



universität
wien

DISSERTATION

Titel der Dissertation

**„Der österreichische Rechnungshof im internationalen
Vergleich, unter Einbeziehung des neuen
Haushaltsrechts der EU“**

Verfasserin

Mag. iur. Nina Lassner

angestrebter akademischer Grad

Doktorin der Rechtswissenschaften (Dr. iur)

Wien, 2013

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 783 101

Dissertationsgebiet lt.
Studienblatt: Rechtswissenschaften

Betreuer: o. Univ. Prof. Dr. Bernhard Raschauer

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	1
A. Einleitung	9
B. Der Rechnungshof als Teil der öffentlichen Finanzkontrolle	11
I. Stellung des Rechnungshof in der österreichischen Verfassungslage - im bundesstaatlichen Gefüge und in der Trias der Staatsgewalten	11
II. Geschichtliche Entwicklung des Rechnungshofes im 20. Jahrhundert in Österreich	14
1. Vom Obersten Rechnungshof zum Staatesrechnungshof 1916-1920	15
2. Der „Rechnungshof“ des B-VG 1920	16
3. Die Reformen von 1925	17
4. Das Rechnungshofgesetz 1925	18
5. Die Verfassungsreform von 1929	18
6. Die Ständische Verfassung 1934	19
7. Der „Anschluss“ 1938-1945	19
8. Das Kriegsende	20
9. Die Neufassung des B-VG und das Rechnungshofgesetz 1948	20
10. B- VG Novelle 1975: Verhältnis Rechnungshof – Nationalrat	21
11. B- VG Novelle 1977: Einheitliche Unternehmensprüfung	21
12. Innere Reform und neue Aufgaben ab den 1980er Jahren	21
13. Zusammenfassung	23
III. Das Verhältnis des Rechnungshofes zu anderen Kontrolleinrichtungen (Landes- Gemeindeaufsicht, Kontrollamt)	24
1. Landesrechnungshöfe	24
2. Kontrollamt, Stadtrechnungshof	25
IV. Aufbau und innere Struktur des Rechnungshofes	26
1. Personelle Zusammensetzung	26
1.a. Präsident	26
1.a.1. Verantwortlichkeit	27
1.a.2. Abberufung	27
1.a.3. Diensthoheit	28
2. Beamte und Hilfskräfte	28
3. Inkompatibilität	28
4. Organisation und Aufbau	29
V. Funktionen und Aufgaben des Rechnungshof	29
1. Der Prüfungsauftrag	29
1.a. Prüfungsinitiative	29
1.a.1. Antrag durch den Nationalrat und die Bundesregierung	30
1.a.2. Antrag durch die jeweilige Landesregierung und den jeweiligen Landtag	31
1.a.2.a. Überprüfung der Gemeinde	31

2. Die Funktionen	32
3. Die Aufgaben	32
3.a. Kontrolle der Gebarung von Bund, Ländern und anderen Rechtsträgern	32
3.a.1. Begriffsdefinitionen	32
3.a.1.1. Gebarung	32
3.a.1.2. Unternehmungen	33
3.b. Gegenstand der Überprüfung im Bereich des Bundes	33
3.c. Gegenstand der Überprüfung im Bereich der Länder	34
3.d. Gegenstand der Überprüfung im Bereich der Gemeinden	36
3.e. Gegenstand der Überprüfung im Bereich der Gebarung der gesetzlichen beruflichen Vertretungen	36
3.c. Sonderaufgaben	37
3.c.1. Bundesrechnungsabschluss	37
3.c.2. Mitwirkung bei der Begründung von Finanzschulden	38
3.c.3. Einkommenserhebung im Bereich der öffentlichen Wirtschaft	38
3.c.4. Mitwirkung des Rechnungshofes bei der Formierung und Gliederung von Verordnungen	39
3.c.5. Normenbegutachtung	39
3.c.6. Bezügebegrenzungsgesetz - über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre	39
3.c.9. Vermögensoffenlegung / Unvereinbarkeitsgesetz	40
3.c.10 Parteiengesetz	40
3.c.11. Gutachten für Schlichtungsgremium des Stabilitätspaktes	42
4. Das Prüfverfahren	42
4.a. Prüfungsplanung	43
4.b. Prüfungsvorbereitung	43
4.c. Einschau an Ort und Stelle	43
4.d. Erstellung des Prüfungsergebnisses	44
4.e. Stellungnahmeverfahren	44
4.f. Berichterstattung	44
4.g. Behandlung in den Allgemeinen Vertretungskörpern	46
4.h. Nachbetreuung	46
5. Prüfungsformen	47
6. Kompetenzenfeststellungsverfahren vor dem Verfassungsgerichtshof	47
7. Die Prüfungsmaßstäbe	49
7.a. Zifferngemäße Richtigkeit	49
7.b. Rechtmäßigkeit/ Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften	49
7.c. Sparsamkeit	50
7.d. Wirtschaftlichkeit	50
7.e. Zweckmäßigkeit	51
8. Peer Review	51
C. Der Begriff der Kontrolle	54
I. Einleitung	54

II. Kontrolle im Lebensraum	55
1. Kontrolle im alltäglichen Leben	55
2. Definition der Kontrolle	55
III. Arten der Kontrolle	56
1. Kontrollausführung: Bewusste und unbewusste Kontrolle	56
1.a. Kontrollausführung durch den Rechnungshof	57
2. Kontrollgegenstand: Selbstkontrolle und Fremdkontrolle	57
2.a. Kontrollgegenstand: Fremdkontrolle durch den Rechnungshof	57
3. Kontrollzugang: Externe und interne Kontrolle	58
3.a. Rechnungshof als externer Prüfer	58
3.b. Externe Kontrolle des Rechnungshofes	59
3.b.1. Die staatsrechtliche und politische Verantwortlichkeit des Präsidenten	59
3.c. Interne Kontrolle des Rechnungshofes	59
4. Kontrollablauf: Ex-ante-, begleitende- oder ex-post Kontrolle	60
4.a. Ex-post Kontrolle des Rechnungshofes	61
5. Aktives und passives Kontrollorgan	64
5.a. Der Rechnungshof als Mischform	64
6. Innere Organisation	65
6.a. Innere Organisation des Rechnungshofes	65
7. Macht und Kontrolle	65
7.a. Macht und Kontrolle in der Finanzkontrolle	66
8. Kontrollmaßstäbe	66
8.a. Kontrollmaßstäbe des Rechnungshofes	67
9. Kontrollfolgen	67
9.a. „Sanktionen“ durch den Rechnungshof	68
10. Kontrolle in einem Regelsystem	69
10.a. Der Staat als Regelsystem	70
11. Wichtigkeit der Kontrolle	70
IV. Bewertung der Kontrolle	71
1. Bewertung der Kontrolle aus Sicht des Kontrollierten	71
1.a. Die geprüften Stellen als Kontrollierter	72
2. Bewertung der Kontrolle aus Sicht des Kontrollierenden	73
2.a. Der Rechnungshof als Kontrolleur	74
V. Das „richtige“ Maß an Kontrolle	74
1. Leben ohne Kontrolle	74
1.a. Zu wenig Kontrolle durch den Rechnungshof	75
2. Leben mit zu viel an Kontrolle	77
2.a. Zu viel Kontrolle in der Rechnungshofkontrolle	79
VI. Parlamentarische Kontrolle im demokratischen Verfassungsstaat	81
1. Parlamentarische Einflussnahme auf den staatlichen Haushalt	84

2. Einteilung der parlamentarischen Kontrolle nach Zweck und Maßstab	85
2.a. Rechtliche Kontrolle	86
2.b. Politische Kontrolle	86
2.c. Finanzielle Kontrolle / Finanzkontrolle	87
3. Der Rechnungshof als Teil des politischen Prozesses	87
4. Der Kontrollbegriff im B-VG	88
5. Kontrolle im Bereich der Finanzkontrolle	89
5.a. Entwicklung der Finanzkontrolle	91
5.b. Jetzige Bedeutung	93
6. Öffentlichkeitswirkung	94
6.a. Öffentlichkeitswirkung durch das Parlament	94
6.b. Öffentlichkeitswirkung durch die Bevölkerung	95
7. Regierung und Kontrolle: Voraussetzung politischer Verantwortung	96
8. Wirkung und Nutzen	96
D. Kriterien zur Beurteilung einer Obersten Finanzkontrollbehörde	99
I. Einleitung	99
1. Aufbau der Ressourcen	101
II. Ressourcen	101
III. Internationale Organisationen und Ausschüsse	101
1. Internationale Organisationen und Ausschüsse	101
1.a. Internationale Zusammenarbeit	101
2. INTOSAI	103
2.a. Allgemein	103
2.b. Struktur und Aufbau	104
2.b.1. Organisation	104
2.c. Das Generalsekretariat	105
2.c.1. Aufgaben	106
3. EUROSAI	106
4. Europäischer Rechnungshof	107
4.a. Allgemein	107
5. Der Kontaktausschuss	107
5.a. Der Österreichische RH im Kontaktausschuss	109
IV. Internationale Bestimmungen	111
1. Allgemein	111
2. Aufbau der internationalen Normen der INTOSAI	111
2.a. Internationalen Standards der ORKB	112
2.b. INTOSAI- Leitlinien für Good Governance	114
3. Deklaration von Lima - ISSAI 1	114
3.a. Inhalt	114
3.b. Bedeutung und Wirkung	116

4. Deklaration von Mexiko - ISSAI 10	117
4.a. Inhalt	117
5. Zukunftsperspektiven und aktuelle Entwicklungen	118
6. Europarechtliche Bestimmungen	119
7. Nationale Bestimmungen	120
V. Finanzkontrolle im internationalen Vergleich - Vorstellung und Vergleich der ausgewählten ORKB	120
1. Einleitung	120
2. Fragebogen	121
2.a. Deutschland - der deutsche Bundesrechnungshof	122
2.a.1. Fakten über den Aufbau des deutschen Bundesrechnungshofes	122
2.a.2. Fragebogenauswertung und Erläuterungen	123
2.b. Schweiz – die Schweizer Eidgenössische Finanzkontrolle	126
2.b.1. Fakten über den Aufbau der Eidgenössischen Finanzkontrolle	126
2.b.2. Fragebogenauswertung und Erläuterungen	128
VI. Die Kriterien zur Beurteilung einer Obersten Finanzkontrollbehörde	132
1. Einleitung zur Ausarbeitung der Kriterien	132
2. Unabhängigkeit	133
2.a. Die verfassungsrechtliche Verankerung	134
2.b. Die Unabhängigkeit des Organs selbst - der Rechnungshof im System der Staatsgewalten	135
2.c. Aufbau des Organs	138
2.c.1. Unabhängigkeit der Mitglieder	139
2.c.2. Der monokratische und kollegiale Aufbau	140
2.d. Finanzelle Unabhängigkeit	141
3. Autonomie im Prüfungsbereich	142
3.a. Prüfungsprogrammerstellung	142
3.b. Untersuchungs- und Durchsetzungsbefugnisse	143
3.c. Wirkung seiner Feststellungen	144
E. Anwendung der Kriterien auf den österreichischen Rechnungshof	146
I. Einleitung	146
II. Unabhängigkeit	146
1. Verfassungsrechtliche Verankerung	147
2. Die Unabhängigkeit des Organs selbst - der Rechnungshof im System der Staatsgewalten	150
2.a. Beziehung zur Regierung	152
2.b. Rechnungshof als vierte Gewalt	153
2.c. Aufbau des Organs	154
2.c.1. Unabhängigkeit der Mitglieder	154
2.c.1.a. Vorschlag	156
2.c.2. Monokratischer und kollegialer Aufbau	159
2.c.2.a. Das monokratische System	160
2.c.2.b. Das kollegiale System	161

2.c.2.c. Der Rechnungshof innerhalb beider Systeme	161
2.d. Finanzielle Unabhängigkeit	162
2.d.1. Vorschlag	163
III. Autonomie im Prüfungsbereich	164
1. Prüfungsprogrammerstellung	164
2. Prüfungsaufträge	165
2.a. Nationalrat	165
2.b. Landtag	166
2.c. Bundesregierung und Landesregierungen	167
2.d. Vorschlag	169
3. Untersuchungs- und Durchsetzungsbefugnisse	171
4. Wirkung seiner Feststellungen	172
4.a. Berichtaufbereitung	176
4.c. Vorschlag	177
IV. Zusammenfassung	179
F. Exkurs: Haushaltsrecht 2013 der EU	185
I. Einleitung	186
II. Bedeutung der Finanzkontrolle im internationalen Umfeld	186
1. Rechtsvorschriften des EU- Haushalts	187
1.a. Der Haushalt	188
1.a.1. Aufstellung des Haushaltsplans	188
1.a.2. Inhalt und Ausführung des EU-Haushaltsplans	189
1.b. Die Haushaltsordnung	190
2. Der Haushaltsvollzug und die Verwaltung der EU-Mittel	191
2.a. Geteilte Mittelverwaltung	192
2.b. Indirekte Mittelverwaltung	194
2.c. Direkte Mittelverwaltung	194
3. Europäische Rechnungshof.....	195
3.a. Personelle Zusammensetzung	195
3.b. Inkompatibilität	196
3.c. Aufgaben und Funktionen des Europäischen Rechnungshofes	196
3.c.1 Prüfungsablauf	197
3.c.2. Arbeitsweise	199
3.c.3 Teilnahme des österreichischen Rechnungshofes an Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes	199
4. Das Entlastungsverfahren	201
5. Die Zuverlässigkeitserklärung	202
5.a. Ausgangslage und Entwicklung	204
6. Die Haushaltsordnung 2012	208
6.a. Kontroll- und Prüfpflichten der Mitgliedstaaten	210
6.b. Aufgaben der unabhängigen Prüfstelle	212

6.c. Die Unabhängige Prüfstelle	214
6.c.1. Externer Wirtschaftsprüfer als unabhängige Stelle	215
6.c.2. Interne Verwaltung als unabhängige Prüfstelle	216
6.c.3. Der Österreichische Rechnungshof als unabhängige Prüfstelle	217
7. Zusammenfassung	218
G. Schlussfolgerung	222
H. Anhang	226
1. Literaturverzeichnis	226
2. Abkürzungsverzeichnis	230
3. Fragebogen	232
4. Gesprächspartner	235
5. Abstract	236
6. Lebenslauf	239
7. Danksagung	240

A. Einleitung

In welchem Lebensbereich auch immer über fremdes Geld verfügt wird, besteht ein Bedürfnis nach Verantwortung und Kontrolle. Dies gilt für absolute oder konstitutionelle Monarchien genauso wie für eine demokratische Republik. Insbesondere in Zeiten, in denen sich die Defizite der öffentlichen Haushalte¹ stetig vergrößern, die Herausforderungen der internationalen Wirtschaftskrise² wachsen und die finanzielle Lage immer angespannter³ wird, stellt die Rechnungsprüfung, indem sie die öffentliche Staatswirtschaft kontrolliert, ein unverzichtbares Kontrollmittel⁴ im Gefüge der staatlichen Haushalts- und Wirtschaftspolitik dar. Gäbe es die Gebarungsprüfung nicht, wäre dem großzügigen Umgang mit Steuergeldern, Misswirtschaft, Vetternwirtschaft und Korruption kein Riegel vorgeschoben⁵.

Der Rechnungshof als Hilfsorgan des NR und oberste Kontrollbehörde überprüft in Österreich die Gebarung des Staates. Dieses Organ in seiner Grundform besteht seit rund 250 Jahren durch die Gründung 1761 einer „Hofrechencammer“ durch Maria Theresia⁶. Im B-VG ist der „Gebarungs- und Finanzkontrolle“ der sechste Abschnitt gewidmet. Seit dem B-VG vom 1. Oktober 1920⁷ ist die Rechnungs- und Gebarungskontrolle in einem eigenen Hauptstück verfassungsrechtlich verankert. Dazu finden sich einfachgesetzliche Regelungen, vor allem im RHG⁸.

Seine Berichte dienen als wesentliche Quelle und Grundlage für eine rationale, wissensbasierte Politikgestaltung. Sie bilden als Datenmaterial die Grundlage für politische Diskussionen

¹ vgl Bundesrechnungsabschluss für das Jahr 2009 (2010) I 27, 329ff; Bundesrechnungsabschluss für das 2010 (2011) 204, 413ff; Bundesrechnungsabschluss für das Jahr 2011 Textteil (2012) 37f, 144ff.

² *Handler*, Die Funktion der Kontrolle bei der Qualität der öffentlichen Finanzen in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 366; *Moser*, Kontrolle in Österreich im internationalen Kontext in: 250 Jahre Rechnungshof und 30 Jahre Interne Revision Hrsg. *Sejffried* (2012) 5.

³ vgl http://diepresse.com/home/bildung/universitaet/603147/Triste-finanzielle-Lage_Protesttag-an-den-Universitaeten am 29. Dezember 2010 um 18:38; *Bucher*, Der Rechnungshof als wichtiger Partner der parlamentarischen Kontrolle in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 319; *Sorger*, Der Rechnungshof - ein wichtiger Partner für Reformen in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 334.

⁴ *Fayman*, Der Rechnungshof: Ein wichtiger Partner der Bundesregierung in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 25; *Fekter*, Der Rechnungshof als Partner bei der Verwaltungsreform in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 27; *Foglar*, Der Rechnungshof - ein wichtiger Partner für Reformen in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 331; *Glawischnig-Piesczek*, Der Rechnungshof als wichtiger Partner der parlamentarischen Kontrolle in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 321; *Hochhauser/Leitl*, Der Rechnungshof - ein wichtiger Partner für Reformen in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 327.

⁵ *Bucher*, Der Rechnungshof als wichtiger Partner der parlamentarischen Kontrolle in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 319.

⁶ Rechnungshof, Leistungsbericht 2009/ 2010 (2010) 5; *Schäffer*, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe in: Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer VVDStRL Heft 55 Hrsg. *Degenhart/ Schulze-Fielitz/ Schäffer/ Ruch* (1995) 279.

⁷ Gesetz vom 1. Oktober 1920, BGBl. NR.1, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird. Es trat am 10. Oktober 1920 in Kraft.

⁸ Bundesgesetz vom 16. Juni 1948 über den Rechnungshof (RHG).

und Forderungen. Administrative Abfolgen werden optimiert und die Verwaltung besser und effizienter gestaltet. Einen weiteren Beitrag leistet die Arbeit des Rechnungshofes, indem sie das Vertrauen des Einzelnen in den Staat stärkt und die öffentliche Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns fördert.

Die Stabilität der Staatsfinanzen stellt einen unerlässlichen Stützpfeiler einer funktionierenden Haushaltsführung dar und Folge dessen eine Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung der Republik.

Zu vermerken ist der Bedeutungszuwachs des Kontrollauftrages des Rechnungshofes. Der allgemeine Bedeutungszuwachs der Finanzkontrolle folgt aus dem Wachstum der Staatsaufgaben, der Haushalte und der staatlichen Handlungsvielfalt. Zusätzlich muss die Zusammenarbeit auf internationaler wie europäischer Ebene stärker denn je mitbedacht werden.

Das Interesse und der Wunsch der Öffentlichkeit an Informationen von objektiv-neutralen Instanzen außerhalb des Meinungskampfes sozialer oder politischer Interessen bringt Unterstützung und Rückenwind für die Rechnungshöfe.

Zu einem besseren Verständnis der Arbeit dient anfangs ein geschichtlicher und inhaltlicher Überblick über die Arbeitsleistung und den Aufbau des Österreichischen Rechnungshofes.

Die Arbeit setzt sich als Ziel, das Wirken und die Bedeutung des Rechnungshofes näher zu bringen, vor allem durch die Darstellung vielseitiger Schnittstellen, die sich einheitlich auf die Unabhängigkeit der Kontrollbehörde beziehen.

Die Vielzahl an Ressourcen, die Einbeziehung eines internationalen Vergleichs und internationale Bestimmungen, bieten die Grundlage zur Erstellung von Kriterien, die eine unabhängige Finanzkontrollbehörde ausmachen. Diese Kriterien werden auf den Österreichischen Rechnungshof angewendet und mögliche Verbesserungspotenziale aufgezeigt. Auch Lösungsansätze zur effizienteren und effektiveren Leistungserbringung, mit Augenmerk auf der Verbesserung der Unabhängigkeit, werden vorgestellt.

Genauer betrachtet wird die parlamentarische Kontrolle und ihre Funktionen. Weiters wird der Begriff der „Kontrolle“ in unterschiedlichen Lebensbereichen und unter verschiedenen Aspekten erläutert. Zusätzlich aufgeworfen wird die Frage: Was bedeutet Kontrolle und in welchem Maße ist sie für die Arbeit einer öffentlichen Finanzkontrollbehörde sinnvoll?

Das Haushaltsrecht der EU ist laufenden Entwicklungen unterworfen, vor allem der Bereich der Finanzkontrolle. Ab 1. Jänner 2013 ist die neue Haushaltsordnung anzuwenden. Aus die-

sem aktuellen Anlass und der stetig wachsenden Bedeutung der europäischen Bestimmungen ist dem Haushaltsrecht der EU, dessen Entwicklung und Auswirkung auf den Österreichischen Rechnungshof ein Exkurs gewidmet. Die Regelungen der neuen Haushaltsordnung, die den Österreichischen Rechnungshof betreffen, werden in Bezug auf Verantwortung und der Zusammenarbeit mit dem ERH erläutert. Das Augenmerk liegt dabei auf den neuen Kontroll- und Informationspflichten der Mitgliedstaaten im Bereich der geteilten Mittelverwaltung, die ab dem 1. Jänner 2014 gelten.

B. Der Rechnungshof als Teil der öffentlichen Finanzkontrolle

I. Stellung des Rechnungshofes in der österreichischen Verfassungslage - im bundesstaatlichen Gefüge und in der Trias der Staatsgewalten

Laut sechstem Hauptstück der Verfassung ist der Rechnungshof für die Rechnungs- und Gebarungskontrolle zuständig. Dem NR obliegt die Finanzhoheit, und der bedient sich zur Ausübung dieser des Rechnungshofes. Der Rechnungshof ist ein Staatsorgan besonderer Art und hat eine die Vollziehung, genauer deren Gebarung, kontrollierende Funktion⁹. Das B-VG und das RHG regeln im Wesentlichen die Bestimmungen über Einrichtung, Tätigkeit und Prüfungskompetenzen.

Der Rechnungshof übt die finanzielle, jedoch nicht die politische und rechtliche Kontrolle der Regierung bzw Verwaltung als Hilfsorgan der Gesetzgebung aus, als rechtlich zugeteiltes und faktisches Hilfsorgan. Nicht als Gehilfe dieser Gewalt erbringt er die Gebarungskontrolle, sondern führt die Hilfeleistung in eigener Verantwortung durch und ist nicht an Weisungen der Gesetzgebung gebunden.

Demnach überprüft der Rechnungshof die Gebarung des Bundes, der Länder, der Gemeindeverbände, der Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohner¹⁰ und anderer durch Gesetz bestimmter Rechtsträger. Weiters umfassen die Prüfungskompetenzen die Überprüfung von Stiftungen, Fonds und Anstalten, die von Organen des Bundes, eines Landes, einer Gemeinde oder von Personen verwaltet werden, die dazu von Organen des Bundes, eines Landes oder einer Gemeinde bestellt sind. Auch Unternehmungen, an denen der Bund, ein Land, eine Gemeinde mit über 10 000 Einwohner mindestens 50% hält oder bei denen eine tatsächliche Beherrschung der öffentlichen Hand vorliegt, unterliegen der Kontrolle des Rechnungshofes. Geprüft werden schließlich auch Sozialversicherungsträger und gesetzlich berufliche Vertretungen (Kammern).

Aus dem ersten Satz des Artikel 122 Abs 1 B-VG und aus dessen Abs 4 geht hervor, dass der Rechnungshof organisatorisch als Bundesorgan eingerichtet ist. Der Präsident des Rechnungshofes wird vom NR auf Vorschlag seines Hauptausschusses für eine Funktionsperiode von 12 Jahren gewählt und kann von ihm mit Beschluss abberufen werden¹¹. Eine Wieder-

⁹ *Walter/ Mayer/ Kucsko-Stadlmayer*, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts¹⁰ (2007) 566.

¹⁰ vgl Art 127a B-VG geändert durch BGBl. I NR. 98/2010 in Kraft seit 1. Jänner 2011.

¹¹ vgl Art 122 Abs 4 und Art 123 Abs 2 B-VG.

wahl ist unzulässig. Die Länder können dabei nicht mitentscheiden. Politisch ist er somit nur dem NR verantwortlich.

Die Beamten und Hilfskräfte des Rechnungshofes sind Bedienstete des Bundes¹². Der Rechnungshof wird je nach Angelegenheit der Prüfung der Bundes-, Landes- oder der Gemeindegebarung funktionell als Organ des NR in Bundesangelegenheiten, für den betreffenden LT in Landesangelegenheiten bzw des Wiener Gemeinderates tätig¹³. Diese geteilte Ordnung gilt auch für die Gebarung der beruflich gesetzlichen Vertretungen¹⁴. Soweit diese nach der Kompetenzverteilung in die Vollziehung des Bundes fallen, prüft er sie als Organ des NR, im Übrigen als Organ des betreffenden LT. Diese funktionelle Aufspaltung schließt eine Einflussnahme von Bundesorganen auf die Kontrolle der Landesgebarungen und umgekehrt eine Einflussnahme von Landesorganen auf die Kontrolle der Bundesgebarung aus¹⁵.

Eine rechtliche Verantwortung besteht sowohl gegenüber dem NR als auch den LT. Je nachdem, ob der Rechnungshof für den NR oder den LT tätig ist, kann das jeweilige Organ eine „Ministerklage“ beim VfGH geltend machen¹⁶. Konkrete Befugnisse des NR oder der LT, wie etwa Weisungsrechte gegenüber dem Rechnungshof, können aus dieser Zuordnung aber nicht abgeleitet werden¹⁷. Dem NR bzw den LT kommen gegenüber dem Rechnungshof nur jene Rechte zu, die ihnen verfassungsrechtlich ausdrücklich eingeräumt sind.

Ihre wechselseitigen Beziehungen sind im sechsten Hauptstück des B-VG selbst und im darauf beruhenden RHG im Einzelnen festgelegt. So kann der NR zum Beispiel durch einen Mehrheitsbeschluss oder durch ein Minderheitsersuchen sowie auch die Bundesregierung, ein Bundesminister, eine Landesregierung bzw einzelne LT den Rechnungshof mit einer Prüfung beauftragen¹⁸.

¹² vgl etwa *Hoenig*, Der österreichische Rechnungshof (1951) 25 ff; *Hengstschläger*, Der Rechnungshof: Organisation und Funktion der obersten Finanzkontrollbehörde in Österreich (1982) 130ff; § 22 RHG.

¹³ vgl Art 122 Abs 1 B-VG.

¹⁴ Diese Kompetenz geht auf die B-VGN 1994 BGBl 1013 zurück, durch die Art 122 Abs 1 zweiter Satz B-VG neugefasst und Art 127b B-VG eingefügt wurde.

¹⁵ VfSlg 2744.

¹⁶ *Öhlinger*, Verfassungsrecht⁸ (2009) 153; vgl Art 142 Abs 1 B-VG.

¹⁷ vgl *Hengstschläger*, Rechnungshof (FN 13) 61, 152; *Schäffer*, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe in: VVDStRL Heft 55 (FN 6) 283f.

¹⁸ „Ersuchen“ sind keine Weisungen; *Schäffer*, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe in: VVDStRL Heft 55 (FN 6) 292; sowie *Hengstschläger* Rechnungshof (FN 13) 60f; Art 126 B-VG; § 99 GOGNR.

Der Verfassungsgesetzgeber geht grundsätzlich von einem allumfassenden Prüfungsauftrag des Rechnungshofes aus und sieht generell die Einheitlichkeit der Finanzkontrolle ohne Kontrolllücken vor¹⁹.

Die Einheit der öffentlichen Finanzkontrolle wird durch den Rechnungshof als ein föderatives Bund- Länder- und Gemeindeorgan gewährleistet. Der Wert einer einheitlichen öffentlichen Finanzkontrolle im Bundesstaat wird darin gesehen, dass er als überörtliche Institution von tagespolitischen Rücksichtnahmen unabhängig ist. Zugleich ist er befähigt Querschnitteprüfungen, dh aus Aufgaben bzw Bereichen bei den überprüften Stellen auf Bundes-, Landes- oder Gemeindeebene auszuwählen, durchzuführen oder zwischen unterschiedlichen Rechtsträgern Vergleiche anzustellen und aus diesem zwischenbetrieblichen Vergleich Schlüsse zu ziehen.

Als oberstes Ziel strebt der Rechnungshof den bestmöglichen Einsatz der öffentlichen Mittel an, was eine Verringerung der Kosten bzw eine Erhöhung des Nutzens beim Einsatz der öffentlichen Mittel bedeutet²⁰. Dazu überprüft der Rechnungshof, ob die öffentlichen Mittel rechtmäßig sowie sparsam, wirtschaftlich und zweckmäßig im Sinn einer nachhaltigen Entwicklung aufgebracht und verwendet werden²¹. Bei der Gebarungsprüfung von gesetzlich beruflichen Vertretungen werden nicht alle Prüfungsmaßstäbe angewendet²².

Im System der Gewaltenteilung ist der Rechnungshof ein parlamentarisches Kontrollorgan und gehört daher funktionell zur Gesetzgebung²³. Artikel 122 Abs 2 B-VG besagt ausdrücklich, dass der Rechnungshof „von der Bundesregierung und den Landesregierungen unabhängig und nur den Bestimmungen des Gesetzes unterworfen“ ist. Der Rechnungshof ist von der Vollziehung unabhängig. Weiters sieht die hL durch die Bezeichnung gemäß Artikel 122 Abs 1 B-VG je nach seiner Tätigkeit als „Organ des NR“ und als „Organ des betreffenden LT“, ein Indiz, dass die Rechnungs- und Gebarungskontrolle durch den Rechnungshof in der Trias der Staatsfunktionen dem Bereich der Legislative zugehört²⁴.

¹⁹ vgl Art 121 Abs 1 B-VG; *Hengstschläger*, Lückenlosigkeit und Einheitlichkeit der Finanzkontrolle durch den Rechnungshof in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 279ff; *Moser*, Fit für die Zukunft - der Rechnungshof im 21. Jahrhundert in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 377; B-VG vom 16. Juni 1948, BGBl. NR. 1948/143; *Korinek*, Öffentliche Finanzkontrolle in Österreich in: Position Öffentliche Finanzkontrolle Reihe 2007/2 Hrsg. Rechnungshof (2007) 81.

²⁰ Rechnungshof, Leistungsbericht 2009/ 2010 (2010) 43.

²¹ vgl Art 126b Abs 5, 127 Abs 1, 127a Abs 1 B-VG.

²² vgl Art 127b Abs 3 B-VG.

²³ VfSlg 15.130/1998.

²⁴ vgl *Fiedler*, Die Kontrolle als vierte Gewalt im Rechtsstaat in: Politik für das dritte Jahrtausend, FS für Alois Mock zum 60. Geburtstag Hrsg. *Busek/ Erhard* (1994) 493ff; *Fiedler*, Staatspolitische Funktion des Rechnungshofes in: Schriftreihe Heft Nr 6 Hrsg. Rechnungshof (1993) 6; *Funk*, Maßstäbe der Rechnungshofkontrolle in: Die Kontrolle wirtschaftlicher Un-

Durch die Zuordnung des Rechnungshofes zur Legislative hat der österreichische Verfassungsgesetzgeber eine staats- und rechtspolitisch konforme Positionierung des Rechnungshofes im System der Staatsgewalten vorgenommen.

Ferner ist dem Rechnungshof aufgrund der Verfassung eine ganz bestimmte Funktion, nämlich die der Finanzkontrolle eigen, deren nähere Ausformung in weiteren verfassungs- bzw einfachgesetzlichen Regelungen ihren Niederschlag findet. Da sich die Finanzkontrolle von der Kontrollhoheit des NR bzw den LT, somit von politischen Gewalten herleitet, stellt sie sich als dem Rechnungshof überantwortete politische, des Näheren als staatspolitische Funktion dar.

II. Geschichtliche Entwicklung des Rechnungshofes im 20. Jahrhundert in Österreich

Wie die Geschichte des Rechnungshofes zeigt, ist er eines der ältesten obersten Staatsorgane Österreichs, dessen Vorgängerinstitution die „Hofrechencammer“ 1761 von Kaiserin Maria Theresia gegründet wurde. Die Vergangenheit zeigt, dass die Kontrolle immer einem Wechselspiel der Kräfte ausgesetzt war und ist. Die Rahmenbedingungen haben sich wiederholt verändert, dabei hat sich immer ein Bedürfnis nach Kontrolle gezeigt.

Die „Hofrechencammer“ wurde 1805 vom General- Rechnungsdirektorium, und dieses 1854 durch die „k.k. Oberste Rechnungs-Controls-Behörde“ abgelöst²⁵. An Stelle der letztgenannten kaiserlichen Kontrollbehörde trat der durch kaiserliche Verordnung vom 21. November 1866²⁶ errichtete Oberste Rechnungshof. Der Oberste Rechnungshof war wie seine Vorgänger ein Organ des Monarchen, da er diesem unmittelbar unterstellt und den Ministern ebenbürtig war²⁷. Eine genauere Darstellung der geschichtlichen Entwicklung des Rechnungshofes folgt nun ab der Schnittstelle von dem Übergang der Monarchie zur Republik.

ternehmungen durch den Rechnungshof Hrsg. *Korinek* (1986) 279ff; *Hengstschläger*, Der Rechnungshof (FN 13) 52ff; *Hengstschläger*, Rechnungshofkontrolle: Kommentar zum fünften Hauptstück des B-VG „Rechnungs- und Gebarungskontrolle“ (2000) 28ff; *Öhlinger*, Verfassungsrecht⁸ (2009) 153; *Schäffer*, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe in: VVDStRL 55 (FN 6) 281; *Schambeck*, Regierung und Kontrolle in Österreich (1997) 141f; *Hoenig*, Rechnungshof (FN 13) 174, 183.

²⁵ *Rischer*, Finanzkontrolle staatlichen Handelns: Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit als Prüfungsmaßstäbe (1995) 203.

²⁶ Reichs-Gesetz-Blatt für das Kaiserthum Österreich, Jg.1866, LVII. Stück 393 (VO NR. 140/1866).

²⁷ *Hengstschläger*, Der Rechnungshof (FN 13) 26.

1. Vom Obersten Rechnungshof zum Staatesrechnungshof 1916-1920

Die Monarchie zerbrach knapp vor Kriegsende. „Die Entwicklung des Rechnungshofes spiegelte in dieser Umbruchzeit die verschiedenen, verfassungsgebenden Schritte wieder, die den jungen Staat rechtlich konstituierten und aufbauten, sowie jene Herausforderungen, denen sich aufgrund des Übergangs von der konstitutionellen Monarchie zur republikanischen Staatsform die Gründerväter stellen mussten“²⁸. Die provisorische Nationalversammlung für Deutschösterreich konstituierte sich am 30. Oktober 1918 und fixierte mit ihrem ersten Gesetz, Staatsgesetzblatt Nr. 1/1918, die grundlegenden Einrichtungen der Staatsgewalt des neuen Staates.

Es wurde die Übernahme des Rechnungshofes der Monarchie in die neue Republik, mangels einer anderen Bestimmung, geregelt: „Insoweit Gesetzte und Einrichtungen, die in den im Reichsrat vertretenen Königreich und Ländern in Kraft stehen, durch diesen Beschluss nicht aufgehoben oder abgeändert sind, bleiben sie bis auf weiteres in vorläufiger Geltung“²⁹. Der Oberste Rechnungshof bestand demnach auf Basis der kaiserlichen Verordnung aus dem Jahre 1866 weiter. Seine unmittelbare Unterordnung unter den Kaiser kollidierte allerdings mit der neuen Verfassung. Am 11. November 1918 verzichtete Kaiser Karl auf einen Anteil an den Regierungsgeschäften, einen Tag später wurde die Republik Deutschösterreich ausgerufen.

Der Wechsel von der monarchischen zur republikanischen Staatsform brachte auch eine Änderung beim Träger der Souveränität: Alle Rechte die dem Kaiser zustanden wurden auf den Staatsrat, die provisorische Regierung, übertragen³⁰. Am 6. Februar 1919 wurde der neu errichtete Staatesrechnungshof unmittelbar und ausschließlich der Nationalversammlung unterstellt, mit der er auch unmittelbar verkehrte³¹. Zu ernennen war der Präsident allerdings durch den Staatsrat, das oberste Organ der Vollziehung. Der in den 1860er Jahren zaghaft eingeschlagene Weg, die Kontrollhoheit in die Hände der Volksvertretung zu legen³², wurde mit Errichtung der demokratischen Republik vollendet. Als Kehrseite der parlamentarischen Bud-

²⁸ Laussegger, Ein Streifzug durch 250 Jahre Rechnungshof in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 83.

²⁹ StGBI. NR. 1/1918.

³⁰ StGBI. NR. 5/1918.

³¹ StGBI. NR. 85/1919.

³² RGBI. NR. 20/1861, § 10; Laussegger, Ein Streifzug durch 250 Jahre Rechnungshof in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 76.

gethoheit wurde nun auch die Kontrolle über die Staatsfinanzen dem Parlament anvertraut. Der Staatsrechnungshof wurde zum Hilfsorgan des Parlaments³³.

Zusätzlich erfuhr die Kontrolle eine inhaltliche Erweiterung. Die Überprüfung der Gebarung erfolgte nun auch unter den Gesichtspunkten der Zweckmäßigkeit und der Sparsamkeit. Darüber hinaus waren auch Stiftungen, Fonds und Anstalten sowie Rechtsträger, an denen der Staat finanziell beteiligt war, in die Prüfkompetenz des Staatsrechnungshofes inkludiert. Der Staatsrechnungshof übernahm weiters im Laufe des Jahre 1919 die Agenden der ehemaligen Staatsschulden-Kontrollkommission, zu deren Aufgaben neben der Gegenzeichnung altösterreichischer Schuldverschreibungen auch die Kontrolle der Kriegsdarlehnskasse gehörte³⁴. Diese Tätigkeit findet ihren Niederschlag bis heute in der Form der Gegenzeichnung der Schuldurkunden der Republik³⁵.

2. Der „Rechnungshof“ des B-VG 1920

Im Bundes - Verfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920³⁶ wurde dem nun „Rechnungshof“ und nicht mehr Staatsrechnungshof genannten Organ ein eigenes Hauptstück gewidmet, das im Wesentlichen auf das Konzept von 1919 zurückgriff. Der Rechnungshof blieb unmittelbar dem NR unterstellt, der auch auf Vorschlag des Hauptausschusses den Präsidenten wählte und ihn auch wieder abberufen konnte³⁷. Auf Landesebene wurde eine fakultative Zuständigkeit des Rechnungshofes im Bereich der Landesgebarung eingerichtet. Den Ländern blieb es freigestellt, dem Rechnungshof auch im Bereich des Landes Kontrollbefugnisse zu übertragen. Ähnlich freigestellt blieb es der Legislative, dem Rechnungshof die Prüfung von Unternehmungen zu übertragen.

Die am 6. Februar 1919 dem Staatsrechnungshof zugesprochenen Prüfungsbefugnisse im Bereich der Unternehmungen schienen mangels einer Begrenzung als zu weitreichend.

Das B-VG 1920 stelle in Artikel 128 ein eigenes RHG in Aussicht, das die weitere Gestaltung der Rechnungshofkontrolle festlegen sollte. Der vom Rechnungshof vorgelegte Entwurf wurde allerdings nicht angenommen.

³³ Hengstschläger, Der Rechnungshof (FN 13) 28ff.

³⁴ AdRH Pr 120/1920; AdRH Pr 579/1920.

³⁵ vgl Art 121 Abs 3 B-VG.

³⁶ Gesetz vom 1. Oktober 1920, BGBl. Nr.1.

³⁷ Laussegger, Ein Streifzug durch 250 Jahre Rechnungshof in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 85.

3. Die Reformen von 1925

Im B-VG 1925 wurde unter anderem die fakultative Zuständigkeit des Rechnungshofes für die Überprüfung der Gebarung der Länder in eine obligatorische umgewandelt³⁸. Es gab zwei Ausnahmen von der obligatorischen Gebarungsprüfung durch den Rechnungshof. Eine Ausnahme davon war die Bundeshauptstadt Wien. Der Gesetzgeber hielt es für unangebracht, Wien als einzige Gemeinde in seiner Doppelrolle als Land und zugleich Gemeinde der Rechnungshofkontrolle zu unterstellen³⁹. Erst mit der Novelle 1929 fiel die Hauptstadt in die Prüfungszuständigkeit des Rechnungshofes⁴⁰. Die zweite Ausnahme bezog sich auf den Umfang der Prüfungszuständigkeit: Wenn das Land über eine eigene Kontrolleinrichtung verfügte, durch die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Landesgebarung überprüft wurden und deren Unabhängigkeit von der Landesregierung gesichert war, so beschränkte sich die Rechnungshofprüfung auf den jährlichen Rechnungsabschluss⁴¹.

Der Rechnungshof war in allen Fällen der Überprüfung der Ländergebarung als Organ der LT tätig⁴². Der Rechnungshof konnte die Betätigungen des Landes als Teilhaber oder Bürge an einem Unternehmen, an dem das Land finanziell beteiligt war oder für das es die Ausfallshaftung trug, nur auf Ersuchen der Landesregierung überprüfen⁴³.

Die Unabhängigkeit des Rechnungshofes wurde durch die Zuständigkeit des VfGH bei Meinungsverschiedenheiten über seine Kompetenzen zwischen Rechnungshof und Bundesregierung gestärkt⁴⁴. Andererseits wurde der Rechnungshof verpflichtet, Prüfungsersuchen der Bundesregierung oder eines Bundesministers nachzukommen⁴⁵. Zusätzlich war jeder Bericht des Rechnungshofes vor Vorlage an den NR dem Bundeskanzler mitzuteilen. Die Bundesregierung konnte nun drei Wochen lang Äußerungen zum Bericht erstatten⁴⁶. Verfassungsrechtlich abgesichert wurde auch die Einrichtung des ständigen Rechnungshofausschusses im NR⁴⁷.

³⁸ B-VG vom 30. Juli 1925, BGBl. Nr. 268/1925.

³⁹ Hengstschläger, Der Rechnungshof (FN 13) 32.

⁴⁰ Laussegger, Ein Streifzug durch 250 Jahre Rechnungshof in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 92.

⁴¹ Hengstschläger, Der Rechnungshof (FN 13) 32ff.

⁴² Art 127 Abs 1 B-VG 1925.

⁴³ Hengstschläger, Die Kontrolle des Rechnungshofes über öffentliche Unternehmungen in: Die Kontrolle wirtschaftlicher Unternehmungen durch den Rechnungshof Hrsg. Korinek (1986) 3; Art 127 Abs 6 B-VG 1925.

⁴⁴ Art 126b B-VG 1925.

⁴⁵ Art 126a B-VG 1925.

⁴⁶ Art 127 Abs 1 B-VG 1925.

⁴⁷ Art 126c Abs 2 B-VG 1925.

4. Das Rechnungshofgesetz 1925

Das bereits 1920 angekündigte RHG wurde im Zuge der Verfassungsreform am selben Tag zusammen mit der Novelle erlassen⁴⁸. Unter anderem führte es die Überprüfung von Unternehmen näher aus und unterschied darin zwei Gruppen. Zum einen bestimmte es die Prüfungszuständigkeit bei Unternehmen, an denen der Bund der alleinige Eigentümer war⁴⁹. In diesem Fall überprüfte der Rechnungshof die Jahresrechnungen, hatte aber auch die Möglichkeit, zu den Beratungen ihres obersten Überwachungsorgans ständig oder fallweise einen Vertreter zu entsenden. Zum anderen ging es um Unternehmungen, an denen die öffentliche Hand mit anderen Rechtsträgern eine Beteiligung hielt. Lag der Anteil des Bundes bei mindestens einem Drittel des Grundkapitals, konnten an Ort und Stelle die Bücher eingesehen werden. War das nicht der Fall, prüfte der Rechnungshof auf Basis der Bilanzen und Rechnungen, die ihm für die Beteiligung vom verantwortlichen Ministerium bereitgestellt wurden⁵⁰.

Auch eine Geschäftsordnung des Rechnungshofes, eine innere Struktur, war durch das RHG vorgesehen. Die Ausführung dessen wurde dem Präsidenten des Rechnungshofes aufgetragen. Im Dezember 1925 wurde daraufhin eine Geschäftsordnung für den Rechnungshof erlassen⁵¹.

5. Die Verfassungsreform von 1929

Die Verfassungsnovelle von 1929 brachte einen weiteren Ausbau der Rechnungshofkontrolle gegenüber den Ländern. Die Ländergebarung konnte nun qualitativ auf die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit geprüft werden. Auch die Unternehmungen der Länder wurden wie im Bund der Rechnungshofkontrolle unterstellt⁵². Eine weitere Neuerung brachte die Ausweitung der Kontrolle auf die Überprüfung der Gemeinden mit über 20 000 Einwohner⁵³. Damit unterlag nun auch Wien als Gemeinde der Gebarungsprüfung durch den Rechnungshof. Gemeinden unter 20 000 Einwohner konnten über Ersuchen der zuständigen Landesregierung fallweise überprüft werden⁵⁴.

⁴⁸ BGBl. NR. 290/1925.

⁴⁹ §§ 6 und 7 RHG 1925.

⁵⁰ *Laussegger*, Ein Streifzug durch 250 Jahre Rechnungshof in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 94.

⁵¹ *Hengstschläger*, Der Rechnungshof (FN 13) 35f.

⁵² Art. 127 Abs 6 B-VG idF der Novelle 1929, BGBl. Nr. 392/1929.

⁵³ Art 127a B-VG 1929.

⁵⁴ Art 127a Abs 6 B-VG 1929.

Art und Umfang der Prüfung bei Gemeinden war den Bestimmungen der Länderprüfung nachempfunden⁵⁵. Die Prüfungsberichte über die Länder- und Gemeindegebarung mussten auch der Bundesregierung zur Kenntnis gebracht werden⁵⁶.

6. Die Ständische Verfassung 1934

Der Rechnungshof verlor seinen parlamentarischen Rückhalt, nachdem die Volksvertretung „NR“ in dieser Form nicht weiterbestand. Der Rechnungshof wurde zum Organ des Bundestages. Dieser war jedoch keine Volksvertretung im demokratischen Sinne. Durch Artikel 158 der Verfassung 1934 erfuhr der Rechnungshof vielmehr eine starke Bindung an die Exekutive, denn er „kann über seine Tätigkeit oder über einzelne Wahrnehmungen dem Bundestag berichten. Vor der Vorlage an den Bundestag ist ein solcher Bericht dem Bundeskanzler mitzuteilen“⁵⁷.

Die Kontrollbefugnisse hinsichtlich wirtschaftlicher Unternehmungen wurden erweitert. Nun fielen wirtschaftliche Unternehmungen, an denen der Bund nur mittelbar beteiligt war in den Prüfbereich. Ebenso wurde die Prüfungstätigkeit auf die Träger der Sozialversicherungen erweitert⁵⁸.

7. Der „Anschluss“ 1938-1945

Per Verordnung wurde am 19. August 1939 die Außenabteilung Wien des Reichrechnungshofes des Deutschen Reiches eingerichtet⁵⁹.

Der Außenabteilung wurden alle Aufgaben des österreichischen Rechnungshofes gemäß RHG 1934 übertragen. Formal erstreckte sich daher die Zuständigkeit der Außenabteilung auch auf die österreichischen Bundesländer und Gemeinden mit über 20 000 Einwohner. Somit wurden die Prüfungen der Rechnungsabschlüsse des Bundes und der Länder bis zu deren Auflösung Ende März 1940 nach den Richtlinien des österreichischen Bundeshaushaltsrechts durchgeführt⁶⁰.

⁵⁵ Art 127a Abs 3 B-VG idF von 1929.

⁵⁶ Hengstschläger, Der Rechnungshof (FN 13) 37f.

⁵⁷ Brauner, Internationalität der Finanzkontrolle Rechts- und Wissenschaftliche Reihe Band 10 (1995) 241.

⁵⁸ vgl Hengstschläger, Der Rechnungshof (FN 13) 38f.

⁵⁹ Laussegger, Ein Streifzug durch 250 Jahre Rechnungshof in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 105.

⁶⁰ Laussegger, Ein Streifzug durch 250 Jahre Rechnungshof in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 105.

8. Das Kriegsende

Die Vorläufige Verfassung vom 1. Mai 1945 richtete „zur Prüfung der Gebarung des Staates, der Länder, der Gemeinden mit über 20 000 Einwohner und ihren Betrieben und Anstalten sowie anderer Rechtsträger“ den Staatsrechnungshof in Wien ein⁶¹. Zur selben Zeit wurde das Verfassungsüberleitungsgesetz des Bundes-Verfassungsgesetzes idF von 1929 nach dem Stande der Gesetzgebung vom 5. März 1933 wieder in Kraft gesetzt⁶².

An Stelle jener Bestimmungen, die aufgrund der außergewöhnlichen Umstände nicht umsetzbar waren, trat einstweilen die Vorläufige Verfassung. Am 12. Oktober 1945 wurden mit dem Staatsrechnungshofgesetz⁶³ die Bestimmungen der Vorläufigen Verfassung näher ausgeführt. Am 19. Dezember 1945 trat die Vorläufige Verfassung außer Kraft und das Bundes - Verfassungsgesetz 1929 wurde voll wirksam. Dadurch ergab sich die Situation, dass einzelne Bestimmungen aus dem Staatsrechnungshofgesetz, insbesondere jene, die an den Rechtsbestand nach dem 5. März 1933 anknüpften, dem Bundes-Verfassungsgesetz widersprachen⁶⁴.

9. Die Neufassung des B-VG und das Rechnungshofgesetz 1948

Mit der Neufassung des Fünften Hauptstückes des Bundes-Verfassungsgesetzes⁶⁵ und mit dem Erlass des RHG 1948⁶⁶ wurden die sich einander widersprechenden Rechtsgrundlagen entschärft⁶⁷. Neuerungen umfassten die Ausweitung der Prüfung auf Gemeindeverbände und die obligatorische Zuständigkeit des Rechnungshofes für alle Unternehmungen, die der Bund entweder allein betrieb oder bei denen er finanziell beteiligt war. Die Regelung galt auch für Subbeteiligungen. Eine Mindesthöhe der finanziellen Beteiligung war nicht festgelegt.

Die Unternehmen der Länder und Großgemeinden wurden der Rechnungshofkontrolle nur unterstellt, wenn das Unternehmen keine privatwirtschaftliche Konkurrenz innerhalb des jeweiligen Landes hatte und wenn es allein vom Land oder der Gemeinde betrieben wurde oder an dem das Land oder die Gemeinde nur gemeinsam mit anderen öffentlich-rechtlichen Ge-

⁶¹ StGBI. NR. 5/1945.

⁶² Verfassungsgesetz über das neuerliche Wirksamwerden des B-VG idF von 1929, StGBI. NR. 4/1945.

⁶³ StGBI. NR. 210/1945.

⁶⁴ Hengstschläger, Der Rechnungshof (FN 13) 42.

⁶⁵ B-VG vom 16. Juni 1948, BGBl. NR. 143/1948.

⁶⁶ Bundesgesetz vom 16. Juni 1948 über den Rechnungshof (RHG 1948), BGBl. Nr. 144/1948.

⁶⁷ Laussegger, Ein Streifzug durch 250 Jahre Rechnungshof in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 115.

bietskörperschaften beteiligt war. Für Subbeteiligungen war keine Prüfkompetenz vorgesehen⁶⁸. Neu geschaffen wurde das Amt des Vizepräsidenten zur Vertretung des Präsidenten.

10. B-VG Novelle 1975: Verhältnis Rechnungshof - Nationalrat

Die B-VG Novelle 1975 brachte dem Rechnungshof wesentliche Änderungen. Der Präsident und der Vizepräsident des Rechnungshofes erhielten das Recht, an den Verhandlungen über die Berichte des Rechnungshofes, die Bundesrechnungsabschlüsse und die den Rechnungshof betreffenden Kapitel des Entwurfes des Bundesfinanzgesetzes im NR sowie in seinen Ausschüssen teilzunehmen. Der Präsident hatte ein Rederecht und musste in den Verhandlungen gehört werden, wenn er es wollte. Auf Verlangen einer qualifizierten Minderheit von Mitgliedern des NR waren besondere Akte der Gebarungsüberprüfung durchzuführen⁶⁹.

11. B-VG Novelle 1977: Einheitliche Unternehmensprüfung

1977 kam es zur Vereinheitlichung der Prüfkompetenz des Rechnungshofes hinsichtlich Unternehmen. Es wurden nun keine unterschiedlichen Folgen an die Beteiligung einer Gebietskörperschaft an einer Unternehmung geknüpft, sondern wenn einer der drei Gebietskörperschaften allein oder gemeinsam mit anderen der Zuständigkeit des Rechnungshofes unterliegenden Rechtsträgern mit mindestens 50% des Stamm-, Grund- oder Eigenkapitals beteiligt ist, konnte der Rechnungshof nun prüfen.

Auch wenn die Unternehmungen durch finanzielle, sonstige wirtschaftliche oder organisatorische Maßnahmen von der öffentlichen Hand „nur“ beherrscht wurden, fielen diese unter die Prüfkompetenz des Rechnungshofes⁷⁰. Das gleiche galt für Subbeteiligungen und Subbeherrschungen⁷¹.

12. Innere Reform und neue Aufgaben ab den 1980er Jahren

Ab den 1980er Jahren war die Zeit für den Rechnungshof durch eine stetige Erweiterung des Prüffeldes und der Prüfkompetenzen gekennzeichnet. 1986 wurde die 12-jährige Funktions-

⁶⁸ Laussegger, Ein Streifzug durch 250 Jahre Rechnungshof in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 115.

⁶⁹ Hengstschläger, Der Rechnungshof (FN 13) 49.

⁷⁰ Hengstschläger, Die Kontrolle des Rechnungshofes über öffentliche Unternehmungen in: Kontrolle wirtschaftlicher Unternehmungen durch den Rechnungshof Hrsg. Korinek (1986) 11.

⁷¹ Hengstschläger, Der Rechnungshof (FN 13) 50.

periode des Rechnungshofpräsidenten und des Vizepräsidenten eingeführt⁷². Bislang waren beide vom NR auf unbestimmte Zeit gewählt. Ihre Amtszeiten waren weder durch eine Altersgrenze noch durch Ablauf einer Funktionsperiode begrenzt. Sie konnten aber jederzeit durch den Beschluss des NR abberufen werden. Die lange Amtsperiode mit nicht möglicher Wiederwahl stärkt bis heute die Unabhängigkeit des Rechnungshofes.

Mit der Wahl des Präsidenten des Rechnungshofes 1992 blieb die Position des Vizepräsidenten vakant und wurde 1994 abgeschafft. Seither wird der Präsident im Falle seiner Verhinderung durch den rangältesten Beamten des Rechnungshofes vertreten.

Seit 1988 erhebt der Rechnungshof die Einkommen in allen Unternehmungen und Einrichtungen des Bundes, die seiner Kontrolle unterliegen. Nämlich die durchschnittlichen Einkommen, inklusive aller Sozial- und Sachleistungen, Abfertigungen und Pensionsleistungen der Mitglieder des Vorstandes, des Aufsichtsrats sowie aller Beschäftigten.

Seit 1993 können die Erkenntnisse über Meinungsverschiedenheiten des VfGH von ordentlichen Gerichten exekutiert werden⁷³. Außerdem wurde dem Rechnungshof mit Wirksamkeit vom 1. Jänner 1997 die Überprüfung der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Gebarung der gesetzlich beruflichen Vertretungen übertragen⁷⁴.

Der NR beschloss 1997 das BezBegrBVG, das auf einer Gehaltspyramide basiert und - vom Bundespräsidenten bis zum Bundesabgeordneten und vom Landeshauptmann bis zum Landtagsabgeordneten - nach der jeweiligen Funktion abgestufte Bezüge vorsieht. Es normiert auch Einkommensobergrenzen für Funktionen in der Nationalbank, den gesetzlichen Interessensvertretungen und der Sozialversicherung. Pensionen und Abfertigungen für Politiker wurden mit diesem Gesetz abgeschafft.

Der Rechnungshof hatte durch das BezBegrBVG nun die Aufgabe, den Anpassungsfaktor der Bezüge der öffentlichen Funktionäre bekanntzugeben, einen Bericht über die durchschnittlichen Einkommen der Gesamtbevölkerung (Einkommensbericht) vorzulegen und einen Bericht über die Bezüge bei Rechtsträgern, die der Kontrolle durch den Rechnungshof unterliegen, zu erstellen⁷⁵.

Die Skandale der 1980er, wie zB AKH (1980), Noricum (1985), die Verlustgeschäfte von VOEST-Alpine, trugen zu einer Emanzipation der Staatsbürger bei und führten zu stärkerer

⁷² BGBl. NR. 212/1986.

⁷³ BGBl. NR. 508/1993.

⁷⁴ BGBl. NR. 1013/1994.

⁷⁵ Bericht gemäß § 8 Abs 1 bis 3 BezBegrBVG.

Wahrnehmung auf Seiten dieser sowie einer Forderung nach Konsequenzen für die involvierten Personen. Das Bedürfnis nach und das Bewusstsein für Individualität statt Parteigehorsam und der Widerstand gegen traditionelle Institutionen stiegen⁷⁶. Die neuen Aufdeckermassen, wie profil, Basta und Wochenpresse, zogen die Informationen der Berichte des Rechnungshofes an sich und kommunizierten die Skandale detailliert nach außen. Der dadurch entstandene öffentliche Druck wiederum führte oft zu weiteren Untersuchungen durch das Parlament bzw. den Rechnungshof als ein Organ⁷⁷.

„Die Zunahme an Komplexität gleichermaßen wie die Zunahme an aufgedeckten Skandalen führte zu einer Ausweitung der Prüfungsbefugnisse und einer aktiven Haltung des Rechnungshofes, was wiederum die Position des Rechnungshofes stärkte“⁷⁸. Die erweiterten Zuständigkeits- und Aufgabenbereiche des Rechnungshofes zeigten sich auch in der Personalstärke⁷⁹: In der Zeit von 1950 (107 Personen) bis 1992 (321 Personen) verdreifachte sich die Zahl der Mitarbeiter. Seit 1990 ist die Mitarbeiterzahl beinahe konstant und liegt bei ca 311⁸⁰ Mitarbeiter.

13. Zusammenfassung

Die Geschichte zeigt, dass laufend ein Bedürfnis nach Kontrolle bestand, wodurch ein erforderlicher Überblick über die Finanzen und Schulden geschaffen wurde. Die Rechnungshöfe haben sich zu den wichtigsten Trägern der staatlichen Finanzkontrolle etabliert. Ihre Entwicklung steht in enger Verbindung mit der Entwicklung der politischen Institutionen sowie des Ausbaus der Demokratie⁸¹.

Die Veränderungen in seiner Prüfungspraxis und seinem Selbstverständnis zeigen die Wandlungsfähigkeit des Rechnungshofes. Die Bereitschaft Veränderungen in Kauf zu nehmen war das „Überlebensrezept“ für eines der ältesten der obersten Staatsorgane⁸².

„Kontrolle schafft Transparenz und stärkt die Rechenschaftspflicht, Kontrolle liefert fundierte Fakten und Zahlen. Kontrolle sichert das Vertrauen in das staatliche Handeln und trägt zum

⁷⁶ Fritz/ Lesiak, Aufdecker oder Kontrollorgan in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 204f.

⁷⁷ Fritz/ Lesiak, Aufdecker oder Kontrollorgan in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 205.

⁷⁸ Fritz/ Lesiak, Aufdecker oder Kontrollorgan in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 206.

⁷⁹ Widder, Rechnungshof und Volksanwaltschaft in: Handbuch des politischen Systems Österreichs, die Zweite Republik³ Hrsg. Dachs(1997) 176.

⁸⁰ Eigendarstellung des Rechnungshofes, „Fakten und Zahlen“ auf <http://www.rechnungshof.gv.at/ueber-den-rh/fakten-und-zahlen.html> am 27. September 2012 um 12:20.

⁸¹ vgl. Abschnitt C. 8.a.

⁸² Moser, Fit für die Zukunft - der Rechnungshof im 21. Jahrhundert in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 369.

effizienten Mitteleinsatz bei, Kontrolle sichert das Vertrauen in den Finanzplatz, Kontrolle ist ein Eckpfeiler der Demokratie“⁸³.

III. Das Verhältnis des Rechnungshofes zu anderen Kontrolleinrichtungen (Landes- und Gemeindeaufsicht, Kontrollamt)

1. Landesrechnungshöfe

Acht von neun Bundesländern haben einen eigenen Landesrechnungshof eingerichtet. Wien nimmt eine Sonderstellung durch seine Eigenart als Gemeinde und Land ein. Wien hat ein Kontrollamt eingerichtet.

Anders als der VwGH und der VfGH besitzt der Rechnungshof keine Monopolstellung. Vielmehr können die Länder ähnliche Kontrollinstitutionen als Hilfsorgane des LT zur Kontrolle der Gebarung des Landes und der Gemeinden sowie der von diesen abhängigen Institutionen und Unternehmungen einrichten (Landesrechnungshof oder Landes- Kontrollamt)⁸⁴. Die Zuständigkeit des Rechnungshofes wird durch die Errichtung solcher Landesinstitutionen nicht eingeschränkt.

Genauso wie der Rechnungshof sind die Landesrechnungshöfe der Legislative zugeordnet, von Bundes- und Landesregierung unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen. Sie unterstützen den jeweiligen LT bei der Erfüllung ihrer parlamentarischen Kontrollaufgaben gegenüber der Verwaltung.

Durch die Prüfungsmöglichkeiten der Landesrechnungshöfe werden die Kompetenzen des Rechnungshofes nicht geschmälert, sie bestehen parallel nebeneinander. Um Doppelprüfungen zu vermeiden, erfordert dieser Umstand eine gute Kommunikation und Absprache zwischen den Landesrechnungshöfen und dem Rechnungshof.

Der Wert des Rechnungshofes als föderatives Bund- Länder- und Gemeindeorgan wird darin gesehen, dass er als überörtliche Institution von tagespolitischen Rücksichtnahmen unabhängig ist. Zugleich ist er befähigt Querschnittsprüfungen, dh die Gebarung von Gemeinden oder Länder untereinander zu vergleichen und darüber hinaus im Falle von Gemeinschaftsfinanzie-

⁸³ Moser, Kontrolle in Österreich im internationalen Kontext in: Gebarungskontrolle in Österreich Hrsg. Seyfried (2012) 3.

⁸⁴ vgl Art 127c B-VG.

rungen einzelner öffentlicher Aufgaben im Gesamtumfang derartiger Maßnahmen oder Einrichtungen prüfungszuständig. Er kann durch seine Stellung vernetzte Betrachtungsweisen anstellen und im Rahmen von themenbezogenen Prüfungsschwerpunkten horizontale - etwa einen Vergleich von zwei oder mehreren Ländern - oder vertikale Vergleiche anstellen.

Die Landesrechnungshöfe prüfen die Gebarung des jeweiligen Landes, seiner Stiftungen, Fonds, Anstalten und sonstigen Einrichtungen sowie der Unternehmungen, an denen das Land mit mindestens 50% (in einigen Bundesländern ab 25%) beteiligt ist.

Landeseigene Kontrolleinrichtungen, die verwaltungsintern eingerichtet sind, werden somit der internen Kontrolle zugeordnet, stellen einen wertvollen Bestandteil des Kontrollnetzes der Verwaltung dar⁸⁵. Um Doppelprüfungen aufgrund der parallelen Prüfungskompetenz zu vermeiden, erfolgen Abstimmungen der Prüfungsprogramme. In der Praxis besteht eine friedliche Koexistenz und das Bestreben gleiche und parallele Prüfungen zu vermeiden⁸⁶.

2. Kontrollamt, Stadtrechnungshof

Gemäß Artikel 119a Abs 2 B-VG beruft die Verfassung das jeweilige Land dazu, die Gebarung der Gemeinden auf ihre Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu überprüfen. Den Ländern kommt die Zuständigkeit zur Gesetzgebung bezüglich der Gebarungskontrolle zu. Die Landesregierung bzw die Bezirkshauptmannschaften als Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung führen die Gebarungskontrolle durch⁸⁷.

Bei einer Gegenüberstellung der aufsichtsrechtlichen Gebarungskontrolle der Gemeinden nach Artikel 129c Abs 3 B-VG und der Rechnungshofkontrolle fällt auf, dass sich die aufsichtsrechtliche Kontrolle weiter erstreckt. Sie prüft Gemeinden unter 10 000 Einwohner, wobei der Rechnungshof diese Gemeinden nur auf begründetes Ersuchen der Landesregierung bzw eines Antrages des LT mit zahlenmäßiger Limitierung prüfen darf. Wiederum ist die aufsichtsrechtliche Kontrolle enger gestaltet, als die Gebarung von ausgegliederten Unternehmungen sowie von Anstalten, Stiftungen, Fonds udgl, die von Gemeinden verwaltet werden und generell nicht in die Gebarungskontrolle miteinbezogen werden. Keine erheblichen Differenzen bestehen bei den anzuwendenden Prüfungskriterien. Deutliche Unterschiede liegen bei den Mitteilungs- und Veröffentlichungspflichten nach Abschluss der Kontrolle vor.

⁸⁵ Schäffer, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe in: VVDStRL Heft 55 (FN 6) 285.

⁸⁶ Schäffer, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe in: VVDStRL Heft 55 (FN 6) 286.

⁸⁷ Sturm, Gemeindeaufsicht und Rechnungshofkontrolle der Gemeinden in: 250 Jahre Rechnungshof und 30 Jahre Interner Revision (2012) 136f.

Bei der Gebarungskontrolle nach Artikel 129c B-VG ist das Ergebnis der Überprüfung dem Bürgermeister zur Vorlage an den Gemeinderat zu übermitteln. Der Bürgermeister hat die aufgrund des Überprüfungsergebnisses getroffenen Maßnahmen innerhalb von drei Monaten der Aufsichtsbehörde mitzuteilen. Andererseits hat der Rechnungshof dem Bürgermeister die Ergebnisse bekannt zu geben. Dieser hat innerhalb von drei Monaten Stellung zu nehmen und getroffene Maßnahmen bekannt zu geben. Darauf hat der Rechnungshof die Ergebnisse und Äußerungen der Landesregierung und Bundesregierung mitzuteilen. Ein Jahresbericht erfolgt an den Gemeinderat, welcher auch an die Bundes- und Landesregierung mitgeteilt und in der Folge veröffentlicht wird.

IV. Aufbau und innere Struktur des Rechnungshofes

1. Personelle Zusammensetzung

Der Rechnungshof wird monokratisch organisiert und besteht aus einem Präsidenten und den erforderlichen Beamten und Hilfskräften⁸⁸.

1.a. Präsident

Der Präsident des Rechnungshofes wird auf Vorschlag des Hauptausschusses vom NR für eine Funktionsperiode von 12 Jahren gewählt. Eine Wiederwahl ist unzulässig. Der Präsident hat vor Antritt seines Amtes dem Bundespräsidenten die Angelobung zu leisten⁸⁹. Die Bestellurkunde wird vom Bundespräsidenten mit dem Tage der Angelobung ausgefertigt und vom Bundeskanzler gegengezeichnet. Außer den Bezügen ist der Präsident des Rechnungshofes einem Bundesminister gleichgestellt⁹⁰. Die Leitung des Rechnungshofes obliegt dem Präsidenten. Im Fall seiner Verhinderung wird er vom rangältesten Beamten vertreten. Dies gilt auch, wenn das Amt des Präsidenten erledigt ist⁹¹.

Die Mitglieder des Rechnungshofes sind an seine Weisungen gebunden. Der Präsident des Rechnungshofes ist verfassungsrechtlich weitgehend von allen Einflussnahmen anderer Staatsorgane frei. Er ist gemäß Artikel 123a Abs 1 B-VG berechtigt, an den Verhandlungen des NR (bzw seiner Ausschüsse und Unterausschüsse) über Berichte des Rechnungshofes, die

⁸⁸ vgl Art 122 Abs 3 B-VG.

⁸⁹ vgl Art 122 Abs 4 B-VG.

⁹⁰ vgl § 21 RHG.

⁹¹ Art 124 Abs 2 B-VG; so auch Hengstschläger, Rechnungshof (FN7) 98.

Bundesrechnungsabschlüsse, Anträge betreffend die Durchführung besonderer Akte der Gebarungsprüfung durch den Rechnungshof und die den Rechnungshof betreffenden Untergliederungen des Entwurfes des Bundesgesetzes teilzunehmen. Der Präsident ist auf sein Verlangen in den betreffenden Verhandlungen des NR jedes Mal zu hören und zur Auskunftserteilung verpflichtet⁹².

Die Bezüge der obersten Organe des Bundes, der Mitglieder des NR, des BR und der von Österreich entsandten Mitglieder des Europäischen Parlaments sind im BBezG geregelt. Dem Präsidenten des Rechnungshofes gebührt nach den Bestimmungen des BBezG ein Aktivbezug⁹³.

1.a.1. Verantwortlichkeit

Der Präsident des Rechnungshofes (bzw sein Vertreter) ist hinsichtlich seiner Verantwortlichkeit den Mitgliedern der Bundesregierung oder den Mitgliedern der in Betracht kommenden Landsregierung gleichgestellt, je nachdem ob der Rechnungshof als Organ des NR oder eines LT tätig ist⁹⁴. Der Präsident des Rechnungshofes kann also in Anwendung der Artikel 142 Abs 2 lit b und d und Artikel 143 B-VG durch Beschluss des NR bzw des zuständigen LT wegen Gesetzesverletzung und wegen einer mit der Amtstätigkeit in Verbindung stehenden strafgerichtlich zu verfolgenden Handlungen beim VfGH angeklagt werden.

1.a.2. Abberufung

Vor Ablauf der Funktionsperiode kann der Präsident jederzeit, aus welchen Gründen auch immer sowie auch ohne Angaben von Gründen, durch Beschluss des NR abberufen werden⁹⁵. Das freie Beschlussrecht des NR wurde auch durch Festlegung der Funktionsperiode des Rechnungshofpräsidenten mit zwölf Jahren durch Artikel 122 Abs 4 B-VG idF BGBl BGBl. NR. 212/1986 nicht eingeschränkt.

Ein Amtsverlust des Präsidenten tritt auch durch ein verurteilendes Erkenntnis des VfGH ein⁹⁶.

⁹² Art 123a Abs 2 B-VG, § 23 Abs 2 RHG.

⁹³ *Walter/ Mayer/ Kucsko-Stadlmayer*, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts¹⁰ (2007) 209, 568.

⁹⁴ Art 123 Abs 1 B-VG.

⁹⁵ *Hengstschläger*, Der Rechnungshof (FN 13) 81; *Hengstschläger*, Rechnungshofkontrolle (FN 25) 55.

⁹⁶ vgl Art 142 Abs 4 B-VG.

1.a.3. Diensthoeheit

Nach Artikel 125 Abs 3 B-VG ist die Diensthoeheit gegenüber den Bediensteten des Rechnungshofes vom Präsidenten des Rechnungshofes auszuüben⁹⁷. Es wäre daher unzulässig, den Präsidenten des Rechnungshofes bei der Ausübung der Diensthoeheit durch einfaches BG an die Zustimmung eines anderen Organs zu binden⁹⁸.

2. Beamte und Hilfskräfte

Die Beamten des Rechnungshofes sind vom Bundespräsidenten auf Vorschlag und unter Gegenzeichnung des Präsidenten des Rechnungshofes zu ernennen. Der Bundespräsident kann den Rechnungshofpräsidenten ermächtigen, Beamte bestimmter Kategorien zu ernennen⁹⁹.

Die Hilfskräfte sind gemäß Artikel 125 Abs 1 B-VG vom Präsidenten des Rechnungshofes zu ernennen. Es ist nicht ganz geklärt, welche Arbeiter darunter subsumiert werden. In der Praxis versteht man unter Hilfskräfte alle nicht dem Beamtenstand angehörige Personen, insbesondere die Vertragsbediensteten¹⁰⁰.

3. Inkompatibilität

Der Präsident darf keinem allgemeinen Vertretungskörper angehören und in den letzten fünf Jahren nicht Mitglied der Bundesregierung oder einer Landesregierung gewesen sein¹⁰¹.

Kein Mitglied des Rechnungshofes darf an der Leitung und Verwaltung von Unternehmungen beteiligt sein, die der Kontrolle durch den Rechnungshof unterliegen. Ebenso wenig darf ein Mitglied des Rechnungshofes an der Leitung und Verwaltung sonstiger auf Gewinn gerichteter Unternehmungen teilnehmen¹⁰².

Sinn und Zweck dieser Regelung ist, dass von Anfang an jeder Interessenskonflikt vermieden werden soll, der dadurch entstehen würde, wenn der Kontrolleur auch der Kontrollierte ist¹⁰³.

⁹⁷ vgl Art 22 Abs 2 RHG.

⁹⁸ VfSlg 5922; *Walter/ Mayer/ Kucsko-Stadlmayer*, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts¹⁰ (2007) 568.

⁹⁹ vgl Art 125 Abs 1 B-VG.

¹⁰⁰ *Hengstschläger*, Rechnungshofkontrolle (FN 25) 50, 71f.

¹⁰¹ vgl Art 122 Abs 5 B-VG.

¹⁰² vgl Art 126 B-VG.

¹⁰³ *Hengstschläger*, Rechnungshofkontrolle (FN 25) 76.

4. Organisation und Aufbau

Gemäß § 26 Abs 2 RHG ist die Organisation durch den Präsidenten des Rechnungshofes zu vollziehen, soweit es sich um die Organisation des Rechnungshofes handelt. Die GO-RH regelt die Grundsätze der Organisation, der Führung und der Geschäftsbehandlung des Rechnungshofes. Ansonsten ist die Bundesregierung mit der Vollziehung des RHG betraut, die hierbei das Einvernehmen mit dem Rechnungshofpräsidenten zu pflegen hat.

Der Rechnungshof gliedert sich unter der Leitung des Präsidenten in Sektionen, diese wieder in Abteilungen. Der Rechnungshof besteht aus fünf Sektionen und 35 Abteilungen.

Der Rechnungshof verfügt nunmehr über vier Prüfungssektionen und über eine Sektion, in der alle internen Support- und Dienstleistungsagenden zusammengefasst sind. Jeder der fünf Sektionen besteht aus sieben Abteilungen. Um verwandte Materien zu vernetzen werden die sieben Abteilungen einer Sektion in jeweils zwei Aufgabenclustern verbunden¹⁰⁴.

Bei der Verteilung der Prüfungsaufgaben auf die einzelnen Sektionen und Prüfungsabteilungen ist auf Umfang und Bedeutung der Gebarung, auf funktionelle Zusammenhänge und die Vermeidung prüfungsfreier Räume Bedacht zu nehmen¹⁰⁵. Gemäß § 2 Abs 3 GO-RH werden folgende Aufgaben in den zentral zu besorgenden Sachbereichen von Fachabteilungen wahrgenommen: Budget und Infrastruktur, strategische Planung und Controlling, Berichtsredaktion, Internationale Beziehungen, Generalsekretariat der INTOSAI, IT-Angelegenheiten, rechtliche und ökonomische Grundsatzfragen, Bundesrechnungsschabschluss, öffentliches Haushaltswesen und Einkommensberichte, interne und externe Kommunikation und parlamentarischer Verbindungsdienst, Personalverwaltung und Personalentwicklung sowie Wissensmanagement.

V. Funktionen und Aufgaben des Rechnungshofes

1. Der Prüfungsauftrag

1.a. Prüfungsinitiative

¹⁰⁴ Rechnungshof, Leistungsbericht 2009/2010 (2010) 11.

¹⁰⁵ § 2 Abs 2 GO-RH.

In verschiedenen Fällen hat der Rechnungshof zwar eine Überprüfungscompetenz, aber keine Überprüfungs-pflicht¹⁰⁶. In welchen Zeitabschnitten und bei welchen Rechtsträgern oder Organen Überprüfungen vorgenommen werden, bestimmt der Präsident des Rechnungshofes autonom. Die Grundlage für eine Prüfung bildet das jährliche Prüfungsprogramm. Die Prüfungsabteilungen des Rechnungshofes erarbeiten diese gemeinsam mit dem Präsidenten und den Sektionsleitern¹⁰⁷.

Bestimmte Organe haben das Recht, eine besondere Prüfung zu verlangen. In diesen Fällen sieht das B-VG vor, dass eine bestehende Prüfungscompetenz des Rechnungshofes durch ein Ersuchen anderer Organe aktualisiert wird. Das „Ersuchen“ löst in diesen Fällen eine Verpflichtung des Rechnungshofes zur Prüfung aus.

In bestimmten Fällen hat der Rechnungshof eine Überprüfungscompetenz dann, wenn ein begründetes Ersuchen von bestimmten Organen an ihn gerichtet wird. Durch das Ersuchen wird eine Prüfungscompetenz und -pflicht des Rechnungshofes begründet¹⁰⁸.

1.a.1. Antrag durch den Nationalrat und die Bundesregierung

Der NR kann auf Grund eines selbständigen Antrages¹⁰⁹ beschließen, den Rechnungshof mit der Durchführung besonderer Akte der Gebarungsüberprüfung zu beauftragen. Eine Gebarungsüberprüfung ist auch ohne Beschluss des NR durchzuführen, wenn ein gemäß § 26 GOGNR eingebrachter Antrag von mindestens 20 Abgeordneten schriftlich unterstützt wird und sich auf einen bestimmten Vorgang in einer der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegenden Angelegenheit der Bundesgebarung bezieht¹¹⁰.

Sind bereits drei Gebarungsüberprüfungen gemäß § 99 Abs 2 GOGNR anhängig, darf kein weiteres Verlangen gestellt werden. Bezüglich der selbständigen Anträge gibt es keine Beschränkung von möglichen Anträgen.

Überdies darf kein Abgeordneter desselben Klubs ein diesbezügliches Verlangen unterstützen, solange zwei Gebarungsüberprüfungen, die aufgrund eines Verlangens von Abgeordne-

¹⁰⁶ zB die Überprüfung von Unternehmungen, an denen der Bund finanziell beteiligt ist oder an denen die vom Bund betriebenen Unternehmen finanziell beteiligt sind (Art 126b Abs 2 B-VG), die Überprüfung der Gebarung von öffentlich-rechtlichen Körperschaften mit Mitteln des Bundes (Art 126b Abs3 B-VG), eines Landes (Art 127 Abs4 B-VG) oder einer Gemeinde (Art 127a Abs 4 B-VG) sowie die Überprüfung der Gebarung von Sozialversicherungsträgern (Art 126c B-VG) und der gesetzlich beruflichen Interessensvertretungen (Art 127b Abs 1 B-VG).

¹⁰⁷ Leistungsbericht 2009/2010 15.

¹⁰⁸ *Walter/ Mayer/ Kucsko-Stadlmayer*, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts¹⁰ (2007) 574.

¹⁰⁹ §§ 26, 27 GOGNR.

¹¹⁰ § 99 Abs 2 GOGNR.

ten des Klubs, dem er angehört, unterstützt wurden, anhängig sind. Als anhängig gilt eine Gebarungsüberprüfung bis zur Erstattung des Berichtes des Rechnungshofes an den NR¹¹¹.

Nach Artikel 126b Abs 4 B-VG hat der Rechnungshof auf Beschluss des NR oder auf Verlangen von einer bestimmten Anzahl an Mitgliedern des NR in seinen Wirkungsbereich fallende besondere Akte der Gebarungsprüfung durchzuführen und das Ergebnis der ersuchenden Stelle mitzuteilen.

Weiters hat der Rechnungshof auf begründetes Ersuchen der Bundesregierung oder eines Bundesministers in seinen Wirkungsbereich fallende besondere Akte der Gebarungsprüfung durchzuführen und das Ergebnis der ersuchenden Stelle mitzuteilen. Zusätzlich kann der NR sowie dessen Ausschüsse und deren Unterausschüsse die Anwesenheit des Präsidenten des Rechnungshofes verlangen.

1.a.2. Antrag durch die jeweilige Landesregierung und den jeweiligen Landtag

Auf Beschluss eines LT oder auf Verlangen einer durch Landesverfassungsgesetz zu bestimmenden Anzahl von Mitgliedern eines LT, die ein Drittel nicht übersteigen darf, hat der Rechnungshof in seinen Wirkungsbereich fallende besondere Akte der Gebarungsprüfung durchzuführen. Solange der Rechnungshof aufgrund eines solchen Antrages dem LT noch keinen Bericht erstattet hat, darf ein weiterer derartiger Antrag nicht gestellt werden. Desgleichen hat der Rechnungshof auf begründetes Ersuchen der Landesregierung solche Akte durchzuführen und das Ergebnis der ersuchenden Stelle mitzuteilen.

