

**VIII. EUROSAI-Kongress – Lissabon 2011**  
**DISKUSSIONSPAPIER**

*Neue Aufgaben und Anforderungen der öffentlichen Verwaltung  
und die Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden*

*THEMA 1B - Die Rolle der Rechnungshöfe bei der Erfüllung der Rechenschaftspflicht  
und Haftung im Rahmen der öffentlichen Haushaltswirtschaft*

DAS VORLIEGENDE DISKUSSIONSPAPER WURDE ERSTELLT DURCH:

ORKB VON SPANIEN (VORSITZ)

ORKB VON FRANKREICH (BERICHTERSTATTER)

## **Kapitel I – Rechtliche und ethische Rahmenbedingungen für die Verwaltung**

Die Rechenschaftspflicht ist ein Schlüsselbegriff der ordnungsgemäßen Verwaltung, die geprägt ist von Transparenz, Vertrauenswürdigkeit, Billigkeit, Demokratie, Bürgernähe und Verantwortung. Die klare Abgrenzung vom Begriff der Haftung ist nicht immer einfach.

Während einige ORKB (Österreich, Deutschland, Malta, Portugal, Russland, Slowakei, Spanien und Vereinigtes Königreich) klar zwischen Rechenschaftspflicht und Haftung unterscheiden, verwenden andere (Belgien, Bulgarien, Estland und Ungarn) die Begriffe fast synonym. Einige Rechnungshöfe haben sich zur Begriffsabgrenzung nicht geäußert (u. a. Kroatien, Niederlande, Island, Lettland, Moldawien, Rumänien und die Schweiz).

Man könnte Rechenschaftspflicht als Grundsatz definieren, wonach Mittelbewirtschafter sich für ihre Tätigkeit zu verantworten und einer Überwachung zu unterziehen haben. Haftung bezieht sich auf die Konsequenzen, die bei etwaigen Verstößen gegen Gesetze oder sonstige Vorschriften ggf. zu ziehen sind.

Grundsätzlich ist die Rechenschaftspflicht ein weiter Begriff aus dem Bereich der Ethik (außer Bulgarien). Im Allgemeinen umfasst die Rechenschaftspflicht nach Ansicht der ORKB die Einhaltung rechtlicher Vorschriften und Grundsätze (außer Island).

Die Erfolgsorientierung der Mittelbewirtschafter kann sich negativ auf die traditionellen Werte wie beispielsweise Gleichberechtigung, Billigkeit, Aufrichtigkeit und Gerechtigkeit auswirken. Ein Rechnungshof hat diesen Punkt hervorgehoben, ein anderer auf die steigende Bedeutung der Ethik für die öffentliche Verwaltung hingewiesen. Grundsätzlich ist unter Ethik nicht nur die Erstellung von Verhaltensregeln und -kodizes zu verstehen, sondern ein kontinuierlicher Managementprozess, der der Mittelbewirtschaftung zugrunde gelegt werden soll. In der komplexen öffentlichen Verwaltung ergeben sich aus Normen und Werten selten klar umrissene Antworten auf schwierige Fragestellungen. Bei der Beantwortung der Frage, wonach sich staatliches Handeln richten und wie dies von der öffentlichen Verwaltung umgesetzt werden soll, dient die Ethik als Grundlage. Vor diesem Hintergrund erscheint sie für die Förderung der Rechenschaftspflicht der Mittelbewirtschafter von besonderer Bedeutung.

Für einige ORKB gelten Mittelbewirtschafter als öffentliche Beamte. Daher wäre es angebracht, wenn deren Verantwortung über die rechtlichen Bestimmungen bzw. das Fachwissen hinausgehen würde. Die Mittelbewirtschaftung hat demokratischen Grundsätzen zu entsprechen und dabei die tatsächlichen Bedürfnisse der Bürger zu befriedigen sowie eine transparente Entscheidungsfindung sicherzustellen. Demnach sollten die Rechnungshöfe die

Einhaltung gesetzlicher Vorschriften, die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit des Verwaltungshandelns sowie die Beachtung der wesentlichen Grundsätze demokratischer Staaten (auch der ethischen Grundsätze) bei der Mittelbewirtschaftung fördern.

