

politicum

Josef Krainer Haus
Schriften

Demokratie und Kontrolle

41

Jänner 1989 / 9. Jahrgang

Noch erhältliche Nummern:

- Heft 34 „Recht und Politik“
- Heft 35 „Gesundheit und Politik“
- Heft 37 „Die politische Kultur in Österreich“
- Heft 38 „Der freie Bauer — gibt es ihn?“
- Heft 38a „Literatur und Politik“
- Heft 39 „Bildung“
- Heft 40 „38—88“

Herausgeber: Josef-Krainer-Haus
Bildungszentrum der Steirischen Volkspartei

Medieninhaber: Steirische Volkspartei

Ständige Redaktion:
Herwig Hösele, Ludwig Kapfer,
Dr. Manfred Prisching

Hersteller: Klampfer OHG., 8160 Weiz

Für den Vertrieb verantwortlich:
Helmut Wolf

Bestellungen an Josef-Krainer-Haus
Pfeifferhofweg 28, 8045 Graz

Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirates

Univ.-Prof. Dr. Alfred ABLEITINGER
Univ.-Ass. Dr. Wolfgang BENEDEK
Univ.-Prof. Dr. Christian BRÜNNER
Univ.-Prof. Dr. Anton GRABNER HAIDER
Prof. Dr. Karl A. KUBINZKY
Univ.-Prof. Dr. Wolfgang MANTL
Univ.-Prof. Dr. Norbert PUCKER
Univ.-Prof. Dr. Reinhard RACK
Univ.-Prof. Dr. Kurt SALAMUN
Univ.-Prof. Dr. Bernd SCHILCHER
Univ.-Prof. DDr. Gerald SCHÖPFER
Univ.-Prof. DDr. Wilfried SKREINER
Univ.-Prof. Dr. Kurt WEINKE
Univ.-Prof. Dr. Franz WOLKINGER
Univ.-Prof. Dr. Wolfgang ZACH

Inhalt:

Editorial	1
Wolfgang Mantl Demokratie und Kontrolle	2
Kurt Bergmann Parlamentskritik	5
Herbert Kohlmaier Volksanwaltschaft	7
Veronika Cortolezis Kontrolleffekte der direkten Demokratie	9
Alfred Worm Funktioniert die Finanzkontrolle in Österreich?	12
Jörg Kandutsch Reminiszenzen eines Kontrollors	14
Franz Fiedler Innovative Kontrolle — Vorschläge für neue Wege und Strukturen	16
Edith Marko-Stöckl/Helmut Mayer Die Geschichte der Finanzkontrolle	19
Herbert Lieb Zusammenarbeit der Kontrolle mit dem Kontrollierten	22
Gerold Ortner Der Brand von Loipersdorf — vom historischen Kontrollbericht zur Mitverantwortung	24
Peter Pfeiler — Werner Schwarzl Die besiegten Saurier	26
Joseph Marko Mehr Demokratie und Kontrolle für Graz	28
Anton Pelinka Macht und Machtmißbrauch	30
Bernd Wieser / Alex Belschan Demokratie ohne Wissen?	32
Helmut Kuzmics Korruption in Österreich	34
Michael Steiner Markt, Macht, Moral	36
Herwig Hösele Medien — Macht und Ohnmacht	38
Rudolf Bretschneider Kontrolle?! — Ach was!	42
satiricum	44
Ex libris	45
culturpoliticum	46
Chronik	48

Offenlegung der Richtung im Sinne des Pressegesetzes:
„politicum“ versteht sich als Plattform der Diskussion im Geiste jener größtmöglichen Offenheit und der tragenden Prinzipien, wie sie im „Modell Steiermark“ vorgegeben sind.

EDITORIAL

„Offensichtlich gibt es in verschiedenen politischen Systemen Phasen, in denen Korruption besonders häufig auftritt. Beispiele dafür scheinen die Regierungszeit des Bürgerkönigs Louis Philip in Frankreich, die Zeit der Prohibition in den USA, das Dritte Reich, Zeiten starrer und bürokratischer Planung in sozialistischen Systemen oder der Status eines Entwicklungslandes zu sein.“ So schrieb Christian Brünner vor einigen Jahren in seinem Buch „Korruption und Kontrolle“. Beobachtet man nun die Ereignisse in Österreich in jüngster Vergangenheit, scheinen wir uns von der Insel der Seligen zur Skandalrepublik weiterentwickelt zu haben, wie auch die täglichen Schlagzeilen immer wieder aufs neue beweisen wollen. Auch oder gerade das Protestverhalten der Jugend und höher gebildeter Schichten weist darauf hin, daß das „Unbehagen im Parteienstaat“ im Begriff ist, sich zur „Demokratie der Nichtwähler“ zu entwickeln. „Macht korrumpiert, absolute Macht korrumpiert absolut“, stellte bereits Lord Acton fest. Demokratisch legitimierte, weil vom Volk gewählte Politiker sind ebenfalls nicht vor Machtmißbrauch gefeit. Daher bedarf der Vorschuß an Vertrauen durch die Wahl nicht nur eines immer wieder

zu erneuernden moralischen Anspruchs, sondern auch des „institutionalisierten Mißtrauens“ durch Kontrolleinrichtungen. Weil Demokratien ohne Kontrolle sowie eine Demokratie der Nichtwähler sehr rasch keine Demokratie mehr wären, besteht ein enger Zusammenhang zwischen Demokratie und Kontrolle.

Die Ereignisse in der letzten Zeit sollten uns nicht zur Resignation verleiten, sondern Anlaß zu grundsätzlichen Reflexionen sein. Das Heft, das Sie nun in Ihren Händen halten, versucht, nicht nur die institutionalisierte politische und finanzielle Kontrolle zu durchleuchten, sondern bezieht auch andere Bereiche des politischen Systems mit ein, da zwischen den politischen Institutionen unseres Landes und den gesellschaftlichen wie ökonomischen Einflüssen eine ständige Wechselwirkung besteht. Die Beiträge erläutern Bestehendes und zeigen Wege für die Zukunft auf. Es liegt also an uns allen, daß das „Unbehagen im Parteienstaat“ dem Gefühl weicht, daß uns die Demokratie mit ihren Parteien und sonstigen Institutionen wieder behagt.

Veronika Cortolezis
Bernd Ressler

DEMOKRATIE UND KONTROLLE

I. Licht und Schatten der Konkordanzdemokratie

Am 16. Jänner 1987 wurde zwischen SPÖ und ÖVP ein Arbeitsübereinkommen geschlossen, das nach 21 Jahren Alleinregierung (ÖVP: 1966–1970, SPÖ: 1970–1983) und Kleiner Koalition (SPÖ/FPÖ: 1983–1986) wieder das Regierungsmodell einer **Großen Koalition** brachte. Eine Große Koalition ist dem Typus der **Konkordanzdemokratie**¹⁾ zuzurechnen, die sich dadurch charakterisieren läßt, daß in ihr ein in der politischen Kultur verankertes Konfliktregulierungsmuster der gütlichen Einigung und Verständigung, des Aushandels und Kompromisses, des Sich-Vertragens nach Gleichgewichts- und Balancegesichtspunkten unter Zurückdrängung des Mehrheitsprinzips mit der Tendenz zur Einstimmigkeit oder zumindest zu qualifizierten Mehrheiten vorherrscht. Dazu gehört auch die Bildung von „großen“ Regierungen, die Parteien umfassen, die deutlich mehr als 50,5%-Mehrheiten auf die „politische Waage“ bringen, außerdem eine Allparteienregierung.

Gerade bewußte Anhänger konkordanzdemokratischer Entscheidungsmuster dürfen neben deren **Vorteilen**, wie Sicherung des inneren Friedens, der Integration und Stabilität eines politischen Systems — besonders wichtig für die Glaubwürdigkeit eines neutralen Staates wie die Schweiz und Österreich — auch deren **Nachteile** nicht übersehen, die in Defiziten an Innovation, Kritik und Kontrolle gipfeln, da eine institutionelle parlamentarische **Opposition** entweder überhaupt fehlt oder eher klein ist, eine Opposition, von der man seit ihrer „Erfindung“ im England des 18. Jahrhunderts erwartet, daß sie die eben genannten Defizite beseitigt. Deshalb müssen Konkordanzdemokratien dafür sorgen, daß die nötigen Widerlager und Korrekturen als funktionale Äquivalente für eine große, leistungsstarke Opposition vorhanden sind.

Verstärkend wirkt sich noch folgende Tatsache aus: Zumal ein regelungsintensiver Industriestaat mit einem beträchtlichen öffentlichen **Wirtschaftssektor** braucht Innovation und Kontrolle. Die in diesem Bereich akkumulierte Macht mit oft bloß situationsbestimmter Arbeitsteilung, wobei häufig klare Aufgabendefinitionen und Verantwortlichkeiten fehlen, läßt Entscheidungsschwäche, Mißbrauch, Verschwendung und Korruption leichter gedeihen als die traditionelle Eingriffs- und Ordnungsverwaltung mit ihren rechtsstaatlichen Bindungen und Kontrollen. Wenn man die **Staatsquote**²⁾ Österreichs im Jahre 1987 betrachtet, erkennt man den Innovations-, Kritik- und

Kontrollbedarf eines Landes, das Konkordanzdemokratie und Daseinsvorsorge-, Wirtschafts- und Sozialstaat ist:

Schweden:	64,0%
Italien:	60,0%
Österreich:	52,0%
Bundesrepublik Deutschland:	46,5%
USA:	36,5%
Japan:	34,0%
Schweiz:	30,0%

Vor einem gerade hierzulande naheliegenden Kurzschluß muß jedoch gewarnt werden: Personalistische Sündenbockfixierungen und die Scheinheiligkeit einer macht- und realitätsfernen „**Sauberkeitsindustrie**“ mit überschießender Geseinschaftsethik helfen nicht weiter. Die in Österreich so beliebten Personalisierungen von Sachproblemen greifen zu kurz. Karl Renner schreibt am 8. September 1915 in der „Arbeiter-Zeitung“: „Es ist ein schwerer Mangel unserer ganzen österreichischen Geistigkeit, daß wir zu viel persönlich, zu wenig in Maßregeln, gar nicht in Einrichtungen denken. Immer bereit, Personen zu lobhudeln oder zu schmähen, dringen wir in das Gebiet nicht vor, wo die Politik erst beginnt, in das Reich der Einrichtungen.“³⁾

II. Begriffliches

Es ließen sich sehr ausführliche **Definitionsanstrengungen** um „Demokratie“ und „Kontrolle“ unternehmen. Dafür ist hier nicht der Ort. So sei nur gesagt, daß der Begriffskern von „**Demokratie**“⁴⁾ die Mitwirkung, Mitbestimmung, Teilhabe des Bürgers umfaßt, überwiegend in repräsentativer, aber zunehmend auch in partizipatorischer Form. In den „gemischten Verfassungen“ der westlichen Welt ist die Demokratie stets mit rechtsstaatlichen, nicht selten — wie in Österreich — auch mit bundesstaatlichen Strukturelementen kombiniert und ruht — keineswegs ungefährdet — auf dem Sockel sozialstaatlicher Errungenschaften.

In den monarchischen Jahrhunderten Alt- und Neupalaeas und noch in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts — ja zwischen den Weltkriegen sogar autoritär und totalitär gesteigert — wurde die **politische Einheit**, wurden **Initiative** und **Entscheidung** im Prozeß der Staatswillensbildung besonders betont. In Großbritannien, in den USA und in der Schweiz jedoch war die Notwendigkeit von **Kontrolle** der staatlichen Ordnung und der sie tragenden Machtfaktoren sehr früh erkannt worden. In Österreich brach der liberale Rechtsstaat der Kontrolle die Bahn. Hans Kelsen wurde hierfür zum großen Gewährsmann in Theorie und Praxis. Nach dem II. Weltkrieg forcierte die Rezeption

der „Verfassungslehre“ Karl Loewensteins im deutschen Sprachraum die Befassung mit dem Kontrollproblem und begriff den modernen Verfassungsstaat als Sozialtechnik zur Begrenzung und Einschränkung der Macht.

Kontrolle⁵⁾ als „kritische und berichtende Einwirkung“⁶⁾ ist Überprüfung von Verhalten und Akten auf Zieladäquanz und dient vier Zwecken

1. Hemmung der **Macht** und Abwehr von **Machtmißbräuchen**.
2. Realisierung von **Verantwortung**, die sonst in Folgenlosigkeit und bloßer Rhetorik verharren würde — der Schweizer Staatsrechtslehrer Kurt Eichenberger spricht deshalb von „Demokratie als realem Verantwortungszusammenhang“⁷⁾ mit dem „Junktum von Repräsentation und Kontrolle“⁷⁾.
3. **Integration** und **Stabilität** des Gemeinwesens durch Stärkung des **Vertrauens** in die Korrektheit des politischen und rechtlichen Prozesses.
4. Steigerung der **Qualität** des Staatshandelns durch Garantie von **Sach- und Rechtsrichtigkeit**.

Der hohe Kontrollbedarf namentlich von Konkordanzdemokratien darf nicht in eine Vernachlässigung, ja Verdrängung von Initiative und Entscheidung münden. Kontrolle soll Rationalität und Leistung der Staatsorgane fördern, nicht zu Ängstlichkeit und Handlungsscheu führen: „Kontrolle ist auch Gelegenheit, Lauterkeiten und Tüchtigkeiten, etwa in der Beamtenschaft, festzustellen und zu würdigen. Kontrollen sollen demzufolge nicht — zumindest nicht nur — nörgelnde Verfolgung durch eine mißtrauisch gestimmte Gegengewalt sein, sondern auch die **Erfassung von Gesamtgeschehen** durch Kundige und Fähige, die aus gesamtheitlicher Sicht Dimensionen und Proportionen erkennen und verstehen.“⁸⁾ (Hervorhebungen im Original).

III. Demokratie und Kontrolle

Wenn wir das Thema „Demokratie und Kontrolle“ abhandeln, so ist damit zweierlei gemeint: einmal die schon oben angeschnittene Frage nach dem **Kontrollbedarf** von Demokratie, zum anderen, wie Demokratie ihrerseits als **Kontrollmittel** dienen kann.

Solange Herrschaft mit einem **religiösen, charismatischen** Nimbus umgeben war, mußte, ja durfte sie nicht kontrolliert werden, unterlag sie höchstens der Selbstkontrolle. Mit Aufklärung und bürgerlicher Revolution wurde Herrschaft **säkularisiert**, wurden Pluralismus und Konflikt möglich sowie das kritische Fragen und Prüfen zulässig. Die Entwick-

lung zur modernen Demokratie brachte auch eine Vermehrung der Machträger und der Staatsorgane und damit auch der Formen des Machtmißbrauchs. Hiezu kam noch die schon erwähnte Ausdehnung der Aufgaben und damit des Apparats moderner Staatlichkeit. All dies ließ den **Kontrollbedarf**, namentlich von Konkordanzdemokratien, steigen.

Noch wenig beachtet ist, daß in den letzten Jahren beim Ausbau der **politischen und finanziellen Kontrolle** — oft unter Vorreiterrolle der Bundesländer — über ihren klassischen Ort, das Parlament, hinaus auch vermehrt **direktdemokratische** Instrumente als **Kontrollmittel** entwickelt und rechtsstaatlich konstruiert wurden. Die **Multifunktionalität** der Demokratie trat zu Tage: Der Demokratie in ihrer repräsentativen wie in ihrer partizipatorischen Komponente wuchs neben der **Mitwirkungs-** immer mehr auch eine **Kontrollfunktion** zu, die als dynamisierendes Korrelat zur „Ruhe“ gerade von Konkordanzdemokratien in Zukunft noch wachsende Bedeutung erlangen könnte.⁹⁾

IV. Die Große Koalition seit 1987

Wenn sich unsere Betrachtungen nunmehr der neuen **Großen Koalition** zuwenden, so müssen die beträchtlichen soziokulturellen Veränderungen seit dem Ende der alten Großen Koalition 1966 berücksichtigt werden, die allesamt auch das subjektive **Kontrollbedürfnis** der politischen Öffentlichkeit anwachsen ließen: Die Zahl der Maturanten und Akademiker und damit auch die Zahl des kritischen Potentials und der Wechselwähler ist gestiegen. Die Investigationsbereitschaft der Medien hat zugenommen. Die Bürger wünschen mehr direkte Demokratie in der Gesetzgebung und mehr Partizipation in der Verwaltung. Dynamik, Konkurrenz und Konflikt haben anders als in der Wiederaufbauphase nach dem II. Weltkrieg einen hohen Stellenwert im Bewußtsein des genannten kritischen Bevölkerungssegments, wenn auch die Harmoniesehnsucht vieler, gerade älterer, einfacher Menschen nach wie vor besteht und keineswegs intellektuelles Nasenrumpfen verdient.

Es bleibt also die drängende Frage, wie in dieser Gemengelage von dynamischen und retardierenden Momenten die für das Überleben des politischen Systems erforderliche liberale **Produktivität** des Wettbewerbs und der Innovation, der Forschung und Leistung beschafft und wie Kritik und Kontrolle geleistet werden können. Gerade nach dem Erstarken der FPÖ und dem Einzug der Grün-Alternativen in den Nationalrat und einzelne Landtage ist der Gang zum prickelnden Jungbrunnen des Mehrheitswahlrechts, und damit der Konkurrenzdemokratie, die den Kleinparteien an die

parlamentarische Existenz griffe, mehr denn je versperrt.

Für **Kritik und Kontrolle** bei einer Großen Koalition können neben der immerhin vorhandenen, wenn auch kleinen institutionellen Opposition Komplementärinstitute (Partizipation, Medien, Intellektuelle, Rechnungshof) sorgen, wie bei allen Schwächen und Unvollkommenheiten die Erfahrungen der Länder, der Gemeinden und der Schweiz zeigen. Größere Sorgen bereitet die **Innovation**, aber auch Konkurrenzmodelle sind dieser Sorge nicht ledig.

Eine große Koalition verstärkt den **Austropragmatismus**, die Züge gegenwartsnaher wie zukunftscheuer **Parteien-** und **Verbändestaatlichkeit**, „wobei das Duopol der beiden Großparteien tendenziell zur kollektiven Disziplinierung und bipolaren Kolonisierung der Gesellschaft neigt.“¹⁰⁾ Freilich dürfen **Intraorgankontrollen** durch Kooperation in einer Großen Koalition nicht übersehen werden.

Im **Arbeitsübereinkommen**¹¹⁾ zwischen SPÖ und ÖVP vom 16. Jänner 1987 wird auf (meist von der ÖVP geforderte) institutionelle **Reform-** und **Kontrollanliegen** eher vorsichtig eingegangen: Es findet sich eine gewisse, freilich „gebremste“ Initiativ- und Abstimmungsfreiheit der **Koalitionspartner**. Die Promessen einer **Wahlrechtsreform** in Richtung eines personalisierten Verhältniswahlrechts sind ziemlich detailliert:

„Die nächste Nationalratswahl soll auf Grund eines reformierten Wahlrechts stattfinden, dessen Ziel es ist, unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältniswahl in kleineren Wahlbezirken den Kontakt zwischen Mandatären und Bevölkerung zu intensivieren und dem Wähler eine stärkere Mitwirkung bei der Bestimmung seines Mandatars einzuräumen.

In diesem Zusammenhang ist insbesondere vorgesehen:

a) die Schaffung von rund 100 in ihrer Größe vergleichbaren Wahlbezirken, in denen der Mandatar mit relativer/absoluter Mehrheit gewählt wird. Es liegt eine gemeinsame Präferenz für die Trennung zwischen Direkt- und Parteistimmen vor.
b) die Schaffung eines gesamtösterreichischen Proportionalausgleiches bei der Mandatszuteilung im Sinne der Grundsätze des Verhältniswahlrechts.

c) Berufung der nicht direkt gewählten Kandidaten von Landes(Wahlkreis-) listen und schließlich von einer Bundesliste.

d) Schaffung einer gesamtösterreichischen 3%-Klausel.

e) Die Schaffung einer Bestimmung, wonach wahlberechtigte Österreicher, die im Auftrag der Republik am Wahltag im Ausland tätig sind (Diplomaten, Soldaten, Angehörige internationaler Organisationen), unter Wahrung des Grundsatzes des persönlichen Wahlrechts in einer diplomatischen Vertretung oder am Einsatzort nach Möglichkeit ihre Stimme abgeben können.

f) Adaptierungen und Verbesserungen in Bezug auf die Wahlzeit und die Ausstellung von Wahlkarten (bettlägrige Personen).

g) Beseitigung eines generellen Wahlrechtsverlustes bei Bestellung eines Sachwalters.

Ein auf diesen Grundsätzen basierender Entwurf für eine Reform des Wahlrechts wird spätestens bis Ende 1987 im Nationalrat eingebracht werden.¹²⁾

Dazu kommen noch in der **Beilage 2: „Demokratie“** des Arbeitsübereinkommens: Erleichterung des **Volksbegehrens**, Einführung der **Volksbefragung** (aber nicht als Volksrecht über Begehren von Bürgern), Erweiterung der Bürgerpartizipation im **Verwaltungsverfahren**, Verbesserung des **Petitionsrechts**, jedoch nur Bekundung bloßer Gesprächsbereitschaft hinsichtlich einer Reform der **Nationalratsgeschäftsordnung** (Stärkung von Minderheitsrechten) und einer bundesverfassungsrechtlichen Verankerung der **Proportionalregulierung**. Ähnlich temperiert werden **Föderalismus** und **Rundfunkfragen** angeschnitten. Die **Beilage 3** stellt Schritte zur **Objektivierung von Personalauscheidungen** im öffentlichen Dienst in Aussicht.

Vieles bleibt im Arbeitsübereinkommen unerwähnt (z.B. die **Grundrechtsreform**), vor allem fehlt eine Absichtserklärung und Selbstbindung der großen politischen Kräfte zur **Parteien-** und **Verbändereform**, etwa in der den Prüfstein eines Wahlsystems ausmachenden Frage der demokratischen **Kandidatenaufstellung** innerhalb der Parteien und Verbände. Für die starke parteipolitische Penetration Österreichs ist es kennzeichnend, daß bei der Regierungsbildung im Jänner 1987 sechs Tage lang nach einem **unabhängigen** Justizminister gesucht werden mußte.

Inzwischen hat der **Status quo**¹³⁾ der Konkordanzdemokratie sein behäbiges Gewicht auf die ohnehin zurückhaltenden Neuerungspläne des Arbeitsübereinkommens gelegt. Es sei nur an das Versickern des Wahlrechtsreformimpetus erinnert. Der oben bewußt ausführlich zitierte Text zur Wahlrechtsreform klingt zwei Jahre später wie eine Botschaft aus einem fernen Land. Immerhin wurde die Volksbefragung eingeführt und die Nationalratsgeschäftsordnung novelliert.

V. Reformlinien

Die Notwendigkeit der **Kontrolle** des Staatshandelns wirkt neben anderen **Heraus-** und **Anforderungen** an die Staatsorganisation (Finanzschwäche der öffentlichen Hand, Effizienzmängel, Überlastung, Verdrossenheit der Bürger, Konsequenzen der europäischen Integration) als Stimulus von **Reformen**. Die Handlungsfähigkeit eines Gemeinwesens erfordert eine „gute“ Staatsorganisation, in der die Fülle der Geschichte als Treibstoff, nicht als Ballast wirkt. **Aufgabenkritik** und **Aufgabenplanung** sollen die Leistungskraft des Staates sichern. Reformarbeit wird dadurch erschwert, daß

Politiker, Beamte, Wissenschaftler, Journalisten und Bürger selbst jeweils ganz verschiedene Reformwartungen und -vorstellungen an die Staatsorganisation herantragen.

Es ist durchaus bemerkenswert, daß in den letzten Jahren nur in der Umweltverwaltung und bei der Kontrolle **neue Staatsorgane** „erfunden“ wurden (1975 Art. 45 c. Bonner Grundgesetz; Petitionsausschuß, 1977 Volksanwaltschaft in Österreich, 1982 Landesrechnungshof in der Steiermark, 1984 Landesrechnungshof in Salzburg).

Der hohe **rechtsstaatliche** Kontrollstandard Österreichs ist imponierend, zumindest was die **Hoheitsverwaltung** betrifft. Wohl haben wir die **Gerichtbarkeit** noch etwas zu sehr von weiteren Kontrollerrwägungen ausgespart. Jedenfalls liegen die Hauptprobleme auf dem Gebiet der **politischen** und der **finanziellen** Kontrolle.

Dem alten Gedanken der **Machtbalance** dient es, Gegengewichte zur starken Parteien-, Verbände- und Verwaltungsstaatlichkeit Österreichs zu finden, um der „anvertrauten Macht Grenzen zu setzen und die Einhaltung dieser Grenzen zu überwachen.“¹⁴⁾ Es empfiehlt sich daher unter vergleichender Berücksichtigung **europäischer** Erfahrungen:

1. Pflege einer Aura intensiver und akzeptierter **Öffentlichkeit**, von der Manfred Welan salopp sagt, daß sie „die Würze im politischen Eintopf“¹⁵⁾ sei.
2. Weiterdenken in Richtung auf **Entstaatlichung** und **Ent(partei)politisierung** von Lebensbereichen (Bildung, Kultur, Wirtschaft), um damit staatliche Machtballung abzubauen.

3. Fruchtbarmachen der Kontrollwirkungen von **direkter Demokratie** und **Partizipation**. So ist zu hoffen, daß die Landtagsklubs der Steiermark die Kraft finden, das Kontrollinitiativgesetz gem. § 26 (3) Landesrechnungshof-Verfassungsgesetz v. 29. Juni 1982, LGBl. 59, zu

verabschieden, damit auch 2% der zum Landtag Wahlberechtigten, also Bürger selbst, einen Antrag auf Durchführung eines Aktes der Gebärungskontrolle stellen dürfen.

4. Verstärkung der **Effektivität** und der **Sanktion** von Kontrollergebnissen.

5. Betonung fachlich **hochqualifizierter** und **unabhängiger Fremdkontrollen**. Deshalb muß allen verfassungspolitischen Diskussionen um Bestellungsmodi (z.B. der Mitglieder des Verwaltungsgeschichtshofs oder der unabhängigen Verwaltungssenate) das mahnende Wort Karl Wengers eindringlich vorangestellt werden: „Bei der organisatorischen Ausgestaltung der Institutionen der öffentlichen Kontrolle ist entscheidend, daß die **Unabhängigkeit der Kontrollinstanzen von den kontrollierten Instanzen** optimal gesichert wird.“¹⁶⁾ (Hervorhebungen im Original).

Die skeptische Frage Ludwig Adamovichs: „Sind die bestdurchdachten Institutionen überhaupt geeignet, menschlichen Schwächen wirksam entgegenzutreten?“¹⁷⁾, läßt sich nicht unbekümmerten Sinnes mit „Ja“ beantworten. **Institutionen** erfordern Ergänzung durch **politische Moral**, die der Staat allein nicht „erzeugen“ kann. Über jedem Gemeinwesen lastet die Gefahr, daß sich seine Bürger, aber auch sogar seine Organwalter von ihm abwenden, nicht mehr die demokratische Grundhaltung der ebenso vertrauensvollen wie kritikbereiten **Verständigung** aufbringen.

Anmerkungen

- 1) Am Beispiel Österreichs: Gerhard Lehmbruch: Proportordemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich. Tübingen 1967. — Wolfgang Mantl: Neue Wege der Konkordanzdemokratie. In: Österr. Monatshefte, 6. Heft 1986 (November), 30–32. — René Marcic: Die Koalitionsdemokratie. Das österr. Modell im Lichte der Wiener rechtstheoretischen Schule. Karlsruhe 1966. — Karl-H. Naßmacher: Das österr. Regierungssystem. Große Koalition oder alternierende Regierung? Köln-Opfaden 1968. — Martin Pennitz: Das Modell der Konkordanzdemokratie — Anmerkungen zu einer in-

penpolitischen Diskussion. In: Österr. Jahrbuch für Politik '85. München—Wien 1986, 612–639.

2) Die Presse. 1. August 1988, 7.

3) Karl Renner, Österreichs Erneuerung. Politisch-programmatische Aufsätze. Wien 1916, 78.

4) Die Demokratieliteratur ist überaus groß und vielfältig. Einen lexikalischen Einstieg bieten Manfred Hättich / Ernst Benda: Demokratie. In: Staatslexikon. 7. A. 1. Bd. Freiburg/Breisgau—Basel—Wien 1988, Sp. 1182–1201.

5) Mit zunehmendem Kontrollbedarf ist auch die deutschsprachige Literatur zum Kontrollbegriff angewachsen, der nimmer auch Eingang in die sozialwissenschaftlichen Lexika gefunden hat: Karl Korinek: Kontrolle. In: Kath. Soziallexikon. 2. A. Innsbruck—Graz 1980, Sp. 1504–1521. — Wolfgang Loschelder: Kontrolle. In: Staatslexikon. 7. A. III. Bd. Freiburg/Breisgau—Basel—Wien 1987, Sp. 650–654. — Zu Österreich überdies: Ausbau der Kontroll- und Minderheitsrechte in der österr. Bundesverfassung. Parlamentarische Enquete. Sten. Prot. Wien, 28. Jänner 1981. — Christian Brünner (Hrsg.): Korruption und Kontrolle. Wien—Köln—Graz 1981. — Manfred Priesing: Macht und Kontrolle in der Demokratie. Retzhof/Leibnitz 1982.

6) Ulrich Scheuner: Verantwortung und Kontrolle in der demokratischen Verfassungsordnung. In: Theo Rittersbach / Willi Geiger (Hrsg.): FS f. Gebhard Müller. Tübingen 1970, 390.

7) Kurt Eichenberger: Die Kontrolle in der rechtsstaatlichen Demokratie der Gegenwart. In: Andreas Kohl (Hrsg.): Macht und Kontrolle. Wien o. J. (1979), 24. „Die potentielle Arroganz der Repräsentanten, namentlich die der bestimmenden Mehrheit, soll sich in den Kontrollen brechen.“

8) Eichenberger, Kontrolle, 23 (Anm. 7).

9) Christian Brünner / Wolfgang Mantl / Dietmar Pauer / Reinhard Rack: Verfassungspolitik. Dokumentation Steiermark. Wien—Köln—Graz 1985, 38–40.

10) Manfred Welan: Gedanken zur Verfassung und Kontrolle. In: Österr. Jahrbuch für Politik '77. München—Wien 1978, 95.

11) Bundespressedienst (Hrsg.): Arbeitsübereinkommen zwischen der SPÖ und der ÖVP über die Bildung einer gemeinsamen Bundesregierung für die Dauer der XVII. Gesetzgebungsperiode. 16. Jänner 1987. Wien 1987. — Dazu: Bernhard Moser: Demokratieform: Die Vorstellungen von ÖVP und SPÖ und die Koalitionsvereinbarung. In: Österr. Jahrbuch für Politik '86. Wien—München 1987, 145–171. — Günther Ofner: Die „Wende“ in der Regierungspolitik. In: a.a.O., 619–639.

12) Bundespressedienst, Arbeitsübereinkommen, 7 (Anmerkung 11).

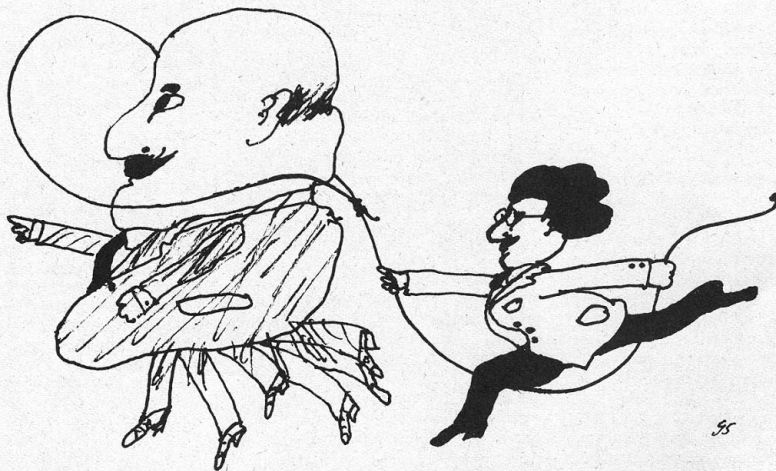
13) Theodor Faulhaber: Der diskrete Charme der Koalition. Die SPÖ/ÖVP-Regierung zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Eine Zwischenbilanz. In: Österr. Jahrbuch für Politik '77. Wien—München 1988, 541–549.

14) Ulrich Scheuner: Die Kontrolle der Staatsmacht im demokratischen Staat. Die Eingrenzung der Macht in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland. Hannover 1977, 7.

15) Welan, Gedanken, 102 (Anm. 10).

16) Karl Wenger: Grundfragen der öffentlichen Kontrolle im freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat zu heute. In: Das öffentliche Haushalteswesen in Österreich, 17 (1976), 75.

17) Ludwig Adamovich: Die rechtliche Kontrolle. In: Herbert Schambach (Hrsg.): Das österr. Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung. Berlin 1980, 541.



PARLAMENTSKRITIK

Kritik am Parlament ist deshalb leicht, weil es einem das Parlament so leicht macht. — Dabei wird dort hart gearbeitet, aber das wird nicht hergezeigt. Dabei müßte man nur die Türen aufreißen und ein wenig Phantasie hineinlassen, und schon würde das Vertrauen der Bürger wieder zunehmen.

Soeben hat der Nationalrat eine Reform der Geschäftsordnung beschlossen. Eine Reform, die zuerst nur eine am Beginn der Großen Koalition versprochene Korrektur und den Ausbau von Minderheitsrechten enthalten sollte, dann aber doch ganz ordentlich geworden ist:

- Mitsprache, Mitgestaltung und Kontrollrechte der Opposition wurden so gestaltet, daß vis-à-vis der großen Mehrheit der Regierungsparteien auch kleine Gruppen — selbst wenn sie vom Zerfall bedroht sind wie die Grünen — „dabei“ sein können.

- Dem Bürger wird durch ein neues Petitionsrecht der direkte Zugang zum Parlament eröffnet.

- Die Neueinführung einer „Aktuellen Stunde“ und die Öffnung der „Dringlichen Anfrage“ auch für Kleinparteien (mindestens fünf Abgeordnete) werden die Diskussionen im Nationalrat sicherlicher aktueller und spannender machen.

- Mit der Enquetekommission nach Vorbild des deutschen Bundestages wird ein wesentlicher Schritt zur Versacklichung der Parlamentsarbeit versucht. Derartige Kommissionen sollen künftig im Auftrag des Nationalrates zu wichtigen Zukunftsfragen gemeinsam mit Experten Entscheidungsdarstellungen für spätere politische und legislative Aktionen schaffen.

- Und als wichtigste Neuerung: Die Öffnung der Untersuchungsausschüsse und Enqueten für die Medien. Damit wird mehr Transparenz für jenen Bereich des Parlaments geschaffen, in dem die harte Arbeit geleistet wird.

Insgesamt also ein paar durchaus brauchbare Schritte in Richtung eines spannenden, aktuellen, ringenden und bewegenden Parlaments. Daß einiges, wie etwa die Öffnung der Untersuchungsausschüsse oder der Enqueten für die Medien, nur unter dem Druck der öffentlichen Meinung rund um den „Fall Lucona“ möglich war, ist ein anderes Kapitel. Auch bei manchem, wie etwa bei dem sehr statisch denkenden SPÖ-Klubobmann Dr. Fischer, der wochenlang den Geschäftsausschuss blockierte, bis, ja bis der öffentliche Druck dann doch einiges von dem in Bewegung setzte, was ursprünglich verhindert werden sollte.

Ich hoffe, die eben beschlossene Reform verführt nicht dazu, die Hände in den Schoß zu legen, sondern bietet die Chance, losgelöst vom Klein-Klein notwendiger Korrekturen auch grundsätzlich über

unser parlamentarisches System nachzudenken. Ein System, das so geölt und gewohnt abläuft, daß es nur mehr ganz selten auffällt.

Was meine ich damit?

Hauptaufgabe eines Parlaments ist die Gesetzgebung. Dies war einmal spannend. Früher, als man noch im Gegensatz zum Herrscherhaus stand, als Legislative und Exekutive noch streng getrennt waren. Heute stützt die Mehrheit eines Parlaments die Regierung. Die meisten Gesetze entstehen daher auch auf Initiative der Regierung und nicht auf Initiative der Volksvertreter. Das kann man beweisen und die alten Grundsätze der Gewaltenteilung herbeiziehen — die Zeiten haben sich jedoch grundlegend geändert.

Es ist heute ganz sicher richtig und notwendig, daß Parlamentsmehrheit und Regierung zusammenspielen — nur man sollte sich endlich dazu bekennen.

Wie entsteht ein Gesetz?

Am Anfang steht ein Wahlversprechen — das ist Neuigkeit, das hat Nachrichtenwert, das bringen die Medien. Dann kündigt ein Minister an, daß er dieses Versprechen erfüllen wird. Wieder Nachrichten. Die Medien prüfen, ob das ganze mit dem seinerzeitigen Versprechen übereinstimmt. Gegner melden sich zu Wort und melden Bedenken an. Resolutionen werden verfaßt, öffentliche Diskussionen finden statt. Dann legt das Ministerium einen Entwurf vor (natürlich in einer Pressekonferenz), der zur Begutachtung ausgesendet wird. Wieder Nachrichten und Stellungnahmen — wochenlang geht es hin und her, Verbesserungsvorschläge werden gemacht, aufgegriffen oder verworfen. Dann überarbeitet das Ministerium den Entwurf und bringt ihn als Regierungsvorlage bei gleichzeitiger umfassender Information der Öffentlichkeit in den Ministerrat. Neuerliche Stellungnahmen. Der Gesetzentwurf kommt ins Parlament, geht in einen Ausschuss. Alles, was jetzt noch offen und strittig ist, wird bei laufender Information der Bürger beraten, verändert und für die Diskussion im Plenum des Nationalrates fertig gemacht. Der Bundesrat als zweite Kammer steht überhaupt erst am Ende dieser immer mehr versickernden „Nachrichtenalawine“.

Dann, nach Monaten, manchmal nach Jahren, kommt der Gesetzesentwurf auf die Tagesordnung des Nationalrates. Dort wird er noch einmal diskutiert. Die Journalistenlogen aber sind halb leer, der Bürger ist erschöpft, er hat schon soviel — eigentlich alles — darüber gehört, daß es ihn wundert, daß das Gesetz noch immer nicht verwirklicht ist.

Die Argumente sind längst verbraucht, bestätigt oder widerlegt — es gibt keinen neuen Gesichtspunkt mehr. Die Redner können sich noch so anstrengen und ganz gescheite Reden halten, es reicht höchstens noch für ein paar Zeilen in den Zeitungen und für einen Fluscher in der „Zeit im Bild“.

Das Parlament präsentiert sich fad und langweilig, weil alles längst gesagt ist. Die Zeiten der Dorftrömler, die die Neuigkeiten unter die Leut' brachten, sind vorbei — nur die Ablaufmechanismen des Parlaments tun immer noch so, als ob die Diskussion im Plenum des Hohen Hauses das größte und sensationellste Ereignis wäre.

Wie geschieht Kontrolle?

Am Anfang steht ein Bericht. Der des Rechnungshofes beispielsweise. Er kommt ins Parlament, hat ein größeres Maß an Vorberichterstattung in den Medien auf Grund gezielter Indiskretion und wird im Rechnungshofausschuß von einer spezialisierten Gruppe von Abgeordneten zerlegt, zerpfückt, überprüft, hinterfragt.

Es ist immer ein interessantes Ereignis, wenn sich die Regierungsmitglieder und der Präsident des Rechnungshofes dem Hearing der Abgeordneten stellen müssen. So manches Regierungsmitglied hat da eins auf die Finger bekommen und so mancher selbstbewußte Machtausüßer hat dabei gar nicht gut ausgesehen.

Aber das alles findet hinter verschlossenen Türen statt, da dürfen die Medien nicht dabei sein.

Daß dann, wenn endlich im Plenum diskutiert wird, die Redakteure an ihren Kugelschreibern lutschen, wird man verstehen. Die Diskussion hat ja keinen Pfiff mehr, kontroverielle Fragen sind ausdiskutiert, direkte Fragestellungen sind nicht möglich. Im Ausschuss (der nicht öffentlich ist) muß der Minister kritische Fragen beantworten, im Plenum (das öffentlich ist) muß er auf gar nichts eingehen, wenn er nicht will.

Und wieder wird der Bürger mit der wenig attraktiven Seite des Parlaments konfrontiert, obwohl gut gearbeitet wurde.

Wie kommt es zur Interpellation?

Am Anfang steht die Schilderung eines Skandals in einer Zeitung, die Republik bebzt — Beispiel AKH, WBO, Lütgendorfer, Proksch, Androsch etc. — an den Wirtschtautischen wird heiß debattiert, Staatsanwälte, Minister, Parteistrategen,

politische Adabeis nehmen Stellung, tun kund usw. Vom Parlament als der Volksvertretung erwartet man die Aktion. Doch sie kommt nicht, weil in den nächsten drei Wochen keine Sitzung anberaumt ist und die Einberufung einer Sondersitzung zu kompliziert wäre und auch ihre Zeit dauert.

Wenn der Nationalrat endlich doch handeln kann, dann nennt er das Begehren um Rechenschaft von Seiten verantwortlicher Minister zu einem Thema, das längst nicht mehr so interessant ist, eine „Dringliche Anfrage“. Weder dringlich noch aktuell, und wenn doch, dann nur durch den Zufall des auf Monate hinaus festgelegten Terminkalenders.

Das Parlament hinkt wieder einmal nach. Natürlich ist das alles ein wenig überzeichnet, aber im Grunde liegen die Ursachen für die geringe Wertschätzung des Parlaments durch die Bürger nicht am Inhalt, am Wollen oder am Können, sondern an einem System, das den Sprung von den Mechanismen aus der Zeit des vorigen Jahrhunderts in unsere Überinformationsgesellschaft noch immer nicht gepackt hat.

Was könnte man tun?

Das Parlament hat meiner Meinung nach heute drei Aufgaben zu erfüllen:

1. die Gesetzgebung, 2. die Kontrolle und 3. die richtungsweisende politische Diskussion. Heute hat die Gesetzgebung ein so ungeheures Übergewicht, daß die beiden anderen Verpflichtungen mehr als unterentwickelt sind. Um nicht mißverstanden zu werden: Die legislative Tätigkeit eines Parlaments läßt sich in unserer so vielschichtigen und schnellebigen Zeit nicht oder kaum einschränken. Wer also die beiden anderen Aufgaben des Parlamentarismus stützen will — um ihn auch bürger näher und interessanter zu ma-

chen, der muß die Kontrolle ausbauen und die Diskussionsformen erneuern und modernisieren, ohne die legislative Tätigkeit einzuschränken.

1. Reform des Rechnungshofes

Ausbau der Kontrolle heißt Reform des Rechnungshofes. Dieses Kontrollorgan des Parlaments kann heute nur im Nachhinein feststellen, was falsch gemacht wurde und wie teuer das den Steuerzahlern gekommen ist. Begleitende Kontrolle bei großen Vorhaben, das wäre die Aufgabe der Zukunft. Beim AKH-Monster ist das sogar sehr deutlich und bewußt geworden — nur darüber ist längst wieder Gras gewachsen. Die Arbeitsgruppe „Demokratie“, die ich im Rahmen der Aktion 2000 leite, wird sich im Frühjahr mit entsprechenden Vorschlägen zu Wort melden.

2. Spannenderes Parlament

Trotz eben beschlossener Geschäftsordnungsreform ist vieles ungelöst geblieben.