Diese Möglichkeit der Überprüfungen gilt auch für die Stadt Wien, wobei an die Stelle des LT der Gemeinderat und an Stelle der Landesregierung der Stadtsenat tritt.

1.a.2.a. Überprüfung der Gemeinde

Die Überprüfung der Gebarung einer Gemeinde mit weniger als 10 000 Einwohner, bzw der Gebarung von Unternehmungen, die von einer solchen Gemeinde allein oder gemeinsam mit einem anderen Rechtsträger gemäß Artikel 126b Abs 2 B-VG betrieben werden oder an denen eine solche Gemeinde finanziell beteiligt ist, ist gemäß Artikel 127a Abs 7 und Abs 8 B-VG

¹¹¹ § 99 Abs 3 GOGNR.

zulässig. In allen diesen Fällen wird die Prüfungskompetenz des Rechnungshofes durch ein Ersuchen der Landesregierung oder durch den Beschluss eines LT begründet.

In jedem Jahr dürfen nur jeweils zwei derartige Ersuchen gestellt werden. Solche Ersuchen sind nur hinsichtlich jener Gemeinden zulässig, die im Vergleich mit anderen Gemeinden eine auffällige Entwicklung bei Schulden oder Haftungen vorweisen.

2. Die Funktionen

Der Rechnungshof hat die staatliche Wirtschaft mit den Steuergeldern auf die Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu überprüfen. Seine Funktion als Hilfsorgan zeigt mehrere Auswirkungen. Durch die Gebarungsprüfungen zeigt er das Umgehen der Verwaltung mit den Steuergeldern auf. Er hat dadurch eine Aufklärungsfunktion inne. Dies geschieht durch das Aufzeigen von Missständen und positiven Abläufen durch seine Empfehlungen. Da die geprüften Stellen laufend mit einer Gebarungsprüfung rechnen müssen, übt der Rechnungshof auch eine Präventivfunktion aus.

Die Empfehlungen sowie die diese enthaltenen Berichte bieten die Grundlage für politische Auseinandersetzungen und Argumentation. Somit wird der Rechnungshof als unterstützendes Organ bei der Entscheidungsfindung von Änderungen und Verbesserungen tätig. Er besitzt eine Unterstützungs- und Wissensfunktion.

3. Die Aufgaben

Die Aufgaben des Rechnungshofes sind in den Artikeln 121 bis 128 B-VG geregelt. Nähere Ausführungen erfolgen in einfach gesetzlichen Regelungen.

3.a. Kontrolle der Gebarung von Bund, Ländern und anderen Rechtsträgern

3.a.1. Begriffsdefinitionen

3.a.1.1. Gebarung

Den Gegenstand der Überprüfungen bilden die Gebarungen. Unter Gebarung sind alle Tätigkeitsäußerungen der Verwaltungs- und Wirtschaftsorgane hinsichtlich der Beschaffung,

Verwaltung und Verwendung öffentlicher Mitteln zu verstehen¹¹². Gebarung ist jedes Verhalten, das finanzielle Auswirkungen (Auswirkungen auf Ausgaben, Einnahmen und Vermögensbestände) hat¹¹³. „Gebarung“ beschränkt sich nicht auf den Budgetvollzug, somit bleibt für kontrollfreie Räume kein Platz¹¹⁴. In der Hoheitsverwaltung sind kaum Akte denkbar, die keinerlei finanzielle oder vermögensrechtliche Auswirkungen haben. Für die Privatwirtschaft kann man dies ausschließen¹¹⁵.

3.a.1.2. Unternehmungen

Unter einer wirtschaftlichen Unternehmung ist eine in einer bestimmten Organisationsform in Erscheinung tretende wirtschaftliche Tätigkeit zu verstehen, die sich auf Vermögenswerte stützt und mit Einnahmen und Ausgaben verbunden ist. Unter anderem ist es für den Begriff der Unternehmung nicht maßgeblich, in welcher Organisationsform sie auftritt, ob sie Rechtspersönlichkeit besitzt oder nicht, ob zur Entfaltung der wirtschaftlichen Tätigkeit eine besondere Berechtigung notwendig ist oder ob die Tätigkeit auf Gewinn gerichtet ist¹¹⁶.

3.b. Gegenstand der Überprüfung im Bereich des Bundes

Der Rechnungshof hat die gesamte Staatswirtschaft des Bundes, ferner die Gebarung von Stiftungen, Fonds und Anstalten zu überprüfen, die von Organen des Bundes oder von Personen verwaltet werden, die hiezu von Organen des Bundes bestellt sind¹¹⁷.

Weiters überprüft der Rechnungshof die Gebarung von Unternehmungen, an denen der Bund allein oder gemeinsam mit anderen der Zuständigkeit des Rechnungshofes unterliegenden Rechtsträgern mit mindestens 50% Stamm-, Grund- oder Eigenkapital beteiligt ist oder die der Bund allein oder gemeinsam mit anderen solchen Rechtsträgern betreibt.

¹¹² Kohl, Die heutige Stellung des Rechnungshofes, seine Organisation und seiner Aufgaben in: FS 200 Jahre Rechnungshof (1961) 43.

¹¹³ VfSlg 7944/1976; Hengstschläger, Rechnungshofkontrolle (FN 25) 100.

¹¹⁴ Hengstschläger, Rechnungshofkontrolle (FN 25) 101; Hoenig, Rechnungshof (FN 13) 39; Schäffer, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe in: VVDStRL Heft 55 (FN 6) 278.

¹¹⁵ Hengstschläger, Der Rechnungshof - Funktion und Organisation der obersten Finanzkontrolle in Österreich (1982) 172; Kohl, Die heutige Stellung des Rechnungshofes, seine Organisation und seine Aufgaben in: FS 200 Jahre Rechnungshof (1961) 35.

¹¹⁶ Hengstschläger, Die Kontrolle des Rechnungshofes über öffentliche Unternehmungen in: Kontrolle wirtschaftlicher Unternehmungen durch den Rechnungshof Hrsg. Korinek (1986) 14; Hengstschläger, Rechnungshofkontrolle (FN 25) 120; VfSlg 3296; vgl auch VfSlg 10.609.

¹¹⁷ Hengstschläger, Der Rechnungshof - Funktion und Organisation der obersten Finanzkontrolle in Österreich (1982) 172ff.

Der Rechnungshof überprüft weiters jene Unternehmungen, die der Bund allein oder gemeinsam mit anderen der Zuständigkeit des Rechnungshofes unterliegenden Rechtsträgern durch finanzielle oder sonstige wirtschaftliche oder organisatorische Maßnahmen tatsächlich beherrscht.

Die Zuständigkeit des Rechnungshofes erstreckt sich auch auf jede weitere Stufe, bei denen die Voraussetzungen gemäß diesem Absatz vorliegen. Weiters ist der Rechnungshof befugt, die Gebarung der Träger der Sozialversicherungen, des Österreichischen Rundfunks¹¹⁸ sowie sonstiger durch Gesetz bestimmte Rechtsträger zu überprüfen¹¹⁹.

Der Rechnungshof ist befugt, die Gebarung öffentlich-rechtlicher Körperschaften mit Mitteln des Bundes zu überprüfen.

3.c. Gegenstand der Überprüfung im Bereich der Länder

Im Bereich der Länder hat der Rechnungshof gemäß Artikel 127 Abs 1 B-VG die in den selbstständigen Wirkungsbereich der Länder fallende Gebarung sowie die Gebarung von Stiftungen, Fonds und Anstalten zu überprüfen, die von Organen eines Landes bestellt sind.

Weiters überprüft der Rechnungshof gemäß Artikel 127 Abs 3 B-VG dieser Bestimmung die Gebarung von Unternehmungen, an denen das Land allein oder gemeinsam mit anderen der Zuständigkeit des Rechnungshofes unterliegenden Rechtsträgern mit mindestens 50% des Stamm-, Grund- oder Eigenkapitals beteiligt ist oder die das Land allein oder gemeinsam mit anderen solchen Rechtsträgern betreibt.

Hinsichtlich der Prüfungszuständigkeit bei einer tatsächlichen Beherrschung gilt die Bestimmung Artikel 126b Abs 2 B-VG für den Bereich des Bundes hier sinngemäß. Die Zuständigkeit des Rechnungshofes erstreckt sich auch auf Unternehmungen jeder weiteren Stufe, bei denen die Voraussetzungen gemäß Artikel 127 Abs 3 B-VG vorliegen.

Die Gebarung öffentlich - rechtlicher Körperschaften kann der Rechnungshof mit Mitteln des Landes überprüfen.

¹¹⁸ § 31a ORF-G; gemäß § 31a Abs 2 ORF-G ist bei der Ausübung der Kontrolle § 12 Abs 1, 3 und 5 RHG sinngemäß anzuwenden; das Ergebnis seiner Prüfung hat der Rechnungshof dem Stiftungsrat mitzuteilen.

¹¹⁹ Art 121 Abs 1 B-VG.

Die Bestimmungen des Artikel 127 B-VG gelten auch für die Überprüfung der Gebarung der Stadt Wien, wobei an die Stelle des LT der Gemeinderat und an Stelle der Landesregierung der Stadtssenat tritt¹²⁰.

Ausdrücklich ausgenommen sind im Bereich der Überprüfung der Länder die für die Gebarung maßgebenden Beschlüsse der verfassungsmäßig zuständigen Vertretungskörper. Daraus ergibt sich, dass die für die Gebarung maßgebenden Beschlüsse oder sonstige Akte der Willensbildung, die von anderen Organen der Länder als den Vertretungskörpern gesetzt werden, der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegen¹²¹.

Gebahrungsrelevante Beschlüsse der LT sowie auch ihrer Ausschüsse liegen somit außerhalb der Kontrollkompetenzen des Rechnungshofes, gleichgültig ob es sich dabei um Gesetzes- oder andere Beschlüsse des Vertretungskörpers handelt. Daher fallen auch die Landeshaushalte unter diese Ausschlussbestimmung¹²².

Es stehen zwei Meinungen der Tragweite dieser Bestimmung gegenüber, die das Problem der Prüfungsbefugnis des Rechnungshofes und der Legislative anspricht.

Auf der einen Seite wird betont, dass der Rechnungshof nicht zur Kritik an den für die Gebarung maßgebenden Beschlüssen der verfassungsmäßig zuständigen Vertretungskörper legitimiert ist. Gleichzeitig steht es dem Rechnungshof aber zu, Vorschläge zu Gesetzesänderungen zu machen.

Um Vorschläge zu Gesetzesänderungen zu machen, hat er das zu ändernde Gesetz auf seine Übereinstimmung mit den vorgegebenen Prüfungszielen, also die Kontrolle der Beschlüsse der verfassungsmäßig zuständigen Vertretungskörper zu überprüfen¹²³. Dazu findet sich im fünften Hauptstück keine Kompetenzgrundlage, da der Rechnungshof nur zur Überprüfung der Gebarung der Gebietskörperschaften als Organ der Legislative und nicht auch zur Kontrolle der Legislative selbst berufen ist¹²⁴. Anregungen zu einer Gesetzesänderung besitzen keinen verpflichtenden Charakter und keine Bindungswirkung. Daraus lässt sich aber auch nicht auf den Umfang seiner Kompetenzen schließen. § 2 Abs 2 RHG lässt keine Legitimation einer Gesetzeskontrolle annehmen. Aufgrund der Bestimmungen ist der Prüfungsgegenstand die „Gebarung“ des Bundes und nicht auch die Bundesgesetzgebung. Somit werden die Maßnahmen mit den geltenden Gesetzen und nicht auch die Übereinstimmung der Gesetze mit Prüfungszielen, etwa dem Wirtschaftlichkeitsgebot kontrolliert.

¹²⁰ Art 127 Abs 7 B-VG.

¹²¹ VfSlg 7944.

¹²² Hengstschläger, Rechnungshofkontrolle (FN 25) 106.

¹²³ Hengstschläger, Rechnungshofkontrolle (FN 25) 107.

¹²⁴ Unter Gebarung ist „jedes Verhalten, das finanzielle Auswirkungen hat“ zu verstehen (VfSlg 7944/1976) und nicht auch die Gesetzgebung gemeint.

Dessen ungeachtet übt der Rechnungshof in seinen Berichten Kritik am Gesetzgeber, die aufgrund der Nützlichkeit und Unverbindlichkeit toleriert wird¹²⁵.

3.d. Gegenstand der Überprüfung im Bereich der Gemeinden

Artikel 127a B-VG regelt schließlich die Prüfungskompetenzen des Rechnungshofes im Bereich der Gemeinden. Danach unterliegt der Kontrolle des Rechnungshofes die Gebarung der Gemeinden mit mindestens 10 000 Einwohner sowie die Gebarung von Stiftungen, Fonds und Anstalten, die von Organen einer Gemeinde oder von Personen verwaltet werden, die hiezu von Organen einer Gemeinde bestellt sind.

Weiters überprüft der Rechnungshof die Gebarung von Unternehmungen, an denen die Gemeinde mit mindestens 10 000 Einwohner allein oder gemeinsam mit anderen der Zuständigkeit des Rechnungshofes unterliegenden Rechtsträgern mit mindestens 50% des Stamm-, Grund- oder Eigenkapitals beteiligt ist oder die Gemeinde allein oder gemeinsam mit anderen solchen Rechtsträgern betreibt. Hinsichtlich der Prüfungszuständigkeit bei einer tatsächlichen Beherrschung gilt Artikel 126b Abs 2 B-VG sinngemäß.

Die Zuständigkeit des Rechnungshofes erstreckt sich auch auf Unternehmungen jeder weiteren Stufe, bei denen die Voraussetzungen des Artikel 127a Abs 3 B-VG vorliegen.

Ebenso ist der Rechnungshof befugt, die Gebarung öffentlich-rechtlicher Körperschaften mit Mitteln einer Gemeinde mit mindestens 10 000 Einwohner zu überprüfen.

3.e. Gegenstand der Überprüfung im Bereich der Gebarung der gesetzlichen beruflichen Vertretungen

Der Rechnungshof ist befugt, die Gebarung der gesetzlichen beruflichen Vertretungen zu überprüfen. In Angelegenheiten der Gebarung jener gesetzlich beruflichen Vertretungen, die gemäß Artikel 10 B-VG in die Vollzugskompetenz des Bundes fallen, wird der Rechnungshof als Organ des NR tätig, bezüglich aller anderen Vertretungen dieser Art als Organ des betreffenden LT.

¹²⁵ Hengstschläger, Rechnungshofkontrolle (FN 25) 108.

Ausdrücklich ausgenommen sind die für die Gebarung in Wahrnehmung der Aufgaben als Interessensvertretung maßgeblichen Beschlüsse der zuständigen Organe der gesetzlich beruflichen Vertretungen und das Prüfungskriterium der Zweckmäßigkeit.

3.c. Sonderaufgaben

Neben seinen Hauptaufgaben, dem Prüfen und Beraten, kommt dem Rechnungshof eine Reihe weiterer Aufgaben zu.

In vielen seiner übernommenen Kompetenzen liegt der Sinn zutage, dass Sachverhalte von erheblichem öffentlichen Interesse dokumentiert werden sollen, ohne sie angesichts der schutzwürdigen Interessen völlig offenzulegen. Für diesen Zweck sah man den Rechnungshof als eine Instanz hoher fachlicher Qualität und anerkannter Neutralität als geeignet. Man erkennt, dass die Kompetenzen des Rechnungshofes weiter gehen als die einer einfachen Finanzkontrolle der öffentlichen Verwaltung. Ihm wurde dadurch ein „Wächteramt“ zugewiesen, und er erscheint als Garant für Wohlverhaltensstandards im öffentlichen Leben¹²⁶.

3.c.1. Bundesrechnungsabschluss

Der Rechnungshof hat den Bundesrechnungsabschluss zu verfassen und dem NR vorzulegen. Der Bundesrechnungsabschluss erläutert den jährlichen Budgetvollzug, insbesondere Abweichungen gegenüber dem Voranschlag und die nachhaltige Budgetentwicklung. Er dient damit in erster Linie als Grundlage zur Ausübung der Kontrollrechte des NR. Er informiert unter anderem über die Finanzwirtschaft des Bundes, die öffentliche Verschuldung und ausgewählte Daten zur Wirtschaftsentwicklung.

Der Bundesrechnungsabschluss enthält unter anderem die gesamtwirtschaftliche Darstellung der Haushaltsführung des Bundes, die Voranschlagsvergleichsrechnung, bei der die tatsächlichen Ausgaben und Einnahmen dem Bundesvoranschlag gegenübergestellt werden, die Jahresbestandsrechnung als Bilanz über das Vermögen, die Jahreserfolgsrechnung mit einer Darstellung der Aufwendungen und Erträge, einen Nachweis über den Stand der Bundesschulden und Bundeshaftungen sowie die Abschlussrechnungen der vom Bund verwalteten Rechtsträger.

¹²⁶ Schäffer, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe in: VVDStRL Heft 55 (FN 6) 288.

Der Bundesrechnungsabschluss wird auf Basis der Jahresrechnungen der Ministerien und der diesbezüglichen Prüfungen gemäß § 9 RHG vom Rechnungshof erstellt und nach Stellungnahme des BMF spätestens bis zum 30. September des folgenden Finanzjahres dem NR vorgelegt.

3.c.2. Mitwirkung bei der Begründung von Finanzschulden

Der Präsident hat bei der Begründung von Finanzschulden mitzuwirken, indem alle Urkunden über Finanzschulden des Bundes, soweit sich aus ihnen eine Verpflichtung des Bundes ergibt, vom Präsidenten des Rechnungshofes, in dessen Verhinderung von seinem Stellvertreter, gegenzuzeichnen sind. Die Gegenzeichnung gewährleistet lediglich die Gesetzmäßigkeit der Schuldenaufnahme und die ordnungsgemäße Eintragung in das Hauptbuch der Staatsschulden. Die Bestätigung leistet keine Gewähr für die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Aufnahme der Schulden.

Bei der Schuldenaufnahme durch eine Gemeinde besteht keine Gegenzeichnungspflicht.

3.c.3. Einkommenserhebung im Bereich der öffentlichen Wirtschaft

Der Rechnungshof hat bei Unternehmungen und Einrichtungen, die seiner Kontrolle unterliegen und für die eine Berichterstattungspflicht an den NR besteht, jedes zweite Jahr die durchschnittlichen Einkommen einschließlich aller Sozial- und Sachleistungen sowie zusätzliche Leistungen für Pensionen von Mitgliedern des Vorstandes und des Aufsichtsrates sowie aller Beschäftigten durch Einholung von Auskünften bei diesen Unternehmungen und Einrichtungen zu erheben und darüber dem NR zu berichten¹²⁷.

Bei der Erhebung und Berichterstattung handelt es sich gemäß Artikel 121 Abs 4 B-VG und § 14a RHG um eine Darlegung durchschnittlicher Einkommen bestimmter Personengruppen, die im jeweiligen Berichtsjahr in einem Bezugsverhältnis zu den namentlich angeführten Rechtsträgern standen.

Die Durchschnittseinkommen setzen sich aus dem Jahresbruttoeinkommen einschließlich Erfolgsprämien und den freiwilligen Sozialaufwendungen zusammen. Die von den Unter-

¹²⁷ vgl Art 121 Abs 4 B-VG.

nehmungen dem Rechnungshof übermittelten Daten werden auf ihre Plausibilität, nicht jedoch hinsichtlich ihrer materiellen Richtigkeit geprüft.

3.c.4. Mitwirkung des Rechnungshofes bei der Formierung und Gliederung von Verordnungen

Nach § 16 Abs 1 F-VG kann der Bundesminister für Finanzen im Einvernehmen mit dem Rechnungshof Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften insoweit regeln, als dies zur Vereinheitlichung erforderlich ist.

3.c.5. Normenbegutachtung

Aufgrund einer Resolution des NR aus dem Jahre 1981 werden dem Rechnungshof bestimmte Gesetzes- und Verordnungsentwürfe der Ministerien zur Stellungnahme hinsichtlich ihrer finanziellen Auswirkungen übermittelt. Er konzentriert sich vor allem auf die finanziellen Auswirkungen im Sinne des § 14 BGH¹²⁸.

Nach § 14 BHG hat jeder Bundesminister jedem Entwurf für ein Bundesgesetz oder einer Verordnung eine Darstellung darüber anzuschließen, ob und inwiefern die Durchführung der vorgesehenen Vorschriften voraussichtlich finanzielle Auswirkungen für den Bund bzw für andere Gebietskörperschaften verursachen wird.

Wird dem Rechnungshof ein solcher Entwurf gesandt, wird auf die Plausibilität der beigefügten Kalkulation der Folgekosten geachtet, sowie insbesondere darauf, ob aus der Vorstellung hervorgeht, welche Ausgaben und Einnahmen, welche Kosten und Erlöse, welcher Nutzen erwartet werden kann und welche Vorschläge zur Deckung der Ausgaben gemacht werden. Der Rechnungshof gibt drauf eine Stellungnahme ab, wobei er sehr auf die Folgekosten und die Wirtschaftlichkeit achtet.

3.c.6. Bezügebegrenzungs-gesetz - über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre

Der NR beschloss im Jahr 1997 das BezBegrBVG, das auf einer Gehaltspyramide basiert und vom Bundespräsidenten bis zum Bundesratsabgeordneten und vom Landeshauptmann bis

¹²⁸ Rechnungshof, Leistungsbericht 2005/06 (2006) 22f.

zum Landtagsabgeordneten nach der jeweiligen Funktion abgestufte Bezüge vorsieht. Es normiert auch Einkommensobergrenzen für Funktionen in der Nationalbank, den gesetzlichen Interessenvertretungen und der Sozialversicherung. Pensionen und Abfertigungen für Politiker wurden mit diesem Gesetz abgeschafft.

Das BezBegrBVG sieht für den Rechnungshof und dessen Präsidenten drei Aufgaben vor: die Kundmachung des Anpassungsfaktors der Bezüge öffentlicher Funktionäre, die Vorlage eines Berichts über die durchschnittlichen Einkommen der Gesamtbevölkerung (Einkommensbericht) und die Erstellung eines Berichts über die Bezüge bei Rechtsträgern, die der Kontrolle durch den Rechnungshof unterliegen (Bericht gemäß § 8 Abs 1 bis 3 BezBegrBVG).

3.c.9. Vermögensoffenlegung / Unvereinbarkeitsgesetz

Die Mitglieder der Bundesregierung, die Staatssekretäre, die Mitglieder der Landesregierungen und in Wien der Bürgermeister sowie die weiteren Mitglieder des Stadtsenates sind verpflichtet, jedes zweite Jahr sowie innerhalb von drei Monaten nach Amtsantritt und nach Ausscheiden aus ihrem Amt dem Präsidenten des Rechnungshofes ihre Vermögensverhältnisse offenzulegen¹²⁹.

Der Präsident des Rechnungshofes hat im Fall außergewöhnlicher Vermögenszuwächse dem Präsidenten des NR bzw dem Präsidenten des LT zu berichten. Sie können auch vom Rechnungshofpräsidenten jederzeit eine Berichterstattung verlangen. Zum Zweck der Berichterstattung kann der Präsident des Rechnungshofes die Vorlage des Vermögensteuerbescheides der oben genannten Personen verlangen.

3.c.10. Parteiengesetz

Bis 31. Dezember 2012 ist die Rechtslage folgendermaßen:

Laut PartG haben die politischen Parteien dem Rechnungshofpräsidenten jeweils bis zum 30. September des Folgejahres eine Liste jener Spenden zu übermitteln, die 7 260 EUR übersteigen. Davon ausgenommen sind Spenden von Körperschaften öffentlichen Rechts, von auf freiwilliger Mitgliedschaft beruhenden Berufs- und Wirtschaftsverbänden, von Anstalten,

¹²⁹ § 3a UnvbkG.

Stiftungen oder Fonds. Dieser hat das fristgerechte Einlangen der Listen zu überwachen und sie zu verwahren. Eine nicht fristgerechte sowie verspätete Übermittlung ist dem Bundeskanzler mitzuteilen, der fällige Zuwendungen bis zur Übermittlung einzubehalten hat.

Auf Ersuchen einer politischen Partei hat der Präsident des Rechnungshofes öffentlich festzustellen, ob eine Spende an die betreffende Partei ordnungsgemäß deklariert worden ist. Der Rechnungshof hat keine Befugnis, die ihm übermittelte Spenderliste auf ihre Richtigkeit und Vollständigkeit zu überprüfen.

Ab 1. Jänner 2013 gilt das Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien (Parteien-gesetz 2012 - PartG).

Dem Rechnungshof kann durch Bundesgesetz die Aufgabe übertragen werden, Rechenschaftsberichte politischer Parteien sowie wahlwerbender Parteien, die keine politischen Parteien sind, und Prüfungsvermerke dazu entgegenzunehmen, diese zu kontrollieren und zu veröffentlichen, Wirtschaftsprüfer für die Prüfung von Rechenschaftsberichten zu bestellen sowie die durch Valorisierung geänderten Beträge für Parteienförderung, Wahlwerbungsausgaben und Spenden kundzumachen.

Dieser Rechenschaftsbericht muss von zwei nicht durch Kanzleigemeinschaft verbundenen Wirtschaftsprüfern überprüft und unterzeichnet werden. Die Wirtschaftsprüfer werden vom Rechnungshof für fünf Jahre aus einem Fünfvorschlag der jeweiligen politischen Partei bestellt. Eine unmittelbar darauffolgende Wiederbestellung ist unzulässig.

Der Rechenschaftsbericht hat zumindest folgende Einnahmen- und Ertragsarten gesondert auszuweisen: Jede politische Partei hat bis zum 30. September des folgenden Jahres den Rechenschaftsbericht samt Spenden-, Sponsoring- und Inseratenlisten dem Rechnungshof zu übermitteln.

Weiters hat jede Partei in der Anlage zum Rechenschaftsbericht Spenden getrennt auszuweisen, deren Gesamtbetrag in einem Kalenderjahr (Rechenschaftsjahr) den Betrag von 3 500 Euro übersteigen. Angaben des Namens und der Anschrift des Spenders sind auszuweisen. Spenden an Bundes-, Landes- und Bezirksorganisationen sind dabei zusammenzurechnen.

Die Prüfung der Rechenschaftsberichte hat sich darauf zu erstrecken, ob die Vorschriften dieses Bundesgesetzes eingehalten worden sind. Die Prüfung ist so anzulegen, dass rechnerische Unrichtigkeiten und Verstöße gegen dieses Gesetz bei gewissenhafter Berufsausübung erkannt werden. Der Prüfer kann von den Organen oder von diesen dazu ermächtigten Personen

alle Aufklärungen und Nachweise verlangen, welche die sorgfältige Erfüllung seiner Prüfungspflicht erfordert. Es ist ihm insoweit auch zu gestatten, die Unterlagen für die Zusammenstellung des Rechenschaftsberichts, die Bücher und Schriftstücke sowie die Kassen- und Vermögensbestände zu prüfen.

Der Prüfungsvermerk ist auf dem Rechenschaftsbericht anzubringen. Der Rechenschaftsbericht ist dem Rechnungshof zu übermitteln. Der Rechnungshof hat die ziffernmäßige Richtigkeit des Rechenschaftsberichts und dessen Übereinstimmung mit diesem Bundesgesetz nach Maßgabe der folgenden Absätze zu prüfen.

Zur Verhängung von Geldbußen und Geldstrafen nach dem PartG 2012 ist der unabhängige Parteien-Transparenz-Senat eingerichtet, der aufgrund der vom Rechnungshof übermittelten Unterlagen zu entscheiden hat. Die Mitglieder und Ersatzmitglieder des Senates sind in Ausübung ihres Amtes unabhängig und an keine Weisungen gebunden. Vereinzelte Bestimmungen sind mit 1. Juli 2012 in Geltung getreten.

3.c.11. Gutachten für Schlichtungsgremium des Stabilitätspaktes

Gemäß der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über eine Weiterführung der stabilitätsorientierten Budgetpolitik (Österreichischer Stabilitätspakt 2008) können bei Nichterbringung der Stabilitätsbeiträge Sanktionsbeiträge verhängt werden. Ob bzw in welcher Höhe sie verhängt werden, legt ein Schlichtungsgremium fest. Dieses Schlichtungsgremium ersucht auf Grundlage des Artikel 11 Abs 4 Stabilitätspakt 2008 den Präsidenten des Rechnungshofes um ein Gutachten, ob und in welcher Höhe nach den Bestimmungen des Stabilitätspaktes vom Bund, einem Land oder von den Gemeinden eines Landes der vereinbarte Stabilitätsbeitrag verfehlt wurde. Das Schlichtungsgremium entscheidet dann einvernehmlich, ob und in welcher Höhe ein Sanktionsbeitrag zu leisten ist.

4. Das Prüfverfahren

Das Vorgehen bei Gebarungsprüfungen ist genau definiert und gliedert sich in einen sieben-teiligen Prozess. Um einheitliche Qualitätsstandards zu erfüllen, wurden alle Prozessschritte genau beschrieben und in einem eigenen Prüfungshandbuch festgelegt¹³⁰.

¹³⁰ *Laussegger/ Windhaber*, Prüfungsablauf - von der Planung bis zum Bericht in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 297.

4.a. Prüfungsplanung

Die Grundlage für eine Prüfung bildet das jährlich erstellte Prüfungsprogramm. Die Prüfungsabteilungen des Rechnungshofes arbeiten dieses gemeinsam mit dem Präsidenten und den Sektionsleitern aus. Das Prüfungsprogramm wird für das jeweils kommende Jahr im Herbst bei einer Planungskonferenz festgelegt. Die verfassungsrechtliche Unabhängigkeit garantiert, dass der Rechnungshof dabei autonom vorgeht¹³¹. Die Auswahl der Prüfungsthemen richtet sich nach verschiedenen Kriterien wie der Gebarungsrelevanz, aktuellen Entwicklungen oder dem Risikopotenzial. Unter Wahrung seiner Unabhängigkeit stimmt der Rechnungshof seine Prüfungstätigkeit im Netzwerk der Kontrolle mit anderen Kontrolleinrichtungen ab¹³². Inhaltlich umfassen die Prüfungen das gesamte Spektrum der öffentlichen Tätigkeit. Sie reichen damit von maßgebenden hoheitlichen und privatwirtschaftlichen staatlichen Aufgabenstellungen über aktuelle Handlungsgebiete der Politik und finanziell kritische Bereiche bis zu den die Bürger unmittelbar betreffenden Themen.

4.b. Prüfungsvorbereitung

Eine interne Projektvereinbarung wird für jedes Prüfungsvorhaben abgeschlossen. Dann wird eine Umweltanalyse erstellt, bei der die von der Prüfung betroffenen Stellen bestimmt werden. Prüfungsgegenstände und -ziele werden in einem ausführlichen Prüfungskonzept festgelegt. Die überprüfte Stelle wird über die bevorstehende Prüfung informiert.

4.c. Einschau an Ort und Stelle

Die eigentliche Prüfung vor Ort, die „Einschau an Ort und Stelle“ beginnt immer mit einer Antrittsbesprechung mit den Verantwortlichen der überprüften Stelle, in der die Prüfer die Themen der Einschau erläutern und allfällige Fragen zum Prüfungsablauf geklärt werden. Schließlich beginnt das Prüfteam mit den Erhebungen. Dies geschieht vor Ort, wo dem Team von den überprüften Stellen Büroräumlichkeiten zur Verfügung zu stellen sind. Zur Informationsbeschaffung werden neben dem Sammeln und Auswerten von schriftlichen Unterlagen Auskünfte in Gesprächen mit den Vertretern der überprüften Stelle eingeholt.

¹³¹ Ausnahmen im Kapitel B.V.1.a.

¹³² weitere Information siehe Kapitel B.III.

4.d. Erstellung des Prüfungsergebnisses

Nachdem die Prüfung vor Ort abgeschlossen ist, werden die gesammelten Daten und Unterlagen ausgewertet. Ein wichtiger Teil beginnt - die Erstellung des Prüfungsergebnisses. Zur Klärung von noch offenen Fragen, die sich bei der Durchsicht der Unterlagen ergeben, führen die Mitglieder des Prüfteams im Einzelfall auch in dieser Phase Gespräche mit der überprüften Stelle. Sowohl während der Einschau als auch in der Phase der Erstellung des Prüfungsergebnisses finden intern Meilensteingespräche statt, in denen die Prüfer mit dem jeweiligen Auftraggeber, meist ist es der Sektionsleiter, den Prüfungsverlauf abstimmen. Weiters werden offene Fragen geklärt und entsprechende Konkretisierungen des Projekts vorgenommen. Die Meilensteingespräche dienen dem Soll-Ist-Vergleich zwischen dem Konzept und der jeweils inhaltlichen Umsetzung der Prüfung. Am Ende dieser Phase findet die Schlussbesprechung mit den Verantwortlichen der überprüften Stelle statt. Die Prüfer unterbreiten dabei den überprüften Stellen die Ergebnisse der Erhebungen und die erheblichen Inhalte des Prüfungsergebnisses.

4.e. Stellungnahmeverfahren

Nach Fertigstellung des Prüfungsergebnisses beginnt der fünfte Teilprozess. Die Feststellungen vom Rechnungshof werden an die überprüften Stellen übermittelt, das Stellungnahmeverfahren beginnt. Die überprüften Stellen haben die Möglichkeit zu den Aussagen des Rechnungshofes eine schriftliche Stellungnahme abzugeben. Dafür ist in der Verfassung eine dreimonatige Frist vorgesehen¹³³. In einem weiteren Schritt verfasst der Rechnungshof eine allfällige Gegenäußerung – also eine „Stellungnahme zur Stellungnahme“. Beide Positionen werden in den Bericht aufgenommen.

4.f. Berichterstattung

Auf Bundesebene hat der Rechnungshof jährlich dem NR bis zum 31. Dezember einen Bericht zu erstatten, den Jahresbericht. Er kann dem NR jederzeit über einzelne Wahrnehmungen

¹³³ vgl § 5 RHG, Art 127 Abs 5, 127a Abs 5 B-VG.

gen berichten. Jeder Bericht an den NR ist gleichzeitig dem Bundeskanzler mitzuteilen und nach Vorlage an den NR ist er zu veröffentlichen¹³⁴.

Auf Landesebene ist das Ergebnis der Prüfung der Landesregierung bekanntzugeben. Diese hat dazu Stellung zu nehmen und binnen drei Monaten die aufgrund der Prüfungsergebnisse getroffenen Maßnahmen dem Rechnungshof mitzuteilen¹³⁵. Der Rechnungshof erstattet jährlich, spätestens bis 31. Dezember dem LT Bericht. Der Prüfungsbericht an den LT ist auch der Landesregierung und der Bundesregierung mitzuteilen und nach Vorlage an den LT zu veröffentlichen. Der Rechnungshof kann über einzelne Wahrnehmungen jederzeit an den LT berichten.

Auf Gemeindeebene ist das Prüfungsergebnis dem Bürgermeister bekannt zu geben. Dieser hat dazu Stellung zu nehmen und die, aufgrund des Prüfungsergebnisses getroffenen Maßnahmen innerhalb von drei Monaten dem Rechnungshof mitzuteilen¹³⁶. Das Prüfungsergebnis ist samt einer allenfalls abgegebenen Äußerung des Bürgermeisters der Landesregierung und der Bundesregierung mitzuteilen. Der Rechnungshof hat jährlich, spätestens bis 31. Dezember dem Gemeinderat Bericht zu erstatten. Der Bericht ist auch der Landesregierung und der Bundesregierung mitzuteilen und nach Vorlage an den Gemeinderat zu veröffentlichen. Damit finden sich hier Ansätze einer Bundesaufsicht über die Gebarung der Länder und Gemeinden¹³⁷.

Das Prüfungsergebnis der gesetzlichen Interessenvertretungen ist dem Vorsitzenden des satzungsgebenden Organs bekanntzugeben, der es an das satzungsgebende Organ samt allfälliger Stellungnahmen weiterzuleiten hat. Ferner ist es der Aufsichtsbehörde mitzuteilen. Der Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage an das satzungsgebende Organ zu veröffentlichen.

Im NR wird ein ständiger Ausschuss nach dem Grundsatz der Verhältniswahl gebildet, der die Berichte des Rechnungshofes behandelt¹³⁸. Der Rechnungshofausschuss hat einen ständigen Unterausschuss zu wählen¹³⁹. Der Präsident des Rechnungshofes ist berechtigt, an den diesbezüglichen Verhandlungen im NR und seiner Ausschüsse teilzunehmen. Der Präsident ist auf sein Verlangen jedes Mal zu hören¹⁴⁰.

¹³⁴ vgl Art 126d B-VG.

¹³⁵ vgl Art 127 Abs 5 B-VG.

¹³⁶ vgl Art 127a Abs 5 B-VG.

¹³⁷ *Öhlinger*, Verfassungsrecht⁸ (2009) 148, 156.

¹³⁸ vgl Art 126d Abs 2 B-VG.

¹³⁹ vgl Art 52b B-VG.

¹⁴⁰ vgl Art 123a B-VG.

4.g. Behandlung in den Allgemeinen Vertretungskörpern

Vor einer Berichtsveröffentlichung legt der Rechnungshof den Bericht dem jeweils zuständigen Organ (NR, LT, Gemeinderat) vor. Die Berichte werden in Verhandlung genommen und den zuständigen Ausschüssen zur Beratung zugewiesen. An den Ausschussberatungen des Rechnungshofausschusses im NR nimmt der Rechnungshofpräsident regelmäßig teil und hat das Recht das Wort zu ergreifen. Aufgrund eines Zitationsbeschlusses ist er sogar verpflichtet, anwesend zu sein sowie Rede und Antwort zu stehen.

Auch in den Ausschüssen der LT und der Gemeinden wirken die Experten des Rechnungshofes zunehmend bei Verhandlungen zu den Berichten in den entsprechenden Ausschüssen, aufgrund der Wünsche der LT und Gemeinderäte mit¹⁴¹. Grundlage der Auskunftserteilung durch die Prüfer des Rechnungshofes ist dabei immer der Bericht selbst und die darin geschilderten Prüfungsfeststellungen. Wurden die Berichte in den Ausschüssen ausreichend behandelt, werden sie den jeweiligen Plenarsitzungen des NR, der LT bzw in den Gemeinderatssitzungen zur Behandlung zugewiesen. Dort besteht die Möglichkeit zu weiteren Diskussionen der gewonnenen Erkenntnisse und zur Einleitung von Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen¹⁴².

Den zuständigen allgemeinen Vertretungskörpern bleibt es nun überlassen, aus den Berichten und den Empfehlungen des Rechnungshofes Schlussfolgerungen und eventuelle politische Konsequenzen zu ziehen. Zirka zwei Drittel der vorgeschlagenen Maßnahmen des Rechnungshofes werden von den Bundesstellen relativ rasch umgesetzt¹⁴³.

Von insgesamt 638 Empfehlungen wurden im Jahr 2009 gemäß einer Nachfrage des Rechnungshofes 354 (55,5%) umgesetzt, bei 195 (30,5%) Empfehlungen die Umsetzung zugesagt, und 89 Empfehlungen (14,0%) waren noch offen¹⁴⁴.

4.h. Nachbetreuung

Nach der Veröffentlichung des Berichts ist der Prüfungsprozess noch nicht abgeschlossen. Der siebente und letzte Teilprozess ist die „Nachbetreuung“. Dabei werden unter anderem

¹⁴¹ Laussegger/ Windhaber, Prüfungsablauf - von Planung bis zum Bericht in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 302.

¹⁴² Laussegger/ Windhaber, Prüfungsablauf - von Planung bis zum Bericht in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 302.

¹⁴³ Lapp, Der Rechnungshof als wichtiger Partner der parlamentarischen Kontrolle in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 309.

¹⁴⁴ Rechnungshof, Bericht 2010/14 (2010)141.

Kernaussagen, also allgemein gültige Aussagen, aus der Prüfung abgeleitet und auf die Website des Rechnungshofes gestellt¹⁴⁵.

Das Nachfrageverfahren ist ein wesentlicher Teil der Nachbetreuung. Dabei ermittelt der Rechnungshof ein Jahr nach Berichtsveröffentlichung den Umsetzungsstand seiner Empfehlungen bei der überprüften Stelle.

Schließlich werden Erkenntnisse, die aus der Prüfung gewonnen wurden, im Rahmen von Wissensgemeinschaften an andere Mitarbeiter des Rechnungshofes weitergegeben.

Dadurch wird sichergestellt, dass sich das Wissen des Rechnungshofes ständig erweitert. Das erlangte Wissen durch jede einzelne Prüfung dient der Beratungstätigkeit des Rechnungshofes, sowie auch als Hilfsmittel für die Prüfungsplanung und zukünftigen Empfehlungen weiterer Prüfungen.

5. Prüfungsformen

Abhängig von Nutzen und Leistung werden unterschiedliche Formen von Prüfungen durchgeführt. Die Möglichkeiten bestehen aus Schwerpunktprüfungen, Querschnittsprüfungen, Stichprobenprüfungen, Follow-up Prüfungen, Prüfungen von gesetzlichen beruflichen Vertretungen, § 9-Prüfungen nach dem RHG, EU-Prüfungen und ERH-Begleitprüfungen.

6. Kompetenzenfeststellungsverfahren vor dem Verfassungsgerichtshof

Artikel 126a B-VG hält die Regelungen für bestimmte Konflikte zwischen dem Rechnungshof einerseits und bestimmten Rechtsträgern andererseits bereit. Da der Rechnungshof gemäß Artikel 121 Abs 1 B-VG zur Überprüfung der Gebarung des Bundes, der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie weiterer Rechtsträger berufen ist, kann es zwischen ihm und den Organen dieser Rechtsträger zu differenten Auffassungen über den Umfang der Befugnisse des Rechnungshofes kommen.

Bei Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen, die die Zuständigkeit des Rechnungshofes regeln, entscheidet auf Antrag der Bundesregierung oder einer Landesregierung oder des Rechnungshofes der VfGH. Er entscheidet über das Bestehen der Kompetenz des Rechnungshofes.

¹⁴⁵ <http://www.rechnungshof.gv.at/>.

Eine Meinungsverschiedenheit liegt vor, wenn ein Rechtsträger die Zuständigkeit des Rechnungshofes zur Gebarungsüberprüfung ausdrücklich bestreitet oder die Gebarungsüberprüfung tatsächlich nicht zulässt. Weiters, wenn sich der Rechnungshof weigert, besondere Akte der Gebarungsüberprüfung durchzuführen. Eine Antragstellung kann nur innerhalb eines Jahres ab Auftreten der Meinungsverschiedenheit erfolgen¹⁴⁶. Wird der VfGH angerufen, so hat dies den Aufschub oder die Unterbrechung der betreffenden Amtshandlung des Rechnungshofes bis zur Entscheidung durch den VfGH zur Folge. Diese Tatsache bedeutet, dass sich Prüfungshandlung und Prüfungsergebnisse durch langjährige Verfahren verzögern können¹⁴⁷. Alle Rechtsträger sind gemäß Artikel 126a B-VG verpflichtet, entsprechend der Rechtsanschauung des VfGG eine Überprüfung durch den Rechnungshof zu ermöglichen.

Parteienstellung haben der Antragsteller, der Rechtsträger, mit dem die Meinungsverschiedenheit entstanden ist, und der Rechnungshof selbst. Hat sich ein Meinungsstreit mit einem Rechtsträger ergeben, der nicht eine Gebietskörperschaft ist, sondern eine Unternehmung, hat jene Gebietskörperschaft Parteienstellung und wird vom VfGH zur Stellungnahme aufgefordert, die an dieser Unternehmung beteiligt ist. Handelt es sich um einen anderen Rechtsträger, der keine Unternehmung ist, hat jene Gebietskörperschaft Parteienstellung in deren Gebahrungsbereich der betreffende Rechtsträger fällt, und wird vom VfGH zu einer Stellungnahme aufgefordert und als mitbeteiligte Partei dem Verfahren beigezogen.

In einem Erkenntnis, in dem festgestellt wird, dass der Rechnungshof zur Überprüfung der Gebahrung eines Rechtsträgers zuständig ist, ist auch auszusprechen, dass der Rechtsträger schuldig ist, die Gebarungsprüfung bei sonstiger Exekution zu ermöglichen. Die Erkenntnisse des VfGH sind nach den Artikeln 126a und 127c Z 1 B-VG gemäß Artikel 146 B-VG durch die ordentlichen Gerichte zu vollstrecken.

¹⁴⁶ vgl Art 36a VfGG.

¹⁴⁷ zB VfGH 15.12.2004, KR8/00 - KR4/02. Am 15. Dezember 2004 bestätigte der VfGH die Prüfungszuständigkeit des RH für die Austrian Airlines Österreichische Luftverkehrs-Aktiengesellschaft (AUA) und schloss damit ein seit Oktober 2000 anhängiges Verfahren gemäß Art. 126a B-VG ab; sowie *Fiedler*, Überlegungen zur Reform der öffentlichen Finanzkontrolle, Heft 104 der Schriftreihe Niederösterreichische juristische Gesellschaft (2008) 25.

7. Die Prüfungsmaßstäbe

Voraussetzung für eine unabhängige und objektive Prüfung ist das Vorliegen allgemein gültiger und anerkannter Richtlinien, an denen sich die Kontrollunterworfenen und ihre Prüfer orientieren können¹⁴⁸.

Die Überprüfung der Gebarung durch den Rechnungshof hat sich regelmäßig auf die zifferngemäße Richtigkeit, die Rechtmäßigkeit, die Sparsamkeit, die Wirtschaftlichkeit und die Zweckmäßigkeit zu erstrecken. Es liegt im Ermessen des Rechnungshofes, welches Kriterium und welche Schwerpunkte er in einer Prüfung anwendet und setzt.

Lediglich bezüglich der gesetzlichen Interessensvertretungen ist das Kriterium der Zweckmäßigkeit¹⁴⁹ nicht vorgesehen.

Im Gesetz wird keinem Kriterium der Vorrang eingeräumt. Die Deklaration von Lima misst den Prüfungszielen grundsätzlich eine gleichrangige Bedeutung zu¹⁵⁰. Es ist dem Rechnungshof überlassen zu entscheiden, welches Kriterium für den jeweiligen Fall maßgeblich ist.

7.a. Zifferngemäße Richtigkeit

Die zifferngemäße Richtigkeit stellt eine zahlenmäßige und buchungstechnische Rechnung dar¹⁵¹. Der Rechnungshof ist befugt, die ihm vorgelegten Zahlen und Bilanzen auf ihre Richtigkeit hin zu überprüfen¹⁵².

7.b. Rechtmäßigkeit/ Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften

Neben der zifferngemäßen Richtigkeit hat der Rechnungshof auch die Übereinstimmung der Gebarungsakte der staatlichen Vollziehung und der sonstigen ausgegliederten kontrollunterworfenen Rechtsträger mit den für sie maßgeblichen Vorschriften zu überprüfen. Die Überprüfung der Gebarung ist eigentlich eine umfassende Rechtmäßigkeitskontrolle gegenüber der öffentlichen Verwaltung und ihren wirtschaftlichen Unternehmungen.

¹⁴⁸ Funk, Maßstäbe der Rechnungshofkontrolle in: Die Kontrolle wirtschaftlicher Unternehmungen durch den Rechnungshof Hrsg. Korinek (1986) 269ff; Gruber, Neue Entwicklungen in der Prüfung der öffentlichen Verwaltung durch oberste Rechnungskontrollbehörden unter besonderer Berücksichtigung des österreichischen Rechnungshofes (2006) 20; Sierig, Die Grenzen der staatlichen Finanzkontrolle - eine Untersuchung anhand der Bereiche von Politik und Wissenschaftsfreiheit (1998) 74;

¹⁴⁹ vgl Art 127b Abs 3 B-VG.

¹⁵⁰ § 4 Deklaration von Lima.

¹⁵¹ Funk, Maßstäbe der Rechnungshofkontrolle in: Kontrolle wirtschaftlicher Unternehmungen durch den Rechnungshof Hrsg. Korinek (1986) 271.

¹⁵² Hengstschläger, Rechnungshofkontrolle (FN 25) 109.

§ 2 Abs 2 RHG verpflichtet den Rechnungshof, bei der Ausübung der Kontrolle sowohl die Möglichkeit der Herabminderung oder Vermeidung von Ausgaben als auch die Erhöhung oder Schaffung von Einnahmen wahrzunehmen. Eine Legitimation zur Gesetzeskontrolle lässt sich daraus nicht ableiten¹⁵³. Die Gebarungskontrolle ist gemeint. Dem Rechnungshof wird aufgetragen, festzustellen, ob die Gebarung den bestehenden Gesetzen und sonstigen Vorschriften entspricht.

7.c. Sparsamkeit

Das Prüfungsziel der Sparsamkeit richtet sich an die geprüfte Stelle, ihre Ziele mit möglichst geringem Aufwand, also möglichst sparsam, zu verwirklichen.

7.d. Wirtschaftlichkeit

„Im Zentrum der Gebarungskontrolle durch den Rechnungshof steht die Wirtschaftlichkeitsprüfung, also der Soll-Ist-Vergleich, wobei das Gesollte möglichst klar und präzise vorgegeben sein muss. Wirtschaftlich ist jene Gebarungsmaßnahme, die das definierte Ziel mit dem geringstmöglichen Aufwand hinreichend und sachgerecht realisiert“¹⁵⁴.

Die Deutung der Wirtschaftlichkeit kann schwierig sein, da Legaldefinitionen fehlen. Die Beurteilung von Wirtschaftlichkeit trägt mitunter Züge einer politischen Rationalität. Sobald abstrakte Ausgabenzwecke, zumal in gesamtwirtschaftlicher Orientierung zum Bezugspunkt der Kontrolle werden, entziehen sie sich Standardisierungen. Die Zweck-Mittel-Relationen lassen sich nicht mehr eindeutig isolieren, die Mittel nicht mehr in aufgewandten Steuergeldern messen, die Prüfung wird konturenloser. Sie müssten eine Hierarchie in die Zweck-Mittel bringen. Die Schwierigkeiten wachsen mit dem Wandel der Rechnungshöfe zu beratenden Instanzen der Funktionsprüfung, Programmprüfung oder Aufgabenkritik. Die Schwerpunkte verlagern sich von einer Kostenminimierung zu einer Maximierung des Nutzens und damit zu einer Bewertung von starker politischer Natur.

Der Prüfung unterliegen nicht die politischen Entscheidungen, sondern die Voraussetzungen oder Auswirkungen seiner Prüfung. In der Praxis lässt sich die Grenze zwischen politischen

¹⁵³ Hengstschläger, Rechnungshofkontrolle (FN 25) 108.

¹⁵⁴ Hengstschläger, Rechnungshofkontrolle (FN 25) 111f.

und unpolitischen Maßnahmen nicht scharf ziehen¹⁵⁵. Die Prüfung der Entscheidungsgrundlage der Parlamente und die Beratungstätigkeit führen zwangsläufig zur faktischen Einflussnahme auf die politische Gestaltungsfreiheit der Entscheidungsorgane. Das Ganze wird oft positiv bewertet, um den Parteienstaat zu disziplinieren¹⁵⁶.

Um für das Wirtschaftlichkeitsprinzip Maßstäbe zu entwickeln, muss man in jedem einzelnen Sachbereich differenzieren¹⁵⁷. Um Probleme zu vermeiden, wäre es sinnvoll Vorgespräche im Rahmen einer Prüfungsplanung zu führen, um gemeinsam die Maßstäbe der Wirtschaftlichkeit festzulegen¹⁵⁸.

7.e. Zweckmäßigkeit

Das Kriterium der Zweckmäßigkeit unterstreicht, dass unter mehreren wirtschaftlichen Möglichkeiten, die für die Verwirklichung eines bestimmten Zwecks, einer konkreten Aufgabe zur Verfügung stehen, jene der Vorzug zu geben ist, mit der sich das Ziel am besten erreichen lässt, die dem Zweck bestmöglich entspricht¹⁵⁹.

8. Peer Review

Peer Review (dh Begutachtung durch Ebenbürtige) ist ein modernes Instrument der Qualitätssicherung. Das Verfahren stammt ursprünglich aus dem Wissenschaftsbereich und wird dort zur Beurteilung von wissenschaftlichen Arbeiten eingesetzt. Die INTOSAI griff dieses Modell auf und entwickelte einen Leitfaden für Peer Reviews auf Ebene der externen öffentlichen Finanzkontrolle¹⁶⁰.

Im Rahmen seiner strategischen Positionierung¹⁶¹ hat sich der österreichische Rechnungshof dazu bekannt, seinen eingeschlagenen Weg sowie seine Leistungen und Wirkungen durch Beiziehung externer Sachverständigen zu evaluieren. Freiwillige Peer Reviews stellen ein international anerkanntes Instrument der Qualitätssicherung dar, welches auch von der INTOSAI ausdrücklich empfohlen wird, und auf die Frage Antwort gibt: "Wer prüft den Prüfer?".

¹⁵⁵ Rischer, Finanzkontrolle staatlichen Handelns (1995) 314f, 320f; Schulze-Fielitz, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe in: VVDStRL Heft 55 (FN 6) 262f.

¹⁵⁶ Rischer, Finanzkontrolle staatlichen Handelns (1995) 320ff.

¹⁵⁷ Schulze-Fielitz, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe in: VVDStRL Heft 55 (FN 6) 350.

¹⁵⁸ Schulze-Fielitz, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe in: VVDStRL Heft 55 (FN 6) 350.

¹⁵⁹ Hengstschläger, Rechnungshofkontrolle (FN 25) 114f.

¹⁶⁰ Rechnungshof, Leistungsbericht 2009/2010 (2010) 13.

¹⁶¹ Rechnungshof, Kommunique Peer Review (2009) 3.

Der deutsche Bundesrechnungshof, der dänische Rechnungshof und die Eidgenössische Finanzkontrolle führten bei dem österreichischen Rechnungshof ein Peer Review durch. Mit dieser externen Evaluierung wurde der Rechnungshof überprüft, ob er professionell, mit spürbarem Nutzen für die geprüften Stellen und die anderen Partner nach internationalen Standards agiert. Es wird sowohl das Niveau seiner Leistung beurteilt als auch Impulse zur weiteren substantiellen Verbesserung der Arbeitsweise und kontinuierlichen Weiterentwicklung des Rechnungshofes abgeleitet¹⁶². Die von ihm eingesetzten Verfahren und Methoden sowie die Perspektiven seiner weiteren Entwicklung wurden untersucht. Die Erhebungen fanden zwischen Oktober und Mai 2010 statt. Die Peers führten während dieser Zeit Gespräche mit Mitarbeitern des Rechnungshofes, mit Vertretern des NR und der LT, mit Vertretern der Bundesregierung, mit Leitern von Landeskontrolleinrichtungen sowie mit Medienvertretern und jenen der Vereinigung der Parlamentsjournalisten. Im Rahmen des Peer Reviews wurden im Rechnungshof auch zwei IT-Selfassessments und eine umfassende Mitarbeiterbefragung über organisatorische Rahmenbedingungen mithilfe externer Experten durchgeführt¹⁶³. Wissenschaftliche Erkenntnisse, die im internationalen Raum entwickelt und kodifiziert wurden, und anerkannte Kriterien für die Arbeit von Rechnungskontrollbehörden bildeten die Kriterien der Untersuchung. Auch Wertungen und Empfehlungen der Peers aufgrund eigener Erfahrungen dienten als Grundlage¹⁶⁴.

Das Ergebnis des Peer Reviews zeigt einiges Positives, andererseits auch einige Verbesserungspotenziale auf. Es wurde dem Rechnungshof ein hohes Maß an Unabhängigkeit im Sinne der Maßstäbe der INTOSAI bescheinigt. Die Zuständigkeit des Rechnungshofes für sämtliche Verwaltungsebenen wird als vorteilhaft erachtet, die Wirksamkeit der Qualitätssicherungsmaßnahmen wird anerkannt, und betont wurde die Zuverlässigkeit der IT des Rechnungshofes. Weiters wurde das Prüfungshandbuch als wirksame Unterstützung für die Erfüllung der Kernaufgaben anerkannt und festgehalten, dass die Personalauswahl professionell und in Übereinstimmung mit den internationalen Standards erfolgt.

Besonders hervorgehoben wurde die hohe Qualität der veröffentlichten Berichte des Rechnungshofes, seine vorbildliche Öffentlichkeitsarbeit und die Wirksamkeit des Nachfragverfahrens und der Follow-up Überprüfung¹⁶⁵.

¹⁶² Rechnungshof, Kommunique Peer Review (2009) 5.

¹⁶³ Rechnungshof, Peer Review (2010) 15.

¹⁶⁴ Rechnungshof, Peer Review (2010) 16.

¹⁶⁵ Rechnungshof, Peer Review (2010) 32.

Zu verbessern sind folgende Punkte: Die Zusammenfassung des Prüfungssupports und der Prüfungsbereiche, eine organisatorische Zusammenzuführung der Methodologie und Pflege der Prüfungsverfahren, die Implementierung eines IT-Governance Konzepts, die Einrichtung eines Risikomanagements, eine Erarbeitung des Konzepts für eine risikoorientierte Aufgabenanalyse und eine verstärkte pro aktive Ausrichtung des Wissensmanagements.

C. Der Begriff der Kontrolle

I. Einleitung

Um den Rechnungshof und seine Kontrollfunktion beschreiben zu können, wird der Begriff „Kontrolle“¹⁶⁶ nach unterschiedlichen Kriterien, in den verschiedenen Bereichen und auf den verschiedensten Ebenen, thematisiert.

Kontrolle wird in jedem Lebensbereich in beliebig vielen Formen ausgeübt. Der Schwerpunkt des ersten Abschnittes liegt auf dem Verständnis der Kontrolle im alltäglichen Leben. Dieser Punkt wird laufend mit der Rechnungshofkontrolle verknüpfend dargestellt und Zusammenhänge erläutert. In weitere Folge wird gezeigt, in welchen Bereichen Kontrolle passiert und welche Arten von Kontrolle man unterscheiden kann. Bei der Unterscheidung der Kontrollarten wird unter anderem auf folgende Merkmale eingegangen: die Kontrollausführung, der Kontrollgegenstand, die Kontrollmaßstäbe, der Kontrollablauf und die Kontrollfolgen. Zusätzlich wird auf die Darstellung einer Welt ohne Kontrolle und mit zu viel an Kontrolle eingegangen.

Im zweiten Abschnitt dieses Kapitels liegt der Fokus auf der Kontrolle im speziellen Rahmen der Finanzkontrolle. Wenn auf die Rechnungshofkontrolle Bezug genommen wird, liegt das Augenmerk auf seiner Haupttätigkeit, dem Kontrollieren der Gebarung, die anderen Kompetenzen stehen nicht im Vordergrund.

Ergänzend werden die Möglichkeiten der Einflussnahme des Parlaments auf die Regierung untersucht. Zusätzlich wird auf die Gebarungskontrolle des Rechnungshofes näher eingegangen. Es wird auch die Entwicklung der Finanzkontrolle anhand der dazu parallel verlaufenden Entwicklung der Demokratie aufgezeigt. Schließlich wird der Wert und Nutzen der Finanzkontrolle erarbeitet.

Überdies spielt die Sinnhaftigkeit von Kontrolle in der gesamten Darstellung eine wesentliche Rolle und wird laufend thematisiert.

¹⁶⁶ „Kontrolle“ wird in der weiteren Ausführung zur besseren Leserlichkeit nun ohne Anführungszeichen geschrieben.

II. Kontrolle im Lebensraum

1. Kontrolle im alltäglichen Leben

In vielen Bereichen unseres täglichen Lebens wird Kontrolle ausgeübt. Diese wird in manchen Fällen mehr und in manchen Bereichen weniger bewusst ausgeführt, unabhängig von der Kontrollposition. Bevor man Kontrolle definiert, muss eingegrenzt werden, in welchem Kontext man sie zu begreifen versucht. Die Eingrenzung ist erheblich, weil es viele Unterscheidungsmerkmale gibt.

Jeder Mensch muss sich in nahezu jedem Lebensbereich mit Kontrolle auseinandersetzen, wie zB bei Behörden für private oder berufliche Bereiche. In der gesamten Tätigkeit des Staatsapparates wird Kontrolle ausgeübt.

Bei der Geburt eines Kindes wird das Körpergewicht, die Blutgruppe und der Gesundheitszustand des Neugeborenen kontrolliert. Oftmals erfolgt eine Fahrkarten-, eine Polizei-, Grenz-, Verkehrs- oder Zollkontrolle.

Laufend wird die Höhe des Wechselgeldes, die Erfüllung der erforderlichen Amtswegen bei einer Eheschließung, das Versperren einer Tür beim Verlassen der Wohnung, der Zustand der Zähne bei einer zahnärztlichen Untersuchung, die erforderlichen Unterlagen bei einer Studienzulassung sowie der Vermerk im Totenschein oder in der Todeserklärung etc kontrolliert.

Zweifelloos kommt man zu dem Erkenntnis, dass überall dort, wo es um das Zusammenleben und -wirken von Menschen geht, Kontrolle passiert.

2. Definition der Kontrolle

Da es viele unterschiedliche Arten von Kontrolle gibt, existiert eine Vielzahl an Definitionen. Zum einen wird eine allgemeine Definition gewählt, die eine weite Auslegung und eine extensive Interpretation zulässt. Zum anderen wird im Bereich der Finanzkontrolle der Kontrollbegriff nach dem B-VG ausgelegt.

Grundsätzlich kann gesagt werden, dass Kontrolle eine Tätigkeit ist, die überprüft, ob eine Tatsache zutrifft oder nicht, oder ob eine Tatsache eingetreten ist oder nicht. Genauso kann

gesagt werden, dass „Kontrolle, die Überprüfung, der jemand oder etwas unterzogen wird ist“¹⁶⁷ darstellt. Unabhängig davon, wie diese Tatsache kontrolliert wird, geht es darum, ob ein zu überprüfendes Kriterium erfüllt wurde oder nicht.

Es gibt viele Kriterien mit unterschiedlichen Merkmalen, nach denen verschiedene Arten von Kontrolle bestimmt werden können, die für diese Arbeit relevant sind. Diese Kriterien sind unter anderem der Kontrollgegenstand, der Kontrollzeitpunkt, die Kontrollmaßstäbe etc.

III. Arten der Kontrolle

Es stellt sich die Frage, welche Arten von Kontrolle man unterscheiden kann. Die jeweilige Art hängt von dem gewählten Unterscheidungskriterium ab.

Unterschieden wird zwischen bewusster und unbewusster Kontrollausführung, weiters nach dem Kontrollgegenstand zwischen Selbstkontrolle und der Kontrolle anderer, nach dem Kontrollbereich zwischen privater und öffentlichen oder hoheitlicher oder nicht hoheitlicher Kontrolle, nach den Kontrollmaßstäben zwischen fremd- oder selbstbestimmten Maßstäben und schließlich nach dem Kontrollablauf zwischen ex-ante-, begleitender- oder ex-post Kontrolle.

Am Ende jedes Unterkapitels wird nach der Kriteriumserläuterung das jeweilige Kriterium auf die Kontrollausführung des Rechnungshofes ausgelegt und erläutert, welche Art die Rechnungshofkontrolle darstellt. Durch die Klassifikation seiner Kontrolltätigkeit werden seine Prüftätigkeit, seine Funktion, seine Eigenschaften und seine Aufgaben veranschaulicht.

1. Kontrollausführung: Bewusste und unbewusste Kontrolle

Die Unterscheidung zielt darauf ab, ob die Kontrolle bewusst oder unbewusst durch den Kontrollierenden ausgeführt wird.

Entscheidend ist eine bewusst ausgeführte Kontrollhandlung, die aktiv mit voller Aufmerksamkeit erfolgt. Auszuschließen ist eine automatisierte, passive Handlung, die eine unbewusste Kontrolle darstellt.

¹⁶⁷ Duden, Das Bedeutungswörterbuch² (1985) 391.

1.a. Kontrollausführung durch den Rechnungshof

Für diese Arbeit relevant ist nur die bewusste Kontrollausübung. Die Finanzkontrolle durch den Rechnungshof stellt nämlich eine rein bewusste Kontrollausführung dar. Sie wird aktiv aufgrund des erstellten Prüfungsprogramms ausgeübt.

2. Kontrollgegenstand: Selbstkontrolle und Fremdkontrolle

Bei diesem Kriterium geht es darum, ob die Kontrolle zwischen zwei Parteien ausgeübt wird oder ob nur eine Partei an der Kontrolle beteiligt ist und seine eignen Handlungen selbst kontrolliert.

Im Falle der beidseitigen Kontrolle kann der Kontrollierte niemals der Kontrollierende sein. Bei der Ausübung von Selbstkontrolle ist der Kontrollierte und der Kontrollierende ein und dieselbe Partei.

2.a. Kontrollgegenstand: Fremdkontrolle durch den Rechnungshof

Die Selbstkontrolle ist für diese Arbeit nicht von Relevanz. Die Gebarungskontrolle durch den Rechnungshof stellt eine Kontrolle zwischen zwei oder mehreren Parteien dar. Die Rechnungshofkontrolle ist eine Fremdkontrolle. Niemals darf der Kontrollierte und der Kontrollierende ein und dieselbe Partei darstellen.

Auf der einen Seite steht das Organ Rechnungshof, repräsentiert durch seine Mitarbeiter und verantwortlich durch den Präsidenten, auf der anderen Seite die zu prüfende Stelle. Das Prüfungsobjekt ist nicht ident mit den Prüfern.

Es bestehen spezielle Inkompatibilitätskriterien, die vom Personal des Rechnungshofes zu erfüllen sind, um die Grenze zwischen Kontrollierten und Kontrollierenden klar zu ziehen.

Der Präsident darf keinem allgemeinen Vertretungskörper angehören und in den letzten fünf Jahren nicht Mitglied der Bundesregierung oder einer Landesregierung gewesen sein¹⁶⁸. Diese Unvereinbarkeiten sollen die Unabhängigkeit der gegenüber der Regierung auszuübenden Kontrolle wahren¹⁶⁹.

¹⁶⁸ vgl Art 122 Abs 5 B-VG.

¹⁶⁹ Hengstschläger, Der Rechnungshof - Funktion und Organisation der obersten Finanzkontrolle in Österreich (1982) 141; Hengstschläger, Rechnungshofkontrolle (FN 25) 47.

Kein Mitglied des Rechnungshofes darf an der Leitung und Verwaltung von Unternehmungen beteiligt sein, die der Kontrolle durch den Rechnungshof unterliegen. Ebenso wenig darf ein Mitglied des Rechnungshofes an der Leitung und Verwaltung sonstiger auf Gewinn gerichteter Unternehmungen teilnehmen¹⁷⁰. Diese Regelungen sollen von vornherein Interessenskonflikte ausschließen, die dadurch entstehen, dass ein und dieselbe Person Kontrolleur und Kontrollierter ist¹⁷¹.

3. Kontrollzugang: Externe und interne Kontrolle

Abhängig davon, ob der Kontrolleur aus derselben Organisationseinheit wie der Kontrollierende stammt, unterscheidet man zwischen externer und interner Kontrolle.

Gehört der Kontrolleur derselben Einheit an, können aufgrund der Eingliederung Verfügungsrechte der Einheit bestehen.

Liegt eine externe Kontrolle vor, ist der Kontrolleur vollkommen aus der Organisation ausgegliedert, der der Kontrollierte angehört. Für die Kontrolle ist von Vorteil, nicht in die Organisation eingebunden zu sein, um unabhängig von Einflüssen der Einheit, der der Kontrollierte angehört agieren zu können.

3.a. Rechnungshof als externer Prüfer

Im Bereich der Finanzkontrolle wird zwischen externer und interner Finanzkontrolle unterschieden. Die Rechnungshofkontrolle ist als externe Finanzkontrolle konzipiert. Externe Kontrolleinrichtungen gehören nicht dem Organisationsverband der zu prüfenden Institution an und unterstehen keinem Weisungsrecht der Leitung der Verwaltungseinheit¹⁷². Interne Kontrolleinrichtungen sind innerhalb der einzelnen Dienststellen und Institutionen eingerichtet und unterstehen der Leitung der Verwaltungseinheit. Trotz ihrer organisatorischen Eingliederung sollten sie bei ihrer Kontrolltätigkeit so weit wie möglich unabhängig bleiben¹⁷³.

Bezugspunkt der externen Finanzkontrolle ist finanzwirksames staatliches Handeln.

¹⁷⁰ vgl Art 126 B-VG.

¹⁷¹ Hengstschläger, Rechnungshofkontrolle (FN 25) 76.

¹⁷² vgl § 3 Deklaration von Lima.

¹⁷³ vgl § 3 Abs 2 Deklaration von Lima.

3.b. Externe Kontrolle des Rechnungshofes

Wer sich nun die Frage stellt, wer den Kontrolleur extern kontrolliert, bekommt folgende Antwort: das Institut des Peer Reviews.

Die externe Kontrolle des Rechnungshofes stellt das Institut des Peer Review dar, die es ermöglicht, dass auch der Prüfer, in diesem Fall der Rechnungshof, durch Gleichgesinnte, also andere Rechnungshöfe, geprüft wird. Freiwillige Peer Reviews stellen ein international anerkanntes Instrument der Qualitätssicherung dar¹⁷⁴.

3.b.1. Die staatsrechtliche und politische Verantwortlichkeit des Präsidenten

Nach Artikel 123 Abs 1 B-VG wird unter „Verantwortlichkeit“ die „verfassungsgemäße Verantwortlichkeit“ iSd Artikel 142 Abs 1 B-VG verstanden, der die obersten Bundes- und Landesorgane für die durch ihre Amtstätigkeit erfolgten schuldhaften Rechtsverletzungen unterliegen¹⁷⁵. Den Präsidenten des Rechnungshofes trifft dieselbe staatsrechtliche Verantwortung wie die Mitglieder der Bundesregierung, wenn der Präsident als Organ des NR tätig wird. Diese Sachlage bedeutet, dass er wegen jeder vorsätzlichen oder fahrlässigen Gesetzesverletzung durch den Beschluss des NR beim VfGH angeklagt werden kann. Entsprechendes gilt, wenn der Präsident als Organ des LT tätig wird. Dann deckt sich die staatsrechtliche Verantwortlichkeit des Präsidenten mit jener der Mitglieder der betreffenden Landesregierung.

Der Präsident des Rechnungshofes ist dem NR politisch verantwortlich¹⁷⁶. Der NR kann ihn jederzeit ohne der Abgabe von Gründen mit einfacher Mehrheit¹⁷⁷ durch Beschluss abberufen.

3.c. Interne Kontrolle des Rechnungshofes

Innerhalb des Organs „Rechnungshof“ gibt es Möglichkeiten von Kontrolle. Es wurden ein Leitbild, strategische Ziele und ein Verhaltenskodex erstellt. Das Leitbild wurde unter Einbindung der Mitwirkung aller Mitarbeiter erarbeitet. Es vermittelt die Ziele und das Selbstverständnis des Rechnungshofes und die bestimmenden Werte wie Unabhängigkeit, Rechtsstaatlichkeit, Nachhaltigkeit, Chancengerechtigkeit, Objektivität und Glaubwürdigkeit iSd gesetzlichen Auftrags.

¹⁷⁴ vgl Kapitel B.V.8.

¹⁷⁵ Hengstschläger, Rechnungshofkontrolle (FN 25) 51.

¹⁷⁶ Hengstschläger, Rechnungshofkontrolle (FN 25) 55.

¹⁷⁷ vgl Art 31 B-VG.

Die Strategie des Rechnungshofes baut auf diesem Leitbild auf und formuliert die aktuelle Positionierung und strategische Ausrichtung des Rechnungshofes für alle Leistungsbereiche. Der Verhaltenskodex bietet einen Verhaltensmaßstab und Leitlinien für die Aufgabenerfüllung der Mitarbeiter und dient als Hilfestellung bei der Arbeitsausführung.

Weiter verbindlich zu beachtende Normen und Standards zur Geschäftsbesorgung sind laut Geschäftsordnung¹⁷⁸ die Geschäftsverteilung betreffend die Organisationseinheiten des Rechnungshofes, ihre Aufgaben und ihre Mitarbeiter, die Büroordnung, weitere Qualitätsstandards wie zB für die Schriftguterstellung, die Durchführung der Geschäftsprozesse und Dienstabweisungen.

Die Mitarbeiter haben sich entsprechend dieser Vorgaben, die sie auch teilweise mitentwickelt haben, zu verhalten.

4. Kontrollablauf: Ex-ante- , begleitende- oder ex-post Kontrolle

Bei diesem Unterscheidungsmerkmal kommt es darauf an, wann die Kontrolle ausgeführt wird.

Möglich ist die Durchführung der Kontrolle vor Ausübung der zu kontrollierenden Tätigkeit. In diesem Fall wird im Vorfeld geprüft, vor Tätigkeitsbeginn und vor der Fällung der Entscheidung durch den Kontrollierten. Dieser Umstand bedeutet, dass der Kontrollierende auf die Entscheidungsfindung Einfluss nimmt und für diesen Einfluss die Verantwortung mitzutragen hat. Dieser Ablauf hat vor allem den Vorteil einen Schaden noch vor seinem Eintritt verhindern zu können, jedoch den Nachteil der Arbeitsüberbürdung des Kontrollierenden und der Verwischung der Verantwortung aller Beteiligten.

Zusätzlich schwer wird es für den Kontrollierenden Fehler aufzuzeigen und zu vertreten, wenn er selbst bei der Entscheidung beteiligt war und zu dieser geraten hat. Auf der anderen Seite ist bei dem Fall, dass der Kontrollierte der Empfehlung des Kontrolleurs nicht folgt, klar, wer die Verantwortung zu übernehmen hat.

Zweite Möglichkeit ist, dass die Prüfung begleitend zur Tätigkeit ausgeführt wird, daher zeitgleich stattfindet und es dadurch möglich ist, einen wesentlichen Einfluss auf die Entscheidung über die weiteren Arbeitsschritte auszuüben. Begleitend ist eine Kontrolle, wenn der zu

¹⁷⁸ Geschäftsordnung des Rechnungshofes GO-RH 2009.

kontrollierende Vorgang begonnen, aber noch nicht abgeschlossen ist, und die Kontrolle direkt zeitlich verbunden zur kontrollierten Tätigkeit ausgeführt wird. Auf den Ablauf der Entscheidung wird Einfluss genommen und die (Teil-) Entscheidungen vor dem endgültigen Entscheid oder der Ausführung beurteilt.

Entscheidend ist nicht, ob die Handlung oder Teilhandlung oder Entscheidung oder Teilentscheidung vollständig abgeschlossen ist, sondern es reicht das Bestehen einer mit den Mitteln und Maßstäben des Kontrollorgans kontrollierenden, von der kontrollunterworfenen vorgenommenen Handlung oder Teilhandlung oder Entscheidung oder Teilentscheidung¹⁷⁹.

Begleitende Kontrolle umfasst eine zeitnahe Prüfung von Unterlagen, die es ermöglicht Korrekturen in den Projektablauf einzubringen, und die Entscheidungsprozesse aufbereitet¹⁸⁰.

Somit kann der endgültige Entscheid oder die Ausführung durch die Kontrolle stark beeinflusst werden. Positiv ist, dass dem Kontrollierten die Entscheidung bleibt, der Kontrollierende aber dennoch wesentlichen Einfluss auf die Tätigkeit ausüben kann. Diese Beteiligung kann jedoch zu einer Verwischung der Verantwortlichkeiten führen.

Weiters gibt es die Möglichkeit ex-post, nach abgeschlossenen Vorgängen zu kontrollieren. Es geht um eine nachträgliche Überprüfung der abgelaufenen Prozesse. Ausschlaggebend ist, dass die Kontrollunterworfenen die Entscheidungen selbst treffen. Die ex-post Kontrolle zeigt die Verantwortlichkeit des rechenschaftspflichtigen Organs auf, kann zum Ersatz des eingetretenen Schadens führen und ist geeignet, in der Zukunft die Wiederholung von Verstößen zu verhindern. Positiv ist, dass dadurch die verantwortlichen Entscheidungsträger möglichst eindeutig feststellbar sind und zur Rechenschaft gezogen werden können. Dem Kontrollierten wird die Entscheidungsfindung selbst überlassen, ihm werden Hinweise und Ratschläge zur Vermeidung entsprechender Fehler in der Zukunft gegeben. Das Problem ist, dass der Schaden dann schon eingetreten ist und meist reichlich Zeit zwischen Entscheidung und Kontrollentscheidung vergeht.

Möglich ist auch ein Projekt, in einzelne Schritte zu teilen, und die jeweiligen Schritte noch vor Fertigstellung des gesamten Projekts zu prüfen. Die Teilschritte werden nach ihrem jeweiligen Beenden, aber noch vor Abschluss des ganzen Projekts geprüft. Diese Art der Prüfung ist der begleitenden Kontrolle sehr ähnlich, zählt aber zur ex-post Kontrolle.

¹⁷⁹ Koller, Braucht die Schweiz einen Rechnungshof? (2002) 58.

¹⁸⁰ Rechnungshof, Bericht 2012/8 Glossar (2012) 158.

4.a. Ex-post Kontrolle des Rechnungshofes

Der österreichische Rechnungshof hat gemäß der Bundesverfassung die Gebarungskontrolle als ex-post Kontrolle durchzuführen. Dies ergibt sich auch aus dem Begriffsinhalt der Worte „Überprüfung“ und „Gebarung“ wie auch aus dem systematischen Kontext des B-VG und des RHG, demzufolge die Kontrolle des Rechnungshofes erst einsetzen kann, wenn die Verwaltungshandlung bereits stattgefunden hat¹⁸¹.

Der Rechnungshof kann abgeschlossene Planungsvorgänge zeitnah, jedoch stets nur im Nachhinein prüfen. Dies bedeutet, dass der Rechnungshof nicht operativ tätig werden kann, in keine Projektentscheidungen und nicht in den Projektablauf eingebunden sein darf, weil noch keine „Gebarung“ vorliegt und ihm keinerlei Eingriffsmöglichkeiten auf die von ihm zu überprüfenden Vollziehungsbereiche zukommt. Die Kontrollbehörde ist mit Kompetenzen ausgestattet, die funktional auf Kontrolle im Wortsinn beschränkt sind und ihn nicht mit Entscheidungsverantwortung belastet¹⁸². Der oft kritisierte Nachteil einer reinen ex-post Kontrolle ist, dass mit der Prüfung zu lange zugewartet werden muss und die Prüfung erst durchgeführt wird, wenn der Schaden schon eingetreten ist und nicht mehr korrigiert werden kann¹⁸³.

Auf der anderen Seite kann gegen eine begleitende Kontrolle argumentiert werden, dass der Rechnungshof dadurch eine Mitverantwortung für das Ergebnis der Handlung übernehmen würde und dadurch die Kontrolle aufgrund einer vom Kontrollunterworfenen vorgeworfenen Mitbeteiligung an den zu kontrollierenden Entscheidungen gefährden und unterbinden könnte, was sich negativ auf die Prüf- und Kritikfähigkeit auswirken könnte¹⁸⁴. Zudem würde die begleitende Kontrolle das Verantwortungsbewusstsein des kontrollierten Organs schmälern.

Er würde seine für eine nachgängige Kontrolle erforderliche Unabhängigkeit bzw Unbefangenheit verlieren¹⁸⁵. Durch die Abnahme der Entscheidungsverantwortung kann der Rechnungshof objektiv und neutral agieren, Punkte äußern und zu bedenken geben, die er sonst nicht anführen könnte¹⁸⁶.

Ein weiteres Argument ist die Gefährdung der Gewaltenteilung. Der Vollzug ist durch die Verfassung der Exekutive zugeteilt und sollte nicht von einem Kontrollorgan übernommen wer-

¹⁸¹ Korinek, Kommentar zu Artikel 121 Abs 1 B-VG in: Österreichisches Bundesverfassungsgesetz Textsammlung und Kommentar Hrsg. Korinek/ Holoubek (2009) 21.

¹⁸² Degenhart, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe in: VVDStRL Heft 55 (FN 6) 227.

¹⁸³ Koller, Braucht die Schweiz einen Rechnungshof? (2002) 61.

¹⁸⁴ Koller, Braucht die Schweiz einen Rechnungshof? (2002) 61.

¹⁸⁵ Rechnungshof, Leistungsbericht 2010/2011 (2011) 34.

