

WISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTENREIHE NR. III/98

RECHNUNGSHOF UND INTERNE REVISION -
AUFGABEN IN DER EUROPÄISCHEN UNION

DR. FRANZ FIEDLER



BUNDESMINISTERIUM
FÜR FINANZEN

INHALTSVERZEICHNIS

| | |
|---|-----------|
| I Aufgaben des Rechnungshofes | 2 |
| 1 Gebarungskontrolle | 3 |
| 2 Bundesrechnungsabschluß (Art 121 Abs 2 B-VG) | 5 |
| 3 Gegenzeichnung der Urkunden über Finanzschulden des Bundes (Art 121 Abs 3 B-VG) | 5 |
| 4 Mitwirkung bei der Erlassung von Verordnungen (§ 16 Abs 1 des Finanz-Verfassungsgesetzes = F-VG) und in Angelegenheiten des Rechnungswesens (§ 6 RHG) | 6 |
| 5 Einkommenserhebung (Art 121 Abs 4 B-VG) | 6 |
| 6 Unvereinbarkeitsgesetz (BGBl Nr 330/1983 – Wiederverlautbarung) | 6 |
| 7 Bundesgesetz über die Förderung politischer Bildungsarbeit und Publizistik (BGBl I Nr 130/1997 – Wiederverlautbarung) | 7 |
| 8 Parteiengesetz (BGBl I Nr 130/1997 – Wiederverlautbarung) | 7 |
| 9 Bezügebegrenzungs-gesetz (BGBl I Nr 64/1997) | 8 |
| 10 Resümee | 12 |
| II Der Europäische Rechnungshof | 14 |
| 1 Aufbauorganisation | 14 |
| 2 Prüfungskompetenzen | 14 |
| 3 Berichterstattung | 15 |
| 4 Beziehungen zu den nationalen Rechnungshöfen der Europäischen Union | 16 |
| III Neue Aufgaben für den österreichischen Rechnungshof durch den Beitritt zur Europäischen Union | 19 |
| 1 Prüfungskompetenzen | 19 |
| 2 Teilnahme an Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes | 20 |
| 3 Praktische Erfahrungen mit dem Europäischen Rechnungshof | 22 |
| 4 Prüfungen des österreichischen Rechnungshofes hinsichtlich der Gebarung mit Mitteln der Europäischen Union | 25 |
| IV Die Interne Revision und die Europäischen Union | 29 |
| V Die Interne Revision aus internationaler Sicht | 31 |
| VI Die Ressortinterne Stellung der Internen Revision | 33 |
| VII Zusammenfassung | 35 |

Impressum:

Herausgeber: Bundesministerium für Finanzen,
Präsidialabteilung 1
Druck: Druckerei des Bundesministeriums für Finanzen
Alle: 1015 Wien, Himmelpfortgasse 4-8

November 1998

Vorwort

Sehr geehrte Damen und Herren!
Liebe Leserinnen und Leser!

Am 10. und 11. September 1998 fand unter dem Motto "Prüfen in Europa" in Wien die Jahrestagung Interne Revision statt. Auf dem Programm standen Referate und Diskussionen namhafter Experten zu den Themen

- Rechnungshof und Interne Revision - Aufgaben in der EU,
- Reformen im Bundesrechnungshof der BRD,
- Die Rolle der Wirtschaftsprüfung in Europa,
- Die Interne Revision in Europa,
- The internal and external auditing systems in the Czech Republic und
- Die Prüfungstätigkeit der Europäischen Kommission.

Den Abschluß bildete eine Podiumsdiskussion zum Thema "Politik und Kontrolle".

Im Zuge der fortschreitenden internationalen Verflechtung auf politischem und wirtschaftlichem Gebiet kommt einer Prüftätigkeit, die über die nationalen Grenzen hinausgeht, zunehmend Bedeutung zu. Es freut mich daher ganz besonders, daß der Herr Präsident des Rechnungshofes Dr. Franz Fiedler seine Zustimmung zur Veröffentlichung seines anlässlich der Jahrestagung Interne Revision gehaltenen Vortrages zum Thema "Rechnungshof und Interne Revision - Aufgaben in der Europäischen Union" gegeben hat. Ausgehend von einer Darlegung der Aufgaben des Österreichischen und des Europäischen Rechnungshofes werden darin die durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union neu entstandenen Aufgaben und Kompetenzen erläutert und die bisher gewonnenen praktischen Erfahrungen mit dem Europäischen Rechnungshof festgehalten. Schließlich geht der Herr Präsident auf die Rolle der Internen Revision in der Europäischen Union und aus internationaler Sicht ein.

Ich danke Herrn Präsidenten Dr. Fiedler für die Zurverfügungstellung seines Manuskriptes und hoffe, daß Sie, sehr geehrte Leserinnen und Leser, daraus Informationen und Anregungen schöpfen können.

SC Dr. Haslinger

I Aufgaben des Rechnungshofes

1 Gebarungskontrolle

Gemäß Art 121 Abs 1 des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) ist der Rechnungshof zur Überprüfung der Gebarung des Bundes, der Länder, der Gemeindeverbände, der Gemeinden und anderer durch Gesetz bestimmter Rechtsträger berufen. Unter dem – österreichspezifischen – Begriff “Gebarung” ist dabei – folgend der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes – “jedes Verhalten, das finanzielle Auswirkungen hat”, zu verstehen (VfGH Slg. 7944).

Diese in Art 121 Abs 1 B-VG generalisierend umschriebene Prüfungszuständigkeit des Rechnungshofes läßt sich im einzelnen wie folgt aufgliedern:

- a) Die Prüfung der Staatswirtschaft des Bundes (Art 126 b Abs 1 B-VG).
Ausgenommen von dieser Prüfungskompetenz sind jedoch die Entscheidungen der Gerichte, nicht allerdings die Justizverwaltung. Ebenso sind die für die Gebarung maßgeblichen Beschlüsse der verfassungsmäßig zuständigen Vertretungskörper von der Prüfung durch den Rechnungshof ausgenommen.
- b) Weiters unterliegen die Stiftungen, Fonds und Anstalten, die von Organen des Bundes oder von Personen verwaltet werden, die hiezu von Organen des Bundes bestellt sind, der Überprüfung durch den Rechnungshof (Art 126 b Abs 1 B-VG).
- c) Einen weiteren Zuständigkeitsbereich für Prüfungen durch den Rechnungshof bilden die Unternehmungen, an denen der Bund allein oder gemeinsam mit anderen der Zuständigkeit des Rechnungshofes unterliegenden Rechtsträgern mit mindestens 50 % beteiligt ist oder die der Bund allein oder gemeinsam mit anderen Rechtsträgern betreibt (Art 126 b Abs 2 B-VG).

Einer solchen finanziellen Beteiligung ist die Beherrschung von Unternehmungen durch andere finanzielle oder sonstige wirtschaftliche oder organisatorische Maßnahmen gleichzuhalten. Diese Bestimmung war letztlich dafür ausschlaggebend, daß der Verfassungsgerichtshof in der mehrere Jahre währenden Auseinandersetzung über die Frage, ob die Bank Austria der Prüfungszuständigkeit des Rechnungshofes unterfällt, eine die Kompetenz des Rechnungshofes zur Prüfung dieser Bank bejahende Entscheidung traf.

- d) Ferner unterliegen die Sozialversicherungsträger der Prüfungszuständigkeit des Rechnungshofes.
- e) Schließlich ist noch die Zuständigkeit des Rechnungshofes zur Vornahme von sogenannten Subventionsprüfungen zu erwähnen. Darunter ist die Prüfung der Verwendung von Bundesmitteln, die einer öffentlich rechtlichen Körperschaft (Art 126 b Abs B-VG) oder einem außerhalb der Bundesverwaltung stehenden Rechtsträger zur Erfüllung bestimmter Zwecke zur Verfügung gestellt werden (§ 13 Abs 3 des Rechnungshofgesetzes = RHG), zu verstehen.

Subventionsprüfungen unterscheiden sich von den sonstigen Rechnungshofprüfungen dadurch, daß sie sich nicht auf den Subventionsempfänger in seiner Gesamtheit erstrecken, sondern auf die zweckentsprechende Verwendung der ihm zugeflossenen öffentlichen Mittel beschränkt sind.

Aus aktuellem Anlaß sei an dieser Stelle angemerkt, daß derartigen Prüfungen auch politische Parteien und parlamentarische Klubs unterworfen sind, sofern sie mit öffentlichen Mitteln (nach dem Parteiengesetz bzw. nach dem Klubfinanzierungsgesetz) gebaren.

- f) Die für den Rechnungshof betreffend den Bundesbereich aufgezählten Prüfungskompetenzen gelten analog für den Bereich der Bundesländer. Auch diese unterliegen daher hinsichtlich ihrer eigenen Gebarung sowie der ihrer Stiftungen, Fonds, Anstalten, Unternehmungen etc der Prüfung durch den Rechnungshof (Art 127 B-VG). Dies gilt auch für Subventionsprüfungen, soweit Mittel eines Bundeslandes für die Erfüllung bestimmter Zwecke zur Verfügung gestellt werden (§ 15 Abs 3 RHG).
- g) In gleichem Umfang ist der Rechnungshof auch für die Gebarung von Gemeinden prüfungsbefugt, sofern diese mindestens 20 000 Einwohner zählen (Art 127a Abs 1 bis 6 B-VG). Während der Rechnungshof solche – sogenannte – Großgemeinden ex offo prüfen darf, ist er zur Prüfung von Gemeinden mit weniger als 20 000 Einwohnern nur dann berechtigt, wenn er hiezu von der zuständigen Landesregierung darum ersucht wird (Art 127a Abs 7 B-VG), was im übrigen eher selten der Fall ist.
- h) Hingegen ist der Rechnungshof befugt, von sich aus alle Gemeindeverbände zu prüfen, und zwar – gemäß einem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes aus dem Jahre 1994 (KR 1/93-17) – auch dann, wenn sie auf einem Zusammenschluß von Gemeinden mit weniger als 20 000 Einwohnern beruhen.

- i) Mit Wirksamkeit vom 1. Jänner 1997 wurde dem Rechnungshof das Recht eingeräumt, die Gebarung der gesetzlichen beruflichen Vertretungen, also im wesentlichen der Kammern, zu überprüfen (Art 127b B-VG).
- j) Schließlich sind einige Prüfungszuständigkeiten des Rechnungshofes in Sondergesetzen normiert, wie zB die Prüfung des ORF (§ 31 a des Rundfunkgesetzes), die der Österreichischen Postsparkasse (§ 23 Abs 1 des Postsparkassengesetzes), die des Salzburger Festspielfonds (§ 17 des Salzburger Festspielfondsgesetzes) u.a.m.

2 Bundesrechnungsabschluß (Art 121 Abs 2 B-VG)

Neben seiner Prüfungstätigkeit besteht eine weitere wichtige Aufgabe des Rechnungshofes in der Verfassung des Bundesrechnungsabschlusses, bei dem es sich – kurz gefaßt – um die Gegenüberstellung des Bundesvoranschlages mit dem Budgetvollzug, also um einen Soll-Ist-Vergleich handelt.

Hiezu ist anzumerken, daß es ein österreichisches – historisch bedingtes – Spezifikum darstellt, daß der Rechnungshof den Rechnungsabschluß selbst erstellt, da diese Aufgabe in anderen Staaten regelmäßig dem Finanzminister zufällt, während die jeweiligen Einrichtungen der öffentlichen Finanzkontrolle lediglich eine Prüfung des Rechnungsabschlusses vornehmen.

