



VIII. EUROSAI - Kongress
Lissabon, 30. Mai – 2. Juni 2011

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN



Präambel

Der VIII. EUROSAI-Kongress in Lissabon vom 30. Mai bis zum 2. Juni 2011 befasste sich mit zwei Hauptthemen. Bei Thema I ging es um *Neue Aufgaben und Anforderungen der öffentlichen Verwaltung und die Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden*. Dieses Thema gliederte sich in zwei Unterthemen: Unterthema I.A, *Neue Aufgaben und Anforderungen der öffentlichen Verwaltung*, und Unterthema I.B, *Die Rolle der Rechnungshöfe bei der Erfüllung der Rechenschaftspflicht und Haftung im Rahmen der öffentlichen Haushaltswirtschaft*. Gegenstand von Thema II war *Die Prüfung unabhängiger Regulierungsbehörden*.

Für jedes Thema (und Unterthema) wurde eine Arbeitsgruppe gebildet, bestehend aus einem Vorsitzenden und einem Berichterstatter, jeweils unterstützt durch den portugiesischen Rechnungshof. Die Arbeitsgruppe für das Unterthema I.A bestand aus dem niederländischen (Vorsitz) und dem slowenischen Rechnungshof (Themenberichterstattung), die für das Unterthema I.B aus dem spanischen (Vorsitz) und dem französischen Rechnungshof (Themenberichterstattung) und die für Thema II aus dem polnischen (Vorsitz) und dem britischen Rechnungshof (Themenberichterstattung). Diese Arbeitsgruppen erarbeiteten die Grundlagen- und die Diskussionspapiere für den Kongress.

Mit ihren Länderpapieren lieferten die EUROSAI-Mitglieder wertvolle Anregungen für den Erfahrungsaustausch und eine solide Grundlage für Diskussionen und Beratungen.

Auch die Kongressredner trugen wesentlich zu der erfolgreichen Diskussion bei, die durch die rege Beteiligung der übrigen Teilnehmer zusätzlich bereichert wurde.

An dem Entwurf der Schlussfolgerungen und Empfehlungen des VIII. EUROSAI-Kongresses haben die o. g. ORKB und alle Kongressteilnehmer gemeinsam mitgewirkt.



Thema I – Neue Aufgaben und Anforderungen der öffentlichen Verwaltung und die Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden

Schlussfolgerungen

Folgende Tatsachen wurden festgestellt:

- Die eingegangenen Länderpapiere und die Diskussionen während des VIII. EUROSAI-Kongresses zeigen neue gesellschaftliche Entwicklungen auf, die spürbare Folgen für die öffentliche Verwaltung und die staatliche Rechenschaftspflicht haben.
- Die demographische Entwicklung und der technologische Fortschritt, die aktuelle Wirtschafts- und Finanzlage sowie die zunehmende Bedeutung der Informationsgesellschaft sind Herausforderungen, denen sich alle Staaten stellen müssen.
- Die Welt ist schnelllebiger als früher und die Staaten müssen zügiger auf Bedürfnisse und Erwartungen der Bürger eingehen.
- Der Wandel in der öffentlichen Verwaltung erfordert auch eine Anpassung seitens der staatlichen Finanzkontrolle.
- Für diese Herausforderungen gibt es keine Ideallösung. Neben der staatlichen Rechtssetzungsbefugnis gilt es, eine Form der Verwaltung zu schaffen, die im Rahmen des geltenden Rechts flexibel und offen reagieren kann.
- Rechenschaftspflicht ist ein komplexer Begriff und von fundamentaler Bedeutung für die heutige öffentliche Verwaltung.

Davon ausgehend beschließt der VIII. EUROSAI-Kongress die nachstehenden Schlussfolgerungen:



