, und wenn diese nicht zufriedenstellend war, übersandte er die Angelegenheit mit sämtlichen Unterlagen dem Ministerrat, der in der Frage einen schriftlichen Beschluss fasste.

Zum Wirkungskreis des Staatsrechnungshofes gehörte auch die Kontrolle der Staatsschulden.

Der Rechnungshof fertigte über das Ergebnis aller seiner Kontrollen vierteljährlich einen Ausweis an, den er mit seinen Bemerkungen ebenfalls dem Ministerrat übersandte. Der Ministerrat hingegen war verpflichtet, seine in bezug auf die Ausweise bzw. Bemerkungen gefassten Beschlüsse schriftlich mitzuteilen.

Jene, welche die beschränkten Möglichkeiten der obersten Kontrollbehörde tadelten, stellten fest, dass die Befugnisse des Rechnungshofes ziemlich kraftlos sind. Es wäre begründet - betonten sie - "wenn in Fällen, wo der Staatsrechnungshof - als Ergebnis seiner Untersuchungen - die Feststellung machen würde, dass in einzelnen Zweigen der öffentlichen Verwaltung grössere Ausgaben getätigt wurden als die durch das Staatsbudgetgesetz bewilligten Beträge, er die hierüber anzufertigenden Ausweise und Bemerkungen

nicht nur dem Ministerrat vorzulegen, sondern gleichzeitig auch dem Abgeordnetenhaus zuzusenden hätte."[12/] Diese Konzeption wurde aber von den gesetzgebern nicht angenommen.

Die wichtigste Aufgabe des Staatsrechnungshofes war im Übrigen die Schlussrechnung für das vergangene Jahr anzufertigen, das Wirtschaften der Regierung zu beurteilen. Die Schlussrechnung und die Bemerkungen des Rechnungshofes legte der Ministerpräsident dem Reichstag vor.

Die Tätigkeit des Staatsrechnungshofes

Die provisorische Geschäftsordung des auf Grund des Gesetzes ins Leben gerufenen Staatsrechnungshofes, - deren Rückgrat die Statuten der alten, aufgelösten staatlichen Hauptbuchführungsabteilung bildeten-, wurde vom König am 14. November 1870 genehmigt.

Der Rechnungshof begann seine Tätigkeit zu Beginn des Jahres 1871. Die Schlussrechnung für das Jahr 1870 wurde bereits von diesem Organ zusammengestellt, aber nachträglich überprüfte der Rechnungshof auch den "Verwaltungsausweis" vom Jahre 1867 sowie die Schlussrechnungen der Jahre 1868[13/] und 1869[14/].

Der die Schlussrechnung vom Jahre 1870 enthaltende Bericht des Rechnungshofes[15/] behandelt eingehend den Staatshaushalt, die Verwaltung des Staatsvermögens sowie der Staatsschulden und die Erfahrungen bezüglich der Rechnungsführung. Dieser Bericht hält nicht allein eine strenge Kontrolle der Wirtschaftsgebarung des Ministeriums vor Augen, er ist nicht nur bestrebt, dem Reichstag durch Zusammenstellung der verschiedenen Posten und durch Veröffentlichung von Angaben ausreichende Grundlagen für die politische Kontrolle zu liefern, sondern

unterzieht in einer Anzahl von Fällen auch das Vorgehen der Regierung einer Kritik.

Der Rechnungshof erwähnt bei Zusammenstellung der Endergebnisse des Staatshaushalts vom Jahre 1870 auch jene wichtigeren Mängel, die er bei der "Portefeuilleverwaltung" der einzelnen Ministerien festgestellt hat.