3 Gegenzeichnung der Urkunden über Finanzschulden des Bundes (Art 121 Abs 3 B-VG)

Eine weitere im Bundesverfassungsgesetz vorgesehene Aufgabe des Rechnungshofes, genau genommen dessen Präsidenten, besteht in der Gegenzeichnung aller Urkunden über Finanzschulden des Bundes, soweit sich aus ihnen eine Verpflichtung des Bundes ergibt. Mit dieser Gegenzeichnung, die vom Präsidenten des Rechnungshofes bzw im Verhinderungsfall von seinem Vertreter vorzunehmen ist, wird die Gesetzmäßigkeit – nicht jedoch auch die Wirtschaftlichkeit – der Schuldaufnahme und die ordnungsgemäße Eintragung in das Hauptbuch der Staatsschuld gewährleistet.

Sofern der Präsident des Rechnungshofes bei Prüfung der Sachlage zur Ansicht gelangt, daß die Schuldaufnahme nicht den gesetzlichen Erfordernissen entspricht, hat er die Gegenzeichnung zu verweigern, was allerdings eine ausgesprochene Seltenheit darstellt.

4 *Mitwirkung bei der Erlassung von Verordnungen (§ 16 Abs 1 des Finanz-Verfassungsgesetzes = F-VG) und in Angelegenheiten des Rechnungswesens (§ 6 RHG)*

Mitwirkungsrechte ganz anderer Art kommen dem Rechnungshof auf dem Gebiete des Haushaltsrechts zu. So kann der Finanzminister Regelungen über Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften nur im Einvernehmen mit dem Rechnungshof treffen (§ 16 Abs 1 F-VG).

Ferner obliegt es dem Rechnungshof, gemeinsam mit dem Finanzminister für ein zweckmäßiges und möglichst einfaches Verrechnungsverfahren zu sorgen (§ 6 Abs 1 RHG). Die Bundesminister wiederum sind verhalten, grundsätzliche Vorschriften und Anordnungen im Rechnungs- und Kassenwesen nur im Einvernehmen mit dem Rechnungshof und dem Finanzminister zu treffen (§ 6 Abs 2 RHG).

5 *Einkommenserhebung (Art 121 Abs 4 B-VG)*

Eine weitere, – seit dem Jahre 1988 auch im Bundes-Verfassungsgesetz verankerte – Aufgabe wurde dem Rechnungshof mit der sogenannten Einkommenserhebung übertragen. In Erfüllung dieser Verpflichtung hat der Rechnungshof bei Unternehmungen und Einrichtungen, die seiner Kontrolle unterliegen und für die eine Berichterstattungspflicht an den Nationalrat besteht (was also eine Beteiligung des Bundes an diesen Unternehmungen voraussetzt), jedes zweite Jahr die durchschnittlichen Einkommen des Vorstandes, des Aufsichtsrates sowie aller Beschäftigten zu erheben und darüber dem Nationalrat zu berichten.

6 *Unvereinbarkeitsgesetz (BGBl Nr 330/1983 Wiederverlautbarung)*

Aufgrund einer Novelle aus dem Jahre 1983 (BGBl Nr 612/1983) zum Unvereinbarkeitsgesetz haben die Mitglieder der Bundesregierung, die Staatssekretäre und die Mitglieder der Landesregierungen jeweils drei Monate nach ihrem Amtsantritt sowie in der Folge in Abständen von jeweils zwei Jahren und letztlich spätestens drei Monate nach dem Ausscheiden aus ihrer Funktion dem Präsidenten des Rechnungshofes ihre Vermögensverhältnisse offenzulegen (§ 3 a Abs 1 des Unvereinbarkeitsgesetzes). Sofern sich bei einer solchen Offenlegung gegenüber der zuletzt vorgenommenen ein außergewöhnlicher Vermögenszuwachs ergeben sollte, hat der Präsident des Rechnungshofes dem Präsidenten des Nationalrates bzw. des betreffenden Landtages darüber zu berichten.

Nach der Intention des Gesetzgebers soll damit vorgebeugt werden, daß sich ein Regierungsmitglied auf Bundes- oder Landesebene in – mißbräuchlicher – Ausnützung seiner Regierungsfunktion unrechtmäßig bereichert.

7 Bundesgesetz über die Förderung politischer Bildungsarbeit und Publizistik (BGBl I Nr 130/1997 – Wiederverlautbarung)

Eine weitere Kompetenz ist dem Rechnungshof im Jahre 1984 aufgrund des Bundesgesetzes über die Förderung politischer Bildungsarbeit und Publizistik zugeordnet. Gemäß dessen § 4 haben die aufgrund dieses Gesetzes geförderten Rechtsträger, also die Bildungseinrichtungen der politischen Parteien (wie zB das Renner-Institut der SPÖ, die Politische Akademie der ÖVP oder das Freiheitliche Bildungswerk der FPÖ) jährlich dem Rechnungshof über die Verwendung der ihnen zugekommenen öffentlichen Mittel Bericht zu erstatten.

Diese Berichte bilden die Grundlage für die vom Rechnungshof in regelmäßigen Abständen vorzunehmenden Überprüfungen der Gebarung der politischen Bildungseinrichtungen mit den ihnen zur Verfügung gestellten öffentlichen Mitteln.

8 Parteiengesetz (BGBl I Nr 130/1997 – Wiederverlautbarung)

Mit einer Novelle zum Parteiengesetz aus dem Jahre 1984 (BGBl Nr 538/1984) wurden die politischen Parteien verpflichtet, jährlich eine Liste über die ihnen bzw. ihren Gliederungen von natürlichen bzw. im Firmenbuch eingetragenen Personen, von Vereinen, von Körperschaften öffentlichen Rechts, von auf freiwilliger Mitgliedschaft beruhenden Berufs- und Wirtschaftsverbänden, von Anstalten sowie von Stiftungen und Fonds zugekommenen Spenden, die den Betrag von 100 000 S übersteigen, zu erstellen (§ 7 Abs 7).

Diese Spenderliste – jedoch nur hinsichtlich der Spenden von natürlichen bzw. im Firmenbuch eingetragenen Personen und von Vereinen – ist bis zum 30. September jeden Jahres dem Präsidenten des Rechnungshofes zu übermitteln. Dieser hat auf Ersuchen der betreffenden politischen Partei öffentlich festzustellen, ob eine Spende in der von ihr übermittelten Spenderliste ordnungsgemäß deklariert wurde. Darüber hinaus hat der Präsident des Rechnungshofes dem Bundeskanzler die nicht fristgerechte sowie die verspätete Übermittlung der Spenderliste mitzuteilen (§ 7 Abs 8).

Bei nicht fristgerechter Übermittlung der Spenderliste hat der Bundeskanzler die für die betreffende politische Partei nach dem Parteiengesetz für Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit

bestimmten Förderungsmittel bis zur Übermittlung der Spenderliste einzubehalten (§ 7 Abs 9).

Mit der den Präsidenten des Rechnungshofes treffenden Verpflichtung, über Ersuchen einer politischen Partei öffentlich zu erklären, ob eine bestimmte Spende ordnungsgemäß deklariert wurde, soll der politischen Partei die Möglichkeit eröffnet werden, sich gegen allfällige in der Öffentlichkeit erhobene Vorwürfe zur Wehr setzen zu können, gewisse Spenden nicht gemeldet zu haben. Andererseits wird mit dieser Meldepflicht ein gewisser Druck auf die politischen Parteien ausgeübt, sich zu ihnen gewährten Spenden bekennen zu müssen.

Inwieweit die mit diesem Gesetz verbundenen Zielsetzungen tatsächlich realisiert und die politischen Parteien zu mehr Offenheit in Ansehung ihrer Spender veranlaßt werden konnten, sei dahingestellt. Faktum ist jedenfalls, daß nicht sämtliche, sondern ausschließlich solche Spenden gegenüber dem Präsidenten des Rechnungshofes zu deklarieren sind, die 100 000 S übersteigen, und von diesen wiederum nicht alle, sondern nur jene aus einem eingeschränkten Spenderkreis.

9 Bezügebegrenzungsgesetz (BGBl I Nr 64/1997)

Jüngeren Datums sind neue Aufgaben, die dem Rechnungshof aufgrund des – mit seinen wesentlichen Teilen – am 1. August 1997 in Kraft getretenen Bezügebegrenzungsgesetzes (insbesondere durch dessen Art 1 = Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre) erwachsen sind.

a) Bericht über die durchschnittlichen Einkommen der gesamten Bevölkerung

Gemäß Art 1 § 8 Abs 4 des Bezügebegrenzungsgesetzes hat der Rechnungshof in jedem zweiten Kalenderjahr, beginnend im Jahre 1998, über die durchschnittlichen Einkommen einschließlich der Sozial- und Sachleistungen der gesamten Bevölkerung – nach Branchen, Berufsgruppen und Funktionen getrennt – dem Nationalrat, dem Bundesrat und den Landtagen zu berichten.

Hiezu ist kritisch anzumerken, daß sich der Gesetzgeber nur sehr wenig Gedanken darüber gemacht haben dürfte, wie der Rechnungshof überhaupt zu den betreffenden Daten gelangen soll. Denn es wird ja von ihm – anders als bei der bereits erwähnten Einkommenserhebung gemäß Art 121 Abs 4 B-VG – verlangt, über die durchschnittlichen Einkommen der gesamten Bevölkerung zu berichten, also auch hinsichtlich jener physischen Personen, die ihr Einkommen von Rechtsträgern beziehen, die gar nicht der Prüfungszuständigkeit des

Rechnungshofes unterliegen. Nachdem das Österreichische Statistische Zentralamt kurz vor der Beschlußfassung des Gesetzes im Nationalrat erklärt hatte, nicht über die entsprechenden Daten zu verfügen, fand in letzter Minute eine Bestimmung in das Gesetz Eingang, wonach der Rechnungshof den Bericht aufgrund von Gutachten von Sachverständigen zu erstatten hat, solange die hierfür erforderlichen statistischen Daten nicht zur Verfügung stehen.

In Erfüllung dieser ihm neu aufgetragenen Verpflichtung hat daher der Rechnungshof vor wenigen Monaten – nach Vornahme einer Interessentensuche – einen Sachverständigen mit der Erhebung der diesbezüglichen Daten beauftragt. Kaum hatte der betreffende Sachverständige die für die Datenerfassung erforderlichen Fragebögen an mehrere tausend Unternehmungen versandt, erhob sich unter diesen ein Sturm der Entrüstung, gepaart mit Unverständnis, daß nun – neben vielen anderen, bereits in der Vergangenheit als störend empfundenen Erhebungen – auch der Rechnungshof nichts besseres zu tun habe, als die Wirtschaftstreibenden mit Fragebögen zu schikanieren.

Der Rechnungshof sah sich daher zu einer Presseaussendung veranlaßt, in der klargestellt wurde, daß nicht er, sondern der Gesetzgeber Urheber dieser – auch und insbesondere den Rechnungshof selbst treffenden – Verpflichtung ist. Des weiteren machte der Rechnungshof kein Hehl daraus, daß er sich diese, mit seiner ureigensten Prüfungskompetenz in keinerlei Verbindung stehende Aufgabe alles andere als gewünscht hat.

Der Rechnungshof ist der Ansicht, daß diese, ihn und die Wirtschaft in gleicher Weise personell und finanziell belastende neue Aufgabe vom Gesetzgeber nochmals auf ihre Sinnhaftigkeit geprüft werden sollte.

Sofern man aber auf seiten des Gesetzgebers tatsächlich die Meinung vertreten sollte, an der Erstellung eines solchen Berichtes festhalten zu wollen, wäre es wohl eher angebracht, diese Aufgabe dem hierfür prädestinierten Österreichischen Statistischen Zentralamt zu übertragen, das alle personellen und fachlichen Voraussetzungen zur Erhebung der gewünschten Daten mitbringt, und den Rechnungshof davon zu befreien, bei gar nicht seiner Prüfungskompetenz unterworfenen Einrichtungen Daten erheben zu lassen.