1. Die oben geschilderten Entwicklungen erfordern eine hohe Transparenz der staatlichen Informationen sowie Mechanismen und Ansätze, mittels derer sich die Bewirtschafter öffentlicher Mittel schnell auf diese neuen Gegebenheiten einstellen können.
2. Die verschiedenen Staaten gehen die neuen Aufgaben unterschiedlich an und orientieren sich dabei an bestehenden Regelwerken und deren Auslegung, Grundsätzen der Personalwirtschaft und der ethischen Mittelverwaltung sowie Erfordernissen staatlicher Innovationskraft und Flexibilität.
3. Transparenz und Erfüllung der Rechenschaftspflicht sind sowohl demokratische Werte als auch Grundlagen für jede gute Verwaltung. Die Rechenschaftspflicht ist ein weiter Begriff, der ein großes Spektrum an Aufgaben für die Mittelbewirtschafter umfasst, z. B. den Einsatz entsprechender Fachkenntnisse und administrativer Fähigkeiten sowie die Beachtung haushaltsrechtlicher und sonstiger Vorschriften bei gleichzeitiger Erfüllung der Leistungsanforderungen und dienstrechtlich korrektem Verhalten.
4. Wenn die Verwaltung sich das Vertrauen der Öffentlichkeit sichern will, sind die Erwartungen der Bürger hinsichtlich verantwortungsbewusster Mittelverwaltung zu berücksichtigen. Dies kann durch Fortbildung, Kommunikation, Offenheit und Vermittlung ethischer Werte geschehen und indem der Erfüllung der Rechenschaftspflicht ein höherer Stellenwert eingeräumt wird.
5. Die meisten ORKB stellen fest, dass in der öffentlichen Verwaltung ein Spannungsverhältnis zwischen den vorgeschriebenen demokratisch legitimierten Gesetzgebungs- und Kontrollverfahren und der nötigen Flexibilität bei der Reaktion auf schnelle Veränderungen besteht. Die Staaten bemühen sich um ein Gleichgewicht zwischen Rechtssicherheit und Anpassungsfähigkeit im Rahmen eines rechtsstaatlichen Systems. Zwischen Flexibilität und einem offenen System einerseits und der Erfüllung der Rechenschaftspflicht andererseits sehen die EUROSAI-Mitglieder keinen Widerspruch.
6. Leistungsbewertung und Berichterstattung spielen eine zentrale Rolle im Hinblick auf die Erfüllung der öffentlichen Rechenschaftspflicht, vor allem da der auf Vorschriften basierende Ansatz aktuell durch einen auf Grundsätzen beruhenden Ansatz ergänzt werden soll.



7. Die ORKB spielen eine wichtige Rolle bei der Förderung einer Kultur der Rechenschaftspflicht und der Steigerung der Wirksamkeit des Rechnungslegungsverfahrens, z. B. durch Prüfungen, Berichterstattung, Erarbeitung von Empfehlungen, Hinweise auf vorbildhafte Verfahrensweisen sowie in einigen Fällen durch ihre gerichtlichen und Sanktionsbefugnisse. Sie können auch mit interessierten Dritten zusammenarbeiten, um einen grundlegenden Rahmen für die Erfüllung der Rechenschaftspflicht zu schaffen.
8. Es ist wesentlich, dass die ORKB selbst auf der Grundlage von Unabhängigkeit, Transparenz und Wirtschaftlichkeit handeln, um ihre Aufgaben bei der Kontrolle der öffentlichen Verwaltung bewältigen zu können.
9. Die ORKB stellen im Rahmen ihres jeweiligen Mandats sicher, dass rechtliche Haftungsansprüche geltend gemacht werden.
10. Durch Prüfungen und Empfehlungen wirken die ORKB beschleunigend auf die Verbesserung der Gesetzeslage und der Verwaltungsverfahren hin und tragen so zur Stärkung der Rechenschaftspflicht bei.

Empfehlungen

Unter Berücksichtigung der obigen Schlussfolgerungen beschließt der EUROSAI-Kongress folgende Empfehlungen:

1. Die ORKB passen sich den Neuerungen und dem gesellschaftlichen Wandel an.
2. Sie bemühen sich um die Einbindung der Zivilgesellschaft in ihre Arbeit.
3. Sie wirken auf die Befolgung von geltenden Vorschriften sowie auf eine verantwortungsbewusste Mittelverwaltung und die Beachtung ethischer Grundsätze hin.
4. Sie fördern die verschiedenen Dimensionen der Rechenschaftspflicht, sowohl extern als auch intern.
5. Sie bemühen sich, ihren Prüfungsumfang dahingehend zu erweitern, dass die Erfüllung der Rechenschaftspflicht im Hinblick auf Recht- und Ordnungsmäßigkeit sowie Wirtschaftlichkeit berücksichtigt wird.