So Bemerkt er bei der Wirtschaft des Ministeriums für Öffentliche Arbeiten und Verkehr unter anderem: "Das Ministerium entsprach nur beim Strassenbau den Erwartungen, indem es den offenen Kredit für die festgesetzten Zwecke verwendet hat; seine beim Wasserbau ausgeübte Tätigkeit ist schon weniger erfolgreich, da namentlich der für ausserordentliche Bauten eröffnete Kredit fast völlig unberührt blieb; die Einsparungen aber, die es bei dem für den Eisenbahnbau gewährten Kredit erzielte, sind sowohl vom volkswirtschaftlichen, als auch vom einfachen finanziellen Gesichtspunkt aus betrachtet geradwegs schädlich."[16/]

Bei Beurteilung der Budgettätigkeit des Ministeriums für Landesverteidigung versäumte der Rechnungshof nicht, auf jene Faktoren hinzuweisen, die - seines Erachtens - die inhaltlichen Züge seiner Kontrollbefugnis hervorhoben. "Der Staatsrechnungshof ist berechtigt, je sogar verpflichtet ... ausser der im Sinne des G.A. XVIII vom Jahre 1870 und besonders im Sinne vom § 17 Punkt 4 der eine allerhöchste Genehmigung erhaltenen "provisorischen Geschäftsordnung" durchgeführten ziffermässigen Überprüfung der Rechnungen, bzw. der Rechnungsbelege, besonders jene viel wichtigere Frage zu beurteilen ..., ob das Ministerium über seinen Ausgabenkredit mit der nötigen Sparsamkeit verfügte ? ja oder nein? und wenn nicht,auf welche

Art und Weise die Kosten hätten eingeschränkt werden können? ... Der Staatsrechnungshof ist der Ansicht, dass sich seine Befugnis nicht nur darauf erstreckt zu beurteilen, ob ein gewisser Posten über die gesetzmässige Deckung verfügt, oder nicht - denn dies ist die erste und leichteste der Aufgaben, die er zu lösen verpflichtet ist, - sondern dass er auch berufen ist zu beurteilen, ob die Kosten notwendig und zweckmässig sind und ob sie den Erfordernissen einer rationellen Wirtschaft entsprechen."[17/]

Der Ministerrat beeilte sich nicht über den Bericht des Rechnungshofes, der für ihn weder dem Ton, noch dem Inhalt nach angenehm war, zu beraten. Fast drei Monate später machte er seine Bemerkungen[18/], und legte dem Abgeordnetenhaus die Erfahrungen des Rechnungshofes in Bezug auf die Verwaltung des Staatshaushaltes, des Staatsvermögens und der Staatsschulden" vor.

In diesem Bericht bemerkte der Ministerrat vorweg, dass "er sich bloss auf die Erörterung jener grundsätzlichen Anträge einlässt und seine Ansicht über jene äussert, die der Staatsrechnungshof im allgemeinen Teil seines Berichtes stellt".[19/]

Mit der Verneinung der Allgemeinen grundsätzlichen Anträge des Rechnungshofes eröffnete die oberste Vollzugsbehörde ihre Offensive gegen die tatsächliche Kontrollbefugnis des Rechnungshofes.

Die Regierung verfolgte dabei das Ziel, die oberste Kontrollbehörde zu einem einfachen Rechnungs-, einem administrativen Revisionsorgan verkümmern zu lassen.

Um diesem Ziel näherzukommen argumentierte der Ministerrat: "Aus dem ganzen Geiste des G.A. XVIII vom Jahre 1870,namentlich aber aus § 14 dieses Gesetzes, der jene Be-