Die in Rede stehende Gesetzesbestimmung stellt m.E. geradezu ein Musterbeispiel für das Auseinanderklaffen von dem in politischen Sonntagsreden immer wieder beschworenen "schlanken Staat" sowie "Aufgabenkritik in der öffentlichen Verwaltung" auf der einen Seite und der Realität, in der im politischen Alltag mit recht wenig Überlegung dem öffentlichen Dienst mittels Gesetzen permanent neue Aufgaben übertragen werden, auf der anderen Seite dar.

b) Einkommensbericht

Noch viel Schlimmeres wird auf den Rechnungshof und die öffentliche Verwaltung im Jahre 2000 zukommen. Denn zufolge des Art 1 § 8 Abs 3 des Bezügebegrenzungs-gesetzes hat in diesem Jahr der Rechnungshof erstmals – später alle zwei Jahre – dem Nationalrat, dem Bundesrat und den Landtagen einen Bericht zu erstatten, der alle physischen Personen namentlich zu erfassen hat, deren Bezüge und Ruhebezüge von Rechtsträgern, die der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegen, jährlich höher als 14mal 80 000 S (= 80 % des Bezuges eines Abgeordneten zum Nationalrat) sind.

Seine Vorstellung, wie die diesbezüglichen Daten zu gewinnen sind, hat der Gesetzgeber in Art 1 § 8 Abs 1 des zitierten Gesetzes niedergelegt. Demnach soll dies derart vor sich gehen, daß die Rechtsträger, die der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegen, innerhalb der ersten drei Kalendermonate dem Rechnungshof die Bezüge oder Ruhebezüge von Personen mitteilen, die jährlich mehr als 14mal 80 000 S erhalten.

Schon die Einhaltung dieser Bestimmung erscheint einigermaßen problematisch, weil vermutlich gar nicht alle in Betracht kommenden Rechtsträger wissen, daß sie der Prüfungszuständigkeit des Rechnungshofes unterliegen oder eine solche sogar ausdrücklich bestreiten.

Noch eigenartiger liest sich aber die verfassungsrechtliche Regelung darüber, wie die Rechtsträger in Kenntnis der Tatsache gelangen sollen, daß ihre Bediensteten erst durch Zusammenrechnung mit Bezügen oder Ruhebezügen, die diese von anderen Rechtsträgern erhalten, die ominöse Grenze von 80 000 S monatlich überschreiten. Für solche Fälle sieht nämlich das Gesetz vor, daß die betreffenden physischen Personen, die Bezüge oder Ruhebezüge von mehreren Rechtsträgern erhalten, die der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegen, diesen Umstand den Rechtsträgern mitteilen. Es ist nur zu hoffen, daß diese Personen, insbesondere wenn sie schon jahrelang im Ruhestand sind, stets genau wissen, ob die Rechtsträger, von denen sie ihre Bezüge oder Ruhebezüge erhalten, der Prüfungszuständigkeit des Rechnungshofes unterfallen. Vor allem in Ansehung von Kapitalgesellschaften, an denen sich die Eigentumsverhältnisse mitunter laufend verändern, kann dies zweifellos nicht ohne weiteres vorausgesetzt werden.

Da der Gesetzgeber aber offenbar selbst daran zweifelte, daß alle Rechtsträger ihrer Mitteilungspflicht an den Rechnungshof nachkommen würden, hat er für den Fall, daß ihr nicht entsprochen werden sollte – gewissermaßen als legitime „Krönung“ – aufgrund eines erst im Plenum des Nationalrates eingebrachten Abänderungsantrages eine zusätzliche Gesetzespassage mit folgendem Wortlaut beschlossen: „Wird diese Mitteilungspflicht vom Rechtsträger nicht eingehalten, so hat der Rechnungshof in die betreffenden Unterlagen

Einschau zu halten und daraus seinen Bericht zu erstellen" (Art 1 § 8 Abs 1 letzter Satz des Bezügebegrenzungsgesetzes).

Geht man davon aus, daß die Zahl der prüfungsunterworfenen Rechtsträger weit über tausend beträgt (die genaue Zahl schwankt ständig aufgrund laufender Gründungen, Liquidierungen oder Verschmelzungen von Tochterfirmen öffentlicher Unternehmungen), so muß realistischer Weise damit gerechnet werden, daß ein Teil von ihnen (bei beispielsweise 10 % wären dies bereits über 100) ihrer Meldepflicht gegenüber dem Rechnungshof – aus welchen Gründen immer – nicht oder nur unvollständig nachkommt. Dies hätte zur Folge, daß der Rechnungshof sein Prüfungsprogramm zu Lasten der bloßen – nur statistischen Zwecken dienenden – Erhebung von Einkommensdaten einschränken müßte, um dem Gesetzesauftrag nachkommen zu können.

Neben diesen für den Rechnungshof, letztlich aber für die öffentliche Finanzkontrolle insgesamt, nachteiligen Auswirkungen soll aber auch der mit dieser Gesetzesbestimmung verbundenen Belastung für die betroffenen Rechtsträger sowohl im Bereich der öffentlichen Verwaltung als auch der öffentlichen Unternehmungen, der gesetzlichen beruflichen Vertretungen etc. gedacht werden. Ein diesbezüglicher Aufschrei aus den betroffenen Kreisen ist bislang unterblieben. Möglicherweise wird sich erst im Jahre 2000, anlässlich der erstmaligen Erhebung der diesbezüglichen Einkommensdaten, ein Sturm der Entrüstung erheben.

Es ist nur zu hoffen, daß er sich dann nicht – wie heuer im Zusammenhang mit der Datengewinnung zur Erstellung des Berichtes über die Durchschnittseinkommen der Gesamtbevölkerung – gegen den Rechnungshof, sondern gegen die für diese Mehrbelastung wirklich Verantwortlichen richten wird.

Es sollte daher auch diese gesetzliche Regelung nochmals überdacht werden; auch muß es erlaubt sein, die Sinnhaftigkeit einer namentlichen Auflistung von Personen, die mehr als 80 000 S monatlich von Rechtsträgern beziehen, die der Prüfungszuständigkeit des Rechnungshofes unterliegen, in Frage zu stellen. Selbst wenn aber der Gesetzgeber der Meinung sein sollte, auf eine solche Auflistung der sogenannten "Besserverdiener" nicht verzichten zu können, sollte ein anderer Erhebungsmodus gefunden und mit dieser Aufgabe nicht der Rechnungshof, sondern eine andere Einrichtung, vorzugsweise das Österreichische Statistische Zentralamt als hierzu geeignete Institution, betraut werden.

c) Anpassung der Bezüge der Politiker

Gleichfalls im Bezübegegesetz, und zwar in dessen Art 1 § 3 Abs 1, wird dem Präsidenten des Rechnungshofes aufgetragen, im September jeden Jahres (erstmalig im Jahre 1998) einen

Anpassungsfaktor zu ermitteln, mit dem die Bezüge der Politiker zu valorisieren sind. Dieser Anpassungsfaktor ist durch Teilung des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens je Arbeitnehmer des vorausgegangenen Kalenderjahres durch das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen des Jahres 1996 aufgrund der vom Österreichischen Statistischen Zentralamt ermittelten Beträge zu errechnen.

Auch in diesem Zusammenhang stellt sich zwangsläufig die Frage, warum diese Aufgabe nicht zur Gänze dem Österreichischen Statistischen Zentralamt, das ja ohnedies die alles entscheidenden Ermittlungen vorzunehmen hat, übertragen wurde. Die Gesetzesmaterialien lassen – wie dies im übrigen für das gesamte Bezügebegrenzungsgesetz bezeichnend ist – hierfür eine Begründung vermissen.

10 Resümee

Aufgrund der – in aller Kürze – dargelegten wichtigsten bzw. kapazitätsmäßig belastendsten Aufgaben des Rechnungshofes ist erkennbar, daß dem Rechnungshof mit fortschreitender Zeit immer mehr Kompetenzen zugewachsen sind, die mit seiner Prüfungstätigkeit nur mehr am Rande oder gar nichts zu tun haben. Diese Entwicklung, die insbesondere in den letzten 15 Jahren besorgniserregende Ausmaße angenommen hat, kann nicht genug problematisiert werden.

Es ehrt zwar den Rechnungshof, wenn die kontinuierliche Aufgabenerweiterung für ihn immer wieder mit dem besonderem Vertrauen, das man ihm und seiner Fachkompetenz entgegenbringt, begründet wird, doch darf andererseits nicht übersehen werden, daß jede neue Aufgabe personelle Ressourcen bindet oder zusätzlichen Personalbedarf erforderlich macht. Da letzteres – vor allem im Hinblick auf die allenthalben erhobene Forderung nach Personalabbau im öffentlichen Dienst – nicht oder bestenfalls rudimentär verwirklicht werden kann, ist der Rechnungshof vielfach gezwungen, sein hochspezialisiertes Prüferpersonal für artfremde Tätigkeiten einzusetzen. Darüber hinaus geht jede dieser für den Rechnungshof artfremden Tätigkeiten zu Lasten der Gebarungsüberprüfungen und damit zu Lasten seiner eigentlichen Aufgabenstellung als Organ der Finanzkontrolle.

Es wird zwar – im übrigen nicht nur vom Nationalrat, sondern auch vom Wissenschaftlern – damit argumentiert, der Staat müsse sich in vielfältigster Weise des im Rechnungshof gesammelten Wissens bedienen können, doch sollte von den solcherart Argumentierenden nicht übersehen werden, daß dieses, sowohl den Bereich der öffentlichen Verwaltung als auch der öffentlichen Unternehmungen gleichermaßen umspannende Know-How nicht am "grünen Tisch", sondern nur bei Prüfungen gewonnen werden kann. Eine Einschränkung der

Prüfungstätigkeit des Rechnungshofes wäre daher auch dem bezeichneten Anliegen, nämlich den Rechnungshof als "Think-Tank" – noch dazu permanent – heranzuziehen, höchst abträglich.

Seine Qualitäten kann der Rechnungshof am besten bei Prüfungen entfalten; daraus bezieht er aber andererseits auch seine Erfahrungen und sein Wissen. Dies auch bei anderen Gelegenheiten als nur bei Prüfungen dem Staate nutzbar zu machen, stellt auch für den Rechnungshof eine Selbstverständlichkeit dar (die in kürzester Zeit ausgearbeitete Gehaltspyramide für Politiker ist dabei nur ein Beispiel von vielen), doch sollte man ihn nicht mit Nebentätigkeiten überfrachten. Dies tut keiner Kontrolleinrichtung gut und dient letztlich auch nicht den Anliegen jener, die an einer effektiven Finanzkontrolle interessiert sind und von ihr profitieren, und das sind in erster Linie die Steuerzahler.

II Der Europäische Rechnungshof

1 Aufbauorganisation

Der Europäische Rechnungshof hinsichtlich dessen der Fünfte Teil Kapitel 1, Abschnitt 5 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) die näheren Regelungen enthält, existiert seit dem Jahre 1977. Er hat seinen Sitz in Luxemburg und ist seit dem Vertrag von Maastricht ein dem Europäischen Parlament, dem Rat, der Kommission und dem Gerichtshof gleichberechtigtes Organ der Gemeinschaft (Art 4 EGV).

Der Europäische Rechnungshof besitzt – abweichend vom monokratisch organisierten österreichischen Rechnungshof – eine kollegiale Aufbauorganisation. Demgemäß besteht er aus 15 Mitgliedern (Art 188 b Abs 1 EGV), von denen traditionell – eine ausdrückliche Regelung hierüber besteht allerdings nicht – jeder Staat der Europäischen Union eines entsendet, und die nach Anhörung des Europäischen Parlaments vom Rat auf sechs Jahre ernannt werden; eine Wiederernennung ist möglich. Die Mitglieder wählen aus ihrer Mitte den Präsidenten des Europäischen Rechnungshofes für die Dauer von drei Jahren; auch diesbezüglich ist eine Wiederwahl zulässig (Art 188 b Abs 3 EGV).