¹⁸⁶ Koller, Braucht die Schweiz einen Rechnungshof? (2002) 103; Schulze-Fielitz, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe in: VVDStRL Heft 55 (FN 6) 243.

den¹⁸⁷. Diese Kompetenz widerspricht der verfassungsrechtlichen Aufgabenstellung des Rechnungshofes. Ein kurzfristiger Effektivitätsgewinn wäre zu erwarten, lässt aber die tatsächlichen Verhältnisse des Rechnungshofes auf Dauer zu unbedacht. Würde der Rechnungshof dadurch an Glaubwürdigkeit und Vertrauen verlieren, besteht die Gefahr, dass er an seiner rechtlichen Durchsetzungskraft einbüßt, so dass er seine Funktion nicht mehr wahrnehmen kann¹⁸⁸. Zusätzlich wäre an die benötigten, nicht vorhandenen Ressourcen zu denken.

Der Rechnungshof kann aber anstatt begleitend zu prüfen, zeitnahe prüfen. Bei noch laufenden Projekten, die sich über längere Zeiträume erstrecken, können ausschließlich einzelne in sich abgeschlossene Projektabschnitte kontrolliert werden. Eine solche nachgängige Kontrolle sollte daher möglichst zeitnahe erfolgen.

Eine zeitnahe Kontrolle im Nachhinein setzt daher jedenfalls vollständige, übersichtliche, detaillierte und nachvollziehbare Entscheidungen und Grundlagen sowie Bedarfsermittlungen und Berechnungen der Soll- und Folge-Kosten voraus und erfordert bestimmte Rahmenbedingungen¹⁸⁹.

Zusätzlich ergibt sich die ausschließlich nachgängige Kontrolle aus dem Vergleich mit den für den Unternehmensbereich anwendbaren Bestimmungen über Kontrollfunktionen. Der in Übereinstimmung mit der 8. EU-Richtlinie über Abschlussprüfungen von Jahresabschlüssen und konsolidierten Abschlüssen¹⁹⁰ geänderten § 271 UGB zeigt deutlich das Erfordernis einer von der eigentlichen operativen Tätigkeit unabhängigen externen Kontrollinstanz auf. § 271 Abs 2 Zif 4 lit a bis c UGB normiert, dass ein Wirtschaftsprüfer von der Durchführung einer Abschlussprüfung dann ausgeschlossen ist, wenn er bei der Führung der Bücher oder der Aufstellung des zu prüfenden Jahresabschlusses über die Prüfungstätigkeit hinaus so wie bei der internen Revision mitgewirkt oder Managementaufgaben übernommen hat und in das Treffen von Entscheidungen eingebunden war.

Die Tendenz von einer nachträglichen zu einer zukunftsorientierten begleitenden Kontrolle von Sachverhalten, die nachteilige Auswirkungen für die Zukunft haben können, ist zu beobachten. Kontrolle durch Beraten fördert die Wirksamkeit und ihrer präventiven Wirkung für das gesamte staatliche Handeln¹⁹¹.

Der Rechnungshof setzt das Instrument der zeitnahen ex-post Prüfung einzelner Projektabschnitte ein.

¹⁸⁷ *Ermacora*, Der österreichische Rechnungshof im System der Staatsgewalten in: FS 200 Jahre Rechnungshof (1961) 78.

¹⁸⁸ *Koller*, Braucht die Schweiz einen Rechnungshof? (2002) 63.

¹⁸⁹ Rechnungshof, Leistungsbericht 2010/2011 (2011) 35.

¹⁹⁰ RL 2006/43/EG.

¹⁹¹ *Schulze-Fielitz*, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe in: VVDStRL Heft 55 (FN 6) 274.

schnitte immer wieder - insbesondere bei langfristigen Infrastrukturvorhaben - ein¹⁹². Der Rechnungshof lehnt jedoch eine begleitende Prüfung ab und berichtet, dass diese Kompetenz nicht nur den nationalen und internationalen Prüfungsstandards und der verfassungsrechtlichen Aufgabenstellung des Rechnungshofes widersprechen würde, sondern auch den für die Privatwirtschaft im UGB für den Wirtschaftsprüfer geltenden Bestimmungen¹⁹³.

Anhand dieser Betrachtung ist festzuhalten, dass der Rechnungshof ex-post Kontrollen durchzuführen hat, um seine Unabhängigkeit zu bewahren. Durch eine Einbindung in die Entscheidungsfindung hätte er die Verantwortung der Entscheidung mitzutragen und käme zu einer Stellung, die ein Aufzeigen der Verantwortlichen und eine unabhängige Prüfung der Abläufe nicht mehr zulassen würde. Die neutrale Distanz zur Unmittelbarkeit politischer Gestaltung macht eine wirtschaftliche Rationalität gegenüber dem Entscheidungsprozess möglich¹⁹⁴. Es sollte eine klare Unterscheidung zwischen politischem Entscheid und Kontrolle geben¹⁹⁵. Eine zeitnahe Kontrolle im Nachhinein ist aber für eine effektive Kontrolle zu begrüßen¹⁹⁶.

5. Aktives und passives Kontrollorgan

Bei einer Differenzierung zwischen den verschiedenen auslösenden Momenten zur Prüfungsbefugnis, kann man zwischen einem aktiven und passiven Kontrollorgan unterscheiden.

Ein aktives Kontrollorgan wird von sich aus tätig und bedarf keiner weiteren Aktion von außen. Das passive Kontrollorgan muss angerufen werden, um tätig zu werden¹⁹⁷

5.a. Der Rechnungshof als Mischform

Um die Unabhängigkeit des Rechnungshofes zu gewährleisten, prüft der Rechnungshof von sich aus ohne Zutun anderer Organe. Es besteht die Möglichkeit durch Anträge oder Ersuchen seine Prüfungskompetenz zu aktualisieren. Diese Gegebenheit bedeutet, dass er wenn er solche Anträge erhält, diese Prüfungen verpflichtend durchzuführen hat, sie sich aber innerhalb seiner Prüfungskompetenz bewegen.

¹⁹² zB Brenner Basistunnel, Vorbereitungsmaßnahmen für den Umbau des Wiener Westbahnhofes, weitere Beispiele vgl Rechnungshof, Leistungsbericht 2010/2011 (2011) 35ff.

¹⁹³ Rechnungshof, Presseaussendung vom 17.6.2011.

¹⁹⁴ Schulze-Fielitz, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe in: VVDStRL Heft 55 (FN 6) 238.

¹⁹⁵ Schäffer, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe in: VVDStRL Heft 55 (FN 6) 296.

¹⁹⁶ Korinek, Kommentar zu Artikel 121 Abs 1 B-VG in: Österreichisches Bundesverfassungsgesetz Textsammlung und Kommentar Hrsg. Korinek/ Holoubek (2009) 21.

¹⁹⁷ Koller, Braucht die Schweiz einen Rechnungshof? (2000) 48.

Zusätzlich gibt es die Möglichkeit weiterer Anträge, die die Prüfungskompetenz des Rechnungshofes begründen und dadurch erweitern. Diese Prüfbereiche kann er nicht von sich aus prüfen, sondern muss dazu verpflichtet werden¹⁹⁸. Erst durch einen Antrag kann er tätig werden.

6. Innere Organisation

Die innere Organisation gibt die Art der Leitung und Entscheidungsfindung vor. Ist ein Kontrollorgan aus mehreren Personen aufgebaut, wird zwischen einem kollegial oder einem monokratisch organisierten Kontrollorgan unterschieden.

Das monokratisch organisierte Organ wird von einer mit Entscheidungskompetenzen ausgestatteten Person an der Spitze geleitet. Der Funktionsträger hat maßgeblichen Einfluss auf die Arbeit der Kontrollbehörde und beeinflusst auch ihre Entwicklung. Er hat die volle Verantwortung für die getroffenen Entscheidungen zu tragen.

Kollegial organisierte Organe haben zumeist auch einen Leiter an der Spitze, der jedoch einen wesentlich geringeren Einfluss auf die Arbeit des Organs hat als bei der monokratisch organisierten. Bei Entscheidungen der Behörde hat er kein internes Weisungsrecht in Kontroll- und Beratungsangelegenheiten. Das entscheidungsbefugte Organ stellt ein Kollegium dar. Somit werden die Entscheidungen nicht von einer einzelnen Person getroffen, sondern von verschiedenen zusammengesetzten Gremien. Je bedeutender eine zu treffende Entscheidung ist, desto mehr Mitglieder sind an der Entscheidung beteiligt.

6.a. Innere Organisation des Rechnungshofes

Der Rechnungshof wird mit einem Präsidenten an der Spitze monokratisch organisiert. Er hat die politische sowie rechtliche Verantwortung zu tragen¹⁹⁹.

7. Macht und Kontrolle

Unabhängig davon, wo Kontrolle ausgeübt wird, muss auf der „anderen Seite“ ein gewisses Ausmaß an Macht bestehen. Ohne Macht, also Verfügungsgewalt, müsste es keine Kontrolle geben. Macht kann sich in vielen Erscheinungsformen zeigen. Macht gibt einem die Möglich-

¹⁹⁸ vgl Kapitel B.V.1.a.

¹⁹⁹ vgl Kapitel B.IV.1.a. sowie C.III.3.b.1.

keit Gegebenheiten zu beeinflussen. Kontrolle besteht immer in einem Zusammenspiel mit Macht.

Einerseits besitzt derjenige, der kontrolliert wird, die Verfügungsmöglichkeit über die Tätigkeit oder Tatsache, die kontrolliert wird. Genauso kann es aber auch sein, dass derjenige der kontrolliert Macht aufweist, wenn er über die Tätigkeit des Kontrollierten bestimmen kann. Meist besitzt der, der geprüft wird, mehr an Macht, da er genau wegen dieser Verfügungsmacht überprüft werden soll.

Man kommt zur Schlussfolgerung, dass bei der Anhäufung von Macht Kontrolle notwendig ist.

7.a. Macht und Kontrolle in der Finanzkontrolle

Im Bereich der Finanzkontrolle hat die Regierung die Macht, über die Finanzen zu verfügen. Der Regierung kommt durch das Verteilen und Bestimmen über die Staatsfinanzen die entscheidende Verfügungsgewalt zu, die durch den Rechnungshof kontrolliert werden soll. Wer über den Einsatz von Finanzen im Staat verfügt, hat die Macht, Angelegenheiten zu beeinflussen. Gerade aufgrund dieser Macht sollte im staatlichen Gefüge das Regierungshandeln kontrolliert werden. Es gibt eine parlamentarische Kontrolle in rechtlicher, politischer und finanzieller Hinsicht.

Ebendort ist eine gewisse Verantwortung ausständig. Jeder, der Macht besitzt, hat verantwortungsvoll zu handeln. Gerade die Regierung, die zum Wohle der Bürger mit Steuergeldern effizient umgehen sollte, schuldet der Bevölkerung verantwortungsvolles Handeln und Einsicht in dieses. Angesichts dieser Verantwortung, die nicht immer in dem geforderten Maße ausgeübt wird, ist Kontrolle notwendig.

8. Kontrollmaßstäbe

Augenmerk dieses Kapitels liegt bei den unterschiedlichen Kontrollmaßstäben. Zwischen dem Erstellen und der Einhaltung der Maßstäbe wird unterschieden. Der Kontrollierende, der Kontrollierte oder ein Dritter kann die Maßstäbe, die der Kontrollierende zu überprüfen hat, aufstellen. Wie sie einzuhalten sind, ist zu vereinbaren. Ihre Einhaltung ist eng oder weit vereinbar. Grundsätzlich bedeutet diese Vereinbarung, dass die Einhaltung der Maßstäbe mit engen

oder weiten Spielräumen vereinbart werden kann. Die Maßstäbe lenken durch ihre Vorgaben das Ergebnis der Kontrolle.

8.a. Kontrollmaßstäbe des Rechnungshofes

Die Überprüfung der Gebarung durch den Rechnungshof hat sich regelmäßig auf die zifferngemäße Richtigkeit, die Rechtmäßigkeit, die Sparsamkeit, die Wirtschaftlichkeit und die Zweckmäßigkeit zu erstrecken²⁰⁰. Die Prüfungsmethoden haben sich stets den Fortschritten der auf die Gebarung Bezug nehmenden Wissenschaft und Technik anzupassen. Sie sollen immer dem neuesten Stand entsprechen²⁰¹. Am neuesten Stand zu bleiben liegt genauso im Interesse der Kontrollbehörde, um die Wirksamkeit und Bedeutung ihrer Arbeit am höchsten zu halten.

9. Kontrollfolgen

Es besteht die Möglichkeit unterschiedliche Folgen oder gar keine Konsequenzen an die Nichteinhaltung der aufgezeigten Verbesserungen zu knüpfen.

Sanktionen werden einem aufgetragen, Konsequenzen zieht man aus eigenem Willen. Sanktionen können gleich nach der Überprüfung eintreten. Andererseits kann dem Kontrollierten eine Frist zur Umsetzung der Forderungen gesetzt werden, auf die bei nochmaliger Nichteinhaltung die Sanktionen folgen.

Wenn keine Frist gesetzt wurde und bei nochmaliger Überprüfung das Geforderte nicht umgesetzt wurde, können auch Sanktionen folgen.

Sanktionen gibt es zahlreiche. Sie unterscheiden sich durch ihre Intensität und den Zeitpunkt, wann sie erfolgen. Als mögliche Sanktionen dienen die Fristsetzung zur Verbesserung, der Ausschluss oder die Versetzung, die Übertragung der Funktion an ein anderes kontrollierendes Organ, Geld- oder Freiheitsstrafen etc.

Weiters besteht die Möglichkeit, dass nicht nur der Kontrollierende Sanktionen setzt, sondern ein Dritter. Dies ist dann der Fall, wenn der Kontrollierende die Kontrolle lediglich ausführt und der Dritte aus den Ergebnissen Folgen und Schlüsse zu ziehen hat. In diesem Fall hat der Kontrollierende lediglich die Missstände aufzuzeigen und Empfehlungen zur Verbesserung

²⁰⁰ vgl Kapitel B.V.7.

²⁰¹ § 13 Zif 3 Deklaration von Lima.

abzugeben. Es liegt bei dem Dritten auf die Ergebnisse der Kontrolle zu reagieren. Der Kontrollierende kann nochmalige Überprüfungen durchführen, und diese dienen wiederum als Entscheidungsgrundlage für den Dritten.

Wenn Sanktionen von der dritten Partei gesetzt werden, kann der Kontrollierende zusätzlich Pflichten gegenüber dem Kontrollierenden besitzen. Zum Beispiel, dass der Kontrollierte bei Nichteinhaltung dem Kontrollierenden darzulegen und zu argumentieren hat, wieso er die Verbesserungsvorschläge und Empfehlungen nicht befolgt hat. Der Kontrollierende kann auf dieser Grundlage entscheiden, ob er diesen Argumenten folgt, nochmals eine Prüfung durchführt, selbst zu Sanktionen greift oder dem entscheidenden Dritten darlegt, dass er zu handeln habe.

Eine Konsequenz aus dem Kontrollergebnis kann für den Kontrollierten darin bestehen, dass unabhängig davon, ob ihm jemand etwas aufträgt, er für sich erkennt etwas anders machen zu wollen. Entweder zu seinem eigenen Vor- oder Nachteil oder für eine andere Partei. Er lässt sich aus eigenen Stücken auf eine Veränderung ein, um subjektiven Nutzen aus der Kontrolle zu ziehen. Aus welchem Grund der Kontrollierte auf das Kontrollergebnis reagiert, ist gleichgültig.

9.a. „Sanktionen“ durch den Rechnungshof

Der österreichische Rechnungshof ist ein reines Kontrollorgan und kein Entscheidungsorgan. Haupttätigkeit ist die Gewinnung und Vermittlung von Informationen für andere Staatsgewalten und nicht das Fällen von rechtsverbindlichen Entscheidungen. Seine Kompetenzen lassen keine direkten Sanktionen zu, doch es bestehen eine Reihe indirekter Sanktionen, die sich aus seiner Tätigkeit ergeben.

In seinen Prüfberichten werden Missstände und Unzulänglichkeiten aufgezeigt und genauso Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten, Lösungsansätze, Einsparungsmöglichkeiten und Positives angeführt. Diese Information wird durch die Berichte an die Entscheidungsträger, den Gebietskörperschaften weitergeleitet. Im Rechnungshofausschuss und bei Nationalratssitzungen kann sich der Rechnungshof in Diskussionen über sie einbringen. Folgerungen aus den Ergebnissen für staatliche Entscheidungsprozesse zu ziehen ist Aufgabe der handelnden Staatsgewalt. Nur der zuständige Bundesminister kann erforderliche Veranlassungen in den einzelnen Verwaltungsbereichen vornehmen. Die Berichte können als Entscheidungsgrundlage dienen und unterstützen häufig Vorbringen der Opposition. Der Rechnungshof führt lau-

fend Follow-up Prüfungen durch, die Informationen geben, inwieweit die zugesagte Realisierung von Empfehlungen umgesetzt wurde. Die Follow-up Prüfungen zielen darauf ab, die Wirksamkeit von Gebarungsüberprüfungen zu verstärken. Sie verifizieren, ob und inwieweit Empfehlungen des Rechnungshofes tatsächlich verwirklicht wurden. Nicht verwirklichte Empfehlungen werden im Rahmen von Gebarungsüberprüfungen verfolgt.

Nach der Vorlage der Berichte an die allgemeinen Gebietskörperschaften werden die Berichte veröffentlicht. Durch die Veröffentlichung wird die Aufmerksamkeit der Bevölkerung auf bestehende Missstände gezogen. Durch die öffentliche Diskussion der Rechnungshofberichte kann die Bereitschaft zu Reformen oder Korrekturen gesteigert werden²⁰².

10. Kontrolle in einem Regelsystem

Egal in welchem System und in welcher Ordnung Regeln aufgestellt werden, muss es Menschen geben, die diese Regeln einzuhalten haben. Wenn es kein Kontrollorgan gibt, das die Einhaltung der Regeln überprüft, kann es dazu kommen, dass die Ordnung, die durch die Regeln erzielt werden soll, nicht aufrecht erhalten werden kann. Es stellt sich die Frage, ob die Menschen fähig sind, Regeln zu befolgen, wenn sie wissen, dass bei deren Nichteinhaltung keine Sanktionierung folgt.

Bestimmungen, die zu ihrem Vorteil sind und ihrer Gesinnung entsprechen, werden meist befolgt. Da aber nicht jede Regel für jeden verständlich und von Vorteil ist, kann es dazu führen, dass diese Regeln missachtet werden. Angenommen, es gäbe niemanden, der die Einhaltung kontrolliert, würde das Aufstellen von Regeln seinen Zweck verfehlen.

Die Tatsache, dass Regeln aufgestellt werden, ergibt sich aus einem ähnlichen Grund. Die Menschen lebten zu allen Zeiten in einem Ordnungssystem. Es gab immer eine Ordnung, die eine Hierarchie, Arbeitsaufteilung, Bestimmungen, Abläufe etc vorgab. Regeln sind notwendig, um eine Ordnung zu bewahren. Wenn jeder Einzelne nur nach seinen eigenen Maßstäben und Vorstellungen handeln würde, würde das jede Ordnung zum Stillstand bringen und zu einer Anarchie oder zum Zusammenbruch führen.

²⁰² Schäffer, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe in: VVDStRL Heft 55 (FN 6) 296.

10.a. Der Staat als Regelsystem

In einem Staat, der eine betriebliche und überbetriebliche Ordnung darstellt, ist Kontrolle ein wichtiges Mittel um diese Ordnung aufrechtzuerhalten. In jeder betrieblichen und überbetrieblichen Ordnung ist Kontrolle ein unverzichtbares Element²⁰³.

Nach § 1 der Deklaration von Lima ist „*Kontrolle nicht Selbstzweck, sondern ein unerlässlicher Bestandteil eines Regelsystems...*“. Die Finanzkontrolle ist notwendiger Bestandteil unseres Staates.

11. Wichtigkeit der Kontrolle

Peter Pernthaler führt Gründe an, wieso Kontrolle im alltäglichen Leben und in einer staatlichen Organisation, bei der Macht im Spiel ist, von Bedeutung ist. Hier zusammengefasst:²⁰⁴

- Zunächst dient Kontrolle dem Nachweis von Leistung, wobei diese Funktion eng verknüpft ist mit der Vorgabe von Zielen, dh es werden in der Organisation bestimmte Ziele vorgegeben und mittels des Instruments der Kontrolle kann sichtbar gemacht werden, ob die entsprechende erwartete Leistung tatsächlich erbracht worden ist oder nicht.
- Da es sich im Laufe der Geschichte gezeigt hat, dass jeder Machttträger dazu tendiert, die ihm gegebene Macht auch missbräuchlich anzuwenden, hat Kontrolle die Aufgabe der Machtbegrenzung in Form der Missbrauchsverhütung, wobei die Ausübung dieser Funktion begrifflich die Existenz einer Gegenmacht voraussetzt.
- Kontrolle soll jedoch auch Vorgangsweisen der Herrschaftsträger sichtbar machen. Diese Transparenz im Herrschaftsbereich dient wiederum dazu, die Inkompetenten aus diesem Bereich zu verdrängen.
- In jeder Organisation kommt es zu Fehlentscheidungen und Missständen. Die Kontrolle dient dazu, diese Fehler aufzuzeigen. Zukünftige Entscheidungen sollen diese durch die Kontrolle aufgezeigten Unzulänglichkeiten vermeiden.
- Wichtigstes Ziel der Kontrolle ist jedoch die Realisierung der verfassungsrechtlich gewährleisteten subjektiven Rechte. Grundrechte gewähren Freiheiten und Rechte, zu ihrer Durchsetzbarkeit bedarf es allerdings darüber hinaus Kontrolleinrichtungen, die unabhängig sind von den staatlichen Funktionen.

²⁰³ Schäffer, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe in: VVDStRL Heft 55 (FN 6) 280.

²⁰⁴ Pernthaler, Demokratie und Kontrolle, Wirtschaftspolitische Blätter, Heft 6/1982 37.

IV. Bewertung der Kontrolle

Kontrolle wird aus der jeweiligen Sicht des Betrachters als positive oder negative Einflussnahme auf die Situation empfunden. Diese Beurteilung hängt allein vom Empfinden des Betrachters ab.

Der Kontrollierende wird seine Aufgabe überwiegend positiv heißen, der Kontrollierte die Kontrolle aber eher negativ empfinden. Wenn er befürchtet, dass er etwas nicht richtig gemacht hat und er möglicherweise mit Konsequenzen rechnen muss, steht er dem Ergebnis und der Kontrolle nicht nur positiv gegenüber. Es kann festgehalten werden, dass Kontrolle für den Kontrollierten sehr wohl als etwas Positives empfunden werden kann. Gerade wenn er sich ihr aus eigenem Interesse aussetzt.

Das Kontrollempfinden hängt auch von der jeweiligen Kontrollsituation ab, und diese von dem dahinter liegenden Zweck und der Zusammenarbeit der zwei beteiligten Parteien. Festzuhalten ist, dass aus Sicht des Kontrollierten Kontrolle öfter als etwas Negatives und aus Sicht des Kontrollierenden häufiger als etwas Positives empfunden wird.

1. Bewertung der Kontrolle aus Sicht des Kontrollierten

Ob die Bewertung positiv oder negativ ausfällt, hängt überwiegend von der Kontrollsituation und der Zusammenarbeit mit dem Kontrolleur ab. Ist die Zusammenarbeit auf einer gemeinschaftlichen Basis aufgebaut, kann durch die Kontrolle ein größerer Mehrwert erzielt werden. Ziel guter Kontrolle ist es, mit dem Ergebnis arbeiten zu können, das bei einer guten Zusammenarbeit leichter erreicht werden kann. Ist eine Kontrollausführung nicht auf eine partnerschaftliche Zusammenarbeit ausgelegt, kann es schwieriger sein, Lösungen zu finden und das Aufzeigen und Verbessern von Fehlern umzusetzen.

Aufgrund der sich daraus ergebenden geringen Akzeptanz, ist es entschieden schwieriger mit dem Ergebnis und den Fehlern zu arbeiten. Akzeptanz bedeutet in diesem Zusammenhang, dass der Kontrollierte die Ergebnisse der Überprüfung ernst und wahrnimmt. Durch die Ernsthaftigkeit kann mit den positiven, und gerade erst recht mit den negativen Ergebnissen überlegter umgegangen und diese dann umgesetzt werden. Das Erreichen einer hohen Akzeptanz des Kontrollierten hängt von einer fundierten Arbeit des Kontrollierenden und einem ausgewogenen Verhältnis aller beteiligten Parteien ab.

Die Akzeptanz ist auch von einem weiteren Kriterium erheblich abhängig, nämlich davon, ob der Kontrollierte und der Kontrollierende auf einer Ebene stehen oder eine Unter- und Überordnung der Beteiligten vorliegt. Die Überordnung einer Partei über die andere zeichnet sich durch das Bestehen von Macht der übergeordneten auf die untergeordnete Partei aus. Es muss nicht die Möglichkeit einer direkten Einflussnahme der übergeordneten Partei vorliegen, sondern es reicht ein gewisses Maß an Beeinflussung. Aus einer Unterordnung des Kontrollierten resultiert ein Machtgefälle. Der Kontrollierende besitzt diese Macht und kann sie gegenüber dem Kontrollierten einsetzen.

Zusätzlich spielt der Grund der Über- und Unterordnung auch eine Rolle für das Ausmaß der Akzeptanz. Je nachdem, ob sie auf Freiwilligkeit oder auf Zwang oder Gleichgültigkeit beruht, wird sie höher oder geringer sein.

Bei einer Gleichstellung können beiden Parteien partnerschaftlich agieren. Wenn jedoch eine Über- und Unterordnung vorliegt, ist die Beibehaltung der Unabhängigkeit beider Partnern von Nöten.

Mit Bedacht ist dem Ergebnis gegenüberzustehen, wenn der Kontrollierte Einfluss auf den Kontrolleur ausüben kann, da das Ergebnis womöglich durch die Überordnung des Kontrollierenden beeinflusst wurde und das Ziel der Kontrolle verkannt wird. Aus der Überordnung des Kontrollierten resultiert auch die Befürchtung, dass das Kontrollergebnis nicht genügend umgesetzt wird, da keine Pflicht dazu besteht.

Aus diesen Gründen sollten sich die beiden Parteien auf Augenhöhe begegnen und zusammenarbeiten.

Ist der Kontrollierte dem Kontrollierenden übergeordnet, ist es von eminenter Bedeutung, dass der Kontrolleur unabhängig von der geprüften Stelle ist. Das bedeutet, dass der Kontrolleur völlig unbeeinflusst agieren kann, ohne jeglichen Einfluss durch den Kontrollierten.

1.a. Die geprüfte Stelle als Kontrollierter

Der Rechnungshof ist laut Verfassung von der Bundesregierung und den Landesregierungen unabhängig. Er und die geprüften Stellen sind gleichberechtigte Partner. Zwischen dem Rechnungshof und der Regierung besteht keine rechtliche Unter- oder Überordnung.

Faktisch gesehen haben die geprüften Stellen einen größeren Spielraum, da die Parteien hinter ihnen stehen und sie im Falle einer Auseinandersetzung von ihrer Partei gedeckt werden.

Aufgrund der Parteieninteressen haben die geprüften Stellen auch in einem gewissen Maße das Parlament auf ihrer Seite. Weil der Rechnungshof keine direkten Konsequenzen an die Nichtbefolgung seiner Empfehlungen knüpfen kann, haben die geprüften Stellen vom Kontrollorgan selbst keine Sanktionen zu befürchten.

Der Rechnungshof gibt Empfehlungen ab, mit denen Verbesserungsmöglichkeiten aufgezeigt werden. Es liegt an den geprüften Stellen diese aufzugreifen und umzusetzen. Die Empfehlungen stellen die Grundlage dar, auf die die Regierung reagieren, Kritik annehmen und Verbesserungen umsetzen sollte.

Die geprüften Stellen sollten auch von sich aus die ausgesprochenen Empfehlungen des Rechnungshofes umsetzen, was immer häufiger der Fall ist. 2010 wurde bei 801 Empfehlungen nachgefragt, zu 795 gab es eine Antwort. Davon wurden 406 (51,1%) umgesetzt, bei 241 (30,3%) wurde eine Umsetzung zugesagt. Bei 148 Empfehlungen (18,6%) waren die Umsetzungen offen²⁰⁵.

Der beste Output aus dem Prüfverfahren wird durch gegenseitiges Vertrauen und förderliche und sachliche Zusammenarbeit gewährleistet. Der Rechnungshof sollte als Informationsträger, Unterstützer, Helfer, Wegbereiter, Ratgeber und Aufdecker gesehen werden. Selbstverständlich ergeben sich Konfliktpotenziale, die durch respektvolle Wertschätzung konstruktiv bewältigt werden können.

2. Bewertung der Kontrolle aus Sicht des Kontrollierenden

Aus der Sicht des Kontrollierenden wird meist eine positive Motivation oder Zustimmung hinter dem Zweck der Kontrolle stehen, da er diese vertritt und ausüben soll. Selbstverständlich kann es auch sein, dass der Kontrolleur seine Kontrollfunktion nicht gut heißt.

Der Kontrollierende hat die Möglichkeit, dem Kontrollierten auf unterschiedliche Weise zu begegnen. Im Idealfall kann eine gute Zusammenarbeit erreicht werden und die Kontrolle bestmöglich ihren Zweck erfüllen. Häufig will der Kontrollierende, dass die Kontrolle zum Wohle des Kontrollierten verläuft, ihm helfen und unterstützend beiseitestehen.

²⁰⁵ Rechnungshof, Jahresbericht 2011 Bund 2011/13 (2011) 141.

2.a. Der Rechnungshof als Kontrolleur

Der Rechnungshof übt die Kontrollfunktion für das Parlament aus, das die Kontrollhoheit besitzt. Daraus ist ersichtlich, dass zwischen dem Parlament als oberstem Träger der Kontrollhoheit und dem Rechnungshof eine natürliche Partnerschaft besteht. Der Rechnungshof und das Parlament sind angewiesen aufeinander. Der Rechnungshof darf ohne Parlament nicht kontrollieren und das Parlament kann ohne Rechnungshof seine Kontrolle nicht ausüben.

Weiters ist es eines der bedeutendsten Anliegen des Rechnungshofes eine gute Zusammenarbeit mit den zu überprüfenden Stellen und der Regierung zu pflegen. Die Rechnungshöfe suchen immer mehr das Gespräch mit den zu prüfenden Stellen. Der Dialog und Austausch zwischen prüfender und geprüfter Stelle vermeidet Fehler, Kommunikationsprobleme und erzeugt eine bessere Übereinstimmung²⁰⁶. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Rechnungshof nicht als Kontrahent gegenüber dem Kontrollierenden auftreten und empfunden werden möchte, sondern partnerschaftlich mit den geprüften Stellen arbeiten möchte. Durch die Rechnungshofkontrolle soll für den bestmöglichen Einsatz öffentlicher Gelder gesorgt werden.

V. Das „richtige“ Maß an Kontrolle

1. Leben ohne Kontrolle

Zu dieser Fragestellung ist nun zu erörtern, ob Kontrolle ein zwingender Bestandteil unseres Lebens ist oder nicht. Immer und überall sind Abläufe zu überprüfen, die ohne Kontrolle nicht korrekt funktionieren würden. Selbst wenn sie ohne Kontrolle funktionierten, würden sie nicht auf Dauer, und meist ineffizient funktionieren. Diese Ineffizienz würde meist zu Verschwendung, Gefahren und Problemen führen.

Vieles kann auch ohne Kontrolle funktionieren, man müsste dazu aber einen anderen Systemaufbau wählen und das Lebens- und Machtverständnis der Menschen ändern. Die Frage ist, inwieweit das überhaupt möglich ist. Das heutige System, nach dem unsere Welt aufgebaut

²⁰⁶ Degenhart, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe in: VVDStRL Heft 55 (FN 6) 354.

ist, verlangt ein gewisses Maß an Kontrolle. Unsere Welt braucht Kontrolle, um funktionieren zu können.

In jeglichen Formen des Zusammenlebens, sei es im privaten, beruflichen oder rechtlichen Umfeld, existiert Kontrolle. Man beeinflusst sich gegenseitig, arbeitet zusammen, ist Teil des Ganzen. Ressourcen wie Zeit, Geld, Arbeitsplätze sollten effizient eingesetzt und verteilt werden.

Wenn es nicht, um Effizienz und Effektivität, wie es besonders in der Wirtschaft zutrifft, ginge, dh um das Erreichen eines gewissen „Ertrags“, könnte man die Regeln und die Kontrolle vernachlässigen. Da aber die Menschen in ihrer Ethik einen gewissen Gerechtigkeits-sinn und im Gegensatz dazu einen ausgeprägten Egoismus entwickelt haben, der auf eine gerechte Verteilung bzw ein Nichtzukurzkommen jedes Einzelnen bei der Erlangung dieser Ressourcen abzielt, ist Kontrolle nötig. Wenn sich eine natürliche oder juristische Person nicht an die Regeln hält und die Ressourcen verschwendet, vor allem die dem Nutzen der Allgemeinheit dienen sollten, muss die Person dafür einstehen. Besonders dann, wenn dieser natürlichen oder juristischen Person von der Allgemeinheit die Verfügungsmacht darüber eingeräumt wurde und diese natürliche oder juristische Person das Vertrauen der Bevölkerung ausnützt.

Viele Menschen könnten ohne ein Regelkonstrukt ihr Leben nicht geordnet führen. Sie brauchen einen Rahmen und Lebensvorgaben, an die sie sich halten und an denen sie sich festhalten können. Die Menschen haben sich an das Bestehen von Geboten, Verboten, Pflichten und Rechte gewöhnt. Ihr Bestand ist mit ihrer Erfüllung und Einhaltung verbunden, die Kontrolle bedarf. Zu wenig Kontrolle würde unsere Welt zum Wanken und aus dem Gleichgewicht bringen. Infolgedessen ist festzuhalten, dass Kontrolle Bestandteil unseres Lebens ist.

1.a. Zu wenig Kontrolle durch den Rechnungshof

§ 18 Zif 3 der Deklaration von Lima postuliert, dass „die gesamte staatliche Gebarung“ der Überprüfung der ORKB unterliegt und eine Ausgliederung aus dem öffentlichen Haushalt nicht dazu führen darf, dass dieser Teilbereich der Kontrolle der ORKB entzogen wird.

Die Deklaration spricht vom Staat schlechthin, der gesamten staatlichen Gebarung und von den öffentlichen Mitteln. Ob die „staatliche“ Gebarungsmaßnahme vom Gesamtstaat, von einem Gliedstaats oder einem territorialen Selbstverwaltungskörper durchgeführt wird, ist für die Prüfbefugnis nicht von Bedeutung. Es ließe sich keine sachliche Rechtfertigung finden,

wieso ein Teil der dem Staat anvertrauten Mittel nicht der Kontrolle durch den unabhängigen Rechnungshof unterliegen sollte²⁰⁷.

Dass bedeutet, dort, wo mit staatlichen Geldern gewirtschaftet wird, sollte eine Rechnungshofkontrolle stattfinden. In jedem Fall in jene Unternehmungen, in denen die öffentliche Hand beherrschenden Einfluss auf die Entscheidungen des Unternehmens ausübt.

In den Bereichen, in denen der Staat privatwirtschaftlich tätig wird, bedarf es einer öffentlichen Kontrolle, denn die Folgen der Nichtbeachtung marktwirtschaftlicher Gebote sind meist für den Staat weniger nachteilig als für sein Gegenüber. Da der Staat in der Privatwirtschaft als mächtiger Partner auch andere als nur marktwirtschaftliche Ziele verfolgt, ist eine Wahrung der Gesetzmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit von Bedeutung.

Auch wenn es für ein staatsnahes Unternehmen, das der Rechnungshofkontrolle unterliegt nicht von Vorteil ist, dass durch die Veröffentlichung der Berichte des Rechnungshofes Informationen freigegeben werden, ist der gegenteilige Zustand ohne Kontrolle noch weniger tragbar: Dass ein Unternehmen, in dem die Politiker die Entscheidungen treffen und die Steuerzahler dafür finanziell einstehen, nicht von einer unabhängigen öffentlichen Einrichtung im Interesse der Steuerzahler kontrolliert werden darf²⁰⁸.

Wie bereits oben erwähnt, muss sich jemand, der an einem solchen Unternehmen finanziell beteiligt ist, dieser Tatsache bewusst sein. Dieser Umstand bedeutet, dass es wünschenswert ist, den Rechnungshof mit weiteren Kompetenzen die Unternehmenskontrolle betreffend auszustatten, und zwar soll die Kontrolle auf Unternehmungen, an denen der Staat mit 25% beteiligt ist, erstreckt werden.

Ergänzend kann gesagt werden, dass die Gebärung von Gemeinden unter 10 000 Einwohner überprüft werden sollte.

Die Finanzschulden pro Gemeindebewohner haben zwischen 2008 und 2010 von 1686,6 Euro auf 1754,3 Euro, und die Haftung von 689 Euro auf 768,6 Euro pro Kopf zugenommen. Das Haushaltsvolumen pro Einwohner sank von 2524,2 Euro auf 2500,3 Euro, die Ausgaben für Soziales und Gesundheit nahmen von 380,1 Euro auf 436,4 Euro zu, während die Personalausgaben pro Kopf von 434,3 Euro auf 470,4 stiegen. Gemeinden zwischen 1 000 und 3 000 Einwohner weisen relativ hohe Finanzschulden, Haftungen und Defizite auf. Das Rechnungswesen liefert keine ausreichenden Steuerungsgrundlagen und keine getreue Darstellung

²⁰⁷ Hengstschläger, Lückenlosigkeit und Einheitlichkeit der Finanzkontrolle durch den Rechnungshof in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 279.

²⁰⁸ Koller, Der Kontrollverlust ist hoch willkommen in FS: 250 Jahre Rechnungshof (2011) 360.

der finanziellen Lage der Länder und Gemeinden²⁰⁹. Im Bereich der Gemeinden wäre ein Überdenken der Erweiterung der Rechnungshofkompetenzen wünschenswert. Auf weitere Defizite und Verbesserungspotenziale der Rechnungshofkontrolle, vor allem in Bezug auf die Steigerung der Unabhängigkeit, wird im Kapitel E konkreter eingegangen²¹⁰.

Bei der Behandlung dieser Themenstellung sind Lücken im Kompetenztatbestand der Finanzkontrolle vorzuweisen. Diese sind zu schließen, um die Gestaltung der Kontrollrechte wirkungsvoller zu gestalten.

2. Leben mit zu viel an Kontrolle

Zu Beginn ist zu thematisieren, was „zu viel“ an Kontrolle überhaupt bedeutet. Zu viel Kontrolle ist dann erreicht, wenn sie nicht zielführend ist, sondern das Gegenteil des gewünschten Zweckes bewirkt. Zielführend bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die beabsichtigte Wirkung der tatsächlichen Wirkung entspricht und der Zweck der Kontrolle erreicht wird. Daraus lässt sich schließen, dass zu viel Kontrolle in die entgegengesetzte Richtung führt, nämlich nicht zur Zielerreichung. In wirtschaftlichen Angelegenheiten führt dies zu Ineffizienzen der überprüften Handlung, wenn das Ziel die Erreichung von effizienter und effektiver Arbeit darstellt. Der jeweilige kontrollierte Ablauf wird nicht besser, sondern schlechter oder überhaupt nicht mehr funktionieren.

Ein Übermaß an Kontrolle bewirkt in einigen Situationen des alltäglichen Lebens, dass dem Menschen seine Entscheidungsfähigkeit genommen wird. Er hört auf zu reflektieren und selbst zu bestimmen. Er wird in vorgefertigte Muster gedrängt, denen er entsprechen soll. Wo würde die Individualität und Entscheidungsfindung bleiben?

Nimmt man den Straßenverkehr als Beispiel, so wurde festgestellt, dass es bei dem Einsatz einer geringen Anzahl an Verkehrsschildern zu weniger Unfällen kam, als bei dem Einsatz von einer Fülle an Schildern. Die Menschen mussten bei dem Vorliegen weniger Hinweise selbstständig über die Verkehrssituation und Regeln nachdenken. Das Ergebnis wird darauf zurückgeführt, dass die Menschen die Situation selbst beurteilten und reflektierten, wie am Besten vorzugehen ist. Dadurch verhielten sie sich vorsichtiger und rücksichtsvoller. Wenn jedoch Gebote und Verbote für jede Situation vorgegeben sind, verlassen sich die Menschen

²⁰⁹ 1724 StProt NR/ 31. Sitzung des Rechnungshofausschusses; Punkt 20 der Tagesordnung der 150 Nationalratssitzung am 29.03.2012.

²¹⁰ vgl Kapitel E.

auf deren Richtigkeit und reflektieren nicht mehr selber über die Situation. Wie das Beispiel zeigt kann das Aufstellen eines Schildermeeres Verkehrsteilnehmer geistig überfordern. Durch diese Überforderung kann die Situation teilweise nicht oder sogar falsch verstanden werden. Schilder sollen ursprünglich zur Kontrolle der Situation im Straßenverkehr dienen. Diese Überregulierung führt zu Überforderung der Verkehrsteilnehmer in der Situation²¹¹.

Ein zu viel an Kontrolle kann auch zu Zeitverlust führen. Gerade bei einer Vorkontrolle, das bedeutet vor Abschluss der kontrollierten Tätigkeit, kann es aufgrund des Abwartens auf die Entscheidung des Kontrollierenden zu einer Verzögerung des jeweiligen auszuführenden Vorganges kommen. Der Kontrollierte hat auf die Entscheidung des Kontrollierenden zu warten, was zu einer Verzögerung der Entscheidungsfällung und Umsetzung führt. Durch die Vorkontrolle wird der Kontrollierte stark in der Entscheidungsfindung beeinflusst, da er die Entscheidung des Kontrollierenden abzuwarten hat und diese meist in seine Entscheidungsfindung miteinbeziehen wird. Ist es die Pflicht des Kontrollierten, die Entscheidung des Kontrollierenden in seine Entscheidung einzubeziehen, ist eine Einflussnahme offensichtlich.

Der Zeitverlust führt wiederum zu einem Ressourcenverlust, dem man durch die adäquate Kontrolle entgegenwirken könnte. Weiters kann man feststellen, dass es zu einer Vernebelung der Verantwortung führen kann, wenn der Kontrollierende durch den Beitrag zur Entscheidungsfindung in die Verantwortung der gefällten Entscheidung miteinbezogen wird.

In der Erziehung von Jugendlichen hat man festgestellt, dass zu viel Kontrolle die guten Absichten der Eltern nicht mehr erkennen lässt und die beabsichtigte Wirkung der Kontrolle verloren geht. Wenn die Eltern ihren Kindern Rückmeldungen geben oder Grenzen und Regeln setzen, damit diese sich selbst kontrollieren lernen, wird diese Kontrolle grundsätzlich akzeptiert. Sie können ihre eignen Kompetenzen dadurch steigern und werden anerkannt. Auf der anderen Seite wird ein Übermaß an Kontrolle von Kindern und Jugendlichen nicht akzeptiert. Bei dieser Erziehungsform verhalten sich die Eltern manipulativ und bewirken damit Gefühle wie Schuld und Zurückweisung. In der Studie empfanden die Kinder ihre Eltern aufdringlich und fühlten, dass sie als Individuen nur wenig zählten²¹². Aus diesen Gründen konnten sie die Kontrolle nicht akzeptieren, die Eltern wiederum keinen positiven Einfluss ausüben.

²¹¹ <http://www.oeamt.at/?id=2500%2C1114358%2C%2C> am 26. März 2012 um 10:48.

²¹² Child Development, Vol. 80, Issue 6, pages 1722–1738, November/ December 2009

Adolescents' Interpretations of Parental Control: Differentiated by Domain and Types of Control by Kakihara, F, and Tilton-Weaver, L (Örebro University). Copyright 2009 The Society for Research in Child Development; <http://derstandard.at/1256745022389/Erziehung-Zuviel-Elternkontrolle-ist-kontraproduktiv> am 9. September 2012 um 16:33.

Lässt man dem Kind dagegen seine Selbstbestimmung, seine Entwicklung und Selbsterfahrung, kann man Einfluss und Kontrolle ausüben, die von dem Kind akzeptiert und angenommen werden.

In der Arbeitswelt kann es ebenso zu einem Übermaß an Kontrolle kommen. Durch ein ständiges Überprüfen der Arbeitsleistung durch den Vorgesetzten oder Teamleiter fühlt sich ein Arbeitnehmer beobachtet und überwacht. Dadurch kann er sich unter Druck gesetzt fühlen und muss befürchten etwas nicht richtig zu machen. Dieser Druck kann zu Überlastung, einem daraus resultierenden Effizienzverlust und Fehlern führen²¹³.

Anhand dieser Betrachtungen ist ersichtlich, dass sich ein Übermaß an Kontrolle in manchen Lebensbereichen nicht nur positiv auf die Kontrollsituation auswirkt, sondern genau in die entgegengesetzte Richtung führen kann.

Wenn jedoch die Kontrolle zu einer Unterstützung und regelmäßigen Hilfestellung führt, kann sie den Arbeitsverlauf anregen und der Effizienz dienen. Dann sollte Kontrolle nicht als eine Belastung gesehen werden, sondern als ein Aufzeigen der positiven sowie negativen Arbeitsschritte die man ausbauen, verbessern oder vermeiden kann. Verantwortliches Handeln muss dem Kontrollierten gelassen werden, sonst führt er nur Anweisungen aus, ohne eigene Überlegungen oder Verantwortungsübernahme und Verantwortungsbewusstsein.

Diese Beispiele können auf eine Vielzahl an Situationen im alltäglichen Leben umgelegt werden, die aufzeigen, dass ein Übermaß an Kontrolle den eigentlichen Kontrollzweck verfehlt.

2.a. Zu viel Kontrolle in der Rechnungshofkontrolle

Zu viel Kontrolle kann auch im Bereich der Finanzkontrolle zu Ineffizienzen führen. Die Meinung besteht, dass die parlamentarischen Mitwirkungs- und Kontrollbefugnisse, sowie die Finanzkontrolle effizientes Handeln der Regierung behindern kann. Es wird zB auf die Verzögerung der Realisierung von Maßnahmen verwiesen. Weiters werden die Mehrkosten erwähnt, verursacht durch die Auseinandersetzungen mit den Vorschlägen und Kontrollmaß-

²¹³ <http://www.abendblatt.de/wirtschaft/karriere/article1435416/Zu-viel-Kontrolle-drueckt-auf-die-Leistung.html> am 8. September 2012 um 16:59.

nahmen des Parlaments²¹⁴. Durch diesen Mehraufwand an Zeit und Kosten kann Kontrolle nach Gerlich zu einer Behinderung der Verwaltung führen.

Nach Gerlich bestehen zwei Ansätze über einerseits die Verringerung und andererseits die Steigerung der Verwaltungstätigkeit durch parlamentarischen Kontrolle. Zum einen wird angenommen, dass die Summe der im politischen System ausgeübten Macht konstant ist. Daraus folgt, dass bei jeder Erhöhung der demokratischen Qualität, etwa durch eine Verstärkung der parlamentarischen Kontrolle, es zu einer Reduzierung der Macht der Regierung und damit zu einer Verringerung ihrer Leistungskapazität führen muss. Die Annahme, dass Macht eine Konstante ist, ist jedoch unzutreffend. Demnach kann andererseits eine Erweiterung demokratischer Kontrolle, gerade bei einer entsprechenden Funktionsaufteilung, durchaus zu einer Steigerung der Leistungsfähigkeit der Regierung führen²¹⁵. Macht ist variabel und nicht stetig. Dieses Argument verdeutlicht, dass es durch eine Verstärkung der parlamentarischen Kontrolle, vor allem einer Kompetenzerweiterung des Rechnungshofes, zu keiner Reduzierung der Verwaltungstätigkeit kommt.

Jedoch kommt es laufend bei Gebarungsprüfungen von Unternehmungen zu Diskussionen über den Kompetenztatbestand²¹⁶. Viele Unternehmen verlieren aufgrund der Rechnungshofkontrolle, vor allem durch die Veröffentlichung von Informationen in den Rechnungshofberichten an Dynamik des wirtschaftlichen Handelns. Wichtige interne Informationen des Unternehmens werden dadurch der Öffentlichkeit zugänglich gemacht, was sich meist negativ auf das Image des Unternehmens auswirkt. Dort wo Anteilsbesitz und die Verwirklichung öffentlicher Zwecke zunehmend auseinanderklaffen, ist zu hinterfragen, ob die Rechnungshofkontrolle weiterhin an organisatorische Tatbestände geknüpft werden soll, was dazu führen kann, börsennotierte Unternehmen aus der Kontrollkompetenz zu nehmen.

Die Aufdeckung von Tatsachen, die die wirtschaftliche Situation der Unternehmen nicht zum Vorteil darstellen, können zu einem maßgeblichen Wertverlust des Unternehmens führen. Es ist nicht mehr in dem gleichen Ausmaß wettbewerbsfähig wie ein Unternehmen, dessen interne Unterlagen nicht veröffentlicht wurden. Unternehmen in der Privatwirtschaft, vor allem börsennotierte Unternehmen, handeln nach unterschiedlicheren Zielen als staatsnahe Unternehmen, die nicht unbedingt auf Gewinn gerichtet sind. Es besteht ein anderer Rahmen und ein anderes Umfeld für ein rein privates Unternehmen.

²¹⁴ Gerlich, *Parlamentarische Kontrolle im politischen System* (1973) 324.

²¹⁵ Gerlich, *Parlamentarische Kontrolle im politischen System* (1973) 330.

²¹⁶ vgl. Art 126 Abs 2, 127 Abs 3, 127a Abs 3 B-VG.

Doch wenn Bund, Land, Gemeinde allein oder gemeinsam mit anderen der Zuständigkeit des Rechnungshofes unterliegenden Rechtsträgern zu mehr als 50% an einer Unternehmung beteiligt sind, oder die Gebietskörperschaften ein Unternehmen jeweils allein oder mit anderen der Rechnungshofkontrolle unterliegenden Rechtsträgern betreiben, oder eine gleichzusetzende Beherrschung durch finanzielle oder sonstige wirtschaftliche oder organisatorische Maßnahmen auf das Unternehmen besteht, muss dem Unternehmen, besser gesagt allen finanziell Beteiligten, bewusst sein, dass das Unternehmen einer externen öffentlichen Kontrolle unterliegt.

Die Allgemeinheit hat ein legitimes und berechtigtes Interesse zu erfahren wie das Unternehmen haushält. Gründe dafür sind, dass der Staat einen maßgeblichen Einfluss auf das Unternehmen ausüben kann und dass mit Steuergeldern gewirtschaftet wird. Auf der anderen Seite macht eine Rechnungshofkontrolle nur wirklich Sinn, wenn die öffentliche Hand aus den Kontrollbefunden des Rechnungshofes Konsequenzen ziehen kann²¹⁷. Diese Gegebenheit bedeutet, dass Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Geschäftsführung der Unternehmung vorhanden sein sollen. Die Schwierigkeit liegt in der Auslegung des Beherrschungstatbestandes und bei der Nichteinbeziehung des betroffenen Unternehmens in das Verfahren.

Derzeit kann kein Überschuss an Kompetenzen des Rechnungshofes erkannt werden. Die Gebarungskontrolle durch den Rechnungshof soll überprüfen, ob die zur Verfügung gestellten Mittel sparsam, wirtschaftlich und zweckmäßig auf der Grundlage der Rechtmäßigkeit eingesetzt werden. Die derzeitigen Kompetenzen des Rechnungshofes erfüllen diesen Zweck. Keine der bestehenden Bestimmung führt in die entgegengesetzte Richtung, nämlich zu Ineffizienzen der staatlichen Gebarung.

VI. Parlamentarische Kontrolle im demokratischen Verfassungsstaat

„Als demokratische Kontrolle definiert und in den größeren Zusammenhang des Systems gestellt, impliziert sie die Ausübung von demokratischer Gegenmacht. Sie ist damit als eine in ihrem Anwendungsbereich und Wirkungsmöglichkeiten eingeschränkte, sekundäre Machtbefugnis, die in Repräsentation der Interessen der primären Macht der Regierung unterworfenen Bevölkerung ausgeübt, anzusehen“²¹⁸. Dabei geht es nicht um die Beherrschung der Re-

²¹⁷ Hengstschläger, Die Kontrolle des Rechnungshofes über öffentliche Unternehmungen in: Die Kontrolle wirtschaftlicher Unternehmungen durch den Rechnungshof Hrsg. Korinek (1986) 1ff.

²¹⁸ Gerlich, Parlamentarische Kontrolle im politischen System (1973) 46

gierung, sondern um Einflussnahme und Mitwirkungsrechte, Kontroll- bzw Bestellungs- oder Abberufungsbefugnisse.

Die parlamentarische Kontrolle wird als Kontrolle der exekutiven Staatsgewalt durch die Volksvertretung bezeichnet. Weiters ist sie ein elementarer Bestandteil der politischen Systeme demokratisch organisierter Staaten²¹⁹. Der österreichischen Verfassungsordnung liegt im Wesentlichen ein mittelbar demokratisch aufgebautes System der parlamentarischen Demokratie zugrunde.

Die parlamentarische Kontrolle setzt eine Gewaltenteilung voraus. Dahinter steht der Gedanke die politische Macht zu teilen, um ihren möglichen Missbrauch zu verhindern. Das bedeutet, dass die staatlichen Funktionen getrennt werden müssen, um die Freiheit des Einzelnen vor dem Machtmissbrauch eines ungezügelten Machträgers sicherzustellen. Weiters soll die Trennung der Optimierung der Staatsgewalt dienen. Dabei ist an eine Aufteilung der Funktionen von Gesetzgebung, Rechtsprechung und Gerichtsbarkeit und an die Berufung zur gegenseitigen Kontrolle zu denken²²⁰. Kontrolle kann als Verfassungsgebot gesehen werden. Kontrolle soll den Freiheitseingriff begrenzen. Ihre Aufgabe ist es, ihn an legitime Ziele zu knüpfen und grundrechtliche Freiheiten zu schützen²²¹.

Dem Parlament ist auf Verfassungsebene als primäre Kompetenz die Zuständigkeit zur Gesetzgebung, der Regierung als dem obersten Verwaltungsorgan die der Vollziehung und den Gerichten die der Rechtsprechung übertragen. Es wird zwischen dem NR als Volksvertretung und dem Bundesrat als Länderkammer, beide werden unter dem Begriff Parlament subsumiert, unterschieden. Bezüglich mancher Rechte sind gewisse Unterschiede in der Rechtstellung des NR und des Bundesrates zu beobachten.

Außer zu ihrer Haupttätigkeit als Gesetzgebungsorgane ermöglicht die Verfassung dem NR und den Bundesrat in bestimmten Fällen die Mitwirkung an der Vollziehung.

In einem demokratischen Staat kommt neben dem Volk als unmittelbarer Kontrolleur selbst den Institutionen besondere Bedeutung zu, die in seinem unmittelbaren Interesse handeln. Die wesentlichste repräsentativste Einrichtung stellt das Parlament dar, dessen Kontrolle sich ins-

²¹⁹ *Walter/ Mayer/ Kucsko-Stadlmayer*, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts¹⁰ (2007) 80.

²²⁰ *Walter/ Mayer/ Kucsko-Stadlmayer*, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts¹⁰ (2007) 88.

²²¹ *Degenhart*, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe in: VVDStRL Heft 55 (FN 6) 198.

besondere auf die Regierung als jene Instanz bezieht, der hinsichtlich der Gestaltung und Ausführung der staatlichen Politik entscheidende Machtbefugnisse übertragen sind.

Die Kontrolle der Regierung durch die Volksvertretung kann als einer der bedeutendsten, kontinuierlichsten Formen demokratischer Kontrolle angesehen werden²²².

Die parlamentarische Kontrolle ist von großer Bedeutung, da die Entwicklung des Leistungsstaates zu einer enormen Ausweitung der staatlichen Tätigkeit geführt hat. Es kommt zu einer Machtkonzentration bei der Regierung als Spitze des Verwaltungsapparats. Diese Verdichtung macht die Ausübung von Kontrolle immer wichtiger. Nach Gerlich ist die Kehrseite von Verantwortung ihre Kontrolle²²³. Es soll somit ein gewisses Gegengewicht existieren, dass diese Macht nicht ausufern und Missbrauch ausüben lässt.

Jede Mitwirkung der Gesetzgebungsorgane an der Vollziehung braucht eine verfassungsgesetzliche Grundlage. Der einfache Bundesverfassungsgesetzgeber ist aufgrund des gewaltentrennenden Grundprinzips zur Erweiterung dieser beschränkt²²⁴.

Die von der Verfassung vorgesehene Gewaltenteilung zwischen den einzelnen Staatsfunktionen hat zum Teil ihre politische Bedeutung verloren, da die die Regierung tragende Parlamentsmehrheit keine zu deren Kontrolle besonders geeignete politische Kraft ist²²⁵. Regierung und Parlament verbindet dieselbe Partei.

Es ist mit Bedacht zu nehmen, dass die Entwicklung zum Parteien- und Verbändestaat die parlamentarische Kontrolle nicht relativiert, weil der Gegensatz von Parlament und Regierung durch die Konfrontation von Regierungs- und Oppositionspartei überlagert und durch die unmittelbare Interaktion von Verbänden und Verwaltung unterlaufen wird²²⁶. Gerade durch die Überlagerung von Interessen, vor allem parteipolitischer Interessen des Parlaments und der Regierung ist der Bestand eines unabhängigen Organs für die Überprüfung der Gebarung der Verwaltungstätigkeiten wichtig. Gerade die Finanzkontrolle soll ohne politische Färbung ausgeübt werden²²⁷.

²²² Gerlich, *Parlamentarische Kontrolle im politischen System* (1973) 2.

²²³ Pitschas, *Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsverfahren* (1990) 235ff, 394ff; Schulz-Fielitz, *Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe* in: *VVDStRL* Heft 55 (FN 6) 233.

²²⁴ Walter/ Mayer/ Kucsko-Stadlmayer, *Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts*¹⁰ (2007) 246.

²²⁵ Walter/ Mayer/ Kucsko-Stadlmayer, *Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts*¹⁰ (2007) 88.

²²⁶ Gerlich, *Parlamentarische Kontrolle im politischen System* (1973) 4.

²²⁷ Gruber, *Neue Entwicklungen in der Prüfung der öffentlichen Verwaltung durch die oberste Rechnungskontrollbehörde unter Berücksichtigung des österreichischen Rechnungshofes* (2006) 6.

Deshalb ist die Ausübung der Finanzkontrolle durch den Rechnungshof als unabhängiges Organ so bedeutend. Der Rechnungshof soll die Freiheit besitzen die Prüfung gemäß seines Prüfungsauftrages frei von äußeren Einflüssen oder Behinderung durchführen zu können.

1. Parlamentarische Einflussnahme auf den staatlichen Haushalt

Es können zwei Stufen parlamentarischer Einflussnahme auf den staatlichen Haushalt unterschieden werden. Einflussnahme bedeutet nicht Kontrolle, aber Kontrolle ist Einflussnahme.

Zum einen darf die Volksvertretung den Haushaltsplan im vornhinein bewilligen, zum anderen ihren Vollzug im Nachhinein prüfen. Der Haushaltsplan stellt die bindende Grundlage für die finanzielle Gebarung der Verwaltung im kommenden Finanzjahr dar und setzt die Höchstgrenze der zulässigen Ausgaben fest. Die jährliche Erstellung und Genehmigung des Budgets stellt einen bedeutenden Entscheidungsprozess des politischen Systems dar.

Der vom NR bewilligte Bundeshaushaltsplan in der Form des Finanzgesetzes vorgelegten Bundesvoranschlagsentwurf bietet die Grundlage für die Rechnungshofkontrolle. Er ist für die Tätigkeit der Verwaltung und der gesamten Volkswirtschaft von entscheidender Relevanz²²⁸. Durch den Vergleich zwischen Voranschlag und Abrechnung der tatsächlichen Gebarung kann festgestellt werden, ob sich die Verwaltung während des Finanzjahres an die Anordnungen des Voranschlages gehalten hat.

In der finanziellen Gebarung spiegelt sich die materielle Tätigkeit der staatlichen Organe wider. Durch die finanziellen Mitwirkungs- und Kontrollbefugnisse gelingt es dem NR eine Übersicht über die verschiedensten Bereiche des staatlichen Handelns zu gewinnen. Dies trifft für die Genehmigung des Voranschlages wie auch für die Behandlung des Rechnungsabschlusses sowie die Tätigkeitsberichte des Rechnungshofes zu. Dadurch kann das Parlament eine Vielzahl von Eindrücken erlangen, und stellt eine wichtige Grundlage für die Ausübung auch der übrigen parlamentarischen Kontrolle dar. Die Gesamtheit des parlamentarischen Einflusses auf die finanzielle Gebarung ist häufig unter dem Aspekt der Kontrolle gesehen worden²²⁹.

²²⁸ Gerlich, Parlamentarische Kontrolle im politischen System (1973) 196.

²²⁹ Gerlich, Parlamentarische Kontrolle im politischen System (1973) 111.

2. Einteilung der parlamentarischen Kontrolle nach Zweck und Maßstab

Die parlamentarische Kontrolle kann ihrem Zweck nach in verschiedene Kontrollen eingeteilt werden. Die Frage, die sich hier stellt, ist, was Kontrolle bewirken will. Fungiert sie bloß zur Aufnahme bestimmter Vorgänge, ist sie eine informative Kontrolle. Will die Kontrolle ein Handeln der Regierung in eine bestimmte Richtung bewirken oder ändern, kann sie als intervenierende oder korrigierende Kontrolle charakterisiert werden. Schreibt die parlamentarische Kontrolle eine bestimmte Richtung vor, ist sie eine dirigierende Kontrolle. Wird die Kontrolle mit der Verhängung von Unrechtsfolgen verbunden, ist sie als eine sanktionierende Kontrolle zu verstehen²³⁰.

Diese Zwecke können durch Heranziehung unterschiedlicher Maßstäbe erreicht werden. Es bestehen Maßstäbe rechtlicher, politischer oder finanzieller Natur. Nach dem herangezogenen Maßstab unterscheidet man eine rechtliche, politische oder finanzielle Kontrolle der Regierung durch das Parlament²³¹.

Darunter fallen die Möglichkeiten der Geltendmachung der Ministerverantwortlichkeit den VfGH anzurufen²³², das Interpellations-²³³, Resolutions-²³⁴, das Petitionsrecht²³⁵, das Recht auf Einsetzung von Unterausschüssen²³⁶ sowie die Möglichkeit der Abhaltung parlamentarische Enqueten²³⁷, die Anwesenheit der Mitglieder der Bundesregierung in Form des Zitationsrechts²³⁸ zu verlangen und sich durch den Rechnungshof²³⁹ und die Volksanwaltschaft²⁴⁰, die Organe des NR sind, informieren zu lassen, wie das Recht zur Misstrauensvotierung²⁴¹ als Sanktionsmittel. Die Kontrollmittel des Parlaments sind taxativ im Gesetz aufgezählt. Die Aufzählung der Kontrollmittel ist deshalb eine abschließende. Die Kompetenzen bestehen nur insoweit, als sie verfassungsgesetzlich vorgesehen sind. Nur der Verfassungsgesetzgeber hat

²³⁰ Schambeck, Regierung und Kontrolle in Österreich (1997) 69.

²³¹ Walter/ Mayer/ Kucsko-Stadlmayer, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts¹⁰ (2007) 215, 246; Schambeck, Regierung und Kontrolle in Österreich (1997) 69.

²³² Art 142 B-VG.

²³³ Art 52 B-VG.

²³⁴ Art 52 B-VG.

²³⁵ Art 11 StGG.

²³⁶ Art 53 B-VG.

²³⁷ § 98 GOGNR.

²³⁸ Art 75 B-VG.

²³⁹ Art 121ff B-VG.

²⁴⁰ Art 148a B-VG.

²⁴¹ Art 74 B-VG.

die Möglichkeit sie zu erweitern²⁴². Der einfache Bundesverfassungsgesetzgeber ist wegen dem gewaltentrennenden Grundprinzip zur Erweiterung dieser nicht befähigt²⁴³.

Wenn man die Rechnungshofkontrolle unter diese Kriterien subsumiert, kann diese als informative, teilweise auch intervenierende oder korrigierende Kontrolle bezeichnet werden. Da die Kontrolle bestimmte Vorgänge erfasst und Informationen weitergibt, möchte sie auch das Handeln der Regierung in eine bestimmte Richtung veranlassen. Weiters fällt die Rechnungs- und Gebärungskontrolle, ausgeübt durch den Rechnungshof, unter die finanzielle Kontrolle der Gesetzgebungsorgane.

2.a. Rechtliche Kontrolle

Im Bereich der rechtlichen Kontrolle besteht die Ministeranklage, wobei das Regierungshandeln anhand von Rechtsnormen gemessen wird. Die Regierung ist an keine Weisungen anderer Organe und an keine Aufträge von anderen Personen gebunden. Sie ist jedoch wie alle anderen Verwaltungsorgane an die Gesetze gebunden²⁴⁴.

Die Anklage wird durch den VfGH ausgeübt, erfolgt aber über den parlamentarischen Antrag, nämlich des NR bzw der LT. Die Ministeranklage fällt in den Bereich der Staatsgerichtsbarkeit. NR und Bundesrat haben nur Mitwirkungsrechte.

2.b. Politische Kontrolle

Artikel 52 Abs 1 B-VG ordnet allgemein an, dass der NR und der Bundesrat befugt sind, die Geschäftsführung der Bundesregierung zu überprüfen.

Unter politischer Kontrolle versteht man die Überwachung der Staatstätigkeit von Organen der Vollziehung mit dem Ziel, Tatsachen aufzuklären, Vorstellungen, Wünsche und Meinungen über die Vollziehung zu äußern, Informationen zu erlangen, die Vollziehung auf die Beachtung ihrer eigenen politisch vorgegebenen Grundsätze aufmerksam zu machen und die Einhaltung von Rechts- und Verfassungsgrundsätzen einzumahn²⁴⁵. Dieselben Kontrollrechte bestehen nach Artikel 52 Abs 2 B-VG gegenüber der Bundesregierung und ihren Mit-

²⁴² Schambeck, Regierung und Kontrolle in Österreich (1997) 66.

²⁴³ Walter/ Mayer/ Kucsko-Stadlmayer, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts¹⁰ (2007) 246.

²⁴⁴ vgl Art 18 B-VG.

²⁴⁵ Schambeck, Regierung und Kontrolle in Österreich (1997) 81.

gliedern auch in Bezug auf Unternehmungen, die der Gebarungsprüfung des Rechnungshofes unterliegen.

Dies geschieht vor allem durch das Interpellationsrecht, das Zitationsrecht, das Resolutionsrecht, das Petitionsrecht, das Recht auf Einsetzung von Unterausschüssen, das Recht auf Abhaltung parlamentarischer Enqueten, das Recht auf Einsetzung von Enqueten-Kommissionen und das Misstrauensvotum.

2.c. Finanzielle Kontrolle / Finanzkontrolle

Die Finanzkontrolle setzt sich aus dem Budgetrecht und der Rechnungshofkontrolle zusammen.

Die finanzielle Kontrolle hat einen Ausgangspunkt im BFG, welches die jährlichen Einnahmen und Ausgaben festlegt²⁴⁶. Der Abschluss der jährlichen finanziellen Kontrolle findet seinen Ausdruck in der Genehmigung des vom Rechnungshof verfassten Bundesrechnungsabschlusses²⁴⁷. In weiterer Folge besteht die finanzielle Kontrolle aus der laufenden Prüftätigkeit des Rechnungshofes.

Der Rechnungshof nimmt die finanzielle Kontrolle für den NR als sein Hilfsorgan wahr. Er prüft die Gebarung von Bund, Ländern, Gemeindeverbänden, Gemeinden und anderen durch Gesetz bestimmten Rechtsträgern. Der Rechnungshof kann selbst keine Sanktionen an seine Untersuchungen knüpfen, sondern nur dem NR einen Bericht erstatten, der dann seinerseits Konsequenzen daraus ziehen kann, oder die geprüfte Stelle zieht von sich aus Folgerungen daraus.

3. Der Rechnungshof als Teil des politischen Prozesses

Zuerst ist die Frage zu beantworten, was politische Entscheidungen oder politisches Handeln im Kontext mit Finanzkontrolle ist. Treffend ist die Definition von Koller, der Entscheidungen als politisch beschreibt, wenn sie rechtlich nicht ausreichend bestimmt sind, dass sie die Lösung auf die sich stellende Frage praktisch nicht vorgeben, sondern einen Entscheidungs-

²⁴⁶ vgl Art 51 B-VG.

²⁴⁷ vgl Art 121 Abs 2 B-VG.

spielraum lassen, der nach eigenem Werturteil gefüllt werden muss und nicht (von den höheren Rechtsnormen) abgeleitet werden kann²⁴⁸.

Unbestritten ist, dass der Rechnungshof politische Entscheidungen zu respektieren hat und nicht politisch agieren darf. Für diese mangelnde Kompetenz gibt es verschiedene Gründe: keine Zuweisung der Kompetenzen durch die Verfassung, die abgeleitete demokratische Legitimation und das Bestehen der Gewaltenteilung²⁴⁹.

Prüfen darf der Rechnungshof die Mittel zur Zielerreichung sowie deren Rahmenbedingungen, die den Zielsetzungen zugrunde gelegt wurden. Auch die Zielerreichung ist prüfbar, nur die Ziele selbst liegen außerhalb ihres Prüfvermögens.

Das „politische“ Kontrollkriterium der Wirtschaftlichkeit erlangte in den letzten Jahren einen immer höheren Stellenwert, was den Rechnungshof immer näher zu politischen Fragestellungen brachte, weil er in Bereichen, die politisch relevant sind, immer häufiger tätig wurde²⁵⁰. Der Bericht des Rechnungshofes kann durch seine Ergebnisse, die nicht positiv ausfallen, einen politischen Entscheidungsprozess entscheidend beeinflussen²⁵¹. Der Rechnungshof kann nicht aus dem politischen Prozess herausgehalten werden, sondern ist *„per se Teil des politischen Prozesses“*²⁵² und kann dadurch mit politisch handelnden Staatsgewalten in Konflikt geraten.

4. Der Kontrollbegriff im B-VG

In Lehre, Schrifttum und Praxis besteht keine Einheitlichkeit über die Auffassung des Begriffsinhaltes bzw der geltenden Definition für den fachlichen Bereich des verwendeten Terminus der „Kontrolle“²⁵³.

Das Wort „Kontrolle“ kommt in einigen Bestimmungen, vor allem mehrfach im B-VG vor. Speziell im sechsten Hauptstück der „Rechnungs- und Gebarungskontrolle“ wird der Begriff „Kontrolle“ vielfach verwendet. Im Abschnitt des B-VG über den Rechnungshof wird das Wort „Kontrolle“ auch im Titel „Rechnungs- und Gebarungskontrolle“ angeführt.

²⁴⁸ Koller, Braucht die Schweiz einen Rechnungshof? (2002) 107.

²⁴⁹ Koller, Braucht die Schweiz einen Rechnungshof? (2002) 109.

²⁵⁰ Koller, Braucht die Schweiz einen Rechnungshof? (2002) 112.

²⁵¹ Koller, Braucht die Schweiz einen Rechnungshof? (2002) 113.

²⁵² Dieckmann, Zur „klinischen Reinheit“ des Wirtschaftlichkeitsmaßstabs und den Grenzen der Erfolgskontrolle in: Stellung und Funktion der Rechnungshöfe im Wandel? Hrsg. Engelhardt/ Schulze (1993) 130.

²⁵³ Fuchs, Wesen und Wirken der Kontrolle (1966) 9.

Etwas widersprüchlich ist, dass das sechste Hauptstück mit „Rechnungs- und Gebarungskontrolle“ überschrieben ist, diese Differenzierung aber im Gesetzestext nicht mehr vorgenommen wird.

In der Literatur wird die Mitwirkung des NR und des Bundesrates einerseits in der Kontrolle der Vollziehung und andererseits in der Mitwirkung bei der Setzung von individuellen oder generellen Vollzugsakten gesehen²⁵⁴. Die Literatur unterscheidet zwischen verschiedenen Arten von Kontrollen. Von den Kontrollrechten der Gesetzgebungsorgane werden die politischen, die rechtlichen und die finanziellen Kontrollrechte unterschieden. Sie umfassen informative, intervenierende, dirigierende oder sanktionierende Kontrollabsichten und -mechanismen.

Kontrolle und Effizienz werden in unterschiedlichen Fachgebieten als Synonyme verwendet aber begrifflich different angewendet. Für diese Arbeit relevant ist der Bereich der finanziellen Kontrollrechte.

5. Kontrolle im Bereich der Finanzkontrolle

Mit der Errichtung der Rechencammer durch Maria Theresia 1761 wurde die Möglichkeit zur Überprüfung des Bundesvollzugs geschaffen und somit die Kontrollhoheit als notwendige Ergänzung zur Budgethoheit eingerichtet. Früher hatte der Monarch das Recht die Vergabe der öffentlichen Mittel auf einzelne Staatsaufgaben festzulegen, dieses Recht ist nun den Parlamenten übertragen, deren Zusammensetzung durch demokratisch legitimierte Wahlen nach dem Willen des Wahlvolkes beruht.

Die Parlamente üben als Träger der Kontrollhoheit die Finanzkontrolle nicht selber aus, sondern bedienen sich eines eigenen Kontrollorgans – des Rechnungshofes. Die Kontrolle wirtschaftlicher Tätigkeit ist ein Gebot jeder vernünftigen Wirtschaftsführung. Nach erfolgter Arbeit ist deren Kontrolle notwendig²⁵⁵. Die Kontrolle unterstützt eine Einzelperson genauso wie einen Wirtschaftsbund. Die Kontrolle dient dem Zweck der Aufdeckung und Vermeidung von Fehlern und der Verbesserung menschlicher Handlungen im Interesse des gesteckten Zieles.

²⁵⁴ Walter/ Mayer/ Kucsko-Stadlmayer, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts¹⁰ (2007) 246.

²⁵⁵ Kohl, Die heutige Stellung des Rechnungshofes, seine Organisation und seiner Aufgaben in: FS 200 Jahre Rechnungshof (1961) 35.

Im größten Wirtschaftsverband, dem Staat erfüllt diese Aufgabe die öffentliche Finanzkontrolle. Darunter ist die Gesamtheit von Einrichtungen und Maßnahmen zu verstehen, die der Verhütung oder Aufdeckung von Ordnungswidrigkeiten bei der Bereitstellung und Verwendung von öffentlichen Mitteln dienen²⁵⁶.

Die Finanzkontrolle ist eine spezifische Erscheinungsform rationaler Kontrolle demokratischer Herrschaft, und durch die Bestimmungen der Verfassung und der Gesetze begrenzt²⁵⁷. Jede Mitwirkung der Gesetzgebungsorgane an der Vollziehung bedarf einer verfassungsgesetzlichen Verankerung. Die Beschränkung des einfachen Gesetzgebers ergibt sich aus dem gewaltentrennenden Grundprinzip der Verfassung. Die Aufzählung der Kontrollmittel in der Verfassung ist eine abschließende, somit auch die der Finanzkontrolle²⁵⁸.

Dem Staat würde es an einem Regulator fehlen, wenn es den Rechnungshof nicht gäbe, weil der Staat nicht wie in der privaten Wirtschaft durch Produzenten und Konsumenten geleitet werden kann und von externen Prüfern kontrolliert wird²⁵⁹. Somit ist der Rechnungshof als externer Prüfer notwendig.

Durch die laufende Veröffentlichung der Berichte des Rechnungshofes werden die Bürger in den Prozess der Kontrolle eingebunden, in dem sie sich selbst und nicht nur ihre gewählten Repräsentanten ein Bild über den Zustand des Staates, seiner Wirtschaft und die Sparsamkeit seiner Organwalter machen können²⁶⁰.

Auch nach der Deklaration von Lima, der Magna Charta der Finanzkontrolle²⁶¹, ist Kontrolle ein Bestandteil eines Regelsystems, der Abweichungen von der Norm und Verletzungen der Grundsätze ordnungsgemäßer und rationeller Verwendung der Gebarung so rechtzeitig aufzeigen soll, dass korrektive Maßnahmen im einzelnen Fall ergriffen, die verantwortlichen Organe haftend gemacht, Schadenersatz erlangt oder Maßnahmen ergriffen werden können, die eine Wiederholung derartiger Verstöße in der Zukunft verhindern oder zumindest erschweren²⁶².

²⁵⁶ Kohl, Die heutige Stellung des Rechnungshofes, seine Organisation und seiner Aufgaben in: FS 200 Jahre Rechnungshof (1961) 35.

²⁵⁷ Schulz-Fielitz, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe in: VVDStRL Heft 55 (FN 6) 234.

²⁵⁸ Walter/ Mayer/ Kucsko-Stadlmayer, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts¹⁰ (2007) 247.

²⁵⁹ Kohl, Die heutige Stellung des Rechnungshofes, seine Organisation und seiner Aufgaben in: FS 200 Jahre Rechnungshof (1961) 35.

²⁶⁰ Berka, Rechnungshofkontrolle im Spannungsfeld von Öffentlichkeit und Geheimschutz in: Die Kontrolle wirtschaftlicher Unternehmungen durch den Rechnungshof Hrsg. Korinek (1986) 421.

²⁶¹ vgl Kapitel D.IV.4.

²⁶² vgl § 1 Deklaration von Lima.

5.a. Entwicklung der Finanzkontrolle

Die Rechnungshöfe sind einige der wichtigsten Stützen der Finanzkontrolle. Ihre Entwicklung steht im engen Zusammenhang mit der Entwicklung der politischen Institutionen eines Staates. Die Ausformung seiner Kompetenzen, vor allem Tendenzen zur Erweiterung der Unabhängigkeit des jeweiligen Rechnungshofes, stellt ein typisches Kriterium eines modernen Verfassungsstaates dar²⁶³.

Die Wirksamkeit des jeweiligen Rechnungshofes hängt stark von seinem erreichten Grad und Stand der Verwaltungskultur ab. Dies spiegelt sich auch in der geschichtlichen Entwicklung des österreichischen Rechnungshofes wider. Die Erweiterung und Schmälerung seiner Kompetenzen unterlagen immer einem Machtspiel von Parlament und Regierung²⁶⁴.

Es lässt sich festzustellen, dass die Entwicklung des Rechnungshofes in einem engen Zusammenhang mit jener des demokratischen Staates steht. Folgende Erkenntnisse lassen sich zusammenfassen: Durch die zunehmende parlamentarische Einflussnahme in der ersten Republik auf die Staatsfinanzen entstand auch der Anspruch nach vertrauenswürdigen Information und Kontrolle²⁶⁵. Rationale Maßstäbe sollen das Staatshandeln bewerten, sowie die Zurechnung von Verantwortlichkeiten aufzeigen. Beide Aspekte treten in der Ersten Republik hervor und zeigen ein offensichtliches Spannungsfeld zwischen Rechnungshof und Parlament auf.

Durch die zentrale Stellung des Parlaments in der ersten Republik, wurde mit der vorangegangenen Ordnung der Monarchie gebrochen. Die etablierte Verwaltungs- und Gerichtsorganisation sollte in der neuen Verfassungsordnung bestehen bleiben. Der vormalige Oberste Rechnungshof wurde aber in den unmittelbaren Einflussbereich des Parlaments gebracht, wenngleich es viele Bezugspunkte zu Regierung und Verwaltung gab²⁶⁶.

Mit dem Erlass des B-VG 1920 wurde der Rechnungshof dem Parlament zugeordnet. Die Stellung des Rechnungshofes wurde dadurch prägend festgelegt. Damit sollte sowohl der NR als auch der Rechnungshof gestärkt werden. Der NR verfügte nun über einige Kontrollmittel

²⁶³ Fiedler, Deklaration von Lima - Finanzkontrolle international gesehen in: Internationalität der Finanzkontrolle, Hrsg. Brauneder (1995) 9ff; Schulz-Fielitz, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe in: VVDStRL Heft 55 (FN 6) 235; vgl. Art 76ff Verf. Niederlande, Art 97 Verf. Tschechien, Art 116 Verf. Belgien.

²⁶⁴ vgl. Kapitel B.II.

²⁶⁵ Konrath, Die Rolle des Rechnungshofes in der Geschichte des Parlamentarismus in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 153.

²⁶⁶ Konrath, Die Rolle des Rechnungshofes in der Geschichte des Parlamentarismus in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 154.

und konnte sich an dem Fachwissen und der bestehenden Kontrollpraxis des Rechnungshofes bereichern.

Diese Neuordnung bedeutete für den Rechnungshof die Verankerung eines hohen Grades an Unabhängigkeit und konnte nun auch als Stütze der parlamentarischen Demokratie und nicht nur als Stütze des Verwaltungsstaates tätig werden. Eine eindeutige Zuordnung zu einer Staatsgewalt schien nicht notwendig. Wegen der Dominanz von Verwaltung und Gerichtsbarkeit konnte sie nur schwierig mit der neuen Stellung des Parlaments in Einklang gebracht werden²⁶⁷.

