



ÖHW

Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich

Überlegungen zur Vereinheitlichungskompetenz für das Haushaltsrecht nach §16 Abs. 1 F-VG.

Zur Reform des Haushaltsrechts der Länder in Österreich.

Finanzregeln in föderalen Systemen und Föderalismus als Schuldenbremse.

EURORAI Arbeitsgruppe „Leitlinien für unabhängige regionale Einrichtungen der externen öffentlichen Finanzkontrolle“.

VRV – Quo vadis?

Die Vor- und Nachteile internationaler Rechnungslegungsstandards für das nationale Haushaltsrecht am Beispiel IPSAS mit einem kurzen Ausblick auf EPSAS.

Entwicklung des kommunalen Haushaltsrechts bis zur VRV 2015.

Reformoptionen des Gemeinde-Finanzausgleichs

Jahrgang 57 (2016) · Heft 1–3

EURORAI Arbeitsgruppe „Leitlinien für unabhängige regionale Einrichtungen der externen öffentlichen Finanzkontrolle“

Von Dr. Edith Goldband



Die Europäische Organisation der Regionalen Externen Institutionen zur Kontrolle des Öffentlichen Finanzwesens – die EURORAI (European Organisation of Regional External Public Finance Audit Institutions) – wurde am 1. Oktober 1992 mit österreichischer Beteiligung in Manchester gegründet. Heute hat diese Organisation der regionalen Finanzkontrolle an die 100 Mitglieder unter anderem aus Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Niederlanden, Österreich, Polen, Portugal, Russland, Schweiz, Slowenien, Spanien, Ungarn und Zypern. Dem Präsidium steht seit März 2015 der Präsident des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz, Herr Klaus P. Behnke vor.

Der Niederösterreichische Landesrechnungshof trat der EURORAI im Jahr 2012 bei. Er nützt seine Mitgliedschaft für einen intensiven Erfahrungsaustausch sowie zur vergleichenden Weiterentwicklung seiner Organisation und seines Prüfungswesens.

Regionale Finanzkontrolle unter Zentralisierungsdruck

Die Bewältigung der Finanzkrise und die nachhaltige Stabilisierung der Eurozone erforderten eine Konsolidierung der durch Konjunkturpakete, Rettungsschirme und andere Finanzhilfen strapazierten öffentlichen Haushalte. Die dabei geänderte fiskal- und wirtschaftspolitische Steuerung und Überwachung (Fiskalpakt, Europäisches Semester, Six-Pack, Two-Pack) verlagerte Aufgaben – wie die Aufstellung und Überwachung von Haushaltsplänen – von den Mitgliedstaaten auf die Unionsebene (vgl. Bericht des Rechnungshofs, Reihe Niederösterreich 2013/6, „Neue Kontrollarchitektur in der EU“, Seite 80f). Diese Verlagerung bedeutete eine Zentralisierung und schwächte die Budget- und Kontrollhoheit der nationalen sowie insbesondere der regionalen Parlamente. Dabei gerieten auch deren Kontrollorgane unter Druck: In Großbritannien wurde die Kommission für kommunale Finanzrevision in England und Wales (Audit Commission) mit 31. März 2015 endgültig aufgelöst, nachdem ihre Aufgaben mit 1. November 2012 teilweise privatisiert und teilweise der Obersten Rechnungskontrollbehörde nationalen Rechnungshof (National Audit Office) übertragen worden waren.

(<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20150421134146/https://www.gov.uk/government/collections/local-audit-framework-replacing-the-audit-commission>; Abfrage vom 15. März 2016).

In Spanien wurde im Rahmen der Verwaltungsreform 2013–2015 die Abschaffung der regionalen Rechnungshöfe betrieben und die Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha, der Rechnungshof der autonomen Region Kastilien-La Mancha, dem Spanischen Rechnungshof eingegliedert (vgl. Luis M^a Ordoki Urdazi Secretario, General Cámara de Comptos de Navarra, „Requiem por la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha“, Auditoría Pública n^o 64 (2014), pp. 35–40; www.auditoriapublica.com). Die EURORAI hatte dagegen zwar am 18. Oktober 2013 eine Stellungnahme verabschiedet, welche die Bedeutung einer „strengen und wirksamen externen öffentlichen Finanzkontrolle durch regionale, öffentliche und unabhängige Einrichtungen“ betont, konnte die Auflösung ihrer beiden Mitglieder jedoch nicht verhindern.