Neben den 15 Mitgliedern besteht der Europäische Rechnungshof derzeit aus 553 Mitarbeitern, die sich aus Angehörigen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union rekrutieren; von ihnen sind nicht einmal die Hälfte, nämlich nur rd 230 Prüfer, hingegen nicht weniger als 63 Übersetzer.

Wenngleich die kollegiale Aufbauorganisation des Europäischen Rechnungshofes einen frankophonen Einfluß verrät, handelt es sich doch – anders als nach französischem Vorbild – um keinen gerichtshofähnlich eingerichteten Rechnungshof; auch kommt ihm nicht das Recht zu, exekutive Maßnahmen zu ergreifen. Er weist vielmehr ein Kollegialsystem auf, das – nach unserem Verständnis, ungeachtet zweifellos gegebener Unterschiede – am ehesten mit dem des deutschen Bundesrechnungshofes verglichen werden kann.

2 Prüfungskompetenzen

Der Europäische Rechnungshof prüft die Rechnung über alle Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaft (Art 188 c Abs 1 EGV). In Erfüllung dieses Auftrages nimmt er Prüfungen sowohl bei den anderen Organen der Gemeinschaft als auch in den einzelnen Mitgliedsstaaten vor (Art 188 c Abs 3 EGV). Seine Prüfungskompetenz in den Mitgliedsstaaten um-

faßt einnahmenseitig in erster Linie die Einhebung der Eigenmittel durch die jeweiligen nationalen Behörden und ausgabenseitig die Verwendung der Rückflüsse der Europäischen Union in den Mitgliedsstaaten. In letzterem Fall ist seine Prüfung nicht auf nationale Behörden beschränkt, sondern erstreckt sich auch auf private Empfänger, insbesondere im Zusammenhang mit Beihilfen aus dem Agrar-, Sozial- oder Regionalfonds.

Seit dem Jahre 1995 ist der Europäische Rechnungshof überdies verpflichtet, dem Europäischen Parlament und dem Rat eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrundeliegenden Vorgänge, die sogenannte Zuverlässigkeitserklärung (ZVE), vorzulegen.

Mit dieser erstmals für das Haushaltsjahr 1994 vorgenommenen Prüfung über die Zuverlässigkeitserklärung hat der Europäische Rechnungshof absolutes Neuland betreten. Der Erklärung über die Zuverlässigkeit der Haushaltsführung, die der eines Wirtschaftsprüfers nicht unähnlich erscheint, gehen mathematisch-statistische Stichproben voraus, deren Ergebnisse sodann extrapoliert werden. Angesichts der begrenzten Prüfkapazitäten des Europäischen Rechnungshofes und des demzufolge relativ geringen Stichprobenumfangs erscheint die Aussagekraft der Zuverlässigkeitserklärung einigermaßen fragwürdig und die Zuverlässigkeitserklärung selbst nicht unumstritten. Der Europäische Rechnungshof ist sich dessen durchaus bewußt und hat seit Einführung dieser neuen Art von Prüfung nichts unversucht gelassen, seine Prüfungsmethoden zu verbessern.

Ungeachtet dieser für den Europäischen Rechnungshof wie für die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union gleichermaßen bestehenden Problematik ist aber bemerkenswert, daß die Kompetenzen des Europäischen Rechnungshofes nahezu ausschließlich auf die Prüftätigkeit bzw auf damit verwandte Bereiche, wie zB die Unterstützung des Europäischen Parlaments und des Rates bei der Kontrolle der Ausführung des Haushaltsplanes sowie die Abgabe von Stellungnahmen zu Rechtsvorschriften im Finanzbereich auf Antrag eines Organes der Gemeinschaft, konzentriert sind, während eine Belastung mit fernab von diesen Aufgaben liegenden, echt artfremden Tätigkeiten, wie dies beim österreichischen Rechnungshof der Fall ist, nicht besteht.

3 *Berichterstattung*

Nach Beendigung seiner Prüfungen, deren Dauer zumeist eine Woche nicht übersteigt, übermittelt der Europäische Rechnungshof den geprüften Stellen seine Prüfungsergebnisse in Form von sogenannten Sektorschreiben. Die Frist zur Abgabe von Stellungnahmen durch die geprüften Stellen ist mit zwei Monaten wesentlich kürzer als die nach österreichischem

Verfassungsrecht mit drei Monaten bemessene, wobei allerdings zu berücksichtigen ist, daß die Sektorschreiben des Europäischen Rechnungshofes – bedingt durch die wesentlich kürzeren Einschauzeiten – von ihrem Umfang her deutlich hinter dem der vom österreichischem Rechnungshof ausgearbeiteten Prüfungsmitteilungen zurückbleiben.

Nach Abschluß eines jeden Haushaltsjahres erstellt der Europäische Rechnungshof einen Jahresbericht, der den anderen Organen der Gemeinschaft vorgelegt und zusammen mit den Antworten dieser Organe im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften bis spätestens 30. November jeden Jahres veröffentlicht wird (Art 188 c Abs 4 EGV). Darüber hinaus kann der Europäische Rechnungshof – gleich dem österreichischem Rechnungshof – jederzeit Sonderberichte vorlegen.

Im Zusammenhang mit der Berichterstattung des Europäischen Rechnungshofes hat sich in Ansehung der Stellungnahmen der geprüften Stellen ein bisher noch ungelöstes Problem ergeben. Es beruht darauf, daß zwar die in den Mitgliedsstaaten vorgenommenen Prüfungen deren Einrichtungen als geprüfte Stellen betreffen, jedoch die Berichte des Europäischen Rechnungshofes die Grundlage für die Entlastung der Europäischen Kommission durch das Europäische Parlament bilden (Art 206 EGV). Formal ist daher nicht die nationale Einrichtung, sondern die Europäische Kommission geprüftes Organ mit dem ihr nach dem Gemeinschaftsvertrag eingeräumten Anhörungsrecht im kontradiktorischen Verfahren. Daher kommt es immer wieder vor, daß Berichte des Europäischen Rechnungshofes zwar die Antworten der Kommission, nicht jedoch die der geprüften nationalen Stellen beinhalten, was von diesen verständlicherweise als unbefriedigend angesehen wird.

4 *Beziehungen zu den nationalen Rechnungshöfen der Europäischen Union*

In den letzten Jahren, vor allem nach der Aufwertung des Europäischen Rechnungshofes zu einem Organ der Gemeinschaft, war eine deutliche Steigerung des Selbstbewußtseins des Europäischen Rechnungshofes innerhalb der Europäischen Union, aber auch gegenüber den nationalen Rechnungshöfen der Mitgliedsstaaten zu beobachten. Diese Steigerung des Selbstwertgefühls des Europäischen Rechnungshofes hatte vielfach nicht völlig friktionsfreie Auswirkungen im Umgang mit den nationalen Rechnungshöfen, vor allem mit denen der größeren Staaten der Europäischen Union, zur Folge. Darüber hinaus gab es Anzeichen für die Absicht des Europäischen Rechnungshofes, in eine gegenüber den nationalen Rechnungshöfen dominierende Position zu gelangen und dies im Gemeinschaftsvertrag festzuschreiben.

Diese Vorstöße des Europäischen Rechnungshofes scheiterten jedoch am geschlossenen Widerstand der nationalen Rechnungshöfe der Europäischen Union. In dem im Jahre 1997 geschlossenen Vertrag von Amsterdam wurde daher lediglich festgehalten, daß der Europäische Rechnungshof und die einzelstaatlichen Rechnungsprüfungsorgane unter Wahrung ihrer Unabhängigkeit vertrauensvoll zusammenarbeiten.

Formal sind die Beziehungen des Europäischen Rechnungshofes zu den Rechnungshöfen der Mitgliedsstaaten in Art 188c Abs 3 EGV geregelt. Danach erfolgt die Prüfung durch den Europäischen Rechnungshof in Verbindung mit den einzelnen Rechnungsprüfungsorganen oder, wenn diese nicht über die erforderliche Zuständigkeit verfügen, mit den zuständigen einzelstaatlichen Dienststellen. Diese Organe oder Dienststellen haben dem Europäischen Rechnungshof – nach Ankündigung der Prüfung – mitzuteilen, ob sie an ihr teilzunehmen beabsichtigen. Ebenso übermitteln sie dem Europäischen Rechnungshof auf dessen Antrag die für die Erfüllung seiner Aufgabe erforderlichen Unterlagen oder Informationen.

Neben diesen eher dürftigen Regelungen betreffend den Umgang miteinander haben sich in der Praxis ständige Einrichtungen der Kontaktaufnahme zwischen dem Europäischen Rechnungshof und den nationalen Rechnungshöfen herausgebildet. So kommt es einmal jährlich zu einem Treffen zwischen den Präsidenten der nationalen Rechnungshöfe und des Europäischen Rechnungshofes (sogenannter "Kontaktausschuß"), bei dem gemeinsame Anliegen, wie zB Schaffung einheitlicher Prüfungsnormen, Vorgangsweise bei gemeinsamen Prüfungen, Auslegung von Bestimmungen des Gemeinschaftsvertrages etc besprochen werden.

Darüber hinaus hat jeder nationale Rechnungshof einen Bediensteten als sogenannten Verbindungsbeamten bestellt, der in ständigem Kontakt mit dem Europäischen Rechnungshof steht. Zweimal jährlich finden Zusammenkünfte der Verbindungsbeamten unter Beiziehung von Vertretern des Europäischen Rechnungshofes statt; diese Zusammenkünfte dienen in erster Linie der Aufbereitung der Themen für die Treffen der Präsidenten der Rechnungshöfe. Ferner haben sich unter den Verbindungsbeamten auch einige Arbeitsgruppen herausgebildet, denen die Behandlung von Spezialthemen überantwortet ist.

Schließlich bestehen auf informeller Ebene von jedem nationalen Rechnungshof Kontakte zu den beim Europäischen Rechnungshof in Luxemburg Dienst verrichtenden nationalen Angehörigen, nicht zuletzt selbstverständlich auch mit dem aus dem betreffenden Staat zum Europäischen Rechnungshof entsandten Mitglied. Für Österreich stellt sich diese Situation insofern als besonders günstig dar, weil das österreichische Mitglied des Europäischen Rechnungshofes dem österreichischem Rechnungshof entstammt, eine Konstellation, die nicht auf alle anderen Mitgliedsstaaten zutrifft.

Aus österreichischer Sicht kann m.E. mit Fug und Recht die Feststellung getroffen werden, daß das Verhältnis des österreichischen Rechnungshofes zum Europäischen Rechnungshof ein gutes ist und ungeachtet mancher einungsverschiedenheiten ein positives Gesprächsklima und eine tragfähige Grundlage für eine gedeihliche Kooperation gegeben sind. Dies stellt – vergleicht man die Beziehungen anderer nationaler Rechnungshöfe zum Europäischen Rechnungshof – durchaus keine Selbstverständlichkeit dar. Daß eine solche positive Entwicklung den guten Willen und Bemühungen von beiden Seiten voraussetzt, bedarf keiner weiteren Erörterung.

III Neue Aufgaben für den österreichischen Rechnungshof durch den Beitritt zur Europäischen Union

1 Prüfungskompetenzen

Entgegen mancherorts geäußerten Ansichten hat der Umfang der Prüfungskompetenzen des österreichischen Rechnungshofes durch den Beitritt zur Europäischen Union bzw durch die Geltung des Gemeinschaftsvertrages keine Ausweitung erfahren. Der Gemeinschaftsvertrag sieht keine Änderung der Zuständigkeiten der nationalen Rechnungshöfe vor, sondern legt die jeweiligen national festgeschriebenen Kompetenzen seinen Regelungen zugrunde.

