

ÖHW

Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich

Strategien zur Steigerung der Wirksamkeit
der Finanzkontrolle.

Die Kontrollarchitektur der EU und die Rolle
der Landesrechnungshöfe.

Lobbying im Gesundheitswesen.

Open Government in Österreich:
Neue Wege zu kooperativen Verwaltungs-
innovationen.

Verfassungskonformität der Übertragung der
Zuständigkeit zur Entscheidung über Beschwerden
in Angelegenheiten der Verwaltungsstrafsachen
zu den freien Beschlussrechtsabgaben nach
§ 7 Abs. 5 F-VG 1948 auf das Bundesfinanzgericht.

Gemeinsam geht's leichter –
Interkommunale Einkaufsgemeinschaft
in der Region Vorarlberg.

Rubrik: Hinweise.

Jahrgang 56 (2015) · Heft 3–4

INFOS – Mailto: angela.grandl@vst.gv.at

Wikipedia: „ÖHW – Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich“

verbessern, um große Gefahrenpotenziale von geringen Unzulänglichkeiten besser unterscheiden zu können?

2. Institutioneller Rahmen

Die nachfolgenden Ausführungen umfassen zunächst die externe öffentliche Finanzkontrolle, die vom Rechnungshof als oberster Rechnungskontrollbehörde nach dem Grundsatz der Einheitlichkeit der Finanzkontrolle in Bund, Ländern und Gemeinden ausgeübt wird, sowie die Landesrechnungshöfe (in Wien Stadtrechnungshof), die im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereichs tätig werden. Auch die Kontrollämter in den Städten mit eigenem Statut haben vergleichbare Kontrollaufgaben, jedoch nicht die gleiche institutionelle Stellung.

In die Betrachtung werden weiters die sogenannten „Fiscal Watchdogs“ einbezogen, wie Fiskalräte und parlamentarische Budgetdienste im internationalen Fachjargon gemeinhin oft bezeichnet werden, und die stärker beratend und präventiv tätig sind. Die Aufgaben des Fiskalrates umfassen insbesondere die Überwachung der Einhaltung der europäischen und nationalen Fiskalregeln, fiskalpolitische Analysen und Studien sowie die Erarbeitung von budgetpolitischen Empfehlungen. Der parlamentarische Budgetdienst wurde in der Parlamentsdirektion aufgrund einer politischen Vereinbarung der fünf damals im Parlament vertretenen Parteien zur Unterstützung des Nationalrates bei der Beratung, Beschlussfassung und Kontrolle der Haushaltsführung des Bundes eingerichtet.

Weiters wird der Bezug zu den Internen Revisionen hergestellt, die in den Bundesministerien, den Landesregierungen sowie in einigen Städten zur Sicherstellung einer gesetzmäßigen Vollziehung sowie einer sparsamen und zweckmäßigen Gebarung² eingerichtet sind. Die Internen Revisionen werden der internen Finanzkontrolle zugerechnet, sind aber insofern an einer wichtigen Schnittstelle positioniert, als ihnen eine wesentliche Funktion bei der Überwachung des internen Kontrollsystems (IKS) und damit bei der Ordnungsmäßigkeit der Rechnungslegung zukommen sollte.

Die Ausführungen knüpfen dabei an die unterschiedlichen zeitlichen Stadien der Finanzkontrolle im öffentlichen Bereich an und behandeln die nachgängige (ex-post) und die begleitende bzw. präventive³ (ex-ante) Finanzkontrolle, die insbesondere mit den neuen fiskalpolitischen Überwachungsmaßnahmen der Europäischen Union verbunden ist.

Ebenfalls beleuchtet wird die besondere Stellung der Allgemeinen Vertretungskörper (Nationalrat, Landtage, Gemeinderäte) im Gefüge der öffentlichen Finanzkontrolle.

²⁾ Siehe dazu die entsprechende Bestimmung in § 7 Abs. 4 Bundesministeriengesetz

³⁾ Die Abgrenzungen zwischen einer begleitenden und einer präventiven Finanzkontrolle sind fließend, weil darauf abzielende Kontrollhandlungen im Regelfall den gegenwärtigen wie auch einen zukunftsgerichteten Aspekt einer Maßnahme abdecken. Der Begriff der präventiven Finanzkontrolle wird insbesondere im Zusammenhang mit den Überwachungsmaßnahmen der finanziellen Lage der Mitgliedstaaten durch die Europäische Union verwendet.

3. Warnpflicht der Kontrolleinrichtungen gegenüber den Allgemeinen Vertretungskörpern

Den Allgemeinen Vertretungskörpern kommt die oberste Kontrollfunktion gegenüber der Verwaltung zu. Auf ihrer Ebene müssen sie die relevanten Entscheidungen auf der Grundlage von Informationen treffen, die in der Regel von außen an sie herangetragen werden. Nationalrat, Landtage und Gemeinderäte müssen sich dabei auf eine effektive und funktionierende begleitende sowie nachgängige Finanzkontrolle verlassen können, die ihnen einen Handlungsbedarf und die Dringlichkeit von Maßnahmen kommuniziert und eindeutig signalisiert.

Eine zentrale Rolle bei der Steigerung der Wirksamkeit der Finanzkontrolle könnte daher einer rechtlich verbindlich verankerten speziellen Warnpflicht der Kontrolleinrichtungen gegenüber den Allgemeinen Vertretungskörpern zukommen, wenn Umstände festgestellt werden, die mit besonders hohen Schäden oder Gefahren für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen verbunden sein können. Gerade im Fall der Hypo Alpe-Adria International AG und der hohen Haftungen des Landes Kärnten hat sich gezeigt, dass die Alarmsysteme gegenüber den Allgemeinen Vertretungskörpern offensichtlich nicht ausreichend waren, um den Fehlentwicklungen ausreichend schnell Einhalt zu gebieten.