Auch in Österreich keimen immer wieder antiföderale Strömungen auf, obwohl Bundesstaaten wie die Schweiz oder Deutschland geringere Schuldenquoten aufweisen als Länder mit starken zentralen Strukturen wie Griechenland. In Österreich entfallen rund 88 Prozent des öffentlichen Schuldenstands auf die Bundesebene und nur rund zwölf Prozent auf Länder und Gemeinden (Statistik Austria, Öffentlicher Schuldenstand gemäß ESVG 2010).

Dennoch halten sich Meinungen, die unter einer Verwaltungsreform nicht eine stetige Optimierung sondern primär eine Zentralisierung verstehen und mit einer Abschaffung der Länder oder zumindest der Landtage (Vollzugföderalismus) den Staatshaushalt konsolidieren wollen. Ähnlich wie in Spanien wurde dabei vereinzelt die Unterstellung der Landesrechnungshöfe unter den Rechnungshof gefordert (OTS 0009 9. August 2003 „Kuratel des Rechnungshofes des Bundes über die Kontrollämter der Ländern). Die in Österreich bestehende Dualität von Rechnungshof und Landes- bzw. Stadtrechnungshöfen begünstigt solche Meinungen.

Dualität in der Finanzkontrolle Österreichs

Die österreichischen Rechnungshöfe sind unabhängige Kontrollorgane des Bundes, der Länder und der Städte (Wien, Graz), wobei der Rechnungshof organisatorisch ein Organ des Nationalrats und insofern ein reines Bundesorgan, in Angelegenheiten der Gebarung der Länder und Gemeinden jedoch funktionell ein Organ des jeweiligen Landtags ist. Die Länder haben ab dem Jahr 1982 ihre damaligen Kontrollämter zu unabhängigen Landesrechnungshöfen ausgestaltet und sich dabei an den Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) sowie an der International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), die ihr Generalsekretariat und ihren Sitz im österreichischen Rechnungshof in Wien hat, orientiert.

Daher herrscht in Ländern und Gemeinden ein Nebeneinander von Rechnungshöfen, namentlich des Europäischen Rechnungshofs, des Rechnungshofs,

des jeweiligen Landesrechnungshofs beziehungsweise allenfalls eines Stadtrechnungshofs. Da sich deren Prüfungsbefugnisse teilweise überschneiden, können sowohl positive als auch negative Kompetenzkonflikte auftreten. Um die dadurch möglichen Doppelprüfungen oder Kontrolllücken zu vermeiden, stimmen die österreichischen Rechnungshöfe ihre Tätigkeit tunlichst aufeinander ab. Außerdem arbeiten sie zum Beispiel bei der Aus- und Weiterbildung, in Arbeitsgruppen oder Wissensgemeinschaften zusammen. Selbst dabei entstand eine Dualität: Während Landesrechnungshöfe den Lehrgang „AkademischeR RechnungsprüferIn“ bzw. „MSc Governance Audit“ an der Fachhochschule des BFI Wien initiierten, entwickelte der Rechnungshof gemeinsam mit der WU Executive Academy der Wirtschaftsuniversität Wien den Professional MBA Public Auditing als Grundausbildung für sein prüfendes Personal.

Die gemeinsamen Aktivitäten wie die an den Österreich-Konvent gerichtete „Resolution des Rechnungshofes und der Landeskontrollenrichtungen“ vom 12. November 2004 oder der „Beschluss betreffend neue gemeinsame Ausbildungsstandards in der öffentlichen Finanzkontrolle“ vom 16. Juni 2005 sind selten geworden und beschränkten sich auf Österreich. Europäische und internationale Dokumente stellen traditionell auf „Obersten“ Rechnungskontrollbehörden ab. Das erweckt den unzutreffenden Eindruck einer Unterordnung der Regionalen unter die Obersten Rechnungskontrollbehörden. Daher ist die Bezeichnung „Obersten Rechnungskontrollbehörden“ in Bezug auf die Mitglieder der EURORAI und somit nicht nur in Österreich irreführend.