fugnis umreisst, die dem Staatsrechnungshof in bezug auf die Kontrolle und Evidenzführung der öffentlichen Verwaltung zukommt, geht klar und unmissverständlich hervor, dass der Staatsrechnungshof vom Gesetz nur mit dem Kontrollrecht ausgestattet wurde, dessen Ausmass in den Punkten a/ - c/ des § 14 des genannten Gesetzes genau festgelegt ist." Eben deshalb" hat der Staatsrechnungshof, da er auf Seite 12 seines Berichtes bei Erörterung der Portefeuilleverwaltung des Ministeriums für öffentliche Arbeiten und Verkehr vom Jahre 1870 eine Kritik über das Vorgehen des genannten Ministeriums ausübt ... laut Ansicht des Ministerrates jene Grenze überschritten, die ihm das vorerwähnte Gesetz zog. Über das Vorgehen des Ministeriums zustimmende oder verurteilende Kritik zu über ist das Recht der Gesetzgebung, die dieses Recht dem Staatsrechnungshof nicht übertragen hat"[20/]. Der Ministerrat stellt - im laufe dieses Gedankenganges - fest: "Der Kreis der Kontrolle kann sich nur so weit erstrecken, und erstreckt sich im Sinne des § 14 des G.A. XVIII vom Jahre 1870 auch nur so weit,dass der Staatsrechnungshof beobachte und nachweise, ob das Ministerium den seitens des Reichstages für einen bestimmten Zweck notierten Kreditbetrag nicht überschritten hat, diesen dem vom Reichstag notierten Zweck verwendet hat? und ob es bei der Verwendung zu diesem Zweck die im Rechnungssystem vorgeschriebenen Formalitäten eingehalten hat, und dass er die in dieser Beziehung festgestellten Mängel, zusammen mit den diesbezüglich eventuell erhaltenen Begründungen dem Reichstag anzeige. Was über dieses Erfordernis hinausgeht, gehört der Administration an und kann nicht Aufgabe der Kontrollbehörde sein."[21/]

Dem Standpunkt des Ministeriums gemäss darf darüber auch deshalb nicht hinausgegangen werden, weil eine Auslegung des Wirkungskreises des Rechnungshofes in diesem Sinne

auch vom berufenen § 17 Punkt 4 der "provisorischen Geschäftsordnung" nicht abgeleitet werden kann. Laut dieser Rechtsform" sind die Rechnungen, beziehungsweise Rechnungsbelege nicht nur ziffermässig, sondern ganz besonders in Bezug darauf zu prüfen, ob die Verwaltung des Staatsvermögens und des Staatseinkommens, wie auch die in Bezug auf die Verwendung der Ausgabenkredite den Gesetzen, den bestehenden Sonderstatuten und den Erfordernissen der rationellen Wirtschaft entsprechen, ob das Ministerium über die Verwendung dieser Ausgabenkredite mit der erforderlichen Sparsamkeit vorgegangen ist oder auf welche Art und Weise man die Kosten hätten kürzen können.[22/] Die Argumentierung gegen die nun zitierte Rechtsquellenstelle hatte naturgemäss viel grössere Sorgen verursacht als die Argumentation gegen die frühere - dem § 14 des G.A. XVIII vom Jahre 1870.

Die Beweisführung wird darum hier ziemlich schwach und kraftlos. "Aus diesem § der provisorischen Geschäftsordnung kann jener Sinn nicht völlig abgeleitet werden" - wird betont -, "denn der Staatsrechnungshof diesem zusprechen will. Denn auch dieser § der provisorischen Geschäftsordnung lässt es nicht zu oder ordnet es nicht an, dass sich der Staatsrechnungshof durch Beratung oder Kritik in die Verwaltung der einzelnen Ressortminister einmengen."[23/]

Der Ministerrat hob in seinen, dem Abgeordnetenhaus vorgelegten Bemerkungen hervor, dass die Entscheidung in den aufgetauchten Fragen der gesetzgebenden Körperschaft zusteht.

Das Parlament konnte wegen Ablauf des Zyklus nur in der folgenden Periode über die Annahme der Schlussrechnungen, die nachträgliche Genehmigung der aufgewendeten Beträge, und nicht zuletzt über obige Auseinandersetzung entscheiden.