Dies hat mit Beziehung auf den österreichischen Rechnungshof zur Folge, daß sich seine Prüfungszuständigkeit nach wie vor auf die innerstaatlichen, zumeist verfassungsrechtlichen Bestimmungen stützt. Daher sind die durch den Beitritt zur Europäischen Union neu entstandenen Zahlungsströme und Geldflüsse nur insoweit vom Rechnungshof zu überprüfen, soweit ihm hiezu nach innerstaatlichem Recht eine Legitimation eingeräumt ist.

In der Praxis bedeutet dies, daß die einnahmenseitigen Geldflüsse, also die Aufbringung der Eigenmittel, der Prüfungszuständigkeit des Rechnungshofes unterliegen, da diese Aufgabe den Finanz- bzw Zollämtern zufällt, die nach innerstaatlichem Recht der Überprüfung durch den Rechnungshof unterliegen.

Etwas anders verhält es sich mit der Berechtigung des Rechnungshofes, die Verwendung der Rückflüsse von Mitteln der Europäischen Union nach Österreich zu überprüfen. Soweit diese Rückflüsse – was überwiegend der Fall ist – über die Haushalte des Bundes und der Länder abgewickelt werden, unterliegen sie gleichfalls der Prüfungszuständigkeit des Rechnungshofes, und zwar auch bei den Empfängern. Wenn es sich bei diesen um prüfungsunterworfenen Stellen, wie zB öffentliche Unternehmungen, Großgemeinden etc. handelt, ist auch bei ihnen eine Vollprüfung durch den Rechnungshof möglich. Handelt es sich hingegen um andere Empfänger, ist immerhin eine Prüfung durch den Rechnungshof in Form einer Subventionsprüfung (§ 13 Abs 3, § 15 Abs 3, § 18 Abs 3 RHG) möglich. Dies umso mehr, wenn innerstaatliche Kofinanzierungen von seiten der öffentlichen Hand im Spiel sind.

Wenn es jedoch zu direkten Zahlungen der Europäischen Union an inländische Empfänger ohne Abwicklung über die Haushalte einer inländischen Gebietskörperschaft kommt, kann der Rechnungshof die Mittelverwendung und die Einhaltung ihrer Zweckwidmung durch die Empfänger nur dann prüfen, wenn diese an sich seiner Prüfungskompetenz unterliegen; ist

dies nicht der Fall, etwa bei physischen Personen, privaten Unternehmungen, Kleingemeinden etc, dann ist dem Rechnungshof jedwede Prüfung verwehrt, und zwar auch eine – bloße – Subventionsprüfung, da derartigen Geldern, da sie nicht über die Haushalte einer österreichischen Gebietskörperschaft abgewickelt werden, nicht der Charakter öffentlicher Mittel zukommt.

Anders verhält es sich hingegen mit den Prüfungs Kompetenzen des Europäischen Rechnungshofes. Sie umfassen die Berechtigung zur Prüfung aller aus dem Haushalt der Europäischen Union stammenden Mittel, gleichgültig wie ihre innerstaatliche Abwicklung vorgenommen wird und unabhängig vom rechtlichen Status der Empfänger. Der Europäische Rechnungshof ist daher auch zur Überprüfung der im Wege von Direktzahlungen – ohne Einschaltung der Haushalte der österreichischen Gebietskörperschaften – dem Empfänger zugekommenen Mittel legitimiert und macht hievon auch immer wieder Gebrauch. Insoweit übertrifft daher die Prüfungszuständigkeit des Europäischen Rechnungshofes in Österreich die des österreichischen Rechnungshofes.

Der österreichische Rechnungshof versucht seit vielen Monaten, in Erfahrung zu bringen, auf wie hoch sich die nach Österreich fließenden Direktzahlungen der Europäischen Union belaufen, da es hierüber innerstaatlich nur vage Schätzungen, aber kein genaues Datenmaterial gibt. Die Klärung dieser Frage wäre deshalb von besonderer Bedeutung, weil sich nur unter Berücksichtigung der direkten Zahlungen die exakte Höhe der Rückflüsse aus Mitteln der Europäischen Union nach Österreich ermitteln läßt. Wenn diese Daten bekannt wären, ließe sich auch das Ausmaß der Nettozahlerposition Österreichs präzise feststellen.

Alle Bemühungen des Rechnungshofes, von den zuständigen Organen der Europäischen Union eine Auskunft über die Höhe der nach Österreich fließenden Direktzahlungen zu erlangen, sind bisher nicht erfolgreich gewesen, weil man sich seitens der Europäischen Union – unter bisweilen fadenscheinigen Vorwänden – geweigert hat, zweckdienliche Auskünfte zu geben.

2 *Teilnahme an Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes*

Ungeachtet der Tatsache, daß durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union die Prüfungs kompetenz des Rechnungshofes in rechtlicher Hinsicht keine Ausweitung erfahren hat, sind ihm dennoch – via facti – neue Aufgaben erwachsen.

Diese Aufgaben sind zum Teil im administrativen Bereich gelegen, da es – ganz generell – erforderlich wurde, sich wesentlich intensiver als zuvor mit den Angelegenheiten der Eu-

ropäischen Union, dem Europarecht und dergleichen zu befassen. Letztlich zählt auch die Bestellung des – bereits erwähnten – Verbindungsbeamten zur Pflege der ständigen Kontakte mit dem Europäischen Rechnungshof dazu. Innerorganisatorisch wirkte sich dies in der Schaffung einer eigenen Europa-Abteilung im Rechnungshof aus, die sowohl zu den korrespondierenden innerstaatlichen als auch zu den in Betracht kommenden Stellen der Europäischen Union, vornehmlich dem Europäischen Rechnungshof, die erforderlichen Kontakte unterhält.

Die Treffen der Verbindungsbeamten sowie der Präsidenten der nationalen Rechnungshöfe mit dem Europäischen Rechnungshof und die hiezu zu leistenden Vorarbeiten sind in diesem Zusammenhang gleichfalls erwähnenswert.

Von wesentlich größerer Bedeutung sind allerdings die durch den Beitritt zur Europäischen Union neu hinzugekommenen Prüfungen. Wie bereits dargelegt, nimmt der Europäische Rechnungshof in Österreich sowohl einnahmen- als auch ausgabenseitig orientierte Prüfungen vor und verständigt hievon den österreichischen Rechnungshof mit der Anfrage, ob er hieran teilzunehmen gedenkt. Der österreichische Rechnungshof hat es sich zur Gewohnheit gemacht, solchen Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes nicht nur beizuwohnen, sondern an ihnen mittels eigener Prüfungsaufträge teilzunehmen, was in anderen Ländern durchaus nicht die Regel ist.

Die Teilnahme an den Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes hat dem österreichischen Rechnungshof innerhalb relativ kurzer Zeit einen guten Einblick in die Prüfungsschwerpunkte, die Prüfungsmethodik, den Ausbildungsstand der Prüfer des Europäischen Rechnungshofes und dergleichen verschafft. Der Umstand, daß der österreichische Rechnungshof parallel zur Prüfungstätigkeit des Europäischen Rechnungshofes nahezu immer – es sei denn, er sieht sich hiezu kapazitätsmäßig nicht in der Lage oder besitzt im konkreten Fall keine Prüfungskompetenz – eine eigenständige vornimmt, verschafft ihm andererseits Gelegenheit, unabhängig vom Europäischen Rechnungshof seine eigenen Feststellungen zu treffen und Bewertungen vorzunehmen, die nicht in allen Fällen mit denen des Europäischen Rechnungshofes deckungsgleich sein müssen. Würde er sich ohne einen solchen selbständigen Prüfungsauftrag damit bescheiden, den Europäischen Rechnungshof bei dessen Prüfungen nur zu begleiten, müßte er sich einer solchen eigenständigen Meinungsäußerung bzw einer Berichtslegung darüber enthalten.

Diese aktive Teilnahme des österreichischen Rechnungshofes an den Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes in Österreich hat sich daher außerordentlich bewährt und aufgrund der während der parallelen Einschau mit den Prüfern aus Luxemburg gepflogenen Kontakte auch dazu beigetragen, daß diese Verständnis für Besonderheiten der österreichi-

schen Verwaltung und Subventionsabwicklung aufbringen. Auch von seiten des Europäischen Rechnungshofes wird diese Form der Kooperation als Ausdruck des gegenseitigen Vertrauens geschätzt.

Überdies ist der österreichische Rechnungshof dem Europäischen Rechnungshof bei der Vorbereitung der Einsichten behilflich; zu diesem Zwecke beschafft er von den zu prüfenden Stellen die vom Europäischen Rechnungshof erbetenen Unterlagen; andererseits avisiert er den österreichischen Stellen die bevorstehende Prüfung. Der diesbezügliche Schriftverkehr wird ausnahmslos über den österreichischen Rechnungshof geführt, der daher jederzeit den Stand der Entwicklung überblicken bzw. erforderlichenfalls auch steuernd eingreifen kann.

Dies gilt in gleicher Weise für die Übermittlung der Sektorschreiben vom Europäischen Rechnungshof an die geprüften österreichischen Stellen, wie auch umgekehrt für die Zuleitung deren Stellungnahmen an den Europäischen Rechnungshof. Der gesamte diesbezügliche Schriftwechsel läuft über den – als nationale Anlaufstelle fungierenden – österreichischen Rechnungshof, der auch vielfach vom Europäischen Rechnungshof aufgefordert wird, selbst eine Äußerung zu den Sektorschreiben und den Stellungnahmen der geprüften Stellen abzugeben, was vom österreichischen Rechnungshof mitunter aufgegriffen wird, vornehmlich dann, wenn er eine vom Europäischen Rechnungshof abweichende Ansicht vertritt.

Seit der Zugehörigkeit Österreichs zur Europäischen Union fanden im Durchschnitt ca. sechs Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes pro Jahr in Österreich statt.

3 *Praktische Erfahrungen mit dem Europäischen Rechnungshof*

Die bisher vom österreichischen Rechnungshof mit der Prüfungstätigkeit des Europäischen Rechnungshofes gesammelten Erfahrungen waren in mehrfacher Hinsicht bemerkenswert.

Angesichts des sich über 15 Mitgliedsstaaten erstreckenden Prüfungsgebietes des Europäischen Rechnungshofes und seiner begrenzten personellen Ressourcen sind seine Einsichten nicht nur von – verglichen mit Prüfungen des österreichischen Rechnungshofes – relativ kurzer Dauer, sondern auch zumeist von der Methode der Systemprüfung bestimmt. Dabei legt er besonderen Wert darauf, ob das interne Kontrollsystem der geprüften Stellen zuverlässig ist und Aussagen über die Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung ermöglicht. Erst im Anschluß daran versucht der Europäische Rechnungshof, durch repräsentative Stichproben festzustellen, inwieweit die

Beurteilung der Zuverlässigkeit zutrifft und, sofern dies nicht der Fall ist, welche Konsequenzen gezogen werden müssen.

Wie sich bisher gezeigt hat, legt der Europäische Rechnungshof die Schwerpunkte seiner Prüfung auf die Funktionstüchtigkeit der für die Abwicklung der Förderungsvorhaben aufgebauten Strukturen, des damit in Verbindung stehenden internen Kontrollsystems, des lückenlosen Nachweises der Zahlungsströme, der Einhaltung der erforderlichen Meldungen, der Exeditivität der Zahlungsflüsse sowie der richtigen Verbuchung und Dokumentation aller in diesem Zusammenhang relevanten Vorgänge. Dabei geht der Europäische Rechnungshof wesentlich formstrenger vor, als dies die inländische Verwaltung vom österreichischen Rechnungshof gewohnt ist, und mißt dem Prüfungsziel der Ordnungsmäßigkeit überproportional große Bedeutung bei.