Die Zweite Republik brachte wesentliche Veränderungen für die Stellung des Rechnungshofes. Das zeigt sich anhand der vielen Reformen der Bestimmungen über den Rechnungshof im B-VG, der Zunahme seiner Kompetenzen im RHG, dem ständigen Ausbau seiner Beziehungen zum Parlament und der wachsenden politischen Bedeutung und öffentlichen Wahrnehmung.

Anlässlich der Neufassung des Fünften Hauptstückes des B-VG 1948 erfuhr der Rechnungshof eine deutliche Konsolidierung seiner Stellung, die sich insbesondere in der verfassungsrechtlichen Verankerung seiner Unabhängigkeit und der Prüfung der Sozialversicherungen zeigte.

Im Zuge der Kompetenzen für die Prüfung von Unternehmungen kam es zu einem Streitverfahren vor dem VfGH, bei dem der Rechnungshof als selbständiger Akteur gegenüber der Regierung auftrat²⁶⁸. VfGH und Rechtslehre befassten sich nun mit der Stellung der Institution genauer. Es wurde nun die Zugehörigkeit der Rechnungshofkontrolle zum Parlament, deren Bedeutung und die damit verbundene demokratische Verantwortung herausgearbeitet.

Dieser Entwicklung folgt ein sukzessiver Ausbau der Stellung des Rechnungshofes, seiner Beziehung zum Parlament und seiner Bedeutung für die parlamentarische Kontrolle.

Das Parlament wurde durch die Erweiterung der Kontrolltätigkeit des Rechnungshofes und den Rückgriff auf Expertenwissen und Tätigkeiten, die nicht an die Legislaturperiode gebunden sind, gestärkt.

1975 erhielt der Präsident des Rechnungshofes ein Rederecht in den Sitzungen der Ausschüsse und des Plenums des NR, in denen Berichte des Rechnungshofes, Bundesrechnungsab-

²⁶⁷ Konrath, Die Rolle des Rechnungshofes in der Geschichte des Parlamentarismus in. FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 155.

²⁶⁸ Konrath, Die Rolle des Rechnungshofes in der Geschichte des Parlamentarismus in. FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 157.

schlüsse und Anträge auf Durchführung besonderer Akte der Gebarungsüberprüfung behandelt werden. Weiters erhielt er das Recht an Verhandlungen des Bundesfinanzgesetzes teilzunehmen, die den Rechnungshof betreffen. Diese Rechte führten zu einer deutlichen Aufwertung des Präsidenten gerade gegenüber dem NR und der politischen Öffentlichkeit.

Die Funktionsperiode des Präsidenten wurde 1986 auf 12 Jahre beschränkt. Jedoch hat der NR die Möglichkeit ihn mit einfacher Mehrheit abzurufen. Dies manifestiert eine entscheidende Einflussmöglichkeit des NR, dass den Präsidenten dazu veranlasst in einer Weise zu agieren, die ihm das dauernde Vertrauen seitens der Regierungsmehrheit und zugleich auch der Opposition sichert²⁶⁹.

Zwischen 1983 und 1984 wurden dem Rechnungshof politiknahe Aufgaben zugewiesen, die sich mittelbar auf das Parlament auswirkten. Sie betreffen die Offenlegung der Vermögensverhältnisse von obersten Organen nach dem Unvereinbarkeitsgesetz und die Deklaration von Spenden an politische Parteien. Dem Rechnungshof wird damit eine Art Wächteramt zugewiesen, das ihn als „*Garanten politischer Wohlverhaltensstandards im öffentlichen Leben*“ erscheinen lässt²⁷⁰.

Diese Dynamik der Beziehung zwischen Parlament und Rechnungshof steigert sich bis in die 1980er. Mit der Veränderung im politischen System und der zunehmenden Stärke von Oppositionsparteien im NR wächst auch die Bedeutung des Rechnungshofes. Es zeigt sich, dass der Rechnungshof in steigendem Maß selbst initiativ wird und Vorschläge für seine Rolle und Stellung einbringt²⁷¹. Immer wieder wird er als Vermittler oder unabhängiger Leiter in schwierigen Aufgaben herangezogen²⁷². Die Zuordnung zum Parlament soll seine Unabhängigkeit sichern. Sein Beitrag stärkt die Wahrnehmung von Parlament und Parlamentarismus. Kontrolle ist ein wesentlicher Faktor, um Vertrauen in Politik und Parlamente zu festigen.

5.b. Jetzige Bedeutung

Kontinuierlich werden die Kompetenzen des Rechnungshofes erweitert. Unter anderem führt der Rechnungshof seit 1. Jänner 2011 auch die Gebarungsprüfung von Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohner durch und nicht erst ab 20 000 Einwohner.

²⁶⁹ Konrath, Die Rolle des Rechnungshofes in der Geschichte des Parlamentarismus in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 158.

²⁷⁰ Schäffer, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe in: VVDStRL Heft 55 (FN 6) 288.

²⁷¹ vgl Fiedler, Die staatspolitische Funktion des Rechnungshofes (1993).

²⁷² Konrath, Die Rolle des Rechnungshofes in der Geschichte des Parlamentarismus in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 159; Beispiel: Franz Fiedler Vorsitz im Österreich-Konvent.

Die Landesverfassungen weisen zusätzlich immer mehr Landesrechnungshöfe auf. Abgesehen von Wien, besitzt jedes Bundesland einen Landesrechnungshof. Ab 2013 gilt das Parteiengesetz 2012. Jede politische Partei hat bis zum 30. September des folgenden Jahres einen Rechenschaftsbericht samt Spenden-, Sponsoring- und Inseratenlisten dem Rechnungshof zu übermitteln. Es sind Spenden anzuführen, die den Betrag von 3500 Euro übersteigen²⁷³.

Durch die neuen Aufgaben und Funktionen hat sich das Selbstverständnis des Rechnungshofes und vieler ORKB in den letzten Jahren gewandelt und sie selbstbewusster werden lassen²⁷⁴.

Die Wichtigkeit der Finanzkontrolle wächst stetig. Grund dafür ist die gewachsene Bedeutung der öffentlichen Finanzen für die staatliche Steuerung. Beitrag dazu leisten auch die Vielzahl an aktuellen Politskandalen²⁷⁵. Sie stärken weder das Vertrauen in die Regierung noch in den Umgang mit den Steuergeldern. Sie schmälern die Zuversicht der Bevölkerung in einen effizienten Mitteleinsatz, der in der heutigen Zeit von großer Wichtigkeit ist. Die öffentliche Finanzkontrolle hilft mit sicherzustellen, dass die Bürger das Vertrauen in ihren Staat und seine Behörden haben und ihn als legitim und vertrauenswürdig ansehen. Einen wesentlichen Beitrag dazu liefert auch das Bedürfnis und Interesse der Öffentlichkeit an Informationen objektiv neutraler Instanzen, die nicht im Meinungskampf sozialer oder politischer Interessen zu stehen scheinen²⁷⁶.

Aus diesen Gründen ist das Bestehen des Rechnungshofes von großer Bedeutung für einen demokratischen Staat. Das Haushaltsrecht hat zusätzlich eine wichtige Bedeutung als Behelf der staatlichen Wirtschaftspolitik²⁷⁷.

6. Öffentlichkeitswirkung

6.a. Öffentlichkeitswirkung durch das Parlament

Zur Kontrolle im finanziellen Bereich steht dem Parlament neben den Mitteln rechtlich eingeräumter Einwirkungsbefugnisse auch die Inanspruchnahme der Öffentlichkeitswirkung offen.

²⁷³ vgl Kapitel: B.V.3.c.10.

²⁷⁴ *Sierig*, Die Grenzen der staatlichen Finanzkontrolle - eine Untersuchung anhand der Bereiche von Politik und Wissenschaftsfreiheit (1998) 73.

²⁷⁵ vgl <http://derstandard.at/1353208234181/Oesterreich-rutscht-im-Korruptionsranking-ab> am 10. Dezember 2012 um 11:58; Der Standard, Salzburg hatte 253 nicht gemeldete Derivate vom 13. Dezember 2012 2.

²⁷⁶ *Schulze-Fielitz*, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe in: VVDStRL Heft 55 (FN 6) 274.

²⁷⁷ *Walter/ Mayer/ Kucsko-Stadlmayer*, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts¹⁰ (2007) 255.

Einwirkungsbefugnisse sind vor allem die Möglichkeit, den Budgetentwurf nicht zu genehmigen, Änderungen anzubringen, auf den Vollzug Einfluss zu nehmen sowie die Möglichkeit der Verweigerung der Zurkenntnisnahme des Rechnungsabschlusses. Durch diese Vorgehensweise werden die Aussagen der Berichte an die Öffentlichkeit gebracht, und sie stellen ein gewisses Druckmittel gegen das Regierungsvorgehen dar, fordert Sanktionen oder Handlungen. Öffentlichen Aussprachen des Parlaments, vor allem der Budgetdebatte wie auch der Debatte über den Rechnungshofbericht, kommt eine besondere Bedeutung hinsichtlich der finanziellen Kontrolle zu. Die Rechnungshofberichte stellen eine wichtige Grundlage für die Diskussion vorerst im Rechnungshofausschuss und dann in Nationalratssitzungen dar. Es wird oft auf sie Bezug genommen, und Argumente, Tatsachen und Meinungen werden mit ihnen untermauert.

Die Inanspruchnahme der Öffentlichkeitswirkung steht auch der Opposition offen. Die parlamentarischen Minderheiten können so zum Ausdruck bringen, dass sie gegen die Haushaltsvorlagen stimmen und anderer Meinung sind.

6.b. Öffentlichkeitswirkung durch der Bevölkerung

Nicht bloß das Parlament kontrolliert die Regierung, sondern beide werden auch auf einer Weise durch die Öffentlichkeit kontrolliert. Wie, was und wann kontrolliert wird, ist Gegenstand der öffentlichen Meinungsbildung. Die massenmediale Aufbereitung von Missständen und Notwendigkeiten kann im Zusammenhang mit dieser mitkontrollierenden Tätigkeit und der damit verbundenen Kritik nicht nur zu einem Beitrag zur parlamentarischen Kontrolle führen, sondern auch zu einem Beitrag zur Gesetzgebung.

Auf der anderen Seite kann die Aufbereitung in den Medien sehr flach und missverständlich ausfallen, was eine negative Auswirkung auf das politische Feld wirft, da zu schnell verurteilt wird und Schlüsse aus nicht richtig dargestellten Sachverhalten gezogen werden. Skandalisierung, populistische Verkürzung, Vorverurteilung und Polemik verdrängen immer öfter die sachpolitische Auseinandersetzung²⁷⁸.

Es ist wichtig, dass sich das Parlament der öffentlichen Meinungsbildung stellt. Gedanken über Regierung und Kontrolle sollen nicht Ausdruck einer Betrachtung von Möglichkeiten und Grenzen von Herrschaftstechniken als Selbstzweck sein, sondern vielmehr verstanden

²⁷⁸ Kopf, Der Rechnungshof, ein Partner des Parlaments im Wandel in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 312.

werden als ein Beitrag zur Erkenntnis aktueller Verantwortung im Staat für das Volk, in dessen Auftrag letztlich Regierung und Kontrolle notwendig sind.

7. Regierung und Kontrolle: Voraussetzung politischer Verantwortung

*„Regierung und Kontrolle sind in einem demokratischen Verfassungsstaat eine Gegenüberstellung und kein Gegensatz“*²⁷⁹. Sie sollten keinen Gegensatz darstellen. Sie stehen beide im Dienste demokratischer Verantwortung. Das Volk gibt ja sowohl dem kontrollierenden Parlament wie der kontrollierten Regierung die Begründung seiner Verantwortung im Staat. Der Regierung wurde das Vertrauen zugesagt, die Verwaltung auszuüben.

Die Maßstäbe für die Bewertung der Prüfung der verschiedenen Bereiche der Verantwortung sowie die Möglichkeiten der Geltendmachung sind verschieden. Jedoch ist die Legitimation des Handelns im Bereich der finanziellen, politischen und rechtlichen Verantwortung die gleiche, nämlich eine Handlungsermächtigung, die vom Volk ausgeht²⁸⁰. Wahlen geben den Verantwortlichen die Legitimation für diese Verantwortung im demokratischen Verfassungsstaat und ihrer Ausübung. Wahlen sind die Bedingung für die Handlungsfähigkeit des Staates in einer demokratischen Republik.

Durch die Wahlen wird den gewählten Personen das Vertrauen ausgesprochen. Vertrauen ist eine bedeutende Grundlage, die aufrechterhalten werden soll. Die Rechnungshofkontrolle als parlamentarische Kontrolle soll das Vertrauen stärken.

8. Wirkung und Nutzen

Die Effektivität des Verwaltungshandelns durch die parlamentarische Kontrolle zeigt sich durch seine direkten und indirekten Wirkungen. Die Korrektheit des Verwaltungshandelns wird dadurch weitgehend gesichert, was ohne Zweifel dessen Effizienz erhöht²⁸¹. Der Versuch zu einem besseren effizienteren Handeln gibt gewisse Anstöße zu Neuerungen. Überall dort, wo mit fremden Geld umgegangen und gewirtschaftet wird, besteht die Möglichkeit eines ineffizienten oder nicht rechtmäßigen Mitteleinsatzes. Die Personen, die für diese Vorgehensweise verantwortlich sind, sollen dafür einstehen.

²⁷⁹ Schambeck, Regierung und Kontrolle in Österreich (1997) 184.

²⁸⁰ Schambeck, Regierung und Kontrolle in Österreich (1997) 184.

²⁸¹ Gerlich, Parlamentarische Kontrolle im politischen System (1973) 326.

Die Frage ist, was soll mit Kontrolle bewirkt werden?

Ein bestimmtes Verhalten der Regierung, die Einhaltung der Gesetze oder darüber hinaus eine Veränderung der Strukturen? Der Grad der Wirksamkeit der parlamentarischen Kontrollprozesse hängt von der Wirkung ab, in welchem Ausmaß das Verhalten der Regierung bei einem konkreten Fall oder für künftige Fälle beeinflusst wird.

Der Einfluss soll in einer positiven Gestaltung der Zukunft liegen, durch Reflexion des Geschehenen. Es sollen Verbesserungsvorschläge und Empfehlungen abgegeben werden und positiv Geschehenes aufgezeigt werden. Eine gute Kontrolle soll nicht als negatives Wirken oder als etwas Bedrohendes gefühlt und aufgefasst werden, sondern als ein positiv zu bewertendes Aufzeigen von Verbesserungsmöglichkeiten für den gesamten Staat Österreich. Ein stärkeres Zusammenwirken soll dadurch erzielt werden. Finanzielles Handeln mit Steuern soll nachvollziehbar und gerecht passieren.

Ein Optimum soll für das gesamte System erreicht werden. Im Verfassungsstaat soll die Regierung möglichst effizient mit den Steuergeldern umgehen. Dazu soll die Finanzkontrolle, wie sie durch den Rechnungshof ausgeübt wird, einen großen Beitrag leisten. Er kann zur Durchsetzung seiner Prüfungsfeststellungen keine Bescheide erlassen oder Urteile fällen, keine Exekution beantragen oder sonstige staatliche Zwangsmittel in Anspruch nehmen. Seine Wirkungsmöglichkeit besteht allein in der Überzeugungskraft seiner Argumente. Der Rechnungshof kann überzeugen und stärkt somit die Effektivität des Regierungshandelns. Im eigenen sowie auch im Interesse der Steuerzahler ist er um die Exaktheit seiner Feststellungen sowie die Seriosität und Realitätsbezogenheit seiner Empfehlungen bemüht. Vor allem darum, um seiner Aufgabe, die Grundlage für die Entscheidung der Träger der Regierungsverantwortung aufzubereiten, wirkungsvoll und nutzbringend gerecht werden zu können. Die Genauigkeit und Verlässlichkeit macht die Arbeit einer effizienten Kontrollbehörde aus.

Auch sollte das Vertrauen der Bevölkerung in den Staat nicht durch mangelnde Aufklärung über die Absichten und Ziele der Politiker zu einem auf Dauer unzufriedenen Zustand führen. Dadurch könnte die Einsetzung von öffentlichen Mitteln falsch verstanden werden und das Vertrauen der Bevölkerung schwinden. Der Staat steht und fällt mit dem Vertrauen seiner Bürger auf sein Recht und seine moralische Basis²⁸².

²⁸² Kerschagl, Der Wohlfahrtsstaat und seine Finanzen in: Rede anlässlich der feierlichen Inauguration als Rektor der Hochschule für Welthandel in Wien (1960) 11.

Zur Herstellung und vor allem Bewahrung dieses Vertrauens kann die öffentliche Finanzkontrolle durch eine nach fachlichen Gesichtspunkten durchgeführte Prüfung und der Bekanntgabe der Überprüfungen der Ergebnisse beitragen.

Die Kontrolle der Verwaltung durch den Rechnungshof ist insofern besonders wirksam, als von ihr eine deutlich feststellbare, präventive Wirkung ausgeht, also antizipatives Verhalten ausgelöst wird. Bereits die bloße Existenz einer wirksamen Finanzkontrolle beugt „unordentlichen“ Gebarungen der der Kontrolle unterliegenden Ämter, Körperschaften und Unternehmen vor. Die parlamentarische Behandlung der Prüfberichte des Rechnungshofes verstärkt die Kontrollwirkung der Tätigkeit des Rechnungshofes.

Die Kontrollfunktion liefert Transparenz, und mit den Berichten unabhängige, objektive und verlässliche Informationen an das Parlament, um damit die Regierung und Verwaltung zur Rechenschaft zu ziehen.

Das Parlament reagiert auf Berichte mit Entschlüssen, die an die Ministerien gerichtet sind, oder mit der Fassung von Entschlüssen. Wegen der technischen Detailfragen tritt bei Diskussionen über die Berichte der politische Aspekt hinter eine sachliche Auseinandersetzung zurück. Die Berichte sollen für alle, und gerade für die Abgeordneten leicht verständlich sein, um eine sachliche Auseinandersetzung führen zu können. Da der Großteil der Leser über kein Expertenwissen verfügt, ist eine leicht verständliche Darstellung notwendig.

Demokratische Kontrolle steigert die Leistungsfähigkeit der Regierung, die Effizienz des Regierungshandelns und die Demokratiequalität des Systems.

Ein unerlässlicher Bestandteil der Kontrollausübung durch den Rechnungshof stellt die Unabhängigkeit des Organs dar. Er kann seine Aufgaben nur mit ausreichender Unabhängigkeit objektiv, glaubwürdig und frei von jeglichen Einflüssen erbringen. Eine nicht ausreichende Unabhängigkeit lässt nicht hinzunehmende Defizite in seiner Arbeit zu. Folgendes Kapitel beschäftigt sich eingehend mit dem Thema der Unabhängigkeit einer ORKB.

D. Kriterien zur Beurteilung einer Obersten Finanzkontrollbehörde

I. Einleitung

Ziel ist es Kriterien zu erarbeiten, die eine unabhängige, wirksame und effiziente Einrichtung öffentlicher Finanzkontrolle ausmachen. Die Kriterien sind auf jegliche Finanzkontrollbehörde anwendbar. Jede ist in ihrem jeweiligen Umfeld darauf zu prüfen. Schwerpunkt der Kriterien ist die Unabhängigkeit der Finanzkontrollbehörde.

Die erstellten Kriterien sollen als Grundlage für eine Überprüfung des österreichischen Rechnungshofes dienen. Im darauffolgenden Kapitel wird festgestellt, ob dieser die ausgearbeiteten Kriterien erfüllt oder nicht erfüllt. Schließlich werden mögliche Änderungsvorschläge und -potenziale des österreichischen Rechnungshofes aufgezeigt.

Unter anderem wird auf folgende Bewertungskriterien Rücksicht genommen: Unabhängigkeit, Prüfungsstandards, Aufbau des Organs sowie Prüfungsablauf von Rechnungshöfen. Wobei das Augenmerk auf dem Kriterium der Unabhängigkeit liegt, welches sich in allen anderen Kriterien wiederfindet.

Anfänglich werden die für die Erstellung der Kriterien herangezogenen Ressourcen und deren Umfeld vorgestellt. Dabei handelt es sich um internationale und nationale Bestimmungen sowie internationale Organisationen, die auf die Erstellung der Kriterien einen bedeutenden Einfluss haben.

Als wesentliches Fundament der Ausarbeitung dienen internationale Standards und Vorgaben. Besonderen Stellenwert für die Ausarbeitung besitzen die „Deklarationen von Lima²⁸³ und Mexiko²⁸⁴“, in denen einige Kriterien sowie Grundsätze methodischer und personeller Professionalität der externen öffentlichen Finanzkontrolle völkerrechtlich verankert sind. Die „Deklaration von Lima“ gilt als die „Magna Charta“ der Finanzkontrolle. Die „Deklaration von Mexiko“ konkretisiert diese durch acht Säulen der Unabhängigkeit der externen öffentlichen Finanzkontrolle²⁸⁵. Die Arbeitsweise und der Aufbau bedeutender internationaler Organisationen und Behörden, wie die INTOSAI, die EUROSAI und der ERH werden genauer erläutert. Die Rolle des österreichischen Rechnungshofes innerhalb der Zusammenarbeit mit ausgewählten Organisationen findet auch ihre Berücksichtigung.

²⁸³ Deklaration von Lima (1977).

²⁸⁴ Deklaration von Mexiko (2007).

²⁸⁵ INTOSAI Generalsekretariat „Deklaration von Lima“ und „Deklaration von Mexiko“.

Grundlegenden Einfluss haben europarechtliche und nationale Bestimmungen. Es wird vor allem auf die des ERH, der ausgewählten ORKB aus der Schweiz und Deutschland eingegangen. Gerade aus einem Vergleich der drei ORKB können Erkenntnisse für Lösungsansätze gewonnen werden.

Die Rechtsgrundlagen der ausgewählten ORKB, die wesentlichen Elemente der Rechtsordnung, das politische System, welches eine Rolle für die Ausgestaltung der ORKB spielt und das Finanzkontrollsystem werden grob dargestellt. Durch einen Vergleich der oben angeführten Kriterien werden die Kontrollbehörden aus Deutschland und der Schweiz in die Untersuchung eingebracht und eine Evaluierung durchgeführt, in dem das geltende österreichische System des Rechnungshofes mit zwei anderen Systemen verglichen wird. Zusätzlich wird die Auswertung des Fragebogens²⁸⁶, der an den deutschen Rechnungshof und die Schweizer EFK gerichtet ist, mit in die Kriterienerstellung und -auswertung einbezogen und verwertet. Der Fragebogen behandelt Fragestellungen über den wesentlichen Aufbau der jeweiligen ORKB, nämlich welche Kriterien ihres Erachtens eine ORKB zu erfüllen hat, um effektiv und effizient ihrer Arbeit nachgehen zu können und Fragen bezüglich internationaler Beziehungen und deren Entwicklungen.

Auf der Grundlage dieses Ressourcenkonvoluts und Informationsfundaments werden Kriterien ausgearbeitet, erstellt und anschließend vorgestellt. Im nächsten Kapitel werden die Kriterien auf den österreichischen Rechnungshof angewendet, und die sich daraus ergebenden Erkenntnisse erläutert. Nämlich, ob der österreichische Rechnungshof die Kriterien erfüllt oder ob er sie nicht erfüllt. Im Lichte dessen werden mögliche Verbesserungsmöglichkeiten und -potenziale aufgezeigt. Vor allem aufgrund des unterschiedlichen Strukturaufbaus des deutschen Bundesrechnungshofes und der Schweizer EFK werden durch den Vergleich Potenziale zur Verbesserung des österreichischen Rechnungshofes erkennbar.

Die Betrachtung soll einen Beitrag zur Diskussion über die institutionelle Ausgestaltung der Obersten Finanzkontrollbehörde und des österreichischen Finanz- und Verwaltungskontrollsystems leisten. Es sollen praktikable Vorschläge zur optimalen Ausgestaltung einer ORKB aufgezeigt werden und diese zur Weiterentwicklung der österreichischen Finanzkontrolle zur Diskussion gestellt werden.

²⁸⁶ Fragebogen im Anhang G.3.

1. Aufbau der Ressourcen

Zuerst wird auf den internationalen Rahmen, primär die internationalen Organisationen, Ausschüsse und Institutionen wie die INTOASI, den Kontaktausschuss und den ERH eingegangen, um einen klaren Aufbau zu gewährleisten. Weiters werden relevante internationale und nationale Bestimmungen in die Kriterienerstellung miteinbezogen. Der nächste Punkt beinhaltet eine kurze Vorstellung der relevanten ORKB, primär die wesentlichen Elemente der Rechtsordnung und des politischen Systems, welche eine Rolle für die Ausgestaltung der ORKB und des Finanzkontrollsystems spielen. Die Hauptaussagen aus dem an sie gerichteten Fragebogen werden zusammengefasst und erläutert. Zusätzlich werden die Besonderheiten und Strukturen im Zusammenhang mit der Erstellung der Kriterien aufgezeigt.

Ein weiterer Schritt ist Vorstellung der erarbeiteten Kriterien, die aus den Ressourcen erarbeitet wurden, unter Bezugnahme auf die Eigenschaft Unabhängigkeit.

II. Ressourcen

1. Internationale Organisationen und Ausschüsse

1.a Internationale Zusammenarbeit

Durch Vernetzung und Zusammenarbeit kann eine Verbundenheit mit dem Umgang der öffentlichen Mittel vermittelt, eine einheitliche internationale Sicht und eine entsprechende externe Finanzkontrolle erreicht werden, wie sie durch den Rechnungshof zB bei den ERH- Begleitprüfungen, bei der Prüfung internationaler Organisationen oder durch koordinierte Prüfungen mit anderen ORKB etwa im Finanz-, Umwelt- und Infrastrukturbereich vorgenommen wird.

Nicht nur gemeinsame Prüfungen tragen zu einer Bekräftigung der internationalen Anerkennung und des Einflusses der ORKB bei, sondern der ständige Austausch der ORKB untereinander und vor allem der Austausch mit internationalen Organisationen. Besondere Wirkungen haben die daraus gewonnenen Feststellungen und Erkenntnisse.

Die Rolle des Rechnungshofes ist im Gefüge der EU und im weiteren internationalen Umfeld, vor allem im Rahmen der INTOSAI, zu beleuchten. In Angelegenheiten betreffend die INTOSAI ist es dem Rechnungshof eines der wichtigsten Anliegen, die Grundsätze, die Arbeit und die Qualität der Aktivitäten der INTOSAI und ihrer Mitglieder gegenüber externen Part-

nen und wiederum ihrer Mitglieder sichtbar zu machen. Als Generalsekretariat besteht für den Rechnungshof die Möglichkeit sich verstärkt in die Zusammenarbeit mit anderen ORKB, dem ERH und internationalen Organisationen einzubringen.

Darüber hinaus hat Österreich als Mitglied und Nettozahler der EU ein Interesse daran, dass die Gemeinschaftsmittel, die für die Periode 2007 bis 2013 rd 900 Mrd Euro betragen²⁸⁷, ordnungsgemäß verwaltet und effizient verwendet werden. Seit dem Beitritt Österreichs zur EU kooperiert der Rechnungshof mit dem ERH auf der Grundlage des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union unter Wahrung seiner Unabhängigkeit in partnerschaftlicher und vertrauensvoller Weise²⁸⁸.

Hintergrund ist das Bestreben, die Qualität der verwaltungsinternen Kontrollsysteme und der davon unabhängigen externen öffentlichen Finanzkontrolle der EU-Mittel insbesondere im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Verwendung der Gemeinschaftsmittel zu verbessern.

Ein Zusammenhalt auf internationaler Ebene zwischen den ORKB und eine internationale Anerkennung durch die nationalen Behörden und internationalen Organisationen stärkt jede einzelne ORKB auf nationaler Ebene zur Durchsetzung und Einhaltung der internationalen Standards. Diese sind zwar nicht gesetzlich durchsetzbar, beruhen aber auf einem weiten internationalen Konsens der ORKB, der ihre Einhaltung von Schritt zu Schritt weiter möglich macht. Um die Einhaltung voranzutreiben und durchzusetzen, ist eine laufende Arbeit zur Stärkung der externen Finanzkontrolle nötig.

Die internationale Vernetzung und Kooperation fördert die Einrichtungen der externen öffentlichen Finanzkontrolle und ihrer Partnerorganisationen. Die Transparenz der staatlichen Haushalt- und Wirtschaftsführung stärkt die Kontrollhoheit und das Vertrauen der Bürger. Dies führt zur Verbesserung der Rechenschaftspflicht der Entscheidungsträger in Verwaltung und Regierung. Diese Mehrwerte führen auch zu einem verstärkten Vertrauen der Bürger in die Finanzkontrolle sowie der medialen Öffentlichkeit in die Tätigkeit der externen öffentlichen Finanzkontrolle und zu einer erhöhten Glaubwürdigkeit des Rechnungshofes²⁸⁹.

²⁸⁷ <http://www.rechnungshof.gv.at/internationales/taetigkeiten-im-rahmen-der-eu.html> am 12. Jänner 2012 um 10:19.

²⁸⁸ vgl Art 287 Abs 2 AEUV.

²⁸⁹ Moser, Fit für die Zukunft - der Rechnungshof im 21. Jahrhundert in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 426.

2. INTOSAI

2.a. Allgemein

Die INTOSAI ist die Dachorganisation der externen öffentlichen Finanzkontrolle. Sie bietet den ORKB²⁹⁰ seit mehr als 50 Jahren einen institutionalisierten Rahmen für Wissenstransfer und Wissensvermehrung zur weltweiten Verbesserung der externen öffentlichen Finanzkontrolle. Ihr Ziel ist es, Fachkompetenz, Ansehen und Einfluss der ORKB in den jeweiligen Staaten zu steigern. Sie ist eine Fachorganisation für ORKB eines Mitgliedstaates der UN, einer Sonderorganisation²⁹¹ der UN oder einer ORKB einer supranationalen Organisation²⁹², die Subjekt des Völkerrechts ist, Rechtsstatus besitzt und über einen angemessenen Grad an wirtschaftlicher, technisch organisierter oder finanzieller Integration verfügt²⁹³.

Die INTOSAI ist eine autonome, unabhängige und unpolitische Organisation. Sie ist eine nichtstaatliche Organisation mit speziellem Status zum ECOSOC²⁹⁴.

Die INTOSAI wurde im Jahr 1953 auf Initiative des damaligen Präsidenten der ORKB von Kuba, Emilio Fernandez Camus, gegründet. Damals fanden sich 34 ORKB zum I. Kongress der INTOSAI in Kuba ein. Derzeit gehören der INTOSAI 190 Vollmitglieder²⁹⁵ und 4 Assoziierte Mitglieder an²⁹⁶.

Als nach dem Zweiten Weltkrieg die ORKB zu kooperieren begannen, nahm die internationale Zusammenarbeit mit der Unabhängigkeit als Stützpfeiler einer wirksamen externen Finanzkontrolle eine zentrale Rolle ein. Schon bei der Gründung der INTOSAI spielte die Diskussion um die Ausgestaltung der Unabhängigkeit eine zentrale Rolle²⁹⁷.

Der Erfolg der INTOSAI beruht auf der gleichberechtigten Stellung aller Mitglieder und deren freiwilliger Mitarbeit, unabhängig vom gesetzlichen Rahmen und der organisatorischen

²⁹⁰ Gemäß Artikel 2 Abs 1 Statuten der INTOSAI versteht man unter einer ORKB jene öffentliche Institution eines Staates oder einer supranationalen Organisation, die kraft des Gesetzes oder anderer Akte formeller Normsetzung des Staates oder der supranationalen Organisation die höchste öffentliche Rechnungsprüfungsfunktion dieses Staates oder dieser supranationalen Organisation in unabhängiger Weise sowie mit oder ohne gerichtlicher Zuständigkeit ausübt, unabhängig von ihrer Bezeichnung, Zusammensetzung und Organisation. Neben den obersten Rechnungskontrollbehörden kann es auch weitere Rechnungskontrollbehörden in einem Staat geben. Dies ist abhängig von seiner föderalen Struktur. In Österreich gibt es neben dem Rechnungshof auch Landesrechnungshöfe und Kontrollämter, die ebenfalls der externen Finanzkontrolle, allerdings eben nicht auf „oberster“ (dh Bundes-) Ebene angesiedelt sind.

²⁹¹ wie zB WHO, UNIDO, UNESCO, IWF.

²⁹² Der Europäische Rechnungshof.

²⁹³ vgl Art 2 Abs 1 Statuten der INTOSAI.

²⁹⁴ weitere Informationen siehe Kapitel D.III.2.c.

²⁹⁵ 189 Mitglieder sowie der Europäische Rechnungshof als supranationale Organisation.

²⁹⁶ http://www.intosai.org/de/portal/about_us/ am 23. September 2011 um 14:05.

²⁹⁷ Moser, Fit für die Zukunft - der Rechnungshof im 21. Jahrhundert in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 373.

Struktur²⁹⁸. Es ist das zentrale Anliegen der INTOSAI die Unabhängigkeit sowie Professionalität der externen öffentlichen Finanzkontrolle zu stärken und nachhaltig sicherzustellen.

2.b. Struktur und Aufbau

Den nationalen Rahmen der INTOSAI gibt die bescheidmäßige Zuerkennung gemäß § 1 des Bundesgesetzes über die Ermächtigung der Privilegien an nichtstaatliche internationale Organisationen²⁹⁹. Durch Bescheid des Bundesministers für auswärtige Angelegenheiten wird der INTOSAI die Rechtsstellung einer Organisation iS dieses Bundesgesetzes eingeräumt.

Durch den Bescheid erhält die Organisation Rechtspersönlichkeit, sofern sie diese nicht bereits auf Grund anderer Rechtsvorschriften hat. Zusätzlich erlangt sie einige Rechte, wie zum Beispiel das Recht ohne finanziellen Kontrollen unbehindert jegliche Zahlungsmittel zu erwerben, zu besitzen und über sie zu verfügen.

Sie ist eine NGO und hat einen speziellen Status zu den UN. Den internationalen rechtlichen Rahmen bildet die Zuerkennung eines Beobachterstatus zum ECOSOC³⁰⁰ der UN³⁰¹.

Die INTOSAI bietet staatlichen Rechnungsprüfern aus aller Welt eine Plattform zum Austausch von Fragen und Erfahrungen im Zusammenhang mit der Prüfung der staatlichen Haushalts- und Rechnungsführung³⁰².

Im Rahmen der INTOSAI werden zwei Arten von fachlichen Normen erarbeitet: einerseits die Internationalen Normen für ORKB (ISSAI) und andererseits die INTOSAI-Leitlinien für Good Governance (INTOSAI GOV)³⁰³.

2.b.1. Organisation

Die INTOSAI hat vier Organe³⁰⁴: den Kongress, das Präsidium, das Generalsekretariat und die regionalen Arbeitsgruppen.

²⁹⁸ INTOSAI, 50 Jahre INTOSAI Festschrift (1953- 2003) 2004 50.

²⁹⁹ Bundesgesetz über die Einräumung von Privilegien an nichtstaatliche internationale Organisationen BGBl. Nr. 174/1992.

³⁰⁰ ECOSOC ist eines der sechs Hauptorgane der Vereinten Nationen. Er ist gemäß der Satzung der Vereinten Nationen das zentrale Organ der Vereinten Nationen für wirtschaftliche, soziale und Entwicklungsfragen.

³⁰¹ Fuchs, Die Unabhängigkeit der ORKB (2009) 24.

³⁰² INTOSAI Strategischer Plan 2011-2016 (2011) 2; INTOSAI, Strategischer Plan 2005-2010 (2005) 5.

³⁰³ INTOSAI-Komitee für Fachliche Normen, Zweck und Geltungskraft der fachlichen INTOSAI-Normen am 31. Oktober 2011 (2011) und <http://www.issai.org/composite-404.htm> am 15. Jänner 2012 um 10:58.

³⁰⁴ INTOSAI Statuten (2007) Art 3-7.

Der Kongress (INCOSAI) ist das oberste Organ der INTOSAI und tritt im Drei-Jahres-Rhythmus zusammen. Er bietet allen Mitgliedern der INTOSAI Gelegenheit zum Erfahrung- und Gedankenaustausch und zur Diskussion von Fachthemen. Der Kongress setzt sich aus allen Mitgliedern der INTOSAI zusammen. Das Präsidium der INTOSAI besteht aus 18 Mitgliedern und tritt in der Zeit zwischen den Kongressen in der Regel einmal jährlich zu Tagungen zusammen. Das vierte Organ der INTOSAI ist das Generalsekretariat.

Die INTOSAI hat sieben regionale Arbeitsgruppen. Sie fördern die Ziele der INTOSAI auf regionaler Ebene und sollen den Mitgliedern ein Forum zur beruflichen und fachlichen Zusammenarbeit auf regionaler Basis bieten³⁰⁵. Es wurden folgende regionale Arbeitsgruppen durch das Präsidium anerkannt: OLACEFS³⁰⁶, AFROSAI³⁰⁷, ARABOSAI³⁰⁸, ASOSAI³⁰⁹, PASAI³¹⁰, CAROSAI³¹¹ und EUROSAI³¹².

2.c. Das Generalsekretariat

Das Generalsekretariat der INTOSAI hat seit 1968 (Beschluss des VI. Kongresses der INTOSAI, Tokio) seinen Sitz in Wien, am Rechnungshof der Republik Österreich. Seit 1969 ist der Präsident des Rechnungshofes zugleich Generalsekretär der INTOSAI.

Es führt zentrale Verwaltungsaufgaben für die INTOSAI aus, verwaltet den Haushalt der INTOSAI, unterstützt das Präsidium und den Kongress, fördert die Kommunikation unter den Mitgliedern und organisiert Seminare sowie Sonderprojekte.

Durch die Verleihung des speziellen Status der INTOSAI zu den UN besteht eine Zuerkennung zu einem Beobachterstatus zum ECOSOC. Demnach hat der Generalsekretär als Organ der INTOSAI auch die Möglichkeit, an Sitzungen des Expertenausschusses für öffentliche Verwaltung des ECOSOC teilzunehmen und vor Ort die Interessen der INTOSAI und ihrer Mitglieder zu vertreten. Somit besteht die Möglichkeit Standpunkte der externen öffentlichen Finanzkontrolle in die Verwaltungsreformdiskussion auf Ebene der UN einzubringen.

³⁰⁵ http://www.intosai.org/de/portal/regional_working_groups/ am 10. Juli 2011 um 22:11; INTOSAI Statuten (2007) Artikel 7.

³⁰⁶ Lateinamerikanische und karibische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (OLACEFS).

³⁰⁷ Afrikanische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (AFROSAI).

³⁰⁸ Arabische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ARABOSAI).

³⁰⁹ Asiatische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ASOSAI).

³¹⁰ Pazifische Assoziation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (PASAI).

³¹¹ Karibische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (CAROSAI).

³¹² vgl Kapitel D.II.3.

2.c.1. Aufgaben

Die Hauptaufgabe des Generalsekretariats besteht darin, als Bindeglied zu fungieren, sowohl innerhalb der INTOSAI als auch externen Partnern gegenüber, um die Arbeit und Qualität der INTOSAI und ihrer Mitglieder sichtbar zu machen. Dadurch soll die Rolle der INTOSAI und ihrer Mitglieder als unabhängige, kompetente und effektive staatliche Rechnungskontrollbehörden gefördert werden, um Transparenz, Rechenschaftspflicht und Glaubwürdigkeit zu erhöhen³¹³.

Dem Rechnungshof kommt demnach eine bedeutende Rolle im internationalen Bereich der Finanzkontrolle zu. Er nützt diese besondere Stellung, um relevante Themen vorzubringen, Erfahrungsaustausch zu betreiben, Richtlinien zu entwickeln, insbesondere bi- und multilaterale Prüfungen durchzuführen und die daraus gewonnenen Erkenntnisse auf nationaler Ebene einzubringen³¹⁴.

3. EUROSAI

Die EUROSAI ist eine der sieben anerkannten regionalen Arbeitsgruppen der INTOSAI. Die EUROSAI wurde 1990 mit 30 Mitgliedern gegründet und ist die Europäische Organisation der ORKB³¹⁵. Heute beläuft sich die Mitgliederanzahl auf 50 ORKB³¹⁶.

Sie hat auf regionaler Ebene die Aufgabe die Ziele der INTOSAI zu fördern und bietet den Mitgliedern ein Forum zur beruflichen und fachlichen Zusammenarbeit. Die Organisation hat sich gemäß Artikel 1 ihrer Satzung³¹⁷ unter anderem folgende Ziele gesetzt: die Förderung der professionellen Zusammenarbeit zwischen den ORKB, die Anregung des Informations- und Dokumentenaustausches, in der Analyse der Rechnungsprüfung des öffentlichen Sektors voranzuschreiten, die Schaffung von Universitätslehrstühlen, die dieses Gebiet fördern und in der Terminologieharmonisierung auf dem Gebiet der öffentlichen Rechnungsprüfung arbeiten³¹⁸.

Die EUROSAI hat einen Strategischen Plan für 2011-2017 erstellt, um die Arbeit der Mitglieder zu unterstützen. Er beruht auf vier strategischen Zielen, die die Anforderungen und Prioritäten der Organisation widerspiegeln. Aus diesem Grund spielt der Strategische Plan für

³¹³ INTOSAI, Strategischer Plan 2011-2016, 3.

³¹⁴ Moser, Fit für die Zukunft - der Rechnungshof im 21. Jahrhundert in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 423.

³¹⁵ Die ORKB von 29 europäischen Staaten und der ERH.

³¹⁶ die von 49 europäischen Staaten und der ERH.

³¹⁷ <http://www.eurosai.org/ger/statutes1-ger.asp?menu=about> am 16. April 2012 um 11:26.

³¹⁸ <http://www.eurosai.org/ger/About-ger.asp?menu=about> am 13. Jänner 2012 um 10:47.

die Erstellung der Kriterien eine Rolle und wird in dem Kapitel unter dem Punkt IV. Internationale Bestimmungen erläutert.

4. Europäische Rechnungshof

4.a. Allgemein

Wichtig für die Erstellung der Kriterien ist, der Aufbau und die Organisation des ERH sowie die Zusammenarbeit mit dem Rechnungshof.

Der ERH wird im Abschnitt 7 des AEUV geregelt. Er übt die öffentliche Finanzkontrolle als besonders eingerichtetes Organ der EU aus und lässt sich AEUV in den Artikeln 285 bis 287 weder zur Legislative, Exekutive noch Judikative zuordnen³¹⁹.

Der Rechnungshof wurde am 22. Juli 1975 eingerichtet und hat seine Arbeit im Oktober 1977 in Luxemburg aufgenommen, wo er seinen Sitz hat. Er besteht entsprechend der gegenwärtigen Anzahl an Mitgliedstaaten aus 27 Mitgliedern, die volle Gewähr für die Unabhängigkeit bieten müssen.

Um eine Wiederholung der Ausführung zu vermeiden, wird auf das Kapitel F. Exkurs: Haushaltsrecht 2013 der EU II.3. über den ERH verwiesen.

5. Der Kontaktausschuss

Die organisatorischen Modalitäten des Zusammenwirkens des ERH mit den ORKB der Mitgliedstaaten folgen den Beschlüssen des Kontaktausschusses, der aus dem Präsidenten des ERH und jener der ORKB der Mitgliedstaaten besteht. Er tritt einmal im Jahr zusammen. Der ERH gehört diesem Zusammenschluss seit 1978 an, doch bestand der Kontaktausschuss bereits lange davor. Die erste Sitzung der Präsidenten der ORKB der damaligen EWG fand bereits 1960 statt³²⁰.

Der Kontaktausschuss ist autonom, unabhängig und nicht politisch. Eines seiner Hauptziele ist es, den Austausch von Fachwissen und Erfahrungen im Zusammenhang mit der Prüfung von EU-Mitteln und anderen EU-Themen zu fördern.

³¹⁹ *Graf*, Die Finanzkontrolle der Europäischen Gemeinschaft (1999) 75.

³²⁰ http://circa.europa.eu/irc/eca/sai/info/data/cc_website/cc/presentation/presentation_de.htm am 9. Dezember 2011 um 17:06.

Im Rahmen des Kontaktausschusses kündigt der ERH die bevorstehenden Prüfungen in den Mitgliedstaaten mit einer hinreichenden Vorlaufzeit an, um eine gute Zusammenarbeit zu gewährleisten³²¹.

Im ursprünglichen EG-Vertrag hieß es, die Prüfung des ERH solle "in Verbindung" mit den ORKB der Mitgliedstaaten erfolgen³²². Im Vertrag von Amsterdam wurde Folgendes hinzugefügt: "*Der Rechnungshof und die einzelstaatlichen Rechnungsprüfungsorgane arbeiten unter Wahrung ihrer Unabhängigkeit vertrauensvoll zusammen*"³²³. In der Folge wurde der ERH in der Erklärung Nr. 18 der Schlussakte zum Vertrag von Nizza zur Einsetzung eines Ausschusses für Kontakte mit den ORKB der Mitgliedstaaten aufgefordert.

In der Erklärung Nr. 18 der Schlussakte zum Vertrag von Nizza heißt es: "*Die Konferenz fordert den Rechnungshof und die einzelstaatlichen Rechnungsprüfungsorgane auf, den Rahmen und die Bedingungen für ihre Zusammenarbeit unter Beibehaltung ihrer jeweiligen Autonomie zu verbessern. Zu diesem Zweck kann der Präsident des Rechnungshofes einen Ausschuss für Kontakte mit den Präsidenten der einzelstaatlichen Rechnungsprüfungsorgane einsetzen*"³²⁴.

Die Zusammenarbeit zwischen den ORKB der Mitgliedstaaten und dem ERH ist jedoch nicht nur eine rechtliche Verpflichtung, sondern wegen der immer größeren Verflechtung der Zuständigkeiten der nationalen Verwaltungsstellen und der Gemeinschaft auch eine praktische Notwendigkeit. Da die EU Haushaltsmittel zunehmend durch einzelstaatliche Behörden in den Mitgliedstaaten und den Empfängerländern verwaltet werden, lagert sich der Schwerpunkt der Prüfung dieser Mittel immer stärker in die Länder, was sich auch in der neuen Haushaltsordnung³²⁵ der EU zeigt.

Die Verbindungsbeamten der europäischen ORKB und des ERH treffen sich zweimal jährlich, um die Kontaktausschusssitzungen vorzubereiten und ein aktives Netzwerk für fachliche

³²¹ Rechnungshof, EU-Finanzbericht 2009 Bund 2010/12 74.

³²² in Artikel 188 c Abs 3 des EG-Vertrags heißt es: "Die Prüfung in den Mitgliedstaaten erfolgt in Verbindung mit den einzelstaatlichen Rechnungsprüfungsorganen oder, wenn diese nicht über die erforderliche Zuständigkeit verfügen, mit den zuständigen einzelstaatlichen Dienststellen." Dieser Artikel wurde durch den Vertrag von Amsterdam zu Artikel 248 Absatz 3.

³²³ vgl Art 287 Abs 2 AEUV.

³²⁴ Vertrag von Nizza, (2001/C 80/01), Erklärung Nr.18 Erklärung über den Rechnungshof.

³²⁵ vgl Kapitel F.II.6.

Kontakte in ganz Europa bereitzustellen. Der Kontaktausschuss setzt Arbeitsgruppen zu allgemeinen und spezifischen Themen von gemeinsamem Interesse ein³²⁶.

Zweck der Zusammenarbeit im Kontaktausschuss ist es, den Rahmen und die Bedingungen für ihre Zusammenarbeit zu verbessern, um die Kooperation seiner Mitglieder im Hinblick auf die Verbesserung der externen Finanzkontrolle und der Rechenschaftspflicht im EU- Bereich zu fördern. Gemeinsames Ziel ist es, für eine Verbesserung der Rechnungsprüfung von Mitteln der Europäischen Union und für ein verantwortungsvolles Verwaltungshandeln zum Vorteil der EU-Bürger zu sorgen. Im Zentrum stehen Fragen der Prüfung von Einnahmen und Ausgaben der EG in den Mitgliedstaaten, wobei besonders die Errichtung gemeinsamer Standards durch die Harmonisierung von Prüfungsbefugnissen und die Angleichung von Prüfungsverfahren und -methoden bedeutsam ist.

5.a. Der österreichische Rechnungshof im Kontaktausschuss

Um der Besonderheit gesetzlich verbürgter Unabhängigkeit der Rechnungshöfe in unterschiedlichen Ausprägungen gerecht zu werden, erfolgt die Zusammenarbeit auf freiwilliger Basis. Jedoch hat der ERH bestimmte Informations- und Zugangsrechte hinsichtlich der in Österreich verwendeten EU-Mittel, die gegenüber der mitgliedstaatlichen Seite verbindlich und verpflichtend sind³²⁷.

Im Rahmen der jährlichen Treffen setzt sich der Rechnungshof aktiv für die Anliegen der öffentlichen Finanzkontrolle ein. Auf Initiative des Rechnungshofes soll künftig auch eine Aussprache zu aktuellen politischen Themen der EU-Finanzkontrolle einen fixen Bestandteil künftiger Sitzungen des Kontaktausschusses darstellen³²⁸. Dies ermöglicht dem Kontaktausschuss, flexibler und vernetzter als bisher zu handeln, so etwa im Hinblick auf die Formulierung, Annahme und Verbreitung gemeinsamer Anliegen und Positionen der EU-weiten externen öffentlichen Finanzkontrolle.

2011 hielt der Kontaktausschuss der Präsidenten der Rechnungshöfe der EU-Mitgliedstaaten und des ERH seine jährliche Sitzung im Oktober in Luxemburg ab. Es wurde eine Erklärung

³²⁶ http://circa.europa.eu/irc/eca/sai/info/data/cc_website/cc/presentation/background_de.htm am 9. Dezember 2011 um 17:16.; Rechnungshof, Jahresbericht 2011 Bund 2011/13 (2011) 271; wie zB Arbeitsgruppe „Strukturfonds“, „Mehrwertsteuer“, „Prüfungstätigkeit, Öffentliches Beschaffungswesen“.

³²⁷ Bergel, Rechnungshöfe als vierte Staatsgewalt- Verfassungsvergleich der Rechnungshöfe Deutschlands, Frankreichs, Österreichs, Spaniens, des Vereinigten Königreiches und des Europäischen Rechnungshofes im Gefüge der Staatsgewalten (2010) 212.

³²⁸ Rechnungshof, Jahresbericht Bund 2011/13 (2011) 271f.

verabschiedet, auf deren Basis konkrete Maßnahmen als Beitrag der Rechnungshöfe bei der Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise getroffen wurden.

Unter anderem hat sich der Kontaktausschuss mit seiner Erklärung dafür eingesetzt, dass bei der Einrichtung des permanenten „Eurorettungsschirms“ (ESM) die externe öffentliche Finanzkontrolle entsprechend den internationalen Standards verankert wird³²⁹. Der ESM ist nun seit Oktober 2012 in Kraft und löst den bestehenden Euro-Rettungsschirm ab.

In einer außerordentlichen Sitzung der Rechnungshöfe der Euro-Länder wurde unmittelbar im Anschluss an den Kontaktausschuss noch am 14. Oktober 2011 ein Entwurf für eine Änderung des ESM-Vertrages hinsichtlich der Verankerung der internen Kontrolle des ESM und insbesondere hinsichtlich der nachhaltigen Stärkung der externen öffentlichen Finanzkontrolle durch ausdrückliche Verankerung eines Prüfungsausschusses (Board of Auditors) aus Rechnungshöfen der Euro-Länder mit unmittelbaren Prüfungsrechten mit Bezug auf den ESM sowie auf die entsprechenden Berichtspflichten an die nationalen Parlamente erarbeitet, der in die weiteren Beratungen des ECOFIN zum ESM eingehen wird³³⁰. Auch der ERH plädierte für eine transparente Struktur, bei der der öffentlichen Finanzkontrolle ein ausreichender Stellenwert zukommt³³¹, und forderte das Vorsehen einer externen Finanzkontrolle³³².

Die dargelegten Bemühungen haben nun ergeben, dass neben der externen Prüfung des Jahresabschlusses durch einen Abschlussprüfer gemäß Artikel 29 ESM ein Prüfungsausschuss bestehen soll, der sich aus fünf Mitgliedern, aus mindestens zwei Mitgliedern einer ORKB und einem Mitglied des ERH, zusammensetzt³³³.

Weiters beteiligte sich der Rechnungshof an bestimmten Arbeitsgruppen des Kontaktausschusses wie zB der Arbeitsgruppe „Gemeinsame Prüfungsnormen und vergleichbare Prüfungsmaßstäbe im EU-Kontext“ oder „Strukturfonds IV“³³⁴.

³²⁹ Rechnungshof, Jahresbericht Bund 2011/13 (2011) 68.

³³⁰ <http://www.rechnungshof.gv.at/aktuelles/ansicht/detail/-c515d02825.html> am 26. November 2011 16:00.

³³¹ Europäischer Rechnungshof, Positionspapier 2011: Folgen der derzeitigen Finanz- und Wirtschaftskrise für die öffentliche Rechenschaftspflicht und die öffentliche Finanzkontrolle der EU sowie für die Rolle des Europäischen Rechnungshofes (2011) 6.

³³² Europäischer Rechnungshof, Positionspapier 2011: Folgen der derzeitigen Finanz- und Wirtschaftskrise für die öffentlichen Rechenschaftspflicht und die öffentliche Finanzkontrolle der EU sowie für die Rolle des Europäischen Rechnungshofes (2011) 7.

³³³ Art 30 ESM; BGBl. III Nr. 138/2012.

³³⁴ Rechnungshof, Bericht Reihe Wien 2010/7 (2010) 99.

III. Internationale Bestimmungen

1. Allgemein

Es bestehen einige internationale Vorgaben, die einen relevanten Einfluss auf den Rechnungshof und vor allem auf die ORKB haben. Von beachtlicher Bedeutung für die optimale Ausgestaltung einer ORKB sind die Deklarationen von Lima und Mexiko, die durch die INTOSAI genehmigt wurden.

Die Deklaration von Lima schrieb 1977 das Prinzip der Unabhängigkeit sowie Grundsätze methodischer und personeller Professionalität der externen öffentlichen Finanzkontrolle fest. 30 Jahre später konkretisierte der XIX. Kongress der INTOSAI 2007 in der Deklaration von Mexiko acht Säulen der Unabhängigkeit der externen öffentlichen Finanzkontrolle. Die Deklarationen sollen einen Überblick an Voraussetzungen für eine wirksame Arbeit der externen öffentlichen Finanzkontrolle bieten, sowie den relevanten Entscheidungsträgern in Legislative und den ORKB selbst als Orientierung und konkrete Handlungsanleitung für eine schlagkräftige Gestaltung der externen öffentlichen Finanzkontrolle dienen³³⁵.

Überdies werden weitere internationale Standards, Strategische Pläne, Pflichten- und Verhaltenskodexe sowie Richtlinien zur Ausarbeitung der Kriterien herangezogen und bearbeitet. Selbstverständlich spielt die Zusammenarbeit der ORKB mit dem ERH eine gewichtige Rolle, weshalb dieser und die europarechtlichen Bestimmungen miteinbezogen werden.

2. Aufbau der internationalen Normen der INTOSAI

Aus der Prämisse der „Vorbildfunktion“ hat die INTOSAI – sowohl auf Basis einer vor allem internen Entwicklung als auch durch Zusammenarbeit mit externen normativen Organisationen³³⁶ ein Rahmenwerk der Internationalen Normen für ORKB, nämlich die International Standards of Supreme Audit Institutions, entwickelt.

Im Rahmen der INTOSAI werden zwei Arten von fachlichen Normen erarbeitet: die Internationalen Normen für ORKB (ISSAI) und die INTOSAI-Leitlinien für Good Governance (INTOSAI GOV).

Sämtliche ISSAI und INTOSAI GOV werden gemäß einem festgelegten Verfahren erarbeitet

³³⁵ Moser, Deklaration von Lima und Deklaration von Mexiko in: „Deklaration von Lima“ und „Deklaration von Mexiko“ (2009) Hrsg. INTOSAI Generalsekretariat III-2.

³³⁶ wie zum Beispiel IFAC und IIA.

sowie nach der endgültigen Annahme durch alle ORKB beim INTOSAI-Kongress herausgegeben³³⁷. Das Verfahren, anhand dessen die INTOSAI ihre fachlichen Normen herausgibt, ist streng einzuhalten. Der Due Process ist einzuhalten, wenn ISSAI und INTOSAI GOV entwickelt, überarbeitet und aufgehoben werden, so wie es im Dokument „Die Internationalen Normen für ORKB – INTOSAI Rahmen für Fachliche Normen“, das im Jahr 2007 vom INCOSAI approbiert wurde, festgelegt ist³³⁸.

2.a. Internationale Standards der ORKB

Die ISSAI sind in vier Ebenen untergliedert: Ebene 1: Deklaration von Lima (1-stellige Kodierung). Die Wichtigkeit der ISSAI 1 kann auch daran abgelesen werden, dass sie als grundlegende und einzige Norm mit der Nummer 1 versehen wurde. Auf dieser Ebene befinden sich die Grundprinzipien der INTOSAI. ISSAI 1, die Deklaration von Lima, fordert die Schaffung wirksamer ORKB und definiert wesentliche Prüfungsgrundsätze. Alle nachfolgenden ISSAI bauen auf diesem historischen Dokument auf und entwickeln es weiter.

Die Ebene 2 gibt Voraussetzungen für das Funktionieren von ORKB (ISSAI 10 – 99) vor.

Die Dokumente dieser Ebene führen die Grundvoraussetzungen für eine ordnungsgemäße Funktionsweise und professionelles Handeln der ORKB näher aus. Sie umfassen Grundsätze und Leitlinien in Bezug auf Unabhängigkeit, Transparenz und Erfüllung der Rechenschaftspflicht sowie einen Pflichten- und Verhaltenskodex und eine Leitlinie zur Qualitätskontrolle. Dazu zählen ua das Prüfungsmandat und anderweitige Rechtsvorschriften sowie Fragen der Aufbau- und Ablauforganisation. Die Erklärungen zu diesen allgemein anerkannten Grundvoraussetzungen dienen der Förderung einer wirksamen öffentlichen Finanzkontrolle auf internationaler Ebene. Auf dieser Ebene besteht die ISSAI 10, die Deklaration von Mexiko, sowie die ISSAI 11, die Leitlinien und gute Praktiken im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit der ORKB.

Die Ebene 3 gibt wesentliche Prüfungsgrundsätze (ISSAI 100 – 999) wieder. Die Dokumente dieser Ebene behandeln Kernfragen der externen Prüfung. Sie enthalten gemeinsame Erklärungen der INTOSAI-Mitglieder zu allgemein anerkannten fachlichen Grundsätzen für die Sicherung einer wirksamen und unabhängigen öffentlichen Finanzkontrolle. Ziel ist die

³³⁷ INTOSAI-Komitee für Fachliche Normen, Zweck und Geltungskraft der fachlichen INTOSAI-Normen (2011) 1.

³³⁸ INTOSAI, Due Process für die fachlichen Normen der INTOSAI - Verfahren zur Entwicklung, Überarbeitung und Aufhebung von Internationalen Normen für ORKB (ISSAI) und INTOSAI Leitlinien für Good Governance (INTOSAI GOV).

Verbreitung und Beibehaltung vorbildhafter Verfahrensweisen, die ständige Weiterentwicklung und Erhöhung der Wirksamkeit der ORKB sowie die Schaffung einer gemeinsamen fachlichen Grundlage für die internationale Zusammenarbeit innerhalb von INTOSAI und ihren Regionalorganisationen.

Die Anwendung der Grundsätze richtet sich nach dem jeweiligen Prüfungsmandat sowie der strategischen Ausrichtung der ORKB und sollte – soweit sinnvoll und angemessen – bei Prüfungsvorhaben im Rahmen der Erfüllung der Anforderungen an die Unabhängigkeit, Transparenz, Rechenschaftspflicht, Integrität und Qualitätskontrolle erfolgen. ISSAI 100 gehört auf diese Stufe, sie beinhaltet grundlegende Forderungen der staatlichen Finanzkontrolle. Weiters bestehen die ISSAI 400 über Richtlinien für die Berichterstattung in der staatlichen Finanzkontrolle.

Die Ebene 4 beinhaltet Anwendungsrichtlinien (ISSAI 1000 – 5999). Mit den Dokumenten dieser Ebene werden die wesentlichen Prüfungsgrundsätze in konkrete, detaillierte und praxisorientierte Leitlinien für die tägliche Prüfungstätigkeit übertragen. Diese sollen eine Grundlage für die Normen und Prüfungsleitfäden der einzelnen INTOSAI-Mitglieder bilden. Jede Leitlinie gilt für einen klar definierten Anwendungsbereich und kann entweder vollständig umgesetzt bzw. je nach Bedarf an den geltenden nationalen Rechtsrahmen angepasst werden. Dabei sind u.a. das Prüfungsmandat, die strategische Gesamtausrichtung und die Leistungsfähigkeit jeder ORKB zu berücksichtigen, ebenso wie Art und Zweck der jeweiligen Prüfung. Einige Leitlinien enthalten Hinweise für konkrete Prüfungsbereiche. Es wird zwischen generellen Richtlinien und Richtlinien zu speziellen Themen unterschieden.

Die generellen Anwendungsrichtlinien (ISSAI 1000 – 4999) beschreiben wesentliche Anforderungen für Prüfungen der Rechnungsführung, Ordnungsmäßigkeit- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen und bieten weitere Orientierungshilfen. Sie werden von den zuständigen Unterkomitees erarbeitet sowie regelmäßig aktualisiert und zeigen jeweils international anerkannte vorbildhafte Verfahrensweisen auf. Unter anderem beinhalten sie die ISSAI 1230 über die Prüfungsdokumentation und die ISSAI 1300 über die Prüfung von Abschlussprüfern.

Die Richtlinien zu speziellen Themen (ISSAI 5000 – 5999) bieten ergänzende Hinweise für spezifische Prüfungsgegenstände oder Themen von besonderer Bedeutung. Grundlage dieser Richtlinien sind wesentliche Erkenntnisse aus dem fachlichen Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen INTOSAI-Experten. Sie decken umweltbezogene Themenstellungen und Themen über Prüfungen von Privatisierungen, von IT, von Katastrophenschutz und von Staatsschulden.

Die Normen dienen der Unterstützung der Arbeit der ORKB, indem sie die Stichhaltigkeit der Empfehlungen einer ORKB bei ihrem Ziel, „operative Abläufe und Leistungen staatlicher Stellen zu verbessern, die Effektivität der staatlichen Ausgaben zu erhöhen und das Vertrauen der Bürger in ihren Staaten zu stärken“³³⁹ bekräftigen.

2.b. INTOSAI-Leitlinien für Good Governance

Bei den INTOSAI GOV handelt es sich um eine gesonderte Reihe von Leitlinien mit Empfehlungscharakter für die nationale Staatsverwaltung und andere öffentliche Mittel verwaltende Stellen³⁴⁰. Sie beinhalten umfassende Richtlinien für die internen Kontrollnormen im öffentlichen Sektor. Ziel ist die Förderung verantwortungsbewussten Verwaltungshandelns, einschließlich der Schaffung wirksamer interner Kontrollsysteme, einer zuverlässigen Innenrevision sowie angemessener Rechnungslegungs- und Berichterstattungsnormen im öffentlichen Sektor. Die INTOSAI GOV können der ORKB auch bei der Evaluierung entsprechender Maßnahmen als Orientierung dienen. Sie werden von den zuständigen Unterkomitees entwickelt und basieren auf einschlägigen Prüfungserfahrungen der INTOSAI-Experten³⁴¹. Da sie sich mit der Gestaltung der Zuverlässigkeit interner Kontrollsysteme und der Bedeutung der Internen Revision für die Prüfung der Rechnungshöfe auseinandersetzen, bilden sie eine Brücke zwischen interner und externer Kontrolle³⁴².

Zum Beispiel beinhalten sie eine Leitlinie über die Unabhängigkeit der internen Revision im öffentlichen Sektor oder eine Rechnungslegungsrichtlinie über die interne Kontrolle.

3. Deklaration von Lima – ISSAI 1

3.a. Inhalt

1977 beschloss der INCOSAI in Peru die Deklaration von Lima über die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle, die seitdem als „Magna Charta“ der externen öffentlichen Finanzkontrolle gilt. Die Ausarbeitung der Deklaration gründete sich auf der Idee, die schon beschlossenen

³³⁹ INTOSAI, Strategischer Plan 2005-2010 (2005) 8.

³⁴⁰ Moser, Kontrolle in Österreich im internationalen Kontext in: 250 Jahre Rechnungshof und 30 Jahre Interne Revision Hrsg. Seyfried (2012) 9; abzurufen unter: www.issai.org (Stand: 28.09.2012).

³⁴¹ INTOSAI-Komitee für Fachliche Normen, Zweck und Geltungskraft der fachlichen INTOSAI- Normen (2011) 2.

³⁴² Schuh, Prüfungsstandards: Prüfungsrelevanz und Passgenauigkeit in: 250 Jahre Rechnungshof und 30 Jahre Interne Revision Hrsg. Seyfried (2012) 47.

Empfehlungen der vergangenen sieben gehaltenen Kongresse der INTOSAI³⁴³ zusammenzufassen und die gegebene Bedeutung für die öffentliche Finanzkontrolle zu unterstreichen³⁴⁴. Es wurde eine Analyse des umfangreichen Materials der vorangegangenen Kongresse vorgenommen und die Aufnahme neuer Grundsätze abgelehnt³⁴⁵.

Die Deklaration enthält eine umfassende Auflistung aller mit der öffentlichen Finanzkontrolle zusammenhängenden Zielvorstellungen und Problemstellungen und umfasst sieben Abschnitte mit insgesamt 25 Paragraphen. ISSAI 1 ist ein Dokument, das für Rechnungshöfe unterschiedlicher Regionen, Entwicklungsstufen, Gesellschaftssysteme, Einordnungen in das System der Staatsgewalten und Organisationsstrukturen gleichermaßen Gültigkeit besitzen soll³⁴⁶.

Im ersten Teil der Deklaration werden der Zweck der Kontrolle, die Vor- und Nachkontrolle, interne und externe Kontrolle sowie Formal- und Leistungskontrolle erläutert. Sie fordert die Unabhängigkeit der ORKB, ihrer Mitglieder und ihrer Beamten, ebenso wie die finanzielle Unabhängigkeit der ORKB. Die Deklaration behandelt ferner das Verhältnis zu Parlament, Regierung und Verwaltung³⁴⁷. Sie beschreibt die Pflichten eines Staates gegenüber seiner ORKB beziehungsweise innerstaatliche Rechte der ORKB.

In Bezug auf die Kompetenzen einer ORKB regelt sie die Befugnis zur Untersuchung, zur Durchsetzung der Prüfungsfeststellungen der ORKB, zur Einholung von Gutachten und anderen Formen der Mitwirkung. Die Regelungen stellen die Aufgaben und Pflichten der ORKB dar.

Weiters befasst sie sich mit den Themen der Prüfungsmethoden, des Prüfungspersonals und des internationalen Erfahrungsaustausches. Dies umfasst die Berichtspflicht gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit sowie die Methoden der Berichterstattung³⁴⁸.

Die Deklaration erzeugt zwar kein verbindliches Völkerrecht, gibt aber den breiten Konsens der Staaten wieder³⁴⁹. An ihrer Gültigkeit hat sie in der heutigen wirtschaftlichen und politischen Gesellschaft an nichts verloren, sondern nur an Ansehen und Bestätigung gewonnen.

³⁴³ eine bereits mehr als 20-jährig bestehende Gemeinschaftsarbeit aller Mitglieder der INTOSAI.

³⁴⁴ Fiedler, Die Deklaration von Lima - Finanzkontrolle international gesehen in: Internationalität der Finanzkontrolle Hrsg. Brauner (1995) 9.

³⁴⁵ Fiedler, Die Deklaration von Lima - Finanzkontrolle international gesehen in: Internationalität der Finanzkontrolle Hrsg. Brauner (1995) 10.

³⁴⁶ Fiedler, Die Deklaration von Lima - Finanzkontrolle international gesehen in: Internationalität der Finanzkontrolle Hrsg. Brauner (1995) 10.

³⁴⁷ § 8 Deklaration von Lima.

³⁴⁸ INTOSAI, FS 50 Jahre (1953-2003) (2003) 61.

³⁴⁹ Isensee, Vollständigkeit und Einheitlichkeit der öffentlichen Finanzkontrolle im Bundesstaat in: Position Öffentliche Finanzkontrolle in Österreich Reihe 2007/2 Hrsg. Rechnungshof (2007) 21.

3.b. Bedeutung und Wirkung

Die Deklaration wurde von Vertretern dreier Rechnungshöfe aus demokratischen Staaten erarbeitet, nämlich dem Corte dei Conti in Italien, dem Bundesrechnungshof in Deutschland und schließlich dem Rechnungshof in Österreich³⁵⁰. Die hervorgehobene Bedeutung der Unabhängigkeit der Kontrollbehörde und die in der Deklaration geforderten Kriterien und Beziehungen zu Regierungen und Parlamenten kann nur in einer echten Demokratie, die diese Bezeichnung wirklich verdient, erfüllt werden³⁵¹. Zur Absicherung der ORKB fordert die Deklaration zusätzlich einen ausreichenden Rechtsschutz. Vor allem, wenn die Absicherung am Papier nicht ausreichend ist, wird die Möglichkeit der Ergreifung einer verfassungsrechtlich verankerten Rechtsschutzeinrichtung verlangt.

„Die Bedeutung der Deklaration liegt daher ganz entscheidend in der indirekten Betonung der Wichtigkeit der Demokratie und der Funktionstüchtigkeit ihrer Einrichtungen als unabdingbare Prämissen für eine wirkungsvolle Finanzkontrolle“³⁵².

Es wird nicht davon ausgegangen werden, dass sich die demokratische Regierungsform weltweit in allen Ländern durchgesetzt hat. Für jene Staaten, die keine demokratische Struktur vorweisen, stellt die Deklaration eine Zielvorgabe dar, die über die bloße Funktion einer Leitlinie der Finanzkontrolle hinausgeht. Dieser Status ist für viele Staaten noch nicht erreicht worden³⁵³.

Eine weitere Bedeutung stellt die zusammengefasste Auflistung aller wichtigen Zielvor- und Problemstellungen und erforderlichen Garantien im Zusammenhang mit Finanzkontrolle dar, die bis heute genauso aktuell sind.

Mit der Deklaration wurde ein zeitloses Werk geschaffen, das auf die verschiedenen Systeme der Finanzkontrolle, insbesondere dem monokratischen und dem kollegialen, Rücksicht nimmt. Weiters geht sie auf die unterschiedlichen Zuordnungen der Finanzkontrolle im System der Staatsgewalten und die verschiedenen Entwicklungsstufen, welche jeder einzelne-

³⁵⁰ Fiedler, Die Deklaration von Lima - Finanzkontrolle international gesehen in: Internationalität der Finanzkontrolle Hrsg. Brauneder (1995) 10.

³⁵¹ Fiedler, Die Deklaration von Lima - Finanzkontrolle international gesehen in: Internationalität der Finanzkontrolle Hrsg. Brauneder (1995) 38.

³⁵² Fiedler, Die Deklaration von Lima - Finanzkontrolle international gesehen in: Internationalität der Finanzkontrolle Hrsg. Brauneder (1995) 38.

³⁵³ Fiedler, Die Deklaration von Lima - Finanzkontrolle international gesehen in: Internationalität der Finanzkontrolle Hrsg. Brauneder (1995) 38.

Staat durchläuft ein. Sie trägt all diesen Umständen Rechnung, verläuft sich aber nicht in Einzelheiten³⁵⁴.

Auch wenn der Deklaration keine bindende Wirkung für den innerstaatlichen Bereich zukommt, ist ihr Einfluss auf die Entwicklung der ORKB in einzelnen Staaten nicht gering zu achten. Die Deklaration wird immer wieder in nationalen wie internationalen Schrifttümern zitiert, als Diskussionsgrundlage und als Maßstab für eine effektive Finanzkontrolle verwendet.

Die hohen Ansprüche der Deklaration von Lima an die Unabhängigkeit sind nur in den wenigsten Staaten zur Gänze erfüllt. Deshalb ist es wichtig ihre Bedeutung immer zu betonen, um laufend Verbesserungen für die Finanzkontrolle zu bewirken.

Die Tatsache, dass die Deklaration nun von der UN anerkannt wurde, zeigt die zeitlose Bedeutung und die internationale Anerkennung der Maßstäbe der Deklaration von Lima³⁵⁵.

Die einzige Frage, die die Deklaration von Lima ausgelassen hat, war „Wer den Kontrolleur kontrolliert?“.

4. Deklaration von Mexiko - ISSAI 10

4.a. Inhalt

Die Deklaration von Mexiko zur Unabhängigkeit der ORKB wurde vom XIX. Kongress der INTOSAI 2007 in Mexiko verabschiedet. *„Sie ist der perfekte Ausdruck dieser Suche nach Autonomie gegenüber jeder Art und Stelle oder Faktor, der versucht, die ORKB an der Ausübung dieser überaus bedeutenden Aufgabe zu hindern“*³⁵⁶.

Mit diesem Dokument legt die internationale Gemeinschaft der öffentlichen Finanzkontrolle, vertreten durch die INTOSAI, ihre Position und Grundprinzipien fest, mit deren Hilfe die ORKB eine angemessene Durchführung ihrer Aufgaben gewährleisten können. In der Deklaration werden acht Prinzipien festgelegt. Unter anderem Rechtssicherheit, Transparenz, Informationsfluss und Bereitstellung von Ressourcen. Die Grundprinzipien sollen die Mitglieder unterstützen und dazu beitragen, dass sie in der Praxis mehr Autonomie und Unabhängigkeit bezüglich der Erfüllung ihrer Aufgaben erlangen. Die Deklaration von Lima und Mexiko

³⁵⁴ Fiedler, Die Deklaration von Lima - Finanzkontrolle international gesehen in: Internationalität der Finanzkontrolle Hrsg. Brauner (1995) 39.

³⁵⁵ vgl Kapitel D.III.6.

³⁵⁶ González de Aragón in: „Deklaration von Lima“ und „Deklaration von Mexiko“ Hrsg. INTOSAI Generalsekretariat, (2009) III-3.

anerkennen, dass staatliche Institutionen nicht völlig unabhängig sein können, die ORKB jedoch mit der zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen funktionellen und organisatorischen Unabhängigkeit ausgestattet sein müssen³⁵⁷.

Die acht Grundsätze werden als wesentliche Anforderungen an eine unabhängige externe öffentliche Finanzkontrolle angesehen und in den Bestimmungen der Deklaration von Mexiko illustriert. Die Deklaration stellt das Ideal einer unabhängigen ORKB dar. Zu den Leitlinien werden Best Practice Beispiele vorgestellt.

5. Zukunftsperspektiven und aktuelle Entwicklungen

Kritisch zu den internationalen Vorgaben ist anzumerken, dass diese nicht verpflichtend durchsetzbar sind, aber eine allgemeine Gültigkeit aufweisen. Sie werden von hoher Akzeptanz getragen und deswegen eingehalten. Auf ORKB, die ein langes Bestehen aufweisen und bereits gut entwickelt sind, üben die Bestimmungen geringeren Einfluss aus als auf ORKB in Entwicklungsländern, da sie noch nicht ausreichend den Kriterien entsprechend ausgebaut sind. Ihr Umfeld und ihre Entwicklungsstufe lässt die Erfüllung einiger Kriterien nicht zu³⁵⁸.

Jedoch muss man festhalten, dass die aufgestellten internationalen Standards den optimalen Zustand einer ORKB beschreiben, dem so gut wie keine ORKB entspricht, sie somit eine Orientierungshilfe auch für eine schon gut aufgestellte ORKB darstellen. Aus diesen Gründen besitzen sie auch Gewicht für die Ausgestaltung einer schon gut funktionierenden ORKB und der Kriterienerstellung.

An der Sitzung des Expertenausschusses für die öffentliche Verwaltung des ECOSOC³⁵⁹ im April 2009 wurde die Bedeutung der Unabhängigkeit der ORKB auf Initiative des Generalsekretariats in den Bericht des Ausschusses aufgenommen³⁶⁰. Der ECOSOC verabschiedete am 26. April 2011 eine Resolution, in der auf die Deklaration der INTOSAI von Lima und Mexiko ausdrücklich Bezug genommen und deren allgemeine Verbreitung befürwortet wird³⁶¹. Die verabschiedete Resolution, in der auf die Deklarationen der INTOSAI von Lima und Mexiko

³⁵⁷ Präambel Deklaration von Mexiko.

³⁵⁸ Haller, Rechnungshöfe in Industrie- und Entwicklungsländern- Ein Vergleich (2000) 244ff.

³⁵⁹ CEPA.

³⁶⁰ www.intosai.org/blueline/upload/schlzcepad.pdf 11. September 2011 um 15:40.

³⁶¹ ECOSOC „takes note with appreciation of the work of INTOSAI in promoting greater transparency, accountability and efficient and effective receipt and use of public resources for the benefit of citizens, and the 1977 Lima Declaration of Guidelines on Audit Precepts and the 2007 Mexico Declaration on Supreme Audit Institutions Independence, which determine the principles of independence of government auditing, and encourages the wide dissemination of these principles“. UN Doc. E/2011/L.5.

ausdrücklich Bezug genommen wird und deren allgemeine Verbreitung befürwortet wird, stellt einen Schritt zur Erhöhung der Anerkennung und Bedeutung von ORKB dar.

Die INTOSAI und deren fundamentale Grundprinzipien der externen öffentlichen Finanzkontrolle wurden damit erstmals durch ein Hauptorgan der UN formal anerkannt.

Am 22. Dezember 2011 wurde die Resolution zur Unabhängigkeit der Rechnungshöfe einstimmig von der UN-Generalversammlung angenommen³⁶². In dem Dokument wird die Wichtigkeit von Rechnungshöfen zur Steigerung der Effizienz, Rechenschaftspflicht und Transparenz der öffentlichen Verwaltung festgehalten. Weiters wird darauf ausdrücklich hingewiesen, dass die ORKB ihre Aufgaben nur dann objektiv und effektiv wahrnehmen können, wenn sie unabhängig von der geprüften Stelle und gegen Einfluss von außen geschützt sind. Die Mitgliedstaaten werden angeregt die Grundsätze der Deklarationen anzuwenden, soweit sie mit ihren Verfassungen vereinbar sind.

Mit der Annahme der Resolution wurde die Rolle und die Wichtigkeit von Rechnungshöfen zum ersten Mal in einem offiziellen Dokument der UN-Generalversammlung festgeschrieben. Das Bestreben des Generalsekretariats, die Grundsätze der Deklarationen von Lima und Mexiko in einen UN-Beschluss zu verankern, mit gleichzeitiger Aufforderung, diese Grundsätze in den Staaten weiter zu verbreiten, wurde damit umfassend erreicht³⁶³.

Das schafft eine allgemein anerkannte Grundlage, auf die sich auf nationaler Ebene die ORKB und die Gesetzgeber bei Auseinandersetzungen zur Durchsetzung und Stärkung der Interessen der ORKB stützen können.

6. Europarechtliche Bestimmungen

Durch die enge Zusammenarbeit im Kontaktausschuss zwischen den ORKB und dem ERH sowie der EUROSAI und INTOSAI sind einige Regelungen auf europäischer Ebene den Bestimmungen, die durch die INTOSAI herausgegeben wurden, inhaltlich ähnlich, einige wurden übernommen und anerkannt.

Bedeutend sind die Bestimmungen betreffend den Aufbau, die Organisation des ERH und seine Zusammenarbeit mit den nationalen Rechnungshöfen, vor allem mit dem Rechnungshof. Fiedler sieht den ERH als *„die vollkommenste Ausformung einer externen Kontrolle einer*

³⁶² GA 12.12.2011 A/66/442.

³⁶³ Moser, Kontrolle ein Österreich im internationalen Kontext in: 250 Jahre Rechnungshof und 30 Jahre Interne Revision Hrsg. Seyfried (2012) 9.

*supranationalen Organisation ... die in geradezu idealtypischer Weise den Vorstellungen der Deklaration von Lima entspricht*³⁶⁴.

Um eine doppelte Ausführung der oben angeführten Punkte zu vermeiden, ist auf die Darstellung im Kapitel F.II.3. zu verweisen.

7. Nationale Bestimmungen

Die nationalen Bestimmungen werden im Kapitel B ausführlich behandelt. Für nähere Informationen darf auf dieses verwiesen werden.