Der Tiroler Landesrechnungshof hat das Netzwerk der öffentlichen Finanzkontrolle erfolgreich wiederbelebt, in dem das österreichische Mitglied des Europäischen Rechnungshofs und den Präsidenten der EURORAI im Oktober 2015 zur Herbsttagung der Landesrechnungshöfe und des Wiener Stadtrechnungshofs nach Innsbruck eingeladen hat, an der traditionell der Rechnungshof teilnahm. Ein wichtiger Impuls für neue Kooperationen zwischen den supranationalen, nationalen und regionalen Rechnungskontrollenrichtungen.

Internationalität gründet auf Regionalität

Die verdienstvollen Initiativen des österreichischen Rechnungshofs als Generalsekretariat der INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) konzentrieren sich auf die Obersten Rechnungskontrollbehörden, die diesen weltweiten Dachverband der nationalen Rechnungshöfe bilden, und deren wichtige Rolle für eine gute Staats- und Regierungsführung.

Folglich beziehen sich internationale Dokumente, wie die vom Generalsekretariat der INTOSAI initiierte Resolution der Vereinten Nationen A/66/209 zu „Förderung einer effizienten, rechenschaftspflichtigen, wirksamen und transparenten öffentlichen Verwaltung durch Stärkung der Obersten Rechnungskontrollbehörden“, die am 22. Dezember 2011 von der Generalversammlung verabschiedet wurde, auf die ORKB und die INTOSAI. Immerhin ermutigt die Resolution der Vereinten Nationen dazu, die – in der Deklaration von Lima über

die Leitlinien der Finanzkontrolle und in der Deklaration von Mexiko über die Unabhängigkeit – aufgestellten Grundsätze „im Rahmen ihrer jeweiligen nationalen institutionellen Strukturen umzusetzen“. Zu diesen Strukturen zählen jedenfalls die Regionalen Rechnungskontrollbehörden, die ebenso ausgestaltet sein sollten wie die ORKB, um einem „Organversagen“, wie es die Länder Kärnten und Salzburg trotz der Dualität von Rechnungshof und Landesrechnungshof erfahren mussten, wirksam vorzubeugen.

Neuere Dokumente der Vereinten Nationen schließen die in der EURORAI organisierten regionalen Einrichtungen der externen öffentlichen Finanzkontrolle deutlicher mit ein, wie beispielsweise die am 18. September 2015 verabschiedete Agenda-2030 für nachhaltige Entwicklung (vormals Post 2015-Agenda). Diese postuliert „**auf allen Ebenen** die Umsetzung der ökologischen, ökonomischen und sozialen Nachhaltigkeitsziele systematisch **weiterzuverfolgen und zu überprüfen**“ (siehe Textziffer 47) und ruft in Ziel 16 dazu auf, „leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und transparente Institutionen **auf allen Ebenen**“ aufzubauen. Auch die in die Agenda-2030 integrierte „Addis Ababa Action Agenda“ forderte unter Textziffer 30 eine Stärkung der staatlichen Kontrollmechanismen wie folgt: „We will strengthen national control mechanisms, such as supreme audit institutions, along with other independent oversight institutions, as appropriate.“

Der österreichische Rechnungshof, der intensiv daran gearbeitet hatte, dass der bedeutende Beitrag der ORKB zur Umsetzung der nachhaltigen Entwicklungsziele in der Agenda-2030 verankert wird, wandte sich am 30. November 2015 an die Landtagsdirektoren um diese „im Sinne des für wirksame nachhaltige Entwicklung erforderlichen Zusammenwirkens aller“ als Partner für die Bemühungen zur Stärkung von Transparenz und Rechenschaftspflicht, effizienteren Kontrolle und Verbesserung des öffentlichen Rechnungswesens gewinnen zu können. Er ersuchte, „das Bewusstsein für die nachhaltigen Entwicklungsziele der Agenda- 2030 zu stärken und damit auf **nationaler und internationaler** Ebene einen wesentlichen Beitrag zur Umsetzung dieser Ziele und insbesondere zur Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle zu leisten“.