Das Parlament muß noch offener werden. Mit Ausnahme der Beratungen über neue Gesetze sollte alles andere öffentlich zugänglich sein. Dort, wo es interessant ist, z.B. bei den sogenannten Hearings in den Ausschüssen über die Berichte der Regierung oder der Minister, soll der Wähler via Medien dabei sein können.

Regierungsmitglieder müssen wissen, daß sie sich zu aktuellen Themen unter Umständen innerhalb weniger Stunden Parlamentariern zu einem öffentlichen Frage- und Antwortspiel stellen müssen. Das Szenario des Nationalrates sollte endlich von den Erfordernissen eines Rede-Gegenrede-Forums der französischen Revolution in ein Ambiente umgewandelt werden, das den Bedürfnissen im Zeitalter der elektronischen Medien gerecht wird.

3. Neue Beziehung Wähler-Mandatar

Und nicht zuletzt hängt das Ansehen ei-

nes Parlaments von der Beziehung seiner Mitglieder (Abg. z. NR und Bundesräte) zu den Bürgern ab. Unser Wahlrecht ist in dieser Hinsicht längst überholt. Der Bürger wählt eine Partei, die Partei wählt die Mandatäre bzw. jene, die eine Chance haben, Mandatäre zu werden, aus. Listenwahlrecht nennt man das, was am Anfang der Demokratie revolutionärer Fortschritt war. Persönlichkeitswahlrecht ist das, was Bürger und Parlamente heute brauchen.

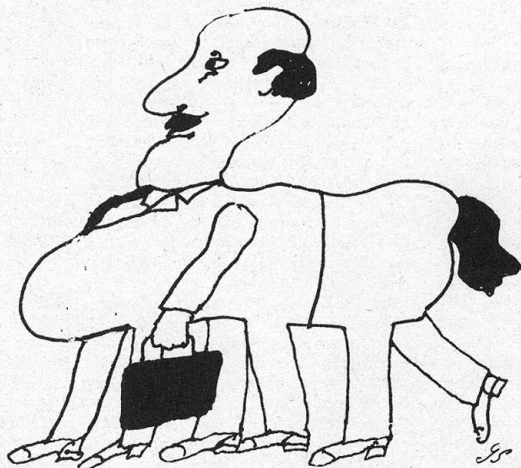
Hier sind die Parteien in Verzug. Im Arbeitsübereinkommen hat man sich zwar einiges vorgenommen, die Apparate der Großparteien haben aber bislang alles verhindert. Durchaus verständlich, denn mehr Mitsprache der Bürger bei der Wahl der Abgeordneten heißt weniger Macht für die Sekretariate — und wer gibt schon gerne Macht und Einfluß ab. Unsere Verfassung sprach schon vor Jahrzehnten von freigewählten Abgeordneten — vielleicht gelingt es uns doch noch vor dem Jahr 2000, den Anspruch der Verfassung zu erfüllen.

Daß auch die Bundesräte von den Landesbürgern gewählt werden sollten — ergäbe sich als selbstverständlich.

Schlußbemerkung:

Wenn es uns wieder einmal gelingt, die von Hans Magnus Enzensberger so treffend diagnostizierte „totale Herrschaft des Mittelmaßes“, die unser Land an wesentlichen Stellen befallen hat, zu überwinden, dann könnte vielleicht doch wieder Phantasie ins Geschehen kommen. Denn: Die Grundelemente des Parlamentarismus sind die Inhalte, die Personen, die Spielregeln und die Wirkung nach außen — die Phantasie aber ist es, die das alles auch attraktiv machen kann.

P.S. Ich habe hier fast nur vom Nationalrat und kaum vom Bundesrat gesprochen. Absichtlich — die zweite Kammer ist nämlich in ihrer Entwicklung dem großen Bruder um einige Schritte voraus.



VOLKSANWALTSCHAFT

Mit dem Bundesgesetz über die Volksanwaltschaft vom 21. Februar 1977, das am folgenden 1. Juli in Kraft trat, war der Schlußstrich unter die jahrelangen parlamentarischen Diskussionen um die Einführung eines aus dem skandinavischen Rechtsbereich stammenden Ombudsmann-Systems gezogen worden. Daß der Gesetzgeber seinerzeit nicht ganz frei von einer gewissen Mentalreservation gegenüber der Volksanwaltschaft und ihrer Bewährung in der Praxis war, zeigte sich in der verfassungsrechtlichen Limitierung der Bestandsdauer von vorerst 6 Jahren, die man der einem politischen Kompromiß entsprungenen neuen Verwaltungskontrolleinrichtung zugestand. Dementsprechend war auch das Echo in der Öffentlichkeit. Einerseits wurde, vor allem von den Medien, die Schwächung des Ombudsmanns durch die Beseitigung von den Medien, die Schwächung des Ombudsmanns durch die Beseitigung seines in den Vorentwürfen vorgesehenen unmittelbaren Eingriffspotentials in den Verwaltungsbereich beklagt, zum anderen war die letztlich verbliebene Empfehlungsmöglichkeit gegenüber der Verwaltung bei Feststellung eines behebbaren Mißstandes in einem rechtskräftig abgeschlossenen Verwaltungsvorgang vor allem jenen ein Dorn im Auge, denen die Rechtskraft als eines der höchsten Prinzipien des Rechtsstaates erscheint. Schließlich wurde gegen die VA eingewendet, daß sie eine dem österreichischen Rechtssystem fremdartige Einrichtung darstelle, die sich nicht entsprechend eingließe und im übrigen neben einer stark ausgeprägten Verfassungs- und Verwaltungsgeschäftsbarkeit auch überflüssig sei. Daß sich der Gesetzgeber für ein „Triumvirat“ entschlossen hatte, dessen Zusammensetzung durch die Vorschläge der im Nationalrat vertretenen drei stärksten Parteien bestimmt wird, provozierte geradezu den Vorwurf der Proporzwirtschaft und des Politikerausgedinges.

Nach 11 Jahren Tätigkeit der VA sind selbst ihre hartnäckigsten Gegner bekehrt worden und es ist geradezu modern geworden, das erfolgreiche Konzept des staatlichen Ombudsmannes durch Schaffung einer Vielzahl von Pseudoombudsmännern zu kopieren. Das Parlament entschloß sich bereits 1981, die Volksanwaltschaft in ein eigenes 7. Hauptstück der Bundesverfassung aufzunehmen und statete sie in weiterer Folge mit der Möglichkeit zur Erteilung genereller Empfehlungen und mit dem Rederecht im Nationalrat aus. Derzeit steht eine weitere Aufwertung der VA in Diskussion, nach der sie vom Nationalrat, als dessen unabhängiges Hilfsorgan für den

Bereich der Verwaltungskontrolle sie ja tätig ist, in die Behandlung von Petitionen miteingebunden werden soll.

Was die Kontrollmittel betrifft, die der VA zur Verfügung stehen, so sind sie verglichen mit den klassischen Kontrollinstrumenten der Kassation von Verwaltungsakten eher bescheiden. Die stärkste Waffe der VA ist es, einem obersten Organ zur Behebung eines konkreten Mißstandes oder aus Anlaß eines solchen zur generellen Beseitigung verwaltungsstruktureller Mängel Empfehlungen erteilen zu können. Ihre Nichtbefolgung ist freilich nicht sanktioniert, wenn man von der Darstellung im Bericht an den Nationalrat absieht. Bei unbehebaren Mißständen muß sich die VA mit der Feststellung eines Mißstandes begnügen. Sowiegen schlagkräftig dieses allen echten Ombudsmann-Einrichtungen eigentümliche Instrument der Empfehlung sich auf den ersten Blick darstellt — die Wirksamkeit in der Praxis beweist das Gegenteil. Wenn im Zusammenhang mit dem Ombudsmann vom „sanften Recht“ gesprochen wird, so trifft dies ziemlich den Kern des Problems. Der Volksanwalt soll kein unmittelbares Eingriffsinstrumentarium haben, er soll vielmehr Mittler sein zwischen dem einzelnen und der Verwaltung. Bei diesem Selbstverständnis wäre die Eingriffsmacht sogar hinderlich. Die Volksanwälte wirken nämlich durch ihre persönliche Autorität, sie haben das Gesetz zwar zu respektieren, sind aber legitimiert, auch der Gerechtigkeit zu dienen. Wenn der Verfassungsgesetzgeber der VA die Befugnis eingeräumt hat, Verordnungen auf ihre Gesetzmäßigkeit hin zu prüfen, so hat er ihr auch hier kein Eingriffsinstrumentarium in die Hand gegeben, sondern lediglich die Möglichkeit, bei dem nach der Verfassung zur Verordnungsprüfung zuständigen Verfassungsgerichtshof einen entsprechenden Antrag zu stellen.

Dennoch ist die VA ein echtes Verwaltungskontrollorgan und ihre Mittlerfunktion und ihre Funktion als Rechtsschutzeinrichtung für einen Betroffenen sind nur bestimmte Facetten ihrer Kontrollaufgabe, die durch die Möglichkeit zur amtswegigen Prüfung vermuteter Mißstände in der Verwaltung stark akzentuiert wird; derartige Prüfungen aus eigener Initiative sind auch nicht wie Individualbeschwerden an das Vorliegen eines abgeschlossenen Verfahrens gebunden. Die Volksanwaltschaft als Einrichtung des „sanften Rechtes“ setzt ein bestimmtes Klima voraus, um sich entfalten zu können. Ohne dieses Klima wäre es der Volksanwaltschaft nicht möglich gewesen, sich in relativ kurzer Zeit vom kritisierten „Salzamt“ zu einer anerkannten Verfassungseinrichtung mit einem gro-

ßen demokratie-politischen Stellenwert zu entwickeln. Eine der Grundvoraussetzungen für das Funktionieren eines Ombudsmann-Systems ist eine demokratische Gesellschaftsordnung. Nur in einer freien Demokratie kann sich auch ein Recht ohne Macht durchsetzen und Dinge bewegen, Umdenkprozesse in Gang setzen und das Spannungsverhältnis zwischen Recht und Gerechtigkeit vermindern.

Ein Ombudsmann muß auch für jedermann da sein, ohne durch zwischengeschaltete Instanzen mediatisiert zu werden, er muß auch frei von allzugroßen verfahrensrechtlichen Hemmnissen rasch und unbürokratisch agieren können und er muß vor allem unabhängig sein. Alle diese Bedingungen sind bei der Österreichischen Volksanwaltschaft erfüllt. Eine der wichtigsten Voraussetzungen ist es aber, daß der Volksanwalt sowohl vom Bürger als auch von der Verwaltung akzeptiert wird. Diese Akzeptanz ist kein statischer Zustand, sondern ein dynamischer Prozeß und die eigentliche Herausforderung des öffentlichen Amtes „Volksanwalt“. Diese Akzeptanz ist aber auch ausschlaggebend für den demokratie-politisch so wichtigen Abbau von Spannungsverhältnissen zwischen dem Bürger und der Verwaltung. Nur dann ist die VA in die Lage versetzt, in einem umfassenden Sinn veraltungsreformatische Aufgaben wahrzunehmen oder an den Gesetzgeber mit legislativen Anregungen zur Beseitigung gesetzlicher Härten oder anderen Regelungsdefiziten heranzutreten.

Wenn man nach den Kompetenzen der VA fragt, so ist ihre Tätigkeit zunächst auf die Verwaltung des Bundes beschränkt, hier allerdings keinen weiteren Schranken unterworfen. Der weite Begriff des Mißstandes, der nicht nur Rechtskontrolle, sondern auch Zweckmäßigkeitskontrolle, Funktionskontrolle der Verwaltung und ihrer Servicebereitschaft erfährt, und das Fehlen formaler Kompetenzbegrenzungen machen die VA zu einer sinnvollen Ergänzung des verfassungs- und verwaltungsgerichtlichen Kontrollsystems. Dazu kommt noch, daß die VA auch den gesamten Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung und sonstiger „Grauzonen“ des Rechts abdeckt, in denen traditionell Rechtsschutzdefizite bestehen. Nicht nur der Rechtsschutz, auch der Grundrechtsschutz erfährt dadurch eine neue entformalisierte Dimension, ein Umstand, der vom Europarat schon frühzeitig erkannt worden war und zu einer Einbindung der Europäischen Ombudsmann-Einrichtungen in die Bemühungen des Europarates um eine Stärkung des

Grundrechtsschutzes und des Grundrechtsverständnisses geführt hatte.

Nicht der Verwaltung des Bundes zuzurechnen und daher auch von der Volksanwaltschaft exempt sind aus der öffentlichen Verwaltung ausgegliederte Rechtsträger, an denen die Gebietskörperschaften zum Teil beteiligt sind und die auch öffentliche Aufgaben wahrnehmen, aber in Rechtsformen des bürgerlichen oder des Handels-Rechtes agieren.

Auch für den Bereich der Landes- und Gemeindeverwaltung besteht zunächst keine Zuständigkeit der VA. Dem bundesstaatlichen Baugesetz Rechnung tragend sieht die Verfassung für den Bereich der Landes- und Gemeindeverwaltungskontrolle zwei Modelle vor. Einerseits kann durch Landtagsbeschluß die VA mit diesen Prüfungsaufgaben betraut werden und fungiert dann als Organ des jeweiligen Landtages. Zum anderen kann durch Landesverfassungsgesetz eine eigene mit gleichartigen Aufgaben ausgestattete Landesvolksanwaltschaft eingerichtet werden. Von dieser letzten Möglichkeit haben die Bundesländer Vorarlberg und Tirol Gebrauch gemacht. Beide Konzepte, sowohl die Doppelfunktionalität der Volksanwaltschaft als Einrichtung der Bundes- und Landesverwaltungskontrolle als auch die Einrichtung eigener Landesvolksanwaltschaften entsprechen den Grundvorstellungen eines kooperativen Föderalismus, die vielleicht beim Kreativevorgang der Bundesvolksanwältin noch verstärkt werden könnte durch die Einbindung der Länderkammer.

8

Auf eine Einbeziehung der Gerichtsbarkeit hatte man im Hinblick auf deren verfassungsmäßige Unabhängigkeitsgarantien verzichtet, sodaß nur die Justizverwaltung von der Prüfungstätigkeit der VA erfaßt wird.

Die Grundkonzeption der VA als demokratische Verwaltungskontrolleinrichtung prägt auch ihr Verhältnis zur Öffentlichkeit. Im Vorentwurf des Bundesgesetzes über die VA war vorgesehen gewesen, daß sich die VA bei ihrer Tätigkeit auch der Medien bedienen und die

Öffentlichkeit über ihre Arbeit informieren könne. Diese Bestimmung fand zwar in das Gesetz keinen Eingang, doch ergibt sich aus den Materialien, daß der Nationalrat nicht deshalb vom Vorentwurf abgewichen war, um eine Öffentlichkeitsarbeit der Volksanwaltschaft zu verhindern, sondern weil er die Regelung für entbehrlich, weil selbstverständlich hielt.

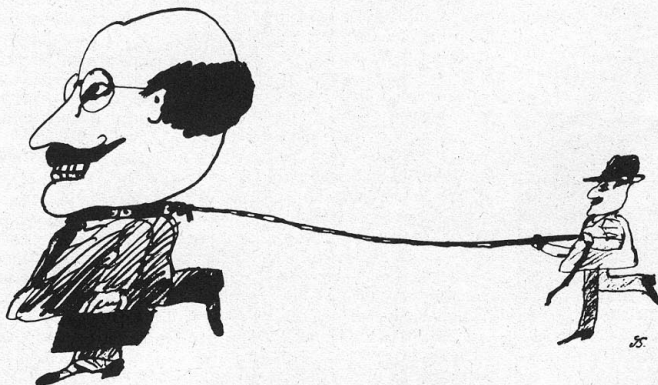
Mit der seit 1979 bestehenden ORF-Sendung „Ein Fall für den Volksanwalt?“ wurde der VA die Möglichkeit eingeräumt, sich in diesem Medium regelmäßig zu präsentieren. Eine solche Sendung kann — ebenso wie eine gezielte Kooperation mit den Printmedien — dazu beitragen, die Effektivität der Verwaltungskontrolle durch die Volksanwaltschaft durch die Mobilisierung öffentlicher Meinung zu verstärken. Der Umstand, daß die Moderation durch den ORF erfolgt und die Volksanwältin und ihre Mitarbeiter ebenso wie der Beschwerdeführer und die Vertreter der „belangten Behörde“ nur Gäste sind, macht es dem Volksanwalt als öffentlichem Amtsträger manchmal nicht leicht, beim Zuseher das Entstehen des Eindrucks eines Medientribunals zu verhindern. Gerade der Aufgabe des Volksanwaltes als Mittler zwischen Bürger und Verwaltung kann es nicht entsprechen, wenn bei der medialen Aufbereitung von Beschwerdefällen ein Keil zwischen Bürger und Verwaltungsbehörde getrieben wird.

Mit der Mitwirkung bei der exemplarischen Darstellung vom behördlichen Fehlverhalten in konkreten Einzelfällen verfolgt die VA neben einer gewissen generalpräventiven Wirkung meist das Ziel der Konfliktlösung im Einzelfall oder die Beseitigung aufgetretener struktureller Verwaltungsmängel. Es ist der VA aber auch ein Anliegen, gesetzliche Härtefälle darzustellen, die auf eine Änderung der Gesetzeslage abzielen oder Informationen zu geben, um Bürger vor Nachteilen zu bewahren.

Ergänzend zu dieser Fernsehsendung erfolgt eine regelmäßige Beteiligung der

Volksanwältin auch am Hörfunkprogramm. Im Zuge der Regionalisierung des Hörfunkprogrammes wurde das ursprüngliche Konzept der Sendung „Singerstraße 17“ als gebaute Einstundensendung mit Musikeinschaltungen durch ein Livestreamungskonzept abgelöst, bei dem der Volksanwalt während der Sendung im Studio von den Zuhörern telefonisch erreicht werden kann.

Trotz grundsätzlich ausreichender Aufgabenstellung, einem im wesentlichen brauchbaren System von Kontrollmitteln und einer überdurchschnittlichen medialen Präsenz, bleiben gewisse „weiße Flecken“, Bereiche, die von der Kontrolle oder vom Einsatz der volksanwaltschaftlichen Kontrollmittel ausgespart sind. So fehlt es etwa an einer direkten Empfehlungsmöglichkeit gegenüber Selbstverwaltungseinrichtungen wie beispielsweise den Gemeinden und den Sozialversicherungsträgern, aber auch gegenüber bestimmten, von verfassungswegen weisungsfrei gestellten Kollegialbehörden. Im Mehrparteienverfahren können rechtskräftige Bescheide, auch wenn sie rechtswidrig sind, nur in wenigen Ausnahmefällen aufgehoben oder abgeändert werden, sodaß im gesamten Bereich der Hoheitsverwaltung das Instrument der Empfehlung auch bei Vorliegen rechtswidriger Hoheitsakte nur unzureichend eingesetzt werden kann. Hier stellt sich für mich die Frage, ob man nicht in bestimmten Fällen krasser Rechtsverletzung der Volksanwaltschaft das Recht einräumen sollte, eine „Beschwerde zur Wahrung des Gesetzes“ an den Verwaltungsgerichtshof richten zu können. Es wäre sicher auch nicht verfehlt, die im Zuge fortschreitender Privatisierung ausgegliederten Rechtsträger, die aber nach wie vor öffentliche Aufgaben wahrnehmen, in den Kontrollbereich ebenso einzubeziehen, wie die Art der Verfahrensführung bei Gericht z.B. im Hinblick auf die Verfahrensdauer. Die Zukunft wird zeigen, wie groß die Bereitschaft des Verfassungsgesetzgebers ist, diese weißen Flecken zum Verschwinden zu bringen.



KONTROLLEFFEKTE DER DIREKTEN DEMOKRATIE

Im letzten Vierteljahrhundert ist unsere Gesellschaft von Wertewandel, „Politikerverdrossenheit“ (Kursiv im Original)¹, von neuen sozialen Bewegungen... geprägt.² Diese Entwicklung mündet unter anderem in den Wunsch des Bürgers, nicht nur durch Wahlen an der Staatswillensbildung teilzunehmen, sondern auch an Sachentscheidungen mitzuwirken. Der Bürger begnügt sich somit nicht mehr mit der klassischen Kontrollmöglichkeit der Wahl, durch die er abgeschlossene Entscheidungen im nachhinein — des öfteren sogar erst erheblich später — und vor allem ohne Differenzierungsmöglichkeiten beurteilen kann, sondern er möchte bereits die *Entscheidungsfindungsphase mitbestimmen und kontrollieren*. Diesem Willen entspricht die Aufnahme von direktdemokratischen und partizipatorischen Elementen in die verschiedenen Landesverfassungen Österreichs.

In der Steiermark wurden Mitbestimmungs- und Kontrollmöglichkeiten des Bürgers durch ein neues Volksrechtsgesetz, das am 1. Jänner 1987 in Kraft getreten ist, ermöglicht. Ausgangspunkt und Grundlage der Reform bildete die seit über hundert Jahren praktizierte direkte Demokratie der Schweiz.³ Die aus diesem Reformwerk resultierenden Mitwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten des Bürgers, deren Umsetzung erst langsam beginnen kann, hat natürlich sofort auch Kritik auf den Plan gerufen, die aus zwei Richtungen kommt. Einerseits wird die zu geringe Möglichkeit des Bürgers bemängelt, sich tatsächlich durchzusetzen, andererseits traut man dem Bürger nicht den für Sachentscheidungen nötigen Fachverstand zu, man unterstellt ihm *Unmündigkeit*. Diese Kritik — vor allem bezüglich der fehlenden Durchsetzungskraft — ist sehr global, und differenziert nicht zwischen der *Mitwirkungsmöglichkeit des Bürgers* einerseits und der *Kontrollmöglichkeit* andererseits.

Unbestritten sind die tatsächlichen Mitwirkungsmöglichkeiten im Vergleich zum „Musterland“ Schweiz geringer, doch dazu weiter unten.

Die Grenzen der parlamentarischen Kontrolle

Die *Kontrolle des Bürgers* durch direkte Demokratie hingegen gewinnt in unserem politischen System in mehrfacher Hinsicht immer größere Bedeutung. Aufgrund der Ableitung der politischen Herrschaft vom Volk, die allen liberaldemokratischen Staatsordnungen zugrunde liegt, ist diese Herrschaft auch stets der Kontrolle des Volkes unterworfen. In

Österreich steht diese Kontrolle in erster Linie den gewählten Repräsentanten zu. Bedingt durch die Weiterentwicklung unseres politischen Systems stößt man aber gerade bei der Überprüfung der Effektivität dieser Kontrollfunktion auf Grenzen, die mit Elementen der direkten Demokratie und Möglichkeiten der Partizipation in der Verwaltung abgebaut werden können.

Eine Grenze der von Repräsentanten mittelbar durchgeführten Kontrolle setzen sicherlich die Zusammensetzungen der jeweiligen Volksvertretungen, die aus immer mehr Berufspolitikern und politischen Funktionären bestehen und dadurch immer weniger ein Spiegelbild des Volkes sind. Die daraus resultierende, beschränkte Meinungs- und Interessenvielfalt in der Entscheidungsfindung wird zwar durch das klassische Begutachtungsverfahren von Gesetzesentwürfen ergänzt, doch stimmen auch die von den jeweiligen institutionalisierten Verbänden vertretenen Interessen und Meinungen nicht immer mit jenen der Bürger überein.⁴ Wird hingegen der *Bürger unmittelbar* in den Entscheidungsprozeß eingebunden, hat er die Möglichkeit, die Interessens- und Meinungsvielfalt bereits in einer frühen Phase der Entscheidungsfindung zu kontrollieren und zu korrigieren.

„Torheit ist ein Kind der Macht“

Zu guter Letzt sollte eine unmittelbare den Bürger miteinbeziehende effiziente Kontrolle der Herrschaft und der damit verbundenen Macht auch im Interesse der Herrschenden sein, denn folgt man Barbara Tuchmann, so „(ist) Torheit... ein Kind der Macht“ und gibt zu bedenken, „daß die Macht, Befehle zu erteilen häufig dazu führt, das Denken einzustellen“.⁵ Das Ziel des Verhältnisses Herrschende — Beherrschte sollte daher stets eine ausgewogene Korrelation sein. Diese angestrebte Beziehung ist auf der anderen Seite aber auf eine wirksame Kontrolle des Bürgers angewiesen.

Die selbstverschuldete Unmündigkeit

Soll jedoch die Kontrollmöglichkeit des Bürgers auf die klassische Form der Wahl reduziert werden, indem man sich u.a. dem Argument der *Unmündigkeit des Bürgers* bedient, verringert man die *Effizienz der Herrschafts- und Machtkontrolle*. Nur der Bürger selbst kann sich

seine Mündigkeit absprechen, aber in erster Linie sollte dies nicht auf Grund seines mangelnden Fachverständnisses geschehen. Für Immanuel Kant ist Unmündigkeit selbst verschuldet, „wenn die Ursache derselben nicht an Mangel des Verstandes, sondern der Entschließung und des Mutes liegt, sich seiner, ohne Leitung eines anderen zu bedienen.“⁶ Das Zusammenspiel von Regierenden und mündigen Regierten unter Einsetzung des gesamten Mutes und Entschlossenheit erscheint hiemit unerlässlich und eine Kritik, die auf Unmündigkeit zielt, unzulässig.

Steiermark — Schweiz

Legt man nun aber der erstgenannten Kritik — nämlich der mangelnden Durchsetzungskraft — eine vergleichende Betrachtung der „neuen steirischen und der „alten“ Schweizer direktdemokratischen Instrumente⁷ zugrunde, so kann dies unter zwei methodischen Ansätzen erfolgen — woraus sich dann auch ein differenziertes Bild dieser Kritik ergibt.

Beschränkt man sich auf einen rein formalen Vergleich der politischen Institutionen⁷, so ist die Kritik der mangelnden Durchsetzungsmöglichkeit nicht unberechtigt. Die direkte Demokratie in der Schweiz wird vor allem von drei Elementen getragen, die die Grundfesten der Schweizer Demokratie sind und somit auch ihre Vorbildfunktion legitimieren:

1. Das *obligatorische Verfassungsreferendum*. Dieses Instrument verlangt, daß alle Verfassungsänderungen, die das Parlament beschließt, einer Volksabstimmung unterzogen werden müssen. Nur wenn das Volk diesen Änderungen zustimmt, erlangen sie ihre Gültigkeit.
2. Das Pendant zum obligatorischen Verfassungsreferendum, das *fakultative Gesetzesreferendum*. Danach muß eine Volksabstimmung über ein Gesetz dann erfolgen, wenn dies 50.000 Schweizer Stimmbürger verlangen. Findet in der Folge ein solches Referendum statt, kann das Gesetz nur Gültigkeit erlangen, wenn es vom Volk mit Mehrheit angenommen wurde.
3. Die *Volksinitiative*. Dieses Instrument ermöglicht es den Bürgern, selbst einen Gesetzesvorschlag — oder auch nur eine Anregung — zu machen. Eine solche Initiative, die auf Bundesebene nur auf eine Änderung oder Ergänzung der Verfassung gerichtet sein kann, muß von 100.000 Stimmbürgern getragen sein. Ist

dies der Fall, so ist sie dem Volk zur Abstimmung vorzulegen.

Vergleicht man nun diese drei Einrichtungen rein *formal institutionell* mit den entsprechenden Instrumenten des Steirischen Volksrechtsgesetzes so ist die Mitbestimmung in der Steiermark bei weitem nicht so stark ausgeprägt. Ein Hauptunterschied ist das obligatorische Referendum, das in der Steiermark nicht vorgesehen ist. Eine *Volksabstimmung* hat nur stattzufinden, falls sie unter anderem von 85.000 Bürgern verlangt wird — sie ist also in der fakultativen Form ausgestaltet und bindet darüber hinaus nicht den Gesetzgeber. Der Schweizer Volksinitiative entspricht bei uns das *Volksbegehren*. Nach diesem Instrument können 17.000 Bürger einen Gesetzesvorschlag machen, der — anders als in der Schweiz — nicht nur auf eine Änderung oder Ergänzung der Verfassung gerichtet sein darf, sondern auch der einfachen Gesetze. Im Gegensatz zur Schweiz wird dieser Vorschlag aber nicht dem Volk zur Abstimmung vorgelegt — sondern nur — freilich aus bundesverfassungsrechtlichen Gründen — dem Landtag, der darüber zu entscheiden hat, ob der Gesetzesvorschlag Gültigkeit erlangen soll oder nicht. Dieser rein formale Vergleich zeigt, daß die Mitbestimmungsmöglichkeiten des Bürgers bei weitem nicht denen der Schweiz entsprechen.

Funktionale Äquivalente?

Bleibt man nicht auf der formal-institutionalen Stufe stehen, sondern schließt in den Vergleich des komplexen Bereichs der Mitbestimmungsmöglichkeiten des Bürgers alle sozialen, ökonomischen, kulturellen und historischen Faktoren ein und arbeitet nach der *funktionalen Methode* äquivalente Funktionen heraus, so wird auch das Ungleiche vergleichbar, „soweit es äquivalente Funktionen in verschiedenen Systembezügen erfüllt.“⁸ Betrachtet man auf Grund dieser Methode die Mitbestimmungsmöglichkeiten, so ist vor allem die nicht institutionalisierte Einflußnahme des Bürgers auf den Entscheidungsprozeß interessant.

a) Untersucht man zunächst die *Effekte des Schweizer fakultativen Referendums* genauer, „so ist die Bedachtnahme auf eine breite Berücksichtigung aller Interessen und die Kompromißsuche schon in der Phase der Entscheidungsfindung unübersehbar. Bereits die „Drohung“ mit einem Referendum bewirkt, daß sowohl die Bundesregierung als auch das Parlament damit rechnen müssen, „daß eine substantielle Minderheit die allgegenwärtige Referendumsdrohung aktualisiert und sind darum bemüht, auch im Rahmen des Rechtssetzungsprozesses einen tragfähigen Kompromiß zu finden.“⁹

In der Steiermark könnten die Effekte einer Volksabstimmung ähnlich sein, obwohl der rechtliche Zwang zur Berücksichtigung des Bürgerwillens aus den verschiedensten Gründen bei weitem

nicht so ausgeprägt ist wie in der Schweiz. Die Möglichkeit der Bürger, eine Volksabstimmung zu verlangen, sollte den Landtag in die Situation versetzen, einen über die im Landtag vertretenen Interessen hinausgehenden Kompromiß und Interessensausgleich finden zu müssen. Dazu sind ähnlich dem Schweizer parlamentarischen Vernehmlassungsverfahren zahlreiche Instrumente vorgesehen wie beispielsweise *Bürgerbegehren*. Jeder einzelne hat die Gelegenheit, zu einem Gesetzesentwurf eine Stellungnahme abzugeben. Durch die Meinungs- und Interessenskundgabe werden zwei Wirkungen erzielt: Zum einen, daß die geplanten Gesetze viel eher an die Öffentlichkeit dringen und somit zur Diskussion stehen, zum anderen werden die Bürger nicht nur durch die Abgeordneten und gesetzlichen Interessenvertreter repräsentiert, sondern können auch abweichende Meinungen und Interessen kundtun.

Diese Möglichkeit der *Einflußnahme auf Sachentscheidungen* darf nicht unterschätzt werden, auch wenn die Rücksichtnahme auf die verschiedenen Interessen und Meinungen der Bürger in der Schweiz viel zwingender ist.

b) Die zweite entscheidende Mitbestimmung ist das *Volksbegehren*. Dieses Instrument beschränkt sich nicht nur auf das Vetorecht, sondern ist eine *inhaltliche Mitbestimmung*, wenngleich sie in der Schweiz verbindlich ist. Auch bei diesem Mitwirkungsinstrument handelt es sich in erster Linie um eine Einflußmöglichkeit auf die Entscheidungsfindung. In der Schweiz liegt die politische Wirkung dieses Instruments darin, daß zu einem Gesetzesvorschlag, den die Volksinitiative enthält, die Regierung eine Stellungnahme abzugeben hat. Sie kann dem Parlament entweder die Annahme oder Ablehnung der Initiative empfehlen, oder aber auch einen Gegenentwurf zu der in der Initiative erhaltenen Problematik machen. Entschließt sich die Regierung zu einem Gegenvorschlag, so teilt sie zwar das Anliegen der Initianten, will es aber in einer modifizierten Form verwirklicht wissen — meist nicht so radikal, wie es die Initianten auf Grund der geringeren Durchsetzungsmöglichkeiten verlangen müssen. Sehen die Initianten im Gegenentwurf ihre Hauptanliegen verwirklicht, können sie ihre Initiative zurückziehen und das Volk stimmt nur mehr über den Gegenvorschlag ab. Wird die Volksinitiative hingegen nicht zurückgezogen, kommen sowohl das Volksbegehren als auch der Gegenentwurf der Regierung zur Abstimmung. Die primäre Folge dieser Vorgangsweise ist die *öffentliche Diskussion* der Problematik und die *Befassung der Regierung* damit.

Der politische Druck des Volkes

Denselben Effekt dürfte auch ein Volksbegehren nach dem Steirischen Volksrechtsgesetz erzielen.

Doch darf auch bei dieser Einrichtung der Unterschied zur Schweiz in Bezug auf die rechtliche Durchsetzungsmöglichkeit nicht verdeckt werden. Wird in der Schweiz über ein Volksbegehren auf jeden Fall vom Volk abgestimmt, so entscheidet in der Steiermark nur der Landtag darüber, wenngleich vor allem durch das qualifizierte Institut des Volksbegehrens — nämlich das Volksbegehren mit nachfolgender Volksabstimmung — der politische Druck des Volkes fast unausweichlich sein sollte.

Der Schweizer Bürger ist sein eigener Schatzmeister

Das vergleichende Bild der Steiermark mit der Schweiz muß noch durch die neuen *Partizipationsmöglichkeiten in der Verwaltung* abgerundet werden. Ein *formal institutioneller Vergleich* ergibt, daß die Schweiz keine Mitwirkungsmöglichkeiten am Verwaltungshandeln des Staates vorsieht. Legt man allerdings einen funktionalen Maßstab an, gibt es vor allem zwei Möglichkeiten, durch Instrumente der direkten Demokratie an Verwaltungsentscheidungen mitzuwirken. So kennt die Schweiz ein sogenanntes *Finanzreferendum* — allerdings nur auf kantonaler Ebene —, wonach Kreditbeschlüsse je nach Umfang einem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterzogen werden müssen. Dies trifft in erster Linie beim Bau und Ausbau von Infrastruktur zu, die beim Volk fast immer Zustimmung finden. In anderen Angelegenheiten, wie zum Beispiel Straßen-, Kultur-, Schul- oder Sportbauten kann sich die Regierung der Zustimmung des Volkes nicht mehr so sicher sein. Die Verwaltung ist hier einerseits zur Sparsamkeit und andererseits zur Prüfung von möglichen Einwänden verpflichtet, um ihr Vorhaben beim Volk durchzubringen.¹⁰ Somit besteht zumindest bei größeren Verwaltungsangelegenheiten aufgrund des benötigten „Ja“, was die finanzielle Seite betrifft, eine sehr maßgebliche Einflußmöglichkeit.

Kein Truppenübungsplatz ohne Genehmigung des Bürgers

Eine zweite Einflußnahme in Verwaltungsangelegenheiten besteht darin, an Hand einer Gesetzesinitiative dem Verwaltungshandeln die gesetzliche Grundlage zu entziehen. So verhinderte man erst jüngst in der Schweiz durch ein vom Volk initiiertes Wohnbaugesetz eine konkrete Niederlassung einer Firma in einem Wohngebiet, oder mit einem neuen Raumplanungsgesetz einen Truppenübungsplatz.

Diesen verdeckten Einflußmöglichkeiten der Schweizer Bürger auf das Verwaltungshandeln des Staates stehen in der Steiermark konkrete Mitwirkungsmöglichkeiten gegenüber. So muß sich die Landesregierung mit einer Initiative befassen, die auf das Verwaltungshandeln

der Landesregierung gerichtet ist und zudem von mindestens 85.000 Bürgern getragen ist, wenngleich die Landesregierung in keiner Weise rechtlich an das Anliegen der Initianten gebunden ist. Darüber hinaus gibt es das Instrument der Volksbefragung, das unter anderem ebenfalls von 17.000 Bürgern verlangt werden kann, um den Willen des Volkes zu einem bestimmten Thema zu erkunden.

Schließlich ist die *Bürgerbegutachtung* nicht nur auf Gesetzesentwürfe beschränkt, sondern kann auch bei *Verordnungsentwürfen* zur Interessenerkundung herangezogen werden.

Der Landesrechnungshof als unmittelbares Kontrollorgan des Bürgers

Gänzlich Neuland hat die Steiermark bei der *Mitwirkungsmöglichkeit des Bürgers* an der *Kontrolle der Finanzgebarung* betreten. So können 2% der Landesbürger durch eine sogenannte *Kontrollinitiative* vom Landesrechnungshof verlangen, eine bestimmte Körperschaft oder ein bestimmtes Unternehmen, die oder das der Kontrolle des Landesrechnungshofes unterworfen ist¹¹, zu überprüfen. Durch die umfassenden Kompetenzen des Steirischen Landesrechnungshofes — nämlich nicht nur der *Projektkontrolle*, sondern auch der *Projektabwicklungskontrolle* — ergibt sich auch für den Bürger eine entscheidende *Mitwirkungs- und Kontrollmöglichkeit* an der *finanziellen Kontrolle* durch den Landesrechnungshof.

Resümiert man nun die Mitwirkungsmöglichkeiten an der Verwaltung an Hand des Vergleichs der beiden Länder, so ist die Steiermark zwar formal mit ei-

nem reicheren Instrumentarium ausgestattet, funktional ergibt sich hingegen das gleiche Bild wie auf der Gesetzgebungsebene, wobei auch bei diesem Vergleich — vor allem bezüglich der Kontrollinitiative — die Differenzierung der Mitwirkungs- von der Kontrollmöglichkeit entscheidend ist.

Diese bewußte Begrenzung der Effektivität beruht nicht zuletzt auf einer anderen Rechtstradition. Liegt der österreichischen Rechtsordnung ein ausgeprägter Beamtenstaat seit dem aufgeklärten Absolutismus zugrunde, so legt die Schweiz ihr Schwergewicht — unabhängig von formellen Schranken — auf den Willen des Bürgers. Will der Bürger etwas in die Verfassung „hineingeregt“ haben, ist es einerlei, ob es der Materie und der Wichtigkeit nach überhaupt auf diese hohe Regelungsstufe gehört. Ebenso werden Initiativen, die gegen das Völkerrecht verstoßen. Der Staat hat für etwaige Verstöße gegen völkerrechtliche Verträge geradzustehen, denn in „der Schweiz ist die Gesellschaft nicht eine Funktion der Politik, sondern umgekehrt die Politik, der Staat, die Verwaltung sind eher ‚Dienerinnen‘ der Gesellschaft.“¹²

Dieser Vergleich mit der Schweiz zeigt, daß die Instrumente der direkten Demokratie — Mitversacher für die Entwicklung der Schweiz zu einer Konkordanzdemokratie — ein wichtiger und akzeptierter Bestandteil des politischen Systems dieses Volkes sind. Die Steiermark ging den umgekehrten Weg. Hat sie seit Jahren als ersten Schritt das Konkordanzsystem verwirklicht, so nahm sie als zweiten Schritt jetzt Elemente der direkten Demokratie und der Partizipation in der Verwaltung auf, die freilich noch nicht so effektiv sind wie jene der

Schweiz. Doch die Schaffung dieser im Vergleich zu anderen österreichischen Bundesländern sehr weitreichenden Einrichtungen der Mitwirkung und der Kontrolle ist ein Sprung der Politiker über den eigenen Schatten, da jedes direkt demokratische und partizipatorische Element natürlich den Machtbereich der Politiker einschränkt. Doch gerade das Beispiel Schweiz zeigt, daß die Mitbestimmung des Bürgers an Sachentscheidungen seit über hundert Jahren die Prosperität und Stabilität dieses kleinen Landes nicht aufhalten konnte.

Anmerkungen:

1) Mantl, Wolfgang, Reformtendenzen im österreichischen Parteiensystem, in: Pelinka, Anton/Plasser, Fritz (Hg.), Das österreichische Parteiensystem, Wien-Köln-Graz, 351.

2) vgl. für viele samt Literaturhinweisen Marko, Joseph, Direkte Demokratie im Vergleich: Schweiz — Österreich — Bundesrepublik Deutschland, in: ders./Stolz, Armin, Demokratie und Wirtschaft, Wien-Köln-Graz 1987, 11 — 15.

3) vgl. Mantl, Wolfgang, Zur Einführung: Verfassungspolitik, in: Brünner, Christian/Mantl, Wolfgang/Pauger, Dietmar/Rack, Reinhard, Verfassungspolitik, Wien-Köln-Graz 1985, 17f sowie ders., ...nach dem Muster der Schweiz?, in: Das Schweizer Modell, politicum, 29, 34 — 36.

4) Womit direkte Demokratie und Partizipation in der Verwaltung nicht nur eine Kontrollmöglichkeit der gesetzgebenden Körperschaften bietet, sondern auch bezüglich der Verbände Kontrollfunktion erfüllt.

5) Tuchmann, Barbara, Die Torheit der Regierenden. Von Troja bis Vietnam, 4. A., Frankfurt/Main 1984, 47.

6) Kant, Immanuel, Werke, Bd. 6, Frankfurt/Main 1964, 53.

7) Hartmann, Jürgen, Vergleichende Regierungslehre, Bd. 1, Paderborn u.a. 1979, 42f.

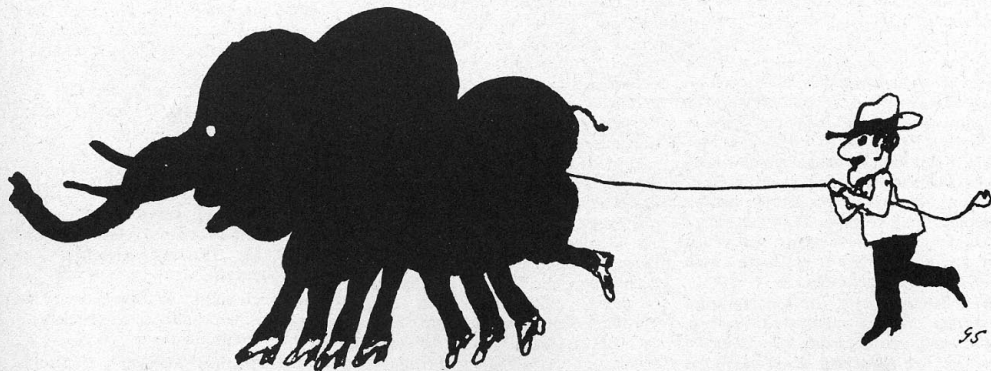
8) Beyme, Klaus von, Die politischen Theorien der Gegenwart, 3. A., München 1976, 137, vgl. auch Brunner, Georg, Vergleichende Regierungslehre, Bd. 1, Paderborn u.a. 1979, 15 — 21.

9) Lötscher, Bruno/Somm, Karin/Ueberwasser, Heinrich, Zur Bedeutung der Volksrechte für das politische System der Schweiz, in: Marko, Joseph/Stolz, Armin, Demokratie und Wirtschaft, Wien-Köln-Graz 1987, 74.

10) vgl. für viele Neidhart, Leonhard, Direkte Demokratie und Konkordanz in der Schweiz, in: Das Schweizer Modell, politicum 29, 32.