Die besondere Herausforderung besteht dabei allerdings darin, gravierende Fehlentwicklungen von den regelmäßigen Mitteilungen über vorgefundene Mängel oder einen bestehenden Verbesserungsbedarf in der staatlichen Verwaltung zu unterscheiden. Wird eine solche Warnfunktion zu oft eingesetzt, so verliert sie ihre Wirksamkeit. Es sollten daher Mechanismen gefunden werden, die der Redepflicht des Wirtschaftsprüfers entsprechen. Dazu wären entsprechende Regelungen erforderlich, die eine solche Verpflichtung näher umschreiben, definieren und rechtlich verankern.

Es müssten dazu aber auch in den Allgemeinen Vertretungskörpern neue Verfahrensregelungen und Mechanismen geschaffen werden, wie mit solchen Informationen umgegangen werden kann und wie darauf reagiert werden soll.

4. Potenziale in der nachgängigen Finanzkontrolle

Die nachgängige externe öffentliche Finanzkontrolle wird vom Rechnungshof, von den Landesrechnungshöfen⁴ und vom Wiener Stadtrechnungshof ausgeübt, die Kontrollämter haben ähnliche Funktionen. Durch die nachfolgenden Maßnahmen könnte die Wirksamkeit dieser Einrichtungen merklich erhöht werden.

⁴) Mit BGBl. I Nr. 98/2010 wurde der Bestand der Landesrechnungshöfe auch in der Bundesverfassung verankert. In Art. 127 c B VG wurde u.a. die Ermächtigung an die Landesverfassungsgesetzgebung normiert, den Landesrechnungshöfen die Gemeindeprüfung für Gemeinden unter 10.000 Einwohnern zu übertragen.

4.1 Schließung von Kontrolllücken in der öffentlichen Finanzkontrolle

Die Zuständigkeiten der externen öffentlichen Finanzkontrolle wurden in den letzten Jahren deutlich erweitert und ausgebaut. Als wesentliche Meilensteine wären die Errichtung von Landesrechnungshöfen in allen Bundesländern sowie die Erweiterung der Kompetenzen des Rechnungshofs zu nennen, der seit dem Jahr 2011 für alle Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern prüfungszuständig⁵ ist.

Vergleicht man die Zuständigkeiten der einzelnen Einrichtungen der öffentlichen Finanzkontrolle, so erkennt man, dass teilweise bedeutende Unterschiede insbesondere bei den Beteiligungen der öffentlichen Hand bestehen. Während die Prüfungszuständigkeit einiger Landesrechnungshöfe bereits ab einer Beteiligung der öffentlichen Hand von 25 % gegeben ist, knüpft der entsprechende Kompetenztatbestand des Rechnungshofs einerseits an der Beteiligungsgrenze von 50 % und andererseits an einer schwer zu fassenden tatsächlichen Beherrschung des Unternehmens an. Im Sinne von klaren und einheitlichen Regelungen sollte die Zuständigkeitsgrenze bei Unternehmen für alle Rechnungshöfe einheitlich mit einer Beteiligung der öffentlichen Hand von 25 % festgelegt werden. Eine ähnliche Konstellation besteht bei den Gemeinnützigen Wohnbaugesellschaften, wobei aus der Gemeinnützigkeit selbst keine Prüfungszuständigkeit resultiert.

In die Prüfungszuständigkeit des Rechnungshofs sollten weiters die Direktförderungen der Europäischen Union (Förderungen, die direkt aus den Budgetansätzen der Europäischen Union an österreichische Endempfänger ausbezahlt oder über österreichische Nationalagenturen abgewickelt werden) einbezogen werden. Diese Mittel unterliegen zwar der Prüfungszuständigkeit des Europäischen Rechnungshofs, in der Praxis ist hier die Prüfungsintensität jedoch sehr gering. Es bestehen zudem Überschneidungen mit den nationalen Mitteln, die teilweise ebenfalls über die Nationalagenturen abgewickelt werden oder aus denen deren Tätigkeit finanziert wird.

Eine besondere Konstellation ist bei der Prüfungszuständigkeit hinsichtlich der Gemeinden gegeben. Der Rechnungshof ist für Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern prüfungszuständig und kann nur aufgrund eines begründeten Ersuchens der Landesregierung oder eines Landtagsbeschlusses Gemeinden unter 10.000 Einwohnern überprüfen.⁶ Den Landesrechnungshöfen kann durch die Landesverfassung die Prüfungszuständigkeit für Gemeinden unter 10.000 Einwohnern übertragen werden, für größere Gemeinden kann eine analoge Regelung wie beim Bund für Kleingemeinden vorgesehen werden.

⁵) Die Prüfungszuständigkeit des Rechnungshofs wurde mit BGBl. I Nr. 98/2010 auf Gemeinden mit mindesten 10.000 Einwohnern (zuvor 20.000 Einwohner) ausgedehnt. Der Rechnungshof ist derzeit für 74 Gemeinden (einschließlich Wien) prüfungszuständig, von denen 49 zwischen 10.000 und 20.000 Einwohner aufweisen. Ab 2015 wird sich diese Anzahl wegen der Gemeindezusammenlegungen in der Steiermark und weil einige Gemeinden die Grenze von 10.000 Einwohnern überschreiten, merklich erhöhen.

⁶) Bisher wurde ein solches Ersuchen an den Rechnungshof hinsichtlich der Gemeinde Hart bei Graz gestellt.

Die Kompetenzen der Landesrechnungshöfe sind in den Landesverfassungen unterschiedlich festgelegt. Insoweit können Kontrolllücken dort ausgemacht werden, wo Landesrechnungshöfen wesentliche Kompetenzen (z.B. für die Gemeindeprüfung) fehlen.