6. Sie spielen eine proaktive Rolle gegenüber Gesetzgeber und Verwaltung, um die Erfüllung der Rechenschaftspflicht in der öffentlichen Verwaltung voranzutreiben.
7. Sie informieren über ihre Rolle als Garanten der rechtlichen Haftung.
8. Im Rahmen des strategischen Plans der EUROSAI, der auf diesem Kongress angenommen wurde, sollte die EUROSAI dieses Thema durch einen systematischen Dialog oder eine andere geeignete Art von Zusammenarbeit, wie z. B. eine Task Force, vertiefen, um auf die vielfältigen Veränderungen zu reagieren und die Ergebnisse gemäß dem Motto *Experientia mutua omnibus prodest* mit den INTOSAI-Mitgliedern auszutauschen.

Thema II. Die Prüfung der unabhängigen Regulierungsbehörden

Schlussfolgerungen

Der VIII. EUROSAI-Kongress ist wie folgt übereingekommen:

1. Die unabhängigen Regulierungsbehörden nehmen in vielen europäischen Ländern einen immer wichtigeren Platz im öffentlichen Sektor ein. Diese Entwicklung ist u. a. zurückzuführen auf:
 - die Privatisierung von Infrastruktureinrichtungen, die eine Verbesserung der Überwachung im privaten Sektor erfordert;
 - die Bemühungen, die Wirksamkeit der Märkte sowohl durch Wettbewerb als auch durch Deregulierung, Liberalisierung und Verbraucherschutz zu erhöhen;
 - das Bestreben, möglichen Risiken für Volkswirtschaft und Bürger zu begegnen, die vom Finanzdienstleistungssektor ausgehen.
2. Infolgedessen gibt es keine allgemeingültige Definition von Regulierung. Aufgaben und Funktionen von Regulierungsbehörden sind vielfältig und unterscheiden sich von Land zu Land. In den EUROSAI-Mitgliedstaaten lassen sich jedoch drei Hauptgruppen feststellen:



- a. Regulierungsbehörden für den Infrastrukturbereich,
 - b. Regulierungsbehörden für Wettbewerb und Verbraucherschutz,
 - c. Regulierungsbehörden für Finanzdienstleistungen.
3. Obwohl die unmittelbare haushaltswirtschaftliche Bedeutung der unabhängigen Regulierungsbehörden meist gering ist, handelt es sich doch um wichtige Wirtschaftsakteure, die einen hohen Prozentsatz des nationalen BIP ausmachen. Sie treffen zudem wichtige Entscheidungen, die sich auf Marktstruktur, Preisfestsetzung sowie Unternehmen und Bürger auswirken.
4. Die Finanzkrise hat die Rolle der Finanzaufsicht in allen Ländern der EUROSAI gestärkt. Zum Teil wurden die Befugnisse der bestehenden Regulierungsbehörden im Bereich des Verbraucherschutzes und der Sicherung der Finanzstabilität erweitert. In anderen Fällen werden neue unabhängige Regulierungsbehörden geschaffen, um Schwachstellen im bisherigen System zu beheben. In einigen Ländern wurde durch Strukturreformen die Rolle der Zentralbank bei der Aufsicht über die Finanzstabilität gestärkt. Dies kann die staatliche Finanzkontrolle erschweren, da nicht alle ORKB zur Prüfung der Zentralbanken befugt sind.
5. Ganz gleich, ob sich eine Regulierungsbehörde mit dem Infrastrukturbereich, dem allgemeinen Wettbewerb oder mit Finanzdienstleistungen befasst – die Unabhängigkeit der Regulierungsfunktion von dem jeweils zuständigen Fachressort ist in allen europäischen Ländern gegeben. Aufgrund dieser Unabhängigkeit können die Regulierungsbehörden ohne politische Einflussnahme Entscheidungen über private Akteure (Unternehmen, Bürger) und allgemeine Regulierungsgrundsätze treffen.
6. Folgende Grundsätze stützen auf verschiedene Weise die Unabhängigkeit von Regulierungsbehörden:
- a. klare und präzise Beschreibung von Aufgaben, Befugnissen und Zuständigkeiten der Behörde, die i. d. R. gesetzlich verankert sind;