Das Parlament wählte am 24.Oktober 1874 einen besonderen Schlussrechnungsausschuss. Dem Schlussrechnungsausschuss gelang es die Restanzen aufzuarbeiten. Als erster wurde der Kassenausweis vom Jahre 1867 überprüft sodann die Schlussrechnungen der Jahre 1868 und 1869. Den Schlussrechnungsbericht über das Jahr 1870 legte der Ausschuss am 27. April 1875 dem Hauser vor.[24/]

Dieser Bericht bedeutete aber auf jedem Fall eine Enttäuschung, vor allem für den Staatsrechnungshof. Denn obwohl der Schlussrechnungsausschuss bei der Kontrolle der verschiedenen Rechnungen und Berechnungen mit grosser Umsicht un Präzision vorging, liess er sich gerade in der wesentlichen Frage weder in eine Erörterung der prinzipiellen Meinungsverschiedenheit über den Wirkungskreis des Rechnungshofes noch in eine Erläuterung der diesbezüglichen Verfügungen des zitierten Gesetzartikels ein, "in dem eine zweckmässige und gründliche Behandlung und Entscheidung dieser Frage am besten dann erfolgen kann, wenn das Abgeordnetenhaus das staatliche Rechnungssystem und im Zusammenhang damit die Gesetzesvorlage über die Regelung der Geschäftsordnung des Staatsrechnungshofes behandeln wird."[25/] Zu bemerken ist aber, dass auch das Gesetz, das die letztere Frage regelte, in dieser Streitfrage keine Entscheidung getroffen hat.[26/]

Auch das Abgeordnetenhaus, das die Schlussrechnung vom Jahre 1870 am 7. Mai 1875 behandelt und angenommen hat, traf in dieser Streitfrage keine Entscheidung.[27/] Die Regierung und die einzelnen Ministerien aber legten das Stillschweigen in dem Sinne aus, dass der Staatsrechnungshof nur ein zur ziffernmässigen, revidierenden Kontrolle berechtigtes Organ sei.[28/]

- - -

Der bürgerliche Parlamentarismus hat - wie wir gesehen haben - auch in Ungern die Kontrollbefugnis der Gesetzgebung über der Regierung geschaffen, das Parlament aber hat zum Versehen der Aufgabe der wirtschaftlichen Kontrolle den Staatsrechnungshof ins Leben gerufen.

Der Staatsrechnungshof konnte jedoch diese Aufgabe in dem von uns geprüften Zeitabschnitt seiner Tätigkeit nicht zufriedenstellend lösen. Wenn wir nach den Ursachen dieses Misserfolges forschen, kann festgestellt werden, dass die Achillesferse des obersten Kontrollorgans eben jene ungeklärte Rechtsstellung war, die ihm der Gesetzartikel XVIII vom Jahre 1870 schon am Anfang einräumte. Der Rechnungshof wurde nämlich in das "bestehende Staatsgefüge" in der Weise eingebaut, dass er dem Wesen nach von der Regierung abhängig wurde. Diese These scheint selbst dann unumstösslich zu sein, wenn wir in Betracht ziehen, dass der G.A.XVIII vom Jahre 1870 den Rechnungshof von der Regierung wohl trennte, doch war dies nur gegenüber seinem Vorgänger, der unter der Oberaufsicht des Finanzministers funktionierenden". Staatlichen Hauptbuchalltungsabteilung" ein Forstchritt. Die Unabhängigkeit des neuen Kontrollorgans machte nämlich das Gesetz vor allem dadurch zweifelhaft, dass es dem Rechnungshof den unmittelbaren Kontakt mit dem Abgeordnetenhaus verwehrte. Das oberste Kontrollorgan durfte - wie bereits erwähnt - seine Berichte und Bemerkungen nicht unmittelbar dem Parlament zugehen lassen, sondern nur durch die Regierung, beziehungsweise durch den Ministerpräsidenten.

Doch eine noch wesentlichere Mangelhaftigkeit des Gesetzes war, dass es das Recht des Rechnungshofes zur meritorischen Kontrolle und Kritik der Wirtschaft- und Finanzgebarung der Regierung nicht mit entschiedenen, klaren Verfügungen sicherte. In Ermangelung dessen aber war die Tätigkeit des Rechnungshofes und damit zugleich die

Kontrollbefugnis des Parlaments über die wirtschaftenden Organe bloss formell, und blieb völlig wirkungslos.