11) vgl. §§ 2 bis 8 LRH-VG 1982.

12) Neidhart, Leonhard, Direkte Demokratie und Konkordanz in der Schweiz, in: Das Schweizer Modell, politicum 29, 29.



FUNKTIONIERT DIE FINANZ-KONTROLLE IN ÖSTERREICH?

Nein, sie funktioniert nicht. Diese Arbeitshypothese kann zunächst einmal ungeprüft in den Raum gestellt werden. Funktionierte sie, dann wäre das grüne Buch, das der Rechnungshof Jahr für Jahr herausgibt und das fälschlicherweise „Tätigkeitsbericht“ statt richtig „Sündenregister der Republik“ heißt, ein dünnes Buch mit kargen Anmerkungen.

In Wirklichkeit sind im Rechnungshof jeden Herbst die Redigierer am Werk: Um den „TB“ (Tätigkeitsbericht) nicht ins Uferlose explodieren zu lassen, wird er auf einige Hundert Druckseiten zusammengekurzt.

Was verbleibt, sollte bestürzen und, weit mehr als ein Mineralwasser, die Sinne erregen. Mit häßlicher Regelmäßigkeit werden hierzulande die Milliarden des Steuerzahlers verlutet und ebenso regelmäßig haben die Staatskontrollorgane jedes Jahr keine Plage, ihren „TB“ zu füllen. Die Unbelehrbarkeit, mit der offizielle Stellen des Staates ihnen anvertraute Gelder immer und immer wieder veruntreuen, ist deprimierend.

Da bleibt nur noch die Flucht in Zynismus und Doppelbödigkeit: Des Steuerzahlers Leid ist der Gazetten Freud'. Gäbe es in Österreich ein perfektes Staatsmanagement, dann täten sich die kritischen Magazine und Zeitungen unendlich schwer, die vielen weißen Seiten zu füllen.

Anderswo, lauten die Gegenargumente, ist's um nichts besser: Skandale gibt es in der BRD ebenso wie in Frankreich, in Skandinavien gleichermaßen wie in Italien.

Das stimmt. Es stimmt aber auch, daß beispielsweise in der Schweiz wochenlang darüber diskutiert wurde, ob denn der Öffentlichkeit ein Regierungsmitglied zugemutet werden könne, das für Dienstreisen statt 2., die 1. Zugklasse verrechnet.

In Österreich locken die aberwitzigsten Verschwendungsskandale kaum noch einen Hund hinter dem Ofen hervor: Die Unanständigkeit ist längst ein Teil des „Systems“ geworden. Ob Hunderte Millionen auf die Bahamas entschwunden oder sündteure Büromöbel in die Chefetagen der Sozialversicherung gestellt werden: Die „Korruption“ — was immer man darunter auch verstehen will — hat in unserer Gesellschaft ein breites Maß an Verständnis gefunden.

Wen also wundert's, daß seit Jahrzehnten, den jeweiligen Anlaßskandalen entsprechend, von Politikern aller Couleurs versprochen wird, daß schon bald alles

ganz anders und jedenfalls viel besser werden wird. Wer erinnert sich da nicht noch dunkel an jene „Zehn Gebote“ des Bruno Kreisky, die vor acht Jahren als Allerheilmittel gegen die praktizierte Korruption verkündet worden sind?

Was aber Moses nicht schaffte, das gelang auch dem Bruno Kreisky nicht. Alles vergebens: Hunderte Enqueten und Diskussionen wurden absolviert, Tausende Reformvorschläge be- und zerredet. Die klügsten, politischsten und moralischsten Köpfe des Landes versprachen Linderung.

Aber das Übel bleibt: Skandale gab es gestern, es gibt sie heute und es wird sie morgen geben. Der Unanständigkeit Einzelner ist durch dünne Gesetze nicht beizukommen. Irgendwann ist ja dann schließlich der Punkt erreicht, ab dem sich die Kontrollorgane gegenseitig zertrampeln, während sie kontrollierend kontrollieren. Die Schaumschlagerei, die sich durch dieses Gewurl ergibt, schafft dann ein neues Vakuum, in dem sich die Schlaubei der besonders Cleveren breitmacht. Je detaillierter ein Skandal in der Öffentlichkeit breitgetreten wird, desto mehr dient er Korruptionisten jeden Kalibers als Lehrbeispiel dafür, wie man es nicht — sondern besser — machen soll. Den Skandalen folgen Lernprozesse, die sich schlüpfriß den Erkenntnissen anpassen.

Noch einmal Zynismus: Jedem schlechten Skandal folgt ein etwas besserer, der durch den nächstbesseren wieder zum schlechteren wird. Der kühnen Konstruktion folgt die noch kühnere.

Dieser unheilvollen Spirale kann man durch Gesetze nicht beikommen: Korruptionisten sind den Legisten immer einen Schritt voraus.

Zeit ist's — wieder einmal (und wahrscheinlich nicht zum letzten Mal) — das „System“ zu beschwören.

Unser „System“ ist mit Kontrolloren sonder Zahl bestückt: Der Rechnungshof kontrolliert für das Parlament, weil das Parlament ja (zumindest theoretisch) die Regierung kontrollieren sollte. Die Kontrollämter der Länder sind auf Landes-, zahllose Kontrollausschüsse auf Gemeindeebene tätig. In vielen Firmen üben Aufsichtsräte, Innenrevisionen und separate Spezialabteilungen Kontrollaufgaben aus. Ja selbst in allen Ministerien wurden Innenrevisionsabteilungen etabliert. Nicht vergessen werden soll die unermüdliche Aufklärungstätigkeit einiger Massenmedien, ohne die viele Skandale gar nicht erst das Licht der Welt erblickt hätten.

An Kontrolle mangelt es also nicht. Verbleibt die Klärung der Frage, ob *richtig* kontrolliert wird.

Die Antwort gibt die Realität: Nein. Kontrolliert wird — Ausnahmen etwa der Steirische Landesrechnungshof, der auch *begleitend* kontrolliert, bestätigen die Regel — zu spät; viel zu spät.

Die Verfassung sieht Gebarungskontrollen (etwa des Rechnungshofes) vor. Die Gebarung setzt Einnahmen oder Ausgaben voraus — also irgendeinen Vorgang, der schon geschehen ist. Im allgemeinen ist es so, daß ein sündteures Bundesamtsgebäude zuerst gebaut und nachher geprüft wird. Das Heulen und Wehklagen setzt dann ein, wenn alles schon passiert — wenn es also zu spät — ist.

In begrüßenswerten Einzelfällen geht der Rechnungshof dazu über, den Vorgang der Gebarung in Einzelschritten zu zerlegen. So etwa wird die Planung etwa eines Gebäudes, einer Straße oder eines Tunnels schon als abgeschlossener Gebarungsteil angesehen und dann wird diese Planung kontrolliert — wodurch Fehler in der Ausführung vermieden werden können.

Aber dieses Kontroll-Splitting ist selten und auch nicht bindend: Der Rechnungshof kann — selten genug — Planungsmängel aufzeigen, die betroffene Dienststelle muß sich aber nicht daran halten. Im Gegensatz zum Steirischen Landesrechnungshof haben weder der Rechnungshof des Bundes, noch die Kontrollorgane von Ländern und Gemeinden ein effizientes Vetorecht. Wie es ja überhaupt so ist, daß — ehe mit einem Bau begonnen wird — vor Baubeginn gar nicht so selten weder die Gesamtbaukosten und erst recht nicht die späteren Betriebskosten bekannt sind.

Zahllose Beispiele — AKH oder Technische Universität Wien sind einige davon — beweisen, daß das Investieren in Österreich durch die öffentliche Hand in den meisten Fällen einem Ritt über den finanziellen Bodensee gleicht: Das dicke Ende kommt erst dann, wenn der Rechnungshof oder irgendein Magazin den schon üblichen Skandal enthüllt.

Eine Verfassungsänderung muß her: Dem Rechnungshof und den Landeskontrollämtern muß das Recht eingeräumt werden, zusätzlich zur „Gebarung“ auch noch das laufende Geschehen zu kontrollieren.

Österreich soll nicht mehr nur nachhinken, es muß endlich auch „begleitend“ kontrolliert werden.

Das käme einer kompletten Umstruktura-

rierung der Kontrollhierarchie gleich: Politiker und nachgeordnete Dienststellen müßten Macht abgeben (was sicher zum großen Aufheulen führen wird), die Kontrollinstanzen selber müssen Verantwortung mittragen.

Käme diese „Begleitende Kontrolle“ zum Tragen, und hätte diese darüber hinaus auch noch ein Einspruchsrecht, dann würden skandalöse Entwicklungen schon von vorneherein im Keime ersticken.

Grotesk sind derzeit auch die Vergabemodalitäten: Aufträge über ein oder zwei Millionen werden öffentlich ausgeschrieben, Milliardenaufträge über Bauträgergesellschaften aber freihändig vergeben. Diese Situation ist beschämend und es darf niemanden wundern, daß bei allen diesen Konstruktionen die Leichen im Keller nicht nur vermutet, sondern zu-

meist auch ausgebuddelt werden. Es sollte zum Grundprinzip des Staates werden, Aufträge ab einer gewissen Größe grundsätzlich nur mehr öffentlich auszuschreiben. Das architektonische Maß sollte nur mehr durch einen nationalen, bzw. internationalen Architektenwettbewerb gefunden werden.

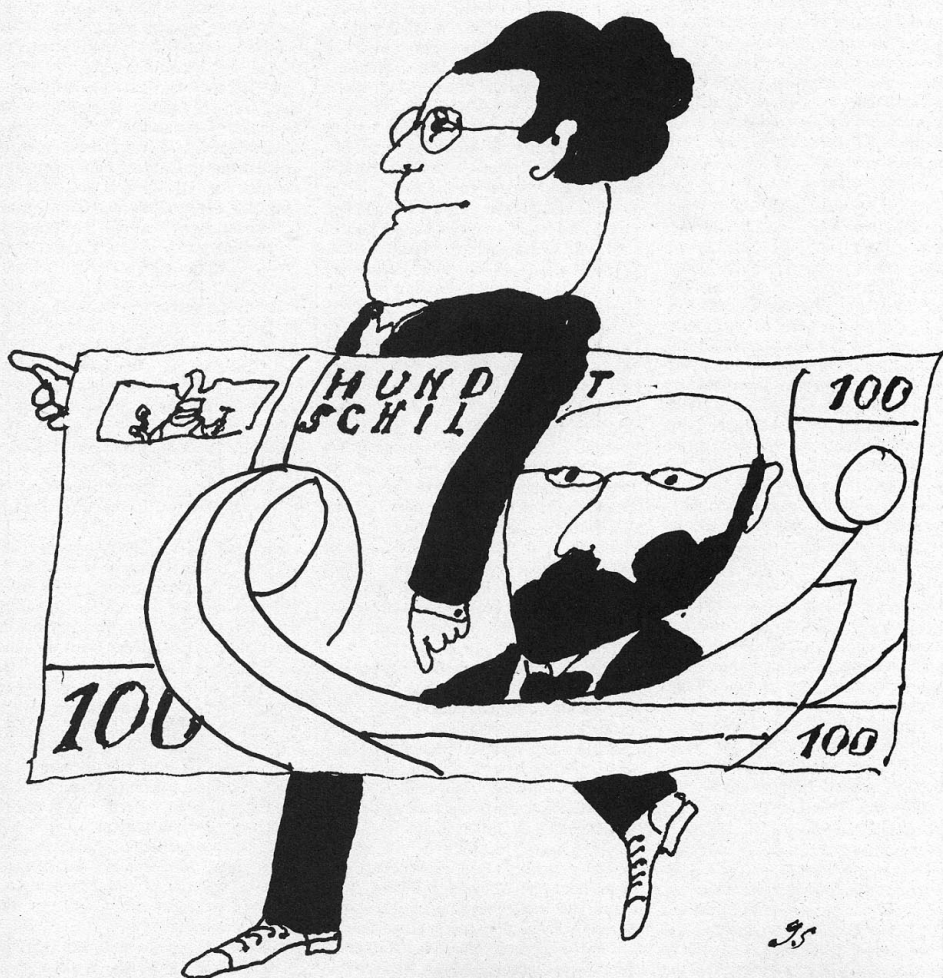
Noch ein Prinzip sollte Österreichs Korruptionisten das Leben sauer machen: Das Prinzip der Prävention. Das heißt: Jeder Unternehmer, der für den Steuerzahler als Auftragnehmer der öffentlichen Hand tätig ist, muß wissen, daß jede Unrechthandlung automatisch den Ausschluß von jeder Vergabe auf Lebenszeit mit sich zieht.

Eine Firma, die ihre Gewinne auf die Bahamas verschiebt, muß damit rechnen, nie wieder mit einem öffentlichen Auf-

trag bedient zu werden. Detto muß jener Bauleiter, der einen Beamten „schmiert“ wissen, daß er damit die Existenz seiner Firma gefährdet.

Im Klartext: Wer immer dabei ertappt wird, irgendeine Art der Korruption (Steuerhinterziehung, Beamtenbestechung, Preisabsprachen, Ausmaßschwindereien, Abrechnungstricks oder was sonst auch immer) betrieben zu haben, zu betreiben oder betreiben zu wollen, der wird automatisch und auf ewige Zeiten auf eine Black-List gesetzt, der es kein Entrinnen gibt.

Nur so wird es einmal möglich sein, das Geld der Steuerzahler effizient zu verwalten. Freilich ist es beschämend genug, daß unter dem Deckmantel der Arbeitsplatzsicherung noch allemal der Korruption Tür und Tor geöffnet wird.



REMINISZENZEN EINES KONTROLLORS

Natürlich sammeln sich im Laufe der relativ langen Amtszeit von 1964 — 1980 viele Erinnerungen an, so daß es schwer ist, aus „der Fülle der Geschichte“ jene zu beschwören, die von Interesse oder gar Nutzen sein könnten.

Dabei sind nach den Denk- und Sprachmustern Thomas Bernhards „naturgemäß“ jene Erfahrungen von Interesse, die Unzufriedenheit hinterließen, weil nicht „alle Blütenträume reifen“. Sicher erwartet man, wenn ich das Wort „Reminiscenz“ semantisch richtig deute, nicht einen systemgerecht ausgefeilten Artikel mit großem Zitatenschatz aus der riesigen Literatur des Kontrollorwesens, sondern eher persönlich gefärbte Erlebnisse.

Als ich 1964 vom Parlament zum Präsidenten des Österreichischen Rechnungshofes gewählt wurde, kam mir die Tatsache zustatten, daß ich durch acht Jahre Obmann des parlamentarischen Rechnungshofausschusses war. In dieser Periode kamen zwei RH-Berichte mit größter politischer Brisanz zur parlamentarischen Verhandlung: über die VOEST und die Stickstoffwerke in Linz.

Der Rechnungshof hatte eine junge Mannschaft am Werk, welche mit der Schneid junger Dragoner eine „Maria Theresiaordenverdächtige Attacke“ ritten und ein richtiges Erdbeben erzielten. Die öffentlichen Verwalter der Gesellschaften waren zutiefst gestört, wie es geschehen konnte, daß eine aus Beamten bestehende Prüfungskommission kritische Urteile über die Leistungen der Unternehmensleitungen nach den Maßstäben „Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit“ vornahmen. Die über die Proporzgrenzen zunächst aufkeimende Solidarität wurde bald überlagert von der Versuchung der Regierungspolitikern, aus den fachlichen Mängeln und persönlichem Versagen der angegriffenen Manager politisches Kapital zu schlagen. Trotz der Versuche höchster Würdenträger, mich in „diese Personalpolitik“ nach Art des Hauses Österreich im Zeitalter der alles umklammernden Koalition hineinzuziehen, habe ich mich herausgehalten und angewandt von dieser Methode, fast zu meiner eigenen Verwunderung, eine eher verteidigende Rede für die VOEST-Führung gehalten, während ich im Fall der Stickstoffwerke sicher mit meiner Rede mitgewirkt habe, an der Unternehmensspitze eine Änderung herbeizuführen.

Einige Schlußfolgerungen für mich in Kürze sind: Der Proporz — rechtlich verankert oder nur geübt — war und ist ein Unglück für die verstaatlichten Unternehmen, beileibe nicht, weil dort nur unfähige Protektionskinder zum Zug gekommen wären, wohl aber, weil falsche Loyalitäten zwischen zwei Kräften mit

verschiedener Interessenslage und Zielsetzung — hier aktenrechtlich verankerte Manager mit Langzeitstrategie, dort wählerorientierte Politiker mit der Kurzzeitigkeit auf nächste Wahlen — unausbleiblich entstehen. Wenn auch Ansätze zu einer Änderung dieses auch zutiefst illiberalen Systems jetzt vorhanden sind, wird meiner Überzeugung nach der Parteinfluß auf Personal- und Sachentscheidungen nie völlig abzuschaffen sein. Im Zeichen der Erkenntnis, daß das „Dogma von der unbefleckten Verstaatlichung“ zerbrochen ist, müßte es möglich sein, eine echte Privatisierung, d.h. Beteiligung privater Eigentümer auch über 50% überall dort zu erreichen, wo ein Wirtschaften der öffentlichen Hand nicht aus subsidiären Gründen dringend geboten ist. Und obwohl sich, wie ich glaube, der Rechnungshof bei der sicherlich schwierigsten, aber interessantesten Sparte der Kontrolle bewährt hat, hielt ich die Abgabe dieses Aufgabenbereiches für einen Vorteil, da die Effizienz der Betriebsführung mit dem integrierten Bestandteil des Controllings im privaten Bereich in aller Regel größer ist.

Die Unabhängigkeit und Untersuchungs-gewalt des RH's sind wesentliche konstitutive Elemente jeder Kontrolltätigkeit. Diesbezüglich hat uns die Verfassung 1920 besser gestellt als alle obersten Kontrollinstitutionen in vergleichbaren Systemen, wie dies eine weltweit durchgeführte rechtsvergleichende Studie der Ministerialräte im Rechnungshof Beran und Konvicka im Jahre 1966 ergab. Bei einem Kongreß der INTOSAI (Internationale Organisation Oberster Kontrollbehörden) in Lima haben wir, nach fast ausschließlicher Vorarbeit des österr. Rechnungshofes, eine Erklärung von 25 Thesen verabschiedet, an deren Spitze die Forderung der Kontrollorgane nach rechtlich gesicherter Unabhängigkeit steht. Ein Blick in die Welt zeigt, daß es mit der Erfüllung dieses Postulates weit- hin noch schlecht bestellt ist, weil sie Gewaltentrennung und damit Machtteilung voraussetzt.

Der Wille ist meist verkehrt proportional der Machtfülle der Herrschenden und so war es ein imponierendes Zeichen aufkeimender Unabhängigkeit, als sich kürzlich das polnische Parlament weigerte, dem Wunsch der Regierung auf Abberufung des offenbar lästigen Präsidenten der Kontrollkammer nachzukommen.

In Österreich ist die Unabhängigkeit von der Regierung rechtlich in eindeutiger Weise gesichert. Dennoch gibt es bis heute faktische Abhängigkeiten, so z.B. durch die maßgebliche Gestaltung des Sachaufwandes und des Personalstandes des Rechnungshofes durch die Aufnahme oder Verweigerung seiner Wünsche in

den Bundesvoranschlag. In seinem nie zur Behandlung gelangenden Entwurf zur Neufassung des 5. Hauptstückes BVG und des RH-Gesetzes hat hier der Rechnungshof vorgeschlagen, ihm dann einen direkten Weg zum Nationalrat zu eröffnen, wenn es zwischen ihm und der Regierung keine Einigung gibt.

Viel gravierender war aber die Mitwirkung des Bundeskanzleramtes und in manchen Fällen des Ministerrates in dienstrechtlichen Entscheidungen, wie Ernennungen oder Zulagenzuerkennungen von Angehörigen des Rechnungshofes. Da ich als Präsident selbst kein Antragsrecht beim VGH besaß, diese Mitgestaltung des Personalrechtes im Rechnungshof durch das BKH auf seine Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen, begünstigte ich die gegen mich gerichtete Beschwerde eines Sektionschefs beim VGH wegen „Vorenthaltung seines zuständigen Richters“ sehr und trug die Entscheidung mit „Fassung“, wonach es auf Grund der Gesetzeslage dem Präsidenten untersagt sei, in dienstrechtlichen Belangen das Einvernehmen mit der Regierung herzustellen. Dies bedeutete die Herstellung der Personalhoheit des unabhängigen Rechnungshofes. Die Bedeutung des im Rechnungshof tätigen Personals, Beamte, Vertragsbedienstete und fallweise verwendete Sachverständige, kann nicht unterschätzt werden. Von ihrer Qualität in fachlicher und moralischer Hinsicht hängt alles ab. Mutatis mutandis gilt hier das Bismarkwort, daß man einen Staat mit schlechten Gesetzen, aber guten Beamten führen kann, umgekehrt gehe es jedoch nie.

Rückblickend kann ich sagen, daß meine Erfahrung mit den Mitarbeitern im Österreichischen Rechnungshof zu dem erfreulichsten Teil meiner Erinnerungen gehört.

Neben einer sorgfältigen Auswahl bei der Aufnahme und Weiterbildung (z.B. im EDV-Bereich) mußte auch die Zahl der RH-Bediensteten schrittweise an den riesigen Prüfungsumfang herangeführt und die fachliche Erweiterung des im Hause vorhandenen Sachverständigen betrieben werden. Gab es noch im Jahre 1964 erst 141 Mitarbeiter, so sind sie bis 1988 auf 312 gestiegen, wobei im Prüfungsdienst 236 (davon 155 V- und 81 B-Beamte) und in Kanzlei- und Hilfsdienst 76 tätig sind. Besonders wichtig scheint mir die professionelle Erweiterung, gibt es doch neben 90 Juristen (davon haben 4 auch Wirtschaftswissenschaften studiert) auch 41 Ökonomen, 18 Techniker der verschiedensten Richtung, 6 Sprachwissenschaftler, Mathematiker etc. — alle im Prüfungsdienst tätig.

Was aber geschieht mit dem Ergebnis dieser Arbeit und welche Wirkung erzie-

len RH-Berichte, wenn sie nach langer Vorarbeit und Auseinandersetzung mit den geprüften Stellen schließlich das Licht der Öffentlichkeit erblicken?

Da der Rechnungshof — zu Recht — kein Weisungsrecht gegenüber der geprüften Verwaltung besitzt, ist er als Organ des Parlamentes, in dessen Auftrag er kontrolliert, darauf angewiesen, was der Nationalrat aus seinen Berichten macht. Ist nun das Verhältnis des Gesetzgebungsorgans zu seinem Prüfungsorgan ein inniges oder wenigstens zufriedensstellendes? Dies kann nicht bejaht werden. Die schöne Idealvorstellung von der Gewaltentrennung findet in der politischen Realität keine Entsprechung. Tatsächlich gibt es auch hier die Konfrontation zwischen Regierungsfraktion und Opposition mit dem Ergebnis für den RH, daß die die Regierung tragende parlamentarische Fraktion die Regierung gegenüber dem RH in Schutz nimmt, während die Opposition ihn zu ihrem „Kronzeugen der Anklage“ macht. Ein markantes Beispiel war die Auseinandersetzung des RH mit Finanzminister Androsch im Jahre 1975, als im Gefolge des 1. Ölshocks im Jahre 1974 die Staatseinnahmen im 4. Quartal so zurückgingen, daß der Bund Rechnungen in Höhe von knapp 2 Mrd. Schilling nicht mehr bezahlen konnte. Da der Finanzminister den Weg ins Parlament um ein Nachtragsbudget nicht gehen wollte, — politisch nicht unverständlich — wurde eine kühne Rechtskonstruktion gesucht, die es der Postsparkasse ermöglichte, die Rechnungen zu begleichen und den Betrag im Auslaufmonat, also Jänner 1975, als wieder Geld in der Kasse war, zurückzuerhalten. Der Rechnungshof sah in der ganzen Transaktion die Begründung einer Finanzschuld und nahm sie in den BRA 1975 als solche auf, während nach langen parlamentarischen Verhandlungen die sozialistische Parlamentsmehrheit durch ein sogenanntes „Maßnahmegesetz“ die Korrektur des Abschlusses im Sinne einer Verwaltunggsschuld verfügte. Der RH mußte sich im Stiche gelassen fühlen, weil er der Überzeugung war, daß es sich bei diesem Vorfall nicht nur um die Beseitigung einer Liquiditätsklemme, sondern um die Verteidigung des Budgetbewilligungsrechts der Volksvertretung

handelte, das schließlich zu ihren bedeutendsten Vorrechten in der parlamentarischen Demokratie gehört. Verfolgt man die weitere Entwicklung auf dem Gebiete der außerbudgetären Finanzierung staatlicher Projekte, kann man die Sorgen des RH wohl begreifen und muß ein weiteres Mal die politische Klugheit der Schweizer bewundern, die die „Staatsquote“ durch ein Referendum festgeschrieben haben.

Ein weiterer Stachel im Fleisch meiner Erinnerungen ist der gescheiterte Versuch, zwischen RH und den Landtagen ein Naheverhältnis, was die Berichterstattung und Behandlung von Tätigkeitsberichten betrifft, herzustellen. Es ist eine Benachteiligung für die Länder, daß bei der Abfassung von Berichten keine Rücksicht auf die Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse genommen wird, daß bei der Beratung in den Ausschüssen der RH nicht anwesend ist, und es widerspricht dem Organverhältnis zu den Landtagen vollends, daß die Berichte nicht direkt, sondern im Wege des Landeshauptmannes vorgelegt werden. Dadurch kam es zu Verzögerungen von 2 Jahren, was vielleicht einem Wahltermin, nicht aber der Aktualität des Berichtes zu Gute kam. Betrachtet man den Ausbau der „Landesrechnungshöfe“, dann gewinnt man den Eindruck, die Entwicklung geht hinter 1925 zurück, als Landeshauptmann Dr. Ender (später Bundeskanzler und 4 Jahre Rechnungspräsident in Wien) im Vorarlberger Landtag erklärt, man werde nicht zögern, die Eingliederung der Länder in die Prüfungskompetenz des Rechnungshofes rückgängig zu machen, wenn sich „diese Zentralbehörde als allzu fuchsigh herausstellen sollte.“

Selbstverständlich kommen auch die Länder und Kommunen ohne eigene Kontrollinstrumentarien nicht aus, doch sollte durch umfassende Koordinierung die Einheitlichkeit des Kontrollvollzuges gewährleistet sein.

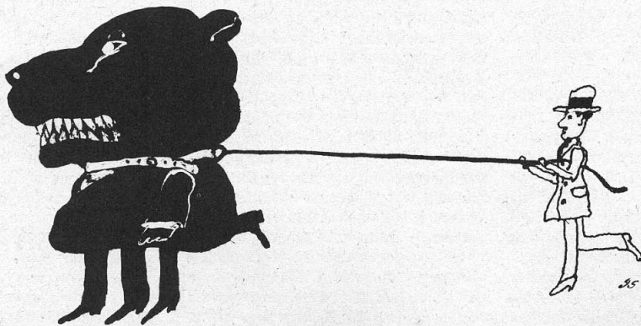
Vieles wäre noch zu erwähnen: Die bessere Prüfung der Subventionen, des sozialen Wohnungsbaues, die Mitwirkung der Bundesländer bei der Bestellung des Präsidenten, Vizepräsidenten durch den Bundesrat, die Prüfung der Frage, ob die Vergabennormen genügen, insbesondere

für Milliardenprojekte, bei der die nachgängige Prüfung immer zu spät kommt. Zuletzt sei noch ein Kapitel erwähnt, das mir immer besonders am Herzen lag: Der sprachliche Ausdruck bei der Abfassung der Prüfberichte. Soweit es sich um die Verbesserung des Stils handelte, erbat ich mir die Unterstützung eines Experten vom Verein „Muttersprache“, der nach einer Analyse vorliegender Berichte mit den Abteilungsleitern ein Seminar abhielt, um wenigstens durch Vermeidung schlechter Sprachgewohnheiten im Bürokratie-Deutsch eine Verbesserung zu erreichen. Viel bedeutender und schwieriger ist es aber, die Stimmigkeit des durch die Sprache Ausgedrückten zu erreichen. Die Prüfungskriterien Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit entziehen sich allen Versuchen einer positiv rechtlichen Definition und selbst die Sparsamkeit läßt je nach der Materie und dem kritischen Temperament des berichtenden Prüfers eine große Interpretationsbreite zu. Im Grunde müßte der ganze Tätigkeitsbericht zwar streng sachgerecht und in vernünftiger Länge sprachlich einheitlich nach den Bedürfnissen der Publizität so verfaßt werden, daß die Diskussion in der Öffentlichkeit auf das Wesentliche gelenkt wird; die Veröffentlichung ist schließlich, neben der Untersuchungsgewalt, die wirksamste Waffe des RH im Kampf um eine besser wirtschaftende öffentliche Hand.

Voll Ehrfurcht und Bewunderung liest man, was der große Konfusse vor fast 2½ tausend Jahren und ebenso lang vor Wittgenstein zur alles überragenden Bedeutung der Sprache für Mensch und Staat gesagt hat:

Wenn die Sprache nicht stimmt, so ist das, was gesagt wird, nicht das, was gemeint ist; ist das, was gesagt wird, nicht das, was gemeint ist, so kommen die Werke nicht zustande; gedeihen Moral und Kunst nicht, so trifft die Justiz nicht; trifft die Justiz nicht, so weiß die Nation nicht, wohin Hand und Fuß setzen. Also dulde man keine Willkürlichkeiten in den Worten, das ist es, worauf alles ankommt.

15



INNOVATIVE KONTROLLE — VORSCHLÄGE FÜR NEUE WEGE UND STRUKTUREN

Der Rechnungshof und das Gesetzgebungsverfahren

Die dem Rechnungshof von der Bundesverfassung vorgegebenen Prüfungsziele der ziffernmäßigen Richtigkeit, der Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften, der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Zweckmäßigkeit¹⁾ stellen zugleich implizit die Maximen für die Verwaltungstätigkeit der vom Rechnungshof überprüften Stellen dar²⁾. Angesichts der Bindung der Verwaltung an die Gesetze³⁾ kommt dem Gesetzgeber die entscheidende Schlüsselrolle zu, ob bzw. in welchem Ausmaß bei der Redaktion der Gesetze auf die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit Bedacht genommen und damit ein diesen Kriterien entsprechenden Verwaltungshandeln überhaupt ermöglicht wird. Nimmt ein Gesetz nicht oder nur unzureichend darauf Rücksicht, wofür nicht selten Erwägungen politischer Opportunität ausschlaggebend sind, besteht die Gefahr, daß die Verwaltung verhalten ist, in Erfüllung eines gesetzlichen Auftrages gegen die Prinzipien der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und/oder Zweckmäßigkeit zu verstoßen.

Um solche Zielkonflikte für die Verwaltung zu vermeiden oder wenigstens zu minimieren, bedarf es einer institutionalisierten, möglichst frühzeitigen Einbindung des Rechnungshofes in den Gesetzgebungsprozeß. Dies erscheint auch unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Stellung des Rechnungshofes als Organ des Nationalrates bzw. der Landtage⁴⁾ durchaus legitim und naheliegend. Ein Vergleich mit anderen Demokratien, wie z.B. den USA⁵⁾ oder der BRD⁶⁾, in denen der jeweiligen Obersten Rechnungskontrollbehörde ein maßgeblicher Einfluß — vornehmlich im Rahmen einer Gutachter- bzw. Beratertätigkeit — im Gesetzgebungsverfahren, nicht zuletzt auch im Zusammenhang mit der Budgeterstellung, zukommt, beweist die Richtigkeit derartiger Überlegungen⁷⁾.

Demgegenüber sind jedoch die diesbezüglichen Rechte des österreichischen Rechnungshofes vergleichsweise bescheiden. Zwar hat der Nationalrat am 19. März 1981 einstimmig einen Entschließungsantrag angenommen, mit dem die Bundesregierung ersucht wurde, eine Regelung zu treffen, nach welcher jedes Bundesministerium sämtliche Gesetz- und Verordnungsentwürfe dem

Rechnungshof zur Stellungnahme zu übermitteln hat, und dies zutreffend damit begründet, daß auf diese Weise einerseits die vom Rechnungshof zu vertretenen Anliegen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit in verstärktem Ausmaß in die legislative Tätigkeit der Bundesministerien einfließen könnten und andererseits die Kenntnis des vom Rechnungshof vertretenen Standpunktes für die parlamentarische Entscheidungsfindung besonders wertvoll ist⁸⁾, doch fehlt es insoweit an einer gesetzlichen Verankerung. Es kommt daher immer wieder dazu, daß es Ministerien unterlassen, den Rechnungshof im Begutachtungsverfahren mit Gesetzentwürfen zu beteiligen, und damit der erwähnten Entschließung des Nationalrates zuwiderhandeln.

Um diese für den Rechnungshof, aber auch für das Parlament unbefriedigende Situation zu ändern, bedarf es einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung, welche die umfassende Einbindung des Rechnungshofes in das Verfahren zur Begutachtung von Gesetzesentwürfen, vor allem aber des gesamten Bundesvoranschlages, vorsieht. Sollte die im Nationalrat einzubringende Regierungsvorlage der im Begutachtungsverfahren abgegebenen Stellungnahme des Rechnungshofes nicht Rechnung tragen, müßte diese Stellungnahme in vollem Wortlaut der Regierungsvorlage angeschlossen werden. Überdies wäre die Bundesregierung zu verhalten, sich in den Erläuterungen zur Regierungsvorlage mit der abweichenden Auffassung des Rechnungshofes auseinanderzusetzen und darzulegen, weshalb sie nicht gewillt ist, seinen Empfehlungen zu folgen. Eine solche Regelung wäre allein deshalb wertvoll, weil erfahrungsgemäß nicht wenige Gesetzentwürfe ein Eingehen auf die finanziellen Auswirkungen des Gesetzesvorhabens vermissen lassen, obwohl § 14 des Bundeshaushaltsgesetzes dies ausdrücklich anordnet. Ferner würde dadurch der Auffälligkeitswert der Stellungnahme des Rechnungshofes bedeutend erhöht werden und diese jenen Stellenwert erlangen, der ihr aufgrund der von der Bundesverfassung vorgegebenen Nahebeziehung zwischen Nationalrat und Rechnungshof gebührt. Dadurch bestünden — gegenüber der gegenwärtigen Rechtslage — wesentlich günstigere Voraussetzungen, daß sich der Rechnungshof im Gesetzgebungsverfahren für die von ihm vertre-

ten Anliegen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit Gehör verschaffen und einen Beitrag zur Schaffung strukturell verbesserter, zielkonfliktfreier Rahmenbedingungen, unter denen Verwaltungshandeln stattzufinden hat, leisten kann.

Der Rechnungshof als Systemkritiker und Reformier

Da die Prüfungsziele des Rechnungshofes verfassungsrechtlich normiert sind und das Prüfungsziel „Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften“ den anderen Prüfungszielen nicht übergeordnet, sondern gleichgeordnet ist, besteht für den Rechnungshof keine Notwendigkeit, mit seiner Kritik dort innezuhalten, wo er an (einfach-)gesetzliche Schranken stößt; wo also die von ihm geortete mangelnde Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit oder Zweckmäßigkeit nicht durch das an gesetzlichen Vorschriften ausgerichtete Verwaltungshandeln, sondern unmittelbar durch diese Rechtsvorschriften selbst bedingt ist⁹⁾. Gerade weil der Rechnungshof allen ihm auferlegten Prüfungszielen gleichermaßen verpflichtet ist, besteht für ihn die Möglichkeit, Zielkonflikte aufzuzeigen, die dadurch entstehen, daß die geprüfte Stelle zwar gesetzeskonform, aber höchst unwirtschaftlich handelt.

Wengleich der Rechnungshof diese Möglichkeit auch derzeit schon wahrnimmt, könnte er sie noch wesentlich stärker nützen, und zwar nicht nur zu punktueller Kritik, sondern dadurch, daß er umfassende Alternativkonzepte als Idealmodelle entwickelt. Die gegenwärtig verstärkten Bemühungen der Bundesregierung um eine brauchbare, kostensparende Verwaltungsreform sollten für den Rechnungshof eine Herausforderung zur Erarbeitung diesbezüglicher innovativer Vorschläge von grundsätzlicher Bedeutung sein; auf diesem Gebiet hat der Rechnungshof seine Chance zu reformorientierter, struktureller Kritik bei weitem noch nicht voll wahrgenommen¹⁰⁾. Desgleichen bieten sich die verstaatlichten Unternehmungen und ihre vielschichtigen Probleme für grundsätzliche Überlegungen und Empfehlungen des Rechnungshofes an, die nicht bloß von systemimmanenter, sondern auch durchaus von das gesamte System in Frage stellender Kritik geleitet sein könnten

oder sogar müßten. Auch insoweit hat der Rechnungshof seine Möglichkeiten bisher nicht voll ausgeschöpft.

Diese freiwillige Abstinenz des Rechnungshofes ist zu einem nicht geringen Teil auf seine Scheu zurückzuführen, sich in politische Diskussionen einzulassen. Sie erscheint jedoch fehl am Platz; einerseits, weil auch die auf politische Wertneutralität abzielenden Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofes von den parlamentarischen Vertretungskörpern, den Regierungen, den Massenmedien etc. politisch gesehen und bewertet werden¹¹⁾; andererseits, weil es ohnedies kaum noch politisch wertfreie Zonen gibt¹²⁾ und aus historischer Sicht gerade der Kampf um die Bewilligung und die Kontrolle des Budgets eine hochpolitische und eines der wichtigsten Anliegen der sich entwickelnden parlamentarischen Demokratie war¹³⁾. Es kann daher nicht überraschen, daß es gerade die Obersten Rechnungskontrollbehörden in den angelsächsischen Demokratien, insbesondere in den USA¹⁴⁾, sind, die auch heikle politische Themen aufgreifen.

Es sollte daher auch der österreichische Rechnungshof nicht von vornherein politische Zielsetzungen aus seiner Prüfungstätigkeit ausklammern, sich nicht darauf beschränken, nur die Umsetzung dieser politischen Vorgaben — also systemimmanent — zu kontrollieren, sondern verstärkt auch diese selbst der Prüfung auf Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit unterziehen. So würde sich z.B. anbieten, die Steuerreform nach ihrem Inkrafttreten nicht nur daraufhin zu überprüfen, wie die Abgabenverwaltung die einschlägigen novellierten Gesetze vollzieht, sondern auch, ob diese gesetzlichen Regelungen in ihren Auswirkungen den Intentionen des Gesetzgebers entsprechen (Soll-Ist-Vergleich von Gesetzen) und darüber hinaus, ob die Intentionen des Gesetzgebers den Kriterien der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit gerecht werden (Überprüfung der „Zweckmäßigkeit der Zwecke“¹⁵⁾).

Schon im Zuge seiner Einsichtstätigkeit sollte der Rechnungshof das Schwergewicht nicht auf eine detail-, sondern eine problemorientierte Kontrolle legen. Diese Zielsetzung müßte auch der Darstellung des Prüfungsergebnisses zugrunde liegen. Vorrangig hat dabei für den Rechnungshof zu sein, daß bei der geprüften Stelle das Problembewußtsein für von ihm entdeckte Schwachstellen geweckt wird¹⁶⁾ und damit eine Präventivwirkung erreicht werden kann. Je mehr sich die Kontrolltätigkeit und die Berichte darüber im Nachweis von Detailmängeln erschöpfen¹⁷⁾, desto weniger wird es gelingen, der geprüften Stelle die strukturellen Schwächen, die ihr anhaften, zu verdeutlichen, und desto geringer sind die Chancen, sie zu einem grundsätzlichen Umdenken zu veranlassen.

Angesichts einer nicht zu leugnenden stark ausgeprägten Innovationsfeindlich-

keit der Verwaltung¹⁸⁾ ist es ohnedies schwierig genug, verkrustete, nicht mehr zeitgemäße Strukturen aufzubrechen und Reformen den Weg zu bahnen. Wenn es daher der Rechnungshof unterläßt, die den Umständen nach gebotenen Strukturänderungen mit entsprechendem Nachdruck aufzuzeigen und die Notwendigkeit ihrer Durchführung verständlich zu machen, besteht kaum Hoffnung, daß die geprüfte Stelle aus eigenem aus der Kontrolltätigkeit des Rechnungshofes die erforderlichen Konsequenzen zieht. Die dem Rechnungshof in diesem Zusammenhang gestellte Aufgabe kann noch nicht in jenem Ausmaß als erfüllt angesehen werden, wie dies wünschenswert wäre. Er wird sich daher dieser Aufgabe mehr als bisher zu stellen und die ihm durch seine Kontrolltätigkeit eröffneten Chancen verstärkt zu nützen haben. Dies setzt allerdings die Bereitschaft des Rechnungshofes selbst voraus, sich bei seiner Kontrolltätigkeit und der Verfassung seiner Berichte von innovativen Überlegungen leiten zu lassen und entsprechende zukunftsorientierte Empfehlungen abzugeben.

Durchsetzung der Empfehlungen des Rechnungshofes

Der gegen die Wirksamkeit der Kontrolltätigkeit des Rechnungshofes erhobene Einwand, er könne mangels jedweder exekutiver Befugnisse die von ihm abgegebenen Empfehlungen nicht durchsetzen und die von ihm aufgezeigten Mängel nicht abstellen („Der Rechnungshof als Ritter ohne Schwert“¹⁹⁾), ist zwar in dieser generalisierenden Form nicht zutreffend, weil es ihm doch häufig allein aufgrund der Stärke seiner Argumentation gelingt, die geprüften Stellen zu einer Änderung ihres Verhaltens zu bestimmen bzw. die Adressaten seiner Berichte zu veranlassen, auf die geprüften Stellen einzuwirken, daß seinen Vorstellungen Rechnung getragen wird, gleichwohl wird es — nicht zuletzt vom Rechnungshof selbst — als höchst unbefriedigend empfunden, daß seinen Empfehlungen nicht in dem von ihm, aber auch von der Öffentlichkeit erwünschten Umfang entsprochen wurden.

Zu einem Gutteil ist dafür die weder vollständige noch — von Ausnahmen abgesehen — besonders in der Tiefe der Probleme dringende Behandlung der Rechnungshofberichte in den parlamentarischen Vertretungskörpern, vor allem im Nationalrat (die Behandlung der Rechnungshofberichte in den Landtagen ist weitaus intensiver!), ausschlaggebend. Als Ergebnis seiner — vom Standpunkt des Rechnungshofes nicht optimalen — Beratungen nimmt der Nationalrat zwar Jahr für Jahr die Tätigkeitsberichte des Rechnungshofes zur Kenntnis, jedoch ist sein Interesse daran, ob in den Folgejahren die Empfehlungen des Rechnungshofes auch beachtet werden, nicht beson-

ders groß. Dieses Desinteresse des Nationalrates bleibt verständlicherweise den geprüften Stellen und den Ressortverantwortlichen nicht verborgen. Sie spekulieren daher nicht selten damit, daß unangenehme Rechnungshofkritik durch Zeitablauf der Vergessenheit anheimfällt und sie sich bis zur nächsten — meist erst viele Jahre späteren — Rechnungshofschau dieser Kritik nicht mehr zu stellen brauchen.