- b. festgesetzte Amtszeiten der Leiter von Regulierungsbehörden und die Bereitschaft, in der Privatwirtschaft übliche Bezüge zu zahlen, um entsprechend qualifiziertes Personal zu gewinnen;
 - c. finanzielle Unabhängigkeit von der Regierung.
7. Die Regulierungsbehörden und die ORKB haben vieles gemeinsam. Denn obwohl sie unterschiedliche Zuständigkeiten haben, um zu einer soliden Regierungsführung und Mittelverwaltung im öffentlichen Sektor beizutragen, verfolgen beide im Grunde das Ziel, die Interessen der Bürger zu schützen, und sind zu diesem Zweck unabhängig. Beide sind kompetente und einflussreiche Berichterstatter in einer pluralistischen und immer komplexer werdenden Gesellschaft. Aus diesem Grund bietet sich im Rahmen einer sinnvollen Zusammenarbeit der Dialog und fachliche Austausch zwischen den Regulierungsbehörden und den ORKB an.
8. Eine angemessene Erfüllung der Rechenschaftspflicht beruht jedoch auf einer wirksamen Finanzkontrolle und wird durch diese gestärkt. Aufgrund der Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden und ihrer Bedeutung als Wirtschaftsakteure ist es erforderlich, diese im Namen des Parlaments zu prüfen, um sicherzustellen, dass sie ihren großen Ermessensspielraum in zulässiger Weise nutzen. Die Mehrheit der ORKB führt Prüfungen der Rechnungsführung durch. In vielen Fällen geht das Prüfungsmandat jedoch nicht darüber hinaus und selbst in Ländern, in denen der Zuständigkeitsbereich der ORKB Prüfungen der Rechnungsführung umfasst, ist die Kontrollfunktion im Finanzdienstleistungssektor u. U. weniger stark ausgeprägt.
9. Bei der Prüfung der Rechnungsführung können gegen einzelne Regulierungsentscheidungen (z. B. über Zuwiderhandlungen seitens privater Unternehmen) üblicherweise Rechtsbehelfe eingelegt werden, die zu einer gerichtlichen oder administrativen Überprüfung der Entscheidung führen. Dies betrifft jedoch die meisten ORKB nur am Rande. Die ORKB führen auch Wirtschaftlichkeitsprüfungen der Regulierungsbehörden durch, insbesondere im Infrastrukturbereich und seltener im Finanzdienstleistungsbereich.



10. Umfang und Ansatz dieser Prüfungen mögen zwar unterschiedlich sein, doch sie dienen grundsätzlich dazu, Parlament und Zivilgesellschaft Gewissheit über den Umgang einer unabhängigen Regulierungsbehörde mit ihrem weiten Ermessensspielraum bei der Zielerreichung zu geben. Bei der Prüfung wird meist Folgendes abgedeckt:

- Priorisierung von Aufgaben;
- Durchsetzungsverfahren;
- Erfüllung gesetzlicher Verpflichtungen.

Einige ORKB können auch Stellungnahmen zur Tätigkeit der Regulierungsbehörden abgeben, z. B. im Hinblick auf:

- wirtschaftsregulierende Maßnahmen, beispielsweise in Bezug auf die Gebührenfestsetzung für Infrastrukturunternehmen, oder Ansätze für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

11. Ein entscheidender Faktor für die ORKB ist die Unterscheidung zwischen den Fragen fachlicher Geschäftsführung und politischer Erfüllung der Rechenschaftspflicht. Ist diese Grenze nicht genau definiert und festgelegt, besteht das Risiko, dass Prüfungsberichte, Schlussfolgerungen und Empfehlungen als unangemessener Vorstoß in politische Bereiche angesehen werden. Laut dem Bericht der INTOSAI-Task Force zur globalen Finanzkrise, der beim XX. INCOSAI 2010 in Johannesburg angenommen wurde, können ORKB bei Wirtschaftlichkeitsprüfungen von Regulierungsbehörden auch auf strategische Risiken und regulatorische Mängel hinweisen und damit den staatlichen Umgang mit einer Krise von Anfang an konstruktiv begleiten.

12. Die ORKB evaluieren, inwieweit die Regulierungsbehörden ihre Mittel optimal einsetzen. Es handelt sich um eine fachlich komplexe Frage, die über Überlegungen zur inneren Verwaltung hinaus auch die Wirksamkeit der Tätigkeit der Regulierungsbehörden umfasst. Solche Überlegungen werden dadurch erleichtert, dass die Regulierungsbehörden selbst regelmäßig eine kritische Erfolgskontrolle durchführen.