Einige ORKB sehen dies als ihre eigene Aufgabe an. An einer Diskussion über bzw. an der Förderung demokratischer Werte sollten sie sich aber nicht beteiligen. Dafür sind die Parlamente zuständig.

## **Kapitel II – Die Rechenschaftspflicht der Mittelbewirtschaftler**

### **I. Die Rechenschaftspflicht der Mittelbewirtschaftler**

Die Rechenschaftspflicht der Mittelbewirtschaftler umfasst eine große Bandbreite von Aufgaben. Von ihnen wird professionelle Leistungsfähigkeit erwartet. Zudem haben sie sich ständig verändernden Rahmenbedingungen anzupassen, worin auch insofern eine besondere Herausforderung besteht, als sie für ihr dienstliches Handeln persönlich zur Verantwortung gezogen werden können und ihre individuelle Zielerreichung mitunter einer leistungsorientierten Beurteilung und Bezahlung unterliegt (Schweiz). Daher hat die Umsetzung der Politik in einem Rahmen zu erfolgen, der eine wirksame und wirtschaftliche Verwaltung ermöglicht, klare Ziele und Zuständigkeiten vorgibt und Möglichkeiten der Zusammenarbeit erlaubt (Lettland).

Sind die Bewirtschaftler Beamte, haben sie die beamtenrechtlichen Vorschriften einzuhalten und unterliegen dem Disziplinarrecht. Selbst wenn es sich um nicht verbeamtete Mittelbewirtschaftler handelt, werden ihre Pflichten – weil sie ihre Aufgaben zum Wohle der Allgemeinheit wahrnehmen – in Gesetzen, Bestimmungen und ggf. in Verhaltenskodizes festgelegt. In einigen Ländern werden diese Amtsträger für ihr Handeln persönlich haftbar gemacht. Auch ist mitunter eine Vermögensaufstellung vorzulegen (Ungarn), um etwaige Interessenskonflikte beurteilen zu können.

Mittelbewirtschaftler, die eine besondere finanzielle Verantwortung tragen oder Kontrolltätigkeiten ausüben (z. B. Rechnungsführer oder Innenrevisoren) unterliegen speziellen Rechenschaftsbestimmungen. Sie können gegen nicht ordnungsgemäße Entscheidungen Einspruch erheben und vom Minister eine formale Anordnung verlangen. Auch kann zum Teil eine finanzielle bzw. persönliche Haftung geltend gemacht werden. Dies beinhaltet mögliche Sanktionen in Fällen, in denen durch vorsätzliche oder grob fahrlässige

Pflichtverletzung finanzielle Schäden entstanden sind. Schadenersatz ist zu zahlen, wenn ein Rechnungshof mit Rechtsprechungsbefugnissen (Spanien, Portugal, Frankreich) unmittelbar ein entsprechendes Urteil fällt. Aber auch andere Rechnungshöfe können auf Sanktionen hinwirken, indem sie den zuständigen Vollzugsbehörden die einschlägigen Prüfungsergebnisse mitteilen.

Meist hängt die Zuständigkeit der Mittelbewirtschaftler von der jeweiligen Hierarchieebene ab. In der Verwaltung ist dem direkten Vorgesetzten Rechenschaft abzulegen, auf höherer Leitungsebene dem Minister sowie mittelbar bzw. unmittelbar auch dem Parlament. In der Regel erfolgt dies vor den Rechnungsprüfungsausschüssen oder ähnlichen parlamentarischen Gremien, denen bei der Überwachung des Verwaltungshandelns eine immer stärkere Rolle zukommt.