V. Finanzkontrolle im internationalen Vergleich - Vorstellung und Vergleich der ausgewählten ORKB

1. Einleitung

Die Wahl der Vergleichsländer fiel aus mehreren Gründen auf Deutschland und die Schweiz. Die beiden Länder sind zwei föderalistisch aufgebaute Nachbarstaaten mit Finanzkontrollkonzeptionen mit Rechnungskontrollbehörden, die in den relevanten Bereichen neben einer Vielzahl an Unterschieden diverse Ähnlichkeiten aufweisen.

Sie sind für die Kriterienerstellung gut geeignet, weil sie sich in den zentralen Punkten der Konzeption der ORKB, des formellen Anbindegrades an das Parlament und der Ausbildung der Unabhängigkeit unterscheiden. Eine alternative Konzeption muss insbesondere auf diese Zuordnung auf ihre Tauglichkeit hin und vor allem auf ihre Auswirkungen auf die Unabhängigkeit geprüft werden. In der Schweiz ist die EFK der Regierung, also dem Bundesrat und gleichzeitig dem Parlament zugeordnet (Doppelunterstellung) und muss diesen als Hilfsorgan dienen. Die EFK ist nicht aus der Verwaltung ausgegliedert, sondern dem Eidgenössischen Finanzdepartement (Finanzministerium) beigeordnet und monokratisch organisiert.

In Deutschland ist der Rechnungshof nicht als ein formelles Hilfsorgan einer Staatsgewalt konzipiert, sondern steht neben den Staatsgewalten. Er wird kollegial organisiert und seine Mitglieder, die die entscheidungsbefugten Kollegien bilden, sind richterlich unabhängig.

Man kann wesentliche Unterschiede in der Konzeption und dem Aufbau der Kontrollbehörden erkennen.

³⁶⁴ Fiedler, Die Deklaration von Lima - Finanzkontrolle international gesehen in: Internationalität der Finanzkontrolle Hrsg: Brauner (1995) 31.

Ein weiterer wesentlicher Grund für die Wahl dieser beiden Staaten besteht auch darin, dass die österreichische Konzeption oft mit der deutschen und der schweizer Konzeption verglichen wird. Die daraus erlangten Ergebnisse und Argumente können gut in die Ausarbeitung der Kriterien einfließen.

Der Einbezug dieser beiden Konzepte, die viele Unterschiede zum Rechnungshof aufweisen, ist für die Erstellung der Kriterien sowie der Verbesserungsvorschläge von großer Bedeutung. Betrachtet wird die Organisation der Finanzaufsicht und die Aufgaben, Funktionen und die Position der ORKB. Eine wesentliche Frage ist das Verhältnis zu den Staatsgewalten, vor allem zu Parlament und Regierung, sowie das Verhältnis dieser untereinander im Rahmen des Regierungssystems. Die Ausgestaltung des Finanzkontrollsystems wird von diesem Verhältnis beeinflusst, sowie die Umsetzung der Kontrollfolgen.

2. Der Fragebogen

Aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung des deutschen Bundesrechnungshofes, der EFK und des Rechnungshofes, fließt der Aufbau und die Konzeption sowie die Fragebogenauswertung der drei Finanzkontrollbehörden in die Ressourcen zur Erstellung der Kriterien ein, die eine unabhängige Finanzkontrollbehörde ausmachen. Durch den divergenten Strukturaufbau des jeweiligen Rechnungshofes können durch einen Vergleich unterschiedliche Aspekte sowohl in die Kriterienerstellung, als auch in die Schlussfolgerungen aufgenommen werden.

Der Fragebogen beinhaltet 26 offene Fragen. Im Dezember 2011 wurde er an den deutschen Bundesrechnungshof und die EFK mit Hilfe des Generalsekretariats der INTOASI, dem Rechnungshof versandt. Der Fragebogen beschäftigt sich mit Fragestellungen über den Aufbau, die Stellung im Staatsgefüge, den Prüfungsablauf, die Ausbildung der Prüfer, den Eingriffen in deren Unabhängigkeit, die Erfüllung der Kriterien der Deklarationen von Lima und Mexiko, die Zukunftsperspektiven des jeweiligen Rechnungshofes sowie der INTOSAI, und die Zusammenarbeit mit dem ERH.

Der Fragebogen zielt drauf ab, eine Meinung des befragten Rechnungshofes über die oben angeführten Punkte zu erlangen. Somit kann die Sicht des jeweiligen Rechnungshofes in die Kriterienerstellung und -anwendung miteinbezogen werden.

2.a. Deutschland - der deutsche Bundesrechnungshof

2.a.1. Fakten über den Aufbau des deutschen Bundesrechnungshofes

Der Rechnungshof prüft die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes und ist oberste Bundesbehörde. Durch die föderale Struktur Deutschlands ist die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern getrennt.

Der deutsche Rechnungshof ist gegenüber Parlament und Regierung unabhängig. Er ist kollegial, aber nicht gerichtsähnlich aufgebaut³⁶⁵. Es gibt einen Präsidenten, der Behördenleiter und Dienstvorgesetzter der Angehörigen des Bundesrechnungshofes ist, den Rechnungshof nach außen vertritt und Sonderaufgaben übernimmt. Durch diese institutionelle Unabhängigkeit unter Ausgliederung aus dem unmittelbaren parlamentarisch-demokratischen Legitimationsstrang sind die Funktionen der Finanzkontrolle großteils abgesichert. Er steht als unabhängiges Organ der Finanzkontrolle außerhalb der drei Gewalten³⁶⁶.

Nach § 3 Abs 1 BRHG wird zwischen Mitgliedern (Präsident, Vizepräsident, Abteilungsleiter sowie Prüfungsleiter), Prüfungsbeamten des höheren Dienstes und gehobenen Dienstes und weiteren Bediensteten unterschieden. Die Mitglieder des Bundesrechnungshofes besitzen richterliche Unabhängigkeit. Die für die Richter an den Obersten Gerichtshöfen des Bundes geltenden Vorschriften über Unabhängigkeit und Disziplinarmaßnahmen sind entsprechend anzuwenden. Der deutsche Bundesrechnungshof ist ein eigenständiges Kontrollorgan innerhalb der Finanz- und Haushaltsverfassung und einem thematisch begrenzten Kontrollziel verpflichtet. Er ist auf Kontrolle beschränkt und nicht mit Entscheidungsverantwortung ausgestattet³⁶⁷.

Im Grundgesetz sind für den Status der Rechnungshöfe verfassungstheoretisch fünf Elemente charakteristisch: die Unabhängigkeit ihres Handelns, die Öffentlichkeit ihrer Wirkungsmacht, die Lückenlosigkeit ihres Kontrollauftrages, die Kontrolle der Rationalität des staatlichen Finanzgebarens und das Fehlen rechtlicher Sanktionsbefugnisse³⁶⁸.

³⁶⁵ Zavelberg, Finanzkontrolle durch den Bundesrechnungshof unter besonderer Berücksichtigung seiner kollegialen Organisations- und Entscheidungsstruktur in: Internationalität der Finanzkontrolle Hrsg. Brauner (1995) 95.

³⁶⁶ Zavelberg, Finanzkontrolle durch den Bundesrechnungshof unter besonderer Berücksichtigung seiner kollegialen Organisations- und Entscheidungsstruktur in: Internationalität der Finanzkontrolle Hrsg. Brauner (1995) 96.

³⁶⁷ Degenhart, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe in: VVDStRL Heft 55 (FN 6) 227.

³⁶⁸ Schulze-Fielitz, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe in: VVDStRL Heft 55 (FN 6) 237.

Der Bundesrechnungshof besteht aus neun Prüfungsabteilungen mit 48 Prüfgebieten³⁶⁹. Verwaltungsaufgaben nimmt eine weitere Abteilung wahr, die Präsidialabteilung. Die Prüfungsabteilungen umfassen mehrere Prüfungsgebiete sowie ein Steuerungsreferat. Die Entscheidungen werden in der Regel im Kollegium getroffen. Ein solches Kollegium umfasst stets die Abteilungsleiter und die Prüfungsgebietsleiter (Zweierkollegium). In manchen Fällen tritt der Präsident oder der Vizepräsident hinzu (Dreierkollegium).

2.a.2. Fragebogenauswertung - Erläuterung

Der Bundesrechnungshof wurde 1950 in seinen Grundzügen errichtet. Er prüft die Bundesverwaltung und agiert als Berater für Gesetzgebung und Verwaltung.

Er ist von der Verwaltung unabhängig. Er übt für keine Institution die Finanzhoheit aus und ist einer Staatsgewalt weder zu- noch untergeordnet. Die Unabhängigkeit des Bundesrechnungshofes und der Mitglieder wird durch das Verfassungsgesetz, das Grundgesetz gewährleistet. Die restlichen Mitarbeiter besitzen keine unabhängige Stellung.

Niemand kann an den Bundesrechnungshof einen ihn verpflichtenden zwingenden Prüfungsantrag stellen. Einen Prüfungswunsch auszusprechen ist durch den Bundestag, die Bundesregierung und den Bundesrat erlaubt und kann vom Rechnungshof berücksichtigt werden.

Auf die Frage nach der Darstellung eines kurzen Überblicks über den Prüfungsablauf kam die Antwort, dass er zu jeder Zeit eine Prüfung durchführen kann. Die einzige Voraussetzung ist, dass die zu prüfende Entscheidung durch die Verwaltung bereits getroffen wurde. Möglich ist eine Überprüfung schon in der frühesten Phase nach Entscheidungsfällung.

Nach der Prüfung wird der Prüfungsbericht über die Ergebnisse an die geprüften Stellen vermittelt, die Stellungnahmen dazu abgeben können. Der Bundesrechnungshof berücksichtigt die Stellungnahmen und beendet die Prüfung mit einer endgültigen Gegenstellungnahme. Im Falle, dass die geprüfte Stelle sich weigert den Empfehlungen nachzukommen, muss der Rechnungshof darüber entscheiden, ob der Rechnungsausschuss des Parlaments zu benachrichtigten ist, außer eine Follow-up Überprüfung wird in fristgerechter Zeit eingeleitet.

Der Bundesrechnungshof veröffentlicht seine Prüfberichte nicht. Der Jahresbericht wird vom Parlament veröffentlicht.

Bezüglich der Mitarbeiter kommt das Bundesbeamtengesetz zur Anwendung. Eine bestimmte Ausbildung oder ein Universitätsabschluss stellen keine Voraussetzung für die Auswahl der

³⁶⁹ Stand Dezember 2012.

Prüfer dar. In der Regel üben die meisten Prüfer einen Beruf aus, bevor sie zum Bundesrechnungshof kommen. Durch ein Auswahlverfahren werden sie ausgesucht. Zusätzlich hat der Rechnungshof vor einigen Jahren ein Ausbildungsprogramm im kleinen Rahmen für Akademiker gestartet.

Weil es keine Kundenbefragung über die Arbeit des Rechnungshofes gibt, ist es schwer eine authentische Einschätzung über die Haltung der geprüften Stellen abzugeben. Auf der anderen Seite würdigt die öffentliche Prüfungsabteilung des Parlaments die Arbeit des Bundesrechnungshofes und sieht sie als bedeutenden Wert für budgetäre Entscheidungen. Die Anerkennung wird auch durch die Tatsache erkennbar, dass die überwiegende Mehrheit der Prüfungsergebnisse in den Überlegungen des Jahresberichts umgesetzt wird.

Der Bundesrechnungshof prüft die Gesetzesentwürfe und die Vollziehung des Budgets auf ihre Gesetzmäßigkeit sowie jede entsprechende Rechtsvorschrift oder Verfügung. Die Ergebnisse und Erkenntnisse stellen die bedeutendste Grundlage für das Entlastungsverfahren der Finanzverwaltung durch das Parlament dar.

Es ist schwer, das Ausmaß der Auswirkungen der Prüfungen allgemein zu beschreiben. In manchen Fällen kann eine Prüfung tatsächliche und nachweisbare Einsparungen bringen, aber auch Einnahmen erhöhen. In manchen Fällen veranlasst eine Prüfung die entscheidungsbefugten Organe, Projekte und Entscheidungen zu überdenken. Zuletzt kann das Bewusstsein der Verwaltung durch die Möglichkeit der Verantwortungsübernahme und das Entstehen dafür erhöht werden.

Die Frage, wo sich der Bundesrechnungshof in den nächsten 10 bis 30 Jahren sieht, wurde diplomatisch beantwortet. Als eine unabhängige Institution der staatlichen Kontrolle ist die Arbeit des Bundesrechnungshofes der Verbesserung der Prinzipien der Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Leistungsfähigkeit innerhalb des deutschen politischen Systems gewidmet. Deswegen kann der Bundesrechnungshof nicht unbeeinflusst bleiben, wenn es zu Änderungen auf nationaler oder internationaler Ebene kommt, die nach wirtschaftlichen, ökologischen oder technischen Gesichtspunkten einen Einfluss auf das politische System, haben. Entwicklungen wie Globalisierung und Regionalisierung, die zunehmende Verwendung von IT Systemen oder Vernetzungen von Systemen werden eventuell zu einer größeren Verdichtung der Zusammenarbeit und Einbindung innerhalb der externen Prüfungssphäre führen. Umso mehr die vorherig beschriebenen Entwicklung stattfindet, umso wichtiger wird die Rolle von Organisationen, wie die der INTOSAI.

Bis jetzt hat der Bundesrechnungshof selber noch keine Peer Review durchführen lassen, aber betrachtete Peer Reviews als ein Mittel zur Qualitätskontrolle. Er hat mehrere Male als Peer

gearbeitet und in diesem Zusammengang wertvolle Informationen erlangt, die für seine Arbeit hilfreich sind.

Das EU-Budget, das 2010 142 Billionen Euro betrug, wird größtenteils von den Mitgliedstaaten aufgestellt. Über 80% des EU-Budgets fließen als finanzielle Unterstützung an die Mitgliedstaaten zurück (unter anderem Strukturfondsressourcen und Hilfe für die Agrarwirtschaft) und werden durch nationale Verwaltungseinrichtungen verwaltet.

Der ERH prüft die Rechnungen aller Einnahmen und Ausgaben der EU Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit den nationalen Prüfungsbehörden. Auch wenn der ERH und die nationalen Prüfungsbehörden zusammenarbeiten wird die jeweilige Unabhängigkeit gewahrt. Der Bundesrechnungshof koordiniert seine Arbeitsplanung und den Austausch von Erkenntnissen und Erfahrungen zwischen dem ERH und den deutschen Rechnungshöfen. Weiters nimmt der deutsche Rechnungshof an Prüfungen des ERH in Deutschland teil, bewertet die Prüfungsberichte des ERH, wenn sie unter ihre Prüfungszuständigkeit fallen, und leitet sie an die deutschen Rechnungshöfe weiter. Darüber hinaus informiert der Bundesrechnungshof den ERH über Ergebnisse aus EU-bezogenen Prüfungen, durchgeführt durch deutsche Rechnungshöfe.

Auf europäischer Ebene arbeitet der Bundesrechnungshof sowohl mit ORKB anderer EU-Mitgliedstaaten als auch dem ERH, nämlich im Kontaktausschuss zusammen. Der Kontaktausschuss stellt die jährliche Konferenz der ORKB aller EU-Mitgliedstaaten und des ERH dar. Der Aufgabenbereich des Kontaktausschusses bezieht sich unter anderem auf den Austausch von Fachkunde und Erkenntnissen, welche durch die Prüfungen der EU Fonds und aus Informationen über aktuelle Entwicklungen der EU-Finanzwirtschaft gewonnen werden.

Weiters sendet der Bundesrechnungshof seine eigenen Mitarbeiter als nationale Experten für den Zeitraum von zwei Jahren regelmäßig zum ERH.

Aus ihrer Sicht erfüllt die gesetzliche Situation und Umgebung des Bundesrechnungshofes größtmöglich die Anforderungen der Deklarationen von Lima und Mexiko. Die Prüfungsbestimmungen des Bundesrechnungshofes decken sich mit den Zielen und Best Practise Beispielen der internationalen Standards für ORKB. Allerdings ist für eine vollständige Umsetzung der weitreichenden Unabhängigkeit der entscheidungsbefugten Organe des Bundesrechnungshofes die enge Zusammenarbeit mit dem Parlament nicht geeignet.

Vermutlich besteht kein direkter Einfluss durch die internationale Zusammenarbeit und kein Einfluss der zu einer Steigerung der Bedeutung der OPRKB führen könnte. Es liegt in der Verantwortung jeder ORKB so gut wie möglich in ihrem jeweiligen Umfeld zu arbeiten. Vor allem die Arbeit von lang bestehenden und gut entwickelten ORKB ist in erster Linie nicht

auf den ISSAI oder der internationalen Zusammenarbeit aufgebaut worden. Dennoch können die Standards als Zielbestimmungen einen Beitrag leisten.

Der ehemalige persische König und Gründer des Vorläufers des Bundesrechnungshofes sagte einmal: *„Die Bewohner müssen sagen, dass die Abrechnung ermüdend sein muss für mich. Aber ich entgegnete ihnen: Das Gemeinwohl erfordert, dass sie überprüft werden, somit darf ich keinen Zweifel offen lassen“*.

2.b. Schweiz - die Schweizer Eidgenössische Finanzkontrolle

2.b.1. Fakten über den Aufbau der Eidgenössischen Finanzkontrolle

Die Schweiz unterscheidet sich in vielerlei Hinsicht von anderen Ländern. Zu erwähnen sind der ausgeprägte Föderalismus mit einem hohen Grad an Unabhängigkeit und finanzieller Autonomie der Gemeinden und Kantone.

Zweitens kennt die Schweiz auf allen Ebenen direktdemokratische Elemente, so dass eine Finanzkontrolle eine andere Wirkung erlangt als in einer parlamentarischen Demokratie.

Drittens ist auf Bundesebene ein Parlament mit zwei gleichberechtigten Kammern eingerichtet, was laut Fragebogen dazu führt, dass die Gesetzgebung qualitativ eher besser ausfällt als in anderen Parlamenten³⁷⁰. Weiters kommt das Konkordanzsystem auf Regierungsebene zur Anwendung. Alle wichtigen politischen Kräfte sind in die Regierung eingebunden, was wiederum im Vergleich zu einem Zweiparteiensystem (Regierungs- / Oppositionspartei) mit stärkeren eingebauten Kontrollen verbunden ist. Deswegen kann gesagt werden, dass die EFK nicht den einzigen und wichtigsten Akteur in der Finanzaufsicht darstellt.

Die schweizerische Bundesverfassung enthält keine Vorschriften über die Verwaltungskontrolle im Finanzbereich, lediglich über die parlamentarische Kontrolle des allgemeinen Geschäftsgebarens der Verwaltung. Die EFK könnte durch das Parlament und das Volk in einem einfachen Gesetzgebungsverfahren aufgelöst oder durch eine andere Behörde ersetzt werden, weil eben seine Verankerung im Verfassungsrang fehlt.

Dem Parlament gesteht die Verfassung Oberaufsicht über die Verwaltung und Rechtspflege zu³⁷¹. In die Kontrolle über die Verwaltung ist die Regierung mitumfasst³⁷². Oberaufsicht umfasst die Aufsicht in wichtigen und grundlegenden Bereichen der Staatsgeschäfte sowie die

³⁷⁰ lt Fragebogenbeantwortung durch Herrn Grüter, Direktor der EFK.

³⁷¹ <http://www.ch.ch/behoerden/00215/00329/00352/index.html?lang=de> am 13. September 2012 11:30.

³⁷² Ruch, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe in: VVDStRL Heft 55 (FN 6) 299.

Aufsicht über die Regierung und Akte der Verwaltung. Kontrollgegenstände sind abgeschlossene Verwaltungsakte, somit liegt eine ex-post Kontrolle vor. Unter diese Obergeraufsicht fällt die Finanzkontrolle nicht. Im Zuge der Leitung und Führung der Verwaltung übt die Regierung auch Kontrolle über die Verwaltung aus³⁷³.

Im Finanzbereich ist die Kontrolle zwischen Parlament und Regierung eine geteilte Aufgabe³⁷⁴. Das schweizerische System der Finanzkontrolle beruht nicht auf dem gleichen System wie in den meisten Nachbarländern. Die Schaffung eines Rechnungshofes ist in den vergangenen hundert Jahren aus Anlass von politischen Verstößen dreimal abgelehnt worden. Man war der Meinung, das bestehende eingewohnte Finanzkontrollsystem habe sich bestens bewährt³⁷⁵.

Das Finanzaufsichtssystem kennzeichnet sich organisatorisch durch ein Dreigespann, das aus zwei parlamentarischen Institutionen und einer an das Parlament sowie Regierung zugleich angedockten Institution besteht.

Es bestehen zwei Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte. Ihr Prüfungsgegenstand ist auf die Berichtsvorlage der Regierung wie den Vorschlagsentwurf, auf Kreditanträge, Sanierungsmaßnahmen und auf die Jahresrechnung beschränkt. Sie führt die Obergeraufsicht über den gesamten Bundeshaushalt gemäß Artikel 26 Abs 2 und 3 des ParlG aus. Der Obergeraufsicht unterstehen durch die Finanzkommissionen die Verwaltungseinheiten der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung, die Parlamentsdienste, die Bundesanwaltschaft, die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft, die Empfänger von Abgeltungen und Finanzhilfen, Körperschaften, Anstalten und Organisationen jeglicher Rechtsform, denen durch den Bund die Erfüllung öffentlicher Aufgaben übertragen wurde, sowie Unternehmungen, an deren Stamm-, Grund- oder Aktienkapital der Bund mit mehr als 50 Prozent beteiligt ist, sowie die Gerichte³⁷⁶.

Die Finanzdelegation nimmt das Finanzgebarere in direkten Augenschein. Sie wird von beiden Finanzkommissionen bestellt. Diesem den beiden Parlamentskammern gemeinsamen Aufsichtsorgan obliegt die genauere Prüfung und Überwachung des gesamten Finanzhaushaltes. Ein gemeinsames ständiges Sekretariat der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation sorgt für den Informationsaustausch und die Koordination.

³⁷³ *Ruch*, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe in: VVDStRL Heft 55 (FN 6) 300.

³⁷⁴ *Ruch*, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe in: VVDStRL Heft 55 (FN 6) 301.

³⁷⁵ *Ruch*, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe in: VVDStRL Heft 55 (FN 6) 302.

³⁷⁶ vgl Art 26 Abs 2 ParlG iVm Art 8 Abs 1 FKG.

Schließlich sorgt die EFK dafür, dass das Finanzgeschehen dauernd und unmittelbar überwacht und laufend überprüft wird. Die Verbindung zwischen ihr und den parlamentarischen Organen wird durch das genannte Sekretariat durchgeführt.

Die EFK ist das oberste Finanzaufsichtsorgan des Bundes. Gemäß dem EFG³⁷⁷ unterstützt die EFK die Oberaufsicht des Parlaments über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege sowie die Regierung in ihrer Aufsicht über die Bundesverwaltung. Die EFK ist somit ein Hilfsorgan von Bundesrat und Parlament. Sozusagen ist sie zwei Staatsgewalten zugeordnet, weshalb von einer „Doppelunterstellung“ gesprochen wird³⁷⁸. Die EFK ist im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften unabhängig und in ihrer Prüftätigkeit nur Verfassung und Gesetz verpflichtet. Ihr Ziel ist es, die sparsame und effektive Verwendung von Steuergeldern sicherzustellen.

Ihr Prüfungsansatz geht nicht von einer negativen Optik aus, sondern er versucht aus kritischer Distanz Mängel und Schwächen zu orten und durch fachkompetente Überzeugungsarbeit nicht nur punktuelle, sondern grundlegende Optimierungen im Verwaltungshandeln zu erreichen. Der gepflegte Dialog mit dem Ziel, eine freiwillige Akzeptanz ihrer Empfehlungen zu erreichen steht im Vordergrund³⁷⁹. Je nach Prüfungskriterium kann sie unterschiedliche Beanstandungen geltend machen. Das Spektrum reicht von einem bloßen Antragsrecht bis zur Erlassung einer förmlichen Weisung.

4.b.2. Fragebogenauswertung - Erläuterungen

Die EFK wurde 1877 gegründet. In Bezug auf das Verhältnis zu Gesetzgebung, Verwaltung und Gerichtsbarkeit stehen Parlament und Regierung als gleichberechtigter Partner gegenüber. Gemäß dem FKG³⁸⁰ unterstützt die EFK die Oberaufsicht des Parlaments und die Regierung in ihrer Aufsicht über die Bundesverwaltung. Laut Auskunft des Direktors der EFK ist die Zusammenarbeit mit dem Parlament um einiges enger als mit der Regierung. Die Bundesgerichte unterstehen der Aufsicht der Kontrollbehörde, jedoch nur der administrative Bereich. Die EFK ist administrativ dem Finanzministerium beigeordnet, aber weisungsungebunden und damit eine Behörde der dezentralen Bundesverwaltung. Gemäß Artikel 1 des FKG erstellt sie ihr Prüfungsprogramm risikoorientiert und unabhängig von Parlament und Regierung.

³⁷⁷ Art 1 Abs 1 EFG.

³⁷⁸ Koller, Braucht die Schweiz einen Rechnungshof? (2002) 316.

³⁷⁹ Grüter, Jahresbericht 2010 der Eidgenössischen Finanzkontrolle über ihre Tätigkeit (2011) Editorial.

³⁸⁰ vgl. www.efk.admin.ch.

Die EFK hat keine explizite Verfassungsgrundlage, jedoch ein Bundesgesetz, das FKG. Dieses Gesetz verankert die Unabhängigkeit der EFK. Insbesondere wird festgehalten, dass der Direktor der EFK alleine verantwortlich und zuständig für alle Personalfragen ist. Der Direktor ist somit allein verantwortlich für die Rekrutierung, Beförderung und Entlassung der Mitarbeiter.

Die EFK kann die von Regierung und Parlament gestellten Anträge ablehnen, wenn diese die Abwicklung des Revisionsprogramms gefährden. Nur das Parlament und die Regierung können Prüfungsanträge stellen.

Die EFK kann die Verfassungswidrigkeit eines Rechtsaktes bei einem Gericht nicht geltend machen. Die Prüfung durch die EFK beschränkt sich im Bereich der Prüfung der Gerichte auf die Rechtmäßigkeit, die Einhaltung von Bundesgesetzen und Verordnungen. Nur die administrativen Abläufe der Bundesgerichte unterstehen der Aufsicht der EFK, nicht jedoch die Effizienz der Urteilssprechung. Ansonst übt sie die Finanzaufsicht nach den Kriterien der Ordnungsmäßigkeit, der Rechtmäßigkeit und der Wirtschaftlichkeit aus.

Die EFK besitzt keinen Einfluss auf die Erstellung eines Gesetzes oder einer Verordnung im Zusammenhang mit budgetären Fragen. Das Parlament kann jedoch die EFK für die Beratung von Gesetzes- oder Kreditvorlagen beiziehen, was jedoch äußerst selten passiert.

Auf die Frage einer kurzen Darstellung des Prüfungsablaufes kam folgende Antwort. Die Kontrollbehörde prüft ex-post, somit im Nachhinein einer Entscheidung der Verwaltungsbehörde. Die geprüften Stellen sind von Gesetzes wegen verpflichtet, der EFK alle notwendigen Informationen und Dokumente zur Verfügung zu stellen. Die EFK kündigt die Prüfung etwa vier Wochen im Voraus bei der geprüften Stelle an. In einem Antrittsgespräch eröffnet die Kontrollbehörde Ziel und Inhalt der Prüfung. Die Feststellungen werden mündlich dargelegt. Der Bericht wird zur schriftlichen Stellungnahme unterbreitet. Die Berichte beinhalten die Aufforderung zu den Empfehlungen Stellung zu nehmen und mitzuteilen, wer bis wann für die Umsetzung verantwortlich ist.

Ist dieses Verfahren abgeschlossen, unterbreitet sie den Bericht dem Parlament. Zuständig ist eine parlamentarische Kommission, die regelmäßig tagt. Der Direktor der EFK ist zu diesen Sitzungen eingeladen, um die Berichte zu erläutern und um Fragen zu beantworten. Die Kommission erhält nicht nur den Prüfbericht, sondern auch die Stellungnahme der geprüften Stelle. Die EFK überprüft die Umsetzung der Empfehlungen im Rahmen einer Follow-up Überprüfung. Eine Kopie des Prüfberichtes geht an den zuständigen Minister.

Die EFK ist gesetzlich ermächtigt, die Prüfberichte zu veröffentlichen. Sie beschränkt sich dabei auf Evaluationen, Querschnittsprüfungen oder Berichte von allgemeinem Interesse.

Angesichts der Vielsprachigkeit der Schweiz wäre eine Veröffentlichung sämtlicher Prüfberichte zu aufwendig. Mit dem Jahresbericht wird jedoch umfassend über die Prüfungsschwerpunkte, die wichtigsten Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen berichtet. Nach Meinung der EFK haben die Prüfberichte angesichts der einleitend erwähnten Besonderheiten wie ausgeprägter Föderalismus und direkte Demokratie nicht die gleichen Auswirkungen in der Öffentlichkeit wie in anderen Ländern. Anzunehmen ist ein schwächerer Einfluss als der, der zB in Österreich vorhanden ist.

Es bestehen keine Inkompatibilitätsbestimmungen. Die Mitarbeiter verpflichten sich, den Verhaltenskodex einzuhalten und keine Aktivitäten wahrzunehmen, welche zu Interessenskonflikten führen könnten. Bei der Auswahl der Mitarbeiter ist allein die fachliche Qualifikation ausschlaggebend.

Es bestehen keine Erfordernisse für die Ausbildung oder Fort- und Weiterbildung der Mitarbeiter. Es werden nur Fachleute rekrutiert, welche die fachlichen Anforderungen erfüllen. Die Stellen werden öffentlich ausgeschrieben. Im Gegensatz zu anderen Ländern kennt die Schweiz den Beamtenstatus nicht mehr und auch keinen besonderen Kündigungsschutz. Die EFK kann deshalb bei Ungenügen das Arbeitsverhältnis auch wieder auflösen. Die Aus- und Weiterbildungsbedürfnisse werden personenbezogen im Rahmen der periodischen Mitarbeiterbeurteilung erhoben. Der größte Teil wird durch das Kursangebot von Universitäten oder Fachorganisationen abgedeckt. Anfang des Jahres 2012 organisierte die EFK eine zweiwöchige interne Ausbildung, welche vor allem dem Austausch von Erkenntnissen und Erfahrungen und fachlichen Themen gewidmet wurde.

Um den Wert und die Vorteile der Prüfungen zu erfahren, führt sie regelmäßig Umfragen bei den geprüften Stellen durch, um Informationen über den Mehrwert, das Vorgehen und andere Aspekte zu erhalten. Die Feedbacks sind grundsätzlich positiv. Kritisiert wird allenfalls der Aufwand, welche die EFK den geprüften Stellen verursacht (wie Dokumentenbeschaffung, Interviews).

Die EFK, führt wie private Prüfer, Abschlussprüfungen durch. Im Vordergrund stehen Ordnungs- und Rechtmäßigkeit. Im Rahmen von Finanzaufsichtsprüfungen werden Aspekte der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit geprüft. Prüfungen innerhalb der Finanzkontrolle beinhalten diese zwei Kategorien als Finanzaufsichtsprüfung.

Allgemein sollte Kontrolle Mängel beseitigen (zB im internen Kontrollsystem, bei Prozessen und bei der Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen), Verbesserungspotenziale aufzeigen, Fehlverhalten und Korruption präventiv verhindern und ein Garant für Transparenz in der Rechnungslegung sein. Kontrolle soll vernetzen und ausgebaut werden.

In einem Rahmen von 10-30 Jahren sieht sich die Kontrollbehörde als das führende Finanzaufsichtsorgan, als wichtige und unersetzbare Behörde zur Unterstützung des Parlaments und der Regierung und als Garant für transparente Rechnungslegung gegenüber dem Steuerzahler. Die INTOSAI soll in demselben Rahmen nach wie vor die führende weltweite Organisation der ORKB mit schlanken Strukturen und effizienten Prozessen für eine wirksame Unterstützung der Finanzkontrollen in aufstrebenden Ländern und Entwicklungsländern sein. Weiters soll sie Drehscheibe für den Informations- und Erfahrungsaustausch sein.

Eine umfassende Peer Review wurde durch den deutschen Bundesrechnungshof 2005, bereichsbezogene Peer Reviews durch die norwegische Riskrevjsonen, nämlich das Kompetenzzentrum Wirtschaftlichkeitsprüfungen, durchgeführt. Peer Reviews vermitteln eine wertvolle Sicht von außen und zeigten Verbesserungspotenziale auf.

Im Zusammenhang mit der Frage zur Beschreibung der Zusammenarbeit mit dem ERH kam die Antwort, dass die Schweiz zwar nicht Mitglied der EU ist, aber der ERH auch Prüfungen in der Schweiz durchführt. Dies ist dann der Fall, wenn europäische Mittel im Einsatz sind (zB Forschungsprojekte). Der ERH kündigt die Prüfungen an, die EFK wird informiert und kann daran teilnehmen.

Bezüglich der Frage über die Erfüllung des Kriteriums der Unabhängigkeit durch die EFK, speziell im Zusammenhang mit der Deklaration von Lima und Mexiko, wurde geantwortet, dass die EFK grundsätzlich die Kriterien der Unabhängigkeit erfülle. Es bestehen jedoch zwei Ausnahmen. Zum einen besteht keine explizite Verfassungsgrundlage für die Kontrollbehörde. Zweitens besteht ein unterschiedliches Verfahren zur Wahl und Abberufung des Direktors.

Einen Vorschlag auf die Frage wie man die Bedeutung der ORKB auf internationaler und nationaler Ebene steigern könnte zu bringen, kann für die EFK nicht allgemeingültig beantwortet werden. Die Antwort hängt vielmehr auch vom politischen System und Umfeld des jeweiligen Landes ab.

Die UNO-Resolution war laut dem Direktor zweifellos ein wichtiger Schritt zur Stärkung der Unabhängigkeit und Anerkennung der Rolle der ORKB. Weiters trägt der Informations- und Erfahrungsaustausch, wie er in den Arbeitsgruppen der INTOSAI und EUROSAI gehandhabt wird, zu einer Verbesserung der Finanzaufsicht bei.

Begleitende Prüfungen und gemeinsame Prüfungen sind weitere wichtige Formen der Zusammenarbeit, um die Arbeit stetig zu verbessern.

Abschließend wird als passender Ausspruch zur Beschreibung der Finanzkontrolle folgendes gesagt: „*Help spend money wiser*“.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die EFK der internationalen Zusammenarbeit eine wichtige Rolle beimisst, vor allem zur Verbesserung der Arbeit der Kontrollbehörden, speziell in den Arbeitsgruppen der INTOSAI und EUROSAI, den Peer Reviews sowie den beteiligten und gemeinsamen Prüfungen mit dem ERH und der Entwicklung der Anerkennung der Rolle der ORKB durch die UNO.

Es kann auch festgestellt werden, dass in Bezug auf die Unabhängigkeit Defizite bestehen, die Schweiz aber durch ihre Finanzkontrolle einige Kriterien sehr wohl ausreichend erfüllt und somit teilweise den Deklarationen von Lima und Mexiko entspricht.

VI. Kriterien zur Beurteilung einer Obersten Rechnungskontrollbehörde

1. Einleitung zur Ausarbeitung der Kriterien

Anhand der Ressourcen lassen sich folgende Kriterien erstellen: die Unabhängigkeit, der Aufbau des Organs, der Prüfungsablauf sowie die Autonomie im Prüfungsbereich.

Jedes Kriterium hat seine jeweiligen Unterpunkte. Das Hauptaugenmerk liegt auf dem Kriterium der Unabhängigkeit, welches sich in allen anderen Bezugspunkten widerspiegelt und mit den restlichen Kriterien eng verflochten ist.

Als erstes wird auf die Unabhängigkeit detailliert eingegangen. Unter anderem auf die Unabhängigkeit des Organs selbst, die Unabhängigkeit der Mitarbeiter und die finanzielle Unabhängigkeit. Auf diese Darstellung folgen die weiteren Kriterien, die jeweils unter einem eigenen Punkten behandelt werden und laufend Verknüpfungen zur Unabhängigkeit aufweisen.

Schon die Deklaration von Lima erkannte 1977, dass eine absolute Unabhängigkeit der ORKB von Staatsorganen nicht möglich ist, da sie im staatlichen Rahmen eingebunden sind³⁸¹. Zur Erfüllung der Aufgaben ist aber das Bestehen einer funktionellen und organisatorischen Unabhängigkeit notwendig. Das Kontrollorgan sollte so unabhängig wie möglich von den überprüften Stellen und geschützt von äußeren Einflüssen sein.

Die ordnungsgemäße und rationelle Verwendung öffentlicher Mittel ist eine der wesentlichen Voraussetzungen für die richtige Handhabung der öffentlichen Mittel und der Wirksamkeit der von den zuständigen Behörden getroffenen Entscheidungen³⁸².

Vor allem spielt die Unabhängigkeit einer ORKB einen unerlässlichen Bestandteil im Zusammenhang mit einer wirksamen und objektiven Prüfung der staatlichen Finanzen.

³⁸¹ § 5 Deklaration von Lima.

³⁸² vgl Präambel der Deklaration von Lima.

Die Kriterien dienen als Vorgabe und Gerüst, welche angewendet auf die jeweilige Staats- und Rechnungshofform eine unterschiedliche Ausformung erlangt.

Die hier genannten Kriterien sind zwar auf alle ORKB anwendbar, jedoch aufgrund der unterschiedlichen Modelle und Vorgaben nicht in gleicher Weise. Der Zweck ist jedoch derselbe, nämlich die Hinführung zum gemeinsamen Ziel der bestmöglichen Unabhängigkeit der ORKB, um ein effizientes und effektives Arbeiten zu ermöglichen. Die Umsetzung der Unabhängigkeitsgrundsätze kann auf verschiedene Arten und Weisen erfolgen, abhängig von der jeweiligen ORKB.

2. Unabhängigkeit

Das Kriterium der Unabhängigkeit stellt einen wichtigsten Stützpfeiler eines Rechnungshofes dar. Mit einer Erweiterung seiner Unabhängigkeit erhöht sich die Wirkungskraft der Finanzkontrolle. Die durch die Unabhängigkeit erlangte neutrale Distanz zur Unmittelbarkeit politischer Gestaltung trägt zu staatlichen Entscheidungsprozessen entscheidende Gesichtspunkte wirtschaftlicher Rationalität bei. Durch die Rationalität werden die Objektivität und die Interessen gewahrt, welche aufgrund der politischen Machtgruppen zu kurz zu kommen drohen.

Je unabhängiger eine Kontrollbehörde von äußeren Einflüssen und den geprüften Stellen ist, desto ausgewogener, objektiver und wirksamer kann sie arbeiten³⁸³.

Die Unabhängigkeit des Prüfungsorgans erhöht die Wirkungskraft, die Glaubwürdigkeit und die Objektivität der Arbeit der Rechnungshöfe. Aus einer objektiv nachvollziehbaren Kontrolle folgt zudem eine Steigerung des Vertrauens der Bevölkerung in das Regierungshandeln. Insbesondere in Zeiten, in denen sich die Defizite der öffentlichen Haushalte³⁸⁴ stetig vergrößern, die Herausforderungen der internationalen Wirtschaftskrise³⁸⁵ wachsen und die finanzielle Lage angespannter³⁸⁶ wird, stellt die Rechnungsprüfung, indem sie die öffentliche

³⁸³ Moser, INTOASI Generalsekretariat „Deklaration von Lima“ III 1

³⁸⁴ vgl Bundesrechnungsabschluss für das Jahr 2009 I (2010) 27, 329ff; Bundesrechnungsabschluss für das Jahr 2010 (2011) 204, 413ff; Bundesrechnungsabschluss für das Jahr 2011 Textteil (2012) 37f, 144ff.

³⁸⁵ Handler, Die Funktion der Kontrolle bei der Qualität der öffentlichen Finanzen in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 366.

³⁸⁶ vgl Bucher, Der Rechnungshof als wichtiger Partner der parlamentarischen Kontrolle in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 319; Sorger, Der Rechnungshof - ein wichtiger Partner für Reformen in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 334; http://diepresse.com/home/bildung/universitaet/603147/Triste-finanzielle-Lage_Protesttag-an-den-Universitaeten am 29. Dezember 2010 um 18:38.

Staatswirtschaft kontrolliert, ein unverzichtbares Kontrollmittel³⁸⁷ im Gefüge der staatlichen Haushalts- und Wirtschaftspolitik dar.

Die Sicherung der Unabhängigkeit stellt auch ein Hauptanliegen der Deklaration von Lima dar. Schon die Präambel der Deklaration nimmt darauf Bezug und hält fest, dass es zur Erreichung des übergeordneten Zieles der Finanzkontrolle, nämlich der ordnungsgemäßen und rationellen Verwendung öffentlicher Mittel, unumgänglich ist, dass jeder Staat über eine ORKB verfügt, deren Unabhängigkeit gesetzlich verankert ist.

Diese Verankerung stellt auch eine wesentliche Voraussetzung für die Wirksamkeit der von den Behörden getroffenen Entscheidungen dar. Empfehlungen werden nur von einer Behörde, die akzeptiert wird und Bestand hat, am ehesten angenommen und umgesetzt.

Ein positiver Einfluss von außen, ist kaum vorstellbar. Einfluss in dem Sinne, dass Macht ausgeübt wird, dem sich die Kontrollbehörde beugen muss. Ratschläge, Gedankenanstöße und Empfehlungen ohne Verpflichtungen sind denkbar. Einen Einfluss positiv zu bewerten, ist bei einer Ausübung durch die geprüften Stellen auszuschließen.

Es bestehen mehrere Merkmale, an denen die Unabhängigkeit einer ORKB festgestellt werden kann. Diese sind unter anderem seine verfassungsrechtliche Verankerung, die Unabhängigkeit der Behörde selbst, die Unabhängigkeit der Mitarbeiter und die finanzielle Unabhängigkeit der Behörde.

2.a. Die verfassungsrechtliche Verankerung

§ 5 Zif 3 der Deklaration von Lima verlangt eine verfassungsrechtliche Verankerung des Bestehens der ORKB und des erforderlichen Maßes ihrer Unabhängigkeit. Näheres kann durch einfaches Gesetz geregelt werden. Ein ausreichender Rechtsschutz durch ein Höchstgericht gegen Eingriffe aller Art in die Unabhängigkeit und die Prüfkompetenz muss gewährleistet sein. Es soll nicht bei der bloßen Verankerung der Unabhängigkeit bleiben, sondern ein ausreichender Rechtsschutz muss bestehen.

³⁸⁷ *Hochhauser/Leitl*, Der Rechnungshof - ein wichtiger Partner für Reformen in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 327; *Glawischnig-Piesczek*, Der Rechnungshof als wichtiger Partner der parlamentarischen Kontrolle in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 321, *Fayman*, Der Rechnungshof - Ein wichtiger Partner der Bundesregierung in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 25; *Fekter*, Der Rechnungshof als Partner bei der Verwaltungsreform in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 27; *Foglar*, Der Rechnungshof - ein wichtiger Partner für Reformen in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 331.

Die Deklaration setzt somit die Existenz einer funktionstüchtigen Rechtsschutzeinrichtung und die Garantiefunktion des Rechtsstaates voraus³⁸⁸. Die wesentlichen Punkte der Grundstruktur einer OBRK müssen in die Verfassung aufgenommen werden. Darunter fallen unter anderem der Aufbau, die Prüfungskompetenzen, die Stellung im staatlichen Gefüge und der Rechtsschutz.

Die nähere Ausführung kann durch einfaches Gesetz erfolgen. Die konkrete Ausgestaltung der Prüfungskompetenzen der ORKB hängt von den Bedingungen und Notwendigkeiten des jeweiligen Staates ab.

Damit soll gewährleistet werden, dass die Prüfungskompetenzen nicht ohne weiteres und nur mit einer qualifizierten Mehrheit abänderbar sind. Ihnen soll durch die Verankerung in der Verfassung eine ausreichende Bestandskraft zukommen, und sie sollen nicht nach tagespolitischen oder parteipolitischen Anschauungen beschränkt werden können.

Insgesamt wird der Stellenwert der Kontrollbehörde durch die Verankerung in die Verfassung gesteigert, und die Bedeutung der öffentlichen Finanzkontrolle unterstrichen.

Somit sollen einerseits die Bestimmungen über den Rechnungshof im Verfassungsrang stehen, und andererseits soll es einen ausreichend Rechtsschutz gegen Eingriffe in die Unabhängigkeit sowie die Möglichkeit zur Durchsetzung der Kompetenzen geben.

2.b. Die Unabhängigkeit des Organs selbst - der Rechnungshof im System der Staatsgewalten

Die Unabhängigkeit der öffentlichen Finanzkontrolle ist maßgeblich davon abhängig, wo sie im innerstaatlichen System der Gewaltenteilung angesiedelt, und wie ausgewogen dieses System gestaltet ist. Diese Umstände sind in erster Linie bedingt durch den Grad der Demokratisierung des jeweiligen Staates³⁸⁹.

Daraus lässt sich schließen, dass eine echte Unabhängigkeit der Finanzkontrolle nur unter demokratischen Rahmenbedingungen zu gewährleisten ist.

Da in jedem Staat die Demokratie eine unterschiedliche Ausformung an Demokratieentwicklung erlangt, besteht auch in dem Ausmaß der Unabhängigkeit der Kontrollbehörde eine unterschiedliche Ausformung. In manchen Staaten liegt ein geringes Maß an gewährleisteter

³⁸⁸ Fiedler, Deklaration von Lima - Finanzkontrolle international gesehen in: Internationalität der Finanzkontrolle Hrsg. Brauneder (1995) 17.

³⁸⁹ Fiedler, Deklaration von Lima - Finanzkontrolle international gesehen in: Internationalität der Finanzkontrolle Hrsg. Brauneder (1995) 16.

Unabhängigkeit vor, und damit ein Nachholprozess, um auch den Maßstäben, die in der Deklaration von Lima vorgesehen sind, gerecht zu werden³⁹⁰. Nicht nur gemessen an den Forderungen der Deklaration besteht vor allem in vielen Entwicklungsländern ein Ausbaubedarf der Unabhängigkeitskriterien.

Es ist davon auszugehen, dass jede ORKB ein Verbesserungspotenzial aufweist und eine Stärkung ihrer Unabhängigkeit auf einer Ebene möglich ist. Auch wenn man eine Lücke schließt, kann dies dazu führen, dass sich eine andere öffnet.

Gegen eine Zuordnung der Behörde zu einer Staatsgewalt ist nichts einzuwenden, jedoch sollte sich der daraus ergebende Einfluss die Unabhängigkeit nicht beeinträchtigen.

Unabhängig von der Zuordnung zu einer Staatsgewalt sollte kein Organ die Möglichkeit besitzen den Rechnungshof bedeutend zu beeinflussen. Das Maß an positiver Einflussnahme und das die Unabhängigkeit beeinflussenden Beeinträchtigungen ist im Gleichgewicht zu halten. Wieso eine Zuordnung der Stellung des Rechnungshofes zu einer der Staatsgewalten notwendig ist, ist nicht eindeutig. Auch Schulze-Fielitz sieht eine Zuordnung im Gewaltenteilungssystem nicht für zwingend³⁹¹. Ein und dieselbe Institution könnte auch teils als beratendes Organ der Legislative, teils als Verwaltungsbehörde tätig werden und teils eine Rechtsprechungsfunktion wahrnehmen. Es sollte nur auf die konkrete rechtliche Ausgestaltung ankommen.

Tatsache ist, der Einfluss hängt primär nicht von der Zuordnung ab, sondern von dem Ausmaß des Einflusses, der auch ohne Zuordnung bestehen kann. Selbstverständlich wird dieses Ausmaß durch eine Zuordnung meist verstärkt.

Die Unabhängigkeit jedoch ist gewährleistet, auch wenn die ORKB Organ des Parlaments ist und in seinem Auftrag Prüfungen durchführt. Je nach Staatsverfassung ist das Verhältnis der ORKB zum Parlament entsprechend den Bedingungen und Notwendigkeiten des betreffenden Staates festzulegen.

Eine Reihe von Rechnungshöfen ist den jeweiligen Parlamenten zugeordnet und als deren Organ eingerichtet. Nach der Deklaration von Lima ist eine Zuordnung zum Parlament vollkommen in Ordnung. Die Oberste Finanzkontrollbehörde soll nur nicht als dessen unselbstständiger, verlängerter Arm dienen, sondern eine eigene Funktionalität besitzen. Eine Zuordnung zum Parlament lässt die am wenigsten die Unabhängigkeit beeinflussende Wirkung auf

³⁹⁰ Fiedler, Deklaration von Lima - Finanzkontrolle international gesehen in: Internationalität der Finanzkontrolle Hrsg. Brauner (1995) 17.

³⁹¹ Schulze-Fielitz, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe in: VVDStRL Heft 55 (FN 6) 349.

die Arbeit der ORKB erwarten, da man am ehesten davon ausgehen kann, dass das Parlament dieselben Ziele verfolgt, nämlich den effizienten und effektiven Mitteleinsatz der Staatsfinanzen.

Weiters wird ein Höchstmaß an Eigeninitiative und Eigenverantwortlichkeit der ORKB gefordert, auch in jenen Fällen, in denen diese im Auftrag der Parlamente Prüfungen durchführen. Das Prüfungsprogramm soll unabhängig von der Zuordnung zu einer Staatsgewalt so weit wie möglich durch die Behörde selbst bestimmt werden. Fremdbestimmung, Einengung und die Beseitigung der Freiheit der Finanzkontrolle zur eigenständigen Prüfungsplanung ist zu verhindern³⁹².

Hat das Parlament zu viele Einflussmöglichkeiten auf die Arbeit des Rechnungshofes, besteht die Befürchtung, die Regierung könnte durch die Parlamentsmehrheit Einfluss auf die Tätigkeit der ORKB ausüben, was im Ergebnis auf eine unzulässige Einflussnahme der prüfungsunterworfenen Exekutive auf die Finanzkontrolle hinausliefe³⁹³.

Die Verfassungswirklichkeit vieler Staaten sieht oft so aus, dass in einer modernen parlamentarischen Demokratie die Fronten nicht mehr zwischen dem gesamten Parlament und der Regierung, sondern zwischen der parlamentarischen Opposition auf der einen sowie der Regierung und den sie stützenden Parlamentariern auf der anderen Seite ablaufen.

Diese Situation kann zu einer fraglichen Gewaltenfusion führen, bei der sich eine starke Regierung und ein relativ schwaches Parlament gegenüberstehen³⁹⁴, wobei sich viele Abgeordnete des Parlaments den Interessen der Regierung verpflichten³⁹⁵.

Auf Grund dessen kann es zu einer erheblichen Einflussnahme der Regierung durch das Parlament auf die Prüftätigkeit kommen. Im Rahmen der Erstellung des Prüfungsprogramms käme es nicht nur zu einer Gewichtsverlagerung innerhalb der Legislative, sondern durch die Verfassungswirklichkeit wäre eine Einflussnahme durch die Exekutive gegeben, die die Unabhängigkeit des Rechnungshofes gegenüber der Exekutive schmälern würde³⁹⁶.

³⁹² Fiedler, Deklaration von Lima - Finanzkontrolle international gesehen in: Internationalität der Finanzkontrolle Hrsg. Brauneder (1995) 18.

³⁹³ Fiedler, Deklaration von Lima - Finanzkontrolle international gesehen in: Internationalität der Finanzkontrolle Hrsg. Brauneder (1995) 18f.

³⁹⁴ Brünner, Die Amtsentwürfe 1991 für eine Neufassung von V. Hauptstück B-VG und Rechnungshofgesetz- Eine Gesprächsgrundlage für eine „Große Rechnungshofreform“ in: Wege zu besserer Finanzkontrolle Hrsg. Schwab/ Kraus (1992) 149.

³⁹⁵ Fiedler, Deklaration von Lima - Finanzkontrolle international gesehen in: Internationalität der Finanzkontrolle Hrsg. Brauneder (1995) 19.

³⁹⁶ Fiedler, Deklaration von Lima - Finanzkontrolle international gesehen in: Internationalität der Finanzkontrolle Hrsg. Brauneder (1995) 19.

Zu Recht wird deshalb in der Deklaration von Lima darauf Bedacht genommen, dass ein Höchstmaß an Unabhängigkeit auch gegenüber dem Parlament gegeben ist. Denn eine ORKB, deren Prüfungsprogramm und Planung letztlich von der ihrer Kontrolle unterliegenden Regierung bestimmt wird, kann weder unabhängig noch effektiv sein, da im Ergebnis der Kontrollierte bestimmt, was kontrolliert wird und was nicht kontrolliert werden darf.

Eine Zuordnung des Rechnungshofes zur Exekutive wäre aufgrund allfälliger Einflussnahmen auf die Unabhängigkeit der ORKB problematisch. Es ist anzunehmen, dass die Unabhängigkeit hier am meisten gefährdet ist, da es gerade darum geht, das Gebaren der Verwaltung zu kontrollieren. Zu einem effizienten Mitteleinsatz kommen bei dieser einige weitere Ziele dazu. Eine Zuordnung wäre zu vereinbaren, wenn der daraus entstehende Einfluss die Unabhängigkeit nicht beeinträchtigt, womit aber nicht gerechnet werden kann. Da durch eine Zuordnung meist Einfluss- und Entscheidungsmöglichkeiten der zugeordneten Gewalt erweitert werden, ist von ihr abzusehen.

Die Exekutive soll die volle und alleinige Verantwortung für ihre Handlungen und Unterlassungen tragen. Wäre der Rechnungshof der Exekutive unterstellt, ist mit keinen objektiven und unabhängig umsetzbaren Empfehlungen zu rechnen.

Eine Zuordnung zur Judikative ist auch anzudenken, da aber wenige ORKB so ausgestaltet sind, dass sie genügend Bezugspunkte zur Gerichtsbarkeit aufweisen, wird dies nicht oft erfolgen. Obwohl die Aufgaben einer ORKB meist funktional der Legislative zuzuordnen sind, ist eine Zuordnung zur Legislative möglich, vor allem wenn die entscheidungsbefugten Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen.

2.c. Aufbau des Organs

Gefordert ist nicht nur die Unabhängigkeit der ORKB in ihrer Gesamtheit, sondern auch die Unabhängigkeit ihrer Mitglieder. Unter Mitgliedern sind jene Personen gemeint, die Entscheidungen der ORKB treffen und sie eigenverantwortlich nach außen vertreten³⁹⁷, demnach die Mitglieder eines entscheidungsbefugten Kollegiums oder der Leiter einer monokratisch organisierten ORKB. Es bleibt der ORKB überlassen, für welche Organisationsstruktur sie sich entscheidet. In der Deklaration von Lima wird keinem der beiden Systeme, monokra-

³⁹⁷ § 6 Deklaration von Lima.

tisch³⁹⁸ oder kollegial,³⁹⁹ der Vorzug gegeben. Aufzeigen kann man die Vor- und Nachteile des jeweiligen Systems.

Einerseits geht es bei diesem Kriterium um den Aufbau des Rechnungshofes, eben um eine kollegiale oder monokratische Führung, andererseits um die Unabhängigkeit der entscheidungsbefugten Organe und deren Mitglieder.

2.c.1. Unabhängigkeit der Mitglieder

Die Unabhängigkeit der Mitglieder soll auch durch die Verfassung gewährleistet sein.

Bezugspunkte wie die Wahl und Abberufung, die Qualifikationserfordernisse und Inkompatibilitätsbestimmungen sind festzulegen. Die Bestellung und Abberufung der Mitglieder hängt so wie der Aufbau von der verfassungsmäßigen Struktur der einzelnen Staaten ab.

Wichtiger Bestandteil der Unabhängigkeit ist, dass die entscheidungsbefugten Organe frei von Einflüssen entscheiden können. Abhängig ist diese Unabhängigkeit zum einen vom Aufbau des Organs und vor allem von der Wahl- und Abberufungsmöglichkeiten der entscheidungsbefugten Organe, und zum anderen ist die Leitung eines Organs beeinflussbar, ist seine Entscheidung und somit die Behörde selbst beeinflussbar.

Um eine unabhängige Kontrolle durchführen zu können, muss die Institution so ausgestaltet sein, dass ihre Leitung einer Konfrontation mit einer Staatsgewalt stand hält, wenn diese versucht sie in Erfüllung ihrer Pflichten zu beeinträchtigen⁴⁰⁰. Die in der Verfassung festzulegenden Abberufungsmöglichkeiten dürfen die Unabhängigkeit der Mitglieder nicht beeinträchtigen.

Die Leitung einer ORKB muss versuchen nicht in den politischen Tageskampf hineingezogen oder von bestimmten politischen Gruppierungen instrumentalisiert zu werden⁴⁰¹. Objektivität und Neutralität müssen zum Zweck der Qualität und Wirksamkeit gewahrt bleiben.

Das Bestehen einer langjährigen Amtsperiode und der Ausschluss einer Wiederwahl befreit die Amtsinhaber von der Pflicht, Wünschen anderer Staatsorgane entsprechen zu müssen, und trägt zu einer erhöhten Unabhängigkeit innerhalb der ORKB bei.

³⁹⁸ Darunter fallen insbesondere die ORKB der angelsächsischen Länder, aber natürlich auch der österreichische Rechnungshof.

³⁹⁹ Wie vornehmlich die gerichtshofähnlich strukturierten Rechnungshöfe der romanischen Länder, aber auch der Deutsche Bundesrechnungshof.

⁴⁰⁰ Koller, Braucht die Schweiz einen Rechnungshof? (2002) 358.

⁴⁰¹ Koller, Braucht die Schweiz einen Rechnungshof? (2002) 143.

Wahlkollegium ist entweder die Exekutive oder das Parlament allein, oder das Parlament unter Beteiligung der Exekutive, etwa in Form eines Zustimmungs- oder Vorschlagsrechtes.

Wenn das Kontrollorgan der Legislative zugeordnet wird, ist es geboten, dass auch die Wahl in ihrem Ermessen liegt. Wenn die Wahl gewaltenübergreifend ist, sollt der Schwerpunkt bei der Parlamentsmehrheit liegen.

Die Leiter haben meist eine besondere Stellung und spezielle Aufgaben, unabhängig von einem monokratischen oder kollegialen Aufbau.

Die Wahl sollte ohne parteipolitischen Hintergrund geschehen. Innerhalb einer kollegial organisierten ORKB sollte der Leiter aus der Mitte der Mitglieder gewählt werden. Der Befürchtung einer Abwahl ist durch taxativ im Gesetz festgelegte Gründe entgegenzuwirken, weiters durch ein erhöhtes Präsenz- und Konsensquorum des Entscheidungsträgers bei der Abwahl oder einem rechtlich regeltem Verfahren vor einem Gericht. Die Abwahl sollte wie die Wahl am ehesten durch die Legislative erfolgen. Hätte die Exekutive die Möglichkeit einer Abwahl, hätte die ORKB laufend eine Abwahl aufgrund nicht erwünschter Ergebnisse zu befürchten.

Die Einstellung, Beförderung und Dienstaufsicht der weiteren Mitglieder sollte vom entscheidungsbefugten Organ, also der Leitung der Behörde ausgeführt werden. Einen erheblichen Teil der Aufgaben einer ORKB vollbringen die Prüfungsbeamten. Diese sollen ihre Arbeit ohne Befürchtungen von Nachteilen ausführen können. Sie sollen ihre Arbeit objektiv besorgen, da sie als Grundlage für die entscheidungsbefugten Organe dient.

2.c.2. Der monokratische und kollegiale Aufbau

Eine eindeutige Aussage, welche Organisationsform zu effizienteren Prüfungsergebnissen führt, lässt sich nicht sagen. Man kann jedoch ihre jeweiligen Vor- und Nachteile beschreiben. Jede Staatsform und Ausformung des Rechnungshofes muss für sich entscheiden, welche Form zur Erreichung der Unabhängigkeit besser geeignet ist.

Dem Kollegialsystem wird eine bessere Qualität der Entscheidung zugeschrieben, da neben dem zahlenmäßig größeren Sachverstand auch ein gewisser Ausgleich zwischen verschiedenen Sichtweisen stattfindet, und das Ergebnis aus diesem Grund ausgewogener sein kann, während die Vorteile des monokratischen Systems Transparenz der Verantwortung, Zügigkeit

der Erledigung und Reaktionsschnelligkeit sind⁴⁰². Es sollte das passende System für den jeweiligen Staat und seine Rahmenbedingungen gefunden werden.

2.d. Finanzelle Unabhängigkeit

Genauso wie bei anderen Staatstätigkeiten hängt die Finanzkontrolle von den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln und der Disposition über sie ab. Somit ist es notwendig zuerst finanziell unabhängig zu sein, um umfassend unabhängig tätig zu werden.

Den ORKB müssen die notwendigen und angemessenen personellen, materiellen und finanziellen Ressourcen zur Verfügung stehen.

Wird eine Kontrollbehörde finanziell kurz gehalten, kann sie dadurch womöglich keine wirksame Kontrolltätigkeit entfalten und ist somit nicht in dem Ausmaß wertvoll⁴⁰³, als sie sonst sein könnte. Durch die Entziehung der Budgetmittel kann sie in der Ausübung ihrer Funktion gehindert werden⁴⁰⁴.

Nach Fiedler lässt der Grad der finanziellen Unabhängigkeit, die ein Staat seiner ORKB einräumt, Schlüsse daraus ziehen, ob und wie weit Interesse an einer effektiven Finanzkontrolle besteht oder ob es sich bei in diese Richtung gehenden Bekundungen nur um Lippenbekenntnisse handelt⁴⁰⁵.

Der mit „Finanzielle Unabhängigkeit der ORKB“ übertitelte § 7 der Deklaration von Lima fordert in seiner Ziffer 1, dass der Finanzkontrolle die finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen sind, welche die Erfüllung der ihr obliegenden Agenden ermöglichen. Um dies sicherzustellen, müssen sie das Recht haben, die von ihnen für notwendig erachteten finanziellen Mittel bei der das Staatsbudget beschließenden Körperschaft erforderlichenfalls unmittelbar zu beantragen. Sie soll ihr eigenes Budget verwalten und befugt sein, eigenverantwortlich über die Mittel verfügen zu können.

⁴⁰² Hengstschläger, Organisation und Funktion des Rechnungshofes im freiheitlichen-demokratischen Rechtsstaat in: Wege zur besseren Finanzkontrolle Hrsg. Kraus/ Schwab (1992) 34f; Schlicker-Schweighofer, Haushaltskontrolle in der Europäischen Gemeinschaft in: Internationalität der Finanzkontrolle Hrsg. Brauner (1995) 56.

⁴⁰³ Fiedler, Deklaration von Lima - Finanzkontrolle international gesehen in: Internationalität der Finanzkontrolle Hrsg. Brauner (1995) 18.

⁴⁰⁴ Koller, Braucht die Schweiz eine Finanzkontrolle? (2000) 373.

⁴⁰⁵ Fiedler, Deklaration von Lima - Finanzkontrolle international gesehen in: Internationalität der Finanzkontrolle Hrsg. Brauner (1995) 18.

Abschließend bedeutet dies, dass die Legislative oder eine ihrer Kommissionen dafür verantwortlich sein soll, zu gewährleisten, dass der Behörde angemessene Ressourcen zur Verfügung stehen, damit sie ihre Aufgaben entsprechend erfüllen kann⁴⁰⁶.

Weiters sollte sich die Kontrollbehörde unmittelbar an die Legislative wenden können, wenn die Ressourcen nicht ausreichen, um ihren gesetzlichen Prüfungsauftrag zu erfüllen.

3. Autonomie im Prüfungsbereich

3.a. Prüfungsprogrammerstellung

Der Prüfungsauftrag an die ORKB sollte die gesamte staatliche Gebarung umfassen.

Ein bedeutender Bestandteil der Unabhängigkeitssicherung ist das Recht des Rechnungshofes über das Prüfungsobjekt, den Prüfungszeitraum, den Prüfungsort und die Prüfungsablauf frei entscheiden zu können. Bei den einzelnen Aufgaben sollten die anzuwendenden Kriterien und das Prüfungsverfahren von der Obersten Kontrollbehörde festgelegt werden.

Im Bereich der Prüfungen sollte der Einfluss anderer Staatsgewalten möglichst gering gehalten werden, weil die Autonomie in ihrer Hauptaufgabe dem Prüfen unerlässlich ist, um eine präventive Wirkung und eine objektive Prüfungsplanung zu erreichen⁴⁰⁷.

Die Deklaration von Lima hält in ihrem § 1 ausdrücklich fest, dass die Kontrolle der öffentlichen Finanzwirtschaft nicht Selbstzweck, sondern ein unerlässlicher Bestandteil eines Regelsystems ist, der Abweichungen von der Norm so rechtzeitig aufzeigen soll, dass im Einzelfall Maßnahmen ergriffen werden können, die eine Wiederholung derartiger Verstöße in Zukunft verhindert oder zumindest erschweren.

Damit wird das präventive Element der Prüfung als Wesenselement der öffentlichen Finanzkontrolle betont und deren Bedeutung ersichtlich.

Den Rechnungshöfen ist zu empfehlen vermehrt das Gespräch mit den zu prüfenden Stellen zu suchen. Der Dialog und Austausch zwischen prüfender und geprüfter Stelle hilft Fehler und Kommunikationsprobleme zu vermeiden und erzeugt eine bessere Übereinstimmung⁴⁰⁸. Ziel ist es ein kooperatives Zusammenarbeiten zwischen den ORKB und den geprüften Stel-

⁴⁰⁶ Grundsatz 8 der ISSAI 11 INTOSAI-Leitlinien und Gute Praktiken im Zusammenhang mit ORKB-Unabhängigkeit.

⁴⁰⁷ Koller, Braucht die Schweiz einen Rechnungshof? (2000) 381.

⁴⁰⁸ Degenhart, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe in: VVDStRL Heft 55 (FN 6) 354.

len zu erreichen. Beide Seiten sollten sich ihrer Kompetenzen und Rechte bewusst sein, um einen angemessenen Interessensausgleich zu finden.

Der Prüfungsauftrag sollte so wenige wie mögliche Prüfungslücken aufweisen. Die gesamte staatliche Gebarung unterliegt der Kontrolle der ORKB. Eine Ausgliederung aus dem Staatsbudget darf nicht dazu führen, dass diese Teilbereiche der Kontrolle der ORKB entzogen werden. Durch Ausgliederung wird der Staat nicht von seiner Gemeinwohlverantwortung entbunden. Die gesamte staatliche Gebarung, ungeachtet ob und in welcher Weise sie im allgemeinen Staatsbudget ihren Niederschlag findet, unterliegt der Kontrolle der ORKB⁴⁰⁹.

Das Recht einzelner Staatsorgane, eine bestimmte Prüfung zu verlangen, ist nur zu dulden, solange die ORKB in ihrem Prüfungsprogramm nicht beeinflusst wird. Verpflichtende Anträge sollen nur durch die Legislative gestellt werden dürfen. Wünsche, Anregungen und Ersuchen sind auch von der Exekutive, vorteilhaft mit Begründung, möglich.

Da die Prüfung in den seltensten Fällen eine Totalprüfung darstellt, werden sich die ORKB auf Teilprüfungen oder Stichproben beschränken müssen. Es muss ein Urteil über die Qualität und Ordnungsmäßigkeit der Gebarung möglich sein.

Die Prüfungsmethoden haben sich stets den Fortschritten der auf die Gebarung Bezug nehmenden Wissenschaft und Technik anzupassen. Sie sollen immer dem neuesten Stand entsprechen⁴¹⁰. Am aktuellen Stand zu bleiben liegt genauso im Interesse der Kontrollbehörde wie der interessierten Öffentlichkeit und dem Kontrollzweck. Um Akzeptanz zu erlangen, sollte sie nachvollziehbar sein.

Die Ausarbeitung von internen Prüfungshandbüchern stellt keine Verpflichtung dar, ist aber als Arbeitsbehelf zweckmäßig und ist den ORKB nahezulegen.

3.b. Untersuchungs- und Durchsetzungsbefugnisse

Die ORKB soll das Recht auf Zugang zu allen mit der Gebarung in Zusammenhang stehenden Unterlagen und Dokumenten haben, zusätzlich von den Organen der geprüften Stelle mündlich und schriftlich alle erforderlich scheinenden Auskünfte vor Ort oder am Sitz der ORKB verlangen können.

⁴⁰⁹ vgl § 18 Zif 2 Deklaration von Lima.

⁴¹⁰ § 13 Zif 3 Deklaration von Lima.

Für die Auskunftserteilung der geprüften Stellen müssen durch das Gesetz oder durch die ORKB im Einzelfall Fristen festgesetzt werden. Dieser Umstand ist notwendig, um ihre Arbeit objektiv, lückenlos und den geforderten Maßstäben entsprechend ausführen zu können. Auf der einen Seite muss das Recht zur Erlangung von Informationen und Auskünften gegeben, auf der anderen deren Durchsetzung gewährleistet sein.

3.c. Wirkung der Feststellungen des Rechnungshofes

Sofern die Prüfungsfeststellungen der ORKB nicht in Form rechtskräftiger und vollstreckbarer Urteile ergehen, ist vorzusehen, dass die ORKB ermächtigt sein müssen, an die zuständige Behörde heranzutreten, die die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen und die Verantwortlichkeit geltend zu machen haben. Es soll ein System geschaffen werden, durch das die Umsetzung der Empfehlungen laufend überprüft werden soll, sowie Follow-up Mechanismen zur Überprüfung des Umsetzungsstandes der Empfehlungen. Die ORKB legen ihre Follow-up Berichte den gesetzgebenden Organen oder einem ihrer Ausschüsse beziehungsweise der Aufsichtsbehörde der überprüften Stelle zur Stellungnahme und Umsetzung vor, auch wenn die ORKB selbst Kompetenzen zum Follow-up und für Sanktionen haben.

Es ist sicherzustellen, dass die Öffentlichkeit über die Tätigkeit der Finanzkontrolle Kenntnis erlangt, über die Verwendung ihrer Steuergelder Bescheid weiß, und ein Einblick in das Wirtschaften der Behörden möglich ist⁴¹¹. Die Rechnungshöfe besitzen die Verantwortung gegenüber der Allgemeinheit Einsicht in die Wahrnehmung ihrer Verantwortung zu gewähren.

Die Informationsverantwortung hat dienende Funktion für die Entscheidungsverantwortung der Staatsorgane. Eine Veröffentlichung verleiht eine Art Macht. Durch das bloße Wissen der Möglichkeit der Veröffentlichung und der Auseinandersetzung mit der Öffentlichkeit entsteht Druck für die entscheidenden Verantwortlichen. Eine Einschaltung der Öffentlichkeit in den Finanzkontrollprozess durch die Veröffentlichung der Berichte sollte unbedingt gegeben sein. Hierdurch wird eine weitgehende Information und Diskussion sichergestellt, gleichzeitig vergrößert sich die Möglichkeit der Durchsetzung der Feststellungen der ORKB.

Nicht nur aufgrund der dadurch verliehenen Macht des Rechnungshofes, sondern auch wegen dem Anspruch jedes Einzelnen zu erfahren, wie es um den eigenen Staat steht, soll die Öff-

⁴¹¹ Berka, Rechnungshofkontrolle im Spannungsfeld von Öffentlichkeit und Geheimschutz in: Die Kontrolle wirtschaftlicher Unternehmungen durch den Rechnungshof Hrsg. Korinek (1986) 421.

fentlichkeit die Möglichkeit erhalten, nachvollziehen zu können, wie mit dem staatlichen Haushalt umgegangen wird.

Die Qualität der parlamentarischen Rechnungskontrolle und die Wirksamkeit der Verwaltungskontrolle sind unmittelbar abhängig von der Leistungsfähigkeit der Rechnungshöfe.

E. Anwendung der Kriterien auf den österreichischen Rechnungshof

I. Einleitung

Die Anwendung der aufgestellten Kriterien auf den Rechnungshof und deren Ergebnisse erfolgt in diesem Kapitel. Die aktuelle Rechtslage, nach welcher der Rechnungshof aufgestellt ist, wird mit den Ansprüchen der Kriterien verglichen. Untersucht wird, welche Kriterien durch den Rechnungshof erfüllt und welche nicht erfüllt werden.

Bei der Anwendung der Kriterien auf den Rechnungshof ist zu berücksichtigen, ob das vorhandene Defizit aufgrund der rechtlichen Situation der Institution oder aufgrund einer außerrechtlichen Komponente besteht. Zu beachten ist, ob der Mangel durch eine Gesetzesänderung behoben werden kann oder das tatsächliche Umfeld modifiziert werden muss, um das Defizit zu beheben. Bei der Auswahl der Kriterien liegt der Schwerpunkt der Betrachtung und Bearbeitung bei Veränderungen rechtlicher Komponenten.

Durch die Anwendung der Kriterien auf den Rechnungshof sollen die Defizite im Zusammenhang mit seiner Unabhängigkeit vorgelegt werden. Erfüllen die dargelegten Punkte nicht ausreichend oder nur teilweise die niedergelegten Zielsetzungen, werden Verbesserungsvorschläge dargestellt. Gewiss werden auch positive Aspekte angeführt.

Kritisch festzuhalten ist, dass den Postulaten der Kriterien und den Vorgaben der Deklaration von Lima in Österreich nur lückenhaft entsprochen wird, was wie folgt dargelegt wird. In wesentlichen Punkten bestehen eindeutige Verbesserungsmöglichkeiten.

II. Unabhängigkeit

Die Ergebnisse die aus dieser Arbeit gezogen werden, lassen beträchtliche Defizite bei der Ausprägung der Unabhängigkeit erkennen. Nicht nur durch die Ergebnisse wird offensichtlich, dass der Rechnungshof im Zusammenhang mit seiner Unabhängigkeit dem im internationalen Vergleich hinterherhinkt. Auch aus weiteren Studien, die einen internationalen Vergleich mehrerer Länder beinhalten, lässt sich erkennen, dass die Unabhängigkeit des Rechnungshofes im Vergleich zu anderen Ländern weniger ausgeprägt ist. Ein Vergleich wurde zwischen dem österreichischen, dem deutschen, dem englischen, dem französischen, dem spanischen Rechnungshof und dem ERH mit Augenmerk auf die Ausprägung der Unabhän-

gigkeit angestellt. Der österreichische Rechnungshof schnitt am schlechtesten in seiner Ausformung der Unabhängigkeit ab⁴¹².

1. Verfassungsrechtliche Verankerung

Das sechste Hauptstück des B-VG⁴¹³ garantiert die Institution Rechnungshof als das die Finanzkontrolle ausführende Kontrollorgan. Nach Artikel 128 B-VG sind die näheren Bestimmungen über die Einrichtung und Tätigkeit des Rechnungshofes durch Bundesgesetz zu regeln. Somit ist es dem einfachen Gesetzgeber überlassen die Verfassungsbestimmungen zu konkretisieren. Wesentliche Bestimmungen, vor allem die der Organisations- und Funktionsstruktur sind im Verfassungsgesetz verankert. Das sechste Hauptstück der Verfassung gehört zur Grundordnung der österreichischen Verfassung. Eine Abänderung derselben, etwa durch eine Abschaffung des Rechnungshofes oder sonstige den Kernbereich der Konzeption betreffenden Änderungen, bedarf einer Abstimmung durch das gesamte Bundesvolk⁴¹⁴.

Aufgrund der Verankerung der wesentlichen Bestimmungen in der Verfassung, die den Rechnungshof in seiner Grundform ausmachen, wie den Prüfungsauftrag, die Stellung im staatlichen Gefüge, den Rechtsschutz, die Rechte und Pflichten des entscheidungsbefugten Organs, ist die Grundstruktur der Institution durch eine hohe Bestandskraft gesichert.

Die Verfassung enthält somit eine institutionelle und eine funktionale Garantie des Rechnungshofes. Die funktionale Garantie wird jedoch zum Teil durch zusätzlich übertragene Aufgaben⁴¹⁵ verringert. Diese Sonderaufgaben gehen weiter als seine ursprüngliche Kernaufgabe, dem reinen Prüfen und Beraten. Auf der einen Seite wird behauptet, dass durch Aufgabenübertragung der Rechnungshof vereinnahmt wird und seiner eigentlichen Tätigkeit „das Prüfen des Finanzgebarens“ beeinträchtigt wird⁴¹⁶. Auf der anderen Seite kann argumentiert werden, dass durch die Aufgabenübertragung die Bedeutung seiner Position und seiner Fähigkeiten durch die Verantwortungsübertragung unterstrichen wird.

⁴¹² Bergel, Rechnungshöfe als vierte Staatsgewalt - Verfassungsvergleich der Rechnungshöfe Deutschlands, Frankreichs, Österreichs, Spaniens, des Vereinigten Königreiches und des Europäischen Rechnungshofes im Gefüge der Staatsgewalten (2010) 220.

⁴¹³ Art 121-128 B-VG.

⁴¹⁴ Hengstschläger, Der Rechnungshof - Funktion und Organisation der obersten Finanzkontrolle in Österreich (1982) 69f.

⁴¹⁵ vgl Kapitel B.V.3.c.

⁴¹⁶ Koller, Braucht die Schweiz einen Rechnungshof? (2002) 354.

Die Möglichkeit, das Wissen in weiteren Bereichen des Finanzgeschehens des Landes zu verwerten, ist unter folgenden Umständen positiv zu bewerten. Der Rechnungshof darf durch die Übernahme weiterer Aufgaben nicht seine Hauptaufgaben vernachlässigen. Deshalb müssen genügend Ressourcen vorhanden sein, um diesen Fall nicht eintreten zu lassen. Das bedeutet vor allem bei der Übernahme von weiteren Aufgaben auch eine entsprechende Ressourcenerweiterung, um den hohen Prüfungsmaßstab nicht zu senken. Sein Fachwissen in mehreren Bereichen des Finanzwesens des Landes zu nützen ist unwiderlegbar von Vorteil. Zu beachten ist aber, dass dem Rechnungshof keine politischen Entscheide oder ex-ante Kontrollen übertragen werden dürfen, da diese verfassungswidrig wären und im Widerspruch zu seiner Arbeit und seinen Werten stehen würden. Momentan lassen sich alle übertragenen Aufgaben ohne Einbußen bewältigen.

Aufgrund des am 16. November 2012 beschlossenen Budgets ist mit finanziellen Einbußen für den Rechnungshof bis 2016 zu rechnen. Ohne einer Änderung oder der Kürzung von bis zu 30 Planstellen wird es unmöglich sein, dass der Rechnungshof seine Kernaufgaben in vollem Umfang und mit der gewohnten Qualität aufrechterhält⁴¹⁷. Werden dem Rechnungshof neue Kompetenzen übertragen, ist dafür zu sorgen, dass genügend Mittel zur Verfügung stehen, um die Kernaufgaben nicht zu vernachlässigen.

Weiters wird nach einem Schutz durch ein Höchstgericht gegen Eingriffe aller Art in die Unabhängigkeit und die Prüfungskompetenzen der ORKB verlangt. Artikel 126a B-VG entspricht teilweise diesen Anforderungen. Der VfGH hat bei Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen, die die Zuständigkeit des Rechnungshofes regeln, zu entscheiden. Um den VfGH anzurufen zu können, muss ein konkretes Gebarungsverfahren vorliegen, in dem es zu Differenzen zwischen der geprüften Stelle und dem Rechnungshof über die Auslegung der Kompetenzenbestimmung kommt⁴¹⁸. Der VfGH hat zu entscheiden, wenn sich der Rechnungshof weigert einem Prüfungsauftrag nachzukommen, weil der betroffene Rechtsträger seiner Meinung nach nicht unter seine Kompetenzen fällt. Der VfGH wurde mit einer derartigen Causa bisher nicht befasst. Viel wichtiger sind die Erkenntnisse, bei denen die geprüften Stellen die Prüfungskompetenz des Rechnungshofes anzweifeln und eine Prüfung oder Prüfungshandlungen verweigern. Die Anrufung des VfGH hat den

⁴¹⁷ Parlamentskorrespondenz Nr. 223 vom 22.03.2012, Nr. 755 vom 10.10.2012, Nr. 860 vom 5.11.2012, Nr. 907 vom 14.11.2012; <http://www.rechnungshof.gv.at/aktuelles/ansicht/detail/rh-budget-im-budgetausschuss.html> am 15. November 2012 um 16:31.

⁴¹⁸ *Hengstschläger*, Rechnungshofkontrolle (FN 25) 84.