4.2 Fokussierung der Rechnungshöfe auf Prüfungs- und Beratungsaufgaben

Rechnungshöfe sind hochspezialisierte Einrichtungen, die auf Prüfungs- und Beratungsaufgaben ausgerichtet sind. Die INTOSAI⁷ Richtlinien für die öffentliche Finanzkontrolle legen daher auch genau fest, was als Kernaufgabe von obersten Rechnungskontrollbehörden anzusehen ist. Innerhalb dieses Aufgabenspektrums der Rechnungshöfe muss zunächst die richtige Balance zwischen Kontroll- und Beratungsaufgaben sehr genau beachtet werden. Der Trend zur Forcierung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen⁸ führt zu einer Verlagerung des Aufgabenspektrums hin zu Beratungsaufgaben. Diese Entwicklung ist grundsätzlich zu begrüßen, weil sie stärker zukunftsorientiert wirkt. Den Rechnungshöfen kommt jedoch auch eine nicht zu unterschätzende Gewährleistungsfunktion zu. In den von ihnen überprüften Bereichen haben sie eine ordnungsgemäße und korrekte Verwaltungsführung zu gewährleisten und dies durch ihre Prüfungsfeststellungen auch gegenüber den SteuerzahlerInnen zu dokumentieren. Rechnungshöfe haben durch ihre Prüfungshandlungen Missstände aufzuzeigen und öffentlich zu machen. Die dazu notwendigen Prüfungshandlungen sind oft zeitintensiv und führen nicht immer zu spektakulären Ergebnissen. Da sich die generalpräventive Wirkung solcher Prüfungen nicht messen und daher auch schwer darstellen lässt, besteht auch aus Zeit- und Kostengründen eine durchaus nachvollziehbare Tendenz, solche Prüfungshandlungen eher zu reduzieren oder auf die Internen Revisionen zu verlagern. Dieser Ansatz ist dann zweckmäßig, wenn in den überprüften Stellen funktionsfähige Einrichtungen der Internen Revision bestehen, die diese Kontrollfunktion zufriedenstellend erfüllen können. Neben einer genaueren Aufgabenabgrenzung mit den internen Kontrolleinrichtungen und der Festlegung von Verantwortlichkeiten müssen aber auch neue Wege gefunden werden, um einerseits effektive Prüfungshandlungen im Hinblick auf das interne Kontrollsystem zu setzen und um andererseits die Möglichkeiten der IT-Technologie verstärkt für detektive Prüfungshandlungen zu nutzen.

Die Spezialisierung auf Prüfungs- und Beratungsaufgaben hat bedeutende Auswirkungen auf die Personalauswahl und die Personalentwicklung in Rechnungskontrollbehörden. Für eine effektive Kontrolle ist es wichtig, dass ein

⁷⁾ Die INTOSAI ist die Vereinigung der Obersten Rechnungskontrollbehörden

⁸⁾ Wirtschaftlichkeitsprüfungen („Performance Audits“) untersuchen die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit staatlicher Projekte, Programme oder Organisationen unter Beachtung der Anforderungen an die Sparsamkeit und mit dem Ziel, Verbesserungen zu erzielen. Im Gegensatz dazu steht bei Ordnungsmäßigkeitsprüfungen („Financial oder Compliance Audits“) die Rechtmäßigkeit und die ziffernmäßige Richtigkeit im Vordergrund.

Großteil der Ressourcen für diese Tätigkeiten eingesetzt werden kann. Werden dem Rechnungshof (gleiches gilt für Landesrechnungshöfe) nunmehr in zunehmendem Ausmaß prüfungsfremde Aktivitäten (z. B. statistische Tätigkeiten, Administrativaufgaben)⁹ übertragen, so hat dies vordergründig zunächst nur Auswirkungen auf die für Prüfungsaufgaben zur Verfügung stehenden Ressourcen. Tatsächlich wird damit jedoch wesentlich tiefer in die Organisations-, Personal- und Kostenstruktur des Rechnungshofs eingegriffen. Entweder passen damit Aufgaben- und Qualifikationsstruktur hoch ausgebildeter MitarbeiterInnen nicht mehr zusammen, oder es kann das bewährte Rotationsprinzip zwischen internen Aufgaben und Prüfungstätigkeiten nicht mehr ausreichend beibehalten werden, weil kostengünstigere Administrativkräfte eingestellt werden müssen.

4.3 Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den Einrichtungen

Eine in der Praxis noch nicht ausreichend genutzte Möglichkeit, die Wirksamkeit der Finanzkontrolle zu steigern, liegt in der engeren Zusammenarbeit insbesondere zwischen dem Rechnungshof und den Landesrechnungshöfen und Kontrollämtern, aber auch den Internen Revisionen.

Der Rechnungshof und die Landesrechnungshöfe haben die Grundzüge ihrer Zusammenarbeit in Vereinbarungen aus den Jahren 2004 und 2005 festgehalten. Eine gemeinsame Resolution¹⁰ ist darauf ausgerichtet, die Kontrolleinrichtungen stärker zu vernetzen und eine einheitliche Spruchpraxis zu entwickeln. Um Überschneidungen zu vermeiden, stimmen der Rechnungshof, die Landesrechnungshöfe und der Stadtrechnungshof Wien ihre Prüfungsprogramme ab.

Diese Vorgangsweise verhindert zwar Ineffizienzen und Doppelprüfungen, führt aber noch nicht zu einer Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle und zur Nutzung von Synergien. Dazu muss die Zusammenarbeit zwischen den Einrichtungen deutlich intensiviert und ausgebaut werden. Völlig unbestritten muss dabei jedoch die Zuständigkeit des Rechnungshofs als föderatives Bund-Länderorgan für alle Ebenen der staatlichen Verwaltung bleiben, weil diese für eine effektive und einheitliche öffentliche Finanzkontrolle absolut unverzichtbar ist.