Nebenbei bemerkt, ging der Rechnungshof offenbar von einer Partnerschaft mit den Landesrechnungshöfen aus. Wie sonst wäre zu erklären, dass er die Direktorinnen und Direktoren der Landesrechnungshöfe nicht in den Schriftverkehr (GZ 200/99/305-INT/15) eingebunden hat? Wie auch immer – die Agenda-2030 bietet den Regionalen Rechnungskontrollbehörden insbesondere mit Ziel 16 einen aktuellen Ansatz, um ihren spezifischen Beitrag für die Umsetzung der Entwicklungsziele der Agenda-2030 darzustellen und die öffentliche Wahrnehmung dafür zu schärfen oder überhaupt erst zu erreichen.

Subsidiarität erfordert Interoperabilität

Die Vereinten Nationen richten ihre Agenda-2030 ausdrücklich an alle Ebenen. Sie vermitteln damit, dass die Umsetzung der ökologischen, ökonomischen und sozialen Nachhaltigkeitsziele als eine gemeinsame Aufgabe aller zuständigen

Institutionen verstanden wird, und die von der INTOSAI verfolgte Stärkung der öffentlichen Finanzkontrolle auch für die Mitglieder der EURORAI einzufordern ist.

Auch im europäischen Mehrebenensystem stellt die externe öffentliche Finanzkontrolle eine gemeinsame Aufgabe von unabhängigen supranationalen, nationalen, regionalen und kommunalen Rechnungskontrollbehörden dar. Schließlich werden rund zwei Drittel der Rechtsakte der Europäischen Union auf nationaler oder regionaler Ebene umgesetzt beziehungsweise wirksam.

Im Sinn des Subsidiaritätsprinzips sollten die Zuständigkeiten dabei auf der dafür am besten geeigneten staatlichen Ebene wahrgenommen werden. Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit sollten daher die Europäische Kontrollarchitektur sowie die Arbeitsweise der Rechnungskontrollbehörden bestimmen: Demnach sollten Gebarungen, die eine Regionale Rechnungskontrollbehörde überprüfen kann, nicht durch eine nationale Rechnungskontrollbehörde überprüft werden und Gebarungen, die eine nationale Rechnungskontrollbehörde überprüfen kann, sollten nicht von Luxemburg aus kontrolliert werden (müssen).

Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der öffentlichen Finanzkontrolle setzt voraus, dass die dazu berufenen Rechnungskontrollbehörden unter Wahrung ihrer Unabhängigkeit anerkannte Qualitätsstandards und Prüfnormen anwenden, sodass sich die prüfende Rechnungskontrollbehörde auf die Feststellungen vorangegangener Prüfungen stützen kann. Erst damit lassen sich doppelte Erhebungen vermeiden, eine gemeinsame Spruchpraxis entwickeln und die Kontrollkosten insgesamt optimieren. Das duale System in Österreich zwingt die Rechnungshöfe (Rechnungshof, Landes- und Stadtrechnungshöfe) dazu, ihre Tätigkeit aufeinander abzustimmen. Sie beziehen dabei verlässliche interne Revisionsergebnisse ein, wenden gemeinsam erstellte Prüfungsleitfäden an oder ziehen internationale Prüfungsstandards, wie die International Standards of Supreme Audit Institutions (www.issai.org) heran. Auch die gemeinsame Aus- und Weiterbildung des Personals fördert die gebotene Interoperabilität.