Aufschub oder die Unterbrechung der betreffenden Amtshandlung des Rechnungshofes bis zur Entscheidung durch den VfGH zur Folge⁴¹⁹. Durch eine lange Verfahrensdauer, können die Prüfungen durch den Rechnungshof stark verzögert werden und oft nicht mehr sinnvoll vollzogen werden. Dies schafft den Anreiz, solche Rechtsstreitigkeiten in Kauf zu nehmen, um faktisch einer Prüfung zu entgehen⁴²⁰. Die betreffenden Rechtsträger sind aufgrund des Erkenntnisses des VfGH verpflichtet, eine Prüfung durch den Rechnungshof zuzulassen. Eine Exekution erfolgt durch ordentliche Gerichte.

Keine Meinungsverschiedenheit liegt hingegen vor, wenn sich der Rechnungshof seiner Kompetenz bewusst ist, aber auf ein Prüfungsersuchen nicht reagiert bzw sich weigert, einen besonderen Akt der Gebarungsprüfung durchzuführen⁴²¹. Der Rechnungshofpräsident hat darauf höchstwahrscheinlich mit politischen Konsequenzen, nämlich mit seiner Abberufung durch den NR zu rechnen.

Für andersartige Eingriffe in seine Unabhängigkeit besteht kein weiterer Rechtsschutz. Erstens in dem Fall, wenn er seine Kompetenzen nicht bestreitet, jedoch mit Prüfungsersuchen durch NR und Bundesregierung mit Arbeit zugeschüttet wird. Der VfGH kann nicht angerufen werden, da er seine Zuständigkeit nicht bestreitet. Würde er sie bestreiten, würde der VfGH seine Kompetenz feststellen, er kann aber nichts gegen die Anträge machen. Er hat diese zwingend auszuführen und kann dabei stark in seiner Prüfungsauswahl beeinträchtigt werden. Er kann sich lediglich weigern, läuft allerdings Gefahr, deswegen vom NR politisch zur Verantwortung gezogen und abberufen zu werden. Es gibt keine Instanz, die seiner Weigerung einer rechtlichen Kontrolle unterziehen würde bzw er mit Schutz eines Höchstgerichts rechnen könnte. Keine Instanz überprüft, ob er in seiner verfassungsrechtlichen Unabhängigkeit beeinträchtigt wird.

Zweiter Kritikpunkt, an dem klar zu erkennen ist, dass für beeinträchtigende Eingriffe keine Anrufung an ein Höchstgericht vorgesehen ist, ist die rein politisch motivierte Abberufung des Rechnungshofpräsidenten. Die Abberufung durch die einfache Mehrheit des NR unterliegt nicht einer Überprüfung.

⁴¹⁹ *Walter/ Mayer/ Kucsko- Stadlmayer*, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts¹⁰ (2007) 514.

⁴²⁰ *Koller*, Braucht die Schweiz einen Rechnungshof? (2002) 591.

⁴²¹ *Hengstschläger*, Rechnungshofkontrolle (FN 25) 85.

Die österreichische Verfassung bleibt hinter den Forderungen der Kriterien zurück. Bei der jetzigen gesetzlichen Lage wäre es angebracht, bei jeder Beeinträchtigung der Unabhängigkeit des Rechnungshofes eine Möglichkeit der Anrufung des VfGH zu schaffen, vor allem bei einer Überschüttung des Rechnungshofes mit verpflichtenden Ersuchen durch den NR und die Bundesregierung sowie eine politisch motivierte Abberufung des Rechnungshofpräsidenten. Wenn sich die jetzige gesetzliche Situation nicht ändert, ist dringend eine Rechtsschutzmöglichkeit zu schaffen, die diese Fälle überprüft.

2. Die Unabhängigkeit des Organs selbst - der Rechnungshof im System der Staatsgewalten

Durch die Zuordnung des Rechnungshofes zu einer Staatsgewalt kann jener in eine gewisse Richtung beeinflusst werden, wenn dieser Gewalt durch die Einordnung bestimmte Befugnisse zustehen.

Aus dem ersten Satz des Artikel 122 Abs 1 B-VG und aus dessen Abs 4 geht hervor, dass der Rechnungshof organisatorisch als Bundesorgan eingerichtet ist und unmittelbar dem NR untersteht. Der Präsident des Rechnungshofes wird vom NR auf Vorschlag seines Hauptausschusses gewählt und kann mit einfacher Mehrheit vom NR mit Beschluss abberufen werden. Eine Wiederwahl ist unzulässig. Die Länder können dabei nicht mitentscheiden. Politisch ist er somit nur dem NR verantwortlich.

Im System der Gewaltenteilung ist der Rechnungshof ein parlamentarisches Kontrollorgan und gehört funktionell zur Gesetzgebung⁴²². Artikel 122 Abs 2 B-VG besagt ausdrücklich, dass der Rechnungshof „von der Bundesregierung und den Landesregierungen unabhängig und nur den Bestimmungen des Gesetzes unterworfen“ ist. Der Rechnungshof ist von der Vollziehung unabhängig.

Die Aufgabenteilung gibt vor, dass das Parlament Träger der Kontrollhoheit ist und der Rechnungshof die Kontrolle für das Parlament ausführt. Deshalb ist zwischen dem Parlament und dem Rechnungshof eine wechselseitige Abgängigkeit in einem gewissen Maße gegeben. Denn einerseits kann das Parlament seine Kontrollhoheit ohne Kontrollorgan nicht durchführen, andererseits stehen dem Rechnungshof keine Sanktionsmöglichkeiten zur Durchsetzung

⁴²² VfSlg 15.130/1998.

seiner Empfehlungen zur Verfügung, und er ist auf eine Zusammenarbeit mit dem Parlament angewiesen.

Durch die Zuordnung wird er aber nicht als unselbständiger, verlängerter Arm des Parlaments betrachtet. Er besitzt eine eigene Funktionalität und wird anerkannt. Er unterstützt den NR und die LT bei deren Aufgaben der finanziellen Kontrolle, wobei die Unterstützung größtenteils durch die Berichterstattung erfolgt. Seine Berichte stellen unzweifelhaft die Basis für die Kontrolle der Regierung durch das Parlament dar⁴²³.

Ein Vergleich der Kontrollrechte des Parlaments mit jenen des Rechnungshofes macht offensichtlich, dass das Kontrollrecht des Rechnungshofes eigenständig neben dem Kontrollrecht des Parlaments steht und nicht vom diesem abgeleitet wird⁴²⁴.

Die Kontrollrechte des Rechnungshofes und des NR unterscheiden sich begrifflich und in ihrem Umfang. Zum einen wird an die Gebarung bestimmter Rechtsträger angeknüpft, zum anderen an die Geschäftsführung der Bundesregierung. Durch die unterschiedliche begriffliche Anknüpfung wird klar, dass es sich nicht um dasselbe Kontrollfeld handelt. Die Kontrollkompetenzen des Rechnungshofes gehen weiter als jene des NR bzw des Bundesrates. Der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegen auch Rechtsträger, die nicht oder nur teilweise im Einfluss der Regierungen liegen. Wie etwa die Prüfungskompetenz im Bereich der Sozialversicherungsträger, Unternehmungen aber auch bei kontrollunterworfenen Anstalten, Stiftungen und Fonds⁴²⁵.

Weiters kann der Rechnungshof auch ohne Mitwirkung von NR bzw der LT seine Prüfungszuständigkeit vor dem VfGH durchsetzen.

Folglich zeigt sich, dass dem Rechnungshof eine hohe Eigenständigkeit zukommt. Fiedler⁴²⁶ spricht in diesem Zusammenhang davon, dass der Rechnungshof in Ausübung seiner Kontrollbefugnisse mit einer „eigenständigen Funktionalität“ ausgestattet ist.

⁴²³ *Kroneder-Partisch*, Kommentar zu Artikel 122 B-VG in: Österreichisches Bundesverfassungsrecht Textsammlung und Kommentar Hrsg. *Korinek/ Holoubek* (2009) 15.

⁴²⁴ *Kroneder-Partisch*, Kommentar zu Artikel 122 B-VG in: Österreichisches Bundesverfassungsrecht Textsammlung und Kommentar Hrsg. *Korinek/ Holoubek* (2009) 15.

⁴²⁵ *Kroneder-Partisch*, Kommentar zu Artikel 122 B-VG in: Österreichisches Bundesverfassungsrecht Textsammlung und Kommentar Hrsg. *Korinek/ Holoubek* (2009) 16.

⁴²⁶ *Fiedler*, Staatspolitische Funktion des Rechnungshofes, Rechnungshof Schriftreihe Heft Nr 6 (1993) 6.

Die Kontrolle des Rechnungshofes ist wirkungsvoll, weil er eine aus den strukturellen Verknüpfungen der Parteiendemokratie weitgehend gelöste unabhängige Institution darstellt. Dies soll nicht durch eine zu starke Abhängigkeit vom Parlament gefährdet werden.

Deshalb muss trotz Zuordnung das Höchstmaß an Unabhängigkeit gegenüber dem Parlament gewahrt werden. Weiters aus dem Grund, weil nach dem Konzept des B-VG die Regierung mit der Parlamentsmehrheit politisch ident ist und eine Aktionsgemeinschaft bildet. Dadurch kann über das Parlament Einfluss auf den Rechnungshof geübt werden. In der Verfassungswirklichkeit stehen sich die Regierung und Regierungsparteien der parlamentarischen Opposition gegenüber⁴²⁷.

Zu überdenken sind die Wahl- und Abberufungsmöglichkeiten durch den NR und die durch Beschluss des NR gefassten Prüfungsaufträge an den Rechnungshof⁴²⁸.

2.a. Beziehung zur Regierung

Der Rechnungshof wird von der Bundesregierung und den Landesregierungen ausdrücklich unabhängig erklärt und nur den Bestimmungen des Gesetzes unterworfen⁴²⁹. Dennoch kommen der Regierung gegenüber dem Rechnungshof einige Funktionen zu, die ihr erheblichen Einfluss ermöglichen.

Wie oben erwähnt, hat die Regierung aufgrund des Regierungssystems politische Einflussmöglichkeiten. Der Umstand, dass sie durch begründetes Ersuchen den Rechnungshof zu besonderen Akten der Gebarungsprüfung verpflichten kann, beeinträchtigt keineswegs die freie Prüfung und Würdigung der Umstände durch den Rechnungshof, jedoch kann eine solche Prüfungsinitiative einer Regierung unter Umständen die Prüfungskapazitäten beeinträchtigen. Diese Verpflichtung steht in einem Spannungsverhältnis mit der Zuordnung des Rechnungshofes zur Legislative und seiner Unabhängigkeit, weil die Regierungen zu den seiner Prüfung unterworfenen Stellen zählen.

Dem Rechnungshof kommt eine Hilfsfunktion für die Regierungen zu, indem er sie in ihrer Kontrolle über die Verwaltung im Bereich des Finanzgebarens und Verwaltungsführung unterstützt. Diese Funktion zeigt sich auch in dem Recht der Regierungen, dem Rechnungshof

⁴²⁷ Mayer, Rechts panorama: „Noch nicht (ganz) reif für die direkte Demokratie“ in der Presse vom 15. Oktober 2012 15; Walter/ Mayer/ Kucsko-Stadlmayer, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts¹⁰ (2007) 88f; Hengstschläger, Rechnungshofkontrolle (FN 25) 43.

⁴²⁸ vgl ausführlicher im Kapitel E.III.

⁴²⁹ Art 122 Abs 2 B-VG.

verpflichtende Prüfungsaufträge erteilen zu können. Im Zuge der Berichte gibt der Rechnungshof immer wieder Empfehlungen für die Ministerien ab. Aus diesem Grund wird er für die Regierung auch beratend tätig.

Folgende Tätigkeiten der Regierung haben für den Rechnungshof Bedeutung. Aufgrund der Umsetzungsmöglichkeiten der Empfehlungen, die sich aus den Prüfberichten ergeben, ergibt sich eine wichtige Funktion für die Wirksamkeit der Finanz- und Verwaltungskontrolle. Eine weitere Bedeutung stellt die Mitwirkung bei der Budgeterstellung, der Erstellung des Budgetentwurfs dar, sowie die Möglichkeit der Eindeckung des Rechnungshofes durch verpflichtende Prüfungsaufträge. Ansonsten kommt den Tätigkeiten der Regierung eine mittelbare Bedeutung durch ihre Verbindung mit den Regierungsparteien im NR zu.

2.b. Rechnungshof als vierte Gewalt?

Im Schrifttum wird die Frage aufgeworfen, ob der Rechnungshof als weisungsfreier und autonomer Prüfer überhaupt einer Staatsgewalt zugeordnet werden kann oder ob er nicht viel mehr eine vierte Gewalt im Staat darstellt. Die hL lehnt die Qualifikation der obersten Kontrollbehörde als vierte Gewalt ab⁴³⁰. Gegen die These der vierten Staatsgewalt spricht, dass der Rechnungshof dem NR untersteht und ihm keine Befugnis zur Ausübung von Hoheitsgewalt zukommt. Er besitzt keine eigenständige Sanktionsbefugnis. Eine Beseitigung oder Sanktionierung kann nur durch die Parlamente erfolgen.

Weiters besteht die Möglichkeit, wie sie in Deutschland besteht, den Rechnungshof als unabhängiges Organ der Finanzkontrolle weder der Legislative oder der Judikative noch der Exekutive zuzurechnen. Der deutsche Bundesrechnungshof ist somit ein Organ sui generis. Da jedoch der Rechnungshof für das Parlament die Kontrollhoheit ausführt, ist eine Zuordnung zur gesetzgebenden Gewalt in dem System gut vereinbar und soll die Kontrollrechte des Parlaments gegenüber der Regierung stärken⁴³¹.

⁴³⁰ *Kroneder-Partisch*, Kommentar zu Artikel 122 B-VG in: Österreichisches Bundesverfassungsrecht Textsammlung und Kommentar Hrsg. *Korinek/Holoubek* (2009) 20.

⁴³¹ *Koller*, Braucht die Schweiz einen Rechnungshof? (2002) 329.

2.c. Aufbau des Organs

Zwei Bezugspunkte sind im Zusammenhang mit dem Aufbau des Rechnungshofes aufgrund von bestehenden Defiziten genauer zu betrachten. Erstens, wie die Stellung der Mitglieder, vor allem die des Präsidenten in Bezug auf ihre Unabhängigkeit verbessert werden kann. Zweitens, welche Vorteile eine Umwandlung zu einem Kollegialorgan im Vergleich zu einem monokratisch aufgebauten Organ mit sich bringen würde.

Organisiert wird er monokratisch, mit einem Präsidenten an der Spitze. Weitere Mitarbeiter sind Prüfbeamte⁴³² und Hilfskräfte⁴³³. Das Organ gliedert sich in fünf Sektionen und 35 spezialisierte Prüfungs- bzw Fachabteilungen.

2.c.1. Unabhängigkeit der Mitglieder

Ausgangspunkt ist das entscheidungsbefugte Organ des Rechnungshofes. Das entscheidungsbefugte Organ ist aufgrund des monokratischen Aufbaues der Präsident.

1986 wurde die 12-jährige Funktionsperiode des Rechnungshofpräsidenten und des Vizepräsidenten eingeführt⁴³⁴. Bislang waren beide vom NR auf unbestimmte Zeit gewählt. Ihre Amtszeiten waren weder durch eine Altergrenze noch durch Ablauf einer Funktionsperiode begrenzt. Sie konnten aber jederzeit durch den Beschluss des NR abberufen werden. Die Amtsperiode wurde mit 12 Jahren begrenzt, jedoch die Abberufungsmodalitäten nicht verändert.

Die lange Amtsperiode ohne mögliche Wiederwahl stärkt zwar bis heute die Unabhängigkeit des Rechnungshofes, jedoch wird seine Unabhängigkeit und Stellung stark durch die einfache Abberufungsmöglichkeit durch den NR geschwächt⁴³⁵. Festgehalten wird, dass der Präsident durch die einfache Mehrheit⁴³⁶ des NR ohne die Angabe von Gründen jederzeit abberufen werden kann. Weiters hat der Bundesrat weder bei der Wahl und noch bei der Abberufung des Rechnungshofpräsidenten ein Mitspracherecht.

⁴³² Sie unterliegen dem Beamtendienstgesetz.

⁴³³ Alle die nicht Beamten sind, unterliegen dem Vertragsbedienstetengesetz.

⁴³⁴ BGBl. Nr. 212/1986.

⁴³⁵ Hengstschläger, Rechnungshofkontrolle (FN 25) 55.

⁴³⁶ vgl Art 31 B-VG.

Der Präsident trägt eine staatsrechtliche sowie politische Verantwortung⁴³⁷. Nach Artikel 123 Abs 1 B-VG wird unter „Verantwortlichkeit“ die „verfassungsgemäße Verantwortlichkeit“ iSd Artikel 142 Abs 1 B-VG verstanden, der die obersten Bundes- und Landesorgane für die durch ihre Amtstätigkeit erfolgten schuldhaften Rechtsverletzungen unterliegen⁴³⁸. Den Präsidenten des Rechnungshofes trifft dieselbe staatsrechtliche Verantwortung wie die Mitglieder der Bundesregierung, wenn der Präsident als Organ des NR tätig wird. Diese Tatsache bedeutet, dass er wegen jeder vorsätzlichen oder fahrlässigen Gesetzesverletzung durch den Beschluss des NR beim VfGH angeklagt werden kann. Entsprechendes gilt, wenn der Präsident als Organ des LT tätig wird, dann deckt sich die staatsrechtliche Verantwortlichkeit des Präsidenten mit jener der Mitglieder der betreffenden Landesregierung.

Konkrete Befugnisse des NR oder eines LT, wie etwa Weisungsrechte gegenüber dem Rechnungshof, können aus dieser Zuordnung aber nicht abgeleitet werden⁴³⁹. Dem NR bzw den LT kommen gegenüber dem Rechnungshof nur jene Rechte zu, die ihnen verfassungsrechtlich ausdrücklich eingeräumt sind.

Die Beamten werden auf Vorschlag und Gegenzeichnung des Rechnungshofpräsidenten durch den Bundespräsidenten ernannt. Die Hilfskräfte ernennt der Präsident des Rechnungshofes. Die Diensthochheit des Bundes übt der Präsident des Rechnungshofes gegenüber Bediensteten des Rechnungshofes aus.

Dem Rechnungshofpräsidenten wird weder die Qualität eines Richters zugestanden noch eine vergleichbare unabhängige Stellung eingeräumt. Zumindest enthält die Verfassung einige Inkompatibilitätsregelungen⁴⁴⁰. Um die persönliche Unabhängigkeit des Präsidenten zu gewährleisten, ist die lange Amtszeit von 12 Jahren ohne Wiederwahlmöglichkeit zu befürworten. Die Begrenzung hat den Hintergrund, dass jeder Verdacht vermieden werden soll, dass der Präsident gegenüber der die Parlamentsmehrheit repräsentierenden Bundesregierung mit Blick auf eine eventuelle Wiederwahl befangen agiert⁴⁴¹.

Die Abhängigkeit des entscheidungsbefugten Organs ist bei einer jederzeit möglichen Abberufung durch die einfache Mehrheit mit den Anforderungen des Kriteriums der Unabhängig-

⁴³⁷ Hengstschläger, Rechnungshofkontrolle (FN 25) 51ff.

⁴³⁸ Hengstschläger, Rechnungshofkontrolle (FN 25) 51; Öhlinger, Verfassungsrecht⁸ (2009) 153.

⁴³⁹ vgl Hengstschläger, Der Rechnungshof (FN 13) 61, 152; Schäffer Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe, VVDStRL 55 (FN 6) 283f.

⁴⁴⁰ vgl Art 122 Abs 5, 126 B-VG.

⁴⁴¹ vgl RV 27BlgNR 19. GP; Hengstschläger, Rechnungshofkontrolle (FN 25) 44.

keit und dem § 6 Zif 2 der Deklaration von Lima nicht vereinbar. Die Unabhängigkeit des Leiters sollte durch die Abberufungsmodalitäten nicht beeinträchtigt werden. Es besteht die Befürchtung einer Abberufung in dem Fall, wenn er dem vom NR bzw der Bundesregierung erwarteten und gewünschten Verhalten nicht entspricht, er willkürlich oder von einer beliebigen Mehrheit abberufen wird. Seine Stellung ist abhängig von der „Zufriedenheit“ des NR bzw der Bundesregierung. Diese Rechtslage scheint unter rechtsstaatlichen Aspekten kaum haltbar⁴⁴². Dies manifestiert eine entscheidende Einflussmöglichkeit des NR bzw mittelbar durch die Bundesregierung. Deshalb ist der Präsident dazu veranlasst, gegenüber dem gesetzgebenden Organ in einer Weise zu agieren, die ihm das laufende Vertrauen seitens der Regierungsmehrheit und zugleich auch der Opposition sichert⁴⁴³. Um nicht von tagespolitischen Überlegungen oder Zufallsmehrheiten abhängig zu sein und die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle entscheidend zu stärken, sind diese Bestimmungen zu ändern⁴⁴⁴.

Eine hinreichende Unabhängigkeit ist nach der geltenden Verfassungslage in keiner Weise gewährleistet⁴⁴⁵. Die Position des Rechnungshofes hängt von der einfachen Mehrheit des NR ab, der die kontrollunterworfenene Regierung stellt.

Dringender Änderungsbedarf besteht bei der Regelung die Unabhängigkeit des Präsidenten betreffend. Auch wenn der Fall der Abberufung noch nicht eingetreten ist, besteht die Möglichkeit dazu. Gerade weil diese Möglichkeit besteht, existiert ein Risiko, welches zu vermeiden ist. Aufgrund dieser Gegebenheiten kann es demnach durchaus möglich sein, dass sich der Präsident bezüglich mancher Prüfungen oder Tatsachen zurückhält, um bei den Parteien nicht in Ungnade zu fallen. Jede Einflussnahme von außen soll verhindert werden.

2.c.1.a. Vorschlag

In erster Linie ist die Position des entscheidungsbefugten Organs zu sichern, da sich eine Beeinträchtigung am stärksten auf die objektive Prüfung auswirkt.

⁴⁴² Fiedler, Deklaration von Lima - Finanzkontrolle international gesehen in: Internationalität der Finanzkontrolle Hrsg. Brauner (1995) 35.

⁴⁴³ Konrath, Die Rolle des Rechnungshofes in der Geschichte des Parlamentarismus in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 158.

⁴⁴⁴ Fiedler, Die Kontrolle als vierte Gewalt im Rechtsstaat in: Politik für das dritte Jahrtausend, FS für Alois Mock zum 60. Geburtstag Hrsg. Busek (1994) 16f.

⁴⁴⁵ Rechnungshof, Bericht 2010/14 (2020) 26.

Zwei Möglichkeiten sind zu überdenken. Zum einen, den Präsidenten richterlich unabhängig zu stellen oder zum anderen auf eine andere Art und Weise die Unabhängigkeit zu sichern.

Spricht man ihm keine richterliche Unabhängigkeit zu, sind die Modalitäten seiner Wahl und Abberufung zu ändern. Bei der Wahl des Rechnungshofpräsidenten sollte der Bundesrat mitwirken können, um eine politische Einflussnahme zu erschweren. Auch aus dem Grund, weil er als Organ der LT tätig wird und nicht nur als Bundesorgan, sondern als Bund- Länder-Gemeinde Organ konzipiert ist. Der Hauptausschuss des NR kann Vorschläge für die Position des Rechnungshofpräsidenten tätigen. Gewählt werden soll der Präsident von NR und Bundesrat.

Bei der Abberufung ist der Bundesrat auch zu involvieren. Zumal der Präsident nur aus bestimmten im Gesetz aufgezählten Gründen abberufen werden soll. Diese wichtigen Gründe können unter anderem folgende beinhalten: große Pflichtverletzung⁴⁴⁶, dauernde Dienstunfähigkeit, oder wenn er infolge Krankheit, Unfall oder eines Gebrechens länger als ein halbes Jahr vom Dienst abwesend ist.

Als zusätzliche Erschwernis sollen bestimmte Quoren bei der Abstimmung über die Abberufung vorgesehen werden. Bei der Abberufung muss mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten anwesend sein und die Mehrheit der abgegebenen Stimmen dafür sein.

Die weiteren Mitglieder des Rechnungshofes, vor allem die Beamten müssen nicht richterlich unabhängig gestellt werden. Ein gewisses Maß an Unabhängigkeit sollte jedoch vorliegen, da ihre Arbeit als Entscheidungsgrundlage für den Präsidenten dient und seine Entscheidung dadurch beeinflussen kann. Wichtig ist es, ihre Position auf Dauer zu sichern.

Dies passiert momentan durch die Pragmatisierung der beschäftigten Beamten. Schon Fiedler behauptete 2011, dass die Prüfungstätigkeit des Rechnungshofes einen sensiblen Bereich darstellt, in dem es von Gesetzes wegen keine vertragliche Alternative gibt, und wo eine Pragmatisierung als solche aufgrund der Sensibilität der Aufgaben als nicht sinnvoll erscheint⁴⁴⁷. Moser meint, weil keine Neuregelung des Dienstrechtes zu einem Bundesdienstrechts bei seinem Amtsantritt erfolgte, genehmigt er aufgrund verfassungsrechtlicher Grundlage die Aufnahme

⁴⁴⁶ zB unbegründete Prüfungsverweigerung trotz Verlangen des NR, keine Beantwortung von schriftliche Anfragen gemäß § 91a GOGNR sowie dem Nichtnachkommen des Verlangens des NR, dessen Ausschüsse oder deren Unterausschüsse an deren Verhandlungen anwesend zu sein gemäß § 20 Abs 4 GOGNR.

⁴⁴⁷ Fiedler, Anfragebeantwortung 1982/AB XXI.GP.

von Bediensteten in ein öffentlich- rechtliches Dienstverhältnis⁴⁴⁸. 2011 waren von 217 Beschäftigten 82% pragmatisiert und 18% als Vertragsbedienstete tätig⁴⁴⁹.

Zu überdenken ist das Pragmatisierungsmodell, da die Beamten unkündbar sind und diese Modell veraltet ist. Das Personal soll sich mit den laufenden Veränderungen der Gegebenheiten weiterentwickeln und sich einer laufenden Evaluierung ihrer Arbeit unterziehen. Alte Strukturen sollen aufgebrochen werden, und frischer Wind einziehen.

Anstelle der Pragmatisierung solle es für die Prüfungsbeamten des Rechnungshofes einen besonderen Kündigungsschutz geben. Weiters sollen sie für 6 Jahre beschäftigt werden. Nach diesen 6 Jahren erfolgt eine Evaluierung, nach der ein Kollegium entscheidet, ob der evaluierte Beschäftigte für weitere 6 Jahre beschäftigt wird. Die 6-jährige Verlängerung des Dienstverhältnisses kann unbegrenzt oft erfolgen.

Das Kollegium soll auch für die Ernennung und Abwahl zuständig sein. Innerhalb dieser 6 Jahre soll der Prüfungsbeamte nur aus bestimmten Gründen zu kündigen sein, über die das Kollegium entscheidet. Das Kollegium setzt sich aus dem Präsidenten und den Sektionsleitern zusammen. Entschieden wird mit Mehrheitsbeschluss. Bei gleicher Stimmenabgabe entscheidet die Stimme des Präsidenten. Durch diese Regelung kann der Prüfbeamte unbeeinflusst seine Prüfungen durchführen, da er weder eine Kündigung noch Beendigung des Dienstverhältnisses zu befürchten hat, jedoch auch laufend den Ansprüchen an das Personal gerecht werden muss.

Sollte der Rechnungshofpräsident, wie es bei den Mitgliedern des Bundesrechnungshofes der Fall ist, richterlich unabhängig gestellt werden, sichert dies die Unabhängigkeit des Rechnungshofes beträchtlich. Der Vorteil in Deutschland ist, dass jedes Abberufungsverfahren von einem Gericht des Bundes durchgeführt wird. Weder der Bundesregierung, dem Bundestag noch dem Bundesrat ist es daher möglich, den Präsidenten oder den Vizepräsidenten sowie die anderen Mitglieder des Bundesrechnungshofes durch alleinige Entscheidung, dh ohne das gesetzlich vorgeschriebene Verfahren vor Gericht, abzurufen. Politische Gründe öffnen keinen Weg, um die Leitung aus dem Amt zu bringen. Dadurch sind die entscheidungsbefugten Organe vor politischen Schwankungen geschützt⁴⁵⁰.

⁴⁴⁸ Moser, Anfragebeantwortung 10562/AB XXIV.GP.

⁴⁴⁹ Moser, Anfragebeantwortung 10562/AB XXIV.GP

⁴⁵⁰ Haller, Rechnungshöfe in Industrie- und Entwicklungsländern- ein Vergleich (2000) 74.

Der Rechnungshofpräsident wäre in Ausübung seines Amtes größtenteils unabhängig und an keine Weisungen gebunden. Zur Sicherung seiner Unabhängigkeit ist er nicht absetzbar und unversetzbar. Zu begrenzen ist seine Amtszeit mit einer Periode von 12 Jahren.

Durch seine richterliche Stellung kann er vor einer willkürlichen und politisch beeinflussten Abberufung geschützt werden. Eine etwaige Enthebung hat in jedem Fall ein Gericht zu prüfen. Die Gründe für eine solche Entscheidung, wie auch die Besetzung des Gerichtes, sind dabei eng im Gesetz umschrieben.

In Deutschland wird der Präsident und Vizepräsident auf Vorschlag der Bundesregierung vom deutschen Bundestag und vom Bundesrat für 12 Jahre gewählt und vom Bundespräsidenten ernannt. Die Bundesregierung hat das alleinige Vorschlagsrecht⁴⁵¹. Weder der Bundestag noch der Bundesrat kann einen Gegenkandidaten ernennen. Sie können nur den Kandidaten der Bundesregierung ablehnen. Um die Einflussnahme der Regierung zu vermeiden, wäre der österreichische Präsident vom NR und Bundesrat zu wählen und hätte vor Antritt dem Bundespräsidenten die Angelobung zu leisten.

Bei Zusprennung der richterlichen Unabhängigkeit ist die Zuordnung zur Gesetzgebung nicht mehr in dem Ausmaß möglich, da Richter eine besondere rechtliche Stellung einnehmen, die dazu bestimmt ist, im Rahmen der Gerichtsbarkeit tätig zu sein und die richterliche Unabhängigkeit beeinträchtigen würden. Der Bundesrechnungshof steht neben den Gewalten und wird weder Legislative, Judikative noch Exekutive zu geordnet.

Bei einem richterlich unabhängigen Präsidenten ist zu überlegen, ob eine Neugestaltung des Rechnungshofes in ein Kollegialorgan nicht Vorteile mit sich bringen würde. Dieser Punkt ist im Punkt 2.c.2. zu klären.

2.c.2. Monokratischer oder kollegialer Aufbau

Festzuhalten ist, dass momentan das monokratische System in Österreich gut funktioniert, jedoch werden die Möglichkeit und die Vorteile eines kollegialen Aufbaus des Rechnungshofes angedacht, vor allem bei dem Vorliegen der richterlichen Unabhängigkeit seiner Mitarbeiter oder des Präsidenten.

⁴⁵¹ vgl § 5 BRHG.

Vorerst wird der monokratische dem kollegialen Aufbau gegenübergestellt. Ob eine monokratische Kontrollbehörde objektiver und wirkungsvoller arbeitet als eine kollegial organisierte, oder umgekehrt, lässt sich nicht sagen, man kann jedoch die jeweiligen Vor- und Nachteile aufzeigen⁴⁵².

2.c.2.a. Das monokratische System

Ausschlaggebend bei einem monokratisch aufgebauten Organ, ist die unmittelbare Personalisierung. Das Auftreten des entscheidungsbefugten Organs, des Präsidenten, wird automatisch mit dem Organ Rechnungshof verknüpft. Diese Personalisierung kann positiv aber auch negativ ausfallen. Wenn der Rechnungshofpräsident zum Beispiel versucht einen Parteifreund zu schützen oder aber gleichzeitig rechtswidriges Verhalten von ihm durch die nicht berechnigte Herausgabe von Informationen fordert⁴⁵³. Dieser Konflikt könnte durch ein Kollegialorgan vermieden werden, da es mehrere Entscheidungsträger gibt. Geht der Präsident mit seinen Forderungen stark an die Öffentlichkeit, bewegt er sich auf einem schmalen Grad zwischen politischer Einflussnahme und dem Aufzeigen von Missständen. Einen ungehemmten Präsidenten wird der NR schnell in seine Schranken weisen. Aufgrund der unmittelbaren Personalisierung durch den Präsidenten an der Spitze wird der Rechnungshof als Organ für die Bevölkerung nahbare und greifbare als manch andere Organe, deren entscheidungsbefugten Organe man aufgrund des Aufbaues nicht ausreichend kennt.

Weiters wird dem monokratischen System nachgesagt, dass sein Aufbau zu einer einfacheren Entscheidungsfindung beiträgt. Bedeutender Vorteil ist die daraus resultierende Raschheit und Reaktionsschnelligkeit⁴⁵⁴. Weiters ist durch den Präsidenten eine klare Transparenz der Verantwortung gewährleistet.

Auf der anderen Seite lastet der politische Druck und die Verantwortung auf einer einzelnen Person. Das Ergebnis kann durch die Entscheidungsfällung einer einzelnen Person einseitig ausfallen. Jedoch kann dieser Form der Abwicklung nicht einer Diskussion gleichberechtigter Partner gleichgestellt oder ersetzt werden, denn es fehlen ihr der Zusammenschluss mehreren Meinungen in einer gemeinsamen Beratung und die sich daraus ergebenden Klärungsversu-

⁴⁵² Hengstschläger, Organisation und Funktion des Rechnungshofes im freiheitlichen-demokratischen Rechtsstaat in: Wege zur besseren Finanzkontrolle Hrsg. Kraus/ Schwab (1992) 34f.

⁴⁵³ Hengstschläger, Organisation und Funktion des Rechnungshofes im freiheitlichen-demokratischen Rechtsstaat in: Wege zur besseren Finanzkontrolle Hrsg. Kraus/ Schwab (1992) 35.

⁴⁵⁴ Schlicker-Schweighofer, Haushaltskontrolle in der Europäischen Gemeinschaft in: Internationalität der Finanzkontrolle Hrsg. Brauner (1995) 56.

che⁴⁵⁵. Trotz Beratung mit den Sektionsleitern und Prüfern, trifft der Rechnungshof allein die Entscheidung.

2.c.2.b. Das kollegiale System

Das kollegiale System hat den Vorteil, dass eine hohe Qualität der Entscheidungsfindung durch den Ausgleich verschiedener Sichtweisen und einem zahlenmäßig größeren Sachverstand gewährleistet wird. Das Ergebnis kann dadurch ausgewogener sein. Weiters kann der politische Druck von außen auf mehrere Personen verteilt werden. Durch das Einbringen von mehreren Meinungen werden wiederum mehrere politische Ansichten vertreten.

Von Nachteil ist, dass bei der Entscheidungsfindung ein Konsens der unterschiedlichen Meinungen gefunden werden muss, der meist eine „einfache oder leichte Lösung“ ohne viel Durchschlagskraft darstellt. Überdies läuft dadurch der Entscheidungsfindungsprozess sehr langsam ab.

2.c.2.c. Der Rechnungshof innerhalb beider Systeme

Anhand dieser Betrachtung kann gesagt werden, dass jedes System für sich Vor- und Nachteile besitzt. Viele Vorteile des monokratischen Systems hängen von der Person und vor allem der Fähigkeit des Präsidenten mit dem Umgang seiner Verantwortung ab.

Bleibt der Rechnungshof monokratisch organisiert, ist seine Position mit größtmöglicher Unabhängigkeit auszustatten.

Um seine Stellung im monokratischen System zu sichern, sind die Bestimmungen über seine Wahl und Abberufung und die verpflichtenden Prüfungsaufträge zu ändern.

Würde der Rechnungshof in ein Kollegialorgan umgewandelt werden, wäre das von Vorteil für die Ausgewogenheit der Entscheidungsfindung und der Verteilung des politischen Drucks. Jedoch wirken sich die Verfahren zur Entscheidungsfindung negativ auf seine rasche Arbeit aus. Der Bundesrechnungshof ist kollegial organisiert und erhofft sich von Zeit zu Zeit eine raschere Entscheidungsfindung⁴⁵⁶.

⁴⁵⁵ Kohl, Die heutige Stellung des Rechnungshofes, seine Organisation und seiner Aufgaben in: FS 200 Jahre Rechnungshof (1961) 50.

⁴⁵⁶ Interview Kroneder-Partisch vom 29. Mai 2012.

Erhält der Präsident eine richterlich unabhängige Stellung, ist das kollegiale Model vorzuziehen und den entscheidungsbefugten Organen, nämlich den Sektionsleitern, auch die richterliche Unabhängigkeit zuzugestehen. Der Präsident kann sich nach der Kollegialverfassung der Gerichte orientieren. Bei der Umwandlung in ein Kollegialorgan wäre es sinnvoll eine Amtsperiode für die Mitarbeiter einzuführen, während deren sie grundsätzlich nicht abgesetzt werden können⁴⁵⁷. Die richterlich unabhängigen Mitglieder sollten durch den Bundespräsidenten auf Vorschlag des Rechnungshofpräsidenten ernannt werden.

2.d. Finanzielle Unabhängigkeit

Neben diesen Beschränkungen seiner Unabhängigkeit kommt dem Rechnungshofpräsidenten auch nicht die nach dem Kriterium der Unabhängigkeit und dem § 7 der Deklaration von Lima geforderte finanzielle Unabhängigkeit zu. Denn abweichend von den Vorgaben des Kriteriums steht dem Rechnungshof nicht das Recht zu, die von ihm für notwendig erachteten finanziellen Mitteln bei der das Staatsbudget beschließenden Körperschaft erforderlichenfalls unmittelbar zu beantragen.

Er ist auf die Budgeterstellung des Finanzministers angewiesen und kann den NR nicht unmittelbar von seinen budgetären Vorstellungen unterrichten. Eine Einschränkung der Unabhängigkeit ergibt sich unmittelbar aus der Verfassung, nämlich dass der Rechnungshof den Entwurf seines Budgets nicht direkt unmittelbar zur Genehmigung dem NR vorlegen kann, sondern die Vorlage im Rahmen des Entwurfs des Gesamtbudgets durch die Bundesregierung erfolgt.

Weder in finanzieller Hinsicht noch im Zusammenhang mit seinem personellen Bedarf genießt der Rechnungshof jene Unabhängigkeit, wie sie die Deklaration von Lima, vor allem der § 7 für ORKB, vorsieht⁴⁵⁸.

Die zu kontrollierenden Staatshaushalte wachsen in den letzten Jahren viel stärker als die Ressourcen, die dem Rechnungshof zur Verfügung gestellt werden⁴⁵⁹. Die Gefahr von Kontrolldefiziten nimmt zu, und die Kontrolldichte nimmt ab. Die Kontrollbehörde muss ihren Einsatz, bei wachsendem Prüfungsumfang, immer effizienter gestalten, wenn sie ein gleichbleibendes Maß an Kontrolle sicherstellen will.

⁴⁵⁷ Hengstschläger, Organisation und Funktion des Rechnungshofes im freiheitlichen-demokratischen Rechtsstaat in: Wege zur besseren Finanzkontrolle Hrsg. Kraus/ Schwab (1992) 35f.

⁴⁵⁸ Fiedler, Deklaration von Lima - Finanzkontrolle international gesehen in: Internationalität der Finanzkontrolle Hrsg. Brauner (1995) 34f.

⁴⁵⁹ Koller, Braucht die Schweiz einen Rechnungshof? (2002) 123.

Die finanzielle Abhängigkeit führt zu einer Beeinträchtigung in der Festlegung des Personalbestandes und der Personalbezüge, was aufgrund des neuen Bundesbudgets für 2013 schlagend werden kann⁴⁶⁰. Schon Anfang 2012 wies der Rechnungshofpräsident darauf hin, dass dem Rechnungshof bis 2016 3,6 Millionen € fehlen, um seine Kernaufgaben in vollem Umfang und mit gewohnter Qualität aufrecht erhalten zu können. Gerade aufgrund der neu erhaltenen Aufgaben auf europäischer Ebene, bei der Umsetzung des Medientransparenzgesetzes, des Parteiengesetzes sowie bei der Prüfung und Beratung von kleinen Gemeinden. Mit den vorgesehenen Mitteln wird der Rechnungshof seine Kerntätigkeit einschränken und die Zahl der Prüfungen reduzieren müssen.

Der Finanzminister ist erheblich an der Bewilligung des Budgets für den Rechnungshof beteiligt, da ein Budgetentwurf meist ohne wesentliche Änderungen in den NR gelangt. Gemäß Artikel 123a B-VG steht dem Präsidenten des Rechnungshofes das Recht zu, an Verhandlungen teilzunehmen die den Rechnungshof betreffenden Untergliederungen des Entwurfes des Bundesfinanzgesetzes im NR sowie seinen Ausschüssen. Weiters ist er auf sein Verlangen hin in den Verhandlungen zu hören. Dort wird das Budget vom NR entschieden, wobei im Normalfall das Budget nicht mehr bedeutende Änderungen erfährt. Im Falle eines Konfliktes im Parlament dürfte die Allianz des Finanzministers mit den Regierungspartien maßgebend sein⁴⁶¹.

2.d.1. Vorschlag

Die Verwirklichung der finanziellen Unabhängigkeit könnte in Österreich folgendermaßen aussehen: Durch die Zuordnung zum Parlament sollte die finanzielle Abstimmung unmittelbar über das gesetzgebende Organ erfolgen. Der Rechnungshof sollte befähigt sein im Parlament die für ihn notwendig erachteten Mittel beantragen und argumentieren zu können. Sinnvoll erscheint eine Diskussion im Rechnungshofausschuss. Dieser hat zeitgerecht mit dem Rechnungshof über seine Budgetvorschläge zu verhandeln. Der Rechnungshofausschuss erscheint das passende Organ zu sein, da es mit dem Rechnungshof eng in Verbindung steht und exakt über seine Tätigkeiten und Leistungen informiert ist. Seine Vorschläge hat er rechtzeitig im

⁴⁶⁰ Parlamentskorrespondenz Nr. 223 vom 22.03.2012, Nr. 755 vom 10.10.2012, Nr. 860 vom 5.11.2012, Nr. 907 vom 14.11.2012; <http://www.rechnungshof.gv.at/aktuelles/ansicht/detail/rh-budget-im-budgetausschuss.html> am 15.11.2012 um 16:31.

⁴⁶¹ Koller, Braucht die Schweiz einen Rechnungshof? (2002) 526f.

NR zu verkünden. Aufgrund seiner Informationen und Aussagen wird über die Höhe des Budgets des Rechnungshofes entschieden.

Dadurch soll der Rechnungshof aus dem normalen Budgetverfahren ausgegliedert werden, und getrennt von dem Bundesvoranschlag durch den Finanzminister seinen Voranschlag vorlegen können. Dies setzt voraus, dass das Parlament den Rechnungshof funktionstüchtig erhalten will, und seine Anforderungen nicht ausschweifen. Da aber ein Ausschweifen von einem Finanzkontrollorgan nicht anzunehmen ist, und die Höhe im Voraus im Rechnungshofausschuss diskutiert wurde, besteht diese Befürchtung nicht. Anzunehmen ist, dass das Parlament den Rechnungshof funktionstüchtig erhalten will, weil er einen erheblichen Beitrag zur parlamentarischen Kontrolle leistet.

Selbstverständlich muss das Budget des Rechnungshofes im Bundeshaushalt und dem Finanzrahmen zu berücksichtigen sein, jedoch sollte allen Beteiligten bewusst sein, wohin eine Einschränkung der finanziellen Mittel führen würde. Die Beschränkung der Ressourcen kann die potenzielle große Nützlichkeit und Wirksamkeit relativieren⁴⁶².

Momentan kann er über seine Mittel eigenverantwortlich verfügen. Diese Tatsache sollte unbedingt weiter bestehen.

III. Autonomie im Prüfungsbereich

1. Prüfungsprogrammerstellung

Die Grundlage für eine Prüfung bildet das jährlich eigeninitiativ erstellte Prüfungsprogramm. Die Prüfungsabteilungen des Rechnungshofes arbeiten dieses gemeinsam mit dem Präsidenten und den Sektionsleitern aus. Das Prüfungsprogramm wird für das jeweils kommende Jahr im Herbst bei einer Planungskonferenz festgelegt. Die verfassungsrechtliche Unabhängigkeit garantiert, dass der Rechnungshof dabei autonom vorgeht. Die Auswahl der Prüfungsthemen richtet sich nach verschiedenen Kriterien wie der Gebarungsrelevanz, nach aktuellen Entwicklungen und Ereignissen, besonderem öffentlichen Interesse, präventiver Wirkung oder dem Risikopotenzial.

⁴⁶² Koller, Braucht die Schweiz einen Rechnungshof? (2002) 124.

Ein wesentlicher Punkt, der die Ausprägung der Unabhängigkeit zeigt, ist es, die Entscheidungsfreiheit zu besitzen, die Art, die Methode und die Themen der Prüfungen frei zu wählen. Die Selbstorganisationsfähigkeit bei der Durchführung der Prüfung ist Kennzeichen einer unabhängigen Finanzkontrollbehörde. Das Organ soll frei auf eigene Initiative über Prüfbereich und Zeitpunkt, Gegenstandswahl und Prüfkonzept, Intensität und Ausmaß der Prüfung entscheiden. Diese Entscheidungsfreiheit führt zu einer größeren Effektivität und sollte dem Rechnungshof auch aufgrund der Abstimmungserfordernisse mit den Landesrechnungshöfen nicht genommen werden.

Der Rechnungshof erfüllt die Voraussetzungen im Bereich des Prüfungsablaufes, die eine Autonomie in diesem Umfeld ermöglichen. In seinem Ermessen liegt das Wann, Wo und Wie geprüft wird.

2. Prüfungsaufträge

Im Allgemeinen hat der Rechnungshof von Amtswegen seine Kompetenzen wahrzunehmen. In verschiedenen Fällen hat der Rechnungshof zwar eine Überprüfungscompetenz, aber keine Überprüfungspflicht⁴⁶³. Als eine Konsequenz aus dem Organverhältnis gegenüber den allgemeinen Vertretungskörpern resultiert deren Recht, dem Rechnungshof bindende Prüfungsaufträge zu erteilen⁴⁶⁴. In bestimmten Fällen wird die Prüfungskompetenz des Rechnungshofes durch ein Ersuchen bestimmter Organe begründet. Dadurch wird eine Prüfungspflicht und teilweise seine Prüfungskompetenz begründet. Die Art und Weise, wie er die jeweilige Prüfung durchführt, sollte jeder Einflussnahme entzogen sein⁴⁶⁵.

Verpflichtende Prüfungsaufträge können auf Verlangen des NR bzw eines LT oder auf ein Ersuchen der Bundesregierung bzw einer Landesregierung erfolgen.

2.a. Nationalrat

Der NR kann aufgrund eines selbständigen Antrages beschließen, den Rechnungshof mit der Durchführung besonderer Akte der Gebarungsüberprüfung zu beauftragen. Eine Gebarungsüberprüfung ist auch ohne Beschluss des NR durchzuführen, wenn ein gemäß § 26 GOGNR

⁴⁶³ *Walter/ Mayer/ Kucsko-Stadlmayer*, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts¹⁰ (2007) 575; vgl Art 126b Abs 2 B-VG, Art 126b Abs 3 B-VG, Art 127 Abs 4 B-VG, Art 127a Abs 4 B-VG, Art 126c B-VG, Art 127b Abs 1 B-VG.

⁴⁶⁴ Art 126 Abs 4 B-VG mit Beziehung auf den NR; Art 127 Abs 7 und 127a Abs 8 B-VG mit Beziehung auf die LT.

⁴⁶⁵ *Kroneder-Partisch*, Kommentar zu Artikel 122 B-VG in: Österreichisches Bundesverfassungsgesetz Textsammlung und Kommentar Hrsg. *Korinek/ Holoubek* (2009) 14.

eingebraachter Antrag von mindestens 20 Abgeordneten schriftlich unterstützt wird und sich auf einen bestimmten Vorgang in einer der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegenden Angelegenheit der Bundesgebarung bezieht⁴⁶⁶. Somit besitzt auch eine Minderheit im NR die Möglichkeit den Rechnungshof mit einem Prüfungsverlangen zu verpflichten.

Sind bereits drei Gebarungsüberprüfungen gemäß § 99 Abs 2 GOGNR anhängig, darf kein weiteres Verlangen gestellt werden, um den Rechnungshof nicht mit Prüfungsverlangen der Minderheiten zu überhäufen und sonstige verfassungsrechtliche Aufgaben zu blockieren⁴⁶⁷.

Wenn gemäß § 99 Abs 3 GOGNR Abgeordnete desselben Klubs bereits zwei solcher Anträge unterstützt haben, darf kein Abgeordneter diese Klubs einen weiteren unterstützen, solange diese beiden Anträge anhängig sind. Diese Regelung soll verhindern, dass ein Parlamentsklub alle Prüfungsersuchen nur für sich in Anspruch nimmt.

Die durch Mehrheitsbeschluss erfolgten Anträge haben keine zahlenmäßige Beschränkung. Die Prüfungsersuchen haben sich auf Prüfungskompetenzen des Rechnungshofes zu beziehen, denen er als Organ des NR unterliegt.

2.b. Landtag

Auf Beschluss eines LT oder auf Verlangen einer durch Landesverfassungsgesetz zu bestimmenden Anzahl von Mitgliedern eines LT, die ein Drittel nicht übersteigen darf, hat der Rechnungshof in seinen Wirkungsbereich fallende besondere Akte der Gebarungsprüfung durchzuführen. Solange der Rechnungshof auf Grund eines solchen Antrages dem LT noch keinen Bericht erstattet hat, darf kein weiterer derartiger Antrag gestellt werden.

Weiters hat der Rechnungshof durch den Beschluss eines LT die Gebarung von Gemeinden unter 10 000 Einwohner zu überprüfen. In jedem Jahr dürfen nur jeweils zwei derartige Ersuchen gestellt werden. Solche Ersuchen sind nur hinsichtlich jener Gemeinden zulässig, die im Vergleich mit anderen Gemeinden über eine auffällige Entwicklung bei Schulden oder Haftungen verfügen⁴⁶⁸. Diese Beschlüsse erweitern die Kompetenzen des Rechnungshofes für die Prüfung der Gemeinden unter 10 000 Einwohner und verpflichten ihn zur Durchführung.

Durch die zahlenmäßige Limitierung der den Rechnungshof verpflichtenden Prüfungsaufträge seitens der LT sowie der Nationalrats- bzw Landtagsminderheiten soll unterbunden werden, dass die selbständige Prüfungsplanung des Rechnungshofes untergraben und dadurch die Un-

⁴⁶⁶ vgl § 99 Abs 2 GOGNR.

⁴⁶⁷ *Hengstschläger*, Rechnungshofkontrolle (FN 25) 148

⁴⁶⁸ vgl Art 126b Abs 2 B-VG.

abhängigkeit von außen in unzulässiger Weise beeinflusst wird. Insoweit stehen diese Regelungen im Einklang mit dem Kriterium der Unabhängigkeit, den Prüfungsumfang betreffend. Das Verhältnis des Rechnungshofes zum Parlament zeigt, dass ihm obwohl er in ihrem Auftrag Prüfungen durchführt, aufgrund der begrenzten Anzahl und der Freiheit in der Ausübung der Prüfung ein Höchstmaß an Eigeninitiative und Eigenverantwortlichkeit bleibt⁴⁶⁹. Diese Bestimmungen sind mit dem Kriterium der Unabhängigkeit vereinbar.

Anders hingegen verhält es sich mit den selbständigen Anträgen von Abgeordneten oder Ausschüssen des NR, dem Rechnungshof mittels förmlichen Mehrheitsbeschlusses die Durchführung von Prüfungen aufzutragen, da die Zahl derartiger Prüfungsaufträge, denen der Rechnungshof nachzukommen verpflichtet ist, nicht begrenzt ist⁴⁷⁰. Deshalb besteht die Möglichkeit, dass der NR die Prüfungstätigkeit des Rechnungshofes durch eine Fülle an Anträgen unterbindet und ihm Prüfungsaufträge aufoktroziert, ohne dass sich der Rechnungshof dagegen wehren kann. Dies kann den Verlust der Eigenständigkeit bedeuten und wäre damit so einem wesentlichen Teil des Kriteriums der Unabhängigkeit und dem § 8 der Deklaration von Lima in Bezug auf die Unabhängigkeit unvereinbar⁴⁷¹.

Auch wenn der NR dieses Recht tatsächlich nur sparsam in Anspruch nimmt, besteht die Möglichkeit des NR, unbegrenzt viele Anträge an den Rechnungshof zu richten, und dadurch den Rechnungshof in der Ausübung seiner verfassungsrechtlich vorgegebenen Aufgaben stark zu beeinträchtigen. Diese Möglichkeit kann jederzeit schlagend werden. Kommt er nämlich den Prüfungsersuchen nicht nach, droht dem Präsidenten ein Verfahren gemäß Artikel 142 Abs 2 lit b B-VG vor dem VfGH aufgrund einer Gesetzesverletzung. Er übertritt die gesetzlichen Bestimmungen, die ihn verpflichten, solche Ersuchen durchzuführen⁴⁷². Eine weitere Möglichkeit ist, dass er aufgrund der Nichtbefolgung eines Prüfungsersuchens mit politischen Konsequenzen rechnen muss, nämlich mit einer Abberufung durch die einfache Mehrheit des NR.

2.c. Bundesregierung und Landesregierungen

Was einen noch größeren Widerspruch zur verfassungsrechtlich verankerten Unabhängigkeit darstellt, ist das Recht der Bundesregierung bzw einzelner Minister sowie der Landesregie-

⁴⁶⁹ Fiedler, Deklaration von Lima - Finanzkontrolle international gesehen in: Internationalität der Finanzkontrolle Hrsg. Brauner (1995) 33.

⁴⁷⁰ Hengstschläger, Rechnungshofkontrolle (FN 25) 147.

⁴⁷¹ Fiedler, Deklaration von Lima - Finanzkontrolle international gesehen in: Internationalität der Finanzkontrolle Hrsg. Brauner (1995) 33.

⁴⁷² Hengstschläger, Rechnungshofkontrolle (FN 25) 54.

rungen⁴⁷³, dem Rechnungshof in seinen Wirkungsbereich fallende Akte der Gebarungsprüfung aufzutragen. Der Rechnungshof hat aufgrund eines Ersuchens der Landesregierung die Gebarung von Gemeinden unter 10 000 Einwohner zu überprüfen. Dieses Ersuchen begründet nicht nur eine Prüfungsverpflichtung, sondern auch eine Prüfungskompetenz. Solche Ersuchen sind nur hinsichtlich jener Gemeinden zulässig, die im Vergleich zu anderen Gemeinden über eine auffällige Entwicklung bei Schulden oder Haftungen verfügen. In jeder Gemeinde dürfen nur zwei derartige Ersuchen im Jahr gestellt werden.

Die Anträge der Bundesregierung werden in keiner Bestimmung zahlenmäßig beschränkt. Weder Artikel 126b Abs 4 B-VG noch § 1 Abs 4 RHG ordnet ausdrücklich eine Beschränkung der Prüfungsaufträge an. Aufgrund der Systematik des sechsten Hauptstückes des B-VG kann auf eine keine Beschränkung geschlossen werden⁴⁷⁴. Die Prüfungsersuchen sind nur im Geltungsbereich des Bundes einschließlich der ihm in Bezug auf die Rechnungshofkontrolle zurechenbaren Rechtsträger wie Unternehmungen, Stiftungen, Fonds und Anstalten etc zulässig⁴⁷⁵.

Aufgrund einer Fülle an Prüfungsersuchen des NR oder der Bundesregierung kann es dazu kommen, dass der Rechnungshof aufgrund von Überarbeitung seinem Prüfungsprogramm nicht mehr nachkommt und somit in der Auswahl seiner Prüfungen beeinflusst wird. Durch diese erhebliche Inanspruchnahme kann er seinem Prüfungsprogramm nicht wie geplant folgen und ist blockiert. Dadurch ist er nicht frei in seiner Prüfungsauswahl, die eigentlich einen erheblichen Teil seiner Unabhängigkeit darstellt. Er hat den Prüfungsaufträgen ohne Verzug nachzukommen⁴⁷⁶. Die Nichtbefolgung eines Prüfungsersuchens stellt eine Gesetzesverletzung dar, weil dadurch jene gesetzlichen Bestimmungen übertreten werden, die die Verpflichtung für den Präsidenten beinhalten, solchen Ersuchen Rechnung zu tragen⁴⁷⁷.

Weil die Prüfungsaufträge des NR und der Bundesregierung zahlenmäßig nicht beschränkt sind, liegt ein Potenzial an einer wesentlichen Beeinträchtigung der autonomen Gestaltung des Prüfprogramms des Rechnungshofes vor. Diese Sachlage wirkt umso drastischer, weil durch die Abgabe von Anträgen der Bundesregierung die zu prüfenden Stellen Einfluss auf die Prüfungsauswahl haben.

Diese Sachlage ist mit dem Kriterium der Unabhängigkeit nicht zu vereinbaren, weil die Unabhängigkeit des Rechnungshofes dadurch stark beeinträchtigt wird. Die Arbeit und seine

⁴⁷³ Art 126 Abs 4 B-VG in Beziehung zur Bundesregierung; Art 127 Abs 7 und 127a Abs 7 B-VG in Beziehung zu den Landesregierungen.

⁴⁷⁴ Hengstschläger, Rechnungshofkontrolle (FN 25) 150.

⁴⁷⁵ Hengstschläger, Rechnungshofkontrolle (FN 25) 150.

⁴⁷⁶ Walter/ Mayer/ Kucsko-Stadlmayer, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts¹⁰ (2007) 574.

⁴⁷⁷ Hengstschläger, Rechnungshofkontrolle (FN 25) 54.

Effektivität kann unterbunden werden. Weiters kann man der Regelung unterstellen, dass sie den Anschein verleiht, der Rechnungshof müsse das Prüfungsprogramm mit den Wünschen von NR und Bundesregierung abstimmen. Bisher ist in der Praxis eine unmittelbare Einflussnahme durch die Überhäufung von Anträgen nicht zum Tragen gekommen. Entscheidend ist aber, dass solch eine Möglichkeit überhaupt besteht⁴⁷⁸.

Eine Änderung zugunsten seiner Unabhängigkeit ist daher unausweichlich. Positiv hervorzuheben sind die zahlenmäßig begrenzten Anträge durch die Nationalratsminderheit, weil 20 Abgeordnete die Möglichkeit bekommen einen Antrag einzubringen, und dieser Umstand die parlamentarischen Kontrollrechte der Minderheiten stärkt.

2.d. Vorschlag

Bezüglich der Prüfungsersuchen sollte ein Mittelweg zwischen der österreichischen und deutschen Lösung eingeschlagen werden. Die Beschränkung der Unabhängigkeit aufgrund einer unbegrenzten Anzahl an Prüfungsersuchen ist zu beseitigen. Weder durch die Gesetzgebung noch durch die Verwaltung darf so stark in die Kompetenzen des Rechnungshofes eingegriffen werden.

Verpflichtende Prüfungsaufträge gesetzgebender Organe sind möglich, aber mit einer eindeutigen zahlenmäßigen Begrenzung. Die Möglichkeit, unbegrenzt viele Prüfungswünsche oder -anregungen abzugeben, wie dies in Deutschland der Fall ist, ist in den Vorschlag für die Bundesregierung bzw Landesregierungen einzubeziehen. Eine Kombination dieser Lösungsvorschläge ist denkbar.

Die Möglichkeit des NR, verpflichtende Anträge zu stellen, soll aufrecht erhalten bleiben. Im Jahr dürfen 16 derartige Ersuchen gestellt werden, unabhängig von ihrem Zustandekommen. Jedoch dürfen in jedem Jahr nur 8 Anträge der insgesamt 16 durch den Beschluss von 20 Abgeordneten zustande kommen. Überdies darf kein Abgeordneter desselben Klubs ein diesbezügliches Verlangen unterstützen, solange zwei Gebarungsprüfungen, die auf Grund eines Verlangens von Abgeordneten des Klubs, dem er angehört, unterstützt wurden, anhängig sind. Als anhängig gilt eine Gebarungsüberprüfung bis zur Erstattung des Berichtes des Rechnungshofes an den NR. Sind bereits 3 Anträge anhängig, darf kein weiterer gestellt werden.

⁴⁷⁸ Fiedler, Deklaration von Lima - Finanzkontrolle international gesehen in: Internationalität der Finanzkontrolle Hrsg. Brauneder (1995) 34.

Zusätzlich hat der NR die Möglichkeit unverbindliche Prüfungswünsche die keine zahlenmäßige Beschränkung aufweisen, an den Rechnungshof zu stellen.

Die Prüfungswünsche wären so wie in Deutschland als nicht verpflichtende Anträge wahrzunehmen.

Die LT dürfen jeweils zwei verpflichtende Ersuchen pro Jahr an den Rechnungshof stellen, die sich auf seinen Wirkungsbereich beziehen. Zusätzlich dürfen sie zwei Ersuchen, die nicht nur eine Prüfungskompetenz, sondern auch eine Prüfungspflicht begründen, über Gemeinden unter 10 000 Einwohner an den Rechnungshof anbringen.

Die zu bestimmende Anzahl von Mitgliedern eines LT darf ein Drittel nicht übersteigen, damit dieser Beschluss gefasst werden kann. Solange der Rechnungshof auf Grund eines solchen Antrages dem LT noch keinen Bericht erstattet hat, darf ein weiterer derartiger Antrag nicht gestellt werden.

Die Bundesregierung bzw die Landesregierungen haben die Möglichkeit unverbindliche Prüfungswünsche an den Rechnungshof zu richten, denen dieser nicht zu folgen hat. Dadurch wäre der Rechnungshof in seiner Arbeitsweise und Unabhängigkeit nicht der Beschränkung durch die Bundesregierung bzw Landesregierung ausgesetzt.

In der Schweiz wird dem Rechnungshof das Recht zugestanden Prüfungsersuchen abzulehnen. Das schweizerische Ablehnungsrecht erfasst aber nicht alle Aufträge, sondern unterscheidet zwischen unterschiedlichen Anträgen. Nicht jeder Antrag darf abgelehnt werden. Dies bedeutet, dass das Ablehnungsrecht nur beschränkt besteht, und es nicht im Belieben der EFK steht Anträge abzulehnen. In Österreich besteht keine Einteilung die zwischen kleinen bis mittleren Aufträgen, nach der Größe des Auftrags, unterscheidet. Das Ablehnungsrecht wäre auf die österreichische Lage anzupassen. Jedoch ist diese Lösung nicht vorzuziehen, weil das Unterscheidungskriterium nach der Größe der Aufträge vage und nicht systemkonform ist.

Die Steirische Landesverfassung sieht die Möglichkeit vor, wonach 2% der zum LT Wahlberechtigten eine sogenannte Kontrollinitiative, dh eine Gebarungskontrolle durch den steirischen Landesrechnungshof, beantragen können⁴⁷⁹. Näher ausgeführt wird die Initiative im

⁴⁷⁹ vgl Art 51 Abs 3 Stmk LVG.

Landesgesetz, dem Kontrollinitiativgesetz wodurch, der Rechnungshoffunktion als “politische Kontrolle“ durchaus neue Impulse verliehen werden könnten⁴⁸⁰. Bei einer Prüfungsinitiative auf Bundesebene sollte die Anzahl der Stimmberechtigten bei mindestens 10 000 oder bei je 1/6 der Stimmberechtigten dreier Bundesländer ansetzen, angelehnt an die Höhe bei einem Volksbegehren. Um der Finanzkontrolle neue Anstöße zu geben und mehr Aufmerksamkeit und Beteiligung der Öffentlichkeit an der Finanzkontrolle zu erreichen, wäre diese Bestimmung auf Bundesebene zu überlegen.

Ziel ist es, die Bestimmung der verpflichtenden Prüfungsersuchen durch die Bundesregierung bzw den Landesregierungen aufzuheben und nur das Aufzeigen von Prüfungswünschen zuzulassen. Die verbindlichen Prüfungsanträge durch den NR bzw der LT sollen zahlenmäßig begrenzt werden und unbeschränkt viele Prüfungswünsche erbracht werden können.

3. Untersuchungs- und Durchsetzungsbefugnisse

Der Rechnungshof verkehrt mit all jenen Stellen, die seiner Prüfung unterliegen unmittelbar. Er ist befugt, jederzeit alle ihm erforderlich scheidenden Auskünfte schriftlich oder im kurzen Wege zu verlangen. Weiters kann er die Einsendung von Rechnungsbüchern, -belegen und sonstigen Behelfen verlangen. Vor Ort und Stelle darf er in die Bücher Einsicht nehmen und die Vornahme von Lokalerhebungen durch die vorgesetzte Verwaltungsbehörde veranlassen und an diesen Amtshandlungen teilnehmen.

Die seiner Prüfung unterliegenden Stellen haben die Anfragen ohne Verzug vollinhaltlich und unmittelbar zu beantworten und jedem Verlangen zu entsprechen, das der Rechnungshof zum Zwecke der Durchführung der Kontrolle im einzelnen Fall bedarf. Die Bundesministerien sowie die diesen unmittelbar nachgeordneten Dienststellen, Monopole und Bundesbetriebe haben alle Vorschriften und allgemeinen Anordnungen, die die Einnahmen und Ausgaben des Bundes zum Gegenstand haben oder die sich überhaupt auf die Finanzen des Bundes auswirken gleichzeitig auch dem Rechnungshof mitzuteilen. Die zu prüfenden Stellen haben zu den mitgeteilten Beanstandungen und Anträgen des Rechnungshofes längstens innerhalb dreier Monate unter Bekanntgabe der allenfalls getroffenen Maßnahmen Stellung zu nehmen⁴⁸¹.

⁴⁸⁰ Schäffer, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer VVDStRL Heft 55 Degenhart/ Schulze-Fielitz/ Schäffer/ Ruch (1995) 331.

⁴⁸¹ vgl ua §§ 3, 4, 5, 12 Abs 3 RHG.

Der Rechnungshof ist zur Durchsetzung seines Informationsverlangens auf das Verfahren vor dem VfGH nach Artikel 126a B-VG angewiesen. In diesem Verfahren werden nicht nur Streitigkeiten über die Kontrollpflichtigkeit eines Unternehmens an sich festgestellt werden, sondern auch Streitigkeiten über die Zulässigkeit einzelner Prüfungsmaßnahmen⁴⁸².

Der Rechnungshof besitzt die Kompetenz Informationen und Auskünften von den geprüften Stellen zu erlangen. Ihre Durchsetzung ist durch das Verfahren nach Artikel 126a B-VG gewährleistet. Innerhalb eines Jahres nach Auftreten des Konflikts muss der Antrag auf Entscheidung der Meinungsverschiedenheit gestellt werden. § 36e VfGG erteilt dem VfGH das Erkenntnis tunlichst binnen sechs Monaten nach Einlangen des Antrages zu fällen und den Parteien des Verfahrens zuzustellen.

4. Wirkung seiner Feststellungen

Nächster wichtiger Punkt ist es die Wirksamkeit der Feststellungen des Rechnungshofes zu hinterfragen. Es geht darum festzustellen, welche Auswirkung die Arbeit des Rechnungshofes auf das Finanzgeschehen ausübt. Zu bearbeiten sind Wege, die zu einer Steigerung des Outputs führen, um die Effizienz seiner Arbeit zu erhöhen. Zuerst wird auf die aktuelle Situation eingegangen. Anschließend werden Verbesserungsvorschläge vorgebracht.

Der Rechnungshof hat kein rechtliches Sanktionspotenzial. Er kann nur aufzeigen, empfehlen und Informationen weitergeben. Seine Empfehlungen erfolgen nicht in der Form von rechtskräftigen und vollstreckbaren Urteilen. Folgerungen daraus müssen andere Staatsorgane ziehen und danach handeln. Die rechtsverbindliche Entscheidung hat ein anderes Organ als der Rechnungshof wahrzunehmen. Diese Tatsache nimmt ihm die Folgeverantwortung ab. Er ist frei in seiner Prüfung und Urteilsfähigkeit. Die Entlastung des Rechnungshofes von der Folgeverantwortung stärkt seine Unabhängigkeit bei der Ausführung einer objektiven Prüfung.

Wäre der Rechnungshof mit rechtlichen Sanktionsmitteln ausgestattet, würde der Druck auf den Rechnungshofpräsidenten zunehmen⁴⁸³, da er für die Entscheidungen einzustehen hätte. Der Rechnungshof kann sich voll und ganz auf seinen Auftrag konzentrieren. Der Eigenart des Rechnungshofes würde widersprochen werden, wenn er solch eine Verantwortung über-

⁴⁸² *Rebhahn*, „Rechtsschutz wirtschaftlicher Unternehmungen gegenüber dem Rechnungshof“ in: Kontrolle wirtschaftlicher Unternehmungen durch den Rechnungshof Hrsg. *Korinek* (1986) 450.

⁴⁸³ *Schulze-Fielitz*, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe in: VVDStRL Heft 55 (FN 6) 350.

nehmen müsste. Ihm weiter reichende Eingriffsbefugnisse zu verleihen als über die reine Kontrolle im Wortsinn hinaus, ist bei dem bestehenden System nicht von Vorteil⁴⁸⁴. Er wäre in den Prozess eingebunden, den er zu prüfen hat. Aufgrund der Durchsetzung seiner Empfehlungen wäre er selbst in die Verantwortung zu nehmen und müsste dafür einstehen. Die Unabhängigkeit, die Innovationsfreiheit des Rechnungshofes und die Auskunftsfreudigkeit der geprüften Stellen würde zusätzlich geschwächt werden. Wenn er jedoch nur die Entscheidungsgrundlage liefert, hat er nur mittelbaren Einfluss auf die Entscheidung. Es ist nicht Aufgabe des Rechnungshofes selbst Entscheidungen zu treffen, sondern Entscheidungen anderer Organe zu rationalisieren. Gerade die Rationalisierung verlangt eine Position, die nicht in den Prozess eingebunden ist.

Der Umgang der Prüfberichte ist abhängig von ihrer Richtigkeit und Objektivität. Je genauer die Berichte, desto mehr dienen sie als Entscheidungsgrundlage und -hilfe. Unterliefen dem Rechnungshof Fehler, würde das Parlament seine Entscheidungen nicht mehr auf die Informationen und Empfehlungen stützen. Genauso würde die Glaubwürdigkeit der Berichte schwinden und das Vertrauen der Bevölkerung in seine Arbeit sinken. Gerade der Nachweis, dass die Berichte auf objektiv erhobenen Sachverhalten beruhen, macht das Ansehen und die Schlagkraft der Kontrollinstanz aus. Zweifel an der Richtigkeit der Berichte und der zugrundeliegenden Feststellungen höhlen das Vertrauen in die Glaubwürdigkeit und Seriosität der ORKB aus. Eine ORKB, die diese Tatsache nicht ausreichend berücksichtigt, untergräbt ihre Kompetenzen von selber und disqualifiziert sich über kurz oder lang selbst⁴⁸⁵.

Das bedeutet, je stichhaltiger und objektiver die Berichte, desto wirkungsvoller können sie sein. Nicht zu vergessen ist, dass sich die erzieherische Funktion des Rechnungshofes in der veritas seiner Aussagen gründet, nicht in der auctoritas der Kontrolle⁴⁸⁶. Wahrheit ist ein Prozess und damit immer auch relativ. *„Optimierung meint nicht, es gibt die ideale Rationalität des Finanzgebarens, sondern es gibt den Versuch der Annäherung an ein Optimum durch trial and error, das immer nur begrenzt erreichbar ist, und in diesem Sinne darf man auch experimentieren, ob eine Alternative nicht vielleicht besser ist, in der Gewissheit, dass auch*

⁴⁸⁴ Degenhart, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe in: VVDStRL Heft 55 (FN 6) 356.

⁴⁸⁵ Fiedler, Deklaration von Lima - Finanzkontrolle international gesehen in: Internationalität der Finanzkontrolle Hrsg. Brauner (1995) 28f.

⁴⁸⁶ Schulze-Fielitz, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer VVDStRL Heft 55 (1995) 243, 274.

*der Rechnungshof bei solchen Versuchen irren kann*⁴⁸⁷. Damit soll gesagt werden, dass der Rechnungshof nicht unfehlbar ist.

Erhält der Rechnungshof keine rechtlichen Sanktionsmöglichkeiten zur Durchsetzung seiner Empfehlungen, sind andere Wege zur Ergreifung der erforderlichen Maßnahmen und zur Geltendmachung der Verantwortlichkeit zu finden. Anzusetzen ist bei dem Ausbau und bei der Verstärkung der bestehenden Möglichkeiten.

Zum einen gibt es die Informationen, festgehalten in den Berichten und Empfehlungen, und zum anderen das Personal des Rechnungshofes, welches mit Fachwissen ausgestattet ist. Diese beiden Ressourcen sind bis zur ihrem Optimum auszunützen. Sie sollen zur Diskussion und Verbreitung der Informationen dienen.

Momentan hat der NR, dessen Ausschüsse und deren Unterausschüsse das Recht durch Beschluss die Anwesenheit des Rechnungshofpräsidenten zu verlangen. Dieses Recht steht ihnen auch zu, wenn nicht rechnungshofspezifische Themen behandelt werden. Es wird davon ausgegangen, dass der Präsident zur Auskunftserteilung verpflichtet ist, wenn dies durch den NR, den betreffenden Ausschuss oder Unterausschuss gewünscht wird⁴⁸⁸.

Der Präsident des Rechnungshofes ist berechtigt, an den Verhandlungen des NR sowie seiner Ausschüsse und deren Unterausschüsse über die Berichte des Rechnungshofes, die Bundesrechnungsabschlüsse, Anträge gemäß § 99 Abs 1 GOGNR betreffend die Durchführung besonderer Akte der Gebarungsüberprüfung und die den Rechnungshof betreffenden Kapitel des Entwurfes des Bundesfinanzgesetzes teilzunehmen.

Weiters ist er dazu berechtigt, zu jenen Sitzungen des NR sowie denen seiner Ausschüsse und deren Unterausschüsse, an denen er teilnimmt, Bedienstete des Rechnungshofes beizuziehen, sofern nicht für einzelne Sitzungen oder Abschnitte einer Sitzung das Gegenteil beschlossen wird. Der Präsident des Rechnungshofes kann in den Debatten des NR sowie seiner Ausschüsse und deren Unterausschüsse wiederholte Male, jedoch ohne Unterbrechung eines Redners, das Wort ergreifen.

Die Möglichkeit des Präsidenten, sich an den Sitzungen zu beteiligen und seine Arbeit durch Äußerungen und Auskünften einzubringen, ist positiv zu beurteilen. Jedoch kann der Präsident Bedienstete des Rechnungshofes nur beiziehen, wenn er auch tatsächlich anwesend ist.

⁴⁸⁷ Schulze-Fielitz, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe in: VVDStRL Heft 55 (FN 6) 352.

⁴⁸⁸ Hengstschläger, Rechnungshofkontrolle (FN 25) 60.

Zur unmittelbaren Informationsaufnahme und -weitergabe sowie Auskunftserteilung sollte ein Bediensteter des Rechnungshofes bei jeder Sitzung, auch ohne Anwesenheit des Präsidenten, bei der rechnungshofspezifische Themen behandelt werden, anwesend sein und Auskunft geben dürfen. Das angesammelte Fachwissen sollte so gut wie möglich in vielen Bereichen eingesetzt werden.

Der Beitrag zur parlamentarischen Kontrolle durch den Rechnungshof führt zu Auswirkungen auf die Wahrnehmung von Parlament und Parlamentarismus. Kontrolle ist ein wesentlicher Faktor, um Vertrauen in Politik und Parlamente zu stärken. Einwirkungsbefugnisse sind vor allem die Möglichkeit, den Budgetentwurf nicht zu genehmigen, Änderungen anzubringen, auf den Vollzug Einfluss zu nehmen sowie die Möglichkeit der Verweigerung der Zurkenntnisnahme des Rechnungsabschlusses. Durch diese Vorgehensweise werden die Aussagen der Berichte an die Öffentlichkeit gebracht und stellen ein gewisses Druckmittel gegen das Regierungsvorgehen dar, fordern Sanktionen oder Handlungen. Öffentlichen Aussprachen des Parlaments, vor allem der Budgetdebatte, wie auch der Debatte über den Rechnungshofbericht kommt eine besondere Bedeutung hinsichtlich der finanziellen Kontrolle zu. Die Rechnungshofberichte stellen eine wichtige Grundlage für die Diskussion vorerst im Rechnungshofausschuss und dann in Nationalratssitzungen dar. Es wird oft auf sie Bezug genommen, und Argumente, Tatsachen und Meinungen werden mit ihnen untermauert.

Die Inanspruchnahme der Öffentlichkeitswirkung steht auch der Opposition offen.

Die Effektivität des Verwaltungshandelns durch die parlamentarische Kontrolle zeigt sich durch seine direkten und indirekten Wirkungen. Die Korrektheit des Verwaltungshandelns wird dadurch weitgehend gesichert, was ohne Zweifel dessen Effizienz erhöht⁴⁸⁹.

Der Rechnungshof kann zur Durchsetzung seiner Prüfungsfeststellungen keine Bescheide erlassen oder Urteile fällen, keine Exekution beantragen oder sonstige staatliche Zwangsmittel in Anspruch nehmen. Seine Wirkungsmöglichkeit besteht allein in der Überzeugungskraft seiner Argumente. Im eigenen sowie auch im Interesse der Steuerzahler ist er um die Exaktheit seiner Feststellungen sowie die Seriosität und Realitätsbezogenheit seiner Empfehlungen bemüht, um seiner Aufgabe, die Grundlage für die Entscheidung der Träger der Regierungsverantwortung aufzubereiten, wirkungsvoll und nutzbringend gerecht werden zu können. Die Genauigkeit und Verlässlichkeit macht die Arbeit einer effizienten Kontrollbehörde aus. Die

⁴⁸⁹ Gerlich, *Parlamentarische Kontrolle im politischen System* (1973) 326.

erforderlichen Veranlassungen in den einzelnen Verwaltungsbereichen, vor allem Personal- und Organisationsmaßnahmen, kann nur der zuständige Bundesminister vornehmen. Gesteigert wird die Bereitschaft zur Reform durch die problemorientierte parlamentarische und öffentliche Diskussion der Rechnungshofberichte. Der NR kann seinen Wünschen durch Resolutionen Ausdruck verleihen oder Gesetzesänderungen diskutieren.

Die Kontrolle der Verwaltung durch den Rechnungshof ist insofern besonders wirksam, als von ihr eine präventive Wirkung ausgeht, also antizipatives Verhalten ausgelöst wird. Bereits die bloße Existenz einer wirksamen Finanzkontrolle beugt „unordentlichen“ Gebarungen der der Kontrolle unterliegenden Ämter, Körperschaften und Unternehmungen vor. Die parlamentarische Behandlung der Berichte des Rechnungshofes verstärkt die Kontrollwirkung der Tätigkeit des Rechnungshofes.

Die Kontrollfunktion verschafft Transparenz. Weiters wird die Regierung und die Verwaltung durch die unabhängige, objektive und verlässlichen Informationen der Rechnungshofberichte zur Rechenschaft zu gezogen.

4.a. Berichtaufbereitung

Nach der Zustellung der Empfehlungen an die geprüfte Stelle sollte diese die Möglichkeit haben, eine Gegenstellungnahme, wie nach jetziger rechtlicher Lage, abgeben zu können. Die Stellungnahme sollte innerhalb zweier Monate erfolgen, nicht nach drei Monaten. Zwei Monate sollten völlig ausreichen. Denn Zeit spielt eine bedeutende Rolle und ist nicht zu unterschätzen. Die nachträgliche öffentliche Finanzkontrolle leidet an dem praktisch nicht lösbaren Problem der mangelnden politischen relevanten Aktualität, was aufgrund der Funktionslogik im politischen Bereich dazu führt, dass sie zu wenig wahrgenommen wird und kein nachhaltiges Interesse an ihr besteht⁴⁹⁰.

In der Stellungnahme haben die geprüften Stellen bekannt zu geben, welcher Teil der Empfehlungen umgesetzt wurde und welche umgesetzt werden. Nun folgt eine mögliche Gegenäußerung des Rechnungshofes. Nach Fertigstellung des Berichts wird dieser an die jeweiligen Stellen übermittelt und danach veröffentlicht. Der Präsident des NR weist die Berichte des Rechnungshofes dem für die Verhandlung dieser Vorlagen eingesetzten ständigen Ausschuss, dem Rechnungshofausschuss, zur Vorbereitung zu.

⁴⁹⁰ Koller, Braucht die Schweiz einen Rechnungshof? (2002) 127.