Auffällig ist weiters, daß die Berichterstattung des Europäischen Rechnungshofes nahezu eine ausschließliche Mängelberichterstattung ist. Dazu hat der frühere Präsident des Europäischen Rechnungshofes, der Niederländer André J. Middelhoek, bereits anlässlich eines im März 1994 im österreichischen Rechnungshof gehaltenen Referates wörtlich erklärt: "Es ist nicht Aufgabe eines Rechnungshofes, alle Fälle aufzuzählen, in denen die Verwaltung der öffentlichen Mittel zufriedenstellend erfolgt. Dies sollte die Regel sein. Gemeldet werden nur Schwachstellen, die die Ausnahme sein müssen" (zitiert nach "Internationalität der Finanzkontrolle", Wilhelm Brauneder, Hrsg., Rechts- und Sozialwissenschaftliche Reihe, Bd. 10, Frankfurt am Main 1995).

Mit dieser Einstellung unterscheidet sich der Europäische Rechnungshof ganz wesentlich vom österreichischen Rechnungshof, der sich in Punkt 4 seines Strategiekonzeptes aus dem Jahre 1996 zum Ziel gesetzt hat, der geprüften Stelle auch Lob auszusprechen wenn es gerechtfertigt ist, und sich keinesfalls auf eine bloße Mängelberichterstattung zu beschränken.

Besondere Bedeutung mißt der Europäische Rechnungshof der Betrugsbekämpfung bei und wittert im Zusammenhang mit ungeklärten Sachverhalten allenthalben Manipulation und Korruption. Dabei ist ihm allerdings zuzugestehen, daß er in der Vergangenheit in einigen Ländern der Europäischen Union, und zwar nicht nur in mediterranen, tatsächlich die schlechtesten Erfahrungen mit erschlichenen Prämien, zweckwidrig verwendeten Geldern für Investitionen, die in die Taschen lokaler Politiker flossen, und dergleichen machen mußte. Daß hiedurch bei den Prüfern des Europäischen Rechnungshofes ganz allgemein Mißtrauen geweckt wurde, kann unter diesen Umständen nicht unverständlich erscheinen. Bisweilen vermag man sich allerdings des Eindrucks nicht zu erwehren, daß eine gewisse Differenzierung angebracht wäre und nicht nahezu jedem festgestellten Mangel gleich böse Absicht

oder grobe Fahrlässigkeit der hierfür Verantwortlichen unterstellt werden sollte. Damit sollen aber die Betrugs- und Korruptionsfälle im Zusammenhang mit Geldern der Europäischen Union nicht verharmlost werden. Es gibt sie in verschiedensten Ausprägungen, und es erscheint daher nur legitim, wenn auch der Europäische Rechnungshof das Seine dazu beiträgt, diesem Übel abzuweichen. Die Betrugsbekämpfung zählt gewiß zu einer der bedeutendsten Aufgaben innerhalb der Europäischen Union und ist immer wieder Gegenstand akkordierter Maßnahmen der Organe der Gemeinschaft und der Mitgliedsstaaten.

Die im November jeden Jahres erstatteten Jahresberichte des Europäischen Rechnungshofes über das vorangegangene Haushaltsjahr sind in der Regel sehr umfangreich und umfassen den eigentlichen Tätigkeitsbericht sowie den Bericht über die Zuverlässigkeitserklärung. Die darin geübte Kritik richtet sich in erster Linie gegen die – formal geprüfte – Europäische Kommission. Ferner enthält der Bericht aber auch in den einzelnen Mitgliedsstaaten festgestellte Mängel. In der Regel werden die Mitgliedsstaaten, die Anlaß zu Bemängelungen gaben, nicht namentlich genannt, es sei denn, es handelt sich um besonders schwerwiegende Verstöße, deren sich ihre Organe schuldig gemacht haben. Österreich ist bisher von einer solchen namentlichen Erwähnung in Berichten des Europäischen Rechnungshofes verschont geblieben, was allerdings angesichts seiner erst relativ kurzen Mitgliedschaft in der Europäischen Union nicht überbewertet werden sollte.

In seinem letzten, im November 1997 erschienenen Bericht über das Jahr 1996 stellte der Europäische Rechnungshof im Zusammenhang mit seinen Erhebungen in Ansehung der Zuverlässigkeitserklärung fest, daß

- bei den Prüfungen ein hoher Prozentsatz an formalen Fehlern im Bezug auf Zahlungen ohne direkte quantifizierbare Auswirkungen auf die Gemeinschaftszahlungen zu Tage getreten ist,
- die Quote der wesentlichen Fehler in bezug auf die den Zahlungen zugrundeliegenden Vorgänge bei etwa 5,4 % (oder ca 4,2 Mrd ECU) der erfaßten Gesamtzahlungen aus dem Haushaltsplan in der Höhe von 77 Mrd ECU lag,
- in Bereichen, auf die ca 4,3 % der Gemeinschaftszahlungen (oder ca 3,3 Mrd ECU) entfielen, nicht genügend Nachweise zu erlangen waren, um einen fundierten Bestätigungsvermerk über die ordnungsgemäße Verwendung der Gemeinschaftsmittel abgeben zu können.

Aufgrund dieses eher ernüchternden Ergebnisses seiner Erhebungen lehnte es der Europäische Rechnungshof ab, eine allgemeine Gewähr für die Rechtmäßigkeit und Ord-

nungsmäßigkeit der den Zahlungen des Haushaltsjahres 1996 zugrundeliegenden Vorgänge zu geben.

Gewissermaßen als Konsequenz dieses Resultates ist es daher nicht überraschend, daß im Bericht des Europäischen Rechnungshofes immer wieder Hinweise auf die Bedeutung der Kontrollsysteme in den Mitgliedsstaaten, vor allem mit Beziehung auf die Ausgaben der Strukturfonds enthalten sind. In diesem Zusammenhang hält der Bericht des Europäischen Rechnungshofes fest, daß die Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedsstaaten Verfahren zur sachgerechten und genauen Bekanntgabe der Gemeinschaftsanforderungen umfassen, eine angemessene Prüfung der Anträge auf Gemeinschaftsfinanzierung vorsehen und Bestimmungen für hinreichende Analysen und Kontrollen der Ausgaben enthalten sollen. Ferner sollten die Systeme eine wirksame laufende Überwachung der Vorhaben in qualitativer und quantitativer Hinsicht ermöglichen.

Die vom Europäischen Rechnungshof in seinem Bericht wiederholt angesprochene Notwendigkeit der verstärkten Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Behörden in den Mitgliedsstaaten in bezug auf die Ausgabenkontrolle ist nicht zuletzt auch Ausfluß einer Analyse der Ausgaben der Strukturfonds, derzufolge neun Zehntel des wertmäßigen Volumens der aufgedeckten Fehler ihren Ursprung in den Mitgliedsstaaten haben, von denen wiederum zwei Drittel bei den Endbegünstigten und der Rest auf lokaler Ebene auftreten.

Dazu wäre zu bemerken, daß die – vor allem in der jüngeren Geschichte der Europäischen Union verstärkt propagierte – Subsidiarität auch und gerade wegen der vom Europäischen Rechnungshof in den Mitgliedsstaaten georteten Mängel im Umgang mit Mitteln der Europäischen Union die ausreichende nationale Kontrolle mit zu umfassen hätte.

4 *Prüfungen des österreichischen Rechnungshofes hinsichtlich der Gebarung mit Mitteln der Europäischen Union*

Nach den ersten Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes in Österreich war sehr bald erkennbar, daß dieser das Schwergewicht seiner Einsichten auf die Ordnungsmäßigkeit der inländischen Verwaltungssysteme, innerhalb deren mit EU-Geldern gebartet wird, sowie auf die Funktionstüchtigkeit der internen Kontrollmechanismen legt. Dieses Erkenntnis war Ausgangspunkt für den Entschluß des österreichischen Rechnungshofes, in seinen Prüfungsplan eine Querschnittsprüfung in verschiedenen Verwaltungsbereichen auf Bundes- wie auf Landesebene aufzunehmen.

Ziel dieser Querschnittsprüfung war, allenfalls bestehende – vor allem regelungsbedürftige – Schwachstellen der Verwaltung, die vielfach noch keine Erfahrungen mit Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes gemacht hatte, rasch festzustellen und im Zusammenwirken mit den geprüften Einrichtungen zu beheben. Mit dieser Querschnittsprüfung konnte sich der Rechnungshof einen guten Überblick verschaffen, ob und wie effektiv sich die Verwaltungsstellen auf den Beitritt zur Europäischen Union vorbereitet hatten; andererseits konnte er dadurch, daß er in gewissen Fällen die Notwendigkeit zur Ergreifung von Maßnahmen aufzeigte, späteren Beanstandungen durch den Europäischen Rechnungshof vorbeugen helfen. Dies ist deshalb von besonderer Bedeutung, weil Bemängelungen des Europäischen Rechnungshofes, vor allem wenn ihnen krasse Fehler zugrunde liegen, durch die Berichte des Europäischen Rechnungshofes europaweit "Berühmtheit" erlangen oder auch zu finanziellen Sanktionen (Rückforderungen, Anlastungen) gegen die Republik führen können.

Der österreichische Rechnungshof hat mit dieser Querschnittsprüfung um die Jahreswende 1996/97 begonnen. Die ersten Ergebnisse dieser Prüfung fanden in den im Dezember 1997 veröffentlichten Tätigkeitsbericht über das Verwaltungsjahr 1996 (TB 1996) sowie in den Nachtrag hiezu vom April 1998 (NTB 1996) Eingang. Als Beispiele seien in diesem Zusammenhang die Prüfungen über die Aufbau- und Ablauforganisation sowie das Kontrollsystem im Bundesministerium für Finanzen (TB 1996, S. 103 ff) und die Gebarung des ERP-Fonds mit Mitteln der Europäischen Union (TB 1996, S. 309 ff) angeführt. Weitere Ergebnisse dieser Querschnittsprüfung werden in den im Herbst dieses Jahres vom Rechnungshof dem Nationalrat bzw den Landtagen vorzulegenden Tätigkeitsberichten enthalten sein. Im gesamten gesehen war der Eindruck, den der Rechnungshof bei dieser Prüfung von der inländischen Verwaltung gewonnen hat, ein durchaus positiver.

Darüber hinaus überprüfte der österreichische Rechnungshof die Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union bei der Betrugsbekämpfung im Bereiche der Umsatzsteuer (TB 1996, S. 107 ff) und in Koordination mit Obersten Rechnungskontrollbehörden aus elf weiteren Mitgliedsstaaten der Europäischen Union die Amtshilfe im Bereiche der direkten Steuern (TB 1996, S. 215).

Weiters berichtete der österreichische Rechnungshof über seine parallel mit dem Europäischen Rechnungshof vorgenommenen Prüfungen, wobei er auch in Einzelfällen mit der vom Europäischen Rechnungshof vorgenommenen Beurteilung nicht konform ging. Eine solche Prüfung war beispielsweise die über die Zuverlässigkeit der österreichischen Zollverwaltung bei der Erhebung von Zöllen und Agrarmarktabschöpfungen, die als traditionelle Eigenmittel der Gemeinschaft zufließen (TB 1996, S. 113 ff), wobei der österreichische Rechnungshof der Zollverwaltung ein gutes Zeugnis ausstellte.

Weitere unter Teilnahme des Europäischen Rechnungshofes vorgenommene Prüfungen des österreichischen Rechnungshofes betrafen die Zuverlässigkeit der Ausfuhr der Erstattungsgebarung für das Haushaltsjahr 1995 (TB 1996, S. 117 ff), die Zuverlässigkeit bei der Zahlstelle Agrarmarkt Austria (TB 1996, S. 245 ff) und die Finanzierungsmaßnahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) in bezug auf das Ziel 1-Gebiet Burgenland (NTB 1996, S. 15 ff).