Dieser dilatorischen Behandlung gilt es unter Ausnützung der parlamentarischen Möglichkeiten Einhalt zu gebieten. Als Ansatzpunkt dafür bietet sich die in jedem Tätigkeitsbericht enthaltene Auflistung der noch unentsprochenen Empfehlungen des Rechnungshofes der vergangenen Jahre („Offene-Posten-Buchhaltung“) an. Erstrebenswert schien es, daß sich, sofern Empfehlungen des Rechnungshofes nach Ablauf einer noch festzusetzenden, nicht zu kurz bemessenen Frist (denkbar wären zwei Jahre) nach Kenntnisnahme des Berichtes durch den Nationalrat noch immer nicht entsprochen worden sein sollte, der Rechnungshofausschuß des Nationalrates in einer eigenen Sitzung nochmals mit diesen Empfehlungen nach neuerlicher Anhörung der Standpunkte sowohl des Rechnungshofes als auch des Ressortministers auseinandersetzt. Sodann hätte der Rechnungshofausschuß die verschiedenen Argumente abzuwägen und entweder mittels Resolution dem Bundesminister aufzutragen, der Empfehlung des Rechnungshofes nachzukommen, oder aber, wenn er dessen Argumentation nicht zu folgen bereit ist, dies dem Rechnungshof unmißverständlich darzulegen. Eine solche Vorgangsweise würde einerseits verhindern, daß die Kritik des Rechnungshofes nach bloß einmaliger Behandlung durch den Nationalrat in Vergessenheit gerät, und andererseits die Chance in sich bergen, den Ressortverantwortlichen im Wege von Entschlüssen aufzutragen, den Empfehlungen des Rechnungshofes nachzukommen. Aber selbst dann, wenn der Rechnungshofausschuß zur Auffassung gelangen sollte, den Anregungen des Rechnungshofes nicht beitreten zu können, wäre dies immer noch ehrlicher als der gegenwärtige Zustand, der dadurch gekennzeichnet ist, daß der Nationalrat zwar den Rechnungshofbericht zur Kenntnis nimmt, aber — stillschweigend oder „mit Augenzwinkern“ — die mit diesem Bericht nicht in Einklang stehende Ressortführung des zuständigen Ministers toleriert. Im übrigen kann davon ausgegangen werden, daß es sich der Rechnungshofausschuß — allein wegen des Eindruckes in der Öffentlichkeit — grundsätzlich überlegen wird, einer Empfehlung des Rechnungshofes nicht beizutreten, so daß — ungeachtet der von den Regierungsparteien gestellten Mehrheit im Rechnungshofausschuß bzw. im Nationalrat — nicht zu befürchten ist, der Rechnungshof würde bei derartigen par-

lamentarischen Entscheidungen des öffentlichen unterliegen.

Wenngleich der Rechnungshofausschuß bereits aufgrund der gegebenen Gesetzeslage die Möglichkeit hätte, die dargelegte Anregung aufzugreifen, sich in einer eigens dafür anberaumten Sitzung mit den noch unentsprochenen Empfehlungen neuerlich auseinanderzusetzen und sodann darüber zu befinden, läßt es allein die Tatsache, daß er es nicht tut, zweckmäßig erscheinen, ihm eine solche Verpflichtung von Gesetzes wegen aufzutragen.

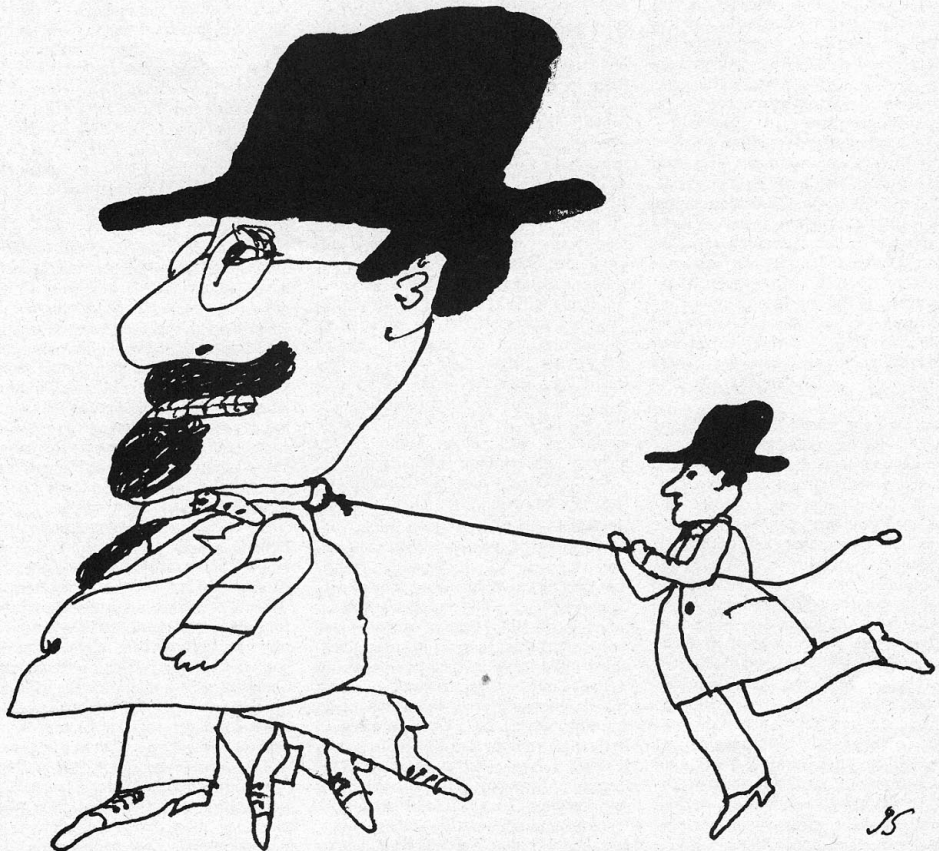
Neben dieser Aktivierung des Nationalrates müßte der Rechnungshof selbst dafür Sorge tragen, daß er die Öffentlichkeit als Verbündeten für seine Anliegen gewinnt. Dazu bedarf es nicht nur einer Intensivierung seiner Öffentlichkeitsarbeit, sondern auch einer Gesetzesänderung, die es ihm ermöglicht, wesentlich früher, als dies aufgrund der gegenwärtigen Rechtslage zulässig ist, seine Berichte bzw. deren wichtigste Kritikpunkte und Empfehlungen zu publizieren. Da-

durch wäre eine zeitnahe legale Veröffentlichung und damit größtmögliche Aktualitätsbezogenheit gewährleistet. Durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit hätte es der Rechnungshof in der Hand, die Schwerpunkte der Ergebnisse seiner Kontrolltätigkeit in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses zu rücken. Der Rechnungshof sollte seine bisherige Distanzierung gegenüber den Medien aufgeben und sich nicht scheuen, verstärkt den Kontakt mit ihnen und damit den Zugang zur Öffentlichkeit zu suchen. In einer Demokratie kann weder der Einfluß der Medien als vierte Gewalt noch die Akzeptanz der Anliegen des Rechnungshofes von breiten Kreisen der Bevölkerung hoch genug eingeschätzt werden. Sie bilden gewaltige Schubkräfte, deren der Rechnungshof im Interesse einer innovativen Kontrolle nicht entraten sollte.

Anmerkungen:

- 1) Art 126 b Abs 5, Art 127 Abs 1, Art 127 a Abs 1 B-VG
- 2) W. Schwab, Bürokratie und Effizienz, Der Beitrag der öffentlichen Finanzkontrolle zur Verwaltungsreform, in: Wirtschaftspolitische Blätter 1984, S. 63 ff
- 3) Art 18 Abs 1 B-VG
- 4) Art 122 Abs 1 B-VG

- 5) P. Süßmlich, Öffentliche Finanzkontrolle in den USA, in: ÖHW 1983, S. 31 ff; R. Chrubassik, Prüfungspflicht und -planung der öffentlichen Finanzkontrolle (Am Beispiel der US-amerikanischen Finanzkontrollbehörde), in: ÖHW 1986, S. 168 ff
- 6) W. Böning, Grundlagen einer zukunftsorientierten Finanzkontrolle, in: ÖHW 1981, S. 207 ff
- 7) vgl. auch § 12 der von der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (Intosai) beschlossenen Deklaration von Lima über „Gutachterfähigkeit und sonstige Mitwirkungsbefugnisse“ der Obersten Rechnungskontrollbehörden
- 8) Stenographische Protokolle des Nationalrates, XV. GP, S. 6753
- 9) W. Böning, a.a.O., S. 209
- 10) G. Holzinger, Verwaltungsreform, in: Grundriß der Verwaltungslehre, Hrsg. K. Wenger, Ch. Brüner, P. Oberndorfer, Wien und Köln, 1983, S. 379 ff
- 11) W. Böning, a.a.O., S. 221
- 12) z.B. P. Henseler — W. Schwab, Der öffentliche Haushalt im Spannungsfeld von Planung, Vollzug und Kontrolle, in: ÖHW 1987, S. 68 ff
- 13) F. Schäfer, Zur Stellung des Präsidenten des Bundesrechnungshofes, in: Verfassung, Verwaltung, Finanzkontrolle, FS für H. Schäfer, Köln — Berlin — Bonn — München, 1975, S. 147 ff
- 14) R. Chrubassik, a.a.O., S. 171
- 15) P. Henseler — W. Schwab, a.a.O., S. 74 f
- 16) E.-Ch. Dworak, Einige Überlegungen zur Effizienz der öffentlichen Finanzkontrolle, in: ÖHW 1980, S. 299 ff
- 17) G. Holzinger, a.a.O., S. 384
- 18) G. Holzinger, a.a.O., S. 383
- 19) J. Aicher, Konsequenzen der Rechnungshofkontrolle, in: Kontrolle wirtschaftlicher Unternehmungen durch den Rechnungshof, Hrsg. K. Korinek, Wien, 1986, S. 361 ff.



DIE GESCHICHTE DER FINANZKONTROLLE

Im Jahre 1982 haben alle im Landtag vertretenen Parteien die Errichtung des ersten Landesrechnungshofes in Österreich beschlossen und damit zwei wesentliche Kriterien einer wirksamen Finanzkontrolle der Landesverwaltung erfüllt: nämlich die sehr weitgehende organisatorische Unabhängigkeit dieser Institution vom Amt der Landesregierung, also die Trennung von Kontrollor und Kontrolliertem, sowie die begleitende Kontrolle. Diese ermöglicht es eben, daß man nicht mehr nur im nachhinein gescheiter gewesen wäre, ohne noch etwas ändern zu können, sondern erlaubt den korrigierenden Eingriff noch während der Planung und Durchführung von Projekten. Dieser Schritt bedeutete soviel Neues, daß der Blick natürlich auf Gegenwart und Zukunft gerichtet war und blieb. Aber auch die Finanzkontrolle hat ihre Vergangenheit, und ein Blick zurück zeigt, daß sie immer ein Passagier im Zug der Zeit war. Die Geschichte markiert mehrere Stationen, an denen sie zusteigen konnte oder aussteigen mußte, und wir wollen das Rad der Geschichte um einige dieser Stationen zurückdrehen.

Erste Station:

Die Kontrolle in der Monarchie

Auch die Finanzkontrolle in der „guten alten Zeit“ barg in sich jenen Stoff, aus dem die Kontrollräume sind. Einer dieser (wenn auch nur kurzfristigen) Kontrollräume ist das bereits 1865 durch den Stmk. Landtag installierte „Baucontrols-departement“, mit dem ein bereits sehr effizientes Instrument zur begleitenden Kontrolle von Landesbauten geschaffen wurde. Diesem ersten Ansatz zu einer unabhängigen Kontrolleinrichtung stand nicht ein Jurist, sondern ein weisungsunabhängiger Techniker vor, der gerade auch die Zweckmäßigkeit eines Bauvorhabens zu prüfen hatte! Ebenso oblag ihm die Prüfung der Kostenvoranschläge sowie der laufenden Verwaltungskosten im Bereich der Baudirektion. Aber bereits 1868 verlor es durch die vollständige Eingliederung in die Landesbuchhaltung seine Unabhängigkeit und einen wichtigen Teil seiner Kompetenzen, nämlich das Recht zur Prüfung der Zweckmäßigkeit eines Baues. 1886 wurde es dann schließlich im Rahmen von Einsparungsmaßnahmen als „nicht mehr notwendig“ gänzlich aufgelöst! Ebenfalls in diese erste Phase des sich entwickelnden konstitutionellen Lebens fallen Überlegungen, die Kontrolle der Finanzgebä-

ung des Landes durch Schaffung einer Art „Landesrechnungshof“ von der Verwaltung unabhängig zu stellen. Vorbild für diese Bestrebungen des Landtages war der 1866 auf Reichsebene installierte Oberste Rechnungshof, der mit Ausnahme der Staatsschulden die „Gebärung mit dem Staatsvermögen“ zu kontrollieren hatte. Dieser war von der Ministerialverwaltung unabhängig und unterstand nur dem Kaiser. Allerdings gelang es dem Landesausschuß — der in etwa die Kompetenzen der heutigen Landesregierung hatte — nicht zum ersten und letzten Male derartige Vorstöße in Richtung einer Unabhängigkeit der Kontrolle von der Verwaltung zu verhindern. Wie das Schicksal des „Baucontrolsdepartements“ zeigt, das wohl einen ersten, wenn auch nur kurzen, Höhepunkt auf dem Weg zu einer unabhängigen, begleitenden Kontrolle darstellte, gelang es der Verwaltung in zunehmendem Maße, Versuche des Landtages, ihr unabhängige Kontrolleinrichtungen gegenüberzustellen, erfolgreich zu verhindern.

Nicht ganz unähnlich dem Bauskandal der 2. Republik schlechthin, wurde auch in der Steiermark ein Krankenhausneubau, nämlich der des Landeskrankenhaus Graz (1902–1912), zum Prüfstein der Effizienz der Kontrolle im Bereich öffentlicher Großbauten. Nach enormen Termin- und Baukostenüberschreitungen (bis zu 48%) gerieten 1909 mit diesem Großbau des Landes auch die dafür verantwortlichen Landespolitiker — dem Baukomitee gehörten neben dem Landeshauptmann auch zwei Mitglieder des Landesausschusses an — in das Sperrfeuer der Tagespresse. So wurde etwa in einzelnen Gebäuden erst nach den Verputz- und Malerarbeiten mit der Installation von Strom- und Wasserleitungen sowie dem Einbau von Heizungen begonnen. Erstaunlich ist aber nicht nur der Bericht des vom Landtag auf Grund dieser Vorwürfe eingesetzten Untersuchungsausschusses, sondern v.a. auch die Akzeptanz der darin enthaltenen Begründungen durch die Christlichsozialen, die immerhin den Stein ins Rollen gebracht hatten. Demnach wären die enormen Baukostenüberschreitungen nur unwesentlich auf Fehlplanungen zurückzuführen, sondern seien fast ausschließlich das Resultat einer Verbesserung des Klinikstandards, während für die zeitliche Verzögerung in erster Linie die Zusatzwünsche der Klinikvorstände verantwortlich gewesen seien. Darüber hinaus sei eben ein zu geringes Baubudget veranschlagt worden! Die Möglichkeit einer

begleitenden Kontrolle, wie sie ja bis 1886 bestanden hatte, wurde erst gar nicht erwogen.

Nächste Station:

Das Kontrollamt 1926

Die Bundesverfassung von 1920 stellte es den Ländern frei, sich freiwillig der Kontrolle durch den Rechnungshof zu unterstellen. Aber schon 1925 wurden die Länder durch die B-VG-Novelle prinzipiell der obligatorischen Kontrolle durch den Rechnungshof unterworfen. Ausgenommen davon sollten weiterhin nur jene Länder bleiben, die über ein unabhängiges Kontrollamt verfügten. Zur Sicherung der Unabhängigkeit mußte der Vorstand dieses Amtes vom Landtag ernannt werden und durfte nur von diesem abberufen werden. Da das Land Steiermark bis zu diesem Zeitpunkt über keine derartige Kontrolleinrichtung verfügte — die Kontrolle wurde von der Landesbuchhaltung wahrgenommen — wurde auch ein Kontrollamt, das über alle jene Bedingungen verfügte, in der im Februar 1926 mit den Stimmen aller vier im Landtag vertretenen Parteien verabschiedeten neuen Landesverfassung verankert. Wie die politische Praxis der folgenden Monate zeigen sollte, blieb das einzig und allein auf dem Papier der Landesverfassung existierende Kontrollamt ein ungeliebtes und verschmähtes Kind. Trotz einer Reihe von finanziellen Ungereimtheiten, die gerade zu diesem Zeitpunkt in der Landesverwaltung auftraten, gab es weder Pläne zur tatsächlichen Organisation des Kontrollamtes, noch wurde seine rasche Errichtung von einem einzigen Politiker gefordert. Wie eh und je wurden wieder nur Untersuchungsausschüsse eingesetzt, deren Arbeit zumeist im Sand verlief (so etwa im Falle des landeseigenen Btr. St. Martin, dessen Direktor des gutgerisichten Handels mit minderwertigem Fleisch und katastrophaler Mißwirtschaft beschuldigt wurde). Letztlich stellte die Verankerung des Kontrollamtes in der Landesverfassung aber wohl nur einen Versuch dar, die Kontrolle durch die Wiener Zentralstellen auf ein Minimum zu reduzieren. Bereits im Dezember 1926, also schon nach 10 Monaten, kam es durch eine Novelle der Landesverfassung zum Ende dieses fiktiven Amtes, wieder mit Zustimmung aller vier Landtagsparteien und ohne jede Diskussion. Lapidar wird in der Begründung zur Regierungsvorlage von „Schwierigkeiten“ bei der Errichtung des Kontrollamtes gesprochen, ohne diese jedoch nä-

her zu erläutern. Gerade vor dem Hintergrund einer Reihe von Finanzskandalen, die die Steiermark in dieser Zeit schwer erschüttert hatten und v.a. Politiker der Christlichsozialen betrafen — so wurden der mehrmalige Landeshauptmann und Exminister Rintelen, der langjährige Finanzreferent des Landes und kurzfristige Landeshauptmann Prisching sowie der ehemalige Finanzminister Ahner sowohl mit dem Zusammenbruch der Steierbank und in deren Folge der Zentralbank als auch mit dem dubiosen Verkauf von Aktien der Steuag in Zusammenhang gebracht — erscheint die Zustimmung der Sozialdemokraten zu dieser „Reform“ um so unverständlicher. Sie, die seit langem die Art der Verwaltung des Finanzressorts durch Landesrat Prisching heftigst kritisiert hatten und im Oktober 1926 die Wiederwahl Rintelens, nach dem Rücktritt Prischings als Landeshauptmann, durch langandauernde Obstruktion kurzfristig sogar verhindert hatten, stimmten nun anstandslos der Liquidierung des Kontrollamtes zu. Damit unterstand die Finanzgebarung des Landes wieder der Kontrolle durch den Rechnungshof. Zu den in den folgenden Jahren vom Rechnungshof immer wieder kritisierten Mißständen innerhalb der Landesgebarung zählten v.a. die hohen Reisekosten der Landesregierungsglieder, die große Anzahl von Dienstaufträgen sowie der Ankauf zu teuren Wagen, weiters die freiwillige Zahlung von Landesumlagen an Bundesbedienstete und die Gewährung von Pensionen höherer Dienstklassen für eigentlich niedriger eingestufte Landesbedienstete.

Über diese Station der Kontrolle breitet sich der Mantel des Vergessens — und zwar so nachhaltig, daß nach dem Zusammenbruch von 1945 die junge Demokratie in der Steiermark von neuem über ihre Kontrolle nachzudenken beginnen mußte.

Nächste Station: Das Kontrollamt 1947

Die provisorische Landesregierung des Jahres 1945 hatte mit ungeheuren Schwierigkeiten zu kämpfen. Sie mußte ihre vordringlichsten Maßnahmen der Linderung der ärgsten Not — vor allem in den Ballungsgebieten — und dem Arrangement mit den Besatzern widmen. Die weithin zerrüttete Verwaltung mußte stabilisiert werden. Die Kontrolle sollte in dieser Situation wohl kein Thema sein. In der Tat aber schlug der damalige Finanzreferent Norbert Horvatek schon im Oktober 1945 die Schaffung eines unabhängigen Kontrollamtes vor. Diesen Vorschlag begründete er mit der großen Zahl der wirtschaftenden Landeseinrichtungen, und er fand damit die Zustimmung des provisorischen Landeshauptmannes Reinhold Machold.

Zweifelloos hätte aber ein derartiges Kontrollamt — auf Initiative des Finanzreferenten entstanden und daher wohl auch

unter seinem Einfluß stehend — dessen Möglichkeiten erweitert. Die Errichtung des Kontrollamtes verzögerte sich daher, obwohl der Entwurf für ein Statut schon bald fertig gestellt war. Wohl wurde 1947 dieses Statut durch Regierungsbeschlüß genehmigt; die Zustimmung der seit den Dezemberwahlen 1945 die Mehrheit bildenden ÖVP erfolgte dazu aber erst, nachdem in das Statut der Passus aufgenommen worden war, daß das Amt dem Referat des Landeshauptmannes unterstehen sollte. Die Kontrolle hatte sich also noch keineswegs so emanzipiert, daß man sie vorbehaltlos unabhängig gestellt hätte. An dieser Haltung änderten die nächsten Jahre, ja Jahrzehnte wenig.

Von dieser Entwicklung unberührt blieb allerdings die Landesbuchhaltung. Sie erhielt 1947 ihre Neuregelung und übte auf dieser Grundlage während der folgenden Jahre neben dem Rechnungshof die Rechnungskontrolle im Land aus. Die Station des Kontrollamtes hingegen gleicht — um beim Vergleich vom Zug der Zeit zu bleiben — dem einsamen Wartehäuschen in der Heide. Dieses Kontrollamt hat es nämlich ebenso wie das des Jahres 1926 nie gegeben. Zum Unterschied von der Ersten Republik besann man sich aber nach 6 Jahren, im Jahr 1953, auf das seinerzeitige Vorhaben.

Nächste Station: Die Kontrollabteilung

Weshalb von der Verabschiedung eines Statuts für ein unabhängiges Kontrollamt bis zur Schaffung einer ins Amt der Landesregierung integrierten und daher weisungsgebundenen Kontrollabteilung 6 Jahre vergangen waren, läßt sich aus den Quellen nicht beantworten; ebenso nicht die Frage, weshalb nun, 1953, sehr rasch und ohne grundlegende Vorarbeiten diese Kontrollinstitution geschaffen wurde. Jedenfalls nahm die Kontrollabteilung am 1. April 1953 ihre Arbeit auf.

Demokratiapolitisch bedeutete diese Organisation jedenfalls einen Rückschritt gegenüber früheren Konzepten, da die Abteilung voll weisungsgebunden war. Praktisch erwies sich die Kontrollabteilung jedoch als wesentlicher Fortschritt: Zum ersten Mal in der Verwaltungsgeschichte des Landes war eine eigene Einheit nur mit der Wirtschaftlichkeitskontrolle befaßt (sieht man vom unruhlich endenden „Baukontrolldepartement“ ab). Und diese Kontrollabteilung leistete in den folgenden Jahren wertvolle Arbeit. Trotz des anfangs niederen Personalstandes von 4 Prüfern durchleuchtete die Kontrollabteilung im Laufe der Zeit alle wesentlichen Bereiche der Landesverwaltung, ihrer Betriebe und Anstalten. Was die Umsetzung ihrer Vorschläge betrifft, so mag ein Zitat aus einem Tätigkeitsbericht an die Landesregierung zur Illustration dienen:

„Nicht allen drei Punkteanregungen war bereits ein sichtbarer Erfolg beschieden. Eine Einsparung kann jedoch erfolgreich nur mit Hilfe der öffentlich Bediensteten durchgeführt werden. Diese selbst müssen überzeugt sein, daß es ihr persönlicher Nachteil sein wird, wenn die von ihnen geführte Verwaltung immer größere Summen verschlingt.“

Obwohl lange Zeit später von dieser Zeit als dem „finsternen Kontrollmittelalter“ gesprochen wurde, zeigt diese Aussage, daß auch eine weisungsgebundene Kontrolle eine deutliche Sprache fand...

Der Weg bis zur nächsten und vorläufig letzten Station — dem Landesrechnungshof — war lang und gleich einer Strecke mit vielen Weichen. Mehrmals wurde versucht, diese Weichen neu zu stellen, doch vorerst ohne den Weg abzukürzen. Das Jahr 1959 etwa brachte Entwürfe zu einer Novelle der Landesverfassung hervor, welche nicht nur die Wirtschaftlichkeitskontrolle neben der Landesbuchhaltung in der Landesverfassung verankern, sondern auch ihre Stellung aufwerten sollte. Allein es blieb beim Versuch, und die Landesverfassung 1960 enthielt bloß die Bestimmung, daß bei der Organisation des Amtes der Landesregierung dafür Vorsorge zu treffen ist, daß die fachliche Kontrolle durch eine eigene Abteilung — eben die Kontrollabteilung — erfolgt. Für eine Unabhängigkeit der Kontrolle war damit nichts gewonnen und dies war offenbar auch im Sinne des herrschenden politischen Kurses. Dies verdeutlicht eine Wortmeldung anläßlich der Verabschiedung des Landesverfassungsgesetzes, und zwar die Wortmeldung des damaligen Finanzreferenten DDr. Schacher-Blazizek, der — bezogen auf Kontrollorgane in den Ländern — ausführte:

„Es sind Administrativabteilungen und als solche der Landesregierung unterstellt ... Wir halten diese Regelung für richtig. Darüber läßt sich sicher vom juristischen Standpunkt aus streiten.“

Demokratiapolitisch war also für die Kontrolle in den Jahren nach 1960 nicht viel zu holen. Unabhängig davon entwickelten sich aber ihre Aufgaben in immer größerem Ausmaß. Die öffentliche Hand forcierte beispielsweise die Wirtschaftsförderung entscheidend. In der Steiermark hatte sich diese Sparte aus der Landwirtschaftsförderung und einer gezielten Förderung des Grenzlandes entwickelt. Aber auch andere Schauplätze des öffentlichen Einsatzes bedurften wegen des Umfanges der finanziellen Erfordernisse einer intensiveren Kontrolle; so wurde etwa der steigende Kostenbedarf für die gesundheitliche und soziale Vorsorge zu einem immer größeren Problem. Dies soll der Vergleich der für die Krankenanstalten aufgewendeten finanziellen Mittel verdeutlichen: 1970 gab das Land dafür 928 Millionen Schilling aus, im Jahre 1985 lagen diese Kosten bereits bei 4,5 Milliarden Schilling, was — selbst unter Berücksichtigung der

Geldentwertung — eine Steigerung um 299% bedeutet!

Eine gewaltige Steigerung im Volumen aller öffentlichen Haushalte machte das Kontrollproblem also virulent. Es soll nicht der Eindruck erweckt werden, als wäre die Kontrolle — auch in der Steiermark — plötzlich als Allheilmittel gegen explodierende Kosten entdeckt worden. Es war dies vielmehr ein Prozeß, der viele Jahre dauerte und einiger Triebfedern bedurfte.

Eine dieser treibenden Kräfte war zweifellos das sich immer stärker emanzipierende föderalistische Bewußtsein in den Ländern. Besonders auf dem Sektor der Kontrolle war die Bundesverfassung als unüberwindbare Schranke auf dem Weg zu einem rechnungshofähnlichen Kontrollamt verstanden worden. Die in diese Richtung argumentierende Verfassungsrechtslehre mag vielleicht auch von mancher politischen Kraft dankbar aufgenommen worden sein, um die Bäume einer erstarkenden Kontrolle nicht in den Himmel wachsen zu lassen. In den 70er Jahren setzte jedoch zweifellos ein weitreichender Umdenkprozeß ein, der der Kontrolle auf ihrer Reise in die Gegenwart einen beträchtlichen Rückenwind bescherte. Gerade am Beispiel der Finanzkontrolle hatte die Rechtswissenschaft nämlich demonstriert, daß im Rahmen der Bundesverfassung der Gestaltungsspielraum der Länder ein „relativ autonomer“ ist; unabhängigen Kontrolleinrichtungen als Organen des Landtages stand seit diesen Jahren zumindest kein elementares rechtliches Hindernis im Wege.

Besonders in der Steiermark wurde die Kontrolle zum Gegenstand politischer Zukunftsmodelle. Dieser Aufwind wurde allerdings auch durch einige stürmische Böen unterstützt, welche die öffentliche Diskussion österreichweit belebten. So

mündete der Umgang mit öffentlichen Mitteln in einige Strafverfahren, die vorwiegend unter ihren medialen Kürzeln, wie „WBO-Prozeß“ oder „AKH-Prozeß“, diskutiert wurden...

Gerade gegen Ende der 70er Jahre zeigten sich auch in der Steiermark einige Fälle eines offensichtlichen Kontrolldefizites, vor allem im Bereich des gemeinnützigen Wohnbaues. Auch die gewaltige Kostenexplosion beim ersten Bau der Therme Loipersdorf darf als bekannt vorausgesetzt werden. Die Kontrollabteilung hatte in den letzten drei Jahren ihres Bestehens an diesen Brennpunkten ihren großen Einsatz und konnte sich bewähren. So mußte sie nach Prüfungseinsätzen bei zwei steirischen Wohnbauträgern im Jahr 1978 beträchtliche Unregelmäßigkeiten feststellen und trug mit ihren Berichten wesentlich dazu bei, daß tiefgreifende Konsequenzen bis zur Auswechslung der Geschäftsführungen gezogen wurden. Ihre Arbeit wurde anlässlich des Budgetlandtages 1979 von dem sich intensiv mit Fragen des sozialen Wohnbaues befassenden Abgeordneten Loidl (SPÖ) ob ihrer „raschen, positiven und heilsamen Wirkung“ mit Lob quittiert. Gleichzeitig forderte er die Einrichtung eines speziellen Teams für Prüfungen bei Wohnbauträgern.

Im Jahr 1982 waren die Weichen in Richtung eines Landesrechnungshofes schon längst gestellt. Noch hatte allerdings die Kontrollabteilung die schon erwähnte Kostenexplosion beim Bau der Therme Loipersdorf unter die Lupe zu nehmen. Der Bericht darüber wirbelte nicht nur in der Öffentlichkeit viel Staub auf, sondern hatte auch für die Kontrolle in der Steiermark „historische“ Bedeutung:

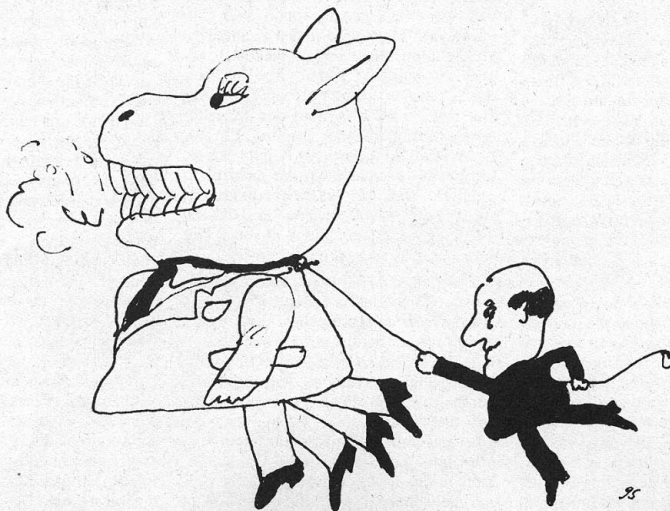
Die offensichtliche Notwendigkeit, öffentliche Großbauvorhaben schon vor ihrer Realisierung einer Kontrolle zu unter-

ziehen, rechtfertigte den damals noch geplanten und heute seit Jahren realisierten Einsatz der Projektkontrolle durch den Landesrechnungshof.

Diese Beispiele sollen nicht den Eindruck erwecken, daß die eigentlich rasche Umsetzung der Idee eines Landesrechnungshofes eine Konsequenz aus verschiedensten Vorfällen gewesen wäre. Dies hieße, dem bei allen politischen Kräften vorhandenen Willen zu Reform und auch Machtverzicht Unrecht zu tun. Vor allem im Rahmen des „Modells Steiermark“ wurde eine profunde theoretische Vorarbeit geleistet, die als Basis für den von der ÖVP im November 1980 eingebrachten Initiativantrag zur Schaffung des Landesrechnungshofes diente. Der darauf folgende Wahlkampf zur Landtagswahl 1981 verzögerte zwar die Gesetzgebung, gab aber hinreichend Gelegenheit zu einer Diskussion über Art und Umfang einer modernen unabhängigen Kontrolle. Ein interessanter Aspekt dieser Diskussion war die differenzierte Haltung der Kritik an der gegebenen Situation:

Während die rechtliche Stellung der Kontrollabteilung beispielsweise in einer Wortmeldung mit dem schon erwähnten Attribut vom finsternen Kontrollmittelalter versehen wurde, ließ man von allen Seiten eigentlich keinen Zweifel an der Achtung ihrer bisher geleisteten Arbeit aufkommen. 20 Jahre zuvor hätte dieser Standpunkt wahrscheinlich noch ausgereicht, um die Stellung der Kontrolle auf lange Zeit zu zementieren; nun aber war sie als eine Facette der Demokratie erkannt und in die Reform einbezogen worden.

Am 29. Juni 1982 war es soweit: Das Landesrechnungshofverfassungsgesetz wurde einstimmig verabschiedet; die Kontrolle in der Steiermark hatte ihre vorläufig letzte Station erreicht.



ZUSAMMENARBEIT DER KONTROLLE MIT DEM KONTROLLIERTEN

Der Steirische Landesrechnungshof zählt ganz zweifellos zu den erfolgreichsten Kontrolleinrichtungen, die es in Österreich gibt. Erst kürzlich wurde dies anlässlich der Eröffnung eines Bausymposiums, welches gemeinsam vom Landesrechnungshof mit dem Amt der Steiermärkischen Landesregierung und der Universität Graz veranstaltet wurde, von Landeshauptmann Dr. Krainer bestätigt, als er sagte, daß die nicht unbeträchtlichen Kosten des Landesrechnungshofes durch seine erzielten Einsparungen leicht gedeckt werden.

Die Voraussetzungen für dieses erfolgreiche Wirken sind zunächst einmal im Verfassungsgesetz aus dem Jahr 1982, durch welches der Landesrechnungshof geschaffen wurde, zu suchen. Sie sollen hier erwähnt werden, obwohl sie vielen schon bekannt sein mögen.

Die wichtigste Voraussetzung steht bereits im § 1, nämlich, daß der Landesrechnungshof nur dem Landtag verantwortlich und bei Durchführung von Kontrollen an keine Weisungen gebunden ist. Die Kontrollkompetenzen sind in diesem Gesetz so weit gefaßt, daß alle vom Land verwalteten Institutionen der Kontrolle unterliegen, auch Unternehmungen an denen das Land beteiligt ist, und zwar auch in jeder weiteren Stufe, bei denen eine Beteiligung oder Beherrschung gegeben ist, sowie alle treuhändigen Verwaltungen von Landesvermögen und die öffentlich-rechtlichen Körperschaften, soweit deren Gebahrung mit Mitteln des Landes erfolgt.

Eine besondere und für Österreich neue Kontrollkompetenz ist die vertragliche Kontrolle, der sich alle jene zu unterwerfen haben, die durch das Land finanzielle Zuwendungen, Subventionen, Darlehen oder Zinszuschüsse erhalten. Dies trifft auch auf die Wohnbauträger zu, die Mittel aus der Wohnbauförderung erhalten. Es wird vermerkt, daß erst vor kurzem Präsident Dr. Broesigke in einem Fernsehinterview diese vertragliche Kontrollkompetenz für den Rechnungshof des Bundes im Fall einer Novellierung reklamiert hat.

Eine weitere wichtige Voraussetzung ist die sogenannte **Projektkontrolle** und damit im Zusammenhang die **Projektentwicklung, die eine bahnbrechende Neuerung im Kontrollwesen Österreichs darstellt**. Bei größeren Projekten (Gesamtherstellungskosten über 2 Promille des Gesamtausgabenvolumens des letztgültigen Landesvoranschlages) prüft der Rechnungshof vor dem Grundsatzbeschluß der entscheidenden Gremien den

Bedarf, die Sollkosten- und Folgekostenberechnungen und während der Durchführung des Vorhabens die Einhaltung der Sollkosten. Fehlinvestitionen sollen dadurch vermieden werden.

Wo liegen nun die Erfolge des Rechnungshofes? Zählbare und nicht zählbare.

Zunächst einmal im Vorhandensein der Kontrollinstanz überhaupt. Im Kontrollausschuß wurde dies einmal so bezeichnet, wie auf Kinder die Rute im Fenster, so wirkt auf die Verwaltung der Rechnungshof, vorbeugend sozusagen. Der Erfolg ist sicher da, doch kann man ihn natürlich in keiner Weise messen oder monetär bewerten.

Von der Öffentlichkeit am meisten beachtet werden Berichte des Rechnungshofes immer dann, wenn sie herbe Kritik enthalten, wenn Fehler aufgedeckt werden, wenn Verschwendung zutage tritt, wenn womöglich sogar der Verdacht auf kriminelle Handlungen aufgezeigt wird, wie dies erst kürzlich in einem Bericht des Landesrechnungshofes erfolgt ist.

Schon weit weniger bekannt sind die wirklich großen Erfolge der Projektkontrolle und der Projektentwicklungskontrolle. Durch die rechtzeitige Projektkontrolle, vor Inangriffnahme eines Vorhabens, konnten tatsächlich schon Beträge von hunderten Millionen Schilling erspart werden. Einerseits durch die Feststellung, daß ein Vorhaben zu groß geplant oder ein zu hoher Standard vorgesehen oder überhaupt kein Bedarf gegeben war. Andererseits aber auch dadurch, daß für ein Vorhaben zu niedrige Herstellungskosten und Folgekosten angegeben wurden, sodaß die Entscheidungsträger erst im Zuge der Verwirklichung den wahren Umfang der finanziellen Belastung erkennen konnten. Ein Zurück (Stop) ist wegen der bereits erfolgten hohen Investitionskosten nicht mehr möglich. Die Projektentwicklungskontrolle hingegen soll sicherstellen, daß die einmal genehmigten Pläne auch in diesem Rahmen verwirklicht werden.

Die vielleicht wichtigsten, wenn auch oft nicht in Zahlen meßbaren und nach außen aufscheinenden Erfolge des Landesrechnungshofes basieren aber auf der Bestimmung des § 9 des Landesrechnungshof-Verfassungsgesetzes, in dem nicht nur geregelt ist, daß sich die Überprüfungen auf die ziffernmäßige Richtigkeit, die Übereinstimmung mit bestehenden Vorschriften, die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu erstrecken habe, wie dies bei allen

Kontrolleinrichtungen selbstverständlich ist, sondern, daß es dem Landesrechnungshof auch obliegt, aus Anlaß seiner Prüfungen Vorschläge für eine Beseitigung von Mängeln zu erstatten, Hinweise auf die Möglichkeit der Verminderung oder Vermeidung von Ausgaben sowie auf die Möglichkeit der Erhöhung oder Schaffung von Einnahmen zu geben. Dies bedeutet, daß dem Rechnungshof nicht nur Kritik aufgetragen ist, sondern daß er auch Verantwortung für konstruktive Vorschläge trägt.

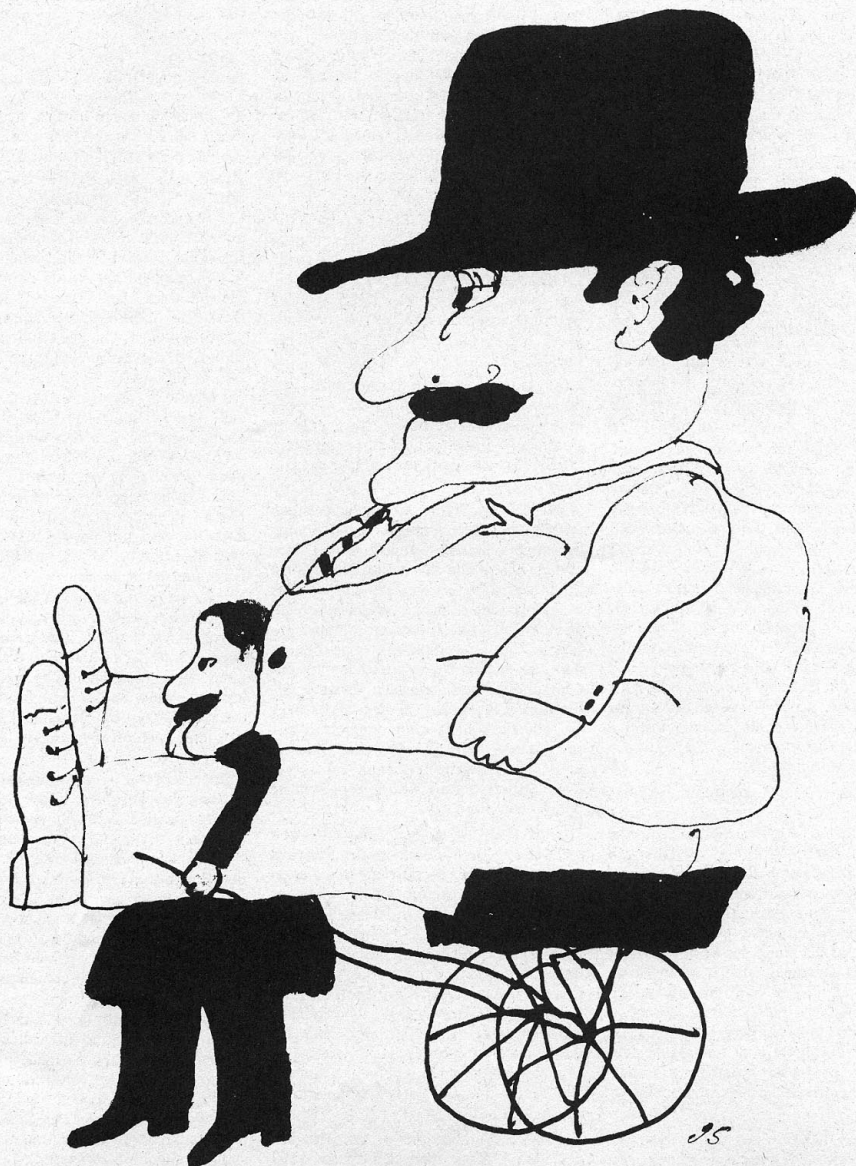
Für den Prüfer ist eine solche positive Aufgabe aber eine zusätzliche Motivation, da es ja auch nicht zufriedenstellend ist, immer nur Kritik zu üben.