Auch der Europäische Rechnungshof verlangt in seinem Sonderbericht Nr. 16/2013 zum „Modell der Einzigigen (Single Audit) – Inwieweit kann sich die Kommission im Kohäsionsbereich auf die Arbeit der Nationalen Prüfbehörden stützen? Eine Bestandsaufnahme.“, dass die Prüfbehörden bei ihrer Prüfungsarbeit international anerkannte Normen von standardsetzenden Verbänden berücksichtigen.

Das – aus den Niederlanden und den USA stammende – Konzept der Einzigigen Prüfung bezweckt Kontrollüberschneidungen zu minimieren, das Restfehlerrisikos sowie den Kontrollaufwand zu verringern. (Quelle: Beitrag von Dr. Harald Noack, Mitglied des Europäischen Rechnungshofs a. D., im Rahmen des EURORAI Workshops in Bad Homburg am 20. Mai 2011, Seite 6.)

Dem Niederösterreichischen Landesrechnungshof ist bewusst, dass glaubwürdige Prüfarbeit im eigenen Haus beginnt. Er hat daher sein Qualitätsmanagement mit externer Unterstützung auf das Common Assessment Framework (CAF), das für den öffentlichen Sektor entwickelte Qualitätsbewertungssystem der Europäischen Union, umgestellt. Der CAF beruht auf dem Excellence Modell

der Europäischen Stiftung für Qualitätsmanagement (EFQM), das Qualität als Merkmal der gesamten Organisation versteht. CAF und EFQM gehen davon aus, dass Organisationen hervorragende Ergebnisse erzielen, wenn sich deren Führung dadurch auszeichnet, dass geeignete Strategien und Pläne entwickelt, Personal entsprechend eingesetzt, Partnerschaften genutzt, Ressourcen effizient verwendet und optimale Prozesse sichergestellt werden. Die externe Unterstützung sicherte die gebotene Objektivierung.

Wesentliche Anforderungen des CAF bildeten Befragungen der Mitglieder des NÖ Landtags, der überprüften Stellen sowie der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landesrechnungshofs. Außerdem wurden die organisatorischen und strategischen Grundlagen (Leitbild, Strategie, Kennzahlen) überarbeitet bzw. ergänzt (Wissensbilanz, Ethikbeirat). Weitere Erneuerungen betrafen die Informations- und Kommunikationstechnologie (Elektronischer Akt, Zeit- und Leistungserfassung, Website). Tätigkeitsberichte und Meldungen auf der Website des Landesrechnungshofs (www.lrh-noe.at) informierten regelmäßig über diese Qualitätsoffensive. Er legte damit in eigener Sache Rechenschaft ab und Transparenz an den Tag.

Im Jahr 2015 unterzog sich der Landesrechnungshof einer Zertifizierung durch das Österreichische CAF-Zentrum (KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung). Deren Experten bewerteten die Umsetzung des CAF im Landesrechnungshof sowie die damit bewirkten Verbesserungen. Aufgrund dieser Bewertung zeichnete das Bundeskanzleramt den Niederösterreichischen Landesrechnungshof als ersten Rechnungshof in Österreich mit dem Europäischen Qualitätszertifikat „Effektive CAF User“ aus. Diese Auszeichnung legitimiert die Vision des Landesrechnungshofs „Niederösterreich ist stolz auf seinen Landesrechnungshof! Wir werden als erste Adresse für öffentliche Finanzkontrolle im Land wahrgenommen.“ Das Zertifikat ist Zeichen der Selbstverpflichtung zur kontinuierlichen Verbesserung nach internationalen Standards, um den hohen Erwartungen an eine „exzellente Organisation“ weiterhin gerecht zu werden. Der Landesrechnungshof stützt sich dabei auf internationale Standards (www.issai.org) und darauf Bezug nehmende Dokumente wie die OECD-Papiere „Good Practices in Supporting Supreme Audit Institutions“ oder „Supreme Audit Institutions and Good Governance“.

Er vermisst darin allerdings Grundsätze, die auf Regionale Rechnungskontrollbehörden zugeschnitten sind sowie deren grundlegenden Beitrag zu einer effektiven öffentlichen Finanzkontrolle und damit zu einer guten Staatsführung erklären. Daher wurden die unabhängigen regionalen Einrichtungen der externen öffentlichen Finanzkontrolle im internationalen und europäischen Kontext leicht übergangen und praktisch nicht wahrgenommen.