Anlässlich dieser Prüfungen zog der Rechnungshof auch Erkundigungen darüber ein, ob die Internen Revisionen schon Prüfungen im Zusammenhang mit der Gebarung von Mitteln der Europäischen Union vorgenommen hatten. In einigen Fällen traf dies zu, was vom Rechnungshof auch positiv vermerkt wurde (zB bezüglich der Internen Revision des ERP-Fonds, TB 1996, S. 311). Überwiegend war jedoch die Interne Revision mit derartigen Prüfungen noch nicht befaßt worden; diesbezüglich war zweifellos ein Nachholbedarf gegeben.

Umgekehrt unterliegen allerdings einige innerstaatliche Einrichtungen einer Vielzahl von Prüfungen durch nationale Kontrollinstitutionen und solche der Europäischen Union. Für die geprüften Stellen besonders störend macht sich in diesem Zusammenhang das weitgehende Fehlen einer Koordination unter diesen Kontrolleinrichtungen bemerkbar. Obgleich sowohl von nationaler Seite als auch seitens des Europäischen Rechnungshofes immer wieder Anläufe unternommen werden, die Prüfungsprogramme einigermaßen aufeinander abzustimmen und nicht womöglich gleichzeitig Prüfungen bei ein- und derselben Verwaltungsstelle vorzunehmen, hat sich bis jetzt noch kein wirklich befriedigendes Ergebnis erzielen lassen.

Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß der Europäische Rechnungshof sein Prüfungsprogramm – anders als dies beim österreichischen Rechnungshof oder auch bei den meisten Internen Revisionen in Österreich die Regel ist – erst während des laufenden Kalenderjahres erstellt und immer nur die Prüfungen des nächsten Vierteljahres bekannt gibt. Zu diesem Zeitpunkt haben jedoch die nationalen Kontrolleinrichtungen ihre Prüfungsplanung längst fixiert und sind zumeist bereits mit der Vorbereitung konkreter Prüfungsvorhaben befaßt, sodaß ein Abweichen vom Prüfungsplan mit Ineffizienzen und einem frustrierten Arbeitsaufwand verbunden wäre.

Dem Europäischen Rechnungshof ist es bis jetzt nicht einmal gelungen, sich mit den Prüfungsorganen der Europäischen Kommission, die gleichfalls Einsichten in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union vornehmen, zeitlich abzustimmen. Nicht erst einmal ist es vorgekommen, daß sowohl Prüfer des Europäischen Rechnungshofes als auch der Kommission gleichzeitig oder in kurzen zeitlichen Abständen hintereinander dieselbe inländische Verwaltungseinheit überprüften.

Klage über die Häufung von unkoordinierten Prüfungen verschiedener Kontrolleinrichtungen hat insbesondere die Agrarmarkt Austria geführt. Der Rechnungshof hält diese Klage für berechtigt, gibt allerdings zu bedenken, daß die Agrarmarkt Austria – selbst bei einem koordinierten Vorgehen der Prüfungsinstitutionen – in jedem Fall mit einer verstärkten Prüfungsdichte rechnen muß. Dies hängt mit ihrer zentralen innerstaatlichen Kompetenz für die Abwicklung der Agrarförderungen der Europäischen Union zusammen, die nicht nur mehr als 50 % des Haushalts der Europäischen Union, sondern auch den größten Anteil der nach Österreich geleisteten Zahlungen aus Mitteln der Europäischen Union ausmachen.

Dennoch vertritt der Rechnungshof die Auffassung, daß eine bessere Abstimmung der Kontrollen von Vorteil wäre, um einem unbeabsichtigten – im Ergebnis kontraproduktiven – Kontroll- Overkill vorzubeugen, und hat dies in seinen Berichten auch als Empfehlung festgehalten (TB 1996, S. 311; NTB 1996, S. 16).

IV Die Interne Revision und die Europäischen Union

Die Interne Revision hat durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union in ihrer Rolle als Einrichtung der Intraorgankontrolle zwar – ebenso wie der Rechnungshof – keine eigentliche Kompetenzerweiterung in rechtlichem Sinne erfahren, ihr ist aber ein neues kontrollpolitisch bedeutsames Betätigungsfeld zugewachsen. Studiert man nämlich die Berichte des Europäischen Rechnungshofes, dann wird alsbald offenkundig, daß er ganz besonderes Gewicht auf die Funktionstüchtigkeit der internen Kontrollmechanismen legt. Denn anders als eine extern angesiedelte Interorgankontrolle, wie die nationalen Rechnungshöfe, der Europäische Rechnungshof oder auch die Kontrollorgane der Europäischen Kommission, die jeweils nur in gewissen, oft relativ langen zeitlichen Abständen die Einhaltung der maßgeblichen EU-Vorschriften überprüfen können, ist die Interne Revision “stets vor Ort” und daher – zumindest vom idealtypischen Ansatz her – jederzeit für diese Aufgaben einsatzbereit.

Aufgrund der bisherigen Ergebnisse der vom Rechnungshof vorgenommenen Querschnittsprüfung betreffend die Kontrollstrukturen der österreichischen Verwaltung im Zusammenhang mit der Verwendung von Mitteln der Europäischen Union erweist sich allerdings dieses idealtypische Bild von der permanenten Einsatzbereitschaft der Internen Revision für die mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union verbundenen Belange vielfach nur als Theorie. Nach den Feststellungen des Rechnungshofes ist die Interne Revision noch viel zuwenig in die Überprüfung der ordnungsgemäßen Abwicklung der EU-Mittel im nationalen Bereich eingebunden. Der Appell, diesbezüglich für eine stärkere Präsenz zu sorgen, richtet sich sowohl an die Einrichtungen der Internen Revision selbst, mehr aber noch an die jeweiligen Ressortverantwortlichen, die sich stärker als bisher ihrer Verantwortung gegenüber den Organen der Europäischen Union, aber auch der ihnen durch ihre Internen Revisionen eröffneten Möglichkeiten bewußt werden sollten.

Den Ressortleitern sollte auch verdeutlicht werden, daß sie mit der Internen Revision ein Instrument an der Hand haben, das durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union nicht unwesentlich an Bedeutung gewonnen hat. Während sich nämlich früher die sich aufgrund der Prüfungen der Internen Revision ergebenden Konsequenzen – im wesentlichen – auf den ressortinternen Bereich beschränkt haben, vermag nunmehr die Interne Revision auch einen wesentlichen Beitrag dazu zu leisten, daß negative, extern zum Tragen kommende Auswirkungen unterbleiben.

Wenn nämlich die Interne Revision das Ihre dazu beiträgt, daß ressortintern die strikte Einhaltung der Vorgaben der Europäischen Union beachtet werden, dann kann damit auch die Gefahr hintangehalten werden, daß die Republik von Anlastungen, Rückzahlungen und anderen Sanktionen seitens der Europäischen Union verschont bleibt. Damit wird aber auch

evident, daß die Bedeutung der Funktionstüchtigkeit der Internen Revision mit einem Schlag einen völlig neuen Stellenwert gewonnen hat, der weit über die eigentlichen Ressortbelange hinausreicht und die finanziellen Interessen der Republik in ihrer Gesamtheit umfaßt.

Die Aufgabe der Internen Revision besteht dabei nicht nur darin, die erforderlichen Prüfungen zur Einhaltung der maßgeblichen Bestimmungen der Europäischen Union im jeweiligen Ressort selbst vorzunehmen, sondern auch darin, ein stetes Auge darauf zu haben, ob die internen Kontrollmechanismen, wie zB Vier-Augen-Prinzip, Buchhaltungen etc. den ihnen zugedachten Aufgaben in einer den Anforderungen der Europäischen Union entsprechenden Weise nachkommen. Denn es kann gar nicht oft genug betont werden, welche Bedeutung der Europäische Rechnungshof den internen Kontrollstrukturen und ihrer Funktionstüchtigkeit beimißt.

V Die Interne Revision aus internationaler Sicht

Insoweit liegt der Europäische Rechnungshof mit dem im Rahmen der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) eingerichteten Normenausschuß für die Interne Kontrolle auf einer Linie. Dieser Normenausschuß, dem im übrigen auch der österreichische Rechnungshof als Mitglied angehört, hat nämlich Anfang der 90iger Jahre Richtlinien für die Internen Kontrollnormen erarbeitet, die gleichfalls die besondere Bedeutung der internen Kontrollstrukturen betonen. In Ziffer 3 der Richtlinien für die Internen Kontrollnormen wird die interne Kontrollstruktur als Organisationsplan definiert, in dem die Einstellung des Managements und die in den Bereich der Dienststellenleitung fallenden Methoden, Verfahren und sonstigen Maßnahmen eingeschlossen sind, die eine ausreichende Sicherung dafür bieten, daß folgende Zielsetzungen erreicht werden:

- die Förderung einer ordnungsgemäßen, sparsamen, wirtschaftlichen und wirksamen Verwaltungsführung und der Erbringung erstklassiger Resultate und Dienstleistungen entsprechend der Aufgabenstellung der Dienststelle,
- die Sicherung der Ressourcen gegen Verluste durch Verschwendung, Mißbrauch, Mißwirtschaft und Fehler sowie Betrug und sonstige Unregelmäßigkeiten,
- die Einhaltung von Gesetzen und Bestimmungen sowie die Befolgung der Anweisungen der Dienststellenleitung sowie
- die Erarbeitung und Aktualisierung zuverlässiger finanzwirtschaftlicher und verwaltungstechnischer Daten und die korrekte Offenlegung dieser Daten in termingerecht vorgelegten Berichten.

Um sicherzustellen, daß diese außerordentlich anspruchsvollen Ziele auch tatsächlich erreicht werden, sehen die Richtlinien für die Internen Kontrollnormen in ihrer Ziffer 4 die Überwachung der Kontrollmechanismen vor, wobei die Hauptverantwortung hierfür der Dienststellenleitung zukommt, welche die Verwaltungsvorgänge fortgesetzt zu überwachen und unverzüglich Schritte zu unternehmen hat, sobald unregelmäßige, unwirtschaftliche und unwirksame Verwaltungsabläufe festgestellt werden. Wie die Dienststellenleitung diese Überwachung bewerkstelligen kann, ist in Ziffer 78 der Richtlinien für die Internen Kontrollnormen des näheren ausgeführt, worin es auszugsweise wörtlich heißt:

“ 78. Die Dienststellenleitung kann ferner die eigene Revisionseinheit einschalten, um die Wirksamkeit der internen Kontrollen zu überwachen. Die Nähe von internen Rechnungsprüfern zum Verwaltungsalltag in ihrer Dienststelle setzt sie im allgemeinen

in die Lage, die Angemessenheit und Wirksamkeit interner Kontrollen und den Grad ihrer Einhaltung laufend zu beurteilen. Die internen Rechnungsprüfer haben insofern eine Verantwortung der Leitung gegenüber, als sie ihr Unzulänglichkeiten der internen Kontrollstruktur und Versäumnisse auf seiten der Mitarbeiter zur Kenntnis bringen und Bereiche empfehlen müssen, in denen Verbesserungen erforderlich sind“.

Mit dieser Formulierung wird einerseits von der Internen Revision ein sehr hoher Standard gefordert, andererseits aber auch sehr akzentuiert die besondere Verantwortung des Dienststellenleiters für die Effektivität der internen Kontrollstruktur und den zielgerichteten Einsatz der Internen Revision zu ihrer Sicherstellung hervorgehoben. Letzteres kann im übrigen gar nicht oft genug betont und den Ressortverantwortlichen nahegelegt werden.

Die Richtlinien für die Internen Kontrollnormen wurden im Jahre 1992 vom XIV. Kongreß der INTOSAI in Washington beschlossen und sollten seither zum Standardrepertoire der mehr als 170 Staaten zählen, deren Oberste Rechnungskontrollbehörden Mitglieder der INTOSAI sind. Daß – wie in so vielen anderen Kontrollbelangen – Anspruch und Realität auch insoweit auseinanderklaffen, soll allerdings in diesem Zusammenhang nicht verhehlt werden.