Die Erfahrung zeigt aber auch, daß es zu wirklich konstruktiven Vorschlägen nur dann kommt, wenn es gelingt, eine Vertrauensbasis zwischen Geprüften und Prüfer herzustellen, sodaß es zu einem Miteinander und nicht zu einem Gegeneinander kommt. Eine solche Vertrauensbasis verlangt aber die Gewißheit, daß ungerechtfertigte Kritik ausbleibt und daß gute Leistungen auch von der Prüfinstanz anerkannt und allenfalls gelobt werden. Alle neueren Führungsrichtlinien bauen darauf auf, daß Motivation viel eher durch Lob, Belohnung, auch durch Verständnis und Zusammenarbeit erzielbar ist als ausschließlich durch Kritik. Genau dieser Methode muß sich auch der Landesrechnungshof bei seinen Prüfungen bedienen und solcherart noch während der Prüfung mit den Geprüften zusammen versuchen, Verbesserungsvorschläge auszuarbeiten. Dabei entsteht eine Symbiose aus praktischer Erfahrung der Geprüften und objektiver Betrachtung von außen, ohne Betriebsblindheit. Durch eine solche Zusammenarbeit werden diese Verbesserungsvorschläge auch mit einer großen Bereitschaft angenommen. So kommt es sehr häufig dazu, daß der Landesrechnungshof bei der Behandlung seiner Berichte im Kontrollausschuß bereits mitteilen kann, daß die Mängel abgestellt, daß die Anregungen angenommen wurden und bereits in Vollzug sind und sich bewähren. Ein Vorgehen, das die Akzeptanz der Vorschläge des Rechnungshofes sichert, scheint auch schon deshalb angebracht, weil ja kein Landesrechnungshof selbst keinerlei Vollzugsrechte zustehen. Die Durchsetzung der Ansichten des Rechnungshofes ist davon abhängig, daß die Betroffenen dies freiwillig tun und daß die Verantwortungsträger darauf hinwirken, daß dies geschieht. Der Rechnungshof kann

hiefür nur sein Ansehen in die Waagschale werfen. Wo eine solche freiwillige Akzeptanz nicht gegeben ist oder nicht zu erwarten steht, kann sich der Rechnungshof nur damit behelfen, daß er in einem relativ kurzen Zeitraum wiederum eine Nachschau hält. In solchen Fällen hat der Kontrollausschuß bisher in dankenswerter Weise die Bemühungen des Landesrechnungshofes nachhaltig unterstützt und immer wieder Berichte nur unter der

Bedingung zur Kenntnis genommen, daß der Landesrechnungshof nach angemessener Zeit neuerlich Einschau hält. Abschließend möchte ich die Behauptung aufstellen, daß durch dieses Miteinander des Rechnungshofes mit den Geprüften, durch die gemeinsam erstellten Vorschläge, durch die gemeinsame Ausarbeitung von neuen Arbeitsmethoden insgesamt die größten Erfolge zu verzeichnen waren, nicht allerdings die spektakulärsten.

Insgesamt beruhen die Erfolge des Landesrechnungshofes aber auf dem Zusammenwirken der guten gesetzlichen Voraussetzungen, der verständnis- und verantwortungsvollen Haltung des Kontrollausschusses des Steiermärkischen Landtages und der Landesregierung. Hinzu kommt aber als wesentlicher Faktor das Engagement und die große Sachkompetenz der Mitarbeiter des Landesrechnungshofes.



DER BRAND VON LOIPERSDORF — VOM HISTORISCHEN KONTROLL- BERICHT ZUR MITVERANTWORTUNG

In der Nacht vom 24. auf den 25. September 1983 färbte sich der Himmel über dem oststeirischen Loipersdorf — einer kleinen Gemeinde nahe der burgenländischen Grenze — hellrot: Die fürchterlichste Feuersbrunst, die es in den Jahren nach 1945 in der Steiermark gab, vernichtete das „Plantschwunderwerk von Loipersdorf“.

Als man im Jahre 1972 in dieser Gegend nach Erdöl bohrte, fand man zwar kein „braunes Gold“, dafür aber 68 Grad heißes Heilwasser, das in einer Tiefe von 1100 m erschlossen wurde. Für das entlegene, kaum bekannte Gebiet um Loipersdorf mit einer kleinbäuerlichen Struktur und einer hohen Abwanderungsquote bedeutete dies wahrscheinlich den größeren Glücksfall als der Fund eines Erdölfeldes. Eine rosige Fremdenverkehrszukunft mit Zuverdienstmöglichkeiten für die ganze Region zeichnete sich damals am — allerdings sehr fernen — Horizont ab.

Der örtliche Wille, von nun an am „Fremdenverkehrskuchen“ mitzunazzen, war gegeben; allein die erforderlichen Mittel fehlten. Bald begannen Wallfahrten zum Land, um die Finanzierung sicherzustellen. Dort griff man — um das Projekt im Kollegialorgan Landesregierung „durchzukriegen“ — zu Mitteln, die damals noch vielfach in die „Kategorie der Kavaliärsdelikte“ eingestuft wurden: Man teilte der Landesregierung anlässlich der Beschlussfassung über eine 82%ige Beteiligung an der Gesellschaft, die die Therme errichten sollte, lapidar mit, daß die gesamte Thermenanlage 80 Millionen Schilling kosten werde.

Wie sich aber bald herausstellte, war dies nur eine „Hausnummer“, und noch dazu eine schlechte. Als der Bau nahezu eine halbe Milliarde Schilling verschlungen hatte — nicht nur bedingt durch die unexakte Kostenermittlung, sondern auch durch eine Kumulierung aller nur denkbaren Bausünden, wie mangelnde Planung, Mißachtung des Bestbieterprinzips, mangelnde Bauüberwachung usw. — und noch immer kein Ende abzusehen war, wurde schließlich die damalige Kontrollabteilung eingeschaltet. Da jedoch die berühmte Kuh längst aus dem Stall war, war es nur möglich, im Finalisierungsbereich einige Kosten einzusparen.

Auch das Köpferollen unter den Geschäftsführern — nach wochenlangen

Pressemeldungen über den „Skandal von Loipersdorf“ — änderte nichts daran, daß der Kontrollbericht „historisch“ war: Der Zug mit den Millionen des Steuerzahlers war nämlich zum Zielort „Verschwendung“ längst abgefahren, wobei sich die Kritik aber nicht gegen die Errichtung einer sinnvollen Fremdenverkehrsattraktion in einer strukturschwachen Gegend richtete, sondern gegen kostenintensive Fehlplanungen und Bausünden.

Landeshauptmann Dr. Josef Krainer, damals erst kurze Zeit im Amt, berief sogar eine Sondersitzung der Steiermärkischen Landesregierung an Ort und Stelle ein und beteuerte unmißverständlich, daß derartige „Kavaliärsdelikte“ ab sofort als grobe Vergehen gegen den Staatsbürger und Steuerzahler gewertet werden.

Das Evangelium nach Lukas wurde damals in der Steiermark — leider, wie spätere Skandale beweisen, nicht in anderen Bereichen — auch zu einem Evangelium im Baubereich, denn dort steht geschrieben:

„Wer von Euch, der einen Turm bauen will, setzt sich nicht zuerst nieder und berechne die Kosten, um zu sehen, ob er genug habe, ihn zu vollenden? Sonst könnte er den Grund dazu legen, aber nicht instande sein, ihn zu Ende zu bringen und alle Zuschauenden könnten anfangen, ihn zu verspotten.“ Die Zeiten, daß sich mit Bausünden und Baukostenüberschreitungen belastete Erbauer öffentlicher Bauwerke in der Steiermark bei glanzvollen Eröffnungen feiern lassen konnten, waren damit vorbei: Anstelle der im Evangelium nach Lukas erwähnten Verspottung wurden sogar harte Sanktionen angedroht.

Die griechischen Mönche, die seinerzeit die Klöster von Meteora auf den Plateaus der aus der Ebene emporragenden glatten schwarzen Sandsteinfelsen errichteten, kamen wieder zu Ehren. Diese Plateaus waren nämlich nur mit Leitern und Seilen zu erreichen und es war sehr schwierig, das erforderliche Baumaterial hinauf zu transportieren. Nach der Überlieferung wurde ein Kloster in 20 Tagen gebaut, nachdem man zuvor 22 Jahre lang das Baumaterial emporgeschafft hatte. Die Mönche mußten also sehr genau planen, denn jeder unnütze Balken war verllorener Arbeitsaufwand.

Auf unsere Zeit bezogen ist festzustellen, daß man — hätte man sich an der Vor-

gangsweise der griechischen Mönche orientiert — viele Fehlplanungen und somit auch Loipersdorf I vermeiden hätte können.

Loipersdorf — damals sowohl mit dem großen Skandal als auch mit dem großen Feuer untrennbar verbunden — wurde dann aber zu einem historischen Wendepunkt bei der Abwicklung von Großbauvorhaben durch die öffentliche Hand.

Die damals anhängigen Verhandlungen über die Schaffung des Steiermärkischen Landesrechnungshofes standen unter dem unmittelbaren Eindruck der immensen Baukostenüberschreitungen und Fehlplanungen. Es wurde deutlich, daß die „in guter alter Tradition“ ausgeübte Kontrolle in der heutigen Zeit nottendend geworden ist. Wenn auch außer Streit zu stellen ist, daß die nachgängige Kontrolle — die klassische Gebarungsprüfung — ein wertvolles Kontrollinstrument ist, auf das keine Kontrollinstanz verzichten kann, so erhob sich dennoch die Frage, ob dieses Kontrollinstrument nicht durch neue Elemente zu ergänzen ist und darüber hinaus neue Wege zu gehen sind. Denn: Wenn der Zug bereits fährt, kann auch die nachgängige Kontrolle bestenfalls feststellen, daß er in die falsche Richtung gefahren ist.

Es war daher die Frage zu stellen, ob es nicht besser wäre, vorher Weichenstellungen vorzunehmen. Eine wichtige Forderung war daher, daß ein Wandel von einer ausschließlich nachgängigen und ausschließlichen Fehler und Mängel feststellenden Kontrolle zu einer konstruktiven und zukunftsorientierten Kontrolle erfolgen soll.

Loipersdorf war dann zumindest der letzte Stein des Anstößes, in der Steiermark die vorgängige Kontrolle bei Großbauvorhaben zwingend vorzusehen. Dem Landesrechnungshof wurde die Aufgabe übertragen, bei Großbauvorhaben bereits vor Baubeginn zu prüfen, ob ein Projekt ordnungsgemäß geplant ist, sowie ob die Bau- und Folgekosten unter Anwendung der Prinzipien der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit richtig ermittelt wurden.

Mit diesem System der Kontrolle wurde somit im Bereich der öffentlichen Hand Neuland beschritten — man sprach von einem „steirischen Kontrollunikat“. In der Privatwirtschaft ist dagegen diese Art der Kontrolle unter der Bezeichnung „genaue Kalkulation“ seit eh und je eine existenzzerstrende Notwendigkeit.

Als dann Loipersdorf brannte, „verbrannten“ auch konservative Kontrolloren mit, die mit Konsequenz noch immer die Meinung vertraten, daß es Aufgabe einer Kontrolle nur sein könne, bereits fertiggestellte Bauvorhaben nachträglich zu überprüfen.

Auch die Kontrolle, die namens des Steuerzählers mit Recht Loipersdorf I vernichtend kritisiert hatte, kam nach der Brandnacht zwangsläufig unter Erfolgsdruck. Der neue steirische Landeshauptmann, der von Beginn an auf Ordnung im Lande bedacht war, ließ keine Zweifel aufkommen, daß für den Wiederaufbau nur die Versicherungssumme in der Höhe von S 207 Millionen, jedoch kein zusätzlicher Steuerschilling zur Verfügung steht — eine Forderung, die im Hinblick auf die immensen Kosten von Loipersdorf I nahezu unerfüllbar erschien.

In dieser Situation entwarf der neue Steiermärkische Landesrechnungshof ein Konzept für den Wiederaufbau. Abgesehen davon, daß der alte Grundsatz „exakt planen und dann rasch bauen“ wieder entdeckt wurde, wurden zwei Kontrollenebenen — Landesbaudirektion und Landesrechnungshof — einbezogen. Die Kontrolle bekannte sich zur Mitverantwortung — jede abgeschlossene Bauphase wurde zeitgerecht kontrolliert: Bevor die Arbeiten ausgeschrieben wurden, erfolgte z. B. die Kontrolle der Planung und der Ausschreibungsunterlagen. Auf diese Weise konnten Fehler zeitgerecht korrigiert werden.

In der ersten Phase des Wiederaufbaues war die Optik für die Kontrolloren nicht immer günstig: Aus verständlichen Gründen drängte die örtliche Wirtschaft, sofort nach der Brandnacht mit dem Wiederaufbau zu beginnen. Nach einem ge-

zielten Konzept wurden wohl 65% der Wasserfläche in kurzer Zeit provisorisch in Betrieb genommen. Dem Druck, das Hauptgebäude im Husch-Pfusch-Verfahren zu errichten, wurde jedoch erfolgreich standgehalten.

Damit standen vorerst die Verhinderer eines raschen Baubeginnes — die Kontrolloren — im Schußfeld. Als nach einer exakten Planung und einem hervorragenden Management mit dem Bau begonnen werden konnte, hat die Stimmung aber bald in das Gegenteil umgeschlagen und in die Fragestellung gemündet: „Ist es möglich, daß die als unbeweglich bekannte öffentliche Hand ein so komplexes Bauvorhaben so rasch aufbaut?“ Das Ergebnis der neuen Kontrollform wurde dann in der Presse und in der ganzen Öffentlichkeit als das „Wunder von Loipersdorf“ bezeichnet:

— Loipersdorf II wurde größer und noch schöner als die erste Anlage.

— Die ohnedies kurz bemessene Bauzeit wurde wesentlich unterschritten. Die Baufirmen zahlten keine Pönale, sondern bekamen — auch das war Neuland — als Anreiz Prämien.

— Alle Vergaben erfolgten korrekt an den jeweiligen Bestbieter.

Eine Zeitung schrieb damals, daß bei diesen „Festspielen des Rechnens und Planens“ und bei diesem „Großmanöver in Sache neuer Ordnungswille“ ein einfacher „Trick“ angewendet wurde, der wie folgt lautet: „Man plant und baut so, als ob's um die eigene Tasche ginge. Im System der Häuselbauer. Man drehe jeden Schilling erst mehrfach um, bevor man ihn ausgibt.“

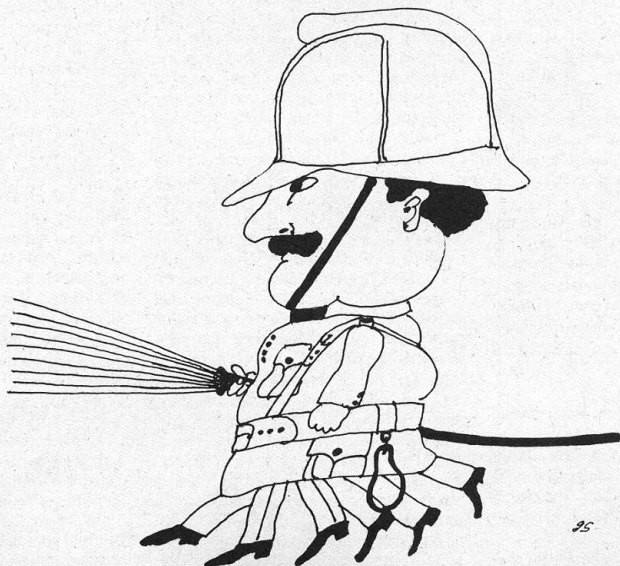
Der Wiederaufbau von Loipersdorf blieb aber — zumindest in der Steiermark — kein einmaliges „Großmanöver“. Staats-

archiv-ähnliche Bauten waren nicht möglich. Die Renovierung der Grazer Oper, die Errichtung der Heilthermen in Waltersdorf und Bad Radkersburg, die Krankenhausbauten in Bruck und Feldbach und der Erweiterungsbau der Landesfeuerwehrschule in Lebring wurden ebenfalls zu Ehren des Steuerzählers zu „Festspielen des Planens und Rechnens“. Der historische Wendepunkt hiezu war Loipersdorf I. In diese grundsätzlich sinnvolle Investition waren viele sinnlos vergeudete Steuerschillinge geflossen. Die aus der falschen Abwicklung des Bauvorhabens gezogenen echten Konsequenzen haben jedoch dem Steuerzahler viel Geld erspart.

Der Wandel von der ausschließlich nachträglichen Kontrolle, die lediglich Unfälle aufzuzeigen imstande ist, zu einer Kontrolle, die Mitverantwortung übernimmt und Unfälle a priori verhindert, war in die Wege geleitet.

In der Steiermark wurde rechtzeitig erkannt, daß neben der Mitbeteiligung der Bürger, der Öffentlichkeit und der politischen Kultur die Kontrolle eine der tragenden Säulen einer funktionierenden rechtsstaatlichen Demokratie ist.

Da eine Anhäufung von Korruption, Machtmißbrauch und Vorfällen im Halbschatten zu einer Systemkrise der Demokratie führen kann, wurde einer funktionierenden Kontrolle ein besonderer Stellenwert zugewiesen. Besonders durch die Einführung der vorgängigen und der begleitenden Kontrolle wurde ein „Sperrriegel gegen Skandale“ geschaffen. Der entscheidende Wendepunkt — zumindest in der Steiermark — war jedoch Loipersdorf.



DIE BESIEGTEN SAURIER

Die Zeiten, in denen Großprojekte, ob notwendig oder nicht, modern waren, sind — Gott sei Dank — vorbei. Zu viele „Dinosaurier“ sind in ihren Bau- und Folgekosten außer Kontrolle geraten.

Abgesehen davon werden auch die beschäftigungspolitischen Momente der Großbauvorhaben sehr oft schon in Zweifel gezogen. Unbestritten ist, daß der beschäftigungspolitische Effekt bei der arbeitsintensiven Altkommunalbau höher ist als bei einem Tunnelbau, der weitgehend von Maschinen bewältigt wird.

Der Grazer Nationalökonom Gunter Tichy hat ausgeführt, daß Großprojekte zwar beliebt sind, weil man sie gut ankündigen und eröffnen kann, die Beschäftigungs- und Wohlfahrts effekte aber gering sind und die Budgetstrafe meist auf den Fuß folgt. Um die Spezialmaschinen weiter zu beschäftigen — weniger die Menschen — muß einem Großprojekt sofort ein nächstes folgen. Die Politik verliert dadurch ihre Flexibilität. Wie Tichy weiter ausführt, sprechen auch Wohlfahrts- bzw. soziale Aspekte sehr oft gegen unnötige Großbauvorhaben:

- In einem gigantonomischen Altersheim wird zwangsläufig die Anonymität in den Vordergrund und die persönliche Atmosphäre in den Hintergrund treten.

- Ähnliches gilt für große Wohnsilos, in denen man oft nicht einmal den Nachbarn kennt und die als extrem kinderfeindlich zu bezeichnen sind.

Es steht also im Vordergrund: „Small is beautiful“ oder — wie es der Ministerpräsident von Baden-Württemberg, Lothar Späth, formuliert hat — „Die Insekten haben die Dinosaurier überlebt“.

Trotz dieser grundsätzlichen Einstellung dürfen wir uns aber der Realität nicht verschließen: In bestimmten Bereichen werden Großbauvorhaben auch in Zukunft notwendig sein:

- Bei der Fertigstellung des Autobahnnetzes kommt es zwangsläufig und notwendigerweise zu größeren Baulosen.

- Die vorgesehenen Universitätserweiterungsbauten sind sicherlich in die Kategorie der Großbauvorhaben einzureihen.

- Die Erfordernisse auf dem Krankenhausbausektor erzwingen Großbaumaßnahmen.

Als Grundsatz für deren Realisierung muß dabei immer gelten:

Großbauvorhaben dürfen nur dann abgewickelt werden, wenn ein entsprechendes Instrumentarium geschaffen und angewandt wird, damit sie nicht außer Kontrolle geraten.

Dazu noch einmal eine Überlegung des

Grazer Ökonomieprofessors Gunter Tichy, wie die öffentliche Hand sinnvoll und wirksam sparen könnte:

Sparen erfordert mehr als kürzen, nämlich nachdenken, wie man Aufgaben auf andere, bessere und billigere Weise lösen kann.

In der Steiermark gibt es sehr ernstzunehmende Anzeichen, daß hier ein Umdenk- und Nachdenkprozeß, wie man Bauvorhaben besser in den Griff bekommt, mit den ersten Erfolgen eingesetzt hat.

Bereits die seinerzeitige Kontrollabteilung des Amtes der steiermärkischen Landesregierung hat im Jahre 1982 als erste Dienststelle in Österreich einen konstruktiven Beitrag zur Abdeckung von Kontrolldefiziten bei der Realisierung von Großbauvorhaben der öffentlichen Hand durch die Erstellung eines Modells einer begleitenden Kontrolle geleistet.

Eine begleitende Kontrolle erscheint insbesondere dann notwendig, wenn

- ausgesprochene Großbauvorhaben realisiert werden sollen,

- Landesgesellschaften, die selbst über kein entsprechend ausgebildetes Personal verfügen, Großbauvorhaben abwickeln, oder

- das Land die Errichtung öffentlicher Bauten Dritten, wie z. B. Gemeinnützigen Bauvereinigungen, überträgt.

Im erarbeiteten Modell einer begleitenden Kontrolle ist detailliert dargestellt, wie vielschichtig diese sein muß, um allen Erwartungen zu entsprechen. Vor allem hat das vorgeschlagene Kontrollinstrument das gesamte Bauvorhaben von allem Anfang an zu begleiten: Vom Erwerb eines geeigneten Grundstückes über die generelle Planung bis zur Detailplanung sowie die Baudurchführung, Abrechnung und Finanzierung.

Die Kostenbeeinflussungsmöglichkeit in bezug auf die späteren Baukosten sind in der Zielsetzungsphase am allergrößten und verringern sich dann in der Planungs- und Ausführungsphase ganz wesentlich. Dazu ein Extrembeispiel: Wenn zum Zeitpunkt der Zielsetzung eine genaue Bedarfserhebung ergibt, daß die Baumaßnahme überhaupt nicht erforderlich ist, ist der Kosteneinsparungseffekt am größten.

Vom Amt der steiermärkischen Landesregierung wurde dieses von der Kontrollabteilung erstellte Modell bei zwei Krankenhausbauten und einem Berufsschulbau, deren Realisierung Wohnbauvereinigungen übertragen wurden, angewandt. Dadurch ist es gelungen, Kosten einzusparen, die wesentlich höher waren als jene Kosten, die die begleitende Kontrolle verursachte. Der praktische Ein-

satz dieses Modells hat sich somit bereits bewährt.

Diesen konstruktiven Weg hat der Landesrechnungshof konsequent fortgesetzt. Die Prüfungen werden vornehmlich so durchgeführt, daß konstruktive Verbesserungsvorschläge — deren Erstellung dem Landesrechnungshof als einziger Kontrollinstanz Österreichs ausdrücklich aufgetragen ist — erstattet werden.

Ein weiterer wesentlicher Schritt, Großbauvorhaben besser unter Kontrolle zu bringen, wurde durch das Land Steiermark mit der Schaffung des Landesrechnungshof-Verfassungsgesetzes getan. Dieses sieht besondere Kontrollmechanismen bei der Durchführung öffentlicher Großprojekte vor. Es handelt sich um die sogenannte Projektkontrolle.

Nach den Bestimmungen dieses Verfassungsgesetzes sind, grob vereinfacht dargestellt, alle Dienststellen des Landes verpflichtet, bei größeren Bauvorhaben — die Grenze liegt derzeit bei 54 Mio. Schilling — die Baukosten und die Folgekosten präzise zu ermitteln. Vor der Grundsatzbeschlußfassung durch die Landesregierung ist ein Gutachten des Landesrechnungshofes einzuholen, ob das geplante Projekt den Prinzipien der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit entspricht.

Durch diese Neuregelung wurde bewußt die bisher von den Kontrolleinstellungen primär ausgeübte nachträgliche Kontrolle durch eine zwingende vorgängige Kontrolle ergänzt. Der Vorteil dieser vorgängigen Kontrolle liegt darin, daß die Kontrollinstanz nicht nur Unfälle aufzeigen, sondern Unfälle verhüten kann. Wie die Erfahrungen bisher zeigen, stehen bei der Projektkontrolle folgende Fragen im Vordergrund:

- Ist das geplante Bauvorhaben überhaupt notwendig?

- Entspricht das Raum- und Funktionsprogramm den Anforderungen?

- Ist der vorgesehene Standard dem öffentlichen Zweckbau angemessen?

- Ist die Planung bereits so weit fortgeschritten, daß eine vollständige und nachvollziehbare Kostenberechnung vorliegt?

- Wurde vor allem unter Beachtung der Personalkosten eine realistische Folgekosten-Berechnung durchgeführt?

Der Landesrechnungshof — eine externe Kontrollinstanz — gibt somit zu einem Projekt noch vor der Grundsatzbeschlußfassung durch den Entscheidungsträger, in der Regel die Landesregierung, ein Gutachten zu den Soll-Kosten- und Folgekosten-Berechnungen ab. Da dieses Gutachten die Grundsatzbeschlußfassung mitunter entscheidend beeinflußt, wird dadurch vom Landesrechnungshof Mitverantwortung übernommen.

Die in der Vergangenheit mitunter gehandhabte Praxis, mit unrealistisch niedrig angegebenen Gesamtkosten die Zustimmung zu erreichen und dann die Fertigstellung durch Zusatz- und Nachtragsfinanzierungen sicherzustellen, ist nicht mehr möglich.

Der Einsatzort der Kontrolle in der heutigen Zeit ist daher eindeutig dort, wo sie dem Staatsbürger und Steuerzahler am meisten dient. Die Kontrollinstanzen müssen Fangnetze für jene Milliarden und Millionen des Steuerzahlers sein, die nicht immer sinnvoll eingesetzt werden. Das ist letztlich eine wesentliche Aufgabe der vorgängigen Kontrolle.

Otto Wagner hat nachstehende Kriterien für ein architektonisch wertvolles Projekt aufgestellt:

Er verlangt, daß ein Projekt

- erstens am richtigen Ort,
- zweitens dem Zweck entsprechend,
- drittens mit einer den Anforderungen gerecht werdenden Materialwahl,
- viertens in einer sinnvollen und sparsamen Konstruktion und
- fünftens der Form entsprechend zu planen und zu realisieren ist.

Nichts anderes fordert der Landesrechnungshof auch bei der Projektkontrolle. Denn damit ist sichergestellt, daß eine Baumaßnahme nach den Erfordernissen Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit geplant wird.

Im Rahmen der Projektkontrolle und der diesbezüglichen Beratungstätigkeit des Landesrechnungshofes bei insgesamt nunmehr 10 größeren Investitionsvorhaben bzw. Bauten des Landes Steiermark hat sich die Vielschichtigkeit und Effizienz dieser neuen vorgängigen Kontrollform gezeigt.

Die Tätigkeit des Landesrechnungshofes reicht von

- der Beratung bei der Erstellung von Projekten über
- die konkrete Begutachtung bis zur
- Stichprobenweisen Überprüfung der Projektabwicklung.

So hat der Landesrechnungshof bei der beabsichtigten Adaptierung eines Gebäudes für die Unterbringung von Landesdienststellen bereits im Stadium der Projektierung konkrete Einsparungsvorschläge erstattet und eine geänderte Nutzung der vorhandenen Altbausubstanz

angeregt. Durch diese Vorschläge wurde eine nicht unwesentliche Reduzierung der erforderlichen Ausbaubudgets möglich. Daraufhin wurde die Planung unter Zugrundelegung dieser Vorschläge überarbeitet.

Obwohl eine beratende Tätigkeit des Landesrechnungshofes im Stadium der Projektierung im Landesrechnungshof-Verfassungsgesetz nicht vorgesehen ist, glaubt der Landesrechnungshof, daß gerade durch eine frühzeitige Einflußnahme Fehlplanungen bzw. Fehlinvestitionen am besten verhindert werden können.

Erste Erfahrungen beweisen weiters, daß der Projektkontrolle sehr oft eine Sperrriegelfunktion zukommt. So wurde dem Landesrechnungshof ein Projekt für den Neu- bzw. Zubau einer Landesberufsschule vorgelegt, das — wie Erhebungen des Landesrechnungshofes in anderen Bundesländern ergaben — weit über dem Standard ähnlicher Berufsschulen lag und „Luxuskomponenten“ aufwies. Als der zuständige Referent davon Kenntnis erlangte, hat er das Projekt sinnvollerweise selbst zurückgezogen. Sinnmehr wird ein bedeutend weniger aufwendiges Projekt geplant, das aber trotzdem den Anforderungen, nämlich der Ausbildung der Jugend, voll entspricht.

Wie bereits ausgeführt, spielt die Prüfung der Bedarfsfrage im Rahmen der Projektkontrolle eine besondere Rolle.

Der für die steirischen Feuerwehren und anderen Einsatzorganisationen so wichtige Zubau zur Landesfeuerwehr- und Zivilschutzschule in Lebring wurde über Empfehlung des Landesrechnungshofes in seinem Umfang wesentlich reduziert, mit dem Ergebnis, daß das Projekt finanzierbar und damit realisiert wurde und darüber hinaus trotzdem allen Ausbildungserfordernissen entsprechen werden konnte. Dieses Bauvorhaben konnte unter voller Einhaltung bzw. sogar Unterschreitung der vorgegebenen Kosten und Termine fertiggestellt werden. Auch hier wurde wiederum unter Beweis gestellt, daß eine exakte Planung vor Baubeginn ein rasches Durchziehen eines Bauvorhabens ermöglicht.

Die Bedarfsprüfung ergab bei einem weiteren dem Landesrechnungshof zur Projektkontrolle vorgelegten Landesbauvorhaben zur Unterbringung von Dienststel-

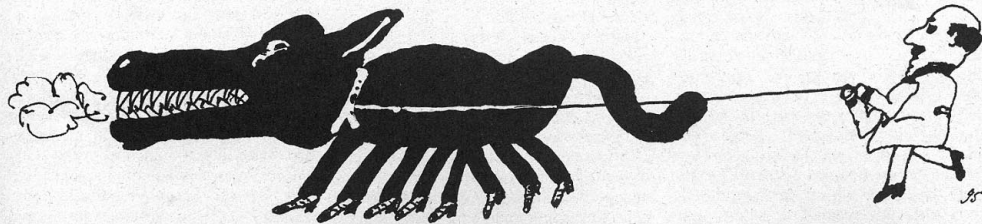
len ein um rund 40% gekürztes Investitionsvolumen. Die Steiermärkische Landesregierung hat, dem Gutachten des Landesrechnungshofes folgend, diese Investitionsvorhaben in entsprechend eingeschränktem Umfang genehmigt. Dieses inzwischen realisierte Projekt, das kosten- und termingerecht abgewickelt wurde, entspricht nunmehr im Umfang dem vorhandenen Bedarf, wodurch beträchtliche Investitionsmittel eingespart werden konnten.

Wie wichtig es ist, auf eine exakte Ermittlung der Bau- und Folge-Kosten zu bestehen, ist aus dem Verlauf der Projektkontrolle eines weiteren Landesbauvorhabens zu ersehen. Dem Landesrechnungshof wurden ursprünglich Gesamtkosten für einen Krankenhausum- und -ausbau in der Höhe von rund 340 Mio. Schilling bekanntgegeben. Der Landesrechnungshof hat diese Berechnungen nicht akzeptiert und eine detaillierte Herleitung der Gesamtkosten verlangt.

Nach einem genaueren Befassen mit der Kostenfrage hat sich ergeben, daß sich diese auf rund 490 Mio. Schilling belaufen werden. Wenn der Landesrechnungshof die ersten Berechnungen akzeptiert hätte und diese die Basis für die Finanzierung gewesen wären, wäre es zu einer Finanzierungslücke gekommen. Außerdem wären die Träger der politischen Verantwortung über die Kosten dieses Projektes falsch informiert worden.

Diese Beispiele beweisen, daß im Land Steiermark der richtige Weg eingeschlagen wurde, Großbauvorhaben besser in den Griff zu bekommen und eine klaglose Abwicklung sicherzustellen. Dem altbewährten Grundsatz „exakt planen — rasch bauen“ kommt in diesem Zusammenhang eine besondere Bedeutung zu.

Der Landesrechnungshof übernimmt bei der Projektkontrolle zwangsläufig eine Mitverantwortung. Unbestritten ist es leichter, bei Prüfungen nachträglich Fehler und Mängel aufzuzeigen, als vorher zu einem Großbauvorhaben konkret Stellung zu nehmen. Wenn aber dadurch ein wesentlicher Beitrag geleistet werden kann, die vorhandenen Steuermittel noch besser zu verwenden, erscheint es grundsätzlich richtig, diesen neuen Weg zu beschreiten.



MEHR DEMOKRATIE UND KONTROLLE FÜR GRAZ

Ein Plädoyer für einen unabhängigen Stadtrechnungshof und die Direktwahl des Bürgermeisters

Obgleich der territorialen Selbstverwaltung als demokratischer Verwaltung schlechthin seit der programmatischen Erklärung des Art I des Provisorischen Gemeindegesetzes von 1849 — „Die Grundfeste des freien Staates ist die freie Gemeinde“ — aufgrund der räumlichen Nahebeziehung besondere Bürgernähe zukommen sollte, hat gerade das Entstehen der Bürgerinitiativen zu Ende der sechziger Jahre als Ausdruck des Protests gegen Politik und Verwaltung vor allem im kommunalen und regionalen Bereich gezeigt, daß die politischen Parteien die Chance einer bürgernahen Politik nicht genützt haben. Im Gegenteil. Wie gerade die vor allem von den Massenmedien einer breiten Öffentlichkeit ins Bewußtsein gebrachten Fälle von Korruption und Machtmißbrauch gezeigt haben, hat die Parteibuch- und Vetternwirtschaft den demokratischen Zweck der Selbstverwaltung korrumpiert. Die Gründe dafür sind nicht nur im menschlichen und politischen, sondern auch im rechtlichen Bereich zu suchen.

28

So zeigen die institutionelle Einrichtung von allgemeinem Vertretungskörper und indirekt-demokratisch legitimer Exekutive auch auf der Ebene der Gemeinde die allgemeinen Probleme des parlamentarischen Systems: die Zunahme der staatlichen Aufgaben führt zu vermehrtem Organisationsaufwand und Bürokratisierung, wobei die von den demokratischen Postulaten der Vorrangstellung des Parlaments sowie der Gewaltentrennung ausgehende Verfassung längst durch die Entwicklung des Parteienstaates und die dadurch bedingte politische Fusion zwischen „Parlamentsmehrheit“ und „Regierung“ sowie durch den politischen Vorrang der Exekutive gegenüber der Legislative unterlaufen ist. Dies zeigt sich gerade bei den Gemeinden und Städten mit eigenem Statut in besonderer Schärfe. So wird bereits durch die Bundesverfassung für den Gemeindevorstand der Parteienproporz vorgeschrieben und dadurch das Kartell der Macht auch rechtlich legitimiert. Wenngleich im Statut der Stadt Graz der Gemeinderat als oberstes beschließendes und kontrollierendes Organ apostrophiert wird, ist in den Regelungen insgesamt ein Modell „exekutiver Führerschaft“ vorgezeichnet. Nicht die vom Gemeinderat bestimmte politische Linie durch die Festlegung von Zielen, Prioritäten und möglichen Alternativen wird exekutiert, son-

dern die von der „Regierung“, also Bürgermeister und Stadträten, kommenden Initiativen werden vom Gemeinderat zum Beschluß erhoben. Es war daher mehr als symbolisch, daß der innere Kreis der Macht, eine informelle Klubobmännerkonferenz zur ebenso informellen Präsidialkonferenz umgewandelt wurde, nachdem die Alternative Liste Graz nach den Gemeinderatswahlen 1983 mit vier Mandaten in Fraktionsstärke in den Gemeinderat eingezogen war, um so die ALG, die keinen Stadtrat stellte, nicht einbeziehen zu müssen. Dieser informelle Kreis bestimmte also die Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse, sodaß der Gemeinderat, nach Recht und Theorie „oberstes Organ“, vermittelt über den Klubzwang in der Praxis nur noch Notar der Beschlüsse ist, die adernorts getroffen werden.

Gerade in Amt und Person des Bürgermeisters erreicht die Akkumulation der Macht ihren Höhepunkt: so sind sowohl Teile der planenden und beschlußfassenden wie auch ausführenden und kontrollierenden Funktion in seiner Hand vereinigt, da er gleichzeitig Vorsitzender des Gemeinderates und Stadtsenats sowie Vorstand des Magistrats ist, dem das Kontrollamt angehört. Und seine von der Bundesverfassung vorgesehene politische Verantwortlichkeit gegenüber dem Gemeinderat ist das Papier nicht wert, auf dem sie geschrieben steht, solange nur dieselbe Mehrheit, die ihn gewählt hat, ihn auch wieder durch einen Mißtrauensantrag abberufen kann, ganz zu schweigen davon, daß alle anderen parlamentarischen Kontrollrechte dem Gemeinderat nicht zur Verfügung stehen. Aus dieser Situation ergibt sich ein doppeltes Unbehagen unter dem Aspekt von Demokratie und Kontrolle. Einerseits wird die Machtfülle des Bürgermeisters gerade durch dieses Organ indirekt-demokratisch legitimiert, das er aufgrund der parteipolitischen Identität beherrscht. Erreicht jedoch eine politische Partei bei Gemeinderatswahlen nicht die absolute Mehrheit, wie es in Graz auch schon vorgekommen sein soll, kommt es unter Umständen aus koalitions-taktischen Erwägungen dazu, daß nicht der Spitzenkandidat der stimmstärksten Partei zum Bürgermeister gewählt wird, wie es dem „Verfassungsbrauch“ eines parlamentarischen Regierungsmodells entspräche, in dem die Spitzenkandidaten als zukünftige „Regierungschefs“ mit ihren Mann-

schaften um die Stimmen der Wähler konkurrieren, sodaß dann in der öffentlichen Meinung nur zu leicht der Vorwurf des „Wahlbetrugs“ auftaucht. Andererseits ergibt sich aus der Ämterakkumulation in der Hand des Bürgermeisters unter dem Kontrollaspekt die paradoxe Situation, daß letztlich der zu Kontrollierende sich selbst kontrollieren muß, abgesehen davon, daß gerade in den Grauzonen von Politik, Verwaltung und Geschäft die Tendenz zu ausgegliederten Rechtsträgern zur Besorgung öffentlicher Aufgaben — was zumeist unter dem Stichwort Privatisierung ideologisch verschönt wird — nicht nur eine Flucht aus dem Budget, sondern zumeist auch eine Flucht aus der Kontrolle bedeutet.

Gerade aus dem Gedanken heraus, daß auch demokratisch legitimierte, weil gewählte Politiker nicht vor dem Mißbrauch der Macht gefeit sind, ist der Zusammenhang von Demokratie und Kontrolle offensichtlich: der Vorschub an Vertrauen, den sie durch ihre Wahl bekommen, muß durch das institutionalisierte Mißtrauen in Form von Kontroll-einrichtungen ergänzt werden. Geht man dabei von der Prämisse aus, daß Kontrolle Machtbegrenzung und die Konstituierung ausreichender Gegenmacht bedeutet, so ist das oben beschriebene Kontrollparadoxon offensichtlich unbefriedigend. Denn ohne eine solche Gegenmacht, die begriffsmäßig „unabhängig“ sein muß, kann Kontrolle die Funktion einer Mißbrauchsverhütung nicht erfüllen.

Unabhängiger Stadtrechnungshof

Ein erster Schritt zur Reform wäre es daher, die finanzielle Kontrolle der Gebärung der Gemeinde durch die Einrichtung eines unabhängigen Stadtrechnungshofes zu verbessern. Zwei institutionelle Voraussetzungen sind für die Effizienz der Kontrolle unabdingbar: erstens die Trennung von Kontrollor und Kontrolliertem und zweitens die Möglichkeit einer begleitenden Kontrolle, die es bereits während der Planung und Ausführung von Projekten erlaubt, korrigierend einzugreifen, sodaß man sich im wörtlichen und übertragenen Sinne mehr erspart und hat, als im nachhinein bloß gescheiter zu sein. Daß dies keine revolutionäre Neuerung wäre, zeigt der Blick in die Vergan-

genheit, den nicht nur Edith Marko-Stöckl und Helmut Mayer in diesem Heft in ihrem Beitrag zum Landesrechnungshof werfen, sondern auch die rechtswissenschaftliche Diplomarbeit von Helga Gangl, die diese am Institut für Öffentliches Recht bei Sen.-Rat i. R. Univ.-Prof. DDR. Kurt Gallert über das Kontrollamt der Stadt Graz einreichte. Beide Arbeiten zeigen ganz deutlich eine Gemeinsamkeit: in der Monarchie gab es sowohl die organisatorische Unabhängigkeit der Kontrollenrichtungen wie auch die Möglichkeit der begleitenden Kontrolle. Erst dem vereinten Zusammenwirken von politischen Parteien und Verwaltung gelang es in der weiteren „Entwicklung“, diese beiden Voraussetzungen einer wirksamen Kontrolle zu beseitigen und, was die Stadt Graz betrifft, zum heutigen Zustand zu kommen. Vom Magistrat organisatorisch unabhängige Kontrolleinrichtungen wären also keine Neuerung. Nur ein Stadtrechnungshof als Organ der Gemeinde, der in keinem organisatorischen Zusammenhang mehr mit dem Magistrat steht, sodaß weder auf die Prüfungstätigkeit noch über den inneren Dienst Einfluß genommen werden kann, erfüllt das Gebot der Unabhängigkeit und damit der Trennung von Kontrollor und Kontrolliertem ganz. Was die interne Ausgestaltung eines solchen Organs betrifft, könnte der Leiter* des Stadtrechnungshofes vom Gemeinderat oder direkt vom Volk gewählt werden, wobei es allerdings aufgrund der bundesverfassungsrechtlichen Vorschrift der Verantwortlichkeit gegenüber dem Gemeinderat notwendig wäre, zumindest die Abberufung des Leiters, eventuell unter erhöhten Beschlußfassungserfordernissen, vorzusehen. Zum Abbau bestehender Kontrolldefizite erscheint es auch sinnvoll, die Befugnis zur Erteilung von Prüfungsaufträgen auszuweiten. So könnte der Stadtrechnungshof auch mit Instrumenten der direkten Demokratie gekoppelt werden. Analog zur sogenannten Kontrollinitiative nach dem Stmk. Landesrechnungshofverfassungsgesetz könnte 2% der Gemeindebürger das Recht zugestanden werden, die Durchführung einer Kontrolle durch den Stadtrechnungshof zu verlangen.

Als am 16. März 1986, zur gleichen Zeit, als in Graz das Zulagensystem des Magistrats in öffentliche Kritik geraten war, über die Besoldungsverordnung für die städtischen Bediensteten in einer Volksabstimmung entschieden wurde, geschah das nicht in einem fernen Land namens „Utopia“, sondern in der Schweiz, in Zürich. Sowohl die Stadt wie auch das Land stehen heute noch. Aber auch das vom steiermärkischen Landtag im Juli desselben Jahres beschlossene Volksrechtsgesetz wird dies nun für die Stadt Graz ermöglichen. So können in Zukunft rund 45.000 Grazerinnen und Grazer die Volksabstimmung über eine von Bürgern ausgehende Initiative erzwingen, deren Ergebnis dem Beschluß des Gemeinderates gleichzuhalten ist. Gerade die Erfahrungen der Schweiz zeigen, daß diese Möglichkeit, die Finanzgebarung und damit auch die Vorhaben und Planungen

der Stadt mit den Instrumenten der direkten Demokratie zu beeinflussen, zum „Rückgrat“ des politischen Systems und damit der „Mündigkeit“ der Schweizer Bürger geworden sind. Allerdings bleibt das relativ hohe Quorum, das im steirischen Volksrechtsgesetz vorgesehen ist, ein Wermutstropfen. So sind für die gesamte Schweiz nur 100.000 Unterschriften erforderlich, um eine Volksabstimmung herbeizuführen. Spontane kurzlebige Bürgerinitiativen, die ja meist nicht mehr als einige hundert Personen umfassen, werden es daher auch in Zukunft sehr schwer haben, ein positives Anliegen durchzubringen, sodaß es wieder nur organisierten Interessengruppen, wie den politischen Parteien, mit der notwendigen Finanzkraft und/oder einem Propagandaapparat leicht gelingen wird, eine so hohe Zahl von Unterschriften zusammenzubringen.