13. Mit der wachsenden Globalisierung werden die nationalen Volkswirtschaften wie nie zuvor von den Erfahrungen, Stärken und Schwächen anderer Akteure jenseits der eigenen Staatsgrenzen beeinflusst und die ORKB müssen über die nationalen Grenzen hinaus enger zusammenarbeiten, um eine wirksame Finanzkontrolle sicherzustellen. Bei der Betrachtung dieses Themas durch die EUROSAI-Mitglieder ist deutlich geworden, dass in der staatlichen Finanzkontrolle nationaler und supranationaler Finanzinstitutionen, die durch nationale Beiträge finanziert werden, beträchtliche prüfungsfreie Räume bestehen. Es ist wesentlich, dass diese Institutionen völlig transparent sind und einer angemessenen externen Finanzkontrolle unterliegen. Im Rahmen ihres Prüfungsmandats sollten die ORKB befugt sein, dem Parlament Bericht über die Aufgabenwahrnehmung dieser Einrichtungen zu erstatten.
14. Allerdings sollten ORKB bei den Bemühungen um eine Erweiterung ihrer Prüfungsmandate berücksichtigen, dass erweiterte Rechte auch Pflichten nach sich ziehen können. Um die erforderlichen Prüfungen auf nationaler oder supranationaler Ebene durchzuführen, sind einschlägige Kompetenzen und Fachkenntnisse erforderlich.

Empfehlungen

In Anbetracht der obigen Schlussfolgerungen beschließt der VIII. EUROSAI-Kongress folgende Empfehlungen:

1. Vor dem Hintergrund der umfangreichen Kompetenzen und weiten Entscheidungsbefugnisse der Regulierungsbehörden ist eine externe Kontrolle, auch von Seiten der ORKB, hinsichtlich der Mittelverwendung und ihrer Wirksamkeit erforderlich.
2. Infolgedessen unterstützt dieser Kongress umfassende Prüfungsrechte der ORKB bei den unabhängigen Regulierungsbehörden sowie den zuständigen Stellen für die Finanzaufsicht (einschließlich der Zentralbanken, sofern sie diese Funktion ausüben).



3. Dabei sind der institutionelle Rahmen der Regulierungsbehörden und insbesondere die Regelungen zur Unabhängigkeit zu berücksichtigen.
4. Sind Regulierungsbehörden als unabhängige Entscheidungsträger eingesetzt worden, sollte die ORKB analysieren, wie groß das Risiko ist, dass die regulatorische Unabhängigkeit durch eine mögliche Einflussnahme der regulierten Sektoren oder von politischer Seite durch die Regierungsressorts beeinträchtigt werden könnte.
5. Das wirtschaftliche Umfeld hat einen entscheidenden Einfluss auf die Regulierungstätigkeit und die jüngste Finanzkrise hat zahlreiche Veränderungen mit sich gebracht. Infolgedessen sollten die Prüfungen der unabhängigen Regulierungsbehörden dem wirtschaftlichen Rahmen angepasst werden und sich schwerpunktmäßig mit sich abzeichnenden wirtschaftlichen Risiken und einer wirksamen Mittelbewirtschaftung befassen.
6. Die ORKB sollten die Regulierungsbehörden auffordern, selbst regelmäßige Erfolgskontrollen vorzunehmen und Folgen und Wirksamkeit ihrer Tätigkeit zu evaluieren, gestützt auf ein umfassendes Leistungsmanagement, bei dem Mitteleinsatz, Aktivitäten, Ergebnisse und Produkte im Hinblick auf deren Beitrag zur Erreichung der jeweiligen Zielvorgaben überwacht werden.
7. Die Stellungnahme einer neutralen und unabhängigen Stelle wie einer ORKB kann Wirkungen auf die Märkte und das Wirtschaftsverhalten entfalten. Daher sollten ORKB mit Bedacht über Zeitpunkt und Art ihrer Berichterstattung entscheiden.
8. Der EUROSAI-Kongress hofft, dass die im Rahmen von Thema II zusammengetragenen Daten u. a. bei Überlegungen zu Prüfungsmöglichkeiten des europäischen Stabilitätsmechanismus auch von Interesse und Nutzen für die Rechnungshöfe der EU-Mitgliedstaaten sind.