Leitlinien für unabhängige regionale Einrichtungen der externen öffentlichen Finanzkontrolle

Das Übergehen der Regionalen Rechnungskontrollbehörden und der Hang zur Zentralisierung im Europäischen System der öffentlichen Finanzkontrolle veranlassten den Landesrechnungshof Anfang April 2014 dazu, nach dem Vorbild der Deklarationen der INTOSAI eine „Deklaration der EURORAI für unabhängige regionale Einrichtungen der externen öffentlichen Finanzkontrolle“ anzuregen und dazu Vorschläge beizusteuern.

Damit sollte dem in der Stellungnahme vom 18. Oktober 2013 verbrieften Anliegen der EURORAI, in einer Zeit der wirtschaftlichen Rezession und Budgetkonsolidierung in vielen Ländern, die Bedeutung einer strengen und wirksamen externen öffentlichen Finanzkontrolle, die vor Ort von regionalen, öffentlichen und unabhängigen Einrichtungen durchgeführt wird, über den Anlassfall hinaus Nachdruck verliehen werden.

Das Präsidium der EURORAI hat in weiterer Folge eine Arbeitsgruppe unter der Leitung des Präsidenten des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz eingesetzt (Beschlüsse vom 3. April und 23. Oktober 2014). Die Arbeitsgruppe wurde damit beauftragt „Leitlinien für unabhängige regionale Einrichtungen der externen öffentlichen Finanzkontrolle“ zu erstellen, auf die sich die Mitglieder der EURORAI stützen können. Weiters sollten diese Leitlinien den Mitgliedern eine rechtliche Absicherung bieten insbesondere im Verhältnis zu und in der Zusammenarbeit mit supranationalen, nationalen und lokalen Rechnungskontrollbehörden.

EURORAI-Mitglieder aus Deutschland, Frankreich, Österreich, Polen und Russland bildeten die Arbeitsgruppe, namentlich aus Susanne Schrader und Bärbel Altes vom Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Frederic Guthmann von der Rechnungskammer der Region Elsass, Franz Berger vom Niederösterreichischen Landesrechnungshof, Maciej Slominski, von der Rechnungskammer in Bydgoszcz und Jegor Schegrinets von der Kontroll- und Rechnungskammer Moskau.

Nach der Konstituierung im November 2014 verblieb der Gruppe noch ein Jahr Zeit (von Dezember 2014 bis Dezember 2015) ihren anspruchsvollen Arbeitsauftrag zu erfüllen und einen konsensfähigen Entwurf für die Leitlinien in Englisch zu erstellen. In dieser Zeitspanne mussten die Stellungnahmen der Vollmitglieder eingearbeitet und die Übersetzungen bewerkstelligt werden. Der Erstentwurf vom 10. September 2015 wurde aufgrund der Stellungnahmen geändert, sodass das Präsidium der EURORAI den überarbeiteten Entwurf Anfang 2016 beraten und am 11. März 2016 freigeben konnte.

Dem Niederösterreichischen Landesrechnungshof fiel die ehrenvolle Aufgabe zu, die Vorschläge der österreichischen EURORAI-Mitglieder in die Arbeitsgruppe einzubringen und in enger Kooperation mit der EURORAI am 29. April 2016 das Seminar der EURORAI „Leitlinien für unabhängige regionale Einrichtungen der externen öffentlichen Finanzkontrolle und Praxisbeispiele“ in St. Pölten zu organisieren. Er sah darin eine Anerkennung seiner Initiative und konnte diese internationale Veranstaltung mit freundlicher Unterstützung der

Landeshauptstadt und des Landes Niederösterreich im Alten Stadtsaal und im NÖ Landhaus in St.Pölten ausrichten, einem dafür prädestinierten Veranstaltungsort. Denn hier stehen die – in den Leitlinien verankerten – Grundsätze der Regionalität, Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit regelmäßig auf der Tagesordnung, etwa im Rahmen von Europakonferenzen (April 2006, November 2010) sowie von Entschlüssen zu „Subsidiaritätsrügen“ (Stellungnahmen gemäß Artikel 23 g B-VG, womit beispielsweise die Saatgut-Verordnung oder das Abfallpaket abgelehnt wurden).