Direktwahl des Bürgermeisters

Wie schwer es dem Kartell der Macht fällt, Macht zu teilen oder sogar abzugeben, zeigt das bisher einzige Ergebnis der von den Grazer Politikern seit 1983 diskutierten Statutenreform, sieht man von den Volksrechten ab, die aber über die Köpfe der Stadtpolitiker vom Land beschlossen wurden. So wurde als ein Schritt zur Demokratisierung zwar die Direktwahl der Bezirksvorsteher eingeführt, doch bleiben diese dem Bürgermeister unterstellt, wobei gleichzeitig auch festgesetzt wurde, daß Wahlvorschläge nur von solchen Gruppen eingebracht werden dürfen, die gleichzeitig zum Gemeinderat kandidieren. Damit ist die Feigenblattfunktion der Direktwahl der Bezirksvorsteher offenkundig, und bei der ersten Direktwahl anläßlich der Gemeinderatswahlen im Jänner 1988 wurden diese von der Bevölkerung auch als „demokratische Papiertiger“ entlarvt. Gerade das Ent- und Bestehen von Bürgerinitiativen zeigt ja, daß zumindest auf der Ebene der Bezirke die Dominanz der politischen Parteien durchbrochen wird und werden soll. Auch Namenslisten, hinter denen Aktivbürger stehen, sollen daher eine Chance haben, ohne deshalb gezwungen zu sein, wegen sich auf den Bezirk konzentrierender Interessen gleich auch zum Gemeinderat kandidieren zu müssen.

Anstatt sich nun mit dieser Pseudo-Reform zufriedenzugeben, müßte aus einer konsequenten demokratiepolitischen Optik und Perspektive heraus nicht bei einem untergeordneten Hilfsorgan des Bürgermeisters, sondern gleich im Zentrum der Macht bei ihm selbst angesetzt werden. Alle Versuche der Parlamentsreform, durch Stärkung der Stellung der Mitglieder oder durch Ausweitung der parlamentarischen Kontrollrechte, haben im Hinblick auf die eingangs geschilderten Probleme des Parlamentarismus nur kosmetische Korrekturen, aber keine wirkliche Beseitigung des Machtungleichgewichts herbeigeführt. Demgegenüber zeigt eine rechtsvergleichende

Analyse, daß gerade die konsequente Durchführung des Grundsatzes der Gewaltentrennung nicht nur den exekutiven Spitzen, sondern auch dem Parlament einen größeren politischen Handlungsspielraum lassen und die politischen Funktionen der Organe und Gewaltbalancen wiederherstellen könnten. Es wäre daher nur konsequent, wenn das auch in der Wahlwerbung der „Spitzenkandidaten“ und im Wahlverhalten als „Amtsbonus“ des Bürgermeisters zum Ausdruck kommende personalisierende Element organisatorisch durch die unmittelbare Volkswahl des Bürgermeisters selbstständig und damit demokratiepolitisch und rechtlich nachvollzogen würde, was längst zur machtpolitischen Tatsache geworden ist. Bei der Ausgestaltung des Wahlrechts für die Direktwahl des Bürgermeisters wäre allerdings zu beachten, nicht wieder eine Beschränkung dergestalt einzuführen, daß nur diejenigen Gruppen Wahlvorschläge einbringen dürfen, die gleichzeitig zum Gemeinderat kandidieren, da eine solche Bestimmung verfassungswidrig wäre.

Reform — oder was sonst?

Gerade auf Gemeindeebene, wo die Interessen der Bürger und der Verwaltung am unmittelbarsten aufeinandertreffen, kommt es darauf an, das Schlagwort von der „Bürgernähe der Verwaltung“ nicht als Service eines Supermarktes mißzuverstehen, in dem zwar die Auswahl groß ist, der von der Werbung manipulierte Konsument aber nicht über die Herstellung der Produkte (mit)entscheiden kann, und daher Möglichkeiten der Bürgermitbestimmung weiterzuentwickeln. Angesichts der sich dahinschleppenden Statutenreform liegt es daher in der Verantwortung der Politiker und Parteien, das politische System und damit ihre Macht wieder stärker gegen Einflüsse der Umwelt im weitesten Sinn abzuschotten und Dämme gegen die „grüne Flut“ zu bauen oder einer demokratischen Option bei der notwendigen Reform des institutionellen Systems den Vorzug zu geben. Angesichts der Politik-, Politiker- und Parteienverdrossenheit besteht sonst die Gefahr, daß nicht nur „aktive Minderheiten“ wie vor allem die Jugend und höher gebildete Schichten sich dem traditionellen politischen System entgegenstellen, sondern daß sich überhaupt die „schweigende Mehrheit“ in einer „Abstimmung mit den Füßen“ durch Wahlenthaltung in eine biedermeierliche Welt zurückzieht oder in zunehmendem Maße populistischen Parolen erliegt.

Ob es also eine „Demokratie der Nichtwähler“ (Plasser/Ullram) geben kann, hat die Geschichte bisher eindeutig beantwortet: Nein, noch immer ist dann das Pendel zu autoritären/totalitären Systemen ausgeschlagen. Auch das sollte im Bedenk-Jahr 1988 nicht vergessen werden.

MACHT UND MACHTMISSBRAUCH

Folgt man der „klassischen“ Definition Max Webers, so ist Macht die Fähigkeit, den eigenen Willen auch gegen Widerstrebende durchsetzen zu können — gleichgültig, worauf diese Fähigkeit beruht. Nach diesem in den Sozialwissenschaften weitgehend selbstverständlich gewordenen Verständnis ist somit Macht eine Tatsache, die allen bekannten gesellschaftlichen Formationen der Vergangenheit und der Gegenwart und, soweit voraussehbar, der Zukunft immanent ist. Es gibt keine Gesellschaft ohne Macht — und es wird keine solche geben.

Dennoch versichern uns ununterbrochen verschiedene Menschen,

— daß Macht von vornherein häßlich und schmutzig sei;

— daß Macht vielleicht für irgendwelche besonders grausamen Regime typisch gewesen sei, aber sicherlich nicht für die pluralistische Demokratie unserer Gesellschaft;

— daß Macht zwar, vielleicht, die anderen hätten, daß man aber, selbstverständlich, selbst frei von Macht sei.

Macht, das haben die jeweils anderen; Macht, das ist grundsätzlich unanständig. Diese schiefe, realitätsfremde Sichtweise hat sich als vordergründiges Moralising bei uns eingebürgert. Dieser — negativen — Ideologisierung von Macht entspricht, daß die Analytiker der Macht immer wieder mißverstanden und mißgeudet werden. Das beginnt bei Niccolò Machiavelli: Der Autor des „Principe“ hat die Bedingungsbeziehungen der Macht beschrieben — und sofort wurde ihm vorgehalten, er würde diese Wirklichkeit rechtfertigen. Der Preußenkönig Friedrich der Große, selbst nicht gerade das Gegenteil eines Machtmenschen, ist typisch für den nachgerade heuchlerischen Umgang mit Machiavelli und Macht — sein „Anti-Machiavelli“ ist repräsentativ für eine auch heute noch gültige Lebenslüge der Mächtigen: Nicht diejenigen, die Macht besitzen, haben sich zu rechtfertigen, sondern die, die Machtverhältnisse aufzeigen.

Immer wieder haben es die Nutznießer bestehender Machtverhältnisse verstanden, durch die Leugnung der beherrschenden Realität von Macht sich zu immunisieren; immer wieder werden diejenigen, die Macht konkret und auch theoretisch beim Namen nennen, denunziert — als Zyniker, als Machtmenschen, jedenfalls als unmoralisch.

Den wohl wichtigsten Beitrag zur Theorie der Macht im 20. Jahrhundert haben die Elitentheoretiker und diejenigen formuliert, die im Gefolge der Elitentheorie sich über das Spannungsfeld von Demokratie und Macht Gedanken gemacht haben. Mosca und Pareto haben um die

Jahrhundertwende die ehernen Gesetzmäßigkeit der Macht beschrieben — und Michels hat dies auf die konkrete Wirklichkeit demokratischer Organisationen übertragen. Schumpeter hat es dann verstanden, zwischen dem Demokratiespruch und der Machtwirklichkeit einen überzeugenden Brückenschlag herzustellen — Demokratie ist demnach und seither nicht ein System der Überwindung, sondern der Kanalisierung, der Kontrolle von Macht.

Doch trotz Schumpeter, nach Schumpeter gibt es immer wieder die Versuche, sich wirklichkeitswidrig der so bequemen Abqualifizierung der Macht schlechthin zu bedienen. Dies nützt vor allem denjenigen, die informell, weil fest etabliert, Macht besitzen; und dies schadet denen, die im Interesse der Umgestaltung bestehender Verhältnisse Gegenmacht aufzubauen versuchen.

Wer Macht besitzt, und wer dies vor allem informell zu nützen versteht, der kann beruhigt und getrost Macht schlechthin als schändlich hinstellen lassen. Wer Macht erst aufzubauen hat, und sich dabei der Institutionen des politischen Systems zu bedienen hat, um — durchaus im Rahmen der Spielregeln rechtsstaatlicher Demokratie — gesellschaftliche Verhältnisse zu verändern, den (die) trifft die Denunziation der Macht direkt und verhängnisvoll.

Bachrach und Baratz haben, in verschiedenen Arbeiten, diese Zusammenhänge verdeutlicht — die Verhinderungsmacht (Vetomacht) der (gesellschaftlich) Mächtigen versteht es, sich zu tarnen; die Veränderungs-macht der (politisch) Mächtigen hat sich demgegenüber ständig zu rechtfertigen. Dies gilt auch und gerade für die Diskussion der Gegenwart — Politikerprivilegien werden, durchaus überzeugend und richtig, ständig thematisiert und bekämpft. Dabei wird aber nur zu oft zugedeckt, daß die viel größeren Privilegien, die z.B. die wirtschaftliche Macht verleiht, außerhalb der Diskussion und damit unangetastet bleiben. Es ist bezeichnend, daß der Bundeskanzler der Republik Österreich ein geringeres Jahres Einkommen besitzt als ein Manager einer Bank unterhalb der Vorstandsetage. Und es ist bezeichnend, daß die meisten Medien sich dennoch auf die Privilegien der Politiker und nicht etwa auf diejenigen der Manager konzentrieren; es ist bezeichnend, daß Macht eingeengt und reduziert als bloß politische Macht gesehen wird.

Die politischen Skandale, die unserer Gesellschaft ebenso immanent sind wie die Macht, zeigen dieses eklatante Mißverhältnis überdeutlich. Politiker, insbesondere politische Parteien sind die Nehmer — die wirtschaftlich Mächtigen sind die

Geber. Politiker, politische Parteien sind demnach eher Agenten — und sie agieren im Interesse derjenigen, die ihnen ein Stückchen von den Besitzprivilegien abgeben; sie werden, die Skandale zeigen dies, zu Handlangern der Verhinderungsmächtigen degradiert.

Die Politiker, die politischen Parteien, wir alle sind selbst daran schuld — indem wir es zulassen, daß die politische Macht negativ gesehen wird, daß diejenigen, die politische Macht zur Gestaltung der Gesellschaft nützen wollen, ständig abqualifiziert werden. Der Politiker, der sich diesem Vorurteil beugt und sich vor laufender Fernsehkamera heftig davon distanzier, Macht zu besitzen, wird so nur allzu leicht, zumindest objektiv, zum Erfüllungsgehilfen der realen Machtverhältnisse, die sich eben nicht in parlamentarischen Mehrheiten, in Wahlergebnissen, in öffentlichen Diskursen ausdrücken; die es überhaupt nicht notwendig haben, sich offen zu deklarieren.

Der eigentliche Machtmißbrauch in unserer — unvollkommenen — Demokratie ist eben dieses Mißverhältnis zwischen einer ständig kontrollierten, ständig begrenzten, aber prinzipiell demokratisch legitimierten Macht; und einer tendenziell überhaupt nicht kontrollierten, überhaupt nicht begrenzten, überhaupt nicht demokratisch legitimierten Macht. Gegenüber diesem Mißverhältnis ist die Klage über die „Skandalrepublik“, ist das übliche Raunen über die politische Moral nichts als die nebensächliche Betrachtungsweise höchst nebensächlicher Themen. Nicht der Politiker, der sich bereichert, ist der eigentliche Skandal — der eigentliche Skandal sind die Verhältnisse, die Politiker zu Laufburschen bestehender Verhältnisse degradieren. Nicht die rechtliche Grauzone etwa bei der Parteienfinanzierung ist der eigentliche Skandal, der eigentliche Mißbrauch — der eigentliche Machtmißbrauch, der eigentliche Skandal ist die Wirklichkeit, in der auch die größten, die reichsten politischen Parteien ärmlichen Filialen von Großkonzernen gleichen.

Um diesem Machtmißbrauch, diesem eigentlichen Ärgernis unserer unvollkommenen Demokratie entgegenzuarbeiten, bedarf es der Entmystifizierung der Macht; bedarf es der Wiederentdeckung der Gegenmacht als Summe aller Veränderungsinstrumente. Das aufsteigende Bürgertum hat sich, im 18. und 19. Jahrhundert in Europa, als Gegenmacht etabliert — und war so, durchaus im Sinne von Demokratie und Rechtsstaat, erfolgreich. Ähnlich erfolgreich, mit ähnlich positivem Ergebnis, war die europäische Arbeiterbewegung. Das Bürgertum und die Arbeiterbewegung haben sich — jeweils unter den konkreten historischen

Bedingungen — als Macht, eben als Gegenmacht konstituiert. Das, was von ihnen übrig geblieben ist, ist nun heute Macht — aber eben nicht mehr Veränderungsmacht, sondern Verhinderungsmacht. Und deshalb sind die Reste dieser einstmaligen progressiven Bewegungen, nach vollzogenem Rollentausch, nun als Gralshüter der Mystifizierung von

Macht geworden. Es bedarf der Herstellung solcher Umstände, die nun endlich den wahrheitskonformen Ruf wieder wirksam erklingen lassen — die neuen Kleider des Kaisers existieren nicht, die Mächtigen in unserer unvollkommenen Demokratie sind durchaus weiterhin mächtig. Und wem dies nicht gefällt, der muß sich zu-

nächst mit der Wirklichkeit von Macht abfinden — um dann Gegenmacht bilden zu können.

Literatur (Auszug)

Peter Bachrach: Die Theorie demokratischer Elitenherrschaft. Frankfurt 1970 (Europäische Verlagsanstalt).

Peter Bachrach, Morton S. Baratz: Macht und Armut. Frankfurt 1977 (Suhrkamp).



DEMOKRATIE OHNE WISSEN?

Verfassungsrechtswissen als Vorbedingung für Kontrolle staatlicher Macht

1. Anlässlich der Wissenschaftsmesse Technova Graz 1988 vom 8. – 10. Juni 1988, einer auf dem Gelände der „Grazer Messe International“ abgehaltenen Ausstellung gewerblicher und industrieller Erzeuger von Hochtechnologieprodukten einerseits und wissenschaftlicher Institute andererseits, führte das Institut für Öffentliches Recht, Politikwissenschaft und Verwaltungslehre an der Karl-Franzens-Universität Graz an seinem Ausstellungsstand eine Befragung über die Kenntnisse der Messebesucher über das österreichische Verfassungsrecht durch.

Die großteils in Graz und anderen steirischen Orten wohnhaften 277 Befragten waren zu vier Fünftel Männer, zwei Drittel waren jünger als 30 Jahre. Der hohe Anteil der Studenten und Akademiker (zwei Drittel aller Befragten) an der Stichprobe ist wohl durch den Gegenstand der Ausstellung bedingt und spiegelt deutlich die Zusammensetzung der gesamten Besucherschaft wider. Hinsichtlich des Erwerbsstatus dominierten – ebenfalls erwartungsgemäß – die Kategorien Schüler, Student, Angestellter/Manager sowie Beamter. Die Ergebnisse erheben daher in Anbetracht des sozial und bildungsmäßig gehobenen Publikums nicht den Anspruch auf eine repräsentative Erfassung des Verfassungsrechtswissens der steirischen Bevölkerung. Sie sollen nur ein Bild über den Wissensstand dieser anteilmäßig kleinen Bevölkerungsgruppe aufzeigen, die ja in unserer Gesellschaft noch am ehesten Ausbildungsmöglichkeiten zur Kontrolle staatlicher Macht vorfindet und die auch als gegenüber gewissen politischen Erscheinungen besonders kritische gesellschaftliche Schicht angesprochen werden kann.

2. Die Aufgabenstellung bestand für die Teilnehmer darin, für sechs Fragen aus je vier vorgegebenen Antworten die jeweils richtige herauszufinden. In den Fragebögen wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, daß pro Frage nur eine Antwort richtig ist. Bei der Auswahl der Fragen wurde denjenigen der Vorzug gegeben, die bei entsprechender Perzeption durch die Massenmedien auch für einen juristischen Laien relativ leicht zu beantworten sein mußten.

Die ersten fünf Fragen betrafen institutionelle Aspekte des österreichischen Verfassungsrechts, bei der letzten Frage ging es um den richtigen Namen eines konkreten Amtsträgers.

3. Die Auswertung der 277 Fragebögen brachte nebenstehende Ergebnisse.

4. Das Gesamtergebnis kann als durchaus erfreulich eingestuft werden, erreichten doch fast drei Viertel (73,6%) aller

- 1.) Mit welcher Mehrheit müssen Verfassungsgesetze im Nationalrat beschlossen werden?
 - (1) einfache Mehrheit (mehr als die Hälfte der Stimmen)
 - (2) 2/3-Mehrheit
 - (3) 3/4-Mehrheit
 - (4) Einstimmigkeit
- 2.) Was verbinden Sie mit dem Begriff Verfassungsgerichtshof?
 - (1) Oberstes Gericht in Strafrechtssachen
 - (2) Oberstes Gericht in Zivilrechtssachen
 - (3) Hüter der Verfassung, darf Gesetze aufheben
 - (4) Kontrollorgan über die politischen Beschlüsse der Bundesregierung
- 3.) Darf der Bundeskanzler Gesetze erlassen?
 - (1) ja
 - (2) nur mit Zustimmung der Bundesregierung
 - (3) nur mit Ermächtigung durch den Nationalrat
 - (4) nein, auf keinen Fall
- 4.) Österreich besitzt auf Bundesebene neben dem Nationalrat noch ein zweites gesetzgebendes Organ. Wie heißt dieses Organ?
 - (1) Bundesrat
 - (2) Bundestag
 - (3) Landtag
 - (4) Ständerat
- 5.) Wie wird die Bundesregierung bestellt?
 - (1) Direktwahl durch das Volk
 - (2) Wahl durch den Nationalrat
 - (3) Wahl durch die Landeshauptleute
 - (4) Ernennung durch den Bundespräsidenten
- 6.) Wie heißt der derzeit amtierende Justizminister?
 - (1) Edwin Forreger
 - (2) Egmont Foregger
 - (3) Eduard Foreck
 - (4) Ewald Vorigar

Anzahl der richtigen Antworten

	0	1	2	3	4	5	6	
GESAMT	0,8	3,6	8,3	13,7	25,6	28,5	19,5	100%
männlich	0,5	4,0	8,6	12,2	26,2	28,1	20,4	100%
weiblich	2,0	2,0	8,3	16,3	22,4	32,7	16,3	100%
15 – 20 Jahre	0,0	12,2	15,2	15,6	29,4	20,7	6,9	100%
21 – 25 Jahre	0,0	1,6	6,3	12,7	30,2	34,9	14,3	100%
26 – 30 Jahre	2,0	0,0	6,0	10,0	34,0	32,0	16,0	100%
31 – 40 Jahre	1,8	1,8	7,3	16,4	12,7	32,7	27,3	100%
41 – 50 Jahre	0,0	4,0	4,0	4,0	28,0	16,0	44,0	100%
51 Jahre und älter	0,0	0,0	0,0	20,0	13,4	33,3	33,3	100%
Schüler	0,0	22,2	11,1	14,8	33,3	14,8	3,8	100%
Student	1,0	0,0	6,0	15,8	24,8	36,6	15,8	100%
Angestellter / Manager	1,1	3,4	11,6	14,9	21,8	26,4	20,8	100%
Beamter	0,0	0,0	12,5	0,0	28,1	18,8	40,6	100%
Sonstige	0,0	4,8	0,0	9,6	33,3	33,3	19,0	100%
VS, HS, BS	0,0	18,0	20,0	14,0	22,0	14,0	12,0	100%
BHS	0,0	0,0	13,6	18,2	36,4	22,7	9,1	100%
AHS	0,5	4,5	9,1	18,2	17,6	36,5	13,6	100%
PÄDAK / AK / UNI	0,4	0,0	4,0	11,4	27,3	33,0	23,9	100%

Antwortmöglichkeit

	1	2	3	4	
Frage 1	2,0%	88,8%	5,1%	4,1%	100%
Frage 2	2,4%	5,8%	65,0%	26,8%	100%
Frage 3	0,7%	17,0%	26,5%	55,8%	100%
Frage 4	73,5%	8,7%	17,1%	0,7%	100%
Frage 5	15,2%	25,7%	—	59,1%	100%
Frage 6	14,8%	83,2%	1,3%	0,7%	100%

Teilnehmer eine Trefferquote von zumindest vier richtigen Antworten. Daß das Verfassungsrechtswissen bei den Befragten zwar allgemein hoch, jedoch bei schwierigeren Fragen (Fragen 3 und 5) nicht ganz sattfest ist, zeigt der Umstand, daß der Anteil der höchsten Trefferquote (19,5%) recht deutlich unter jenem der zweithöchsten (28,5%) und der dritthöchsten Trefferquote (25,6%) liegt.

5. Ein signifikanter Einfluß der Geschlechtszugehörigkeit auf den Stand der Kenntnis des österreichischen Verfassungsrechtes ist nicht feststellbar. Nimmt man wiederum eine Trefferquote von zumindest vier richtigen Antworten her, so sind die diesbezüglichen Unterschiede (Männer: 74,7%, Frauen: 71,4%) vernachlässigbar gering.

6. Anders verhält es sich mit der Alterszugehörigkeit: Mit zunehmendem Alter ist ein größeres Wissen in Verfassungsrechtsfragen zu konstatieren.

Auffällig ist der Bruch zwischen den 15–20jährigen einerseits und den darüberliegenden Altersschichten andererseits, der seine Erklärung unter anderem im hohen Studentenanteil bei den 21–30jährigen haben dürfte, während bei den jüngeren Teilnehmern Schüler aus einer nicht zur Matura führenden Schule überwogen. Weiters stechen der überaus hohe Anteil an vollständig richtig ausgefüllten Fragebögen bei den 41–50jährigen und der darauffolgende Rückgang bei den über 51jährigen hervor.

7. Hinsichtlich des Erwerbsstatus wurden die Wissensrelationen zwischen Schülern und Studenten bereits angesprochen. Die Tabelle belegt diese Kluft recht eindrucksvoll. Hervorzuheben ist der ho-

he Wissensstand der Beamten gegenüber allen anderen Gruppen, was ein Resultat der Dienstrechtsprüfungen sein könnte.

8. Die Schulbildung schließlich zeigt das — erwartete — kontinuierliche Ansteigen des Verfassungsrechtswissens entsprechend der schulischen Qualifikation, wobei die Unterschiede zwischen BHS-Absolventen (-Schülern) und AHS-Absolventen (-Schülern) auf die frühe Spezialisierung in den BHS zurückzuführen sein dürfte.

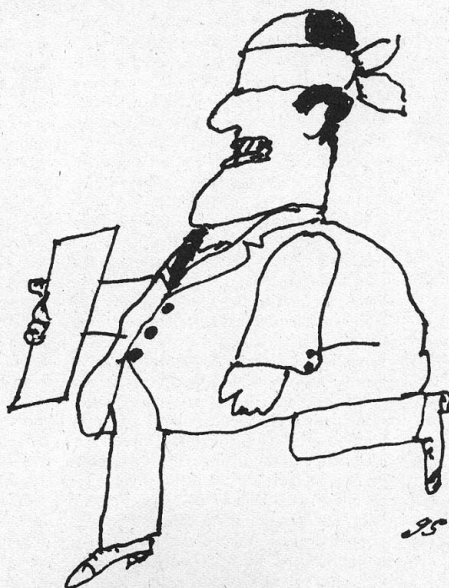
9. Eine zusätzliche Auswertung unter den Studenten nach Studienrichtungen im Hinblick auf die höchste und zweithöchste Trefferquote sah naturgemäß die Juristen voran (80%), allerdings dicht gefolgt von den Sozial- und Wirtschaftswissenschaftlern (68,8%), während Technikstudenten (52,6%) und Studenten der naturwissenschaftlichen Studienrichtungen (43,8%) abfielen. Hinzuweisen ist, daß auch in den sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Studien „Verfassungsrecht“ ein Prüfungsfach ist.

10. Die Aufschlüsselung der einzelnen Antworten nach Prozentanteilen weist für jede Frage eine deutliche absolute Mehrheit der richtigen Antwort aus. Deren Höhe ist allerdings unterschiedlich.

11. Den höchsten Anteil an richtigen Antworten weist Frage 1 auf (89%). Es liegt der Schluß nahe, daß das Erfordernis einer Zweidrittel-Mehrheit für Verfassungsgesetze tief in das Bewußtsein der Bevölkerung gedrungen ist. Demgegenüber überrascht bei Frage 2 das geringe Wissen über die Funktion des Verfassungsgerichtshofes (65%) angesichts der in jüngster Zeit häufigen Präsenz dieses Organs in den Massenmedien. Noch größere Wissensdefizite ließen sich bei Fra-

ge 3 hinsichtlich des Gewaltentrennungsgrundsatzes feststellen. Möglicherweise beruht der geringe Anteil an richtigen Antworten (56%) auf einer Verwechslung der Gesetzgebungskompetenz mit der Zuständigkeit zur Erlassung anderer Rechtsakte wie z.B. Verordnungen. Ähnliches dürfte auch für Frage 4 gelten, wo offenkundig eine Vertauschung von Landes- und Bundesebene den Anteil der richtigen Antworten auf 74% gedrückt hat. Bei Frage 5 wurde die scharfe Trennung zwischen politischer Abhängigkeit der Bundesregierung — sowohl Antwort 1 als auch Antwort 2 haben diesbezüglich einen wahren Kern — und juristischem Formalakt nur von 59% der Befragten nachvollzogen. Positiv zu bewerten ist, daß die völlig unpassende und auf ein tiefgreifendes Mißverstehen des österreichischen Verfassungssystems angelegte Antwort 3 von keinem Teilnehmer angekreuzt wurde. Frage 6 schließlich brachte einen unerwartet hohen Anteil an richtigen Antworten (83%) bezüglich des Vor- und Zunamens des derzeit amtierenden Justizministers, wobei allerdings allzu voreilige Rückschlüsse auf den tatsächlichen Bekanntheitsgrad dieses Ministers infolge der Vorgabe der Antworten verfehlt wären.

12. Zusammenfassend kann gesagt werden, daß das Verfassungsrechtswissen der von uns Befragten höher war als erwartet und daß — die Ergebnisse sprechen eine deutliche Sprache — das Verfassungsrechtswissen stark von der Schulbildung, vom Alter und vom Erwerbsstatus abhängt. Eine wirkliche Kontrolle staatlicher Macht kann aber erst dann einsetzen, wenn eine breite Öffentlichkeit in den Besitz dieses Wissens gelangt ist.



KORRUPTION IN ÖSTERREICH

Waggerl hat einmal geschrieben, daß er nichts für falscher halte als den Satz: „Müßiggang ist aller Laster Anfang“. Im Gegenteil, es sei seine feste Überzeugung, daß das Laster großen Fleiß voraussetze. Die Ausübung von Lasten sei mit großen Anstrengungen verbunden; Waggerl gibt zu verstehen, daß ihn gerade diese wahrscheinlich am ehesten von jenen ferngehalten hätten.

Ähnliches kann man wohl über die Korruption sagen. Viele Kommentatoren, unter ihnen selbst Max Weber, sind sich darüber einig, daß die Korruption zwar ein Übel sein mag, als Begleiterscheinung aber einer handlungsstarken Verwaltung und eines dynamischen, auf gesundem Profitwillen basierenden Marktsystems so manchem anderen Übel vorzuziehen sein mag. Korruption — als Tauschhandel zwischen politischer Macht und wirtschaftlichem Reichtum, unter Verletzung von (meist) gesetzten Regeln, die das Anstreben privater Vorteile auf Kosten einer breiteren Öffentlichkeit verhindern sollen, kennt viele Formen.¹ Viele Gliederungsversuche entstanen Begriffswelten, die nur sehr locker mit den Sozialwissenschaften zu tun haben. Juristische oder dem juristischen Denken verwandte Definitionsgehnheiten setzen z.B. oft den normativen Code konstant, demzufolge Handlungen erst zu „Korruption“ werden, beschäftigen sich aber relativ feinkörnig mit dem Unterschied zwischen privater Bereicherung (Griff in die Kassa) und Bestechung, wobei der Amtsträger durch Handlungen oder Unterlassungen einzelne Private gegenüber anderen begünstigt und entsprechende Normen (bürokratischer Rationalität im weitesten Sinne zuzuordnen) verletzt. Kleinkorruption wird von Spitzenkorruption unterschieden; die Machtbalance zwischen Beamten und Privaten eröffnet die Spannweite zwischen Bestechung und Erpressung. Nepotismus und Protektion werden ebenfalls von Korruption im engeren Sinn unterschieden, obwohl der soziale Kontext diese analytische Trennung oft zu einer rein formalen macht.

Will man verschiedene Formen der Korruption als Soziologie studieren, bieten sich andere Begriffe und andere Vorgehensweisen an. Die Unterscheidung zwischen Markt- und Nichtmarktkorruption wäre eine solche; und die Erklärungsleistung, die der Soziologie zu erbringen vermag, kann darin bestehen, daß er die historische Entwicklung einer Gesellschaft analysiert im Hinblick auf jene ganz grob unterscheidbaren Komplexe und Beziehungen zwischen diesen Komplexen, die mit der Entwicklung der Vermarktlichung, des Staatsapparates

und der bürgerlichen Gesellschaft im Inneren zu tun haben; diese Methode bietet sich umso mehr an, als die historischen Besonderheiten einer Gesellschaft, eines Raumes zur Diskussion stehen.

Diese sollen in der Tat hier zur Diskussion gestellt werden. Die österreichische Gesellschaft hat besonders mit einem Typ von Korruption zu tun, der für moderne Großgesellschaften in diesem Ausmaß durchaus unüblich ist. Während es in den USA — neben dem verwandtschaftsartigen Geflecht der „Mafia“ — viele und massive Formen von Marktkorruption und Korruption im Dunstkreis der Beziehung zwischen Politik und Wähler gibt, die ihre Eigenheiten aus Schwächen moderner rationaler Ordnungen beziehen, trotzdem aber diese voraussetzen, gibt es in Österreich eine Tradition von Korruption, die mit dem vormodernen Charakter des Verhältnisses von Staat zu bürgerlicher Gesellschaft und Wirtschaft zu tun hat. Diese entzieht sich dem Verständnis leicht, da Österreich in oberflächlicher Betrachtung mit dem Ausbau des demokratischen Wohlfahrtsstaates und der Rechtsstaatlichkeit dem restlichen Europa vergleichbar „moderne“ Einrichtungen geschaffen hat. (Dabei muß dem Gesellschaftskritiker im Alltagsleben noch der Rat gegeben werden, die riesenhafte Aufblähung der Staatsaufgaben und des Staatsapparates auch bei der Bewertung der Korruption zu berücksichtigen. Da das Staatshandeln an das öffentliche Recht gebunden ist, ist bei gleichbleibendem Grad der Regelverletzung eine Verzehnfachung des Staatssektors mit einer Verzehnfachung der Korruption automatisch verbunden. Selbst **Marktmonopole** steigen hier im Verhältnis zum Staat glänzend aus; ein Kartell, das uns Österreichern einen um ein Drittel oder noch höheren Preis für Schallplatten, Videorecorder etc.... aufbrummt, also das öffentliche Interesse zugunsten privater ganz gehörig schmälert, verletzt meistens keine scharfen, eindeutigen juristischen Normen und hat überhaupt eine gute Presse). Die These lautet: Österreich hat sowohl in horizontaler wie auch in vertikaler Hinsicht eine Gesellschaftsstruktur, die die verwandtschaftliche bzw. verwandtschaftsanaloge face-to-face-Kommunikation als tragende Säule auch des öffentlichen Lebens bewahrt hat. Es hat feudale bzw. patrimoniale Formen der ökonomischen und politischen Unterdrückung selbst im trügerischen Glitzerkleid des Massenkonsumzeitalters beibehalten, und die Verspätung der ökonomischen Modernisierung des landwirtschaftlichen wie des gewerblichen Sektors im 19. Jahrhundert, als uns selbst das sich formierende Deutsch-

land davonzog, niemals gänzlich aufholen können.

Ein relativ zur Schwäche des Bürgertums wie der bäuerlichen und anderen arbeitenden Unterschichten übermächtiger Staatsapparat hat ein (außerhalb Ungarns, das nie wirklich in den dynastischen Territorialstaat der Habsburger integriert worden ist) relativ loyales Beamtentum erzeugt, das sich zum „Klienten“ selten anders als als Obrigkeit verhalten hat und das die Formierung einer bürgerlichen Gesellschaft vom westeuropäischen Typ solange behindert hat, bis schon die Industriearbeiterschaft an die Tore der Machtzitadelle anklopfte.

Es gehört zu den großen Rätseln von Prozessen gesellschaftlicher Entwicklung, daß sich selbst dann noch in wesentlichen Zügen identische — oder doch stark ähnliche — Strukturen herausbilden, wenn sich die zentralen Trägerschichten solcher Entwicklungen in Aufbau und Funktion dramatisch gewandelt haben können. Überall in Europa wurde eine Krieger-schicht langsam von Berufsbürgern zurückgedrängt; die seltsamen Treibhausblüten einer höfischen Gesellschaft zeigten ein Stadium einer relativen Ausgewogenheit zwischen diesen beiden Großgruppen an. Die Integration, die Einbeziehung von arbeitenden Bürgern in die Gesellschaft und ihren Machtapparat — in die Schlüsselmonopole des Militär-, Polizei- und Finanzwesens hat in ganz Europa mehrere Jahrhunderte gedauert, aber als sie vollzogen war, haben sich Formen der Konkurrenz, der Hierarchie und der Unterwerfung herausgebildet, die zum Teil — in etwas zivilisierterer und friedlicherer Weise — die alten Strukturen reproduziert hatten. In Österreich hat dies (in den „Erbländern“) besonders lange gedauert, und selbst die Schwächen der alten feudalen Struktur wurden kopiert: so wie der österreichische Absolutismus militärisch nie sehr schlagkräftig war, die Herausbildung einer dem Staat verpflichteten Offizierschicht nie gelungen war, der Wirrwarr von Kompetenzen schon im Fürstentum nie geordnet werden konnte, somit strategische Entscheidungsschwäche in Heer, Verwaltung, Politik ein spezifisch österreichisches Phänomen darstellten, so blieb auch die ökonomische Modernisierung Österreichs immer nur Stückwerk, die Erhaltung des traditionellen Sektors mit seiner Innovationsträgheit und seiner Handlungslähmung ganz allgemein, sein Verharren in familistisch-paternalistischen Strukturen zeigt die massive Wirksamkeit entsprechender Kopiermechanismen an. Das von England ausgehende Wunder der Industrialisierung brachte ganz Europa letztlich die wachsende Beteiligung des Volkes, die „funktionale

Demokratisierung“ der Gesellschaft durch graue Arbeiterheere; beinahe nirgends später als in Österreich; und in ganz Europa bildeten sich politische Massenparteien heraus (die im 17. Jahrhundert wohl niemand prognostizieren hätte können), und es wiederholte sich, nach der Vorherrschaft der Krieger und deren Ablöse durch die wirtschaftliche Macht der Bürger, ein Prozeß der Aneignung von Machtquellen durch eine neue Schicht, die der politischen Funktionäre, die für ihr Machtmaklerium im Umfeld staatlicher Verwaltung überall eine satte Monopolrente kassieren können. In Österreich reproduzierte sich die patrimoniale Klientel- und Patronagestruktur des Fürstenstaates in der einzigartigen, ständisch geschlossenen und versäulten Struktur des Parteienstaates (mit 30% der Wähler als Mitglieder, in Westeuropa eine einzig dastehende Errungenschaft). Es ist tatsächlich ein Phänomen, wie sich trotz massiver Änderungen in der Technik, der Kernfamilie (auch bei uns sind die Scheidungszahlen explodiert), der politischen Organisation und Beteiligung soziale Felder so stabil aufbauen lassen, daß man tatsächlich den Eindruck der Kontinuität, der Identität des Österreichischen über die Jahrhunderte hinweg gewinnen und bestätigen kann.

Denn das ist das Eigentümliche an der österreichischen Struktur von Korruption, Sozialpartnerschaft und Sozialstaat, daß alle ständischen Mechanismen (die sich in der Wirtschaft als Kartelle, in der Ausbildung und dem Berufsleben als paternalistische Hierarchie zeigen) — bei Explosion der staatlichen Aufgaben — ein Amtsverständnis fördern, demzufolge das Amt ganz selbstverständlich dem Amtsinhaber „gehört“. Schon ein Arbeitsmarktbeamter glaubt in Österreich recht häufig, daß die Mittel, die er dem Arbeitslosen als Versicherung oder gar als Notstandshilfe bewilligt, letztlich in irgendeiner Weise seine **privaten** Mittel sind. Vertikal ist mit einem solchen Amtsverständnis oft eine ganze Kette von Patron-Klient-Verhältnissen verbunden, die soziologisch sehr interessant und studienwert sind (Beispiele findet man außer Österreich z.B. auch in Thailand², und in der Vasallität des europäischen Hochmittelalters); horizontal zeigt es sich in einer massiven Interferenz zwischen Staat und (bürgerlicher?) Gesellschaft; das elitäre CVer-Du der gemeinfreien Bürger (die oft auch Beamte waren oder sind) hat seine Fortsetzung im Gewerkschafter-Du gefunden, das wohl auch schon eine gewisse Exklusivität vertragen mag.

Diese Strukturen spiegeln sich im österreichischen Sozialcharakter. Der lokalistische, familistische Stil der österreichischen Gesellschaft, Wirtschaft und Politik führt dazu, daß einem Österreich eher

wie ein Verein, als wie eine komplexe Großgesellschaft erscheint. (Modernisierungsgegner können frohlocken, aber auch die Jünger Jürgen Habermas': System und Lebenswelt haben sich anscheinend noch nicht auseinanderdifferenziert; die Kuhlstallwärme der Gemeinschaft umgibt uns alle (oder doch nicht?).

Dabei sind durchaus auch Tugenden auszumachen: Die Institutionen der österreichischen Konkordanzdemokratie mit allen ihren Lagern bevorzugen den Kompromiß, das Auskommen, die Mäßigung, und begrenzen manchmal maßloses Privatinteresse. Aber als Ergebnis des Primats des Informellen sind auch die formellen Rollendefinitionen generell und Konfliktstrategien speziell fast immer tabuisiert und obszön. So wie der österreichische Humor vom Impliziten lebt (was man als Vorzug gegenüber dem Schweizer oder dem deutschen Witz empfinden mag), so ist auch der homo austriacus alpinus, als Überlebens der homines austriaci danubienses eingesponnen in den Konformitätsterror unzähliger wenig formalisierter Erwartungen und Verpflichtungen und er entwickelt daher jenen Sinn für das Nichtausgesprochene, Kleingedruckte jeder sozialen Beziehung, der im Privaten und Halböffentlichen charmant ist, im Öffentlichen jedoch auch sehr destruktiv sein kann.

Es ist eine offene soziologische Frage (die interessanterweise gerade österreichische Soziologen gar nicht beschäftigt), welche Elemente des institutionellen Feldes der Herausbildung gewisser Elemente des österreichischen Sozialcharakters so besonders günstig (oder ungünstig) gewesen sind. Selbst empirische Studien zeigen für Österreich (sowohl im Hetero- wie im Autostereotyp) ein eklatant geringeres Niveau an „assertivness“, an Durchsetzungsvermögen. Ins Öffentliche gewendet, bedeutet dies den Vorteil, sich manchen sterilen Grundsatzstreit zu ersparen, um diplomatisch-informell doch zu brauchbaren Resultaten zu kommen; aber es bedeutet auch den Nachteil, rational notwendigen Anpassungsprozessen an veränderte Lebensumstände die Basis des rationalen Diskurses zu entziehen. So wie Österreich 1914 der Welt das beinahe einmalige Schauspiel bot, ohne Heer einen Krieg beginnen bzw. sogar gewinnen zu wollen, stolpert es heute in einer Horrupolitik sondergleichen in die EG, ohne diesen Schritt überhaupt diskutiert zu haben, und beschäftigt sich stattdessen mit Kuriositäten wie der Diskussion um einige militärische Fluggeräte. Unser Verhältnis zum Heer wird dabei generell von einer Lebenslüge verschleiert. In diesen Nebel kann man kaum eindringen, aber in unserem weitgehend informalisierten öffentlichen Leben erscheint dies auch als überflüssig. Wer hat das historisch

verschuldet? War es der Wiener Hof, mit seinen charmanten Höflingen und deren bezaubernder Leichtigkeit? War es der k.u.k. Beamte, der einem unachtsichtigen Bespitzelungswesen ausgesetzt war³, das Karrieren dergestalt manipulierte, daß nur unauffällige Mediokrität den Weg nach oben fand? Sind es die braven alpenländischen Familien- und Dorfbörsenhäupter, die neben ihrer Obsorge für die ihnen anvertraute Klientel und im Bewußtsein ihrer Submissivität gegenüber den wirklich Mächtigen so wenig fähig zum Nonkonformismus sind?

Eine moderne soziologische Analyse (die hier selbstverständlich nur Skizze sein kann) müßte auch das Gewicht der vielen schwachen Sozialkontakte im sozialen Fernraum berücksichtigen. Es erscheint paradox, daß man für die Vermittlung von Arbeits- und politischen Chancen eher Menschen im sozialen Fernraum (etwa CVer) einsetzen kann, als enge Freunde oder Familienmitglieder. (Den „Androsch-Clan“, falls es diesen gibt, darf man sich sicher auch nicht als ein Netzwerk intimer Lebensfreundschaften vorstellen). Was in voll modernisierten Großgesellschaften — mit deren scharfer Spannung zwischen der Sphäre der Privatheit, des Berufs und der Öffentlichkeit — als unüberbrückbare Kluft wirken mag, kann möglicherweise in Österreich mit solchen „schwachen Beziehungen“ übersprungen werden. Hier eröffnet sich ein weites Feld für die soziologische Forschung.

Haben wir uns nicht zu weit vom Thema dieser Betrachtungen, der „Korruption“, entfernt? Ich glaube, nein. So wie ich im Bewußtsein des von mir Mitgeteilten kein Bißchen überrascht bin, daß Nummern-
35 tafeln, die an „Freunde der Polizei“ vergeben werden, einen neuen Nummernadel erzeugen, der zwar nur ein sehr dünner Aufguß des alten Adels sein kann — genauso bin ich auch nicht überrascht, wenn ich erfahre, daß kein öffentlicher Bau ohne Schmier- und Schwarzgelder zustande kommt; daß fröhliche Jagdgesellschaften Versicherungsgelder durchbringen; daß unser größtes Unternehmen Roulette und Bakkarat spielt; daß ein Funktionär nach dem anderen in die Kassa greift. Korruption wird ja oft als abweichendes Verhalten bezeichnet. Aus vielen Gründen, nicht alle sind hier dargestellt, ist sie in Österreich nicht Abweichung, sondern biedere und brave Normalität; und sehr viel Fleiß, siehe Waggerl, ist dafür gar nicht nötig, und vielleicht ist sie gar kein Laster...