Eine Schlüsselstellung nimmt dabei die Ausbildung der Prüferinnen und Prüfer ein, die das wertvollste Kapital der nachgängigen Finanzkontrolle darstellen. Die Ausbildung, in die ein Großteil der Institutionen beträchtliche Mittel investieren, verläuft zwischen Rechnungshof, Landesrechnungshöfen und Internen Revisionen noch weitgehend getrennt. Während der Rechnungshof eine mit der Wirtschaftsuniversität Wien entwickelte MBA-Ausbildung als Grundausbildungserfordernis vorsieht, erfolgt die Ausbildung der Prüferinnen und Prüfer der Landesrechnungshöfe zumeist im Rahmen eines Fachhochschullehrgangs mit der Möglichkeit eines anschließenden MSc (Governance Audit) an der Fachhoch-

⁹⁾ Der Rechnungshof hat solche Sonderaufgaben beispielsweise durch das Medientransparenzgesetz, das Parteiengesetz und das Unvereinbarkeitsgesetz übertragen bekommen.

¹⁰⁾ Resolution der Kontrolleinrichtungen zur Stärkung ihrer gemeinsamen Anliegen im Österreich-Konvent vom November 2004 in Klagenfurt.

schule. Eine gemeinsame Ausbildung hätte für die Zusammenarbeit im Netzwerk der Finanzkontrolle enormes Potenzial. Es würden Barrieren abgebaut, unterschiedliche Herangehensweisen ausgetauscht, gemeinsame Haltungen entwickelt und der Informationsfluss gefördert.

Noch kaum wurde bisher auch von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, gemeinsame oder abgestimmte Prüfungen durchzuführen. Natürlich müssen dabei Hindernisse in den unterschiedlichen Verfahrensabläufen, den unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen und den tradierten Prüfungskulturen reduziert oder abgebaut werden. Dies sollte aber keine unüberwindliche Hürde darstellen, zumal dies auch bereits bei länderübergreifenden Prüfungen der Obersten Rechnungskontrollbehörden oder bei gemeinsamen Prüfungen mit dem Europäischen Rechnungshof gelungen ist.

4.4 Rechtliche Verankerung einer gegenseitigen Informations- und Unterstützungspflicht

Einer stärkeren Zusammenarbeit und einem intensiveren Informationsaustausch stehen jedoch auch institutionelle Hemmnisse entgegen, die es den Kontrolleinrichtungen schwer machen, Informationen über prüfungsrelevante Sachverhalte auszutauschen oder sich gegenseitig bei Prüfungshandlungen zu unterstützen. Auch rechtliche Hindernisse, etwa aus der Amtsverschwiegenheit oder aus dem Datenschutz, sind zu beachten. Diese Barrieren könnten zumindest reduziert werden, indem eine gegenseitige Informations- und Unterstützungspflicht der Organe der öffentlichen Finanzkontrolle rechtlich verankert wird. Der Umfang und das Ausmaß wären dabei näher zu definieren.

4.5 Methodischer Support

Durch seine besondere Stellung als Generalsekretariat der INTOSAI¹¹ und durch seine Größe kommt dem Rechnungshof eine besondere Verantwortung zu, neue Entwicklungen in der Finanzkontrolle und innovative Prüfungsmethoden nicht nur möglichst rasch in seine Prüfungshandlungen einzubeziehen, sondern diese auch an seine Partner im Netzwerk der Finanzkontrolle weiterzugeben. Dazu ist es notwendig, dass der Rechnungshof die Weiterentwicklung der Prüfungsmethodik stärker in seiner internen Organisation verankert und seine Multiplikatoraufgabe als Flaggschiff der öffentlichen Finanzkontrolle vermehrt wahrnimmt. Diese Funktion sollte sowohl innerhalb als auch außerhalb der Institutionen sichtbar werden. Dazu gehört unter anderem eine verstärkte Publikationstätigkeit zu Methodenfragen in anerkannten Fachmedien.

¹¹) Der Österreichische Rechnungshof ist seit dem Jahr 1968 mit der Funktion des Generalsekretariats der INTOSAI betraut

Nimmt man Rechnungshof, Landesrechnungshöfe, Kontrollämter und Interne Revisionen in der Hoheitsverwaltung und den ausgegliederten Rechtsträger zusammen, so ergibt sich daraus ein Netzwerk von etwa 500 Prüferinnen und Prüfern. Viele dieser Einheiten sind zu klein, um neben ihren Prüfungs- und Beratungsaufgaben ausreichend Zeit für Methoden- und Grundlagenarbeit aufbringen zu können. Diese Aufgabe könnte jedoch sinnvoll zwischen den einzelnen Kontrolleinrichtungen verteilt und so zum Nutzen aller Beteiligten deutlich intensiviert werden. Am stärksten würden davon kleinere Einheiten (z. B. auch die Internen Revisionen) profitieren, die dadurch aus ihrem Einzelkämpferdasein geholt werden könnten. Es müssten dabei auch Möglichkeiten gefunden werden, wie einzelne Prüferinnen und Prüfer bei der Prüfungsvorbereitung oder in konkreten Prüfungssituationen an eine solche Supportfunktion herantreten und Unterstützung erhalten, können.

4.6 Stärkung der Internen Revisionen

Nur in wenigen Bundesministerien und Landesverwaltungen kommt den Einrichtungen der Internen Revision jene Bedeutung zu, die für eine effektive interne Finanzkontrolle erforderlich wäre. Ein Problem stellen auch die Ausgliederungen aus der Hoheitsverwaltung in privatrechtliche Organisationsformen dar. Für diese ausgegliederten Einheiten sind die Internen Revisionen der Ressorts in aller Regel nicht prüfungszuständig. Die Internen Revisionen der Ressorts verlieren damit an Prüfungsumfang, mit der Gefahr, dass diese die für eine wirksame Revisionstätigkeit erforderliche kritische Größe nicht mehr erreichen. In den ausgegliederten Einrichtungen hängt es von der jeweiligen Geschäftsführung ab, ob eine wirksame Revisionstätigkeit durchgeführt wird.