Nach alldem kann man sich nicht wundern, dass die anfängliche Tätigkeit des Rechnungshofes keineswegs von einem bedeutenden Erfolg gekrönt war; allerdings müssen wir hinzufügen, dass eine erfolgreiche Arbeit ausser den besprochenen Ursachen auch Mängel in der Organisation und der Geschäftsführung gehindert wurde. Aber auch die Gesetzgebung selbst hat die Bedeutung ihres Kontrollorgans nicht erkannt, oder - wass noch wahrscheinlicher ist - wollte die Mehrheit des Parlaments die Tätigkeit der aus ihrem eigenen Kreise gebildeten Regierung keiner ernsten Kritik unterziehen.

Die Mehrheit des Parlaments, die Regierungspartei, vertrat nämlich mit der aus ihrem Kreise gebildeten Regierung indentische Klasseninteressen, sie hielt daher offenbar nicht für politisch, die Fehler und Mängel in der Budgetwirtschaft der Ministerien, die Korruption, die um sich greifenden wirtschaftlichen und finanziellen Missbräuche aufzudecken. Wenn nämlich der Rechnungshof die erwähnten Fehler Mängel, Korruptionen und Missbräuche der Öffentlichkeit des Landes vorlegt, hätte er damit Opposition Möglichkeit zur Verschärfung ihrer Kritik der Regierung gegenüber geboten, und hätte in dieser Weise auch ungewollt den Kampf der Parlamentsopposition gegen die Mehrheit unterstützt.

Wir meinen, dass das Gesagte die Tatsache, dass nach dem Ausgleich "die Erledigung des seit langem ungeordnete Staatschaushalts" eine Verzögerung von mehr als fünf Jahren erfuhr, verständlicher macht. Diese Verzögerung ist aber der gländzendste Beweis für die unzulängliche, im wesentlichen völlig formale Funktion der zentralen

staatlichen Kontrolltätigkeit.

Der Staatsrechnungshof wurde aber auch nach dem von uns geprüften Zeitabschnitt zu keinem bedeutenden Kontrollorgan, selbst dann nicht, als der G.A. IV vom Jahre 1914 die Benennung des Rechnungshofes in "Kgl. ung. Oberster Rechnungshof" änderte. Zweck der Rechtsnorm war aber eben, das Ansehen des Rechnungshofes zu heben. Die Gesetzgeben, das Ansehen des Rechnungshofes zu heben. Die Gesetzgeben selbst mussten zugeben: "Es ist bisher nicht gelungen, die offentlichrechtliche Stellung und Aufgabe des Staatsrechnungshofes seinem wahren Wesen nach der Öffentlichkeit beizubringen. Aber selbst ein beträchtlicher Teil der offiziellen Kreise ist sich heute - nach einem mehr als 42 jährigen Bestehen des Staatsrechungshofes - über die Bestimmung und den Charakter dieser Behörde nicht im klaren. In dieser zweifellos misslichen und sich auf die Tätigkeit dieser Behörde nachteilig auswirkenden Lage wünscht § 1 Abhilfe zu schaffen, indem er erklärt, dass sich die Benennung des Staatsrechnungshofes ändert."

Diese Rechtsnorm unterschlug jedoch durch die formale Lösung der Frage den Kern des Problems. Die Unabhängigkeit des Rechnungshofes der Regierung gegenüber blieb während der ganzen Zeit seiner Tätigkeit eine Fiktion.

Anmerkungen

1/ Arthur Balogh: A törvényhozó hatalom /Die gesetzgebende Macht/, Bp., 1889, S. 81.

2/ Károly Kmety: A magyar közigazgatási és pénzügyi jog kézikönyve /Handbuch des ungarischen Verwaltungs- und Finanzrechts/, Bp. 1911, S. 68.

3/ Ede Márffy: A magyar pénzügyi jog kézikönyve /Handbuch des ungarischen Finanzrechts/, Bp. 1930, S. 138.