Anmerkungen:

1) Vgl. dazu Fleck, Chr., Kuzmics, H. (Hrsg.), Korruption. Zur Soziologie nicht immer abweichenden Verhaltens, Königstein/Ts. (Athenäum), 1985.

2) Vgl. Scott, J.C., Thailand: Ein Beispiel aus der Dritten Welt, in: Fleck/Kuzmics, Korruption...a.a.O. S. 174 — 199.

3) Vgl. Anderson, E.N., Anderson, P., Bürokratisierung und die Entwicklung der Beamtenloyalität, in: Fleck/Kuzmics, Korruption...a.a.O. S. 104 — 127.

MARKT, MACHT, MORAL

Von Eigennutz und Wohltätigkeit in der Wirtschaft

Die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft muß von den stärksten und den besten Antrieben des Menschen Gebrauch machen.

Peter Koslowski

Seit sich die Wirtschaftswissenschaft als eigenständige Disziplin herausbilden konnte, ist sie vom Selbstinteresse als dem leitenden — und dominierenden — Prinzip wirtschaftlichen Handelns ausgegangen. Dabei hat es eine eigentümliche Umkehr in der Entwicklung des Denkens gegeben: Der Aufstieg der Ökonomie als Wissenschaft hat mit dem Löslösen aus der Morallehre begonnen. Dies hat in der berühmten Passage im „Der Reichtum der Nationen“ von Adam Smith seinen Ausdruck gefunden: Es hängt nicht vom Wohlwollen des Fleischers, des Braumeisters oder des Bäckers ab, ob wir unser Essen bekommen, sondern von der Verfolgung ihres Eigeninteresses.

Es war die paradoxe Erkenntnis, daß es die Tugend des individuellen Eigeninteresses sei, die die Gesamtwohlfahrt begründet.

Die Weisheit der Ökonomie bestand seither hauptsächlich darin, mit immer verfeinerteren Methoden dies zu beweisen und die Rationalität des wirtschaftlichen Interaktionsprozesses auf diese spezielle Annahme menschlichen Verhaltens zu gründen.

Daß die Rationalität des Wirtschaftsprozesses nicht allein auf der Rationalität eines mechanischen Eigeninteresses verfolgenden Individuums zurückgeführt werden kann, ist in der letzten Zeit wieder verstärkt zu Diskussion gestellt worden.

Auf der einen Seite wurde versucht, dieses enge Rationalprinzip auf weite, bislang als nonrational angesehene Bereiche auszudehnen und als generelle Methode menschlichen Verhaltens anzusehen. Beispielsweise wird das Heiratsverhalten, die Anzahl der Kinder, der Umfang der Erbschaft als solchen Überlegungen unterworfen dargestellt. (Manchmal gewinnt man allerdings den Eindruck, als ob Familienpolitiker einem ähnlichen Verhaltensprinzip anhängen — die Anzahl der Kinder sei beliebig durch unterschiedliche Beihilfen steuerbar).

Andererseits wird erneut auf traditionelle Grundlagen auch einer marktwirtschaftlichen Ordnung hingewiesen und die Überlegung betont, daß der Fortbestand auch sehr effizienter, (post-) moderner Gesellschaften ohne wertmäßige Orientierungen in ihrer Existenz gefährdet ist (Leszek Kolakowski spricht dabei von der Notwendigkeit von Tabus, ohne die keine Gesellschaft auskommen könne).

Selbst wenn die meisten Menschen von Selbstinteresse geleitet sind (wobei damit nicht gesagt ist, daß sie **ausschließlich** davon geleitet sind), heißt dies noch nicht, daß dieses Prinzip ausreicht, um eine funktionierende Gesellschaft zu bewerkstelligen (geschweige denn eine gute Gesellschaft).

Ethische Voraussetzungen marktwirtschaftlicher Systeme

So wissen wir spätestens seit Max Weber, daß beispielsweise Askese einen Zentralwert desjenigen Wertsystems darstellte, das die Entstehung der modernen Gesellschaft ermöglichte. Ohne die asketische Grundhaltung, die Leistungs Betonung und Genußfeindlichkeit gleichzeitig beinhaltet, wäre die Entfaltung einer kapitalistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung unmöglich gewesen. Die Beschränkung materieller Bedürfnisse durch eine religiös motivierte Enthaltsamkeit schuf erst die Grundlage einer Akkumulation von nicht konsumierten Gütern und gewährleistete deren produktivere Verwendung, damit die wirtschaftliche Expansion. Diese Grundhaltung hatte eine religiöse Begründung: Askese, Selbstbeherrschung, Konsumverzicht wurden als Mittel zur Erreichung des Gnadestandes, persönlicher Seligkeit in einem späteren Reich Gottes angesehen. Dieser Lebensstil konnte auch nur solange aufrechterhalten werden, als die religiöse Legitimierung als zureichend empfunden wurde. Auf die Dauer wurde dies umso weniger selbstverständlich, als mit zunehmender Modernisierung ein asketischer Lebensstil sich mit einigen Dilemmata konfrontiert sah:

Sobald Leistung und der Erwerb von Geld und Gütern positiv bewertet werden, durch Konsumbeschränkung Akkumulation stattfindet, sammelt sich zweifelsohne Reichtum an. Je geringer die religiöse Motivation, desto größer die Versuchung, Reichtum nicht nur anzusammeln, sondern auch individuell zu verwerten. Je weniger die jenseitige Zielsetzung wiegt, umso geringer wirkt die Restriktion einer religiös fundierten Askese. Dazu kommt, daß es im Zuge der Expansion materiellen Reichtums immer schwieriger wird, einen — asketisch vertretbaren — Konsum statisch fortzuschreiten: Auch in vergangenen Zeiten war es schwierig, die „wahren“ Bedürfnisse ein für alle mal und generell verbindlich zu definieren, so daß alles, was darüber hinausging, als Verschwendung, Luxus und dergleichen anzusehen wäre.

Der Egoismus, vormalig asketisch — religiös, wurde materialistischer und wandelte sich in das aufgekklärte Selbstinteresse des Bürgers. Mit Adam Smith bekam es noch einen sozialen Anstrich: Wenn jeder seinen eigenen Nutzen verfolgt, diene dies letztlich — durch eine unsichtbare Hand gesteuert — in optimaler Weise der Gesamtwohlfahrt.

Die Vorteile der „unsichtbaren Hand“

Das Neue an Adam Smiths Sicht der wirtschaftlichen Welt war, daß die aus Eigeninteresse resultierenden Aktivitäten des Einzelnen nicht als Laster angesehen, sondern positiv gewertet wurden: Der Koordinationsmechanismus des Marktes führt zu einer selbstkontrollierenden Organisation und effizienten Nutzung der eingesetzten Mittel.

Das Interessante — und Verblüffende — dabei ist nicht so sehr die Behauptung, daß Menschen im Eigeninteresse handeln bzw. daß diese Vorstellung von ökonomischer Rationalität die Wirklichkeit wirtschaftlichen Tuns (einermaßen) beschreibe, sondern daß aus diesem Handeln im Eigeninteresse kein Chaos entsteht, ja ganz im Gegenteil, daß es — Privateigentum, Vertrags- und Koalitionsfreiheit vorausgesetzt — zu einem selbststeuernden Mechanismus führt, der keiner Regulierung bedarf. Mehr noch: Eine solche Wirtschaft erzielt, obwohl sie moralischer Auflagen entbehren ist, im allgemeinen bessere Ergebnisse als ein System mit Reglementierungen oder als eines, das auf Nächstenliebe, Zuneigung und moralischer Rücksichtnahme beruht.

Diese Konzeption der Marktwirtschaft hat unbezweifelbare Vorteile und Verdienste:

— Adam Smiths neue Sicht brach eine Lanze für das „klare und einfache System der natürlichen Freiheit“ und führte zu einer Beseitigung vielfacher feudaler Hindernisse nicht nur des wirtschaftlichen Lebens und nicht zuletzt zu einer wohlstandsvermehrenden Entfesselung der Produktivkräfte.

— Zweitens ist damit auch ein Kontrollmechanismus eingebaut: Durch den Wettbewerb stößt das Selbstinteresse des einen immer wieder auf das Selbstinteresse des anderen. Der dem System immanente Wettbewerb verhindert das Überborden des Eigennutzes. Statt der „Kontrolle durch Macht“ steht der anonyme Wettbewerb als kontrollierende Instanz. — Diese anonym wirkende Kontroll-

instanz verhindert drittens auch Willkür und die Zuteilung von Gütern nach dem Kriterium von Sympathie und Antipathie. Das ist einer der wesentlichen Aspekte einer „freien“ Marktwirtschaft, wie sie Hayek in seinem „Der Weg zur Knechtschaft“ zum Ausdruck brachte: „Wir haben die Wahl nicht zwischen einem System, in dem jeder erhält, was ihm nach irgend einem absoluten und allgemein gültigen Maßstab zusteht und einem System, in dem die Anteile der Individuen zum Teil vom Zufall oder vom Glück oder Unglück bestimmt werden sollen. Vielmehr bleibt uns nur die Wahl zwischen einem System, in dem der Wille einiger Personen darüber entscheidet, wer etwas bekommt und was er erhält, und einem solchen, in dem dies mindestens zum Teil der Fähigkeit und dem Unternehmungsgeist der Betroffenen abhängt und zum anderen Teil von unvorhersehbaren Umständen.“

Verkürzte Interpretationen von Adam Smith

Allerdings wird bei dieser Interpretation von Adam Smith nur ein Aspekt hervorgehoben: nämlich die Resultate eigeninteressierten Verhaltens. Wie der seit kurzem in Graz lebende Ökonom H. D. Kurz betont, war Adam Smith durchaus auch bemüht, die gesellschaftsbezogenen Motive und Regungen des Menschen herauszuarbeiten.

Die von Vertretern der These, bei Smith handle es sich um einen Propheten rein eigeninteressierten Verhaltens, üblicherweise als Beleg zitierte Textstelle (auf die schon eingangs angespielt wurde) lautet:

„Wir erwarten uns unser Abendessen nicht von der Wohltätigkeit des Fleischers, Braumeisters oder Bäckers, sondern von deren Bedacht auf ihr eigenes Interesse. Wir wenden uns nicht an ihre Menschlichkeit, sondern an ihre Eigenliebe, und sprechen zu ihnen niemals über unsere eigene Bedürfnisse, sondern nur über ihre Vorteile.“

Unmittelbar davor heißt es allerdings, und dies wird häufig übersehen: „Der Mensch bedarf beinahe ständig der Hilfe seiner Mitmenschen und er würde diese vergebens nur von ihrer Wohltätigkeit

erwarten: Er ist wahrscheinlich eher imstande, sich zu behaupten, wenn er ihre Eigenliebe zu seinen Gunsten interessiert und ihnen zeigt, daß es zu ihrem eigenen Vorteil ist, für ihn zu tun, was er von ihnen verlangt. Wer immer einem anderen ein Geschäft irgendeiner Art vorschlägt, bietet folgendes an: Gib mir, was ich wünsche, und Du sollst haben, was Du wünschst; dies ist die Bedeutung eines jeden derartigen Angebots. Auf diese Weise erhalten wir voneinander den weit größeren Teil jener guten Dienste, denen wir bedürfen.“

Für Kurz heißt somit der Umstand, daß wechselseitig vorteilhafter Tausch weit verbreitet und weiter im Wachsen begriffen ist, keineswegs, daß Smith der Auffassung war, die Selbstliebe allein sei imstande, eine gute Gesellschaft ins Leben zu setzen. Ja, es ist überhaupt fraglich, daß eine nur auf die Selbstliebe ihrer Mitglieder sich gründende Gesellschaft existenzfähig ist. Zwar könnte man, wie Smith betont, nicht **nur** auf das Wohlwollen und die Wohltätigkeit anderer hoffen, aber **auch** auf sie.

Ein gewisser Teil der guten Dienste, die wir benötigen, ist folglich auch nicht das Resultat marktvermittelter Transaktionen, sondern der sozialen und kommunalen Tugenden des Menschen, die es zu fördern gilt.

Notwendigkeit von „Benevolenz“

Die moderne Ökonomie hat einige Beispiele herausgearbeitet, in denen der reine Eigennutz zum Zustandekommen von wirtschaftlichen Tauschaktionen nicht ausreicht, wo das Vorhandensein von Benevolenz unabdingbare Voraussetzung für das Funktionieren im Kleinen und im Großen ist.

Im Bereich der einzelwirtschaftlichen Aktivität sind es vor allem die Fälle unvollkommener und einseitiger Information zwischen Anbieter und Nachfrager, wie beispielsweise im notorisch gewordenen „Markt für Lemons“, dem Gebrauchsgütermarkt, oder in der Situation zwischen Arzt und Patient. Durch einseitige Information besteht die Gefahr, daß der jeweilige Anbieter gegenüber dem

Nachfrager aufgrund seines besseren Wissens um die Qualität des Angebotes bzw. dem Gesundheitszustand Möglichkeit der Übervorteilung besitzt. Nur mit einem ethischen Berufskodex oder, allgemeiner ausgedrückt, „Wohlwollen“, das das enge Eigeninteresse ergänzt, können solche Formen von Marktversagen aufgehoben bzw. vermindert werden.

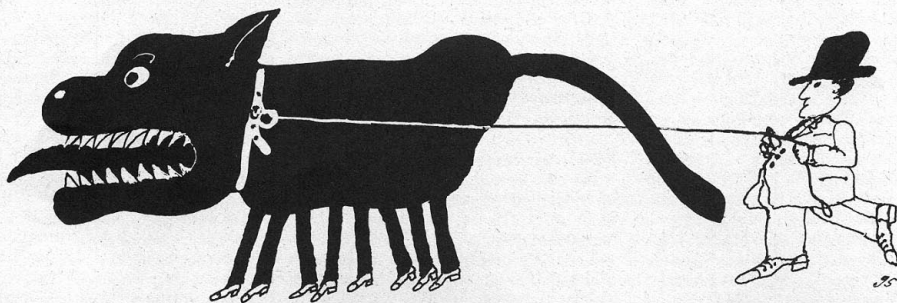
Auch für größere ökonomische Zusammenhänge kann das Vorhandensein von „Wohlwollen“ essentiell für das Funktionieren sein. Wie der (ursprünglich deutsche, jetzt amerikanische) Ökonom A. Hirschman hinweist, ist trotz aller technischen Debatten um die Ursachen von Inflation der wahre Kern in politischen und soziologischen Verhaltensweisen zu suchen, sodaß das Problem nicht beseitigt werden kann ohne Formen der Kooperation oder der Sozialpartnerschaft — letztlich nichts anderes als gegenseitiges „Wohlverhalten“ auf der Ebene sozialer Kooperation.

Die Welt ist noch nicht gut genug.

„Wenn dies die beste aller möglichen Welten ist, wie sehen die anderen aus?“ entgegnet Candide in der gleichnamigen Novelle Voltaires dem Dr. Pangloss. Nicht nur die Skepsis eines Candide gegen der beschwichtigenden Behauptung, es sei ohnehin alles zum Besten, ist angebracht. Der Hinweis auf die notwendige Ergänzung von Eigeninteresse durch Wohlwollen für die Aufrechterhaltung der sozialen Ordnung ist mehr als nur ein Anerkennen von Altruismus; es ist der Hinweis, daß bisher zu einfache und reduzierende Modelle menschlichen Verhaltens und der koordinierenden Systeme dominiert haben. Zum Besten fehlt noch einiges. Ethisches Handeln, das über Eigeninteresse hinausgeht, ist eine wesentliche Voraussetzung dafür.

Weiterführende Literatur:

Hirschman, Albert, *Essays in Trespassing. Economics to Politics and Beyond*, Cambridge 1981.
Koslowski, Peter, *Prinzipien der Ethischen Ökonomie*, Tübingen 1988.
Kurz, Heinz D., *Ökonomik und Ethik: Einige Anmerkungen*, Graz 1988.
Sen, Amartya, *On Ethics and Economics*, Oxford 1987.



MEDIEN — MACHT UND OHNMACHT

Maacht und Ohnmacht der Medien — ein Thema für schier unerschöpfliche Reflexionen und Selbstreflexionen. Wenn man sich zur Vorbereitung eines Artikels, wie der Autor im konkreten Falle, in einige derselben vertieft, kann man aus einer Fülle von Materialien schöpfen, die nachdenklich stimmen, die aber vor allem auch auf Zustimmung stoßen. Mir ist es jedenfalls so ergangen, daß viele der Gedankengänge, die ich in diesem Zusammenhang niederschreiben wollte, von anderen derart gültig formuliert wurden, daß ich mir wie ein schlechter Plagiateur vorkäme, wenn ich diese ausschließlich mit eigenen Worten nachvollziehen und ausdrücken wollte. Der Versuch, die Frage nach Macht und Ohnmacht der Presse zu beantworten, sei daher zu einem größeren Teil in als richtig empfundenen Zitaten und mit einem mehr oder minder verbindenden eigenen Text unternommen.

Wenn wir uns der Frage Macht und Ohnmacht der Medien nähern wollen, bedarf zunächst die Vorfrage, welche Funktion Medien haben, einer Klärung.

Auf dem Höhepunkt des Barschel-Skandals — kurz nachdem der Schleswig-Holsteinische Politiker, dessen mafiose Machterhaltungspraktiken vom „Spiegel“ schonungslos aufgedeckt wurden, mutmaßlich Selbstmord verübt hatte — hielt der für wichtige und anregende Ansprachen und Gedanken bekannte und geachtete deutsche Bundespräsident Richard von Weizsäcker Anfang November 1987 aus Anlaß der Verleihung des Romano-Guardini-Preises eine Ansprache, die Aufschluß über die Aufgabe der Medien in der Demokratie, aber auch über ihre Gefährdung gibt:

„Ganz gewiß ist es notwendig und richtig, daß Politiker unter besonderer öffentlicher Aufmerksamkeit und Kontrolle stehen... Der öffentliche Anteil an diesen Aufgaben fällt nicht nur dem Politiker zu, sondern auch den Medien. Ihre Freiheit und Unabhängigkeit ist die Grundbedingung ihrer Arbeit. Die Wahrheit ans Licht zu bringen, ist ihr erklärtes Ziel, ja, ihr Ethos. Ihre Aufgabe der öffentlichen Kritik ist für uns alle unentbehrlich. Sie stehen in ganz besonderer Weise am Schnittpunkt von Wahrheit und Freiheit...“

Auch die Medien sind Kontrollen ausgesetzt, aber anderen als die Politiker, und zwar unter anderem dadurch, daß sie an einem Markt teilnehmen. Sie müssen nicht nur informieren und kritisch kommentieren, sondern auch kurzweilig sein. Ob gedruckt oder elektronisch, ob öffentlich-rechtlich oder privat — die Medien haben ein Interesse am Absatz, an der Höhe von Auflage und Einschaltquote. Es nötigt sie, ihre Aufmerksam-

keit der Spannung und Unterhaltung zuzuwenden. Der amerikanische Kritiker Neil Postman sagt über das Fernsehen: „Problematisch ist nicht, daß es uns unterhaltsame Themen präsentiert, problematisch ist, daß es jedes Thema als Unterhaltung präsentiert.“

Der Vorwurf ist übertrieben, aber der Hinweis ist bedeutsam. Wirklichkeit ohne Neuigkeitsschlagzeile ist oft nicht unterhaltend genug. Das Wesentliche verliert leicht gegenüber dem Spektakulären an Boden. Wenn alles spannend sein soll, ist Nachdenklichkeit nicht gefragt. Es wird wichtiger, daß die Äußerungen „live“, als daß sie durchdacht sind...

Medien bewegen sich oft auf einem schmalen Grat. Sie haben ein Wächteramt, und wir sind alle darauf angewiesen, daß sie es wahrnehmen. Das geht nur mit einem nachforschenden, aufhellenden, untersuchenden Journalismus. Sei der Eifer aber noch so groß, so muß er doch die Wünsche des Menschen achten. Die guten Gründe, die wir zum Schutz der Persönlichkeit und ihrer Daten gehört haben, sprechen auch dafür, nicht hemmungslos in die innerste Sphäre der Menschen einzudringen.

Die Medien sind hier nicht weniger als die Politiker auf die Maßstäbe angewiesen, die ihnen die ganze Gesellschaft bietet. Wir alle gehen auf einem schmalen Grat. Wir alle sind Kunden der Medien. Sie richten sich in hohem Umfang nach unserer Neugier, unseren Sitten, nach dem Maß unseres menschlichen Respekts. Deshalb haben wir die Medien und uns selbst zu fragen, wie es kommt, daß manches Titelblatt zum Abbild einer Wirklichkeit wird, hinter der Würde und Wahrheit verblasen.

Wer die freien Demokratien im Spiegel der Medien verfolgt, könnte glauben, ihre Geschichte der letzten Jahrzehnte sei eine einzige Kette von Skandalen. Keiner dieser Skandale darf geleugnet oder leichtgenommen werden. Aus jeder Affäre müssen und können wir lernen. Aber daß die Demokratie sie erzeuge oder begünstige, das sollte niemand glauben. In der Demokratie fördern Öffentlichkeit und Freiheit zutage, was unter anderen Systemen verborgen bleibt. Der Watergate-Skandal war wahrlich abstoßend. Erstaunlich war aber nicht, daß es ihn gegeben hat, sondern wie Amerika damit ehrlich umgegangen und fertig geworden ist...

So wie wir Menschen nun einmal sind, gerät jedes System früher oder später in die Enge und wird reformbedürftig. Die einzigartige Chance, die die Freiheit als Verfassungsprinzip bietet, ist die Fähigkeit zur Selbstkorrektur, zum friedlichen Wandel. Deshalb ist sie jedem anderen System vorzuziehen.“

Soweit Weizsäcker. Einen ähnlichen Gedankenansatz formulierte ebenfalls im Herbst 1987 der amerikanische Senator William Cohen, der dem Untersuchungsbericht des US-Kongresses über die Iran-Contra-Affäre eine persönliche Bemerkung anfügte — auch dieser Skandal war wie der Barschel-Skandal von den Medien aufgedeckt worden. Cohen führt aus: „Die Existenz einer freien und kraftvollen Presse stellt sicher, daß Versuche, die Regierungsgewalt zu mißbrauchen, am Ende aufgedeckt werden. Sind sie erst einmal enthüllt, werden die Regierungsprozesse eingreifen, um die notwendigen Korrekturen zu bewirken. So liegt eine gewisse Unvermeidlichkeit in unserem Verfassungssystem, das eine freie, gründlich forschende Presse verbürgt, und daneben eine Regierungskonstruktion von unverwüster Spannkraft, die fähig ist, das Gleichgewicht der verfassungsmäßigen Gewalten wiederherzustellen, sobald es gestört worden ist. In der Tat: Dies ist der Genius unseres Systems und die Essenz unserer Demokratie.“

Die Möglichkeit der Kritik — hauptsächlich und am effektivsten wahrgenommen von der Presse, die oft als vierte Gewalt apostrophiert wird — und die ihr folgende Selbstreinigungskraft ist also ein entscheidendes Element der Vitalität und Überlegenheit unseres demokratischen Systems gegenüber allen anderen Gesellschaftsordnungen.

Die deutsche Kommunistin Rosa Luxemburg hat dies vor Jahrzehnten in einem klassisch gewordenen Text über die Freiheit des Andersdenkenden zum Ausdruck gebracht:

„Ohne allgemeine Wahlen, ungehemmte Presse- und Versammlungsfreiheit, freien Meinungskampf erstirbt das Leben in jeder öffentlichen Institution, wird zum Scheinleben, in dem die Bürokratie allein das tätige Element bleibt. Das öffentliche Leben schläft allmählich ein, einige Dutzend Parteiführer von unerschöpflicher Energie und grenzenlosem Idealismus dirigieren und regieren..., und eine Elite der Arbeiterschaft wird von Zeit zu Zeit in Versammlungen aufgebeten, um den Reden der Führer Beifall zu klatschen, vorgelegten Resolutionen einstimmig zuzustimmen, im Grunde also eine Cliquenwirtschaft — eine Diktatur allerdings, aber nicht die Diktatur des Proletariats, sondern die Diktatur einer Handvoll Politiker...“

„Freiheit nur für die Anhänger der Regierung, nur für Mitglieder einer Partei — mögen sie noch so zahlreich sein — ist keine Freiheit. Freiheit ist immer nur Freiheit des anders Denkenden. Nicht wegen des Fanatismus der ‚Gerechtigkeit‘, sondern weil all das Belehrende,

Heilsame und Reinigende der politischen Freiheit an diesem Wesen hängt und seine Wirkung versagt, wenn die ‚Freiheit‘ zum Privilegium wird. Lenin vergeißt sich völlig im Mittel. Dekret, diktatorische Gewalt der Fabrikaufseher, drakonische Strafen, Schreckensherrschaft, das sind alles Palliative. Der einzige Weg zur Wiedergeburt ist die Schule des öffentlichen Lebens selbst, uneingeschränkteste breiteste Demokratie, öffentliche Meinung...”

Manch einer, der im Osten Europas Glasnost und Perestrojka vorantreiben will, wird diesen Text vor seinem geistigen Auge gehabt haben. Das wirklich Aufregende aber wird sein, ob die östlichen Machthaber sich mit allen Konsequenzen den Ergebnissen der Entwicklung stellen, denn ein bißchen Freiheit, zumal Pressefreiheit, geht nicht. Diese hat es an sich, eine Eigendynamik zu entwickeln, die vor keinen Tabus zurückschreckt. Wenn die Kreml-Herren Pressefreiheit für ein beschränktes Reformprojekt instrumentalisieren wollten, dann werden sie ein böses Erwachen haben und nur mit den zu Gebote stehenden totalitären Machtmitteln eingreifen können. Diese freilich wären ein schwerer Rückschlag, der aber trotzdem, wie Leszek Kolakowski ausführt, „kein Zurückdrehen des Rades der Geschichte auf Dauer ermöglicht.“

„Zaghafte Reformen, die unter Druck und in der Absicht, das Regime zu stärken, durchgeführt werden, lösen Kettenreaktionen aus, die sich nicht mehr kontrollieren lassen.“

In den letzten Monaten haben wir tatsächlich bescheidene Ansätze für einen möglichen Beginn einer solchen Reaktion erlebt. Mag sie noch so langsam und dazu Repressionen ausgesetzt sein: die Bewegung, die sich eine Neugeburt der bürgerlichen Gesellschaft im Sowjetregime zum Ziel gesetzt hat, ist in Erscheinung getreten. Wann und wie sie den Punkt erreichen wird, von dem aus es kein Zurück mehr gibt und der den totalitären Apparat zerstören wird, steht in den Sternen.

Der Kommunismus steckt in einer tiefen Krise, und selbst wenn die gegenwärtig herrschende Fraktion gestürzt wird, werden ihre Nachfolger vor demselben Dilemma stehen.“

„Eben dieses Bewußtsein sowie die Unsicherheit über den einschlagenden Weg künden bereits das Ende dieses politischen Gebildes an, mag sein Abgang sich auch als ein langer und schmerzhafter Prozeß erweisen.“

Ein österreichischer Klassiker des Ausschöpfens der Pressefreiheit ist Karl Kraus. Das, was er als Programm der ersten Ausgabe seiner „Fackel“ voranstellte — sie ist im entferntesten Sinne als ein Vorläufer der heutigen Nachrichtenmagazine anzusehen — könnte heute aktuelles Programm eines der Aufdeckung verpflichteten Journalismus sein:

„In einer Zeit, da Österreich noch vor der von radikaler Seite gewünschten Lösung an akuter Langeweile zugrunde zu gehen droht, in Tagen, die diesem Lande politische und soziale Wirrungen aller Art gebracht haben, einer Öffentlichkeit gegenüber, die zwischen Unentwegtheit und Apathie ihr phasenreiches oder völlig gedankenloses Auskommen findet, unternimmt es der Herausgeber dieser Blätter... einen Kampfzug auszustoßen. Der ihn wagt, ist zur Abwechslung einmal kein parteimäßig Verschnittener, vielmehr ein Publizist, der auch in Fragen der Politik die ‚Wilden‘ für die besseren Menschen hält... Das politische Programm dieser Zeitung scheint somit dürrig: kein tönendes ‚Was wir bringen‘, aber ein ehrliches ‚Was wir umbringen‘ hat sie sich als Leitwort gewählt.“

Mit „Was wir umbringen“ hat Kraus aber auch schon manche Gefahren der Kontrolle und der Macht der Medien aufgezeigt. Journalisten, die sich an echten und vermeintlichen Skandalen berauschen, die in Kauf nehmen, bei ihrer Jagd auf vermeintlich Schuldige auch Unschuldige tödlich zu treffen, fehlt das Ethos.

Weizsäcker hat diese Gefährdungen angesprochen. Karl Jaspers hat diese Janusköpfigkeit — einerseits überlebensnotwendige demokratische Kontrolle, andererseits aus irgendwelchen angeblichen Sachzwängen des Medienmarktes und ungenügender journalistischer Ethik resultierender Selbstgerechtigkeit — in einem Aufsatz folgendermaßen skizziert: „Die Zeitung ist das geistige Dasein unseres Zeitalters als das Bewußtsein, wie es in den Massen sich verwirklicht. Anfänglicher Dienerin, durch Vermittlung von Nachrichten, ist sie Herrscherin geworden. Sie schafft ein Lebenswissen in allgemein zugänglicher Bestimmtheit. ...Zeitung als Idee wird zur Möglichkeit einer großartigen Verwirklichung der Bildung der Massen. ...Man hört das Wort, in der Presse sei es nicht möglich, geistig anständig zu bleiben. Um Absatz zu finden, muß der Instinkt der Millionen auf seine Kosten kommen. Sensation, Platitude für den Verstand, Meiden jeden Anspruchs an den Leser führt zu einer Trivialisierung und Brutalisierung von allem.“

Wenn alles und jedes als Skandal dargestellt wird, dann laufen die Medien Gefahr, ihre Wirkung zu verlieren, dann geht auch eine wichtige demokratische Qualität verloren, dann könnte der US-Medienguru Neil Postman recht behalten, wenn er meint:

„Wenn ein Volk sich von Trivialitäten ablenken läßt, wenn das kulturelle Leben neu bestimmt wird als eine endlose Reihe von Unterhaltungsveranstaltungen, als gigantischer Amüsierbetrieb, wenn der öffentliche Diskurs zum unterschiedslosen Geplapper wird, kurz, wenn aus Bürgern Zuschauer werden und ihre öffentlichen Angelegenheiten zur Variete-

Nummer herunterkommen, dann ist die Nation in Gefahr — das Absterben der Kultur wird zur realen Bedrohung.“

Nun zur konkreten österreichischen Situation. Vor allem die Nachrichtenmagazine „Wochenpresse“ und „Profil“ haben unserer vergleichsweise jungen österreichischen Demokratie eine neue politische Qualität gegeben, indem sie mutig Skandale aufdeckten: Hätten insbesondere Alfred Worm und Gerald Freihofner nicht so akribisch und engagiert gearbeitet, wäre Hannes Androsch vielleicht heute Bundeskanzler, aber nicht der Steuerhinterziehung angeklagt, würde Lütgendorff vielleicht weiter ungestraft als Minister lügen, würde Udo Proksch noch immer im „Demel“ seine „Rote Loge“ betreiben, würde Heinrich Keller weiter Mietervereinigungs-gelder unversteuert beziehen, wäre der Aufwandsentschädigungsskandal dutzender SPÖ-Sekretäre nicht ans Tageslicht gekommen. Dies sind nur einige Beispiele. Journalisten allerdings, die politische Berichterstattung ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Kriminalberichterstattung sehen wollen, haben ihr Metier, aber zumindest ihr Ressort verfehlt. Es ist schon richtig: Folgenloses Moralisieren in allgemeinen Leitartikeln hilft nicht weiter, sondern ist oft kontraproduktiv. Verfehlungen müssen konkret aufgezeigt werden. Trotzdem ist es ein Irrtum zu glauben, daß Kommentare völlig überflüssig und nur sogenannte Skandal-Stories wichtig sind. Mir ist ein gut geschriebener Leitartikel lieber als eine schlecht recherchierte Skandalgeschichte mit falschen Verdächtigungen. Selbiges gilt aber auch umgekehrt. Ich tausche gerne schlechte Kommentare gegen gut recherchierte Geschichten.

Ja, die vierte Gewalt in Form der Presse hat eigentlich funktioniert im letzten Jahrzehnt in Österreich, was man in Bezug auf die Konsequenzen dieser aufgedeckten Affären durch die drei klassischen Gewalten (Exekutive, Legislative und Jurisprudenz) leider nicht behaupten kann. Erst Justizminister Foregger konnte das Vertrauen in die Gerichtsbarkeit wieder herstellen. Die Konsequenzen in Parlament und Regierung werden offenbar leider erst dann effektiver, wenn noch mehr Staatsbürger Proteststimmen für FPÖ und Grüne abgeben oder überhaupt nicht oder weiß wählen.

Gerade über Bedingungen einer Großen Koalition mit den Gefahren des gegenseitigen Zudeckens ist der kritische Journalismus ein besonders wichtiges Korrektiv.

Medien können aber auch teilweise gefährliche Macht ausüben. Einige Fragen: Wie wäre die Bundespräsidenten-Wahl ausgefallen, hätte die „Krone“ nicht Kurt Waldheim so massiv unterstützt? Wie wäre die Wiener Gemeinderatswahl ausgefallen, hätten nicht alle reichweiten starken Medien Helmut Zilk derart gepusht?

Welcher Bundespolitiker kann es sich auf

Dauer leisten, in allen wichtigen Themen gegen die politische Linie der beiden Auflagen-Riesen „Krone“ und „Kurier“ anzukämpfen? Welcher Landes- und Stadtpolitiker kann sich dies gegen ein allfällig bestehendes regionales Medienoligopol erlauben?

„In der österreichischen Zeitungswelt wird kein Stein auf dem anderen bleiben“ — diesen Ausspruch tat „Krone“-Gründer Hanns Dichand, bevor er 45% seines Blattes im November 1987 an den deutschen WAZ-Konzern verkaufte. Tatsächlich sind seit damals viele Steine in Bewegung gesetzt worden, hat es so manches „Rauschen im Blätterwald“ gegeben.

Nach der „Krone“ wurden auch 45% des „Kurier“ mit all' seinen mehr oder weniger hübschen Töchtern wie „Profil“, „Wochenpresse“ und „Basta“ an den WAZ-Konzern verkauft. Dies bedeutet, daß die wichtigsten politischen Magazine und vor allem die beiden größten Tageszeitungen Österreichs unter wesentlichem Einfluß von Auslandskapital, noch dazu desselben deutschen Konzerns, betrieben werden. Und dabei ist die „Kronenzeitung“ ohnehin schon, gemessen an der österreichischen Einwohnerzahl, die meistgelesene Tageszeitung der Welt. Laut Media-Analyse 1988, die rund 4,5 Millionen österreichische Tageszeitungsleser aufweist, werden folgende Zahlen dargelegt (siehe nebenstehende Tabelle).

Dies ist der Ist-Zustand Sommer 1988. Die Entwicklung ist weitergegangen. Wiederum mit deutschem Kapital, diesmal mit Springer-Geld, wurde Mitte Oktober 1988 nach Jahrzehnten des Zeitungssterbens auch wieder eine neue Tageszeitung, der „Standard“, mit hohem Anspruch auf den Medienmarkt gebracht. Dies wiederum hatte die aus meiner Sicht erfreuliche Folge, daß erstmals seit Jahrzehnten nicht ein Boulevardisierungs Wettbewerb, sondern ein Wettbewerb in Richtung höherer Qualität am Zeitungssektor einsetzte — meiner festen Überzeugung nach zumindest gegenwärtig zum Nutzen der politischen und medialen Kultur dieser Republik.

Die „Presse“ weitete aus, der „Kurier“ bekam einen neuen Chefredakteur und ein neues Layout, die Bundesländerzeitungen starteten erstmals ein Kooperationsprojekt mit einer gemeinsamen TV-Beilage, die „Salzburger Nachrichten“ bauen ebenfalls österreichweit aus. Diese Fakten sind bei weitem nicht der Endpunkt der Entwicklung. Viele rätseln, was Kurt Falk mit den Milliarden machen wird, die er aus dem „Krone“-Ausschlag als Gesellschafter — ja, Hanns Dichand sagt lästigen Gesellschafter — bekam. Eine neue Boulevard-Tageszeitung, ein neues Wochenmagazin zusätzlich zu seiner „Die ganze Woche“ — so lauten Vermutungen.

Dies alles vollzieht sich vor dem Hintergrund und möglicherweise in Zusammenhang auch mit den Umwälzungen am elektronischen Medienmarkt. Bis vor

Österreichs Tageszeitungen im Spiegel der MA 88

Medium	Anzahl der Leser (Projektionswerte in Tausend)	Reichweite (in Prozent)	
		Österreich gesamt	Bundesland
Neue Kronen-Zeitung (Wien, inkl. Bundesländerausgaben)	2592	41,5	53,8 (W)
Kurier (Wien, inkl. Bundesländerausgaben)	1009	16,1	38,0 (W)
Kleine Zeitung (Graz und Klagenfurt)	658	10,5	42,1 (St) 49,0 (K)
Oberöstr. Nachrichten (Linz)	309	5,0	28,1
Tiroler Tageszeitung (Innsbruck)	274	4,4	54,2
Die Presse (Wien)	224	3,6	8,5
Neue Zeit (Graz)	111	1,8	10,4
Salzburger Nachrichten (Salzburg)	188	3,0	39,8
Vorarlberger Nachrichten (Bregenz)	161	2,6	62,8
Wiener Zeitung (Wien)	—	—	—
Neue Vbg. Tageszeitung (Bregenz)	92	1,5	35,6
Neue AZ (Wien, inkl. Bundesländerausgaben und Oö. sowie Salzburger Tagblatt)	232	3,7	5,2 (W) 6,0 (OÖ) 7,8 (S)
Kärntner Tageszeitung (Klagenfurt)	125	2,0	26,8
Neue Volkszeitung (Klagenfurt, inkl. Neue Tiroler Zeitung)	42	0,7	8,2 (K) 0,1 (S) 0,3 (T)
Salzburger Volkszeitung	38	0,6	9,6
Neues Volksblatt (Linz)	81	1,3	6,7
Volksstimme (Wien)	—	—	—

wenigen Jahren hatte der ORF sowohl beim Radio als auch insbesondere beim Fernsehen ein Sendemonopol, das nunmehr gebrochen ist. Durch die weitgehende Verkabelung ist es heute vielen TV-Konsumenten möglich, zahlreiche andere, vor allem bundesdeutsche, Fernsehprogramme zu empfangen. Und am Radio-Sektor strahlen Privatsender aus grenznahen Gebieten, vornehmlich Italiens, aber auch Jugoslawiens, nach Österreich ein. Ohne Zweifel wird sich in den nächsten Jahren also auch am elektronischen Mediensektor mit Lokalisierung und Privatisierung in Österreich einiges tun.

Es wurden Vermutungen laut, ob nicht über die deutschen Kapitalbeteiligungen an den österreichischen Zeitungsverlagen auch schon die Sprungbretter für spätere Einstiege am Radio- und Fernsehmarkt gezimmert werden.

Hier weiteren Konzentrationstendenzen vorzubeugen und einen Ausbau vielleicht sogar multimedialer Macht in wenigen Händen zu verhindern, ist ein entscheidender Auftrag der Politiker in der Zukunft. Demokratische und verantwortungsbewußte Medienpolitik darf keinen Medien-Manchester-Kapitalismus zulassen, sondern muß demokratisch geordnete Liberalisierung durch innere und äußere Medienvielfalt ermöglichen.

Denn besonders bedeutsam für demokratische Prozesse ist die öffentliche Meinung, die wiederum zu einem beachtlichen Ausmaß von der veröffentlichten Meinung, also der in den Medien publizierten Meinung, mitgeprägt wird. Wenn nun zuviel veröffentlichte Meinung in einer Hand vereinigt ist, hat dies sicherlich einen unerwünschten und verzerrenden

Einfluß auf die öffentliche Meinung.

Der gegenwärtige Chefredakteur der „Neuen Zürcher Zeitung“ hat in einem Vortrag im November 1988 über „Politische Freiheit und der Kampf um die öffentliche Meinung“ diesen Wirkungsmechanismus dargestellt. „Die öffentliche Meinung“, sagt er, „ist ständig in Bewegung, bald zäh-, bald leichtflüssig, in ständiger Umgestaltung. Sie hat Prozeßcharakter und ist also in ihren Zuständen schwerlich definitiv faßbar. Dabei ist öffentliche Meinung keinesfalls gleichzusetzen oder zu verwechseln mit veröffentlichter, öffentlich ausgesprochener, publizierter Meinung, obwohl Presse wie elektronische Medien, die von ihnen gebotene Information und ihre Beurteilung, wichtige Fermente zur Unterrichtung und Bildung der öffentlichen Meinung darstellen.“

Ein Hauptfaktor bei der Formung der öffentlichen Meinung und im Kampf um sie sind und bleiben zweifellos die Handlungen und die Worte derjenigen, die im öffentlichen Raum agieren, Verantwortung haben und Realitäten schaffen. Die Politik ist der öffentlichen Meinung vieles schuldig und trägt zu ihrer Ausrichtung auf bestimmte Ziele oder zu ihrer Desorientierung Entscheidendes bei. Der veränderte Gang der Dinge und die Umorientierung der öffentlichen Meinung in England unter Margaret Thatcher sind dafür ebenso ein sprechendes Beispiel wie die Wende der amerikanischen Außenpolitik unter der Präsidentschaft Reagans, die so manches im Ost-West-Verhältnis in neue Bahnen gebracht hat. Ein anderer Hauptfaktor sind die Medien. Ihre Rolle und ihre Verantwortung bei der Formung der öffentlichen Mei-

nung zeigen sich in der Qualität oder eben im Versagen bei der Unterrichtung und der kritischen Beurteilung der politischen, geistigen und materiellen Realitäten. Daß hier das Bemühen um fundierte Analyse in Konkurrenz zu einer politisch sich eher gleichgültig oder gar zynisch gebärdenden Unterhaltungsindustrie um die Aufmerksamkeit des Publikums kämpft, gehört ebenso zu den heutigen Gegebenheiten wie die politische Abstinenz von großen Sektoren der Bürgerschaft. Jene Bürger, die sich um die öffentliche Sache kümmern, bleiben auf die seriöse Information und das kritische politische Urteil von Seiten der Presse und anderer Medien angewiesen, wenn sie ihrer kursbestimmenden Mitverantwortung im Staate gerecht werden wollen. In dem Maß, wie die Struktur einer Staatsregierung auf die öffentliche Meinung abstellt, ist es nach einem Wort von George Washington wesentlich, daß diese öffentliche Meinung aufgeklärt ist. Ohne die informationsvermittelnde und analytisch kritische Leistung der Medien, ohne ihre permanente Erhellung freiheitsrelevanter Zonen des öffentlichen Lebens, könnte politische Aufgeklärtheit in breiten Kreisen nicht zustandekommen und nicht à jour sein.