Der Rechnungshof hat in der Vergangenheit wiederholt Versuche unternommen, die Stellung der Internen Revision in der Bundes- und in den Landesverwaltungen zu stärken. Im Rahmen von Querschnittsprüfungen¹² hat er die oft unzureichenden Rahmenbedingungen aufgezeigt, innerhalb derer die Internen Revisionen ihre Prüfungs- und Beratungsaufträge erbringen müssen. Weitere wichtige Maßnahmen waren laufende Beiträge des Rechnungshofs bei Erfahrungsaustauschtreffen der Internen Revisionen.

Diese Prüfungen und Unterstützungsleistungen haben die Stellung der Internen Revisionen kurzfristig immer wieder verbessert, waren jedoch insgesamt nicht nachhaltig genug. Ein wesentlicher Schritt wäre die rechtliche Verankerung der Internen Revisionen in einem modernen Revisionsgesetz, über das viele Staaten bereits verfügen. Wesentliche Grundsätze für die Einrichtung, Organisation und Aufgaben der Internen Revisionen sollten gesetzlich festgeschrieben werden.

Mit dem Verhältnis der Obersten Rechnungskontrollbehörden zu internen Prüferinnen und Prüfern und den Möglichkeiten, Ergebnisse der internen

¹²⁾ Vgl. Rechnungshof Reihe Bund 2003/2, Reihe Bund 2008/5, Reihe Bund 2010/1, Reihe Vorarlberg 2006/2, Reihe Kärnten 2007/4, Reihe Tirol 2008/4

Prüfungen den eigenen Prüfungsfeststellungen zugrunde zu legen, befassen sich auch zwei Good Governance Richtlinien¹³ sowie eine Leitlinie¹⁴ der INTOSAI. Obwohl die Kontaktaufnahme mit der Internen Revision zum Standardprogramm jeder Rechnungshofprüfung gehört, besteht hier noch erhebliches Potenzial.

5. Potenziale in der begleitenden (präventiven) Finanzkontrolle

Während die nachgängige Finanzkontrolle theoretisch und praktisch bereits auf sehr fundierten Konzepten und erprobten Vorgangsweisen beruht, entwickeln sich die Mechanismen der begleitenden bzw. präventiven Finanzkontrolle erst langsam.

Der Begriff der begleitenden Finanzkontrolle ist daher noch wenig verankert und eher als negatives Abgrenzungskriterium für die Einrichtung der ex-post Kontrolle gebräuchlich. Nach den einschlägigen internationalen Standards sind begleitende Kontrollhandlungen nicht mit der Stellung einer ex-post Kontrolleinrichtung vereinbar. Dies gilt sowohl für die Rechnungshöfe nach den INTOSAI-Richtlinien als auch für die Internen Revisionen nach den Internal Auditing Standards. Um dennoch möglichst zeitnahe Prüfungshandlungen setzen zu können, wurde das Konzept der Meilensteinkontrolle entwickelt. Demnach können diese Kontrolleinrichtungen jeweils abgeschlossene Abschnitte im Rahmen eines laufenden Projektes überprüfen und beurteilen.

Eine Form der begleitenden Finanzkontrolle nehmen jedoch vielfach die Allgemeinen Vertretungskörper (Nationalrat, Landtage, Gemeinderäte) wahr. Sie betrifft weniger die Kontrolle einzelner Gebarungsvorgänge oder Projekte als vielmehr die begleitende Kontrolle des Budgetvollzugs. Überprüft wird dabei insbesondere, inwieweit haushaltsrechtliche Normen zum Budgetvollzug eingehalten wurden und inwieweit Budgetansätze eingehalten werden können oder überschritten werden und was die Gründe für solche Überschreitungen sind. Das Bundeshaushaltsgesetz 2013 sieht deshalb eine Reihe von Berichtspflichten des Bundesministers für Finanzen an den Budgetausschuss vor. Diese umfassen beispielsweise den monatlichen Gebarungsvollzug, vierteljährliche Berichte über Mittelverwendungsüberschreitungen und Berichte über die in einem Quartal eingegangenen Vorbelastungen. Zur Unterstützung bei dieser Aufgabe wurde ein parlamentarischer Budgetdienst in der Parlamentsdirektion eingerichtet.¹⁵

¹³ INTOSAI GOV 9140 – Unabhängigkeit der Internen Revision im öffentlichen Sektor und INTOSAI GOV 9150 – Koordination und Zusammenarbeit zwischen Obersten Rechnungskontrollbehörden und den Internen Revisionen im öffentlichen Sektor

¹⁴ ISSAI 1610 Leitlinie für die Prüfung der Rechnungsführung – Verwertung der Arbeit interner Prüfer

¹⁵ Als erstes Bundesland hat auch die Steiermark einen Budgetdienst im Landtag eingerichtet (vgl. Änderung der Geschäftsordnung des Landtages Steiermark 2005; LBGl Stmk Nr. 42/2015), dem die Beratung des Landtages im Rahmen der Erstellung und des Vollzuges des Landeshaushaltes übertragen wurde. In Salzburg bestehen dazu schon seit geraumer Zeit Überlegungen, die noch nicht zu einem endgültigen Abschluss gekommen sind.

Im Rahmen der haushaltspolitischen Koordinierung und Überwachung der Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind insbesondere durch das sogenannte Sixpack und Twopack neue Mechanismen eingerichtet worden, die begleitend und präventiv die Entwicklung der staatlichen Finanzen und die Haushaltsprozesse einem wesentlich intensiveren Monitoring unterziehen.¹⁶ Für Mitglieder der Eurozone ist seit 2014 ein einheitlicher Zeitrahmen für die Veröffentlichung und Übermittlung der nationalen Haushaltspläne sowie zu deren Evaluierung durch die Europäische Kommission vorgesehen. Bis spätestens 30. April sind die mittelfristigen Finanzplanungen (Stabilitätsprogramme) der Europäischen Kommission und der Eurogruppe vorzulegen. Übersichten über die gesamtstaatliche Haushaltsplanung des Folgejahres müssen bis 15. Oktober übermittelt werden.