4.b. Vorschlag

10 Monaten nach Veröffentlichung des Berichts hat die geprüfte Stelle von sich aus dem Rechnungshof und dem Rechnungshofausschuss zu melden, welche Empfehlungen, die bei der ersten Stellungnahme noch nicht umgesetzt waren, nun umgesetzt sind. Sie hat einen „Follow-up Bericht“ zu erstellen. Bei Nichtumsetzung ist die Stelle verpflichtet, nachvollziehbare Gründe ausführlich anzugeben, wieso dies noch nicht erfolgt ist. Dieser Follow-up Bericht soll genügend Informationen beinhalten, die eine Nichtumsetzung nachvollziehbar machen und diese möglicherweise rechtfertigen kann. Der Rechnungshof hat jederzeit die Kompetenz, vor Ort und Stelle sich von den angeführten Umständen zu überzeugen und Belege dafür zu verlangen.

Dieser Bericht geht an den Rechnungshofausschuss, den Rechnungshof und die jeweilige Regierung. Die jeweilige Regierung hat innerhalb von 2 Monaten eine Stellungnahme dazu abzugeben⁴⁹¹. Auf Beschluss des Rechnungshofausschusses sind die Verantwortlichen der geprüften Stellen in eine Sitzung des Rechnungshofausschusses zu laden und haben Reden und Antwort zu stehen. Diese Sitzungen sollten öffentlich abgehalten werden. Gemäß § 79 Abs 3 GOGNR besteht bereits das Recht des Rechnungshofausschusses, einen Beschluss zu fassen, Auskunftspersonen anzuhören und diese Anhörung öffentlich abzuhalten. Das Anhörungsrecht soll weiter gehen als das Recht gemäß § 79 Abs 3 GOGNR.

Bei der Anhörung sollte es nicht nur um Auskünfte gehen, sondern darum, dass sich die geprüften Stellen verantworten und man durch eine Diskussion zu einem gemeinsamen Schluss gelangt. Damit ist ein Resultat gemeint, bei dem sich ein Vorgehen herauskristallisiert, mit dem alle Seiten die Maßstäbe der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit, Gesetzmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit als erfüllt ansehen. Aus diesem Grund ist die jeweilige Regierung zu laden, damit sie die Möglichkeit besitzt sich in die Diskussion einzubringen. Bei den Sitzungen sollte der Präsident oder ein Bediensteter des Rechnungshofes anwesend sein.

Die Sitzung ist verpflichtend abzuhalten, sowie jede angeführte Partei zu laden. Die Sitzung hat 2 Monate nach der Übergabe des Follow-up Berichts der geprüften Stelle stattzufinden.

Nach der Sitzung des Rechnungshofausschusses wird ein Endbericht über die Diskussion und Ergebnisse erstellt. Gelangt man zu keinem vertretbaren Ergebnis für alle, ist dieser Umstand samt Begründung anzuführen.

⁴⁹¹ Zanger, Parlamentskorrespondenz Nr. 100 vom 2.2.2011 Dem Rechnungshof die Möglichkeit zu geben Berichte von Ministern einzufordern, wenn Empfehlungen des Rechnungshofes nicht umgesetzt werden.

Die Informationen aus dem von der geprüften Stelle erstellten Follow-up Bericht, der Stellungnahme der jeweiligen Regierung und dem Endbericht aus der Anhörung im Rechnungshofausschuss, werden in einem extra Bericht, dem „Follow-up Endergebnisbericht“ zusammengefasst und veröffentlicht. Die geprüfte Stelle hatte nun nach der Gebarungsprüfung mehr als 16 Monate Zeit die Empfehlungen umzusetzen und sich damit auseinander zu setzen. Schon Heinz Schäffer ersehnte sich 1995 nach einer Regelung, die vorsah, dass Empfehlungen, die innerhalb von zwei Jahren nicht umgesetzt wurden, zur Folge haben, dass sich die Verantwortlichen vor dem Rechnungshofausschuss zu rechtfertigen haben⁴⁹².

Die Berichte sollen einfach und nachvollziehbar gestaltet werden, so dass der Zusammenhang zwischen dem Prüfbericht und dem Follow-up Endergebnisbericht klar ersichtlich ist. Schwerpunkte des Follow-up Endergebnisberichts stellen die umgesetzten und nicht umgesetzten Empfehlungen dar, die Begründung der Nichtumsetzungen sowie die Angabe der Verantwortlichen.

Damit wird eine gebürtige Auseinandersetzung gewahrt und eine faire Informationsverbreitung durch die Veröffentlichung von Tatsachen und Fakten. Jeder kann sich eine Meinung bilden. Durch die Veröffentlichung der Berichte und Empfehlungen wird vor allem in der Medienlandschaft eine Diskussion über aufgezeigte Missstände entfacht. Der erste Bericht soll die Missstände und verbesserungswürdige und positive Umstände objektiv darstellen. Dies soll Druck auf die Verantwortlichen ausüben, die Empfehlungen umzusetzen. Der Follow-up Endergebnisbericht soll den Umsetzungsstand sowie vor allem die Begründung bei nicht erfolgten Umsetzungen aufzeigen. Weiters soll er die entscheidungsberechtigten Stellen dazu bringen, sich intensiv mit den Empfehlungen auseinanderzusetzen und diese umzusetzen. Werden sie nicht umgesetzt, ist dieses Vorgehen klar zu begründen und zu rechtfertigen. Die Diskussion im Rechnungshofausschuss soll die Möglichkeit geben, die zu behandelnden Punkt aus allen Blickwinkeln zu besprechen.

Die Veröffentlichung der Berichte soll der Öffentlichkeit die Möglichkeit geben, sich über das Finanzgeschehen eine Meinung zu bilden. Die Diskussionen, die aufgrund der Berichte erfolgen, lassen Druck entstehen, dem sich die Verantwortlichen vielfach nicht einfach entziehen können. Speziell aufgrund der Veröffentlichung des Follow-up Endergebnisberichts ist es möglich, objektiv über die Umstände und Gründe zu erfahren und sich dadurch ein eigenes Bild zu verschaffen. Dies ermöglicht es der Öffentlichkeit auf ein Kontrollversagen des Parlaments oder auf Missstände in der Verwaltung zu reagieren.

⁴⁹² Schäffer, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe in: VVDStRL Heft 55 (FN 6) 296.

Die Ausweitung eines Follow-up Systems kann mehr Ressourcen binden, stärkt jedoch erheblich die Effektivität und Umsetzung der Gebarungsprüfungen. Bei einer Abwägung wird man mit einer größeren Wirksamkeit rechnen können. Die geprüften Stellen haben sich mit den Prüfungsergebnissen umfassend auseinanderzusetzen und ihre Handlungen zu überdenken. Weil sie den Follow-up Bericht von sich aus zu erstellen haben und in den Sitzungen des Rechnungshofausschusses mit Missständen und nicht umgesetzten Empfehlungen konfrontiert werden, ist mit einer erhöhten Umsetzung zu rechnen.

IV. Zusammenfassung

Ziel war es, die erstellten Kriterien auf den Rechnungshof anzuwenden, um aufzeigen zu können, in welchen Bereichen Verbesserungen zur Stärkung seiner Unabhängigkeit möglich sind. Aufgrund der gegebenen Ressourcen konnten folgende Kriterien herausgearbeitet werden, die für die Darstellung der Unabhängigkeit einer ORKB unerlässlich sind: die verfassungsrechtliche Verankerung, die Unabhängigkeit der Institution, die Auswirkungen einer Zuordnung zu einer Staatsgewalt, der Aufbau des Organs, die Unabhängigkeit der Mitglieder, Vor- und Nachteile des monokratischen und kollegialen Systems, die finanzielle Unabhängigkeit, Autonomie im Prüfungsbereich, die Prüfprogrammerstellung, die Untersuchungs- und Durchsetzungsbefugnisse sowie die Wirkung seiner Feststellungen. Erfüllt eine ORKB all diese Kriterien, ist der Ausbau ihrer Unabhängigkeit weit fortgeschritten und ihre Position gesichert.

Insgesamt ist durch die vorgenommene Betrachtung erkennbar, dass der Rechnungshof in Bezug auf seine Unabhängigkeit Lücken aufweist und Verbesserungspotenzial besteht. Durch den Vergleich des Aufbaues des deutschen Bundesrechnungshofes lassen sich einige Verbesserungsvorschläge aufzeigen.

Ausreichend verankert sind die Grundzüge des Rechnungshofes, und dadurch ist seine Bestandskraft in der Verfassung gesichert. Sein Bestehen ist zwar verfassungsrechtlich gewährleistet, jedoch muss mit jeder weiteren Erweiterung seiner Kompetenzen, gewährleistet werden, dass der Rechnungshof genügend Ressourcen besitzt, um die Standards zu wahren und seine Hauptaufgabe, das Prüfen und Beraten nicht zu vernachlässigen.

Der Rechnungshof ist durch die Möglichkeit der Anrufung des Verfassungsgerichtshofes in einigen Fällen vor Eingriffen in seine Unabhängigkeit geschützt. Es gibt jedoch Fälle, die in seine Unabhängigkeit eingreifen und für ihn keine Rechtsschutzmöglichkeit besteht. Wenn der Rechnungshof mit Prüfungsaufträgen des NR und der Bundesregierung überhäuft wird, kann sich der Präsident gegen diese Verpflichtung nicht wehren. Die Überfrachtung wird weder rechtlich kontrolliert, noch besteht ein gerichtlicher Schutz. Weigert sich der Präsident die Prüfungsaufträge auszuführen, um seinem Prüfprogramm nachzukommen, hat er mit politischen Konsequenzen, nämlich einer Abberufung zu rechnen.

Daraus folgt gleich der nächste gewichtige Punkt, der eine Rechtsschutzlücke aufweist. Würde der Präsident nun tatsächlich durch die einfache Mehrheit des NR ohne Angabe von Gründen abberufen werden, gäbe es keine Instanz, die diese Abberufung überprüft. Es besteht kein Rechtsschutz gegen eine rein politisch motivierte oder unbegründete Abberufung. Die jetzige gesetzliche Lage beeinträchtigt die Unabhängigkeit des Rechnungshofes massiv. Ziel ist die Schaffung einer Rechtsschutzmöglichkeit oder die Änderung der gesetzlichen Lage.

Aufgrund der Zuordnung zum NR ergeben sich Einflussmöglichkeiten auf die Arbeit des Rechnungshofes. Die Einflüsse sind mit seiner Unabhängigkeit vereinbar, wenn nur eine geringe Beeinflussung vorliegt.

Trotz Zuordnung zur Gesetzgebung haben die Bundesregierung bzw die Landesregierungen das Recht, verpflichtende Prüfungsaufträge an den Rechnungshof zu stellen. Diese erweisen sich als erhebliche Einflussmöglichkeit auf die Autonomie der Prüfungsauswahl. Konsequenzen dieser Einflüsse sind im nachfolgenden Textteil zu finden.

Zwei Bezugspunkte sind im Zusammenhang mit dem Aufbau des Rechnungshofes aufgrund von bestehenden Defiziten genauer zu betrachten. Erstens, wie die Stellung der Beschäftigten, vor allem die des Präsidenten, verbessert werden kann. Zweitens, welche Vorteile ein monokratisches und ein kollegiales System mit sich bringt.

Zu Beginn werden Änderungsvorschläge in Bezug auf den personellen Aufbau des Rechnungshofes dargestellt. Die Abberufung des Präsidenten ist jederzeit möglich. Diese Tatsache ist unvereinbar mit den Anforderungen des Kriteriums der Unabhängigkeit. Eine wesentliche Beeinträchtigung der Unabhängigkeit ist aufgrund dieses Umstandes gegeben. Es veranlasst den Präsidenten in einer Weise zu agieren, die im das laufende Vertrauen seitens der Regierungsmehrheit und zugleich auch der Opposition sichert. Um nicht von tagespolitischen Geschehnissen oder Zufallsmehrheiten abhängig zu sein, sind diese Bestimmungen zu ändern.

Ausreichend dazu ist, dass die Möglichkeit dazu besteht, und dieses laufende Risiko vermieden werden kann.

Zum einen kann der Rechnungshofpräsident richterlich unabhängig gestellt werden. Zum anderen kann man die Wahl- und Abberufungsmodalitäten den Erfordernissen des Kriteriums anpassen. Ändert man die Modalitäten, ist der Bundesrat in die Wahl und Abberufung einzubinden, um eine politische Einflussnahme zu erschweren.

Der Hauptausschuss kann Vorschläge für die Wahl des Präsidenten anbringen. Gewählt wird dieser von NR und Bundesrat. Die Abberufung sollte nur aus bestimmten im Gesetz angeführten Gründen erfolgen, und die Hälfte der Stimmberechtigten müssten anwesend sein sowie die Mehrheit der abgegebenen Stimmen dafür sein. Die Tatsache, dass die Regierung in die Wahl und Abberufung des Präsidenten nicht eingebunden ist, ergibt sich aus der Zuordnung des Rechnungshofes an die Legislative und ist positiv zu bewerten, weil sie keinerlei direkten Einfluss üben kann. Über die Verbindung der Regierungsparteien besitzt die Regierung im Parlament jedoch trotzdem erheblichen Einfluss⁴⁹³. Laut Pelinka geht die österreichische Verfassungsordnung nach wie vor von einer Trennung von Legislative und Exekutive aus und sieht nicht die Wirklichkeit. Ein System, welches von regierender Mehrheit und opponierender Minderheit bestimmt wird⁴⁹⁴.

Die weiteren Beschäftigten des Rechnungshofes sollten bei ihrer Ernennung nicht mehr pragmatisiert werden. 2011 waren 82% der Beschäftigten pragmatisiert. Ein besonderer Kündigungsschutz soll bestehen, jedoch soll ihre Arbeit alle 6 Jahre einer Evaluierung unterzogen werden. Nach diesem Zeitraum soll ein Kollegium darüber bestimmen, ob der Vertrag für weitere 6 Jahre verlängert wird. Eine Verlängerung von 6 Jahren ist unbegrenzt oft möglich. Innerhalb der 6 Jahre ist der Beschäftigte nur aus bestimmten Gründen kündbar, was wiederum das Kollegium beschließt. Genauso beschließt es die Ernennung. Das Kollegium setzt sich aus den Sektionsleitern und dem Präsidenten zusammen. Der Prüfbeauftragte kann unbeeinflusst seine Arbeit ausführen und muss laufend den Ansprüchen, die an einen ordentlichen Prüfers gestellt werden, gerecht werden.

Eine weitere Möglichkeit ist den Präsidenten richterlich unabhängig zu stellen. Dieser Umstand würde keine Möglichkeit mehr bieten, ihn ohne Verfahren vor einem Gericht abzuberufen.

⁴⁹³ Koller, Braucht die Schweiz einen Rechnungshof? (2002) 367.

⁴⁹⁴ Pelinka, Der Rechnungshof im täglichen politischen Wechselspiel in: FS 250 Jahre Rechnungshof (2011) 360.

Diese Vorschläge gewährleisten eine ausreichende Sicherheit für die Stellung des Präsidenten und die der Beschäftigten des Rechnungshofes.

Anhand der Betrachtung des kollegialen und monokratischen Systems kann festgestellt werden, dass jedes System für sich Vor- und Nachteile besitzt. Zum einen hat das monokratische als Vorzug die unmittelbare Personalisierung durch den Präsidenten, eine einfachere Entscheidungsfindung, Raschheit, Reaktionsschnelligkeit und eine klare Verantwortungsübernahme. Auf der anderen Seite lastet der politische Druck auf einer Person und die Entscheidungsfindung gründet sich nicht auf einer Diskussion von gleichberechtigten Partnern, sondern findet durch eine Person statt. Das kollegiale System besitzt dagegen eine hohe Qualität bei der Entscheidungsfindung, weil ein Ausgleich aller Sichtweisen stattfindet, das Ergebnis ist ausgewogen, und es sind verschiedene politische Meinungen vertreten. Es wird jedoch eine „einfache Lösung“, die für alle tragbar ist, gefunden. Sie stellt einen Konsens dar, der aufgrund eines langen Entscheidungsfindungsprozesses an Zeit dauert. Bleibt der Rechnungshof monokratisch organisiert, ist der Präsident möglichst unabhängig zu stellen. Wird der Rechnungshof kollegial organisiert bietet es sich an, wie die Kollegialverfassung der Gerichte, dass den entscheidungsbefugten Organen richterliche Unabhängigkeit zugesprochen wird. Unabhängig davon ob es sich um eine Einzelperson oder ein Kollegium handelt sollte bei der Prüfungsfeststellung vollkommen nach sachlichen Gesichtspunkten vorgegangen werden, und keinerlei Nachteil für die Schlussfassung und das Ergebnis zu befürchten sein⁴⁹⁵.

Weiters erfüllt der Rechnungshof nicht die Anforderungen des Kriteriums der finanziellen Unabhängigkeit. Dem Rechnungshof steht nicht die Kompetenz zu, die vom ihm notwendig erachteten finanziellen Mittel bei der das Staatsbudget beschließenden Körperschaft unmittelbar zu beantragen. Er ist auf die Budgeterstellung des Finanzministers angewiesen. Der Rechnungshof erhält laufend mehr Kompetenzen, jedoch nicht mehr an finanziellen Mitteln. Befürchtungen bestehen, dass er seine Kernaufgaben nicht mehr in vollem Umfang und gewohnter Qualität wahrnehmen kann. Er kann zwar an Verhandlungen im NR über sein Budget teilnehmen und das Wort ergreifen, jedoch wird die Allianz des Finanzministers mit den Regierungsparteien maßgebend sein, und sein Einwand keinen erheblichen Einfluss auf das Budget haben.

⁴⁹⁵ Kohl, Die heutige Stellung des Rechnungshofes, seine Organisation und seine Aufgaben in FS: 200 Jahre Rechnungshof (1961) 49.

Ein Vorschlag ist, dass der Rechnungshof im Rechnungshofausschuss über sein Budget diskutiert und ein Vorschlag erarbeitet wird, der dem NR unmittelbar zukommt. Somit soll das Rechnungshofbudget aus dem Budgetverfahren ausgegliedert und unter Berücksichtigung des Bundeshaushaltes und des Finanzrahmens beschlossen werden. Voraussetzung ist, dass das Parlament den Rechnungshof funktionstüchtig erhalten will und seine Anforderungen nicht ein annehmbares Maß überschreiten.

Dem NR, den LT und den Regierungen soll nicht die Möglichkeit gegeben werden, das erstellte Prüfungsprogramm des Rechnungshofes beeinflussen zu können. Es sollte ein Mittelweg zwischen deutscher und österreichischer Regelung gefunden werden. Die Gebietskörperschaften könnten verpflichtende Prüfungsaufträge an den Rechnungshof richten. Dazu kommt, dass die Anträge des NR durch Mehrheitsbeschluss und die der Bundesregierung keiner zahlenmäßigen Beschränkung unterliegen. Die restlichen Anträge der Gebietskörperschaften sind zahlenmäßig beschränkt. Dieser Umstand trägt zu einer erheblichen Beeinträchtigung der autonomen Gestaltung des Prüfungsprogramms und somit der Unabhängigkeit bei. Die Sachlage ist umso drastischer, weil durch die Abgabe von Anträgen durch die Bundesregierung die zu prüfenden Stellen Einfluss auf die Prüfungsauswahl haben.

Der NR soll weiterhin das Recht besitzen verbindliche Prüfungsanträge zu stellen, jedoch soll eine zahlenmäßige Begrenzung von 16 pro Jahr vorliegen. Weiters kann er unbegrenzt viele Prüfungswünsche an den Rechnungshof richten, denen dieser nicht verpflichtend nachzugehen hat.

Die LT sollen jeweils 2 verpflichtende Anträge pro Jahr stellen dürfen. Zusätzlich 2 weitere Ersuchen, die eine Prüfungspflicht und -kompetenz für Gemeinden unter 10 000 Einwohner begründet. Darüber hinaus sind Prüfungswünsche möglich.

Die Bundesregierung bzw die Landesregierungen sollen nur das Recht haben unverbindliche Prüfungswünsche zu stellen.

Durch diese Regelung wäre der Rechnungshof in seiner Arbeitsweise und in der Ausprägung seiner Unabhängigkeit gesichert.

Um die Wirksamkeit seiner Arbeit zu steigern, ihn aber nicht in den politischen Entscheidungsprozess einzugliedern, liegen Vorschläge vor. Die verantwortlichen Stellen sollen durch erweiterte Informations- und Rechenschaftspflichten ihre Verantwortung stärker wahrnehmen. Dieser Umstand soll die Effizienz seiner Arbeit erhöhen. Ein neues Prüfungsverfahren

soll gewährleisten, dass die verantwortlichen Stellen zur Rechenschaft gezogen werden, und die Öffentlichkeit Zugang zu Informationen erhält, um sich ein eigenes Bild zu verschaffen. Speziell aufgrund der Veröffentlichung der Follow-up Endergebnisberichte ist es möglich, objektiv über die Umstände und Gründe zu erfahren. Dies ermöglicht der Öffentlichkeit auf ein Kontrollversagen des Parlaments oder auf Missstände in der Verwaltung zu reagieren.

Diese Punkte sind derzeit die wichtigsten Bestimmungen, die für eine Änderung sprechen und für die eine Änderung notwendig ist. Zusammenfassend zeigt sich, dass die österreichische Rechtslage einigen Anforderungen der Kriterien ausreichend entspricht, aber nicht vollständig jene Kompetenzen einräumt und gewährleistet, wie sie in den Kriterien vorgesehen sind. Zusätzlich werden einige Bestimmungen der Deklaration von Lima nicht ausreichend umgesetzt. Dies ist zu bedauern, da der Rechnungshof die Leitung des Generalsekretariats der INTOSAI innehat und dadurch eine Vorbildfunktion ausübt. Das gerade er als Generalsekretariat im Bereich der Unabhängigkeit viele Defizite erkennen lässt, gibt Anlass zu Bedenken⁴⁹⁶.

⁴⁹⁶ *Fiedler*, Deklaration von Lima - Finanzkontrolle international gesehen in: *Internationalität der Finanzkontrolle* Hrsg. *Brauneder* (1995) 37.

F. Exkurs: Haushaltsrecht 2013 der EU

I. Einleitung

Dieses Kapitel widmet sich den Entwicklungen der Finanzkontrolle auf EU-Ebene und seinen Konsequenzen für den österreichischen Rechnungshof. Bezugspunkt ist die Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die HO für den Gesamthaushaltsplan der Union⁴⁹⁷. Mit dieser Verordnung tritt die neue HO⁴⁹⁸ am 26. Oktober 2012 in Kraft und hebt die alte HO der EU⁴⁹⁹ auf. Ab 1. Jänner 2013 ist die Verordnung anzuwenden. Die Artikel 58 bis 63, die die Bestimmungen über die Arten des Haushaltsvollzugs beinhalten, gelten erst ab dem 1. Jänner 2014.

Das Kapitel setzt sich mit den neuen Bestimmungen über den Haushaltsvollzug auseinander. Schwerpunkt ist die geteilte Mittelverwaltung und die sich daraus ergebenden Veränderungen für den Rechnungshof. Neuerungen der Bestimmungen über die geteilte Mittelverwaltung werden ausgearbeitet und mögliche Veränderungen für die Abläufe der österreichischen Finanzkontrolle und den Rechnungshof werden behandelt.

Anfangs wird ein Überblick über den EU-Haushalt und deren Kontrollabläufe gegeben. Ebenfalls werden die Aufgaben des ERH näher dargestellt. Im Lichte dessen wird die Zusammenarbeit des ERH mit dem österreichischen Rechnungshof thematisiert.

Weiters folgt die Darstellung der neuen HO mit einer speziellen Betrachtung der Arten des Haushaltsvollzugs. Die neuen Bestimmungen über die geteilte Mittelverwaltung zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten stehen dabei im Mittelpunkt.

Wenn die Mitgliedstaaten Vollzugsaufgaben im Zusammenhang mit dem Haushaltsvollzug wahrnehmen, haben sie sämtliche erforderliche Maßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Union wahrzunehmen. Die Mitgliedstaaten haben sicherzustellen, dass die aus dem Haushalt der Union finanzierten Maßnahmen korrekt und wirksam umgesetzt werden. Hierfür benennt der Mitgliedstaat Einrichtungen, die für die Verwaltung und Kontrolle von Mitteln der Union verantwortlich sind.

⁴⁹⁷ VO (EU, EURATOM) Nr. 966/2012.

⁴⁹⁸ weiterhin als neue HO im Text.

⁴⁹⁹ VO (EG, EURATOM) Nr. 1605/2002; weiterhin als alte HO im Text.

Die ernannten Einrichtungen haben Verpflichtungen zu erfüllen, unter anderem Informationen zum vergangenen Haushaltsjahr der Kommission zur Verfügung zu stellen. Diese Informationen beinhalten ihre Rechnungslegung sowie eine jährliche Übersicht über Prüfberichte und Kontrollen.

Neu ist, dass diese Informationen mit einem Betätigungsvermerk zu versehen sind, der von einer unabhängigen Prüfstelle abgegeben werden soll. In diesem Bestätigungsvermerk wird festgestellt, ob die Angaben über die Rechnungslegung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild vermitteln und ob die bestehenden Kontrollsysteme ordnungsgemäß funktionieren.

Zu hinterfragen ist, welche Behörde als unabhängige Prüfstelle fungieren und den Bestätigungsvermerk abgeben wird. Welche Behörde außer dem Rechnungshof für diese Funktion in Frage kommt, und welche Strukturen aufgrund dessen entstehen. In diesem Zusammenhang sind Fragen zur Verantwortungsübernahme zu hinterfragen.

Die Erkenntnisse, wie sich die neue Haushaltsverordnung auf den Rechnungshof im Hinblick auf seine Unabhängigkeit, seine Stellung im staatlichen Gefüge und im internationalen Umfeld auswirken kann, werden dargestellt.

II. Bedeutung der Finanzkontrolle im internationalen Umfeld

Das Postulat, die Finanzmittel aus den öffentlichen Haushalten möglichst effizient zur Erfüllung staatlicher Aufgaben einzusetzen, gewinnt unter den gegenwärtigen volkswirtschaftlichen Bedingungen in so gut wie allen Staaten der Europäischen Union besondere Bedeutung. Angesichts abnehmender budgetärer Handlungsspielräume, zunehmender Finanzierungserfordernisse sowie der Finanz- und Wirtschaftskrise, ist der ineffiziente Mitteleinsatz kein zu vernachlässigender Faktor mehr, und sein effizienter Einsatz einer der wichtigsten Faktoren⁵⁰⁰. Die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise, die im Jahr 2007 ihren Anfang nahm⁵⁰¹ hatte weitreichende Folgen für die Europäische Union und vor allem auch für die Finanzkon-

⁵⁰⁰ Part, Haushaltspolitik unter den EU-Rahmenbedingungen in: Öffentliche Haushalte in Österreich³ Hrsg. Steger (2010) 48f.

⁵⁰¹ Europäischer Rechnungshof, Positionspapier 2011: Folgen der derzeitigen Finanz- und Wirtschaftskrise für die öffentlichen Rechenschaftspflicht und die öffentliche Finanzkontrolle der EU sowie für die Rolle des Europäischen Rechnungshofes 3.

trolle. Aufgrund dieser globalen Herausforderungen ist der nationale und internationale Erfahrungsaustausch sowie die Zusammenarbeit von größter Bedeutung⁵⁰².

Eine effiziente öffentliche Aufgabenerfüllung kann nur durch effektive Finanzkontrollmechanismen gewährleistet werden, die sich möglichst umfassend auf alle Aspekte öffentlichen Handelns erstrecken. Österreich als Mitglied der EU und als EU-Nettozahler hat großes Interesse an einem effizienten Umgang mit den Gemeinschaftsmitteln.

Als EU-Bürger sollte man das Recht und die Möglichkeit besitzen zu erfahren, wie die öffentlichen Mittel innerhalb der EU verwendet werden. Es sollte eine gewisse Kostentransparenz und Rechenschaftspflicht geben. Um dem Bedürfnis nach Information der Bürger gerecht zu werden, muss eine wirkungsvolle Kontrolle darüber Aufschluss geben, ob mit den Mitteln der EU sparsam, wirtschaftlich und zweckmäßig umgegangen wird. Zum einen ist die Arbeit des ERH von Bedeutung, weil er einer der Hauptakteure der Finanzkontrolle innerhalb der EU darstellt. Zum anderen spielt die Zusammenarbeit mit den nationalen ORKB eine wichtige Rolle.

Aus diesen Gründen ist die Entwicklung des Haushaltsrechts, vor allem die sich daraus ergebende Einbindung und Auswirkung auf die Mitgliedsstaaten zu behandeln.

1. Rechtsvorschriften des EU- Haushalts

Der EU-Haushalt beruht auf drei rechtlichen Säulen: Den europäischen Verträgen, dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und dem Vertrag über die Europäische Union, dem Sekundärrecht und der Interinstitutionellen Vereinbarung.

Die Artikel 310 bis 325 AEUV bilden den Kern des EU-Haushaltsrechts und enthalten allgemeine Bestimmungen über Vorbereitung und Erstellung sowie Vollzug und Kontrolle des Europäischen Haushalts. Im Wesentlichen werden die Zuständigkeiten der beteiligten EU-Organe, Inhalt und Form des Voranschlages sowie das Haushaltsverfahren geregelt⁵⁰³.

Das Finanzsystem im Sekundärrecht beinhaltet die Verordnungen und Beschlüsse, die die in den Verträgen festgelegten Haushaltsvorschriften näher ausführen. Diese sind der Beschluss

⁵⁰² Moser, Kontrolle in Österreich im internationalen Kontext in: Gebarungskontrolle in Österreich Hrsg: Seyfried (2012) 11.

⁵⁰³ Peters, Das EU-Budget und die öffentlichen Haushalte in Österreich in: Öffentliche Haushalte in Österreich³ Hrsg. Steger (2010) 305.

über das System der Eigenmittel der EU⁵⁰⁴, die Verordnung über den Finanzrahmen 2007-2013⁵⁰⁵, die HO⁵⁰⁶ und die Durchführungsbestimmungen.

Die Interinstitutionelle Vereinbarung wird zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission geschlossen. Sie stellt keine formelle Rechtsform, sondern eine politische Absprache dar⁵⁰⁷. Das Ziel der Interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung besteht aus drei Aspekten. Die Aspekte umfassen die Umsetzung von Haushaltsdisziplin, die Verbesserung des Funktionierens des jährlichen Haushaltsverfahrens, die Kooperation zwischen den Institutionen zu Haushaltsfragen und die Sicherstellung von Sound Financial Management⁵⁰⁸.

Diese drei Komponenten stellen die rechtliche Grundlage des Haushaltes der EU dar.

1.a. Der Haushalt

1.a.1. Aufstellung des Haushaltsplans

Die Organe der EU erstellen einen Voranschlag ihrer voraussichtlichen Ausgaben und Einnahmen, den sie der Kommission vor dem 1. Juli jeden Jahres übermitteln. Diese Voranschläge werden auch an die Haushaltsbehörde zur Information übermittelt.

Anschließend unterbreitet die Kommission dem Rat spätestens am 1. September jeden Jahres den Vorentwurf des Haushaltsplans. Dieser Vorentwurf umfasst die Voranschläge aller Organe und enthält eine allgemeine Zusammenfassung der Ausgaben und Einnahmen der EU. Dem Rat kann ein Berichtigungsschreiben vorgelegt werden, das den Haushaltsvorentwurf modifiziert.

Danach nehmen der Rat und das Europäische Parlament den EU-Haushaltsplan gemäß dem in Artikel 314 AEUV festgelegten Verfahren an. Der Rat stellt zusammen mit dem Europäischen Parlament auf der Grundlage des Vorentwurfes der Kommission den Haushaltsplan der EU auf⁵⁰⁹. Bei der Aufstellung des jährlichen Haushaltsplans ist der mehrjährige Finanzrahmen einzuhalten. Dieser wird nach Zustimmung des Europäischen Parlaments durch den Rat

⁵⁰⁴ vgl Art 322 Abs 2 AEUV.

⁵⁰⁵ vgl Art 312 Abs 2 AEUV.

⁵⁰⁶ vgl Art 322 Abs 1 AEUV.

⁵⁰⁷ Peters, Das EU-Budget und die öffentlichen Haushalte in Österreich in: Öffentliche Haushalte in Österreich³ Hrsg. Steger (2010) 306.

⁵⁰⁸ http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/134020_de.htm am 06. Juni 2012 11:24.

⁵⁰⁹ Art 314 AEUV.

erlassen und beinhaltet Höchstbeträge der Verpflichtungsermächtigungen, die in dem betreffenden Jahr aus dem EU-Haushalt für größerer Politikbereiche ausgegeben werden dürfen. Die HO sieht die Möglichkeit vor, unter bestimmten außergewöhnlichen Umständen Berichtigungshaushaltspläne aufzustellen.

1.a.2. Inhalt und Ausführung des EU-Haushaltsplans

Im Haushaltsplan werden die Einnahmen und Ausgaben der Union für jedes Haushaltsjahr veranschlagt. Er gliedert sich in den Gesamteinnahmenplan und in die Einnahmen und Ausgaben der einzelnen Organe und Einrichtungen.

Die Kommission führt den Haushaltsplan gemäß der nach Artikel 322 AEUV festgelegten HO in eigener Verantwortung und im Rahmen der zugewiesenen Mittel entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung aus. Die Mitgliedstaaten arbeiten mit der Kommission zusammen, um sicherzustellen, dass die Mittel nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet werden. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet mit der Europäischen Kommission zusammenzuarbeiten⁵¹⁰.

Die Beteiligung der einzelnen Organe bei der Vornahme ihrer Ausgaben wird in der HO im Einzelnen geregelt⁵¹¹. Diese enthält die Kontroll- und Wirtschaftsprüfungspflichten der Mitgliedstaaten bei der Ausführung des Haushaltsplans sowie die damit verbundenen Verantwortlichkeiten. Darin sind ferner die Verantwortlichkeiten und die besonderen Einzelheiten geregelt, nach denen jedes Organ an der Vornahme seiner Ausgaben beteiligt ist. Neben diesen Bestimmungen enthält die HO zahlreiche Vorschriften über die einzelnen Politikbereiche, insbesondere die Struktur- und Agrarpolitik, Regelungen über den Vollzug und die jeweiligen Ausgaben⁵¹².

Gemäß Artikel 16 Abs 1 EUV wird der Rat gemeinsam mit dem Europäischen Parlament als Gesetzgeber tätig und übt gemeinsam mit ihm die Haushaltsbefugnisse aus. Sie bilden gemeinsam die Haushaltsbehörde⁵¹³.

⁵¹⁰ Peters, Das EU-Budget und die öffentlichen Haushalte in Österreich in: Öffentliche Haushalte in Österreich³ Hrsg. Steger (2010) 325.

⁵¹¹ Art 317 AEUV.

⁵¹² Peters, Das EU-Budget und die öffentlichen Haushalte in Österreich in: Öffentliche Haushalte in Österreich³ Hrsg. Steger (2010) 307.

⁵¹³ Peters, Das EU-Budget und die öffentlichen Haushalte in Österreich in: Öffentliche Haushalte in Österreich³ Hrsg. Steger (2010) 316.

1.b. Die Haushaltsordnung

Die HO wird gemäß Artikel 322 AEUV vom Europäischen Parlament und Rat durch Verordnung nach Anhörung des ERH erlassen.

Sie beinhaltet die Haushaltsvorschriften, in denen insbesondere die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Rechnungslegung und Rechnungsprüfung im Einzelnen geregelt werden. Weiters hat sie die Vorschriften, die die Kontrolle der Verantwortung der Finanzakteure, insbesondere der Anweisungsbefugten, und der Rechnungsführer regeln, zum Gegenstand. Sie legt die Bestimmungen der externen Kontrolle und das Entlastungsverfahren fest. Die technischen Bestimmungen und die Einzelheiten werden in den von der Kommission erlassenen Verordnungen mit den Durchführungsbestimmungen zur HO festgelegt. Für einzelne Politikbereiche gelten sektorale Vorschriften.

Die HO vom 25. Juni 2002 für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaft ist mehrfach und in wesentlichen Punkten geändert worden. Da weitere Anpassungen erforderlich sind, um dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon Rechnung zu tragen, hat man aus Gründen der Klarheit beschlossen die alte HO aufzuheben und eine neue zu erlassen⁵¹⁴. Die Grundprinzipien, der Ansatz und Aufbau der alten Verordnung sowie die grundlegenden Vorschriften für die Haushaltsführung wurden beibehalten. Mit Ausnahme der Bestimmungen über die Haushaltsvollzugsarten und die Finanzierungsinstrumente beginnt die Anwendung der HO mit dem 1. Jänner 2013. Die restlichen Bestimmungen sind ab 1. Jänner 2014 anzuwenden.

Auch die Durchführungsmodalitäten haben sich geändert. Aus diesem Grund wird die Verordnung Nr. 2342/2002 der Kommission vom 23. Dezember 2002 mit Durchführungsbestimmungen zur alten HO aufgehoben. Die delegierte Verordnung der Kommission vom 29.10.2012 über die Anwendungsbestimmungen ersetzt die geltende Verordnung und ist mit der neuen HO anzuwenden. Die Anwendungsbestimmungen legen die ausführlichen Bestimmungen zur Durchführung der HO fest und sind ab dem 1. Jänner 2013 zusammen mit der neuen HO anzuwenden⁵¹⁵.

⁵¹⁴ Erwägungsgrund 1 der VO (EU, EURATOM) Nr. 966/2012.

⁵¹⁵ Begründung zur delegierten VO Nr. XX vom 29. Oktober 2012 über die Anwendungsbestimmungen für die VO Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union.

Die HO soll nur dann geändert werden, wenn sich dies als notwendig erweist, und zwar spätestens zwei Jahre vor dem Auslaufen des ersten mehrjährigen Finanzrahmens für die Zeit nach 2013⁵¹⁶.

2. Der Haushaltsvollzug und die Verwaltung der EU-Mittel

Die Kommission führt den Haushaltsplan in Einnahmen und Ausgaben eigenverantwortlich und im Rahmen der bewilligten Mittel aus.

Ziel der Haushaltsgemeinschaft ist es, dass die Mittel ungeschmälert an den Adressaten gelangen. Die Mittel sind nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung, das bedeutet im Einklang mit den Grundsätzen der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit, zu verwenden. Der Grundsatz der Sparsamkeit erfordert, dass die Mittel zum richtigen Zeitpunkt in ausreichender Menge und angemessener Qualität sowie mit dem geringstmöglichen Kostenaufwand bereitgestellt werden. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit verlangt die optimale Relation zwischen den eingesetzten Mitteln und den erzielten Ergebnissen. Das Erreichen bestimmter gesetzter Ziele und angestrebter Ergebnisse verlangt der Grundsatz der Wirksamkeit.

Die Vorschriften über die Arten des Haushaltsvollzugs wurden im Laufe der Zeit sehr komplex, und sollen durch die neue HO vereinfacht werden. Die geltende HO sieht vier Arten des Vollzugs vor und unterschiedliche Kontrollen abhängig von dem Vollzug. Mit der neuen HO soll unabhängig von der Art des Vollzuges das gleiche Maß an Kontrolle und Transparenz gewährleistet werden. Zwischen den einzelnen Haushaltsvollzugsarten soll klar unterschieden werden⁵¹⁷. Unterschieden werden drei Arten, in denen der Haushalt der EU vollzogen wird.

Erstens durch die direkte Mittelverwaltung durch Dienststellen der Kommission, Delegationsleiter oder über Exekutivagenturen. Die zweite Möglichkeit ist, dass der Haushalt von den Mitgliedstaaten im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung wahrgenommen wird. Drittens können die Haushaltsvollzugsaufgaben von Dritten im Rahmen der indirekten Mittelverwaltung ausgeführt werden.

⁵¹⁶ vgl Art 211 neue HO.

⁵¹⁷ vgl Erwägungsgründe 21 und 22 der VO (EU, EURATOM) Nr. 966/2012.

2.a. Geteilte Mittelverwaltung

Gegenwärtig bewirtschaftet die Europäische Kommission etwa 80% der EU-Ausgaben in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten. Hierbei werden die Haushaltsvollzungsaufgaben an Mitgliedstaaten übertragen. Die Kommission und die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Mittel nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung, der Transparenz und der Nichtdiskriminierung verwendet werden. Sie führen ihre jeweiligen Kontroll- und Prüfungspflichten und ihre festgelegten Aufgaben aus.

Zum Schutz der finanziellen Interessen der Union haben die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen sowie Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu ergreifen. Sie haben vor allem sicherzustellen, dass die finanzierten Maßnahmen korrekt und wirksam umgesetzt werden. Hierfür benennen und überwachen sie Einrichtungen, die für die Verwaltung und Kontrolle von Mitteln der Union verantwortlich sind. In Österreich ist auf Ebene der Zahlstellen und Verwaltungsstellen für den Bereich der Agrarfonds der Agrarmarkt Austria und das Zollamt Salzburg, und für den Bereich der Strukturfonds der ERP-Fond zuständig. Als Bescheinigte Stellen und Prüfbehörden werden im Agrarbereich das BMLFUW und das BMF, und im Strukturbereich das BKA und das BMASK tätig.

Sie haben für die Verwaltung und die Kontrolle der Mittel der Union zu sorgen. Sie haben Unregelmäßigkeiten und Betrug zu verhindern und aufzudecken sowie Korrekturmaßnahmen und Sanktionen zu ergreifen. Die Kommission überwacht die eingerichteten Verwaltungs- und Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten.

Die ernannten Einrichtungen sind verpflichtet, ein wirksames und effizientes System der internen Kontrolle einzurichten, ein effizientes Rechnungsführungssystem anzuwenden und bestimmte Informationen der Kommission zur Verfügung zu stellen.

Die Einrichtungen haben bis 15. Februar diese Informationen zum vergangenen Haushaltsjahr vorzulegen. Zum einen Informationen zur Rechnungslegung und zum anderen eine jährliche Übersicht über die endgültigen Prüfberichte und die durchgeführten Kontrollen, einschließlich einer Analyse der Art und des Umfangs der festgestellten Mängel und der getroffenen oder geplanten Abhilfemaßnahmen⁵¹⁸.

⁵¹⁸ vgl Art 59 Abs 5 neue VO.

Die Rechnungslegung hat die im Rahmen ihrer Aufgaben während des relevanten Bezugszeitraumes geleisteten Zahlungen zu beinhalten. Diesen Informationen ist eine Verwaltungserklärung beizufügen, in der bestätigt wird, dass nach Ansicht der für die Mittelverwaltung zuständigen Personen die Informationen ordnungsgemäß vorgelegt, vollständig und sachlich richtig sind, die Mittel entsprechend ihrem Zweck verwendet wurden und die eingerichteten Kontrollsysteme die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge angemessen gewährleisten. Die Verwaltungserklärung wird von den für die Mittelverwaltung zuständigen Personen abgegeben. Zusätzlich sind Informationen mit einem Bestätigungsvermerk einer unabhängigen Prüfstelle zu versehen, der unter Beachtung international anerkannter Prüfungsstandards erteilt wird.

Dieser Bestätigungsvermerk hat festzuhalten, ob die Angaben über die Rechnungslegung ein dem tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild vermittelt. Weiters, ob die Ausgaben rechtmäßig und ordnungsmäßig sind und ob die bestehenden Kontrollsysteme funktionieren. In dem Vermerk soll auch angegeben werden, ob bei der Prüfungstätigkeit Zweifel an den in der Verwaltungserklärung enthaltenen Feststellungen aufkommen⁵¹⁹.

Außerdem können die Mitgliedstaaten Erklärungen abgeben, die auf der geeigneten Ebene unterzeichnet sind und sich auf die Informationen des Artikel 59 Abs 5 neue HO, eben der Rechnungslegung und der jährlichen Übersicht beziehen.

Die Kommission hat zu gewährleisten, dass die Rechnungslegung der in den Mitgliedstaaten verpflichtenden Einrichtungen vollständig, genau und sachlich richtig ist. Weiters hat sie alle unrichtig getätigten Zahlungen von der Finanzierung aus Mitteln der Union auszuschließen, sowie Zahlungsfristen zu unterbrechen oder Zahlungen auszusetzen.

Die Kommission führt den Haushaltsplan gemäß Artikel 317 Abs 1 AEUV zusammen mit den Mitgliedstaaten eigenverantwortlich aus. Im Rahmen dieser Gesamtverantwortung verausgaben die Mitgliedstaaten im Zuge der geteilten Mittelverwaltung einen Großteil der EU-Mittel⁵²⁰. Der geteilte Mittelvollzug kommt bei den beiden größten Ausgabenprogrammen im Rahmen der Agrar- und Strukturpolitik zur Anwendung⁵²¹.

⁵¹⁹ vgl Art 59 Abs 5 neue HO.

⁵²⁰ Rechnungshof, Reihe 2010/ 12 Aktuelle Entwicklung der EU-Finanzkontrolle: Reform der EU-Haushaltsordnung (2010) 118.

⁵²¹ Peters, Das EU-Budget und die öffentlichen Haushalte in Österreich in: Öffentliche Haushalte in Österreich³ Hrsg. Steger (2010) 326f.

2.b. Indirekte Mittelverwaltung

Weiters führt die Kommission den Haushalt indirekt aus, wenn dies im Basisrechtsakt⁵²² vorgesehen ist oder in den Ausnahmefällen, nach Artikel 54 Abs 2 a - d, im Wege der Übertragung von Haushaltsvollzugsaufgaben. Übertragen werden können die Vollzugsaufgaben unter anderem auf Drittländer oder von diesen benannten Einrichtungen, auf internationale Organisationen und deren Agenturen, auf die Europäische Investitionsbank, den Europäischen Investmentfond und unter bestimmten Bedingungen öffentliche sowie privatrechtliche Einrichtungen.

Die Kommission bleibt für die Ausführung des Haushaltsplanes gemäß Artikel 317 AEUV verantwortlich und unterrichtet das Europäische Parlament und den Rat über durchgeführte Transaktionen der Einrichtungen. Die mit Haushaltsvollzugsaufgaben betrauten Einrichtungen und Personen stellen sicher, dass die Mittel aus dem Haushalt nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung, der Transparenz und der Nichtdiskriminierung verwendet werden. Aufgrund dessen sind sie verpflichtet, unter anderem, ein wirksames System der internen Kontrolle einzurichten, ein effizientes Rechnungsführungssystem anzuwenden und sich einer unabhängigen externen Prüfung zu unterziehen.

Weiters haben sie Informationen über die Rechnungslegung und eine Übersicht über Prüfberichte und durchgeführte Kontrollen, die mit einem Bestätigungsvermerk einer unabhängigen Prüfstelle versehen sind, der Kommission zukommen zu lassen.

2.c. Direkte Mittelverwaltung

Im Zuge der direkten Mittelverwaltung führt die Kommission den Haushalt direkt über Dienststellen, einschließlich ihrer Arbeiter in den Delegationen der Union unter Aufsicht des jeweiligen Delegationsleiters oder über Exekutivagenturen aus. Eine direkte Ausführung der Verwaltung durch die Kommission liegt auch bei Union- Treuhandfonds gemäß Artikel 187 neue HO vor⁵²³.

⁵²² Ein Basisrechtsakt ist ein Rechtsakt, der die Rechtsgrundlage für eine Maßnahme und die Ausführung der im Haushalt ausgewiesenen entsprechenden Ausgaben bildet (wie einer VO, RL, Entscheidung, Beschluss,...); vgl auch Art 2 d neue HO.

⁵²³ Delegierte Verordnung (EU) Nr XX Europäische Kommission vom 29.10.2012 über die Anwendungsbestimmungen für die Verordnung Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union (2012), Artikel 33 (Artikel 58 der neuen HO).

3. Europäischer Rechnungshof

Der ERH wird im Abschnitt 7 des AEUV in den Artikeln 285 bis 287 geregelt. Er übt als externes Kontrollorgan die öffentliche Finanzkontrolle als besonders eingerichtetes Organ der EU aus und lässt sich weder Legislative, Exekutive noch Judikative zuordnen⁵²⁴. Der ERH prüft die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit des Haushaltsvollzuges und die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung. Der ERH entscheidet als Kollegium. Er kann zur Erfüllung bestimmte Aufgaben Kammern bilden. Er wird von einem Generalsekretariat mit ca 750 Bediensteten unterstützt und hat seinen Sitz in Luxemburg.

3.a. Personelle Zusammensetzung

Der ERH wurde am 22. Juli 1975 eingerichtet und hat seine Arbeit im Oktober 1977 in Luxemburg aufgenommen⁵²⁵. Er besteht entsprechend der gegenwärtigen Anzahl an Mitgliedstaaten aus 27 Mitgliedern, die die volle Gewähr für die Unabhängigkeit der gewählten Mitglieder bieten müssen. Volle Unabhängigkeit bedeutet, dass sie keine Anweisungen von einer Regierung oder sonstigen Stelle anfordern oder entgegennehmen dürfen. Sie haben jede Handlung zu unterlassen, die mit ihren Aufgaben unvereinbar ist.

Er ist als Kollegialorgan aufgebaut und besteht aus fünf Kammern. Die Ernennung der Mitglieder erfolgt für jeweils sechs Jahre durch den Rat, der eine gemäß den Vorschlägen der Mitgliedstaaten erstellte Liste von Mitgliedern nach Anhörung des Europäischen Parlaments mit qualifizierter Mehrheit annimmt⁵²⁶. Der Rat ernennt nach vorheriger Konsultation des Europäischen Parlaments die Mitglieder des ERH⁵²⁷. Die Wiederwahl der Mitglieder des ERH ist zulässig. Die Mitglieder des ERH wählen aus ihrer Mitte einen Präsidenten für die Dauer von drei Jahren. Seine Wiederwahl ist auch zulässig.

Hervorzuheben ist, dass die Mitglieder eine bestimmte Eignung in Bezug auf Erfahrung vorweisen müssen. Artikel 286 Abs 1 AEUV besagt, dass Mitglieder des ERH danach auszuwählen sind, ob sie in ihrem Staat einem Rechnungsprüfungsorgan angehören oder angehört haben oder für dieses Amt besonders geeignet sind.

⁵²⁴ Graf, Die Finanzkontrolle der Europäischen Gemeinschaft (1999) 75

⁵²⁵ Schlicker-Schweighofer, Haushaltskontrolle in der Europäischen Gemeinschaft in: Internationalität der Finanzkontrolle Hrsg. Brauner (1995) 46.

⁵²⁶ Art 286 Abs 2 AEUV.

⁵²⁷ Art 286 AEUV.

3.b. Inkompatibilität

Die Mitglieder dürfen während ihrer Amtszeit keine andere entgeltliche oder unentgeltliche Berufstätigkeit ausüben. Bei der Aufnahme ihrer Tätigkeit übernehmen sie die feierliche Verpflichtung, während der Ausübung und nach Ablauf ihrer Amtstätigkeit die sich aus ihrem Amt ergebenden Pflichten zu erfüllen, insbesondere die Pflicht, bei der Annahme gewisser Tätigkeiten oder Vorteile nach Ablauf der Tätigkeit ehrenhaft und zurückhaltend zu sein.

Das Amt endet durch Rücktritt, Todesfall, Neubesetzung oder durch Amtsenthebung durch den Europäischen Gerichtshof.

Ein Mitglied kann dann seines Amtes enthoben werden, wenn der Gerichtshof auf Antrag des ERH feststellt, dass es nicht mehr die erforderlichen Voraussetzungen erfüllt oder den sich aus seinem Amt ergebenden Verpflichtungen nicht mehr nachkommt.

Der Rat setzt die Beschäftigungsbedingungen für den Präsidenten und die Mitglieder fest, vor allem die Gehälter, Vergütungen und Ruhegehälter und alle sonstigen als Entgelt gezahlten Vergütungen.

3.c. Aufgaben und Funktionen des Europäischen Rechnungshofes

Der ERH prüft die Rechnungen über alle Einnahmen und Ausgaben der Union, unabhängig davon, von wem sie verwaltet werden. Sie sind im Wesentlichen im Haushalt der EU veranschlagt.

Er prüft ebenfalls die Rechnungen über alle Einnahmen und Ausgaben jeder von der Union geschaffenen Einrichtung oder sonstigen Stelle, soweit der Gründungsakt dies nicht ausschließt. Zum Beispiel prüft er die Europa-Schulen oder den Europäischen Entwicklungsfond. Diese Prüfung stellt eine klassische buchhalterische Prüfung dar⁵²⁸.

Neben der Zuverlässigkeit über die Rechnungsführung prüft er weiters die Recht- und Ordnungsmäßigkeit dieser Einnahmen und Ausgaben.

Diese Prüfung geht über die rein buchhalterische Prüfung hinaus und umfasst die Kontrolle der gesamten Haushaltsführung, die Vollständigkeit der erfassten Buchungsvorgänge, die Begründung und Belegung der einzelnen Rechnungsbeträge sowie die Einhaltung der einschlägigen Rechtsvorschriften.

⁵²⁸ Borchardt, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union⁴ (2010) 213.

Das Ergebnis der ZVE über die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge stützt sich auf mehrere Quellen, basierend auf dem „Assurance Model“⁵²⁹. Dabei werden das Risiko, dass Fehler in Vorgängen auftreten, und das Risiko, dass die Überwachungs- und Kontrollsysteme derartige Fehler nicht verhindern oder aufdecken und beheben, bewertet. Der ERH stützt sich auf die Ergebnisse der Analyse der Überwachungs- und Kontrollsysteme, die Ergebnisse aus vertieften Prüfungen von repräsentativen Stichproben von Finanzvorgängen, der Analyse der Tätigkeitsberichte der Generaldirektoren der Europäischen Kommission sowie der Arbeit anderer Prüfer. Die ersten beiden Nachweise stellen die Hauptquellen dar.

Außerdem überzeugt sich der ERH von der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung. Er prüft ob ein bestimmtes oder das bestmögliche Ergebnis mit möglichst geringem (finanziellen) Einsatz oder mit dem Einsatz der wirksamen Mittel erzielt worden ist. Dabei soll nicht die politische Zielsetzung geprüft werden, sondern ob zur Erreichung des Zieles die optimalen Mittel eingesetzt wurden. Es geht um einen sparsamen, wirtschaftlichen und wirksamen Einsatz der Finanzen⁵³⁰.

3.c.1 Prüfungsablauf

Die Prüfung der Einnahmen erfolgt anhand der Feststellungen und der Zahlungen der Einnahmen an die Union.

Die Prüfung der Ausgaben erfolgt anhand der Mittelbindungen und der Zahlungen. Prüfungen können vor Abschluss der Rechnung des betreffenden Haushaltsjahres durchgeführt werden. Der ERH wird vom Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission innerhalb kürzester Frist über alle Beschlüsse und Handlungen unterrichtet, die diese in Finanzangelegenheiten durchgeführt haben.

Die europäischen Organe, die im Namen der EU mit der Bewirtschaftung von Einnahmen und Ausgaben betrauten Einrichtungen sowie die Endempfänger von Zahlungen zulasten des Haushalts halten für den Rechnungshof entsprechende Unterlagen bereit. Unter anderem alle Unterlagen über die Vergabe und Ausführung von Aufträgen, die aus dem EU-Haushalt finanziert werden, alle Sach- und Kassenbestände, alle Buchungsunterlagen und Belege sowie

⁵²⁹ *Kraff/ Schober*, Kontrollmaßnahmen in Österreich aus Sicht des Europäischen Rechnungshofes in: Gebarungskontrolle in Österreich Hrsg. *Seyfried* (2012) 153.

⁵³⁰ *Kraff/ Schober*, Kontrollmaßnahmen in Österreich aus Sicht des Europäischen Rechnungshofes in: Gebarungskontrolle in Österreich Hrsg. *Seyfried* (2012) 155.

damit zusammenhängende Verwaltungsbelege, alle Unterlagen über die Einnahmen und Ausgaben der EU, alle Bestandsverzeichnisse und Organisationspläne, und alle Unterlagen oder Informationen, die auf magnetischen Datenträgern erstellt oder gespeichert sind⁵³¹.

Die Prüfung wird durchgeführt: anhand von Rechnungsunterlagen und erforderlichenfalls an Ort und Stelle bei den anderen Organen der Union, in den Räumlichkeiten der Einrichtungen oder an sonstigen Stellen, die Einnahmen oder Ausgaben für Rechnung der Union verwalten, sowie von natürlichen und juristischen Personen in den Mitgliedstaaten, die Zahlungen aus dem Haushalt erhalten⁵³².

Die Prüfung in den Mitgliedstaaten erfolgt in Verbindung mit den einzelstaatlichen Rechnungsprüfungsorganen oder, wenn diese nicht über die erforderliche Zuständigkeit verfügen, mit den zuständigen einzelstaatlichen Dienststellen. Der ERH hat den jeweiligen nationalen Rechnungshof von seiner beabsichtigten Prüfungstätigkeit zu informieren. Dieser Informationsaustausch erfolgt unter anderem im Kontaktausschuss.

Der ERH und die einzelstaatlichen Rechnungsprüfungsorgane arbeiten unter Wahrung ihrer Unabhängigkeit vertrauensvoll zusammen⁵³³. Diese Organe oder Dienststellen in den Mitgliedstaaten teilen dem ERH mit, ob sie beabsichtigen an der Prüfung teilzunehmen.

Der ERH erstellt einen Jahresbericht und anschließend einen Sonderbericht, der eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung enthält.

Nach Abschluss seiner Prüfungen legt der ERH dem Europäischen Parlament und dem Rat eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie über die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge vor, die im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht werden.

Diese Erklärung kann durch spezifische Beurteilungen zu allen größeren Tätigkeitsbereichen der Union ergänzt werden.

Seit Einführung der ZVE im Jahre 1993 hat der ERH hinsichtlich der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge einen Versagungsvermerk erteilt⁵³⁴. Ausschlaggebend hierfür sind Mängel im Haushaltsvollzug⁵³⁵.

⁵³¹ http://europa.eu/legislation_summaries/budget/134015_de.htm am 07. Juni 2012 um 16:14.

⁵³² Art 287 Abs 3 AEUV.

⁵³³ Art 287 Abs 3 AEUV.

⁵³⁴ *Kraff/Schober*, Kontrollmaßnahmen in Österreich aus Sicht des Europäischen Rechnungshofes in: *Gebarungskontrolle in Österreich* Hrsg. *Seyfried* (2012) 154.

⁵³⁵ *Peters*, Das EU-Budget und die öffentlichen Haushalte in Österreich in: *Öffentliche Haushalte in Österreich*³ Hrsg. *Steger* (2010) 332.

3.c.2. Arbeitsweise

Im Gegensatz zu manchen nationalen Rechnungshöfen der Mitgliedstaaten verfügt der ERH über keine gerichtlichen Kompetenzen zur zwangsweisen Durchsetzung seiner Kontrollbefugnisse oder zur Ahndung von Rechtsverstößen, die durch seine Kontrolltätigkeit aufgedeckt worden sind.

In der Wahl seines Prüfungsgegenstandes und seiner Prüfungsmethoden ist er autonom. Auch Privatpersonen können seiner Prüfung unterworfen werden, wie zB die rechtmäßige Verwendung einer aus EU-Mitteln gezahlten Subvention an einen privaten Empfänger⁵³⁶.

Seine Durchsetzungskraft zeigt sich stark in der Öffentlichkeitswirkung. Die Ergebnisse seiner Kontrolltätigkeit werden nach Abschluss eines jeden Haushaltsjahres in einem Jahresbericht zusammengestellt, der im Amtsblatt der EU veröffentlicht und auf diese Weise der europäischen Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird. Die Jahresberichte enthalten die Prüfungsergebnisse, welche die ZVE sowie die damit zusammenhängende Prüfungsfeststellung und -empfehlung des ERH beinhalten, bzw die in Form von Sonderberichten zusammen mit den Antworten der Organe der EU. Darüber hinaus kann er jederzeit in Sonderberichten zu bestimmten Gegenständen Stellung nehmen, die ebenfalls im Amtsblatt der EU veröffentlicht werden⁵³⁷.

Die Prüfungen des ERH werden im Einklang mit den internationalen Prüfungsgrundsätzen durchgeführt. Darunter fallen die internationalen Prüfungsstandards des Internationalen Wirtschaftsprüferverbandes und vor allem die Internationalen Standards und Richtlinien der INTOSAI⁵³⁸.

3.c.3 Teilnahme des österreichischen Rechnungshofes an Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes

Aufgrund der verpflichteten Zusammenarbeit unter Wahrung der Unabhängigkeit des jeweiligen Rechnungshofes wird ersichtlich, dass das Verhältnis zwischen den Rechnungshöfen kein

⁵³⁶ vgl Art 287 Abs 3 AEUV.

⁵³⁷ Art 287 Abs 4 AEUV.

⁵³⁸ *Kraff/Schober*, Kontrollmaßnahmen in Österreich aus der Sicht des Europäischen Rechnungshofes (2012) 156f.

hierarchisches, sondern vielmehr ein kooperatives ist, aus dem sich jedoch auch gewisse Pflichten der Zusammenarbeit ergeben⁵³⁹.

Die technisch-organisatorischen Modalitäten des Zusammenwirkens des ERH mit den ORKB der Mitgliedstaaten folgt den Beschlüssen des Kontaktausschusses der Präsidenten des ERH und jener der ORKB der Mitgliedstaaten. Auf dieser Grundlage kündigt der ERH den ORKB der Mitgliedstaaten seine voraussichtlichen Prüfungen in den Mitgliedstaaten mit hinreichender Vorlaufzeit (Vier-Monats-Vorschau) an. Die nationale Kontrollbehörde teilt dem ERH mit, ob sie beabsichtigt an der Prüfung teilzunehmen. Der ERH kann sie verhalten, für die Erfüllung der Aufgaben des ERH erforderliche Unterlagen oder Informationen zu übermitteln.

Der österreichische Rechnungshof macht regelmäßig von seinem im AEUV eingeräumten Recht Gebrauch, an Prüfungen des ERH in Österreich teilzunehmen. Dies mit den Zielen, Informationen über die Prüfungstätigkeit und dem Vorgehen des ERH zu gewinnen und in der Folge den allgemeinen Vertretungskörpern in Bund, Ländern und Gemeinden über den Inhalt der Feststellungen des ERH, vor allem über Stärken und Schwachstellen der Gebarung mit EU-Mitteln in Österreich sowie über sonstige Wahrnehmungen, zu berichten.

Die Teilnahme erfolgt auch zur Gewinnung der Fokussierung der Ansatzpunkte der initiativen Prüfungstätigkeit des österreichischen Rechnungshofes mit Bezug auf die Gebarung mit EU-Mitteln sowie zur Erlangung von Kenntnissen über die Arbeitsweise des ERH. Erforderlichenfalls wird der Rechnungshof als Vermittler zwischen dem Prüfteam des ERH und den zu überprüfenden Stellen in Österreich tätig.

Der österreichische Rechnungshof nimmt grundsätzlich auf zwei Arten an Prüfungen des ERH teil. Die Art der Teilnahme ist abhängig von Prüfungsthema, Prüfungsrelevanz und den Ressourcen des österreichischen Rechnungshofes.

Entweder nimmt er unter paralleler Abwicklung einer Gebarungsüberprüfung teil, die inhaltlich und zeitlich auf das jeweilige Prüfungsvorhaben des ERH abgestimmt ist.

Der österreichische Rechnungshof kann auch parallel an der Prüfung des ERH die Umsetzung von Empfehlungen prüfen, die er in vorangegangenen Gebarungsprüfungen abgegeben hatte.

⁵³⁹ *Bergel*, Rechnungshöfe als vierte Staatsgewalt- Verfassungsvergleich der Rechnungshöfe Deutschlands, Frankreichs, Österreichs, Spaniens, des Vereinigten Königreiches und des Europäischen Rechnungshofes im Gefüge der Staatsgewalten (2010) 314f.

Die zweite Möglichkeit ist, dass er an der Prüfung des ERH ohne parallele Abwicklung einer Gebarungsprüfung teilnimmt, aber eine Teilnahme im Sinne einer beobachtenden Begleitung durchführt.

Die Teilnahme des österreichischen Rechnungshofes an den Prüfungen des ERH stellt sicher, dass der österreichische Rechnungshof in den weiteren Kommunikationsprozess des ERH mit den überprüften Stellen in Österreich eingebunden ist, Informationen aus erster Hand erlangt und an die allgemeinen Vertretungskörper weiterleiten kann⁵⁴⁰.

4. Das Entlastungsverfahren

Die Kontrollbefugnisse übt das Europäische Parlament sowohl bei der jährlichen Aufstellung des Haushalts, wo Rat und Europäisches Parlament gemeinsam die Haushaltsbehörde bilden, wie auch bei der Haushaltsentlastung aus. Das Europäische Parlament erteilt auf der Empfehlung des Rates der Kommission die Entlastung für die Ausführung des Haushaltsplans des Haushaltsjahres.

Gemäß Artikel 318 AEUV legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat jährlich die Rechnung des abgelaufenen Haushaltsjahres für die Rechnungsvorgänge des Haushaltsplans vor. Die Kommission hat bis 31. Juli die endgültigen konsolidierten Rechnungsabschlüsse der Organe sowie ihren eigenen Rechnungsabschluss zu billigen und dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem ERH zu übermitteln⁵⁴¹.

Weiters wird eine Übersicht über das Vermögen und der Schulden der Union und ein Evaluierungsbericht zu den Finanzen der Union übermittelt. Der Evaluierungsbericht beinhaltet Auskünfte über die Vornahme der Ausgaben oder die Arbeitsweise der Finanzkontrollsysteme.

Diese Angaben werden alle durch das Europäische Parlament, nachdem der Rat sie gesichtet hat, geprüft. Als weitere Entscheidungsgrundlage dient auch der Jahresbericht des ERH mit den Antworten der geprüften Organe, dessen Sonderberichte für das betreffende Haushaltsjahr sowie dessen Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung und die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge.

⁵⁴⁰ Rechnungshof, EU-Finanzbericht 2010 Bund 2012/7 (2012) 103.

⁵⁴¹ vgl Art 148 Abs 5 neue HO.

Bis 30. Juni teilt der ERH der Kommission und den betroffenen Organen mit, welche Bemerkungen er in den Jahresbericht über das vorausgegangene Jahr aufnehmen will. Die Organe haben die Möglichkeit bis 15. Oktober zu antworten. Den Jahresbericht mit den Antworten der betroffenen Organe übermittelt der ERH an die Entlastungsbehörden und die anderen Organe. Der Jahresbericht mit der ZVE und die endgültigen konsolidierten Rechnungsabschlüsse werden bis 15. November veröffentlicht und durch die Kommission den Mitgliedstaaten mitgeteilt. Das Entlastungsverfahren kann zur Erteilung, zu einem Aufschub oder zur Ablehnung der Entlastung führen.

Das Parlament kann bei der Entlastung Empfehlungen an die Kommission aussprechen. Die Kommission und die anderen Organe treffen zweckdienliche Maßnahmen, um den Bemerkungen im Entlastungsbeschluss des Europäischen Parlaments sowie den Erläuterungen, die den Entlastungsempfehlungen des Rates beigelegt sind, nachzukommen. Auf Ersuchen erstatten die Organe über die Maßnahmen, die sie aufgrund der Bemerkungen und Erläuterungen getroffen haben dem Europäischen Parlament und dem Rat Bericht. Insbesondere führen sie die Weisungen an, die sie ihren am Haushaltsvollzug beteiligten Dienststellen erteilt haben⁵⁴².

Im zweiten Jahr nach dem Berichtsjahr vor dem 15. Mai erteilt das Europäische Parlament auf Empfehlung des Rates der Kommission die Entlastung für die Ausführung des Haushaltsjahres. Die Verweigerung der Entlastung hat keine rechtlichen Folgewirkungen, jedoch sind politische Konsequenzen möglich. Im Jahr 1999 ist die Europäische Kommission letztlich im Zusammenhang mit der Verweigerung der Entlastung für das Haushaltsjahr 1996 zurückgetreten⁵⁴³. Durch das Entlastungsverfahren wird festgestellt, in welchen Bereichen die Kommission ihren Pflichten nicht ausreichend nachkommt und Veränderungen angebracht sind.

5. Die Zuverlässigkeitserklärung

Basierend auf Artikel 319 Abs 1 AEUV erteilt das Europäische Parlament der Europäischen Kommission - im Lichte der Gesamtverantwortung - auf Empfehlung des Rates die Entlastung für die Ausführung des Haushaltsplanes der EU. Dabei können sich das Europäische Parlament und der Rat in ihrer Rolle als Entlastungsbehörde insbesondere auf die jährliche

⁵⁴² vgl Art 166 neue HO.

⁵⁴³ Peters, Das EU-Budget und die öffentlichen Haushalte in Österreich in: Öffentliche Haushalte in Österreich³ Hrsg. Steger (2010) 333.

Erklärung des ERH über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Verträge stützen.

Die Fehlerquoten werden im Zuge der Beurteilung der Zuverlässigkeit der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Transaktionen ermittelt. Aus der Prüfungsquelle der Ergebnisse aus vertieften Prüfungen von Stichproben und Finanzoperationen lässt sich durch statistische Methoden eine Fehlerquote errechnen, die eine wahrscheinlichste Quote sowie eine obere und untere Fehlergrenze angibt.

Bei Bewertung der Zuverlässigkeit wird eine Fehlerquote erstellt. Dabei werden das Risiko, dass Fehler in Vorgängen auftreten, und das Risiko, dass die Überwachungs- und Kontrollsysteme derartige Fehler nicht verhindern oder aufdecken und beheben, bewertet.

Die Prüfung umfasst eine eingehende Untersuchung der ausgewählten Vorgänge, um zu ermitteln, ob beantragte bzw geleistete Zahlungen korrekt berechnet wurden und den einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die betreffenden Ausgaben entsprachen. Der ERH zieht eine Stichprobe von Vorgängen aus der Rechnungsführung über die Haushaltsvorgänge, verfolgt die jeweilige Zahlung bis zur Ebene des Endempfängers (zB Landwirt, Veranstalter einer Schulungsmaßnahme oder Träger eines Entwicklungshilfeprojekts) und prüft auf jeder Ebene die Einhaltung der einschlägigen Bedingungen. Wurde der Vorgang nicht richtig berechnet oder stand er nicht im Einklang mit einer rechtlichen Anforderung oder Vertragsbestimmung wird davon ausgegangen, dass er mit einem Fehler behaftet ist⁵⁴⁴.

Auf der Grundlage der von ihm quantifizierten Fehler schätzt der Hof anhand statistischer Standardmethoden in jeder spezifischen Beurteilung und bezogen auf die Gesamtausgaben aus dem Haushalt die wahrscheinlichste Fehlerquote. Die wahrscheinlichste Fehlerquote entspricht dem gewogenen Durchschnitt der in der Stichprobe ermittelten Fehlerquoten. Ferner ermittelt der Hof ebenfalls die Spanne zwischen der unteren und der oberen Fehlergrenze, zwischen der sich zu 95% die Fehlerquote der Grundgesamtheit befindet⁵⁴⁵.

Die ZVE des ERH stellt einen wichtigen Beitrag zum Entlastungsverfahren für die Ausführung des Haushaltsplanes der EU dar.

5.a. Ausgangslage und Entwicklung

⁵⁴⁴ Europäischer Rechnungshof, Jahresbericht 2011 (2012) 37.

⁵⁴⁵ Europäischer Rechnungshof, Jahresbericht 2011 (2012) 38ff.

Seit Einführung der ZVE, konnte der ERH noch nie eine insgesamt uneingeschränkte, das heißt positive ZVE erteilen⁵⁴⁶. Verbesserungen waren zu erkennen, jedoch sah sich der ERH auf der Grundlage seiner Prüfungen stets veranlasst, zumindest in Teilbereichen Vorbehalte und Einschränkungen wegen der zu hohen Quoten an Fehlern und Unregelmäßigkeiten bei den Zahlungen anzubringen.

Aufgrund des eingeschränkten Bestätigungsvermerks⁵⁴⁷ des ERH für die Haushaltsführung wird es für das Parlament immer schwieriger, die Entlastung für die Ausführung des Haushalts durch die Kommission zu erteilen. Gefordert werden aus diesem Grund Maßnahmen, die eine uneingeschränkte ZVE ermöglichen sollen.

Die vom ERH ermittelten Fehlerquoten sind nach verschiedenen Politikbereichen⁵⁴⁸ aufgeschlüsselt, aber nicht nach Mitgliedstaaten.

Rückschlüsse auf die Situation in einem Mitgliedstaat lassen sich aus den von der Europäischen Kommission verhängten Finanzkorrekturen geben. Da die Europäische Kommission Finanzkorrekturen verhängt, wenn ein Mitgliedstaat seinen Verwaltungs- und Kontrollpflichten nicht ausreichend nachkommt bzw schwerwiegende Mängel im Hinblick auf die Wirksamkeit der Verwaltungs- und Kontrollsysteme bestehen, bieten die verhängten Korrekturen ein Indiz für schwerwiegende Verwaltungs- und Kontrollmängel.

Der Jahresbericht 2011 des ERH zeigt, dass die Fehlerquote der Zahlungen im Jahr 2010 gegenüber der im Jahr 2011 anstieg. Im Jahr 2010 lag die wahrscheinlichste Fehlerquote bei 3,7%, im Jahr 2011 stieg sie auf 3,9%⁵⁴⁹.

Der Hof ist zu 95% sicher, dass die Fehlerquote im Jahr 2011 in der Grundgesamtheit zwischen 3,0% und 4,8% lag⁵⁵⁰.

In Anbetracht der bisherigen Ergebnisse der ZVE fordert das Europäische Parlament seit der Entlastung der Europäischen Kommission für den Haushalt 2003 von der Europäischen

⁵⁴⁶ Rechnungshof, Reihe 2010/12 Position des Rechnungshofes Aktuelle Entwicklung der EU-Finanzkontrolle: Reform der EU-Haushaltsordnung (2010) 78; Ein uneingeschränktes Prüfungsurteil wird erteilt, wenn nachgewiesen ist, dass die Rechnungsführung zuverlässig ist oder die zugrunde liegenden Vorgänge in allen wesentlichen Punkten recht- und ordnungsmäßig sind.

⁵⁴⁷ Ein eingeschränkter Prüfungsvermerk wird erteilt, wenn kein uneingeschränktes Prüfungsurteil abgegeben werden kann, jedoch die Auswirkungen von Meinungsverschiedenheiten oder die Einschränkungen des Prüfungsumfangs nicht so umfassend sind, dass sie ein negatives Prüfungsurteil oder die Verweigerung des Prüfungsurteils erfordern.

⁵⁴⁸ zB Eigenmittel, Landwirtschaft und natürliche Ressourcen, Forschung, Energie und Verkehr, Bildung und Unionsbürgerschaft etc.

⁵⁴⁹ Europäischer Rechnungshof, Jahresbericht 2011 (2012) 12,19ff, 39.

⁵⁵⁰ Europäischer Rechnungshof, Jahresbericht 2011 (2012) 39.

Kommission Maßnahmen, um eine uneingeschränkte ZVE auch für den Bereich der Zahlungen realisieren zu können. Das Europäische Parlament sprach sich insbesondere dafür aus, nationale Erklärungen auf politischer Ebene einzuführen.

Die Europäische Kommission leistete in den letzten Jahren Vorschläge für mehrere Maßnahmen, um die Qualität der Rechnungsführung und der Mittelverwendung bei der geteilten Mittelverwaltung zu verbessern. Auch wenn die Rechnungsführung in den vergangenen Jahren als zuverlässig eingestuft wurde, hat der ERH für einige Tätigkeitsbereiche ein negatives Prüfungsurteil abgegeben. Die meisten Fehler treten außerhalb der Kommission auf, insbesondere bei den Strukturfonds, die der geteilten Mittelverwaltung unterliegen, sowie im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums (geteilte Mittelverwaltung), der Forschung (direkte Mittelverwaltung) und Außenhilfe (dezentrale Mittelverwaltung)⁵⁵¹.

Schon 2006 erwog die Europäische Kommission, die Forderung des Europäischen Parlaments, nationale Erklärungen auf politischer Ebene - und deren Kontrolle durch die ORKB der Mitgliedstaaten - als ein zusätzliches Zuverlässigkeitsgewähr einzuführen.

Die erste in Kraft tretende Maßnahme war die Abgabe einer jährlichen Erklärung der Mitgliedstaaten an die Kommission. Um diesem Umstand gerecht zu werden sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, der Europäischen Kommission „*jedes Jahr auf angemessener Ebene eine Zusammenfassung der Prüfungen und Erklärungen*“⁵⁵² vorzulegen. Zusammengefasst werden dabei die Berichte über die durchgeführten Prüfungen der dazu berufenen Stellen⁵⁵³ bzw die Erklärungen der Leiter der Fördermittel beantragten Stellen⁵⁵⁴ hinsichtlich des ordnungsgemäßen Funktionierens der eingereichten internen Verwaltungs- und Kontrollsysteme und der Korrektheit der Ausgaben⁵⁵⁵.

⁵⁵¹ COM(2012) 563.

⁵⁵² Art 53b Abs 3 alte HO.

⁵⁵³ Dies sind im Strukturbereich die „Prüfbehörde“ im BKA und BMASK bzw im Agrarfondsbereich die „bescheinigten Stellen“ im BMLFUW und BMF.

⁵⁵⁴ Dies sind im Strukturfondsbereich die „Bescheinigungsbehörden“ (ERP-Fonds, BMLFUW) bzw im Agrarfondsbereich die „Zahlstellen“ (AMA, Zollamt Salzburg); Peters, Das EU-Budget und die öffentlichen Haushalte in Österreich in: Öffentliche Haushalte in Österreich³ Hrsg. Steger (2010) 328ff.

⁵⁵⁵ Rechnungshof, Reihe 2010/12 Position des Rechnungshofes Aktuelle Entwicklung der EU-Finanzkontrolle: Reform der EU- Haushaltsordnung (2010) 125.

Der ERH befand, dass die jährlichen Zusammenfassungen ein zusätzliches Zuverlässigkeitsgewähr liefern und einen zusätzlichen Nutzen zu den Erklärungen der Generaldirektion der Europäischen Kommission erbringen würden⁵⁵⁶.

Die Mitgliedstaaten haben die jährlichen Erklärungen der Europäischen Kommission zu unterbreiten. Erstmal wurde dies am 15. Februar 2008 für das Haushaltsjahr 2007 erarbeitet.

Das Europäische Parlament sieht in der jährlichen Zusammenfassung den ersten Schritt in Richtung der Einführung nationaler Erklärungen. Diese sollten alle unter geteilter Mittelverwaltung stehenden Gemeinschaftsmittel umfassen. Jeder Mitgliedstaat sollte damit Verantwortung für die ihm anvertrauten Gelder übernehmen.

Der Rechnungshof führte von Juli 2008 bis Jänner 2009 eine Gebarungsprüfung im damaligen BMWA, BMLFUW und BKA hinsichtlich der Umsetzung der Vorschriften bezüglich der der Kommission zu übermittelnden jährlichen Zusammenfassungen der Prüfungen und Erklärungen gemäß Artikel 53b Abs 3 alte HO durch. Das Ergebnis lautete, dass sich der kontrollpolitische Mehrwert der Zusammenfassung in der Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht eindeutig nachvollziehen lässt⁵⁵⁷. Insgesamt stellen die jährlichen Zusammenfassungen, die Österreich 2008 und 2009 bei der Kommission abgeliefert hat, im Bereich der Strukturfonds in dieser Form noch keinen aussagekräftigen Mehrwert zur Erhöhung der Gebarungssicherheit dar und stellen somit keinen erhöhten Beitrag zur Erhöhung der Gebarungssicherung dar. Das BMF sprach sich in einer Stellungnahme gegen die Einführung einer nationalen Erklärung, aus insbesondere unter Hinweis auf die föderale Struktur Österreichs.

Laut einer Studie des Europäischen Instituts für Öffentliche Verwaltung⁵⁵⁸, die im Auftrag des Europäischen Parlaments gegeben wurden, haben die jährlichen Zusammenfassungen nur dann einen entsprechenden Nutzen, wenn sie als Schritt zu den Erklärungen zur Mittelverwaltung auf nationaler Ebene betrachtet würden. Diese Erklärungen seien einer externen Rechnungsprüfung entweder durch die ORKB der Mitgliedstaaten oder durch unabhängige, durch Ausschreibung ausgewählte Prüfgesellschaften zu unterziehen. Damit sich der ERH auf die

⁵⁵⁶ Rechnungshof, Reihe 2010/12 Position des Rechnungshofes Aktuelle Entwicklung der EU-Finanzkontrolle: Reform der EU-Haushaltsordnung (2010) 80.

Artikel I. ⁵⁵⁷ Rechnungshof, Reihe 2010/4 Position des Rechnungshofes (2010) 86f.