Das Ergebnis der Arbeitsgruppe kann sich sehen lassen: Insgesamt umfassen die Leitlinien eine Präambel und 15 anspruchsvolle Grundsätze, die in die drei Abschnitte „I. Zweck und Arten regionaler öffentlicher Finanzkontrolle“, „II. Unabhängigkeit“ und „III. Allgemeine Grundsätze“ gegliedert sind.

Der erste Abschnitt beinhaltet die vier Grundsätze „Zweck regionaler öffentlicher Finanzkontrolle“, „Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit“, „Externe und interne Kontrolle“ sowie „Prüfung der Rechnungsführung, Ordnungs- und Rechtmäßigkeitsprüfung sowie Wirtschaftlichkeitsprüfung“.

Der zweite Abschnitt widmet sich der Unabhängigkeit und umfasst folgende acht Grundsätze: „Angemessene Rechtsgrundlagen in Bezug auf Vorhandensein, Mandat und Unabhängigkeit von RAIs“, „Unabhängigkeit der Leiter und Mitglieder (in entscheidungsbefugten Kollegialgremien) der RAIs, einschließlich Unabsetzbarkeit und rechtlichem Schutz“, „Ausreichend breit gefasstes Mandat und volle Ermessensfreiheit im Hinblick auf Gegenstand, Fragen, Konzept, Zeitpunkt und Methoden der Kontrolle bei der Erfüllung der den RAIs obliegenden Aufgaben“, „Uneingeschränkter Zugang zu Dokumenten, Unterlagen, elektronischen Daten und anderen Informationen“, „Berichterstattung“, „Vorhandensein von wirksamen Folgemechanismen zu den Empfehlungen der RAIs“, „Verfügbarkeit angemessener personeller, materieller und finanzieller Ressourcen“ sowie „Finanzielle und administrative Autonomie“.

Der dritte Abschnitt fasst die drei allgemeinen Grundsätze „Standards und Qualitätskontrolle“, „Vermeidung von Interessenskonflikten“ sowie „Austausch von Kenntnissen und Erfahrungen“ zusammen.

Wert und Nutzen der EURORAI-Leitlinien

Mit den „Leitlinien für unabhängige regionale Einrichtungen der externen öffentlichen Finanzkontrolle“ liegt nun eine durch die EURORAI international anerkannte Grundlage vor, die zeigt, wie diese Rechnungskontrollbehörden ausgestaltet und positioniert sein müssen, um ihren Zweck bestmöglich erfüllen zu können. Der Zweck der regionalen Finanzkontrolle wird in Grundsatz 1 zusammengefasst. Dieser besteht darin, die ordnungsgemäße, sparsame, wirtschaftliche und wirksame Verwendung aller öffentlicher Mittel sowie die Entwicklung einer soliden und nachhaltigen Haushaltsführung zu fördern beziehungsweise dagegen gerichteten Verstößen vorzubeugen, die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen zu verbessern, Risiken zu identifizieren, Empfehlungen dazu abzugeben und

darüber zu berichten, um auf diese Weise zu guter Regierungsführung, Transparenz, nachhaltiger Entwicklung und Korruptionsprävention beizutragen.