Eine besondere Ausprägung der begleitenden bzw. der präventiven Finanzkontrolle stellen daher die im Rahmen der europäischen haushaltspolitischen Koordination und Überwachung eingerichteten unabhängigen Institutionen dar, die die nationalen und europäischen Fiskalregeln zu überwachen haben.

5.1 Institutionelle Aspekte der begleitenden Kontrolle

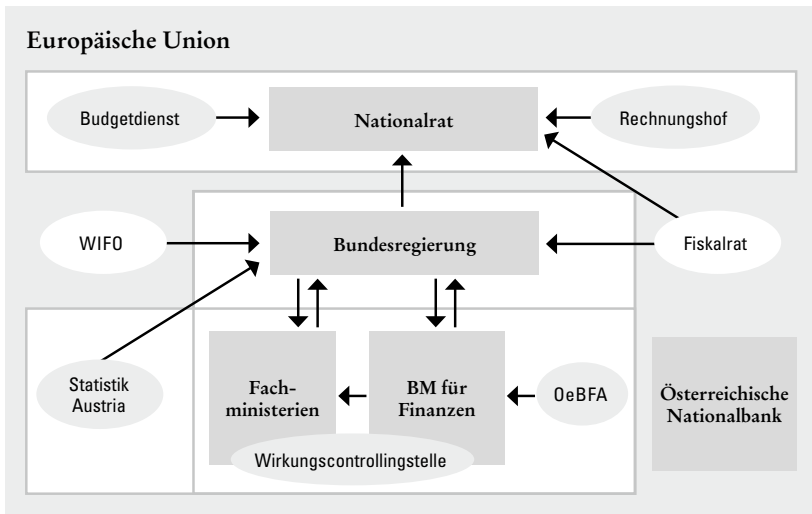
In die Haushaltsführung des Bundes sind eine Reihe von Einrichtungen und Institutionen eingebunden, die an der Erstellung des Bundesvoranschlags, an der Berichterstattung über die Ergebnisse und an der Kontrolle des Budgetvollzugs mitwirken bzw. die Allgemeinen Vertretungskörper bei ihren diesbezüglichen Aufgabenstellungen unterstützen und beraten. Die nachfolgende Grafik (siehe S. 11) bietet einen Überblick über die wichtigsten Einrichtungen im Budgetprozess.

Am ehesten wird der Begriff der begleitenden Kontrolle mit der Tätigkeit des Fiskalrats oder des parlamentarischen Budgetdienstes in Zusammenhang gebracht. Sieht man sich die Organisationsgrundlagen dieser beiden Einrichtungen an, so bieten sich dafür einige Anhaltspunkte.

Im § 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Errichtung des Fiskalrates¹⁷ sind u. a. folgende Aufgaben des Fiskalrats festgelegt: Einschätzung der finanzpolitischen Lage mit Vorschau; Analyse der Nachhaltigkeit und Qualität der Budgetpolitik der öffentlichen Haushalte; zeitnahe Beobachtung der Einhaltung der Regeln gemäß Artikel 5 der EU VO 1175/2011 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken; Beobachtung des Vorliegens von Umständen und Abgabe von Empfehlungen, welche den Korrekturmechanismus gemäß Art. 7 des Österreichischen Stabilitätspakts 2012 aktivieren, verlängern oder beenden.

¹⁶ Die wesentlichen Bestimmungen finden sich in der Richtlinie 2011/85/EU („Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten“), der Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 („Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken“) und der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 („Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung“)

¹⁷ BGBl. I Nr. 149/2013



Quelle: Budgetdienst

In der politischen Vereinbarung,¹⁸ die die Grundlage für die Einrichtung des Budgetdienstes bildete, wird die laufende Kontrolle des Vollzugs explizit als Aufgabenstellung des Budgetdienstes genannt und von der ex-post Kontrolle des Rechnungshofs abgegrenzt. In der Ausschussfeststellung des Budgetausschusses, die die vorgesehenen Aufgaben des Budgetdienstes näher umschreibt, wird die begleitende Kontrolle nicht explizit erwähnt, jedoch festgehalten, dass die laufenden Analysen des Budgetdienstes die inhaltliche Kontrolle der Umsetzung der wirkungsorientierten Budgetierung beinhalten.¹⁹ Die laufende Kontrolle des Vollzugs ist auch im Produkt- und Leistungskatalog des Budgetdienstes,²⁰ den die FraktionsführerInnen im Budgetausschuss mit der Leitung des Budgetdienstes vereinbart haben, unter den Grundsätzen der Aufgabenerfüllung genannt.

5.2 Fiskalrat und parlamentarischer Budgetdienst als Fiscal Watchdogs?

Als sogenannte „Fiscal Watchdogs“ haben Fiskalräte (unabhängige Fiskalinstitutionen) und parlamentarische Budgetdienste die Aufgabe, die Entwicklungen in der Haushaltsführung zu beobachten und gegebenenfalls die Parlamente bzw. die Regierungen zu alarmieren, wenn sich gravierende Fehlentwicklungen bei den öffentlichen Finanzen abzeichnen. Zur Beantwortung der Frage, inwie-

¹⁸ Siehe http://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/Politische_Vereinbarung_Budgetdienst.pdf

¹⁹ 1510 der Beilagen XXIV. GP

²⁰ Siehe http://www.parlament.gv.at/ZUSD/BUDGET/Produkt-_und_Leistungskatalog.docx

weit in Österreich der Fiskalrat und der parlamentarische Budgetdienst diese Funktion zufriedenstellend erfüllen können, müssen die organisatorischen und rechtlichen Rahmenbedingungen näher betrachtet werden.