⁵⁵⁸ European Institut of Public Administration (EIPA).

Arbeit der externen Rechnungsprüfer stützen kann (ORKB oder Privatunternehmen), bedarf es einer engen Zusammenarbeit zwischen dem ERH und den ORKB der Mitgliedstaaten.

Der Haushaltskontrollausschuss des Europäischen Parlaments forderte im März 2010 in seinem Bericht betreffend die Entlastung der Europäischen Kommission für das Haushaltsjahr 2008⁵⁵⁹ ua, dass die Europäische Kommission im Rahmen der Überarbeitung der EG-HO die Verpflichtung der Mitgliedstaaten vorschlagen möge, nationale, auf geeigneter politischer Ebene unterfertigte Verwaltungserklärungen zu veröffentlichen, diese von den ORKB der Mitgliedstaaten beglaubigen zu lassen. Weiters sollten die nationalen Kontrollgremien mit dem ERH verstärkt zusammenarbeiten und die einzelstaatlichen Rechnungsprüfungsorgane Prüfungsbescheinigungen als Grundlage für die nationalen Verwaltungserklärungen ausstellen.

Grund für eine Änderung sind auch die für sich sprechenden Fehlerquoten. So machten für das Jahr 2008 Politikbereiche mit Fehlerquoten unter 2% lediglich 47% des EU-Haushalts aus, obwohl dies im Zeitraum 2005 bis 2008 bereits einer Verbesserung um 9 Prozentpunkte entsprach. Jedoch entfielen Politikbereiche mit Fehlerquoten zwischen 2% und 5% auf 22% der Haushaltsmittel, auf jene über 5% auf weitere 31%⁵⁶⁰.

Der Themenkreis Kohäsion, Energie und Verkehr war im Jahr 2010 mit einer geschätzten Fehlerquote von 7,7% der fehlerträchtigste Ausgabenbereich der EU. Dieser Wert war höher als im Jahr 2009 und erklärt auch den leichten Anstieg der geschätzten Fehlerquote für den Haushalt als Ganzes. 2011 war der Themenkreis des ländlichen Raumes, Umwelt, Fischerei und Gesundheit mit einer Fehlerquote von 7,7% behaftet⁵⁶¹.

Der Jahresbericht 2011 des ERH zeigt, dass die Fehlerquote der Zahlungen im Jahr 2010 gegenüber der im Jahr 2011 angestiegen ist. Im Jahr 2010 lag die wahrscheinlichste Fehlerquote bei 3,7%, im Jahr 2011 stieg sie auf 3,9%⁵⁶².

Der Hof ist zu 95% sicher, dass die Fehlerquote im Jahr 2011 in der Grundgesamtheit zwischen 3,0% und 4,8% lag⁵⁶³.

⁵⁵⁹ SEK(2009)1089 – C7-0172/2009 – 2009/2068(DEC) Bericht des Haushaltskontrollausschusses des Europäischen Parlaments betreffend die Entlastung zur Ausführung des Gesamthaushaltsplans der EU für das Haushaltsjahr 2008, Einzelplan III- Kommission und Exekutivagenturen, 26 März 2010.

⁵⁶⁰ Rechnungshof, Bericht Bund 2010/12 (2010) 119.

⁵⁶¹ Europäischer Rechnungshof, Jahresbericht über das Haushaltsjahr 2011 der EU verabschiedet am 6. September 2012 (2012)100.

⁵⁶² Europäischer Rechnungshof, Jahresbericht 2011 (2012) 12,19ff, 39.

6. Die Haushaltsordnung 2013

Die neue HO ist als Konsequenz aufgrund der oben dargestellten Entwicklung zu sehen. Die Änderungen, die sich durch die neue HO ergeben, werden im Zusammenhang mit dem Haushaltsvollzug erläutert. Der Schwerpunkt liegt bei den Änderungen der geteilten Mittelverwaltung und den sich aus der neuen Verordnung ergebenden Konsequenzen für den Rechnungshof.

Die grundlegenden Neuerungen bestehen in der Einteilung der Haushaltsvollzugsarten und in den Berichterstattungs- und Informationspflichten der verantwortlichen Stellen in den Mitgliedstaaten, die sie an die Kommission zu erstatten haben. In erster Linie können die neuen Berichterstattungs- und Informationspflichten der verantwortlichen Stellen in den Mitgliedstaaten eine Auswirkung auf die Arbeit des österreichischen Rechnungshofes haben.

Die neue HO unterscheidet beim Haushaltsvollzug nun nur mehr drei Arten. Es besteht auch keine weitere Untergliederung der jeweiligen Vollzugsart.

Erstens besteht eine direkte Mittelverwaltung, unter der die ehemals zentrale Mittelverwaltung subsumiert wurde, die sich in eine direkte und indirekte geteilt hatte. Die direkte Mittelverwaltung umfasst die Verwaltung, die durch EU-eigene Einrichtungen vollzogen wird.

Zweitens besteht die geteilte Mittelverwaltung, die durch die Mitgliedstaaten vollzogen wird, die in der alten HO auch als geteilte Mittelverwaltung bezeichnet wurde. Die dritte Art der Verwaltung ist die indirekte Mittelverwaltung, die nun die ehemals gemeinsame und dezentrale Mittelverwaltung beinhaltet. Zum einen soll die Regelung bewirken, dass zwischen den Arten, wie der Haushalts vollzogen wird, klar unterschieden wird⁵⁶⁴.

Für die geteilte und die indirekte Mittelverwaltung sollen harmonisierte Bestimmungen aufgestellt werden, die je nach Sektor angepasst werden können⁵⁶⁵.

Diese begriffliche Neuordnung dient der klaren Einteilung und der an die Arten anknüpfenden Konsequenzen.

Bedeutendster Punkt der neuen HO ist die Stärkung der grundlegenden Kontroll- und Prüfungspflichten der Mitgliedstaaten im Rahmen des Haushaltsvollzugs in geteilter Mittelver-

⁵⁶³ Europäischer Rechnungshof, Jahresbericht 2011 (2012) 39.

⁵⁶⁴ Erwägungsgrund 22 der VO (EU, EURATOM) Nr. 966/2012.

⁵⁶⁵ Erwägungsgrund 22 der VO (EU, EURATOM) Nr. 966/2012.

waltung, um den Zwecken des Artikel 317 AEUV zu entsprechen. Die Mitgliedstaaten haben mit der Kommission zusammenzuarbeiten, um sicherzustellen, dass die Mittel nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet werden. Einige Kontrollpflichten wurden bisher in den sektorspezifischen Verordnungen und nicht direkt in der HO geregelt. Mit der neuen HO lassen sich nun einige Pflichten der Mitgliedstaaten finden.

Die Mitgliedstaaten sollen dadurch verstärkt in die Verantwortung genommen werden, damit die allgemeine Rechtssicherheit und Wirksamkeit der Kontrollen sowie der Schutz der finanziellen Interessen der Union gestärkt wird. Es soll ein passender Rahmen mit harmonisierten Verwaltungsstrukturen innerhalb der Mitgliedstaaten vorliegen. Der Rahmen soll keine zusätzlichen Kontrollstrukturen schaffen, es aber den Mitgliedstaaten ermöglichen, Einrichtungen zu benennen, die mit der Verwaltung und Kontrolle betraut sind.

Das Europäische Parlament verfolgt schon lange das Ziel, die Qualität der Rechnungsführung und der Mittelverwaltung bei der geteilten Mittelverwaltung zu verbessern. Ziel ist es eine positive also uneingeschränkte ZVE zu erreichen.

Im Zuge der Bemühungen für einen effizienten und wirksamen Vollzug des EU-Haushaltsplanes legte die Europäische Kommission am 28. Mai 2010 ihre Vorschläge für eine Reform der EU-HO vor⁵⁶⁶. Dieser Entwurf sah auch eine Erweiterung der Pflichten der Mitgliedstaaten vor, nämlich, dass eine ZVE der jeweiligen Fachebene bis spätestens 1. Februar jeden Jahres zum jeweils vergangenen Haushaltsjahr der Europäischen Kommission vorzulegen ist. Diese ZVE sollte mit einem Prüfvermerk einer unabhängigen Prüfstelle versehen werden. In der beschlossenen HO wird nun anstatt der vorgesehenen ZVE ein Bestätigungsvermerk verlangt, der eine andere Prüfung abdeckt.

Die neue HO beinhaltet Maßnahmen zur Erreichung einer insgesamt positiven ZVE vom ERH. Mit den neuen Informationspflichten und der Abgabe einer Verwaltungserklärung, die durch eine unabhängige Prüfstelle bestätigt wird, sollen die Mitgliedstaaten ausdrücklich die Verantwortung für den ordnungsgemäßen Vollzug im Bereich der geteilten Mittelverwaltung übernehmen und darüber Rechenschaft ablegen. Dies forderte das Europäische Parlament schon 2005 und wiederholt 2010. Mit dieser Erklärung soll erreicht werden, dass auf nationa-

⁵⁶⁶ KOM (2010) 260; Gleichzeitig mit dem HO-Vorschlag legte die Europäische Kommission geplante Durchführungsbestimmungen zur EU-HO in Form eines Arbeitspapiers der Kommissionsdienststellen vor, welche die EU-HO präzisieren und ergänzen. Diese werden von der Kommission erlassen.

ler Ebene mehr Verantwortlichkeit und politische Eigenverantwortung für die EU-Mittel übernommen wird. Außerdem soll dazu beigetragen werden, die Kontrollen zu verstärken und die Gefahr von Unregelmäßigkeiten zu verringern.

Eine positive ZVE kann nur erreicht werden, wenn die Kommission und die Mitgliedstaaten zum Haushaltsvollzug beitragen⁵⁶⁷. Der interne Kontrollrahmen soll verbessert werden, damit die Kommission und der ERH die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge mit angemessener Sicherheit bestätigen können. Möglich ist das erst, wenn nachgewiesen werden kann, dass die zugrunde liegenden Vorgänge in allen wesentlichen Punkten recht- und ordnungsmäßig sind.

6.a. Kontroll- und Prüfpflichten der Mitgliedstaaten

Beruhend auf dem Artikel 317 AEUV sieht die neue HO mit dem neuen Artikel 59 in Bezug auf die geteilte Mittelverwaltung vor, dass den verantwortlichen Einrichtungen neben den schon bestehenden Vollzugs- und Kontrollpflichten weitere Pflichten zukommen. Die Verordnung hat nach Artikel 288 AEUV allgemeine Geltung, gilt unmittelbar in den Mitgliedstaaten und ist in allen Teilen verbindlich⁵⁶⁸.

Artikel 59 Abs 3 neue HO verlangt von den Mitgliedstaaten, dass sie auf geeigneter Ebene Einrichtungen benennen, die für die Verwaltung und Kontrolle der Mittel der Union zuständig sind. Davon unberührt können diese Einrichtungen auch Aufgaben übernehmen, die in keinem Zusammenhang mit der Verwaltung von EU-Mitteln stehen, oder bestimmte Aufgaben an anderen Einrichtungen übertragen.

Bei der Entscheidung über die Benennung von Einrichtungen können die Mitgliedstaaten ihre Entscheidungen auch darauf stützen, ob die Verwaltungs- und Kontrollsysteme im Wesentlichen die gleichen wie diejenigen sind, die im vorausgegangenen Zeitraum bereits eingerichtet waren, und ob sie wirksam funktioniert haben.

Zeigt sich anhand der Prüfungs- und Kontrollergebnisse, dass die benannten Einrichtungen nicht mehr geeignet sind für die vorgesehenen Aufgaben, haben die Mitgliedstaaten Maßnahmen zu treffen, die sicherstellen sollen, dass diese Mängel bei der Wahrnehmung der Aufgaben behoben oder die Benennung aufgehoben wird. Es ist anzunehmen, dass diese Aufga-

⁵⁶⁷ KOM (2005) 252.

⁵⁶⁸ Streinz, Europarecht⁸ (2008) 147f.

ben wie bisher abhängig von dem Politikbereich des jeweiligen Mittels, einem Bundesminister zugesprochen wird.

Die Bestimmungen der bisherigen HO sahen Verpflichtungen der Einrichtungen vor, ein wirksames und effizientes System der internen Kontrolle zu schaffen, dessen Funktionieren sicherzustellen und ein zeitnahes und genaues Rechnungsführungssystem anzuwenden⁵⁶⁹.

Durch die neuen Bestimmungen kommt die Verpflichtung hinzu, dass die Mitgliedstaaten bestimmte Informationen der Kommission bis 15. Februar zum vorangegangenen Haushaltsjahr zur Verfügung zu stellen haben. Diese Frist kann von der Kommission ausnahmsweise bis zum 1. März verlängert werden. Die Auskunftspflicht beinhaltet Informationen über die Rechnungslegung der Zahlungen, die der Kommission zur Zurückerstattung vorgelegt worden sind, eine jährliche Übersicht über die endgültigen Prüfberichte und die durchgeführten Kontrollen sowie einer Analyse der festgestellten Mängel⁵⁷⁰.

Im Bereich der Rechnungslegung haben sie nicht nur diese Informationen zur Verfügung zu stellen, sondern diese auf bestimmte Tatsachen zu prüfen, und das Vorliegen dieser Tatsachen nach ihrer Ansicht mit einer Verwaltungserklärung zu bestätigen. Die Verwaltungserklärung bestätigt die ordnungsgemäße Vorlegung sowie die Vollständigkeit und sachliche Richtigkeit der Rechnungslegung. Weiters wird durch die Erklärung belegt, dass nach Ansicht der zuständigen Personen die Mittel zweckentsprechend verwendet wurden. Dritter Punkt ist die Bestätigung der Gewährleistung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge durch die eingerichteten Kontrollsysteme.

Die Angaben über die Rechnungslegung und die jährliche Übersicht sind mit einem Bestätigungsvermerk einer unabhängigen Prüfstelle zu versehen. Der Bestätigungsvermerk soll unter Beachtung der international anerkannten Prüfungsstandards erteilt werden.

Im Bestätigungsvermerk wird festgestellt, ob die Angaben über die Rechnungslegung, ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild vermitteln, ob die Ausgaben, für die bei der Kommission einer Rückerstattung beantragt wurden, recht- und ordnungsmäßig sind, und ob die bestehenden Kontrollsysteme ordnungsgemäß funktionieren.

Die unabhängige Prüfstelle hat bei Vorliegen von Zweifeln an den in der Verwaltungserklärung enthaltenen Feststellungen, diese in dem Vermerk anzugeben.

⁵⁶⁹ Art 53b Abs 2 alte HO.

⁵⁷⁰ Art 59 Abs 5 neue HO.

Zusätzlich können die Mitgliedstaaten Erklärungen abgeben, die auf geeigneter Ebene unterzeichnet werden und sich auf die oben angeführten Informationen beziehen. Diese Erklärungen waren schon in der alten HO in Artikel 53b Abs 3 vorgesehen. Die Abgabe dieser Erklärung ist nun keine Verpflichtung. Die Kommission hat festgehalten, dass es keine Auswirkungen auf die Prüfung und Bewertung der vorzulegenden und mit Bestätigungsvermerk versehenen Informationen durch die Kommission haben wird, wenn eine freiwillige Erklärung eines Mitgliedstaates, die auf geeigneten nationalen oder regionalen Ebenen unterzeichnet wird, nicht vorliegt⁵⁷¹.

Aus dieser Erklärung des Rates und der Kommission lässt sich schließen, dass den freiwilligen Erklärungen ein nicht allzu hoher Stellenwert zugemessen wird, wenn sie keine Auswirkungen auf die Bewertung der erforderlichen Informationen haben.

Durch die neuen Vorschriften wird die Rechenschaftspflicht der Mitgliedstaaten erhöht und die Kontrolle gestärkt. Künftig legen die Stellen, die in den Mitgliedstaaten EU-Mittel verwalten, der Kommission jährliche Erklärungen über die ordnungsgemäße Verwendung der EU-Mittel vor⁵⁷². Aufgrund der Verwaltungserklärung haben die Mitgliedstaaten nun verpflichtende Kontrollen durchzuführen, die in der HO festgeschrieben sind, und eine unabhängige Prüfstelle zu beauftragen. Die Mittel werden bei ausreichender Kontrolle in den Mitgliedstaaten von der Kommission zur Verfügung gestellt⁵⁷³.

6.b. Aufgaben der unabhängigen Prüfstelle

Die Mitgliedstaaten haben bei geteilter Mittelverwaltung die Verwaltung und Kontrolle sicherzustellen sowie Informationen abzugeben, die mit einer Verwaltungserklärung bescheinigt wurden und die zusätzlich von einer unabhängigen Prüfstelle bestätigt werden müssen. Die Verwaltungserklärung bezieht sich nur auf die Rechnungslegung und nicht auf die jährliche Übersicht der Prüfberichte und durchgeführten Kontrollen.

⁵⁷¹ 2012/ C 329/01 Rat, Erklärung der Kommission zu Artikel 59 Abs 5 Unterabsatz 5, Erklärung zur Verordnung (EU, EURATOM) Nr. 966/2012.

⁵⁷² Europa Press Releases Rapid, EU-Mittel für Unternehmen, Städte, Regionen und Wissenschaftler schneller und leichter verfügbar am 29/10/2012 Nachweis: IP/12/1133 auf http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1133_de.htm#PR_metaPressRelease_bottom am 3. Dezember 2012 um 8:57.

⁵⁷³ *Gräßle*, EU-Haushaltsrecht: einfachere Förderanträge, bessere Kontrollen, Pressemitteilung vom 18.9.2012 EVP- Fraktion im Europäischen Parlament auf <http://www.eppgroup.eu/press/showpr.asp?prcontroldoctypeid=1&prcontrolid=11402&prcontentid=19003&prcontentlg=de> am 1. Dezember 2012 um 19:10.

Mit der Verwaltungserklärung werden die vorgelegten Informationen auf ihre Vollständigkeit und sachliche Richtigkeit sowie auf die zweckentsprechende Verwendung der Mittel und die Gewährleistung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge durch die eingerichteten Kontrollsysteme bestätigt. Aufgrund dieser Verpflichtung haben sich die verantwortlichen Einrichtungen in den Mitgliedstaaten selbst davon zu überzeugen und zu bestätigen, ob diese Tatsachen vorliegen.

Abgesehen von den Einrichtungen gemäß Artikel 59 Abs 3 neue HO haben die Mitgliedstaaten eine unabhängige Behörde zur Erteilung des Bestätigungsvermerks zu benennen. Zuvor war noch nie eine unabhängige Prüfstelle in das Verpflichtungsverfahren gegenüber der Kommission eingebunden worden. Diese Behörde hat mehrere Fähigkeiten vorzuweisen, um ihren Aufgaben gerecht werden zu können. Eindeutige Vorgaben und Voraussetzungen werden erst durch die Erlassung sektorspezifischer Vorschriften ersichtlich werden.

Zum einen hat die Prüfbehörde die international anerkannten Prüfungsstandards anzuwenden. Weiters hat sie festzustellen, ob die Angaben über die Rechnungslegung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild vermitteln. Das bedeutet, dass sie die Angaben nicht auf ihre Ordnungs- oder Rechtmäßigkeit hin zu überprüfen hat, sondern ob diese die tatsächlichen Verhältnisse darstellen. Das bedeutet eine nicht allzu ausführliche Prüfung.

Die Ausgaben, für die bei der Kommission eine Rückerstattung beantragt wurde, sind auf ihre Recht- und Ordnungsmäßigkeit hin zu prüfen. Folgt man der Vorgehensweise des ERH bei der Prüfung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit, umfasst die Prüfung die gesamten Ausgaben, die Vollständigkeit der erfassten Buchungsvorgänge, die Begründung und Belegung der einzelnen Rechnungsbeträge sowie die Einhaltung der einschlägigen Rechtsvorschriften.

Zusätzlich hat die unabhängige Stelle auch festzustellen, ob die bestehenden Kontrollsysteme ordnungsgemäß funktionieren. Anzunehmen ist, dass mit dem Prüfungsmaßstab der Ordnungsmäßigkeit beurteilt werden soll, ob die eingerichteten Kontrollsysteme die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge angemessen gewährleisten. Dies zeigt, dass nach einer ausführlichen Kontrolle verlangt wird.

Die Prüfstelle stellt im Bestätigungsvermerk fest, ob diese Tatsachen vorliegen oder nicht vorliegen. Wenn der Bestätigungsvermerk dem Prüfungsvermerk des ERH im Zusammenhang mit der ZVE nachkommen soll, kann man zwischen einem uneingeschränkten, einem

eingeschränkten, einem negativen oder einer Verweigerung des Prüfvermerks durch die Prüfbehörde unterscheiden.

Ausdrücklich angeführt wird in Artikel 59 Abs 5 neue HO, dass die Prüfstelle in dem Bestätigungsvermerk angeben soll, ob bei der Prüfungstätigkeit Zweifel an den Feststellungen in der Verwaltungserklärung aufgetreten sind.

Aus diesem ausdrücklichen Verlangen kann geschlossen werden, dass die unabhängige Prüfstelle auch die Verwaltungserklärung prüfen soll. Dies kann allein schon aufgrund der Tatsache angenommen werden, weil die Verwaltungserklärung Teil der Informationen der Rechnungslegung ist. Ob Zweifel bezüglich anderer Inhalte anzugeben sind, ist fraglich. Nimmt man das Konzept des Bestätigungsvermerks des ERH, passt die Angabe der Zweifelsanführung nur für die Verwaltungserklärung dazu, weil eine Abstufung vorliegt. Folgt man nicht diesem Konzept, ist anzunehmen, dass auch für andere Prüffelder Zweifel anzugeben sind.

Der Inhalt der Verwaltungserklärung deckt sich größtenteils mit dem Inhalt des Bestätigungsvermerks und verlangt durchaus ähnliche Prüfungsmaßstäbe. Die unabhängige Prüfstelle hat nicht zu prüfen, ob die vorgelegten Informationen durch die Einrichtungen ordnungsgemäß vorgelegt worden sind und vollständig und sachlich richtig sind, sondern ob die Angaben über die Rechnungslegung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild vermitteln. Dabei ist bei der Prüfung nicht so umfangreich vorzugehen wie bei einer Prüfung der Ordnungs- oder Rechtmäßigkeit bestimmter Tatsachen.

Die Prüfstelle hat direkt die Informationen zu prüfen, wenn sie feststellen soll, ob die Ausgaben recht- und ordnungsmäßig sind und ob die bestehenden Kontrollsysteme ordnungsgemäß funktionieren.

6.c. Die Unabhängige Prüfstelle

Bei der Auswahl der unabhängigen Prüfstelle ist zu bedenken, dass diese Aufgaben, erhebliche Personal- und Geldressourcen binden, wenn sie eine einwandfreie Ausführung gewährleisten sollen. Es sollte deshalb eine Behörde zu wählen sein, die diese Ressourcen am wenigsten beansprucht und die effizient arbeitet.

Es werden die in Betracht kommenden Stellen dargestellt, die für die Übernahme solcher Aufgaben am ehesten in Frage kommen. Da jedoch der Rechnungshof im Mittelpunkt der Arbeit steht, werden die Auswirkungen auf seine Stellung bei Ernennung als unabhängige

Prüfstelle genauer betrachtet. Die Konsequenzen, die sich aufgrund der neuen Bestimmungen für den österreichischen Rechnungshof ergeben, werden untersucht. Zum einen wenn der österreichische Rechnungshof zur unabhängigen Prüfstelle ernannt wird, oder zum anderen, wenn eine andere Stelle die Aufgaben der unabhängigen Prüfstelle wahrnimmt.

Vorab werden die Ansprüche, die an die unabhängige Prüfstelle gestellt werden, zu konkretisieren sein, um darstellen zu können, welche Institution sich für diese Aufgaben eignet.

Die Stelle soll von den für die Berechnung verantwortlichen Behörden unabhängig sein und über eine entsprechende Erfahrung verfügen. Erfahrung darüber, eine Bescheinigung abzugeben, in der bestätigt wird, dass die Berechnungen angemessen und korrekt sind. Es sollte auch kein Interessenskonflikt bestehen. Deshalb sollte die Prüfstelle keine andere Kontrolle, die einen Konflikt auslösen könnte durchführen, oder im Auftrag einer zu prüfenden Stelle stehen.

Die unabhängige Prüfstelle ist zur Abgabe des Bestätigungsvermerks an die Kommission verpflichtet. Zudem hat sie die international anerkannten Standards zu beachten. Diese beinhalten unter anderem die ISSA's der INTOASI, Bestimmungen der Internationalen Vereinigung der Wirtschaftsprüfer und der Institution der Internen Revision⁵⁷⁴

Wenn eine Behörde in Österreich außer dem Rechnungshof diese Aufgabe übernimmt und das nicht der Rechnungshof ist, ist zu hinterfragen, welche Einrichtung die Eignung einer unabhängigen Prüfstelle erfüllen würde. Neben dem Rechnungshof kommt ein externer Wirtschaftsprüfer oder eine Stelle in der Internen Verwaltung als unabhängige Prüfstelle in Frage. Jede dieser Möglichkeiten wird auf ihre Eignung hin untersucht.

6.c.1. Externer Wirtschaftsprüfer als unabhängige Stelle

Fiele die Wahl auf einen externen Wirtschaftsprüfer, würde diese Prüftätigkeit in ihrer Verantwortung liegen, und der Rechnungshof nicht zuständig sein. Die Ausstattung und Eignung zur Prüfungsdurchführung wäre gegeben, jedoch mit hohen Kosten verbunden.

⁵⁷⁴ Kommission, Leitlinie zu einer einheitlichen Methode für die Bewertung von Verwaltungs- und Kontrollsystemen in den Mitgliedstaaten (Programmplanungszeitraum 2007-2013) (2007) 5.

Der Auftrag solch einen Prüfungsvermerk abzugeben kostet entsprechende Mittel, wenn ein externer Prüfer beauftragt werden würde. Der Rechnungshof ist vertraut mit solcher Art von Prüfungen und hätte den Mitteleinsatz der bestellten Prüfstelle zu prüfen, was wiederum Mittel beanspruchen würde. Der finanzielle Hintergrund ist hier zu überdenken, um nicht doppelte Prüfungen befürchten zu müssen. Der Rechnungshof hat durch die Zusammenarbeit im Kontaktausschuss und mit dem ERH viel an Wissen gesammelt, was dazu beiträgt einfacher ein einheitliches Kontrollsystem zu gestalten. Weiters nimmt der österreichische Rechnungshof an der Prüfung des ERH teil. Zum einen nimmt er an der Prüfung der ZVE des ERH im Zuge einer parallelen Prüfung oder einer beobachtenden Begleitung in Österreich teil. Im Zuge der Prüfungen hat der Rechnungshof zusätzlich Information über die Prüfungstätigkeit und dem Vorgehen des ERH erlangt.

Auf der anderen Seite ist der Wirtschaftsprüfer nicht beeinflusst von einer vorherigen Zusammenarbeit, sondern kann sich klar an Vorgaben und Prüfungsmaßstäbe halten. Zusätzlich ist er auch keiner innerstaatlichen Gebietskörperschaft verpflichtet. Er würde zwar von einem Bundesministerium beauftragt werden, jedoch der Kommission verpflichtet sein den Bestätigungsvermerk abzugeben.

6.c.2. Interne Verwaltung als unabhängige Prüfstelle

Im Fall der Kompetenzenübertragung an eine interne Verwaltungsstelle ist das Maß an benötigter Unabhängigkeit zu hinterfragen. In der HO wird eine unabhängige Prüfstelle verlangt. Da jedoch eine Stelle in der internen Verwaltung Teil der Mittelverwaltung ist, ist die objektive Bestätigung nicht in ausreichendem Maß gewährleistet. Dieser Umstand könnte dazu führen, dass die ernannte unabhängige Prüfstelle ihre eigenen Informationen bestätigt. Diese Tatsache würde dem Sinn und Zweck der neuen HO widersprechen. Die unabhängige Prüfstelle sollte kein Stelle sein die unmittelbar in die Verwaltung eingegliedert ist. Weiters kann sie auch nicht als Vorfeldorganisation für den Rechnungshof dienen. Der Rechnungshof könnte sich nicht auf die Prüfungsergebnisse stützen, da der internen Verwaltung diese Kompetenzen nicht zustehen, die verfassungsrechtliche Situation diese Konstellation nicht zulässt, und sie mit anderen Maßstäben die Prüfung durchzuführen hätte. Der Rechnungshof ist das oberste Kontrollorgan. Keine Institution ist zuständig, Prüfungen für den Rechnungshof im Vorfeld zu prüfen.

6.c.3. Der österreichische Rechnungshof als unabhängige Prüfstelle

Weiters besteht kein Zweifel, dass der österreichische Rechnungshof die Eignung in Bezug auf Unabhängigkeit sowie zur Prüfungsdurchführung erfüllt.

Sollte zwingend eine Oberste Rechnungskontrolleinrichtung als Prüfstelle vorgesehen sein, ist anzunehmen, dass dies die HO ausdrücklich vorgesehen hätte. Aus dieser Annahme lässt sich schließen, dass nicht zwingend eine ORKB zuständig sein soll. Die in der HO enthaltene Formulierung lässt offen, ob es sich bei der „unabhängigen Prüfstelle“ um eine nationale ORKB handelt.

Wäre der Rechnungshof als unabhängige Prüfstelle vorgesehen, wäre er zunehmend in das System des EU-Haushaltes eingebunden, was immense Kontrollzeit sowie Kontrollkosten zur Folge hätte. Der österreichische Rechnungshof würde bei entsprechenden Vorgaben und Berichtspflichten an die Europäische Kommission funktional zu einem Teil des nationalen internen Kontrollsystems werden, wodurch eine Parallelstruktur entstehen würde, die neben dem nationalen Parlament bestehen würde⁵⁷⁵. Der Rechnungshof wäre dadurch im System der externen nationalen Finanzkontrolle und der internen internationalen Finanzkontrolle eingebunden. Der Rechnungshof würde nicht als Hilfsorgan des Parlaments tätig werden, sondern einen Bestätigungsvermerk über die Kontroll- und Verwaltungspflichten der Mitgliedstaaten an die Kommission abgeben. In diesem Tätigkeitsbereich wäre das Parlament nicht eingebunden. Es würde ein Kontrollsystem neben dem bestehenden entstehen, bei dem der Rechnungshof nicht nur mehr als Hilfsorgan des Parlamentes tätig ist. Der Rechnungshof ist zwar schon aufgrund primärrechtlicher Bestimmungen verpflichtet mit dem ERH zusammenzuarbeiten, jedoch besteht keine Einbindungspflicht wie es diese, die sich aus den neuen Strukturen ergeben würde. Die Mitgliedstaaten führen gemäß Artikel 317 AEUV den Haushalt zusammen mit der Europäischen Kommission aus, haben aber keine Verantwortung gegenüber dem Europäischen Parlament wahrzunehmen⁵⁷⁶. Hier lässt der Artikel 59 der neuen HO offen, ob der Bestätigungsvermerk an die Kommission oder das Europäische Parlament zu richten ist. Wird angenommen, der Vermerk ist Bestandteil der Informationspflichten, ist er an die Kommission zu richten. Artikel 59 neue HO lässt auch den Termin der Abgabe des Vermerks offen. Jedoch hätte er nun ausdrücklich die Pflicht gegenüber der Kommission zu erfüllen, den Bestätigungsvermerk abzugeben. Dabei sollte er seine Bewertungsmethoden an die des ERH angleichen, damit man sich innerhalb der Kontrollkette auf die Arbeit untereinander verlassen

⁵⁷⁵ Rechnungshof, Bericht 2010/12 (2010) 146.

⁵⁷⁶ Steger, Öffentliche Haushalte in Österreich³ (2010) 307.

könnte. Um die Harmonisierung der Prüfungsergebnisse sicherzustellen, sollten die Prüfbehörden die gleichen Ansätze bei ihren Prüfungen wählen. Jedoch wird dies nicht geradewegs möglich sein, was Raum für Meinungsverschiedenheiten zwischen dem ERH und dem österreichischen Rechnungshof lässt. Aufgrund divergierender Beurteilungen können Spannungsfelder zwischen dem ERH und den nationalen ORKB entstehen.

Zusätzlich würde sich der Rechnungshof intern spalten, weil er für nationale Prüfungen und EU-Prüfungen andere Maßstäbe anzuwenden hätte. Dies würde bedeuten, dass ein Teil des Prüfungspersonals für EU-Themen zuständig ist, und der andere Teil für nationale Belange. Der gesamte Aufbau des Rechnungshofes wäre dem anzupassen sowie Schulungen und Ausbildungen für die Prüfer vorzusehen.

Um dem erheblichen Aufwand durch neue Kompetenzen gerecht zu werden, würde der Rechnungshof ausreichend Personal benötigen. Würde er für diese Aufgaben keine zusätzlichen finanziellen Mittel erhalten, hätte er bei seinen Prüfungen Einbußen zu verschreiben, weil er bei gleichbleibendem Personal mehr zu prüfen hat. Aufgrund von im Gesetz vorgesehenen Sonderaufgaben würde seine Hauptaufgabe, das Prüfen und Beraten, unter seinen neuen Funktionen erheblich leiden.

Da womöglich allfällige finanzielle Sanktionen im Rahmen der Prüfungstätigkeit folgen können, sollten diese Folgen im Rahmen der Aufdeckung der nationalen Behörden ausgeschlossen werden, wenn der betroffene Mitgliedstaat angemessene Abhilfe ergreift. Ansonsten könnte dieser Umstand Konflikte bei der Prüfbehörde verursachen, die zu vermeiden sind, um eine exakte Arbeit zu ermöglichen. Wenn der Mitgliedstaat mit Sanktionen zu rechnen hätte, wenn die Prüfbehörde keinen positiven Vermerk anbringt, kann es passieren, dass die Prüfbehörde in einen Konflikt gerät. Dieser Konflikt lässt keine objektive Prüfung zu, deren Ergebnisse keine angemessene Grundlage für die Europäische Kommission oder den ERH darstellen.

Aufgrund der jahrlangen Zusammenarbeit des Rechnungshofes mit dem ERH im Rahmen des Kontaktausschusses, der Prüfungen durch den ERH in Österreich und den Arbeitsgruppen besteht eine gute Grundlage für eine reibungslose Zusammenarbeit.

7. Zusammenfassung

Zur Besetzung der unabhängigen Prüfstelle kommt der Rechnungshof, ein externer Wirtschaftsprüfer oder eine Stelle der internen Verwaltung in Frage. Ohne Zweifel besteht die Eig-

nung zur Erfüllung der Unabhängigkeitserfordernisse und der Prüfungskompetenzen bei dem externen Wirtschaftsprüfer und dem Rechnungshof. Eine ausreichende Unabhängigkeit wird bei der Stelle der internen Verwaltung bezweifelt, die Fähigkeit, die Prüfung durchzuführen, nicht. Somit stehen der Rechnungshof und der externe Wirtschaftsprüfer in der engeren Auswahl.

Die Prüfstelle hat die international anerkannten Prüfungsstandards anzuwenden. Beide Einrichtungen eignen sich zur Prüfungsanwendung dieser Maßstäbe. Eindeutiger Vorteil des Rechnungshofes ist, dass er durch die Zusammenarbeit der ORKB und dem ERH im Kontaktausschuss und auch direkt mit dem Europäischen Rechnungshof einiges an Erfahrungen und Informationen zur Prüfungsmethode und -ausführung gesammelt hat. Diese Tatsache kann die Prüfungsabstimmung und Einhaltung der Vorgaben für den Rechnungshof vereinfachen.

Der externe Wirtschaftsprüfer hat auf diesem Gebiet und der EU-Ebene höchstwahrscheinlich kaum Erfahrungen gesammelt.

Zu Lasten des Rechnungshofes fällt das Entstehen einer Parallelstruktur. Neben der innerstaatlichen externen Kontrollfunktion würde ein weiterer Kontrollstrang ohne Einbindung des österreichischen Parlaments, dem der Rechnungshof in der Verfassung zugeordnet ist, entstehen. Der Rechnungshof wäre einem der obersten Organe der EU verpflichtet den Bestätigungsvermerk abzugeben. Diese direkte Verpflichtung könnte mit seiner Zuordnung zur Gesetzgebung in Widerspruch stehen.

Ein bedeutender Punkt sind die in diesem Zusammenhang anfallenden Kosten. In der HO ist kein Abwicklungsmodus vorgesehen. Es ist davon auszugehen, dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Mittel aufbringen müssen. Die Kosten, die durch Inanspruchnahme des Rechnungshofes entstehen würden, sind geringer einzuschätzen als die bei Inanspruchnahme einer privaten Wirtschaftskanzlei. Zudem überprüft der Rechnungshof bei Kompetenzübernahme durch einen Wirtschaftsprüfer ihren Mitteleinsatz. Dies wäre bei der Zuständigkeit durch den Rechnungshof nicht der Fall.

Aus den Vor- und Nachteilen ist festzustellen, dass ein externer Wirtschaftsprüfer und der Rechnungshof für die Stellung als unabhängige Prüfbehörde im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung in Frage kommt. Der Vorzug ist dem Rechnungshof zu geben, weil er auf dem Gebiet deutlich mehr Erfahrung vorweist und einbringt sowie kostengünstiger ist.

Zur Erreichung einer uneingeschränkten ZVE durch den ERH wäre es von Vorteil, den Kontaktausschuss als beratende Stelle für die Organe der EU einzurichten. Gerade bei Gesetzesentwürfen soll er beratend zu Seite stehen und die Auswirkungen für die Mitgliedstaaten darstellen. Durch diese Gremien kann am ehesten eine einheitliche Kontrollkette geschaffen werden. Deshalb wäre es auch von Vorteil, den Rechnungshof als Prüfstelle einzusetzen, um sein Wissen direkt an den Kontaktausschuss und umgekehrt in seine Arbeit als unabhängige Prüfbehörde einzubringen.

Eine einheitliche Kontrollkette ist für das gesamte System von Bedeutung. Die Objektivität und Transparenz in Bewertungsmethoden für Verwaltungs- und Kontrollsysteme sind zu vereinheitlichen, um die Harmonisierung der Prüfungsergebnisse sicherzustellen, so dass sich die Prüfer der verschiedenen Stellen und Ebenen untereinander auf ihre Arbeit verlassen können.

Wie der genaue Ablauf, der Inhalt der Verwaltungserklärung und die Voraussetzungen an die zu benennenden Stellen aussehen, wird abzuwarten sein. Die sektorspezifischen Vorschriften werden detaillierte Informationen geben. Da aber die Bestimmungen für die Vollzugsarten des Haushalts erst ab 1. Jänner 2014 ihre Geltung erlangen, kann mit der Erlassung der sektorspezifischen Vorschriften erst nächstes Jahr zu rechnen sein.

Der Vorteil der neuen HO ist in den neuen Kontroll- und Informationspflichten zu sehen. Sie sollen die Mitgliedstaaten anhalten die Verantwortung für die Mittel wahrzunehmen. Die Erreichung einer uneingeschränkten ZVE ist erst möglich, wenn die Mitgliedstaaten ihre Verantwortung wahrnehmen. Deshalb hat die Besetzung der unabhängigen Prüfstelle Einfluss auf die Wahrnehmung der Pflichten. Die Kontrolle wird verstärkt und trägt zur Verbesserung der Zuverlässigkeit der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge bei. Die Verwaltungserklärung bringt durch eine stärkere Einbindung der Mitgliedstaaten eine verbesserte Nachvollziehbarkeit der Verwaltung der EU-Mittel und der finanziellen Beziehungen zwischen der EU und dem jeweiligen Mitgliedstaat. Weiters würde die nationale Erklärung Ausdruck der Verantwortung gegenüber der Kommission zeigen und womöglich ein höheres Maß an Zuverlässigkeit bringen.

Ein wesentlicher Faktor spielt eine europaweite, qualitative hochwertige Ausbildung und Weiterbildung der Prüfer der Einrichtungen der öffentlichen Finanzkontrolle.

Es ist zu hoffen, dass die sektorspezifischen Vorschriften die Konkretisierung der HO klar und einfach gestalten, damit jeder Mitgliedstaat einen ähnlichen methodischen Ansatz der Verwaltungserklärung wählt. Weiters soll eine eindeutige Regelung die Besetzung der Prüfbehörde und deren Vermerk gewährleisten, um unterschiedliche Bewertungen zu vermeiden und eine zuverlässige Prüfung zu ermöglichen.

Schließlich ist festzuhalten, dass der Rechnungshof neben einem externen Wirtschaftsprüfer die bestmögliche Eignung als unabhängige Prüfstelle im Zuge der Kontrolle der Informations- und Kontrollpflichten der Mitgliedstaaten im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung vorweist. Verbesserungen durch die neue HO sind zu erwarten. In welchem Ausmaß ist abzuwarten, da einige Punkte von der Umsetzung in den Mitgliedstaaten sowie den sektorspezifischen Vorschriften abhängen.

G. Schlussfolgerung

Der Fokus der Arbeit liegt auf der Ausarbeitung der Bedeutung der Kontrolle, selbstverständlich steht die Finanzkontrolle im Mittelpunkt. Rahmen ist die nationale Umgebung, die geschichtliche Entwicklung im 20. Jahrhundert, das alltägliche Leben und besonders das internationale Netzwerk der Finanzkontrolle. Schließlich ist klar ersichtlich, dass Kontrolle für jedes dieser genannten Systeme von Bedeutung ist. Zentrum und Drehscheibe ist der Rechnungshof. Deutlich erkennbar ist, dass zur Ausführung seiner Arbeit der Faktor Unabhängigkeit eine beträchtliche Rolle spielt. Einer der Hauptaussagen stellt klar, dass je unabhängiger er gegenüber den Gebietskörperschaften, den Regierungen und den geprüften Stellen ist, desto effizienter und effektiver kann er seine Kompetenzen wahrnehmen.

Jedes Kapitel behandelt auf unterschiedliche Weise die Rolle des Rechnungshofes und seiner Unabhängigkeit. Um die Bedeutung der Arbeit hervorzuheben, lassen sich die wichtigsten Erkenntnisse und Schlussfolgerungen folgend zusammenfassen.

Der Beginn der Arbeit dient dem Einstieg in die Materie und beleuchtet die Entwicklung des österreichischen Rechnungshofes. Jede Institution ist besser zu verstehen, wenn man ihre jeweilige Entwicklung kennt. Die Geschichte zeigt, dass laufend ein Bedürfnis nach Kontrolle bestanden hatte und sie den erforderlichen Überblick über die Finanzen und Schulden des Staates geschafft hatte. Die Rechnungshöfe haben sich zu den wichtigsten Trägern der staatlichen Finanzkontrolle etabliert. Ihre Entwicklung steht in enger Verbindung mit der Entwicklung der politischen Institutionen sowie des Ausbaus der Demokratie.

Die Auseinandersetzung mit Kontrolle in unterschiedlichen Alltagssituationen sowie mit der parlamentarischen Kontrolle verdeutlicht die Bedeutung der Kontrolle, und stellt Kontrolle aus unterschiedlichen Blickwinkeln dar. Die Definition von Kontrolle hängt von dem gewählten Unterscheidungsmerkmal ab, durch das sich einige Arten von Kontrolle differenzieren lassen. Die Rechnungshofkontrolle lässt sich unter anderem als bewusste, ex-post und externe Fremdkontrolle bezeichnen. Man gelangt zu der Erkenntnis, dass überall dort, wo es um das Zusammenleben und -wirken von Menschen geht, Kontrolle passiert. Bei Anhäufung von Macht und Verantwortung ist Kontrolle notwendig. Deshalb ist Kontrolle bei der Verwaltungsausübung durch die Regierungen erforderlich. Bei der Aufstellung von Regeln oder einer Ordnung, muss es eine Institution geben, die diese Regeln überprüft sowie die Ordnung aufrechterhält. Der Staat stellt eine Ordnung dar, die zu kontrollieren ist.

Kontrolle dient dem Nachweis einer Leistung, die bereits erbracht wurde. Kontrolle hat Missbräuche zu vermeiden und aufzudecken, die durch einen Machttträger begangen werden. Sie macht die Vorgehensweise des Kontrollträgers sichtbar, um daraus Konsequenzen ziehen zu können. Durch sie werden Fehler aufgezeigt, die künftige Fehlentscheidungen vermeiden sollen. Letztlich soll sie die verfassungsmäßig gewährleisteten subjektiven Rechte schützen. Ohne Kontrolle funktioniert das System Staat nicht. Jedoch ist das richtige Maß von Vorteil. Im Bereich der Rechnungshofkontrolle konnte kein Übermaß an Kontrolle festgestellt werden. Es liegen jedoch Kontrolllücken vor, die geschlossen werden sollten.

Große Bedeutung für die Erstellung der Kriterien haben die internationalen Bestimmungen, wie vor allem die Deklaration von Lima. Genauso wichtig war die Beleuchtung der Bestimmungen des deutschen Bundesrechnungshofes und der Schweizer Eidgenössischen Finanzkontrolle. Aufgrund der Kriterienanwendung auf die Bestimmungen des sechsten Hauptstücks des B-VG und dem RHG und des Vergleichs mit Finanzkontrollen in anderen Ländern ist erkennbar, dass eindeutige Defizite in der Ausformung von Unabhängigkeit vorliegen. Speziell zu erwähnen ist, dass die Stellung des entscheidungsbefugten Organs vor Eingriffen und Einflüssen nicht geschützt und die Autonomie in der Prüfungsprogrammerstellung sowie ein Rechtsschutz gegen Eingriffe nicht gewährleistet ist. Für den sechsten Abschnitt des B-VG und dem RHG werden Lösungen zur Verbesserung der rechtlichen Situation des Rechnungshofes gestellt.

Ein weiteres Ziel dieser Arbeit ist es, die Diskussion über die Institution anzuregen und über bestehende Defizite zu informieren. Denn alleine die Möglichkeit der Beeinflussung muss vermieden werden. Aus dem Grund werden Verbesserungsvorschläge für die wichtigsten Mängel erstellt. Neue Wahl- und Abberufungsmodalitäten sollen die Stellung des Präsidenten sichern. Zum einen soll der Bundesrat eingebunden werden und zum anderen nur mehr aus einem bestimmten im Gesetz aufgezählten Grund und mit erhöhten Quoren eine Abwahl möglich sein. Ein weiterer Beitrag zur Erlangung der Unabhängigkeit ist es den Präsidenten richterlich unabhängig zu stellen. Weiters ist die Möglichkeit der Regierungen verpflichtende Anträge an den Rechnungshof zu stellen, zu unterbinden und nur mehr zahlenmäßig begrenzte verpflichtende Prüfungsanträge von NR und dem jeweiligen Landtag zuzulassen. Die Abgabe von Prüfungswünschen ist durch jeden Beteiligten unbegrenzt möglich. Um die Wirksamkeit seiner Arbeit zu steigern, aber ihn nicht in den politischen Entscheidungsprozess einzugliedern, werden die verantwortlichen Stellen verstärkt in den Prüfungsprozess eingebun-

den. Sie sollen durch erweiterte Informations- und Rechenschaftspflichten ihre Verantwortung vermehrt wahrnehmen.

Auf internationaler Ebene werden durch die Erarbeitung der neuen Haushaltsordnung, die ab 1. Januar 2013 in Geltung tritt, Defizite in der geteilten Verwaltung der Haushaltsmittel sowie in der externen Kontrolle durch den Europäischen Rechnungshof ersichtlich. Die Haushaltsordnung bringt ab 1. Januar 2014 zusätzliche Kontroll- und Informationspflichten für die Mitgliedstaaten im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung, um eine uneingeschränkte ZVE durch den Europäischen Rechnungshof zu erreichen. Im Zuge der neuen Pflichten der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 59 neue HO soll dem Rechnungshof eine bedeutende Rolle zukommen. Die Mitgliedstaaten haben durch eine neu eingeführte Verwaltungserklärung Informationen an die Kommission abzugeben, die in ihren wesentlichen Punkten von einer unabhängigen Prüfbehörde bestätigt werden soll. Erst mit der Erlassung von sektorspezifischen Vorschriften werden die genauen Voraussetzungen und Verfahren vorliegen. Die Bearbeitung der Bestimmungen der Verordnung hat gezeigt, dass der Rechnungshof sich zur Ausführung dieser Aufgabe eignet. Dieser Umstand würde innerstaatlich zu einem Parallelsystem führen, da der Rechnungshof einem EU-Organ unmittelbar verpflichtet und in die interne Verwaltung eingebunden wäre. Der NR wäre nicht in dieses System eingebunden. Zusätzlich benötigen diese neuen Aufgaben erhebliche Finanzressourcen.

Die neuen Bestimmungen sollen zu einer einheitlichen Kontrollkette beitragen und eine positive ZVE im Bereich der Zahlungen durch den Europäischen Rechnungshof ermöglichen. Die Objektivität und Transparenz in den Bewertungsmethoden für Verwaltungs- und Kontrollsysteme sollen vereinheitlicht werden, um die Harmonisierung der Prüfungsergebnisse sicherzustellen, damit sich die Prüfer der verschiedenen Stellen und Ebenen auf ihre Arbeit verlassen können.

Die Wichtigkeit der Finanzkontrolle wächst stetig. Grund dafür ist die gewachsene Bedeutung der öffentlichen Finanzen für die staatliche Steuerung. Beitrag dazu leisten auch die Vielzahl an aktuellen Politskandalen⁵⁷⁷. Sie untergraben das Vertrauen der Bevölkerung in die Regierung und deren Umgang mit den Steuergeldern. Sie schmälern die Zuversicht der Bevölkerung in einen effizienten Mitteleinsatz, der in der heutigen Zeit von großer Wichtigkeit ist. Die öffentliche Finanzkontrolle hilft mit sicherzustellen, dass die Bürger das Vertrauen in ihren Staat und seine Behörden haben und ihn als legitim und vertrauenswürdig ansehen.

⁵⁷⁷ vgl <http://derstandard.at/1353208234181/Oesterreich-rutscht-im-Korruptionsranking-ab> am 10. Dezember 2012 um 11:58; Der Standard, Salzburg hatte 253 nicht gemeldete Derivate vom 13. Dezember 2012 2.

Einen wesentlichen Beitrag dazu liefert auch das Bedürfnis und Interesse der Öffentlichkeit an Informationen objektiv-neutraler Instanzen, die nicht im Meinungskampf sozialer oder politischer Interessen zu stehen scheinen⁵⁷⁸. Aus diesen Gründen ist das Bestehen des Rechnungshofes von großer Bedeutung für einen demokratischen Staat.

⁵⁷⁸ *Schulze-Fielitz*, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer VVDStRL Heft 55 *Degenhart/ Schulze-Fielitz/ Schäffer/ Ruch* (1995) 274.

H. Anhang

1. Literaturverzeichnis

- Aichinger*, Wieviel Macht braucht Kontrolle? (1999)
- Beckensträter*, Die Stellung der Rechnungshöfe im System der Dreiteilung der Staatsgewalt (1961)
- Beran*, Finanzkontrolle international gesehen - Versuch einer rechtsvergleichende Darstellung (1967)
- Bergel*, Rechnungshöfe als vierte Staatsgewalt - Verfassungsvergleich der Rechnungshöfe Deutschlands, Frankreichs, Österreichs, Spaniens, des Vereinigten Königreiches und des Europäischen Rechnungshofes im Gefüge der Staatsgewalten (2010)
- Berka*, Verfassungsrecht Grundzüge des österreichischen Verfassungsrechts für das juristische Studium² (2008)
- Berka*, Verfassungsrecht Grundzüge des österreichischen Verfassungsrechts für das juristische Studium³ (2010)
- Brauneder*, Internationalität der Finanzkontrolle Rechts - und Wissenschaftliche Reihe Band 10 (1995)
- Borchardt*, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union⁴ (2010)
- Borchardt*, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union⁵ (2012)
- Corcoran*, Wissensmanagement beim Rechnungshof: Ein Wissensspeicher als Beitrag zur Wissenslandkarte (2001)
- Degenhart/ Schulze-Fielitz/ Schäffer/ Ruch*, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe
Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer VVDStRL Heft 55 (1995)
- Dieckmann*, Zur „klinischen Reinheit“ des Wirtschaftlichkeitsmaßstabs und den Grenzen der Erfolgskontrolle in: Stellung und Funktion der Rechnungshöfe im Wandel? Hrsg. *Engelhardt/ Schulze* (1993)
- Duden*, Das Bedeutungswörterbuch² (1985)
- Dworak*, Die staatliche Finanzkontrolle als Institut zur öffentlichen Gebarungsprüfung (1984)
- Dworak*, Der Rechnungshof und die Problematik der Effizienz seiner Kontrolle (1980)
- Engels*, Die Rolle der europäischen Obersten Finanzkontrollbehörden im Zusammenhang mit der Finanz- und Wirtschaftskrise (2009)
- Fiedler*, Staatspolitische Funktion des Rechnungshofes, Schriftreihe Heft Nr 6 Hrsg. Rechnungshof (1993)
- Fiedler*, Überlegungen zur Reform der öffentlichen Finanzkontrolle, Heft 104 der Schriftreihe Niederösterreichische juristische Gesellschaft (2008)
- Fiedler*, Die Kontrolle als vierte Gewalt im Rechtsstaat, in: Politik für das dritte Jahrtausend, FS für Alois Mock zum 60. Geburtstag Hrsg. *Busek/ Erhard* (1994)
- Fiedler*, Der Rechnungshof und die B-VG Novelle 1988- ein Schritt zu mehr Föderalismus (1989)
- Fuchs*, Die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden (2009)
- Fuchs*, Wesen und Wirken der Kontrolle (1966)
- Funk*, Einführung in das österreichische Verfassungsrecht¹⁴ (2011)
- Gamper*, Staat und Verfassung² (2010)
- Gerlich*, Parlamentarische Kontrolle im politischen System (1973)
- Graf*, Die Finanzkontrolle der Europäischen Gemeinschaft (1999)

Gruber Oliver Markus, Neue Entwicklungen in der Prüfung der öffentlichen Verwaltung durch Oberste Rechnungskontrollbehörden unter besonderer Berücksichtigung des österreichischen Rechnungshofes (2006)

Haller, Rechnungshöfe in Industrie- und Entwicklungsländern - ein Vergleich (2000)

Haller, Internationaler Vergleich Oberster Rechnungskontrollbehörden im Rahmen der staatlichen Finanzkontrolle (1997)

Hauer, Die Verwaltung zwischen Verschwiegenheit und Transparenz (2003)

Hengstschläger, Der Rechnungshof Funktion und Organisation der obersten Finanzkontrolle in Österreich (1982)

Hengstschläger, Rechnungshofkontrolle Kommentar zum fünften Hauptstück des B-VG "Rechnungs- und Gebärungskontrolle" (2000)

Hoenig, Der österreichische Rechnungshof, Rechnungshof Schriftreihe Heft 1 (1951)

Kisker, „Staatshaushalt“ in: HStR IV Hrsg. *Isensee/Kirchhof* (1990)

INTOSAI Generalsekretariat, Deklaration von Lima und Deklaration von Mexiko (2009)

INTOSAI, Festschrift 50 Jahre INTOSAI 1953-2003 (2003)

Kandlhofer/ Seyfried, Interne Revision und Förderungswesen: Prüfung des Förderungswesens (2010)

Kerschagl, Der Wohlfahrtsstaat und seine Finanzen: Rede anlässlich der feierlichen Inauguration als Rektor der Hochschule für Welthandel in Wien (1960)

Knecht, Rechnungshofausschuss des Nationalrats (1995)

Kohl (Hrsg), Macht und Kontrolle (1979)

Koller, Braucht die Schweiz einen Rechnungshof? Eine Studie über die optimale Ausgestaltung der Obersten Rechnungskontrollbehörden und des Finanzkontrollsystems des Bundes unter vergleichendem Einbezug der deutschen und österreichischen Finanzkontrollkonzeption (2002)

Kopp, Der Rechnungshof als gemeinsames "föderatives" Bund-Länder-Organ (1978)

Korinek, Öffentliche Finanzkontrolle in Österreich in Positionen 2007/2 Hrsg. Rechnungshof (2007)

Korinek, Die öffentliche Kontrolle wirtschaftlicher Unternehmungen durch den Rechnungshof (1986)

Korinek/ Holoubek, Österreichisches Bundesverfassungsgesetz Textsammlung und Kommentar (2009)

Kraus/Schwab, Wege zur besseren Finanzkontrolle (1992)

Manssen, Die Finanzierung von politischen Parteien in Europa- Bestandaufnahme und europäische Perspektiven (2007)

Martschini, Fit für 2013? Informations- und Steuerungsstrukturen der Justizverwaltung vor dem Hintergrund der Haushaltsreform

Mayer, Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht B-VG Kurzkommentar³ (2002)

Mayer, Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht B-VG Kurzkommentar⁴ (2007)

Maer, Strategie- und Produktgestaltung im Rechnungshof (2011)

Meissner, Der Bundesrechnungshof als soziale Organisation (1995)

Öhlinger, Verfassungsrecht⁸ (2009)

Pernthaler, Demokratie und Kontrolle, Wirtschaftspolitische Blätter, Heft 6 (1982)

Pitschas, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsverfahren (1990)

Raschauer, Allgemeines Verwaltungsrecht³ (2009)

Raschauer, Wirtschaftsrecht³ (2010)

Isensee, Vollständigkeit und Einheitlichkeit der öffentlichen Finanzkontrolle im Bundesstaat in Position Öffentliche Finanzkontrolle in Österreich Reihe 2007/2 Hrsg. Rechnungshof (2007)

Rischer, Finanzkontrolle staatlichen Handelns: Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit als Prüfungsmaßstäbe (1995)

Schambeck, Regierung und Kontrolle in Österreich (1997)

Schmitz, Wirtschaftlichkeits- und Leistungskriterien zur Erfolgsmessung der BwFPS unter Berücksichtigung der Sicht des Bundesrechnungshofes (2009)

Steger, Öffentliche Haushalte in Österreich³ (2010)

Seyfried, Interne Revision und risikoorientiertes Prüfen: Aufspüren von Risikopotenzialen (2011)

Seyfried, Gebarungskontrolle in Österreich: 250 Jahre Rechnungshof und 30 Jahre Interne Revision (2012)

Sierig, Die Grenzen der staatlichen Finanzkontrolle - eine Untersuchung anhand der Bereiche von Politik und Wissenschaftsfreiheit (1998)

Spreitzer, Wahrnehmung des Rechnungshofes als Nonprofit Organisation im politischen, demokratiepolitischen und Medieninteresse sowie Möglichkeiten und Ziele, die eine Medienresonanzanalyse bei der Bewertung dieser Wahrnehmung bietet (2009)

Streinz, Beck'sche Kurz-Kommentar EUV/ AEUV Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union² (2012)

Streinz, Europarecht⁸ (2008)

Söros, Einige Gedanken zur Verbesserung der Organbeziehung zwischen Parlament und Rechnungshof, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich ÖHW Zeitschrift der Gesellschaft für das Öffentliche Haushaltswesen (1989)

Vandamme, Basisdemokratie als zivile Intervention - Der Partizipationsanspruch der Neuen sozialen Bewegung (2000)

Walter/ Mayer/ Kucsko-Stadlmayer, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts¹⁰ (2007)

Wenisch, Der Rechnungshof im Gefüge der Staatsfunktionen/ Dissertation (1987)

Werkusch Claudia, Das Zusammenspiel von interner Kontrolle und externer Kontrolle durch den Rechnungshof bei ausgegliederten Gesellschaften des Privatrechts (2009)

Widder, Rechnungshof und Volksanwaltschaft in: Handbuch des politischen Systems Österreichs, die Zweite Republik³ Hrsg. *Dachs* (1997)

Berichte

Rechnungshof, FS 200 Jahre Rechnungshof (1961)

Rechnungshof, FS 250 Jahre Rechnungshof (2011)

Rechnungshof, Kommunique Peer Review (2009)

Rechnungshof, Geschäftsordnung des Rechnungshofes GO-RH 2009

Rechnungshof, Reihe 2006/1 (2006)

Rechnungshof, Reihe 2006/2 (2006)

Rechnungshof, Reihe 2007/2 (2007)

Rechnungshof, Reihe 2007/3 (2007)

Rechnungshof, Reihe 2007/7 (2007)

Rechnungshof, Leistungsbericht 2008/2009 (2009)

Rechnungshof, Leistungsbericht 2009/2010 (2010)

Rechnungshof, Leistungsbericht 2010/11 (2011)

Rechnungshof, Leistungsbericht 2011/12 (2012)

Rechnungshof, Reihe 2010/12 (2010)

Rechnungshof, Reihe 2010/14 (2010)
Rechnungshof, Reihe 2011/7 (2011)
Rechnungshof, Reihe 2011/10 (2011)
Rechnungshof, Reihe 2011/13 (2011)
Rechnungshof, Reihe 2012/1 (2012)
Rechnungshof, Kärnten Reihe 2012/5 (2012)
Rechnungshof, Reihe 2012/7 (2012)
Rechnungshof, Reihe 2012/10 (2012)

Europäischer Rechnungshof, Jahresbericht über das Haushaltsjahr 2003 der EU
Europäischer Rechnungshof, Stellungnahme Nr. 2/2004 zum Modell der „Einigen Prüfung“ (und Vorschlag für einen Internen Kontrollrahmen der Gemeinschaft)
Europäischer Rechnungshof, Jahresbericht über das Haushaltsjahr 2010 der EU
Europäischer Rechnungshof, Geschäfts- und Verfahrensordnungen, Geschäftsordnung des Rechnungshofes der Europäischen Union 2010
Europäischer Rechnungshof, Jahresbericht über das Haushaltsjahr 2011 der EU
Europäischer Rechnungshof, Positionspapier 2011: Folgen der derzeitigen Finanz- und Wirtschaftskrise für die öffentlichen Rechenschaftspflicht und die öffentliche Finanzkontrolle der EU sowie für die Rolle des Europäischen Rechnungshofes

EUROSAI, Strategischer Plan 2011-2017
EUROSAI, Zusammenarbeit bei der Prüfung von Gesundheitsvorsorgen (2003)

INTOSAI, Abschlussbericht der Projektgruppe , Die Unabhängigkeit der Obersten Finanzkontrollbehörden (2001)
INTOSAI, 50 Jahre INTOSAI Festschrift (1953-2003) 2004
INTOSAI, Strategischer Plan 2005-2010
INTOSAI, Strategischer Plan 2011-2016
INTOSAI, Kommunikationsleitfaden (2011)
INTOSAI, Zweck und Geltungskraft der fachlichen INTOSAI-Normen (2011)

Links

<http://www.rechnungshof.gv.at>
<http://www.intosai.org>
<http://www.eurosai.org>
http://diepresse.com/home/bildung/universitaet/603147/Triste-finanzielle-Lage_Protesttag-an-den-Universitaeten
<http://www.abendblatt.de/wirtschaft/karriere/article1435416/Zu-viel-Kontrolle-drueckt-auf-die-Leistung.html>
<http://derstandard.at/1256745022389/Erziehung-Zuviel-Elternkontrolle-ist-kontraproduktiv>
<http://derstandard.at/1353208234181/Oesterreich-rutscht-im-Korruptionsranking-ab>
http://circa.europa.eu/irc/eca/sai/info/data/cc_website/cc/presentation/presentation_de.htm
http://circa.europa.eu/irc/eca/sai/info/data/cc_website/cc/presentation/background_de.htm
<http://derstandard.at/1256745022389/Erziehung-Zuviel-Elternkontrolle-ist-kontraproduktiv>¹
<http://www.abendblatt.de/wirtschaft/karriere/article1435416/Zu-viel-Kontrolle-drueckt-auf-die-Leistung.html>
<http://www.oeamtc.at/?id=2500%2C1114358%2C%2C>
http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/134020_de.htm
http://europa.eu/legislation_summaries/budget/134015_de.htm
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1133_de.htm#PR_metaPressRelease_bottom
<http://www.eppgroup.eu/press/showpr.asp?precontroldoctypeid=1&precontrolid=11402&precontentid=19003&precontentlg=de>

2. Abkürzungsverzeichnis

Abl	Amtsblatt
Abs	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AFROSAI	Afrikanische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden
AKH	Allgemeines Krankenhaus
ARABOSAI	Arabische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden
Art	Artikel
ASOSAI	Asiatische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörde
BBezG	Bundesbezügegesetz
BezBegrBVG	Bezügebegrenzungs-gesetz
BGBI	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundeshaushaltsgesetz
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMLFUW	Lebensministerium
BRH	Bundesrechnungshof
BRHG	Bundesrechnungshofgesetz
B-VG	Bundesverfassungsgesetz
bzw	beziehungsweise
CAROSAI	Karibische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden
CEPA	United Nation Committee of Experts on Public Administration
dh	das heißt
ECOSOC	Wirtschafts- und Sozialrat
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EIPA	Europäisches Institut für öffentliche
END	Expert Nationale Detaché)
ERH	Europäischer Rechnungshof
ECOFIN	Council of the European Union for Economic and Financial Affairs
EUROSAI	Europäische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden
EUV	Vertrag über die Europäische Union
ERP	Fond European Recovery Program
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
etc	et cetera
EU	Europäische Union
f	folgende
ff	fortfolgende
FKG	Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle
FN	Fußnote
FS	Festschrift
F-VG	Finanzverfassungsgesetz
GOGNR	Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates
GO-RH	Geschäftsordnung des Rechnungshofes
hL	herrschend Lehr
HO	Haushaltsordnung
Hrsg	Herausgeber
HStR	Höchststrichterliche Rechtsprechung
idF	in der Fassung

IFAC	Internationale Federation on Accounts
IIA	The Institute of Internal Auditors
INCOSAI	International Congress of Supreme Audit Institutions
INTOSAI	Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden
INTOSAI-GOV	Guidance for good Governance
iS	im Sinn
iSd	im Sinne des
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions
NGO	Nichtregierungsorganisation
NR	Nationalrat
Nr	Nummer
OLACEFS	Lateinamerikanische und karibische Organisation der Obersten Rechnungs- kontrollbehörden
ORF-G	Bundesgesetz über den Österreichischer Rundfunk
ORKB	Oberste Rechnungskontrollbehörde
PartG	Parteigesetz
ParlG	Parlamentsgesetz
PASAI	Pazifische Assoziation der Obersten Rechnungskontrollbehörden
StGBI	Staatsgesetzblatt für die Republik Österreich
Rdn	Randnummer
RGBI	Reichsblattgesetz
RHG	Rechnungshofgesetz
RL	Richtlinie
Rz	Randzahl
StGG	Staatsgrundgesetz
StProt	Stenographisches Protokoll
udgl	und dergleichen
UGB	Unternehmensgesetzbuch
UN	Vereinte Nationen
UNESCO	Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur
UNIDO	Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung
Unvbkg	Unvereinbarkeitsgesetz
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VfSlg	Sammlung der Erkenntnisse und wichtigsten Beschlüsse des Verfassungs- gerichtshofes
vgl	vergleiche
VO	Verordnung
WHO	Welthandelsorganisation
ZVE	Zuverlässigkeitserklärung
zB	zum Beispiel

3. Fragebogen

Mag. Nina Lassner
n.lassner@gmx.at
+43 966 11 85 55 92
Bründlsteig 20, A- 1140 Vienna

Questionnaire

In my thesis: „*Der österreichische Rechnungshof im internationalen Vergleich, unter Einbeziehung des neuen Haushaltsrechts der EU*“ which I will submit to the University of Vienna to obtain a doctorate degree of law in Austria, the main topic I am covering is the Austrian Court of Audit viewed within an international scope.

In my thesis, I am concentrating on the question which specific criteria such as independence, transparency, structure of an institution, education and training of the auditors, value and benefits, sharing and exchanging expert knowledge (expertise) would guarantee an independent SAI.

Consequently, these criteria were of specific interest when I compiled this questionnaire. I would be grateful, if you could consider above mentioned elements in your answers.

- 1.) When was your Institution established in its basic form and since when has it been operating?
- 2.) How does your Institution see its relationship to Legislation, Administration and Jurisdiction?
- 3.) Is your Institution independent of government administration, seen from an legal and organizational point of view ?
- 4.) For which body does your Institution execute supreme power over finance?
- 5.) What and who guarantees independence of your Institution and its employees respectively?
- 6.) Does your Institution have the obligation to reply to a request for a specific audit?
- 7.) Who has the right to make such request?
- 8.) May your Institution contest the unconstitutionality of any legal act at a National Court or audit its economy, efficiency and effectiveness?

- 9.) Which influence has your Institution on the enacting of laws and rules concerning the budgetary matters, and on other regulations not referring to accountancy and cash policy?
- 10.) Please give a short description of the audit procedure like the mode of audit (pre-, contemporaneous-, or after-audit), cooperation with the audited bodies, public sector bodies and departments?
- 11.) After having concluded an audit, what would be the following steps with regard to notification, conclusion of an audit, publication, announcement, recommendations, response from the audited bodies, follow-up audits,...?
- 12.) What is your Institution's role in public, mainly with respect to the publication of audit reports, and which impact do the respective reports have on the public?
- 13.) Which criteria would exclude employees from being appointed to a court of audit (incompatibility)?
- 14.) Which requirements do exist for education and training of your auditors?
- 15.) How do audited bodies and those for which your Institution is conducting audits view the audits carried out by your Institution and which value and benefits could they draw from the audits (positive and negative aspects)?
- 16.) What does audit actually imply if we use the word „audit“ within the framework of financial control?
- 17.) Generally speaking, which effects do audits have?
- 18.) In which national and international fields will your Institution find itself within the next 10-30 years according to your opinion, and where would you place the INTOSAI approximately in the same period?
- 19.) Does your Institution apply Peer Review in order to secure quality?
- 20.) If yes, which impact will it have on the further development of your Institution?
- 21.) If not, would your Institution consider Peer Review a useful tool for quality assurance?
- 22.) How would your Institution describe its relationship to the European Court of Audit, and in which manner do you cooperate?
- 23.) In which way are the International Standards of Supreme Audit Institutions observed by your Institution, especially the Declaration of Lima and Mexico, above all with regard to independence?
- 24.) Which possibilities does your Institution consider useful, on a national level and in cooperation with other SAIs, to increase the national and international importance of SAIs to improve the efficiency and effectiveness of audits?

25.) What could the INTOSAI and other SAIs do to improve such efficiency and effectiveness?

26.) Could you think of an appropriate „saying“ summarizing the work of SAIs?

Thank you for helping me gain useful information on audit matters. I surely appreciate your expertise very much.

If I did not express myself clearly, and should you therefore have any questions, please, let me know.

Thank you.

Vienna, December 2011

4. Gesprächspartner

- **Kroneder-Partisch Claudia:** Leiterin der Abteilung 4B1 Verkehrsangelegenheiten
- **Moser Josef:** Präsident des Rechnungshofes
- **Spindelegger Margit:** Leiterin der Abteilung 5B1 EU-Finzen
- **Wiklicky Wolfgang:** Leiter der Sektion 4 Bildung und Struktur

5. Abstract

Die Dissertation „Der Rechnungshof im internationalen Vergleich unter Einbeziehung des neuen Haushaltsrechts der EU“ analysiert Anforderungen an eine Oberste Finanzkontrollbehörde, die eine weite Ausprägung der Unabhängigkeit am ehesten zulassen. Dazu werden Kriterien aufgestellt, welche in weiterer Folge auf den österreichischen Rechnungshof angewendet werden. Dieser Vorgang gibt Aufschluss über bestehende Defizite und Verbesserungspotenziale, vor allem in Hinblick auf seine Unabhängigkeit. Hervorzuheben sind insbesondere die dazu erarbeiteten Lösungsvorschläge. Die Dissertation endet mit einer Auseinandersetzung des neuen Haushaltsrechts der EU und deren Folgen sowie Konsequenzen für nationale Kontrollbehörden, wie den österreichischen Rechnungshof.

Am Anfang der Dissertation wird die historische Entwicklung des Rechnungshofes im 20. Jahrhundert und dessen Besonderheiten im Zusammenhang mit der Entwicklung der Demokratie, weiters seine derzeitige Stellung in der österreichischen Verfassungslage dargestellt. Darauf folgt ein Überblick seiner Kompetenzen und Aufgaben sowie des Prüfungsablaufes.

In weitere Folge wird der Begriff „Kontrolle“ auf verschiedenen Ebenen und nach mehreren Kriterien thematisiert. Die Arbeit beschäftigt sich eingehend mit den unterschiedlichen Aspekten von Kontrolle sowohl im alltäglichen Leben, als auch mit laufenden Verknüpfungen zur Rechnungshofkontrolle. Ein Ziel der Arbeit ist es, die Aufgaben und Bedeutung der Rechnungshofkontrolle herauszuarbeiten. Bei der Darstellung von Kontrolle wurde auf folgende Merkmale eingegangen: Kontrollausführung, Kontrollgegenstand, Kontrollmaßstäbe, Kontrollablauf, Kontrollfolgen und Kontrollbewertung. Zusätzlich wird die Darstellung einer Welt ohne Kontrolle und übermäßiger Kontrolle vermittelt. Man gelangt zu der Erkenntnis, dass überall dort, wo es um das Zusammenleben und -wirken von Menschen geht, Kontrolle passiert. Der Fokus wird auf den speziellen Rahmen der Finanzkontrolle gerichtet, und die Möglichkeiten der Einflussnahme des Parlaments auf die Regierung untersucht. Schließlich wird ersichtlich, wie bedeutend die Rechnungshofkontrolle für einen demokratischen Staat ist. Grund dafür ist die gewachsene Bedeutung der öffentlichen Finanzen für die staatliche Steuerung, und ein Bedürfnis nach Verantwortung, insbesondere in Zeiten, in denen sich die Defizite der öffentlichen Haushalte stetig vergrößern und die Herausforderungen an die Finanzwelt durch die internationale Wirtschaftskrise wachsen.

Im Zuge der Erstellung der Kriterien konnte festgestellt werden, dass, je größer die Ausprägung der Unabhängigkeit einer Finanzkontrollbehörde ist, desto objektiver, effektiver und effizienter kann sie ihre Kompetenzen wahrnehmen. Ziel ist es, Kriterien zu erarbeiten, die eine optimale Ausstattung einer Obersten Finanzkontrollbehörde vorgeben. Die Grundlage zur Kriterienerstellung stellen internationale und nationale Bestimmungen sowie die Ausgestaltung von internationalen Organisationen und die Rechtsgrundlagen der ausgewählten Rechnungshöfe der Schweiz und Deutschlands dar. Folgende Kriterien wurden unter anderem erstellt: Unabhängigkeit, verfassungsrechtliche Verankerung, Aufbau des Organs, Prüfungsablauf sowie Autonomie im Prüfungsbereich.

Im Hinblick auf die Anwendung der Kriterien auf den österreichischen Rechnungshof ist festzustellen, dass der Aufbau des Rechnungshofes einige Punkte der niedergelegten Vorgaben nicht ausreichend oder nur teilweise erfüllt. Insgesamt ist durch die vorgenommene Betrachtung erkennbar, dass der Rechnungshof in Bezug auf seine Unabhängigkeit Lücken aufweist, daher Verbesserungspotenziale bestehen. Die Defizite werden aufgegriffen und Lösungsmöglichkeiten ausgearbeitet. Durch den Vergleich des Aufbaues des deutschen Bundesrechnungshofes und der Schweizer Eidgenössischen Finanzkontrolle lassen sich einige Verbesserungsansätze aufzeigen. Speziell zu erwähnen ist, dass die Stellung des entscheidungsbefugten Organs vor Eingriffen und Einflüssen nicht geschützt und die Autonomie in der Prüfungsprogrammerstellung sowie ein Rechtsschutz gegen Eingriffe nicht gewährleistet ist. Für den sechsten Abschnitt des B-VG und dem RHG werden Lösungen zur Verbesserung der rechtlichen Situation des Rechnungshofes, mit Augenmerk auf seine Unabhängigkeit, vorgestellt.

Die Arbeit beschäftigt sich aus aktuellem Anlass und der stetig wachsenden Bedeutung der europäischen Haushaltsbestimmungen weiters eingehend mit der Entwicklung der Finanzkontrolle auf EU-Ebene, speziell mit dem neuen Haushaltsrecht und den damit verbundenen Konsequenzen für den österreichischen Rechnungshof. Bezugspunkt sind die Bestimmungen der neuen Haushaltsverordnung über den Haushaltsvollzug, mit Augenmerk auf der indirekten Mittelverwaltung. Sie ist ab 1. Jänner 2013 anzuwenden, die Bestimmungen über die Arten des Haushaltsvollzugs ab dem 1. Jänner 2014. Überdies erfolgt eine Auseinandersetzung mit dem EU-Haushalt und den Aufgaben des ERH. Im Lichte dessen wird die Zusammenarbeit des ERH mit dem österreichischen Rechnungshof thematisiert.

Die Erkenntnisse, wie sich die neue Haushaltsverordnung auf den Rechnungshof im Hinblick auf seine Unabhängigkeit und Stellung im staatlichen Gefüge und im internationalen Umfeld auswirken kann, werden dargestellt. Mit der neuen Haushaltsordnung sind zusätzliche Informations- und Kontrollpflichten durch die Mitgliedstaaten zu erfüllen. Hintergrund der neuen Haushaltsordnung ist das Bestreben, eine uneingeschränkte Zuverlässigkeitserklärung durch den Europäischen Rechnungshof zu erreichen. Kernfrage in diesem Zusammenhang ist, welche Behörde in Österreich Teile der neuen Aufgaben übernehmen soll und welche Folgen zu erwarten sind. Zur Besetzung der unabhängigen Prüfstelle kommt der Rechnungshof, ein externer Wirtschaftsprüfer oder eine Stelle der internen Verwaltung in Frage. Weiters ist das Erreichen einer einheitlichen Kontrollkette für die Finanzkontrolle in der EU von Bedeutung. Die Objektivität und Transparenz in Bewertungsmethoden für Verwaltungs- und Kontrollsysteme sind zu vereinheitlichen, um die Harmonisierung der Prüfungsergebnisse sicherzustellen. Beiträge dazu werden im Zusammenhang mit der neuen Haushaltsordnung diskutiert.

Gründe für die stetig zunehmende Wichtigkeit der Finanzkontrolle sind unter anderem: die gewachsene Bedeutung der öffentlichen Finanzen für die staatliche Steuerung, die Sicherstellung des Vertrauens der Bürger in den Staat und seine Behörden, die Erfüllung des Bedürfnisses und Interesses der Öffentlichkeit nach Informationen objektiv-neutraler Instanzen, die nicht im Meinungskampf sozialer oder politischer Interessen zu stehen scheinen, die Aufdeckung und Vermeidung von Missständen, die Sichtbarkeit der Vorgehensweise des Finanzgebarens und das Aufzeigen von Fehlern zur Vermeidung von künftigen Fehlentscheidungen bzw zur Einleitung von Konsequenzen für die Entscheidungsträger. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass das Bestehen des Rechnungshofes für einen demokratischen Staat von äußerster Bedeutung ist.

6. Lebenslauf

Angaben zur Person	Mag. Nina Lassner
Geburtsdatum	03.06.1986
Email	n.lassner@gmx.at

Schul- und Berufsausbildung

seit März 2010	Doktoratstudium der Rechtswissenschaften, Universität Wien
Jänner - Juni 2009	Auslandssemester, University of Leiden, Niederlande
Oktober 2004 - März 2010	Diplomstudium der Rechtswissenschaften, Universität Wien
2004	Neusprachliches Gymnasium, Wien 13

Berufserfahrung

02/2013 -	Gerichtspraxis: Sprengel des OLG-Staatsanwaltschaft St.Pölten
02/2011 - 05/2011	Gerichtspraxis: Sprengel des OLG Wien-BG Fünfhaus
04/2010 - 06/2010	angestellt bei Schönherr Rechtsanwälte
08/2008	Praktikum bei Baker & Mc Kenzie
02/2010 - 06/2008	angestellt bei Schönherr Rechtsanwälte
08/2004 - 08/2007	Praktika: Raiffeisen Zentralbank im Bereich Legal and Compliance, Bank Austria Creditanstalt in der Abteilung Legal Desk Treasury/Capital Markets, Bank Austria Creditanstalt Filiale Ober St. Veit.

7. Danksagung

Diese Arbeit ist meiner Familie und Freunden gewidmet, die mich während der ganzen Zeit tatkräftige unterstützt haben. Besonders bedanken möchte ich bei meinen Eltern und Robin und Veronika Jax, deren Beiträge in jeglicher Form maßgeblich waren für die Vollendung dieser Arbeit.

Weiters ist die wertvolle Unterstützung meines Betreuers Prof. Raschauer hervorzuheben. Bei den Mitarbeitern des österreichischen Rechnungshofes möchte ich mich herzlich für die zahlreichen Gespräche und Auskünfte bedanken. Auch für die Vermittlung des Fragebogens durch den Rechnungshof in seiner Funktion als Generalsekretariat der INTOSAI ist Dank auszusprechen.