Wer den Glauben an das bessere Argument und seine Durchsetzungskraft aufgibt, der gibt letztlich das Vertrauen in das vernünftige Urteilsvermögen des Bürgers auf. Wir bleiben in unserem Kampf um die öffentliche Meinung bei diesem Glauben an die Stärke der Vernunft unter freien Menschen.“

Wenn nun ein Fazit über Macht und Ohn-

macht der Presse gezogen werden soll, dann darf mit einem Zitat aus dem Leitartikel der „Neuen Zürcher Zeitung“ anlässlich der am 12. Jänner 1980 erschienenen Ausgabe zum 200-Jahr-Jubiläum dieses angesehenen Weltblattes begonnen werden:

„Daß Politik der kritischen öffentlichen Resonanz und kritischer, unabhängiger Urteilsinstanzen bedarf, wenn sie nicht zum bloßen und höchst gefährlichen Insider-Spiel einer ‚classe politique‘ werden soll, ist freilich auch in diesem Blatte selbstverständlich... Daß jedoch alle Politik und alle Regierungs- und Amtstätigkeit grundsätzlich und jederzeit unter dem Verdacht des Machtmissbrauchs und der Korruption stehe, dürfte jedenfalls in schweizerischen Verhältnissen ein abwegiges Vorurteil sein. Es verleitet zu einem Journalismus, der sich täglich über eingebildeten ‚Skandalen‘ heiserschreit, mit ‚Enthüllungen‘ Sensationen macht und doch selten etwas Handfestes zutage fördert, dafür aber dem Publikum das Bild der Wirklichkeit gründlich verbaut. Es ist nicht unsere Art von Journalismus und kann es, eben weil er die Realität verzerrt, nicht sein. Für unser Teil richten wir uns vielmehr nach einem Begriff, der nicht nur das selbstverständliche Gebot der Wahrheit und der entsprechenden Sorgfalt enthält, sondern auch den der Verhältnismäßigkeit, des Maßes. Wir möchten die Proportionen der Wirklichkeit wahren, wir sind das der Qualität unseres Blattes wie der journalistischen Selbstachtung schuldig.“

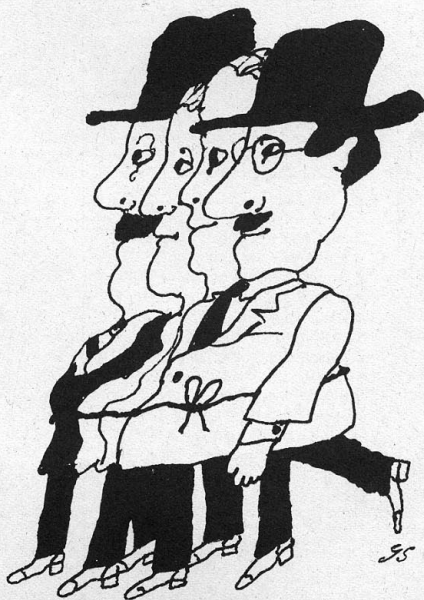
Eine solche Art des Medienselbstverständnisses verlangt aber auch nach ent-

sprechenden Lesern. Hoffentlich hat Umberto Eco in bezug auf die Zeitspanne nicht recht, wenn er in seinen „Streichholz-Briefen“ unter anderem folgendes schreibt:

„Was mir vorschwebt, ist ein Bürger, der, zum Dissens erzogen, gelernt hat, die Zeitungen als Meinungsträger zu behandeln, nicht als Quellen der Wahrheit, und der mit dem eigenen Kopf zu denken versteht. Ich glaube, es wird noch Jahrhunderte dauern, bis die Menschheit sich an die Einsicht gewöhnt, daß schwarz und weiß nicht in der Natur vorkommen und daß die ganze Welt eine Palette von Grautönen ist.“ Der hier apostrophierte Bürger wäre zweifellos jener Leser und jener Demokrat, den wir für die Zukunft brauchen.

Statt die Frage nach Macht und Ohnmacht der Medien mit eigenen Worten zu beantworten, sei mit dem Auszug aus der Festrede von Manés Sperber anlässlich des 35-Jahr-Jubiläums des Verbandes österreichischer Zeitungsherausgeber am 3. 12. 1981 geschlossen:

„Die wichtigste, die absolut unanfechtbare Lehre, die dieses Jahrhundert all denen erteilt, die die Zeitläufe und unsere Geschichte verstehen wollen — diese Lehre lautet: Ohne Wahrheit kann die Freiheit, ohne Freiheit kann die Wahrheit nicht bestehen. Die Presse ist weder mächtig noch ohnmächtig. Sie ist gut oder schlecht. Sie ist gut, wenn sie die Reifung des Willens zur Freiheit ausnahmslos aller fördert und den Mut zur Wahrheit unter allen Umständen bewahrt und bewährt.“



Kontrolle?! — Ach was!

Zu den in Österreich bekanntesten Sprüchen Lenins zählt wohl: „Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser“. Doch wie das mit Maximen so ist — die dazugehörigen Operationalisierungen sind schwer zu finden.

Lange Jahre gab man sich auf Bevölkerungsseite mit dem Vertrauen zufrieden. Die Zufriedenheit mit der Bundes- und Landespolitik war hoch, die Hoffnung „die da oben würden im Zweifelsfall schon das Richtige tun“, war weit verbreitet. Die Skandalhäufung in den 70er und 80er Jahren (von AKH bis WBO, von Bauring bis Bahamas) haben „die Milch der frommen Denkart“ zwar nicht „in gärenden Drachenblut verwandelt“, aber mißtrauischer sind viele Österreicher schon geworden.

Die Ausbildung kritischer Haltungen zu skandalösen Vorfällen fiel umso leichter, als gewachsene Loyalitäten zu Parteien lockerer wurden, „selbstverständliche“ Bindungen sich etwas lösten und eine nüchternere Betrachtung der ehemals Nahestehenden mit dem eigenen Seelenfrieden vereinbar wurde. Man sieht klarer ohne rosarote Parteilbrille.

Die erhöhte Mündigkeit kam nicht bloß durch eine allmähliche Schrumpfung klassischer politischer Lager, die den nachrückenden Generationen nicht mehr selbstverständlich sind, zustande, sondern auch durch die Bildungsexplosion und durch die Steigerung beruflicher Qualifikation. Es ist nun einmal so, daß man aus Wissen und Können Mitbestimmungsansprüche ableitet. Auch für den Bereich der Politik und angesichts von Entscheidungen, die das persönliche Erfahrungsfeld nicht unmittelbar betreffen, von denen man sich allerdings betroffen fühlt.

Die Ausweitung des Betroffenheitsbegriffs ist von der Politik ebenso behandelt worden wie der Partizipations- und Demokratisierungsgedanke. Vor allem durch die Propagierung des letzteren wurden von allen politischen Parteien Ansprüche geweckt, die — wach geworden — im unangenehmen Einzelfall nicht mehr so leicht wegzuschieben bzw. einzulullen waren.

Das ist der Hintergrund der Politikeinschätzung der ausgehenden 80er Jahre. Vordergründig präsentiert sich folgender Befund: die Zufriedenheit mit dem politischen Output ist gesunken; der Ärger über politische Ereignisse ist gestiegen, die Mitbestimmungsmöglichkeiten und -fähigkeiten haben mit dem Wachstum der einschlägigen Ansprüche nicht mitgehalten.

Das Vertrauen ist gesunken, Kontrolle gibt's nicht.

Denn mit dem Stimmzetteln zu kontrollieren, wie das manche Politiker als Wäh-

leroption sehen, heißt den Wahlakt zu überfordern. Man hat **eine** Stimme. Mit der soll man über Programme, Personen, Koalitionen, den Zeitgeist, gegen die Anderen und für die eigenen Interessen abstimmen, Einzelthemen bewerten und die Rechnung für Skandale servieren. Die Teilnahme an Wahlen ist Teil eines Pflichtenkatalogs; auch dort wo nicht Wahlpflicht herrscht; sie gehört(e) bis vor kurzem zum guten Ton, ist Bestandteil von guten politischen Sitten: die Illusion, damit das eigene politische Wollen zum Ausdruck zu bringen (so man ein solches entwickelt hat), haben die meisten Österreicher nicht. Sie wählen meist noch immer aus positiver Globalzuneigung zu einer Partei oder sie stimmen für deren Spitzenkandidaten. Das Gefühl,

durch wählen Einfluß auf die Politik zu haben, ist gering (geblieben). Die Befunde der Sozialforschung zeigen seit Jahren eine verbreitete Stimmung der politischen Anomie; daß sich „die da oben nicht viel um den Willen derer da unten kümmern“, daß man — was die politischen Entscheidungen betrifft — „ohnmächtig“ ist, zählt zum gängigen Selbstverständnis. Internationale Vergleichsuntersuchungen weisen die Österreicher(inen) als besonders resignativ aus.

Die Apathie aus Ohnmachtsgefühl kann sich rasch in Protest verwandeln (der dann leicht als „irrational“ oder „gefährlich“ abgeblockt wird), wenn sich eine Möglichkeit bietet. Zwentendorf, Hainburg, Konferenzzentrum, Draken sind Symbole massenhafter Partizipation, die

Gefühl der politischen Ineffizienz in Österreich (1974 — 1985)

Zustimmung in Prozent der Befragten	1974 ^{a)}	1976 ^{b)}	1981 ^{c)}	1984 ^{d)}	1985 ^{e)}
Leute wie ich haben keinen Einfluß auf das, was die regierenden Politiker tun	(81) ^{*)}	75	68	76	(71) ^{**)}
Für Leute wie mich ist Wählen das einzige Mittel, um auf die Politik ein wenig Einfluß zu nehmen	*	80	76	80	*
Manchmal ist das politische Geschehen so kompliziert, daß Leute wie ich die Zusammenhänge nicht mehr durchschauen	(73) ^{*)}	76	72	78	(74) ^{**)}

Quelle:

a) Daten für 1974 zitiert nach: Rosenmayr (1980, S. 140)

b) Dr. Fessel + GfK, Staat und Bürokratie (1976)

c) Dr. Fessel + GfK, Parteienverdrossenheit (1981)

d) Dr. Fessel + GfK, Politische Umfrage (1984)

e) Dr. Fessel + GfK und IFES-Institut, Soziologische und psychologische Ursachen des Wertwandel-Phänomens (1985)

Politisches Ohnmachtsgefühl im internationalen Vergleich

Zustimmung in Prozent der Befragten	Österreich ^{a)}	Deutschland ^{b)}	Holland ^{c)}	USA ^{d)}
Leute wie ich haben keinen Einfluß auf das, was die regierenden Politiker tun (1984)	76	x	x	x
Leute wie ich haben so oder so keinen Einfluß darauf, was die Regierung tut (1980)	x	61 ^{*)}	x	x
Menschen wie ich haben keinerlei Einfluß auf die Regierungspolitik (1981)	x	x	47	x
People like me don't have any say about what the government does (1984)	x	x	x	33

Quelle:

a) Daten für 1984 nach: DR. FESSEL + GfK, Politische Umfrage (1984)

b) Daten für 1980 zitiert nach: Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen (ZUMA), ZUMA-Handbuch Sozialwissenschaftlicher Skalen (Band II), 1983

c) Daten für 1981 zitiert nach: MEGGENEDER (1983, S. 357)

d) Daten für 1984 nach: Center for Political Studies, American National Election Study 1984: POST ELECTION SURVEY FILE (1984)

*) Prozentsatz von „stimme voll überein“ plus „stimme weitgehend überein“

nicht recht zur Resignation („da kann man eh nichts machen“) zu passen scheinen.

Aber die Nichtberücksichtigung des Protests oder der Mißbrauch der Partizipationsbereitschaft führt zu bitterer Abkehr und zu gespeicherten Wutresten — bis zum nächsten Anlaß.

In der Zwischenzeit gibt man sich — schwankend zwischen Apathie und Protest — dem steigenden Ärger, dem Schimpfen und der Pflege des Ressentiments gegen „alle da oben“ hin (wobei dieser Prozeß durch Erscheinungen wie Jörg Haider genährt und personifiziert wird); manche huldigen Verschwörungstheorien, andere reagieren sich in Symbolkämpfen (etwa um den Bundespräsidenten) ab. Die Politik — oder was sich medial dafür ausgibt und ausgeben

wird — wird mit den Augen verfolgt, aber nicht kontrolliert. (Die mögliche Kontrollinstanz der Medien rapportiert oft nur die Politikinszenierung, garniert mit „Seitenblicken“ und PR-Verzierungen).

Irgendwie fehlt eine Opposition gegen die Repertoirevorstellung „Österreichische Innenpolitik“.

Die Dramatisierung des laufenden Stücks wird trotz Wunsch der Bevölkerung nicht vorgenommen. Mehr „direkte Demokratie wagen“ erscheint vor allem der Jubiläumpartei ein untragbares Risiko. Und bei der ÖVP ist es um die verpflichtende Volksabstimmung ab 500.000 Unterschriften unter einem Volksbegehren auch wieder stiller geworden.

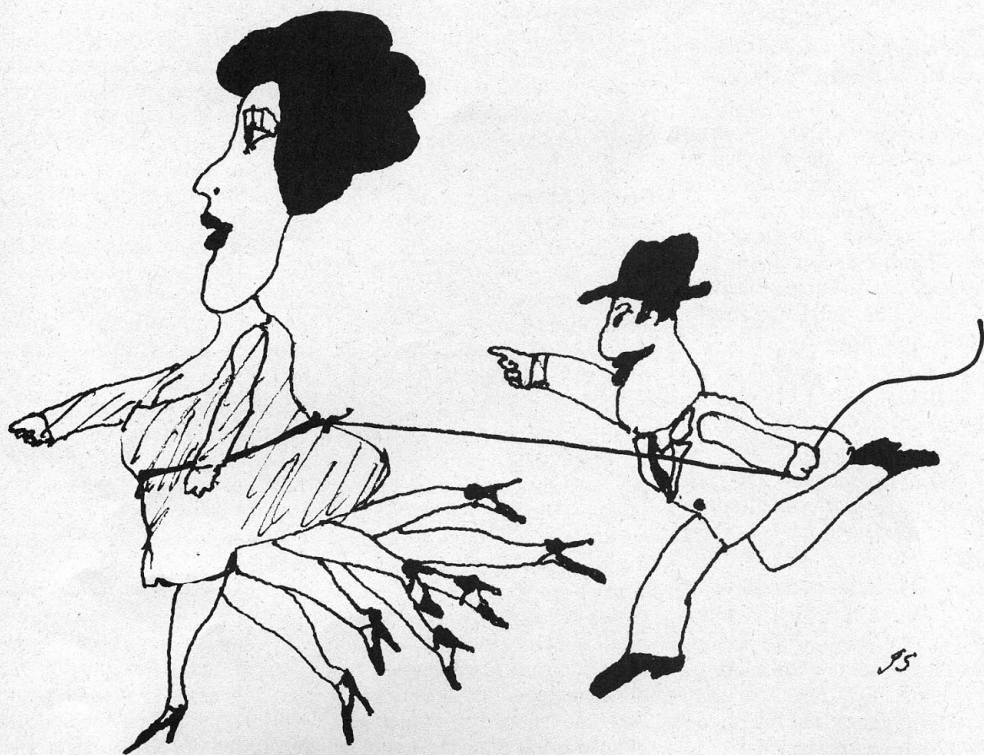
Der Wiener Bürgermeister will über seinen Vorschlag „Tempo 30 des nachts“

volksbefragen lassen. Wenn gefragt wird, dann werden die Fragen von „denen da oben“ beschlossen, die mithin diktieren, worunter ein Kreuzerl gemacht und worüber geredet wird.

Wer redet noch von der 3. Republik? Vom Vorbild der Schweiz? (Geh'n's hör'n's auf mit der Schweiz! Dort geh'n die Leut' ja kaum hin“, sagt der repräsentative Politiker). Hoffst du noch jemand?

Die Mehrheit „privatisiert“. Ihr mögliches öffentliches Engagement tut dort mit, wo sie etwas bewirken zu können glaubt. Läßt Dampf ab, wenn sich ein Ventil öffnet und der letzte Frust schon vergessen ist. Oder wird als Nichtwähler aktiv.

Kontrolle wäre gut. Nur sich selbst vertrauen scheint (kurzfristig) besser.



satiricum



von Bernd Schmidt

ZUASCHAUN KAUN I NET...

Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser. Der aus den Binsen gezogene Spruch rinnt immer noch runter, als wenn er Steffi-Tantes Eierlikör wäre. Denn bei aller Bescheidenheit eigener Ehrlichkeit gegenüber — dem Nachbarn auf die Finger schauen, das ist allemal angezeigt. Apropos angezeigt. Nicht erst seit diverse Zentralsekretäre wegen ihrer Steuer-, „Versäumnisse“ vernadert werden, hat das Anzeigen wieder Züge der Metternich-Ära angenommen. Den lieben Mitmenschen dessen zu bezichtigen, was man selber gern täte (und womöglich nur aus Mutlosigkeit heraus nicht tut), hat Tradition.

44

Und die Kontrolle, solcherart gerechtfertigt als Notwendigkeit, die Wendigen vor allzuviel Wendigkeit zu warnen, die Guten in ihrer Güte (und in ihren Gütern) zu bewahren, zieht — siehe Steffi-Tantes Eierlikör! — ihren Sinn und Geist aus dieser Konstellation.

Bei Nestroy findet sich im Revolutionsstück „Freiheit in Krähwinkel“ folgende Dialogstelle:

Klaus (ein Beamter und Spitzel): Ich werd a bisserl mittrinken, im übrigen trinken S' ungeniert fort.

Nachtwächter (ein Revoluzer): Wir werd'n so frei sein.

Klaus: So frei sein? So ruchlose Ausdruck sollten Sie nicht gebrauchen. Ich bin vom Amt, und wir lieben das nicht, daß der Mensch frei is.

Soweit Nestroy anno 1848.

Wir haben die Verquickung: Beamtentum — Freiheitsangst. Kontrolloren sind Beamte. Kontrolle ergo Freiheitseinschränkung. Oder?

Szenenwechsel. Friedrich Dürrenmatt. „Der Auftrag oder Vom Beobachten des Beobachters der Beobachter“, 1986. Zitat aus dem 12. der jeweils aus einer Riesen-Satzkonstruktion bestehenden Kapitel der Novelle: „Der Kameramann war schon im Bett, als die F. anrief, er kam im Schlafanzug in ihr Zimmer, wo sie ihren Koffer packte, und hörte sich ihren Bericht schweigend an, wobei sie nichts verschwie, auch nicht den Rat des Chefs des Geheimdienstes, dem Team nur das Nötigste mitzuteilen...“.

Um zu kontrollieren, darf man also nur das Nötigste wissen (das für die Sache Nötigste), nicht mehr. Denn Wissen ist zwar — laut Volksmund — Macht; verdirbt aber leicht den Charakter. Und macht zur Beobachtung und Kontrolle unfähig.

Ein Schrebergarten nahe Wien. Kleines Holzhaus, Sonnenschirm, Hollywood-Schaukel etc. Sieben, acht Gartenzwerge. Der eine, nennen wir ihn Hansl, spielt Ziehharmonika in harmonischer Harmlosigkeit, der andere — angenommen, er heißt Georg (Schorsch gerufen) — gräbt mit einer kleinen Schaufel den Boden um. Dann ist noch der pfeifenrauchende Sigi, der sinnierende Theo, Burli spielt mit Seppl Karten. Und dann gibt es

Erich. Der hat ein Fernrohr in der Hand und beobachtet die Szene.

Erich ist der Gartenzwergekontrollor.

Eines Tages fehlt der sinnierende Theo.

Doch Erich hat ein leises Lächeln um den Mund.

Kontrolle, so hieß es anfangs dieses satiricums, sei nach der alten Binsenweisheit besser als Vertrauen. Wie gut muß dann erst Vertrauen in Kontrolle sein. Dem Regenschutz wird ein Kondom übergestülpt. Was soll da noch passieren?

Doch halt — vertrauen wir nicht allzu leicht dem, was (angeblich) geprüft und gesiegelt, was kontrolliert und beobachtet ist? Entwindet sich Menschliches nicht jeglicher Kontrolle? Trauen die, die ihren Augen trauen, nicht auch den Täuschungen, ihnen erliegend? Kontrolle ist so wichtig wie das Wissen um ihre Fehlbarkeit. Wie die Gewißheit aller Begrenzung. Wie das Eingeständnis der Unvollkommenheit.

Da mögen die Kontrolloren noch so gewiegt sein, abgestumpft gegenüber korrumpierenden Dunkelmännern etc. Übermenschen sind sie nicht.

Und wären sie solche — dann müßten wir uns erst recht vor ihnen in acht nehmen. Nicht ihrer Perfektion wegen, sondern der Anmaßung eingedenk, die das Übermenschliche nun einmal darstellt. Denn — siehe Nestroy! — Übermenschen lieben das nicht, daß der Mensch frei sei.

EX LIBRIS

Das Gesamtkunstwerk

**steirermark
in bild & vers
von herms fritz**

als Sterz erschienen
gibt es nun auch
in einem prächtigen Buch,
herausgegeben und
vertrieben von
GamsbART
(Karmeliterplatz 5
8010 Graz)

was guats

wann i in da hackn steh
und mia tuan die haxn weh
krlag i manchmal des gfühl
das i wieder hamgehn wüll

und dann packt mi oft a tram
i meld mi krank & schleich mi ham
laß di oabat oabat sein
und a warmes wossa ein

In da badwann drinnen samma
wia a kind in seina mamma
der mensch der in da badwann huckt
spüat net wia die welt lahm druckt



LITERARISCHE ANMERKUNGEN

zu Unrecht, Krieg und Frieden

Architektur ist die am meisten öffentliche Kunst (Heinrich Lützeler). Sie erweckt daher auch öffentliches, kritisches Interesse.

Die **Bildende Kunst** wiederum löst — besonders heute — vielfach heftige, nicht immer sachliche Emotionen aus.

Keine Kunst ist jedoch so sehr der Gefahr der Kontrolle ausgesetzt wie die **Literatur**, eben das herausfordernde, sezierende, gestaltete **Wort**. Vom Schreibverbot bis zur Zensur, vom Totschweigen bis zur Bücherverbrennung reicht das kontrollierende Repertoire der Mächtigen.

46 Doch auch in den sprachunfähig bis sprachlos werdenden Gesellschaften mancher Demokratien finden sich Kräfte, die etwa einen Herbert Achternbusch oder Thomas Bernhard kontrollieren, abstellen oder absetzen möchten. So wie man es vordem mit Heinrich Heine oder Georg Büchner, mit Bert Brecht oder Arthur Schnitzler gemacht hat.

„Kultur und Kontrolle“ heißt hier das Problem.

Damit aber geht es auch um „**Demokratie und Kontrolle**“.

Um das nötige Problembewußtsein zu verfeinern, um mehr Sensibilität gegenüber dem gestalteten Wort zu wecken, soll der Versuch der nachstehenden Zusammenfassung einiger wichtiger Aussagen aus bedeutenden literarischen Werken unternommen werden.

Denn: Die **Propheten** sind heute in die **Künstler** abgewandert, weil die Kirche keine Propheten mehr geduldet hat. (Otto Mauer)

Somit jedoch werden die **Dichter** zum **lebendigen Gewissen** der Gesellschaft. Wer aber sein Gewissen beherrschen und kontrollieren läßt, zerstört sich selbst.

Eine Weltkatastrophe kann zu manchem dienen. Auch dazu, ein Alibi zu finden vor Gott. Wo warst du, Adam? „Ich war im Weltkrieg“.

THEODOR HAECKER, (Tag- und Nachtbücher, 31. März 1940)

„Die einzige mögliche Steigerung der militärischen Wissenschaft ist ihre Abschaffung“.

VICTOR HUGO

„Früher habe ich Abenteuer erlebt: die Einrichtung von Postlinien, die Überwindung der Sahara, Südamerika — aber der Krieg ist kein richtiges Abenteuer, er ist nur Abenteuer-Ersatz.

Der Krieg ist eine Krankheit. Wie der Typhus.“

ANTOINE DE SAINT-EXUPÉRY (Flug nach Arras)

KRIEG DEM KRIEGE

Sie lagen vier Jahre im Schützengraben.

Zeit, große Zeit!

Sie froren und waren verlaust und haben daheim eine Frau und zwei kleine Knaben, weit, weit —!

Und keiner, der Ihnen die Wahrheit sagt.

Und keiner, der aufzubegehren wagte.

Monat um Monat, Jahr um Jahr...

Und wenn mal einer auf Urlaub war,

Sah er zu Haus die dicken Bäume.

Und es fraßen dort um sich wie eine Seuche

der Tanz, die Gier, das Schiebergeschäfft.

Und die Horde alldentscher Skribenten kläfft:

„Krieg! Krieg!

Großer Sieg!

Sieg in Albanien und Sieg in Flandern!“

Und es starben die andern, die andern, die andern...

KURT TUCHOLSKY (Gedichte)

Er kam aus Amiens. Seine Kompanie zählte vor einer Woche zweitausend Leute, seit gestern sind es nur noch vierhundertdreißig. Aber sie sind vorgerückt. Auch wenn sie jetzt den Rückzug antreten, sie werden nie wieder zweitausend sein.

Täglich kommen ganze Züge mit neuen Verwundeten an. Und in den Straßen von Verdun sieht man junge Mädchen, Krankenschwestern in Weiß oder Bräute in Zivilkleidung, die verwundete Soldaten am Arm oder in kleinen Wagen spazierenführen. Sie wirken eher stolz als unglücklich. Mit einem Mann an seiner Seite, der noch unverseht ist, erntet man nur feindselige Blicke. Jetzt beginnt für die Frauen der Krieg: Ihr Ruhm und ihre Ehre besteht darin, einen eigenen schönen Krüppel zu besitzen, ein ganzes Leben lang. Wer aber verleiht ihnen dafür das Verdienstkreuz?

BENOÎTE GROULT (Leben will ich)

Die Insurgenten des Warschauer Ghettos lösten den Aufstand aus, nicht weil ein Rest von Hoffnung sie ermutigte, sondern weil auch die letzte aller Erwartungen endgültig dahin war.

Nicht um zu siegen und nicht um einen vergesslichen und vergessenen Gott zu heiligen, kämpften diese Juden Polens angesichts eines von zwei Milliarden und 400 Millionen Menschen bewohnten Planeten, der leer, alptraumhaft leer blieb für diese jungen Männer und Frauen, welche die Welt sich beeilte zu vergessen, noch, ehe die

brennenden Trümmer ihre Leichen bedeckten.

MANÉS SPERBER (Churban)

*

„Wann Krieg beginnt, das kann man wissen, aber wann beginnt der Vorkrieg? Falls es da Regeln gäbe, müßte man sie weitersagen. In Ton, in Stein eingraben, überliefern. Was stünde da?

Da stünde, unter anderem: Laßt euch nicht von den Eigenen täuschen.“

CHRISTA WOLF (Kassandra)

*

Mein Vater war ein Arbeiter gewesen, der ewig arbeitslos war und ergeben an Gott glaubte. Er wandte ihm sein frommes Antlitz zu, die Kirche aber wandte ihm ihr Antlitz niemals zu. Er blieb verlassen unter seinen Nächsten, verlassen innerhalb der Kirche, allein mit seinem Gott, bis zu seiner Krankheit, bis zu seinem Tod.

MILAN KUNDERA (Der Scherz)

*

Der Staatsmann enthüllte sein siebenundvierzigstes Kriegerdenkmal. Es regnete, und während er unauffällig seine Rede ablas, mußte ihm der Unterpräfekt den Schirm über den Kopf halten. Der Staatsmann äußerte höchst bemerkenswerte Dinge. Er sagte, alle, die für das Vaterland gestorben seien, hätten ihre Namen mit goldenen Lettern für ewig in die Geschichtsbücher eingetragen. Er sagte, alle, die ihr Blut gemeinsam vergossen hätten, seien durch die Bande unverbrüchlicher Bruderschaft miteinander verbunden. Er sagte, er sei tief bewegt, dieses Denkmal zum immerwährenden Gedächtnis der Gefallenen enthüllen zu dürfen. Er sagte, die Demokratie habe nunmehr die Fesseln des Dogmas abgestreift. Er sagte, alle Völker der Erde wünschten einen gerechten und dauerhaften Frieden. Alle, die für das Vaterland gestorben seien, hätten ihre Namen mit goldenen Lettern für ewig in die Geschichtsbücher eingetragen, sagte der Staatsmann.

BRUCE MARSHALL (Keiner kommt zu kurz)

*

Also: Von etwas so Existentiellem, wie es der Wehrdienst nun einmal ist, sich davonstehlen heißt, die Pistole in eines anderen Faust entschleiern. Und sich vom Wehrdienst davonestehlen unter Berufung auf Christus heißt: Gott versuchen. Aber „täuscht euch nicht: Gott läßt keinen Spott mit sich treiben; was der Mensch sät, wird er ernten.“

„Ein ihr Gewissen symbolisierendes Abzeichen — sagen wir: ein in Hammer und Sichel verstricktes Kreuz — würde Wehrdienstverweigerer überall kenntlich machen: tun sie doch nichts so gerne wie demonstrieren, was auf deutsch so viel heißt wie zeigen.“

HERBERT EISENREICH (Die Furche v. 9. 1. 1985)

*

„Der Kerl kam mit uns an die Tür“, meinte der Bürgermeister.

„Ich glaube, er hat unsere Wagennummer notiert.“

„Ich will ja nicht unfreundlich sein“, sagte Padre Quijote, „aber mir sah er ganz aus wie einer, der bei Opus Dei ist.“

„Denen gehört wahrscheinlich der Laden.“ „Die tun ja sicher eine Menge Gutes, auf ihre Weise. Wie der Generalissimo.“

„Ich würde gern an eine Hölle glauben, nur um die Mitglieder von Opus Dei hinzuschicken, zusammen mit dem Generalissimo.“ GRAHAM GREENE (Monsignore Quijote)

*

Du sollst nicht töten! hat einer gesagt.

Und die Menschheit hörts, und die Menschheit klagt:

Will das niemals anders werden? Krieg dem Kriege!

Und Friede auf Erden.

KURT TUCHOLSKY (Gedichte)

*

Das Bild, das die Bibel für diese Konversion benutzt, ist durchaus auf die Materie und die Technologie bezogen, spricht nicht einfach von der Veränderung der Herzen, sondern von der Konversion der Rüstungsindustrie zur Friedensindustrie: **Schwerter zu Pflugscharen.**

Dank der massiven Störung, ja Zerstörung von Religion in unse-

rem Land durch die herrschenden Kirchen wissen viele Menschen nicht einmal, daß die Bekehrung von der Sicherheit zum Frieden das wichtigste religiöse Ereignis ihres Lebens ist — ebensowenig wie unsere Bischöfe begreifen, daß die Menschen Gott suchen, wenn sie „Kampf dem Atomtod“ auf ihre Haustüren kleben. Sie haben dann den bürgerlichen Wunsch nach Sicherheit, vermittelt durch Besitz, durch Haben, konvertiert in den universalen, die anderen Glieder der Menschheitsfamilie einbeziehenden Wunsch nach Frieden, vermittelt durch eine andere Art von Sein, für andere dazusein.

DOROTHEE SÖLLE (Das Fenster der Verwundbarkeit)

*

Selig sind, die arm sind vor Gott (die nicht meinen, ohne ihn stark genug zu sein, die Gottes Barmherzigkeit brauchen und alles von seiner Liebe erwarten), denn Gott liebt sie und tut ihnen die Tür zu seinem Reich auf. Selig sind, die Leid tragen, denn Gott wird sie trösten. Selig, die behutsam und freundlich sind, denn diese Erde wird ihnen gehören. Selig, die nach Gerechtigkeit hungern und dürsten, denn Gott wird sie satt machen. Selig zu preisen die Barmherzigen, denn sie werden Barmherzigkeit empfangen. Selig, die ein reines Herz empfangen, denn sie werden ihn schauen. Selig, die Frieden machen, wo Streit ist, denn sie sind die Kinder Gottes. Selig zu nennen, die verfolgt werden, weil sie die Gerechtigkeit lieben, denn Gottes Welt steht ihnen offen. Selig seid ihr, wenn man euch verleumdet und verfolgt, weil ihr euch zu mir bekennt. Selig seid ihr, wenn man euch Böses nachsagt und dabei lügt. Freut euch und seid unbekümmert, denn im Himmel ist euch reicher Lohn gewiß. Selig seid ihr, denn euch geschieht nur, was vorher den Dienern und Kindern Gottes, den Propheten, geschehen ist. BERGPREDIGT (Das Neue Testament, Evangelium nach Matthäus)

CHRONIK

zusammengestellt von **Urs Harnik-Lauris**

1. November

In allen Ministerien mit VP-Ressortchefs sind ab heute Objektivierungskommissionen eingesetzt. Neues Landesgesetz mit Einführung eines Umweltschadens tritt in Kraft. Eine geheime Studie des Verfassungsdienstes des Kanzleramtes ergibt: Über EG-Beitritt Österreichs muß Volksabstimmung erfolgen.

4. November

Josef Taus ist erster Österreicher im Unido-Expertenteam für industrielle Entwicklung. Uraufführung des umstrittenen Theaterstücks „Heldenplatz“ von Thomas Bernhard an der Wiener Burg.

7. November

Mit 95 Prozent der Delegiertenstimmen wird Wilfried Haslauer zum Landesparteiobmann der ÖVP wiedergewählt.

8. November

Vorstellung der „Steirischen Wirtschaftsmilieu“ durch LH Krainer und Landesrat Klasic.

9. November

Steirische Buchwoche eröffnet. Gedenkfeiern aus Anlaß des 50. Jahrestages der Reichskristallnacht. Georg Bush wird zum 41. Präsidenten der Vereinigten Staaten gewählt.

11. November

Die Grüne-Klubchefin Freda Meissner-Blau gibt ihren Rücktritt bekannt.

12. November

48 70. Jahrestag der Errichtung der österreichischen Republik. BRD-Parlamentspräsident Philipp Jenninger tritt nach verunglückter Rede zur Pogrom-Nacht 1938 und Eklat im Bundestag zurück. Verleihung des Hanns-Koren-Kulturpreises an Ernst Lasnik.

14. November

Franz Wegrat folgt Hermann Withalm als neuer Obmann des Österreichischen Seniorenbundes nach.

18. November

Gerhard Lustig, der Obmann der Wiener Mietervereinigung, legt seine Funktion wegen unversicherter Aufwandsentschädigungen zurück. Höchstgerichtliche Abweisung über Beschwerde wegen Grazer Gemeinderatswahlen.

20. November

Landtagswahlen in Südtirol.

22. November

Mag. Wolfgang Ertlitz trotz Widerstand des Elternvereines von Unterrichtsministerin Hawlicek zum neuen Direktor der BEA Liebenau bestellt.

Josef Cap tritt die Nachfolge des zurückgetretenen Heinrich Keller als Zentralsekretär der SPÖ an.

25. Jahrestag des Attentates auf John F. Kennedy.

23. November

Friedens-Autor Erich Fried stirbt.

24. November

Enthüllung des Hrdlicka-Denkmales auf dem Wiener Albertina-Platz. Neuer Regierungschef Ungarns ist Miklos Nemeth.

27. November

10-Jahr-Feier der Arge-Alpen-Adria in Venedig. Bayern, Vas und Győr-Sopron sind jetzt Vollmitglieder. Der Alternative-Abgeordnete Herbert Fux legt sein Nationalratsmandat zurück.

Mit 380 zu 72 Stimmen wird in der BRD die Familienministerin Rita Süsmuth zur neuen Präsidentin des Bundestages gewählt.

Eröffnung der Thermo Radersburg. Unterzeichnung zwischen der UdSSR und Österreich: 1991 fliegt ein Österreicher ins All. 190 Kandidaten haben sich bereits beworben, Kostenpunkt des Unternehmens: 160 Millionen Schilling.

30. November

Fünf bis sieben Prozent der Österreicher weisen bei Eintritt in das Berufsleben unzureichende Schreib- und Lesekenntnisse auf.

1991 werden in den Ländern Verwaltungsstrafsenate eingerichtet.

Johanna Dohnal tritt Nachfolge von Jolanda Offenbeck an.

Bilanz: Landesholding erzielte 1987 Gewinn von 25 Millionen Schilling, Umsatz von 412 Millionen.

1. Dezember

Der Bundesvoranschlag für 1989 sieht Ausgaben von 528,6 Milliarden Schilling und Einnahmen von 462,6 Milliarden Schilling vor. Verteidigungsminister Lichal läßt mit der Soldatenausbildung für einen Raketenbetrieb beginnen.

Eröffnung der neuen Grazer Polizeikaserne.

3. Dezember

Spatenstich für Pyhrn-Teilstück über den Schöberpaß.

Vorverlegung der Tiroler Landtagswahlen auf 12. März 1989 beschlossen.

Andreas Wabl löst nach Geyers Resignation Freda Meissner-Blau als Klubobmann der Alternativen ab.

Heiner Herzog ist neuer Präsident der Katholischen Aktion Steiermark.

4. Dezember

Bildungshaus Retzhof bei Leibnitz feiert 40-Jahr-Jubiläum.

Gerd Bacher zieht seine Kandidatur als Direktor der Salzburger Festspiele zurück.

In einer Volksabstimmung lehnen die Schweizer eine Arbeitszeitverkürzung auf 40 Wochenstunden klar ab.

5. Dezember

Beginn der Budgetverhandlungen des Landes. Erstmals dürfen Studenten ihren Lehrern offiziell eine Benotung erteilen.

8. Dezember

Frankreich hebt die Visapflicht für alle Mitgliedsstaaten des Europarates auf. Ausnahme: Türkei.

Das Gewerbe ist mit 558.000 Beschäftigten zum größten Arbeitgeber geworden und hat damit die Industrie überbunden.

Ein verheerendes Erdbeben in Armenien fordert zwischen 30.000 und 40.000 Tote und zerstört eine ganze Region. Hilfslieferungen aus aller Welt. Das schlimmste Beben seit 80 Jahren.

11. Dezember

Die ÖVP gewinnt bei Landarbeiterkammerwahl mit Alfred Wahl zwei Mandate — jetzt 27 Sitze. Nobelpreisträger 1988 von schwedischem König ausgezeichnet.

13. Dezember

Wegen unverstärkter Aufwandsentschädigungen in der Höhe von 1,8 Millionen Schilling nimmt Günther Sallaberger als SPÖ-Zentralsekretär und Abgeordneter seinen Hut. Ihm folgt der Ternitzer Betriebsratsobmann Peter Marizzi.

LH Krainer überreicht in der Grazer Burg an 23 Steirer das Goldene Ehrenzeichen des Landes. „Manuskripte-Preis“ an Barbara Frischmuth vergeben.

17. Dezember

FPÖ-Landesparteiobmann Klaus Turek wird mit 80 Prozent der Delegiertenstimmen am außerordentlichen Parteitag in seiner Funktion bestätigt. Der Berliner Kardinal Joachim Meissner wird neuer Erzbischof in Köln.

19. Dezember

PLO-Chef Yassir Arafat trifft in Österreich ein. Wiens Bürgermeister Zilk hinterlegt notarielle Erklärung: „Will kein weiteres politisches Amt übernehmen“.

21. Dezember

70. Geburtstag des Bundespräsidenten Dr. Kurt Waldheim.

In der Landeshauptstadt Graz wird Smogalarm der Stufe zwei ausgerufen. Der kommende Tag ist schulfrei.

Bela Rabelbauer wird wegen schwerem Kreditbetruges zu siebeneinhalb Jahren Haft verurteilt.

28. Dezember

Anteil der Dienstleistungen an der gesamten Wertschöpfung liegt in Österreich bei 57,5 Prozent, in der BRD bei 58,9 und in den USA bei 68,6 Prozent.

30. Dezember

Kritikerpreis des „Steirischen Herbstes“ an Kurt Wimmer und Ulrich Weinzierl.

1. Jänner

Das neue Jugendgerichtsgesetz, das Umweltstrafrecht und das Kartellgesetz treten in Kraft. Ebenso ein Arzneimittel- und Tierseuchengesetz.

Einführung von Zeiterfassungsgeräten beim Magistrat Graz.

Das reformierte steirische Radioprogrammschema beginnt.

Zahlreiche personelle Veränderungen in der steirischen Verwaltungsbehörde. Mit Klug-Funovits in Deutschlandsberg erste Bezirkshauptfrau in Österreich.

Abgang von Annemarie Zdarsky als Landtagspräsidentin. Grete Meyer rückt nach.

Die Beamten erhalten eine Gehaltserhöhung von 2,9 Prozent.

Österreichs größte Steuerreform seit dem Bestehen der Zweiten Republik wird wirksam.

2. Jänner

Der Schwiegersohn des ehemaligen Staats- und Parteichefs der UdSSR, Leonid Breschnew, wird zu 12 Jahren Lagerhaft verurteilt.

3. Jänner

Bischof Schoiswohl feiert seinen 88. Geburtstag.

In Österreich gibt es zum Stichtag 73.708 Vereine. Die größten: ÖAMTC und ÖGB.

8. Jänner

25. Todestag von Julius Raab.

AUTOREN DIESER NUMMER

Redaktion dieses Heftes:
Veronika CORTOLEZIS
Bernd RESSLER

Gestaltung und Grafiken:
Georg SCHMID

Mag. Alex BELSCHAN
Lektor am Institut für Soziologie, Universität Graz

Kurt BERGMANN
Abgeordneter zum Nationalrat

Dr. Rudolf BRETSCHNEIDER
Meinungsforscher, Geschäftsführer des Fessel-
Institutes, Wien

Veronika CORTOLEZIS
Assistentin am Institut für öffentliches Recht, Poli-
tikwissenschaft und Verwaltungslehre, Universität
Graz

Dr. Franz FIEDLER
Vizepräsident des Rechnungshofes, Wien

Herwig HÖSELE
Chefredakteur der Wochenzeitung „Die Steirische“

Dr. Jörg KANDUTSCH
Präsident des Rechnungshofes a. D.

Dr. Herbert KOHLMAIER
Volksanwalt

Univ.-Doz. Dr. Helmut KUZMICS
Institut für Soziologie, Universität Graz

Dr. Herbert LIEB
Direktor des Steiermärkischen Landesrechnungs-
hofes

o. Univ.-Prof. Dr. Wolfgang MANTL
Institut für öffentliches Recht, Politikwissenschaft
und Verwaltungslehre, Universität Graz

Univ.-Ass. Dr. Joseph MARKO
Institut für öffentliches Recht, Politikwissenschaft
und Verwaltungslehre, Universität Graz

Dr. Edith MARKO-STÖCKL
Historikerin

Dr. Helmut MAYER
Steiermärkischer Landesrechnungshof

w. Hofrat Dr. Gerold ORTNER
Landesamtsdirektor-Stellvertreter, Vorstand der
Präsidialabteilung beim Amt der Steiermärkischen
Landesregierung

o. Univ.-Prof. Dr. Anton PELINKA
Institut für Politikwissenschaft, Universität
Innsbruck

Hofrat Dipl.-Ing. Peter PFEILER
Gruppenleiter im Steiermärkischen
Landesrechnungshof

Hofrat Dipl.-Ing. Werner SCHWARZL
Gruppenleiter im Steiermärkischen
Landesrechnungshof

Univ.-Doz. Dr. Michael STEINER
Institut für Volkswirtschaftslehre, Universität Graz

DDr. Bernd WIESER
Vertragsassistent am Institut für öffentliches
Recht, Politikwissenschaft und Verwaltungslehre,
Universität Graz

Ing. Alfred WORM
Chefredakteur-Stellvertreter der Wochenzeitschrift
„profil“

culturpoliticum:
Dr. Heimo WIDTMANN
Lehrbeauftragter an der Technischen Univer-
sität Graz

satiricum:
Bernd SCHMIDT
Schriftsteller und Journalist

chronik:
Urs HARNIK-LAURIS
Journalist