Ein Vergleich mit den Dokumenten der INTOSAI zeigt, dass es einen großen gemeinsamen Nenner gibt, der die im internationalen Kontext noch zu wenig wahrgenommene Gleichartigkeit von nationalen und regionalen Rechnungskontrollbehörden unterstreicht. Den spezifischen Wert der regionalen Finanzkontrolle bringen nunmehr die vorliegenden Leitlinien der EURORAI wie folgt zum Ausdruck:

Die Regionalen Rechnungskontrollbehörden verfügen über besondere Kompetenzen auf regionaler und/oder kommunaler Ebene und können vor Ort rasch und flexibel tätig werden. Die örtlich Nähe zu den überprüften Einrichtungen verschafft ihnen schnellen Zugang zu den benötigten Informationen, sodass Berichte, Schlussfolgerungen, Empfehlungen und andere relevante Dokumente zeitnah zur Verfügung gestellt werden können, um die erforderlichen Maßnahmen rasch umzusetzen oder die Angelegenheiten gleich an Ort und Stelle zu bereinigen. Das ermöglicht eine sparsame, wirtschaftliche und wirksame Verwendung der Ressourcen zum größtmöglichen Nutzen der Bürgerinnen und Bürger. Deshalb sollte die externe öffentliche Finanzkontrolle auf regionaler und kommunaler Ebene außer in begründeten Ausnahmefällen durch Regionale Rechnungskontrollbehörden durchgeführt werden.

Auf diese Weise können sich die nationalen Rechnungskontrollbehörden, auf Länder bzw. Gebietskörperschaften und Rechtsträger übergreifende Querschnittsprüfungen konzentrieren, die erforderliche Gesamtsicht aus einer größeren Distanz einbringen oder ihre weiter reichenden Prüfbefugnisse ausüben. Eine derart auf die jeweiligen Stärken der Kontrollorgane ausgerichtete, einander ergänzende externe öffentliche Finanzkontrolle wirkt auf die – auch im Modell der Einzigen Prüfung – intendierte Verminderung der Gesamtkosten der Kontrolle hin.

Die Leitlinien der EURORAI verbessern die Interoperabilität der supranationalen, nationalen und regionalen Rechnungskontrollbehörden, weil die dafür erforderlichen Grundsätze nunmehr in einer eigenen Deklaration der Regionalen Rechnungskontrollbehörden verbrieft und damit legitimiert wurden. Diese bietet nicht nur den Mitgliedern der EURORAI eine richtungsweisende Grundlage für die Weiterentwicklung ihrer Finanzkontrollinstitution.

Die EURORAI verfügt damit auch über eine eigene Grundlage, um an die Regionalparlamente, vereint in der CALRE der Conference of European Regional Legislative Assemblies, heranzutreten und den hohen Stellenwert eigener Kontrollorgane für die Budget- und Kontrollhoheit der gesetzgebender Vertretungskörper in einem nach dem Subsidiaritätsprinzip aufgebauten Europa sowie in der Welt zu vermitteln.

In dem von der EURORAI geprägten Grundsatz der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit findet das von der CALRE und auf dem Weltforum der regionalen und subnationalen gesetzgebenden Versammlungen im Oktober 2015 verfolgte Subsidiaritätsprinzip seine spezifische Entsprechung für die externe öffentliche Finanzkontrolle. Nur ein konkretes Beispiel für die gleichgelagerten

Interessen von Regionalvereinigungen, die neue Möglichkeiten der weiteren Zusammenarbeit eröffnen. In diesem Sinn möge die Deklaration der EURORAI ein kraftvolles Zeichen der Regionalität und Subsidiarität und damit der Effektivität und Effizienz in der öffentlichen Finanzkontrolle werden.

Hinweis:

Im Rahmen der Tagung der LandesrechnungshofdirektorInnenkonferenz in Innsbruck (Altes Landhaus) – unter dem Vorsitz des Direktors des Landesrechnungshofes Tirol DI Reinhard Krismer – haben namhafte Referenten unter dem Themenbogen „Netzwerk der öffentlichen Finanzkontrolle“ Vorträge (mit anschließender Diskussion) gehalten (vgl. ÖHW 2015 Heft 3–5, S. 16 ff., Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger, Die Kontrollarchitektur der EU und die Rolle der Landesrechnungshöfe).

Der vorstehende Beitrag der derzeitigen Vorsitzenden Frau Landesrechnungshofdirektorin Dr. Edith G o l d e b a n d ist der aktualisierte Vortrag vom 12. Oktober 2015.