Nichtsdestoweniger befaßt sich der Normenausschuß der INTOSAI auch nach der Beschlußfassung der Richtlinien für die Internen Kontrollnormen mit der Rolle der Internen Revision und hat erst vor wenigen Wochen den Entwurf für ein weiteres zu erarbeitendes Dokument erstellt, das sich u.a. mit den Problemen der Rolle der Internen Revision zur Evaluierung der Internen Kontrolle, ihrer Unabhängigkeit sowie der Maßnahmen und gesetzlichen Voraussetzungen zur Absicherung ihrer Unabhängigkeit auseinandersetzen soll.

Es gilt zu betonen, daß gerade die in den Internen Kontrollnormen der INTOSAI verankerte besondere Bedeutung und Verantwortung der Internen Revision für die Sicherstellung der Funktionstüchtigkeit der internen Kontrollmechanismen durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union an Aktualität gewonnen hat. Denn exakt die der Internen Revision in den Internen Kontrollnormen zugedachte Rolle verlangt auch der Europäische Rechnungshof von ihr.

VI Die Ressortinterne Stellung der Internen Revision

Es schiene nun naheliegend, daß dieser gesteigerten Bedeutung der Internen Revision auch von seiten der jeweiligen Amtsleitung gebührend Rechnung getragen und insbesondere für eine ausreichende personelle Ausstattung der Internen Revision gesorgt werden müßte.

Ob dies in Österreich tatsächlich der Fall ist, mag mehr als fraglich erscheinen. Überkapazitäten hat jedenfalls der Rechnungshof noch keine orten können. Ebensowenig erscheint – bei generalisierender Betrachtung – die derzeitige rang- bzw gehaltsmäßige Einstufung der mit den Angelegenheiten der Internen Revision betrauten Bediensteten dem Stellenwert der Internen Revision in ausreichendem Maße gerecht zu werden.

Der zielgerichtete Einsatz der Internen Revision im Sinne der INTOSAI-Richtlinien würde weiters die Konzentration auf ihre ureigensten Prüfungsaufgaben bedingen. Auch insoweit mußte jedoch der Rechnungshof bereits anlässlich seiner letzten, die gesamte Interne Revision in der Bundesverwaltung umfassenden Querschnittsprüfung, deren Ergebnis im Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes über das Verwaltungsjahr 1989 veröffentlicht wurde, feststellen, daß die Interne Revision vielfach mit revisionsfremden Aufgaben überlastet war (TB 1989, Abs 2.8). Wenngleich der Rechnungshof seit dem Jahre 1989 keine flächendeckende Überprüfung der Internen Revision mehr vorgenommen hat, lassen doch die bei den von ihm seither punktuell vorgenommenen Einsichten gewonnenen Erkenntnisse nicht den Schluß zu, daß die revisionsfremden Aufgaben entscheidend abgebaut worden wären. Insoweit teilt daher die Interne Revision das Schicksal des Rechnungshofes, dem – wie erwähnt – vor allem in jüngerer Zeit immer mehr Aufgaben zugewachsen sind, die fernab jeglicher Prüfungstätigkeit liegen.

In diesem Zusammenhang muß auch davor gewarnt werden, die Interne Revision für Controlling-Aufgaben heranzuziehen. So sehr gerade Controlling als Führungsinstrument während der letzten Jahre an Bedeutung gewonnen hat, so wenig hat es mit einer nachgängigen Kontrolle zu tun, die das eigentliche Betätigungsfeld der Internen Revision zu sein hat. Die Vermengung von Controlling und Interner Revision birgt die Gefahr von Unschärfen in der Aufgabenstellung, in der Zielansprache sowie der Abgrenzung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten in sich, was letztlich zu Lasten der Qualität geht und daher zu vermeiden ist.

Im Verhältnis zum Rechnungshof hat sich für die Interne Revision gerade durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union ein neuer Interessensgleichklang ergeben, da beide Kontrolleinrichtungen mit – durch diesen Beitritt bedingten – erweiterten Aufgaben konfrontiert wurden. Sowohl dem Rechnungshof als auch der Internen Revision ist dadurch eine

gesteigerte Verantwortung für die finanziellen Belange der Republik erwachsen. Beide müssen rechtzeitig ihre warnende Stimme erheben, wenn es darum geht, Schwachstellen in der Gebarung mit Mitteln der Europäischen Union aufzuzeigen, um mit negativen finanziellen Konsequenzen für die Republik verbundenen Sanktionen der Europäischen Union vorzubeugen.

Daß dieser Interessensgleichklang mit ein Grund für eine engere Kooperation zwischen der Internen Revision und dem Rechnungshof sein sollte, müßte eigentlich eine Selbstverständlichkeit darstellen. Die bisherigen Erfahrungen des Rechnungshofes zeigen jedoch, daß die Ausgestaltung der Zusammenarbeit mit den Einrichtungen der Internen Revision in den einzelnen Ressorts höchst unterschiedlich ist. Generell betrachtet scheinen jedenfalls Verbesserungen der Kooperation durchaus möglich und angebracht.

VII Zusammenfassung

- 1) Die Prüfungstätigkeit ist die mit Abstand wichtigste Aufgabe des Rechnungshofes und bildet seine eigentliche Kernkompetenz.
- 2) In den letzten 15 Jahren hat der Gesetzgeber den Rechnungshof mit prüfungsfremden und daher – im Grunde – artfremden Aufgaben überfrachtet. Den – bislang – unrühmlichen Höhepunkt bilden in diesem Zusammenhang die dem Rechnungshof neu zugedachten Kompetenzen aufgrund des Bezügebegrenzungsgesetzes, die naheliegender und besser beim Österreichischen Statistischen Zentralamt aufgehoben wären.
- 3) Mit dem Europäischen Rechnungshof wurde erstmals ein Rechnungshof einer supranationalen Staatengemeinschaft geschaffen.
- 4) Die Prüfungskompetenzen des Europäischen Rechnungshofes in den Staaten der Europäischen Union konkurrieren zum Teil mit denen des österreichischen Rechnungshofes bzw. gehen sie – in Ansehung der Direktzahlungen – sogar über die des österreichischen Rechnungshofes hinaus.
- 5) Mit der den Europäischen Rechnungshof seit dem Jahr 1995 treffenden Verpflichtung zur Abgabe einer Zuverlässigkeitserklärung wurde die österreichische Verwaltung mit einer völlig neuen Art der Prüfung konfrontiert.
- 6) Im Gegensatz zu Prüfungen durch den österreichischen Rechnungshof können Prüfungsergebnisse des Europäischen Rechnungshofes negative finanzielle Auswirkungen für die Republik im Gefolge haben.
- 7) Für den österreichischen Rechnungshof hat sich durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union in rechtlicher Hinsicht keine Ausweitung seiner Prüfungszuständigkeit ergeben.
- 8) Faktisch erfolgte hingegen eine Ausweitung seiner Aufgabenstellung insofern, als er – bei unverändert gebliebener Rechtslage – nunmehr auch die Aufbringung der Eigenmittel der Europäischen Union in Österreich sowie die über die Haushalte der inländischen Gebietskörperschaften abgewickelten Zahlungen aus Mitteln der Europäischen Union zu überprüfen hat.

- 9) Der österreichische Rechnungshof nimmt diese neue Prüfungsaufgabe teils allein, teils im Zusammenwirken mit dem Europäischen Rechnungshof (in Form von Parallelprüfungen) wahr.
- 10) Die Prüfung der nicht über die Haushalte der inländischen Gebietskörperschaften abgewickelten Direktzahlungen der Europäischen Union nach Österreich unterliegt grundsätzlich nicht der Prüfungszuständigkeit des österreichischen Rechnungshofes.
- 11) In einer umfassenden Querschnittsprüfung hat der österreichische Rechnungshof die Effektivität der Verwaltung hinsichtlich der Gebarung mit den Mitteln der Europäischen Union und die Funktionstüchtigkeit der verwaltungsinternen Kontrollmechanismen überprüft.
- 12) Ziel dieser Querschnittsprüfung war es, die geprüften Stellen aufgrund der vom österreichischen Rechnungshof mit dem Europäischen Rechnungshof und dessen Zielsetzungen gewonnenen Erfahrungen rechtzeitig auf administrative bzw kontrollpolitische Schwachstellen aufmerksam zu machen und diese Schwachstellen zu eliminieren helfen. Damit soll verhindert werden, daß künftige Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes zu negativen finanziellen Konsequenzen für die Republik führen.
- 13) Ungeachtet des als kooperativ zu bezeichnenden Verhältnisses zum Europäischen Rechnungshof ist der österreichische Rechnungshof auf die Bewahrung seiner Unabhängigkeit bedacht.
- 14) Angesichts der zum Teil konkurrierenden Prüfungszuständigkeit von nationalen und Kontrolleinrichtungen der Europäischen Union wäre eine rechtzeitige Abstimmung der Prüfungsaktivitäten zur Vermeidung eines möglichen Kontroll-Overkills zweckmäßig.
- 15) Durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union wurde den Einrichtungen der Internen Revision hinsichtlich der Gebarung mit Mitteln der Europäischen Union ein neues Betätigungsfeld eröffnet.
- 16) Die mit dieser Aufgabenstellung verbundene Herausforderung für die Interne Revision ist insbesondere darin gelegen, daß sie – gleich dem Rechnungshof – präventiv einen wesentlichen Beitrag dazu leisten kann, daß administrative und kontrollpolitische Schwachstellen rechtzeitig erkannt und im kurzen Wege ausgemerzt werden, ehe sie durch den Europäischen Rechnungshof publik werden und möglicherweise sogar der Republik finanziell zum Nachteil gereichen können.

- 17) Mit der Annahme dieser Herausforderung erlangt die Interne Revision eine völlig neue Dimension. Denn wenn es ihr gelingt, zielgerichtet und rechtzeitig aktiv zu werden, bewirkt ihre Prüfungstätigkeit nicht nur einen internen, sondern einen weit darüber hinaus gehenden externen Effekt, womit ihre Bedeutung und ihr Einfluß, aber auch die Wertschätzung, die ihr entgegengebracht werden müßte, eine wesentliche Steigerung erfahren.
- 18) Damit wird die Wichtigkeit der Internen Revision für die gesamte Verwaltung unterstrichen, wie dies im übrigen im internationalen Bereich, nicht zuletzt auch im Rahmen der INTOSAI, in den letzten Jahren zu registrieren ist.
- 19) Dieser Bedeutung sollte sich auch die jeweilige Ressortspitze bewußt sein und das Ihre zu einer möglichst schlagkräftigen Internen Revision beitragen, wozu insbesondere die entsprechende Unterstützung, die ausreichende personelle Ausstattung und die dem qualitativ hohen Standard, dem die Interne Revision zu entsprechen hat, adäquate rang- und gehaltsmäßige Einstufung ihrer Organwalter zu zählen sind. Auch sollte sich die Interne Revision – ebenso wie der Rechnungshof – auf ihre eigentlichen Kontrollaufgaben konzentrieren können und von revisionsfremden Tätigkeiten entlastet werden.
- 20) Die durch den Beitritt zur Europäischen Union sich sowohl für den Rechnungshof als auch für die Interne Revision ergebende Deckungsgleichheit an neuen Aufgaben sollte auch eine engere Kooperation zwischen diesen beiden Kontrolleinrichtungen zur Folge haben.

Im Rahmen der Wissenschaftlichen Schriftenreihe des Bundesministeriums für Finanzen sind im Jahr 1998 bisher erschienen:

- | | |
|----------|--|
| Nr. 1/98 | Die aktuellen OECD-Maßnahmen gegen den schädlichen Steuerwettbewerb Helmut Loukota |
| Nr. 2/98 | Der Euro und die Steuern Werner Koller, Peter Quantschnigg |