Fiskalrat und Budgetdienst verfügen für ihre analytischen Aufgaben nur über begrenzte personelle Ressourcen von jeweils sieben bis acht MitarbeiterInnen, jedoch unbestritten über eine hohe Fachexpertise mit etwas unterschiedlichen Schwerpunkten, die den jeweiligen Aufgabenstellungen entsprechen.

Der **Fiskalrat** ist durch die Zusammensetzung seiner stimmberechtigten Mitglieder stark in der österreichischen Institutionenlandschaft verankert. Die stimmberechtigten Mitglieder werden je zur Hälfte von der Bundesregierung und den Sozialpartnern bestellt,²¹ und der Fiskalrat wird durch eine Reihe von Expertinnen und Experten aus unterschiedlichen Institutionen beraten. Für seine analytischen Aufgaben und zur administrativen Unterstützung steht ihm ein bei der Österreichischen Nationalbank eingerichtetes Büro zur Verfügung, die dafür auch den Personal- und Sachaufwand trägt. Auf diese Weise ist eine sehr ausgewogene Beurteilung sichergestellt, die sich auf eine breite Informationsbasis stützt. Es müssen dadurch häufig aber auch Kompromisse gefunden werden, die tendenziell zu einer zurückhaltenden Bewertung und zu eher allgemein gehaltenen Empfehlungen führen können.

Die Berichterstattung des Fiskalrates ist stark an die Öffentlichkeit gerichtet und von einer entsprechenden Medienarbeit begleitet. Damit ist eine hohe Publizität verbunden, die der Berichterstattung entsprechendes Gewicht verleiht. Der letzte Bericht des Fiskalrates über die öffentlichen Finanzen wurde auch eingehend im Budgetausschuss des Nationalrats diskutiert. Weniger zufriedenstellend ist hingegen, dass auf die Berichterstattung und die Empfehlungen des Fiskalrates keine konkrete Stellungnahmepflicht oder Reaktion der Bundesregierung vorgesehen ist. Dem könnte durch ein „Comply-or-Explain-Prinzip“²² begegnet werden, wie es auch international als Best-Practice angesehen wird und einen weiteren Schritt zur Stärkung der Finanzkontrolle darstellen würde.

Im Fiskalratsgesetz ist vorgesehen, dass Anfragen des Fiskalrates von den Gebietskörperschaften in angemessener Frist zu beantworten sind und dass die Statistik Austria Daten über die Gebarung der Gebietskörperschaften elektronisch und auf Anfrage zur Verfügung stellen muss. In seinen Empfehlungen zum Bericht über die öffentlichen Finanzen 2014 forderte der Fiskalrat, allfällige Hindernisse zur Veröffentlichung und Weitergabe von Dokumenten zur Budget- und Verschuldungsentwicklung zu beseitigen, sofern nicht spezielle schutzwürdige Interessen entgegenstehen.

²¹) Der Fiskalrat verfügt über zwölf stimmberechtigte Mitglieder, die anerkannte Experten im Bereich des Finanz- und Budgetwesens sein müssen und die auch gegenüber den entscheidenden Stellen weisungsfrei sind. Die Bundesregierung entsendet sechs Mitglieder, die Wirtschaftskammer Österreich im Einvernehmen mit der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern drei Mitglieder und die Bundesarbeitskammer drei Mitglieder. Der Österreichische Gemeindebund, der Österreichische Städtebund und die Landeshauptleutenkonferenz stellen jeweils ein nicht stimmberechtigtes Mitglied.

²²) Dieses Prinzip bedeutet, dass Empfehlungen bzw. Regeln entweder eingehalten werden oder aber, dass Abweichungen zumindest erläutert und begründet werden.

Das Leistungsspektrum des **Budgetdienstes** ist hingegen stärker nach innen orientiert und auf die Beratung des Nationalrats und insbesondere des Budgetausschusses ausgerichtet. Dennoch ist eine starke Transparenz und Publizität gegeben, weil alle Produkte des Budgetdienstes auf der Homepage des Parlaments veröffentlicht werden. Als Organisationseinheit der Parlamentsdirektion ist der Budgetdienst in deren Organisationsstruktur eingegliedert und kann die vorhandenen administrativen Supportfunktionen nutzen, er nimmt jedoch insofern eine Sonderstellung ein, als er inhaltlich weisungsfrei agiert und unmittelbar mit den Mitgliedern des Nationalrats kommuniziert.

Die institutionellen Rahmenbedingungen des Budgetdienstes sind dagegen nur sehr schwach entwickelt. Vergleichbare Einrichtungen in anderen Staaten verfügen über eine gesetzliche Grundlage für ihre Tätigkeit, die das Mandat und institutionelle Garantien näher festlegt. Obwohl mit dem Bundesministerium für Finanzen und den Fachministerien grundsätzlich eine gute und intensiv genutzte Kommunikationsbasis besteht, ist eine verbindliche Regelung des Informationszugangs des Budgetdienstes ein prioritäres Anliegen. Dies entspricht nicht nur internationalen Best-Practice Grundsätzen,²³ sondern ist eine entscheidende Voraussetzung zu einer bestmöglichen Aufgabenerfüllung durch den Budgetdienst und zur Stärkung der Kontrollfunktion des Budgetausschusses. Zugleich dient es aber auch dem Schutz der Bediensteten in den Ressorts, die Informationen und Unterlagen zur Verfügung stellen.

5.3 Strategische Ausrichtung der begleitenden Finanzkontrolle

Da die begleitende Finanzkontrolle eine vergleichsweise junge Disziplin ist, entwickelt sich die strategische Ausrichtung der beteiligten Institutionen kontinuierlich weiter. Sowohl die Aufgabenabgrenzung als auch die gegenseitigen Informations- und Kommunikationswege sind noch im Fluss.