4/ 1865-ik évi december 10-ikére hirdetett országgyülés képviselőházának irományai /Schriften des für den 10. Dezember 1865 einberufenen Abgeordnetenhauses des Reichstages/ Band VI., S.62. Nr. 328. Die staatlichen Einnahmen und Ausgaben im Jahre 1867. Aufgrund der seitens des k.u.k. Obersten Rechnungshofes mitgeteilten Rechnungen,nach den Abschnitten und Titeln der einzelnen Ministerien und Zweige zusammengestellt von der königlichen ungarischen staatlichen Hauptbuchführungsabteilung, Buda, 30.Sept. 1868.

5/ Állam-Zárszámadás a Magyar Korona országai részére 1868. évre a magyar királyi Állam-Főkönyvelési Osztálytól /Staatsschlussrechnung der Länder der Ungarischen Krone für das Jahr 1868 von der königlichen ungarischen staatlichen Hauptbuchführungsabteilung/, Buda, 30.September 1869.

6/ Állami Zárszámadás a Magyar Korona Országai részére, 1869. évre /Staatsschlussrechnung der Länder der Ungarischen Krone für das Jahr 1869/, 28. Oktober 1870. zu Buda, 1870. Aus der Königlich Ungarischen Staatsdruckerei.

7/ Dévid Pap: Állam zárszámadás joga /Staatsschlussrechnungsrecht/, Bp. 1897, S. 26.

8/ Az 1869-dik évi ápril. hó 20-dikára hirdetett országgyülés képviselőházának irományai /Schriften des für den 20. April 1869 einberufenen Angeordnetenhauses des Reichstags/, /im weiteren: Képviselőházi Irományok/, Band II. S.131. Nr. 153. Bericht der ständigen Finanz-

kommission in Sachen der die Staatsschlussrechnungen vom Jahre 1868 enthaltenden Vorlage des Finanzministeriums.

9/ Képviselőházi Irományok, Bd.I., S. 289. Nr. 99. Törvényjavaslat az államiszámvevőszék felállitásáról és hatásköréről. /Gesetzesvorlage über die Errichtung und den Wirkungskreis des Staatsrechnungshofes/, Pest, am 1. Juli 1896. Eingericht von Gábor Várady e.H.

10/ Képviselőházi Irományok, Bd.II.S. 109. Nr. 147. Törvényjavaslat az állami számvevőszék felállitásáról s hatásköréről /Gesetzesvorlage über die Aufstellung und den Wirkungskreis des Staatsrechnunghofes/. Menyhért Lónyay e.H.

11/ Ferenc Teghze-Gerber: A legfőbb Állami Számvevőszék jogállása /Rechtsstellung des Obersten Staatsrechnungshofes/ Jg. 1921.

12/ Országgyülési napló /Journal des Reichstages/, 1869-72. Bd. V.S. 204.

13/ Képviselőházi Irományok, Bd.XIII., X.319.Nr.1947 Bericht des Königlich Ungarischen Staatsrechnungshofes an den königlich ungarischen Ministerpräsidenten über die Rechnungsrevision der Verwaltungsausweise vom Jahre 1867 und der Schlussrechnungen vom Jahre 1868. /Pest. 21. Juli 1871.

14/ Képviselőházi Irományok, Bd.XIII., X. 343. Nr. 1348.

15/ Képviselőházi Irományok, Bd. XIV.S.1.Nr.1351. Detaillierter Bericht über den Staatshaushalt des Jahres 1870. über das Staatsvermögen, über die Kontrolle der Staatsschulden und über die diesbezüglichen Erfahrungen.

Dem Reichstag unterbreitet in Pest, am 27.Oktober 1971., vom königlich ungarischen Staatsrechnungshof.

16/ Képviselőházi Irományok. Bd.XIV. S. 13-14., Nr. 1351. Detaillierter Bericht über den Staatshaushalt des Jahres 1870 ...

17/ Képviselőházi Irományok, Bd., XIV., S. 22. Nr. 1351. Detaillierter Bericht über den Staatshaushalt des Jahres 1870 ...

18/ Wir müssen die Richtigkeit der Angaben von Sándor Mathlekovits, die in dessen Arbeit: Magyarország államháztartásának története 1867-1892-ig /Geschichte des Staatshaushaltes von Ungarn in den Jahren 1867-1892/, /Bp. 1893-95/, in Band I, Seite 264 und folgenden zu finden sind, in Abrede stellen. Der.Ministerrat konnte sich nämlich am 25. Juni 1872 mit den Schlussrechnungen schon darum nicht befassen, weil der Ministerrat an diesem Tage keine Sitzung abhielt.

19/ Képviselőházi Irományok, Bd. XIV., S.219. Nr. 1352. Bemerkungen des königlich ungarischen Ministerrates, die der kgl. ung. Ministerpräsident dem Reichstag in Bezug auf den vom kgl. ung. Staatsrechnungshof über den Staatshaushalt des Jahres 1870 und über die anlässlich der Kontrolle der Verwaltung des Staatsvermögens und der Staatsschulden gewonnen Erfahrungen am 27., unter Zahl 2903 erstatteten detaillierten Bericht unterbreitet.

20/ Képviselőházi Irodmányok,Bd. XIV., S. 219-220. Nr. 1352.

21/ Képviselőházi Irományok, Bd. XIV., S. 220.Nr. 1352.

22/ Képviselőházi Irományok, Bd. XIV., S. 221. Nr. 1352.

23/ Képviselőházi Irományok, Bd. XIV. S. 221. Nr. 1352.

24/ 1872. Képviselőházi Irományok, Bd. XXIV, S. 14.Nr.1029. Bericht des Schlussrechnungsausschusses über die Revision der Staatsschlussrechnung für das Jahr 1870.

25/ 1872.Képviselőházi Irományok. Bd. XXIV. S.15.Nr.1029.

26/ S.das Gesetz LXVI.vom Jahre 1880 über die innere Organisation und die Geschäftsführung des Staatsrechnungshofes, sowie über dessen Befugnis zur Überprüfung der Staatsschulden.

27/ Országgyülési Napló /Journal des Reichstages/, 1872-75. Bd.XVII S.29. 384. Sitzung des Reichst., 7. Mai 1875.

28/ Der G.A. LXVI. vom Jahre 1880 "über die Organisation und die Geschäftsführung des Staatsrechnungshofes, sowie über dessen Befugnis zur Überprüfung der Staatsschulden" hat dessen Befugnis zur Überprüfung der Staatsschulden" hat jedoch diese Streitfrage endgültig abgeschlossen. Den bereits erwähnten Punkt 4 des § 17 der "provisorischen Geschäftsordnung" hat nämlich § 19 des Gesetzes "klar und in der Weise umgestaltet, dass der Wortlaut des Gesetzes des gesetzte Ziel präziser zum Ausdruck bringe und damit jedem Missverständnis vorbeuge". Demnach "ist der Staatsrechnungshof verpflichtet, die Einnahmen und Ausgaben nicht nur auf die ziffermässige Richtigkeit der Posten und auf deren Übereinstimmung mit den Rechnungsvorlagen zu überprüfen, sondern besonders auch in der im 14 des G.A. XVIII vom Jahre 1870 festgesetzten Richtung, deren Vorschriftsmässigkeit hinsichtlich der Gesetze, der rechtskräftigen Verträge, der in den verschiedenen Zweigen der öffentlichen Verwaltung tatsäch-

lich bestehenden Statuten meritorisch zu beurteilen." Es ist also klar ersichtlich, dass die zitierten Verfügungen die Entwicklung einer tatsächlichen und meritorischen Kontrolltätigkeit des Rechnungshofes keineswegs ermöglichten. Ja selbst gesetzmässig wurden alle etwaigen Auslegungszweifel in diesem Problemenkreis beseitigt

29/ Magyar Törvénytár /Ungarische Gesetzsammlung/, die Gesetzartikel vom Jahre 1914, Bp. 1915.