Der Fiskalrat hat sich aus dem bereits 1970 eingerichteten Staatsschuldenausschuss entwickelt, dessen Aufgaben lediglich um die Funktion einer unabhängigen Einrichtung gemäß dem Twopack²⁴ erweitert wurden, ohne dass eine grundsätzliche strategische Neuausrichtung erfolgt wäre. Die gesetzliche Regelung verschränkt damit eine Beratungsaufgabe für Regierung und Nationalrat mit der neu hinzugekommenen Kontrollfunktion. Diese Vorgangsweise entspricht der österreichischen Verwaltungstradition und hat sich vielfach bewährt. Es bleibt abzuwarten, ob dieser Spagat auch bei der konkreten Aufgabenstellung, die von den europäischen Institutionen eingehend beobachtet wird, zufriedenstellend gelingen kann.

²³ Vergleiche dazu die Empfehlungen des OECD-Rates zu Grundsätzen für unabhängige Fiskalinstitutionen, die am 13. Februar 2014 beschlossen wurden und wesentliche Grundsätze für die Unabhängigkeit, Unparteilichkeit, Transparenz und Verantwortlichkeit unabhängiger parlamentarischer Budgetdienste oder Fiskalräte beinhalten.

²⁴ Verordnung (EU) Nr. 473/2013 („Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung“)

Für den Budgetdienst stellt die Ausschussfeststellung des Budgetausschusses zu dessen Einrichtung fest, dass dieser über einen ökonomischen Schwerpunkt verfügen soll. In der Praxis orientieren sich die Schwerpunkte stark an den konkreten Bedürfnissen des Budgetausschusses. Daraus ergibt sich ein sehr breites Aufgabenfeld, das die Analyse der konkreten Budgetvorlagen, haushaltsrechtliche Fragen, die Wirkungsorientierung, Gender Budgeting und ökonomische Analysen von Steuergesetzen ebenso umfasst wie Informationsbereitstellung und technische Hilfestellungen an die parlamentarischen Klubs zum besseren Verständnis komplexer Vorlagen. Auch aus Ressourcengründen muss das Profil laufend geschärft und neu ausgerichtet werden. Die Nähe zu den parlamentarischen Beratungen stellt einen nicht zu unterschätzenden Vorteil dar, weil damit unmittelbar auf konkrete Anforderungen reagiert werden kann.

Ein zentraler Grundgedanke der begleitenden und präventiven Finanzkontrolle ist die Erhöhung der Transparenz der öffentlichen Finanzen, nicht nur bei der Rechnungslegung, sondern insbesondere auch im laufenden Vollzug und bei der Haushaltsplanung. Die Forderungen der betreffenden Kontrolleinrichtungen zielen daher stark auf die Verbesserung der Budgetunterlagen, die Offenlegung von Planungsgrundlagen und die Verbesserung der Erläuterungen von Unterlagen zum Budgetvollzug ab.

5.4 Beiträge der internationalen Ebene

Eine nähere Auseinandersetzung mit den Beiträgen, die die internationale Ebene (z.B. Prüfungen und Empfehlungen der Europäische Kommission, OECD-Empfehlungen oder die Art. 4 Konsultationen des IWF)²⁵ zur Stärkung insbesondere der begleitenden und präventiven Finanzkontrolle leistet, sprengt den vorgegebenen Rahmen.

Generell ist jedoch festzuhalten, dass sich die Beobachtung durch die internationalen Einrichtungen in mehrerlei Hinsicht positiv insbesondere auf die begleitende und präventive Finanzkontrolle auswirkt. Diese Einrichtungen können von außen und auf Basis internationaler Vergleiche auf wesentliche Risiken für die Stabilität und Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen hinweisen, andererseits stehen auch die nationalen Kontrollinstanzen bei ihren Beurteilungen und Einschätzungen gleichsam unter internationaler Beobachtung.

²⁵ Die Art. IV Konsultation ist eine im Artikel IV des Übereinkommens über den IWF enthaltene Bestimmung über ein jährlich mit dem IWF abzuhaltendes Konsultationsgespräch über die Wirtschaftslage eines Mitgliedlandes, dem jeweils ein Bericht des IWF folgt.

6. Fazit

In allen Bereichen der Finanzkontrolle bestehen noch ungenutzte Möglichkeiten, deren Effektivität zu steigern. Information, Transparenz und Öffentlichkeit sowie Wissensmanagement sind dabei die unverzichtbaren Kernelemente einer wirksamen öffentlichen Finanzkontrolle.

Zusammenfassend erscheinen insbesondere folgende Maßnahmen und Strategien besonders geeignet, die Wirksamkeit der Finanzkontrolle weiter zu steigern und so das Risiko von Schadensfällen oder Fehlentwicklungen zu reduzieren:

- Verankerung einer speziellen Warnpflicht der Kontrolleinrichtungen gegenüber den Allgemeinen Vertretungskörpern (Nationalrat, Landtage, Gemeinderäte), wenn gravierende Fehlentwicklungen oder Umstände mit besonders hohen Risiken oder Schadenspotenzialen festgestellt werden
- Schließung von noch bestehenden Kontrolllücken in der öffentlichen Finanzkontrolle
- Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den Einrichtungen der (öffentlichen) Finanzkontrolle durch Maßnahmen wie z. B. eine gemeinsame Ausbildung, methodischen Support, Verankerung einer gegenseitigen Informations- und Unterstützungspflicht sowie gemeinsame oder abgestimmte Prüfungen
- Stärkung der Internen Revisionen durch ein modernes Revisionsgesetz für den öffentlichen Bereich
- Stärkung der begleitenden bzw. präventiven Finanzkontrolle durch die Verankerung eines „Comply-or-Explain-Prinzips“ zu Empfehlungen des Fiskalrates
- Verbindliche Regelung des Informationszugangs des Budgetdienstes
- Erhöhung der Transparenz der öffentlichen Finanzen, nicht nur bei der Rechnungslegung, sondern auch im laufenden Vollzug und bei der Haushaltsplanung