Unterschiedliche Auffassungen herrschen auch bezüglich der Rechenschaftspflicht gegenüber dem Bürger (gemäß rechtlichen oder ethischen Grundsätzen). Für einige besteht die Pflicht ausschließlich dem Dienstherrn gegenüber, eine Rechenschaft gegenüber dem Bürger existiert allenfalls mittelbar und moralisch (Deutschland). Andere betonen die Rechenschaftslegung der Verwaltung gegenüber der Öffentlichkeit über das Parlament (Vereinigtes Königreich), die Bedeutung von Verhaltenskodizes oder die Tatsache, dass die Öffentlichkeit über das von den Beamten zu erwartende Verhalten informiert wird (Kroatien).

Da jedoch im Allgemeinen eine immer höhere Transparenz erwartet wird, gehören auch immer mehr externe Adressaten zu den Berichtsempfängern. So fordern beispielsweise Medien und Öffentlichkeit (Island), dass auch gegenüber den Bürgern Rechenschaft abgelegt werden soll, und zwar insbesondere über das Handeln von Amtsträgern (Kroatien).

Aufgrund unterschiedlicher Auffassungen eignet sich dieses Thema besonders für weitere Diskussionen.

## **II. Finanzielle Rechenschaftspflicht**

Die finanzielle Rechenschaftspflicht ist grundsätzlich mit rechtlichen, politischen und fachlichen Aspekten verknüpft und kann als wichtigster und am stärksten geregelter Bereich angesehen werden. Den Mittelbewirtschaftern obliegt es, das staatliche Vermögen zu schützen, die geltenden Bestimmungen zu beachten und die sich aus den Rahmenbedingungen ergebenden Risiken zu bewerten. Im Rahmen der Entwicklung des Leistungsmanagements sind die Mittel unter Einhaltung der von der Verwaltung bzw. dem Parlament festgelegten

Zielvorgaben sowohl auf zentralstaatlicher als auch auf Länderebene sparsam, wirtschaftlich und wirksam zu bewirtschaften. Die finanzielle Rechenschaftspflicht bezieht sich in der Regel auf die Pflicht der Verwaltung, jährlich in Form eines Tätigkeitsberichts über die Aufgabenwahrnehmung zu informieren (ERH, Frankreich).

Darüber hinausgehend betrifft sie nach Auffassung der meisten ORKB auch den Umgang mit neuen Aufgaben, z. B. Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzwirtschaft oder Transparenz (Moldawien).

### **III. Aktuelle Änderungen im Bereich der Rechenschaftspflicht**

Der Fragebogen zeigt, dass sich die öffentliche Verwaltung in den letzten Jahrzehnten stark gewandelt hat und mit ihr Definition, Umfang und Wahrnehmung der Rechenschaftspflicht.

In vielen Ländern Mittel- und Osteuropas sind tiefgreifende Veränderungen der Rolle des Staates und der Beziehung zu Wirtschaft und Gesellschaft sowie zahlreiche Reformen zu beobachten: Stärkung der Befugnisse kommunaler Gebietskörperschaften (Frankreich, Niederlande), Aufbau dezentraler Behörden (Belgien), Erstellung von Corporate-Governance-Kodizes (Österreich) oder Ausweitung der Befugnisse der externen Finanzkontrolle (Slowakei).

Ordnungsmäßigkeit und Klarheit der Rechnungslegung sowie Transparenz und Wirtschaftlichkeit wurden zu zentralen Grundsätzen, wobei ein stärkeres Gewicht auf interne Kontrolle, das frühzeitige Erkennen von Systemschwächen sowie den Einsatz von IT (Spanien) gelegt wurde.

Solche Punkte werden insbesondere in Zeiten der Finanz- und Wirtschaftskrise für Länder (wie Estland), die die EU-Konvergenzkriterien zu erfüllen haben, immer bedeutender.

Meist wurden durch Haushaltsreformen zielorientierte Programm- und Leistungsevaluierungen eingeführt, wie z. B. neue Aufgaben der internen Kontrolle (Bulgarien) bei der Berichterstattung über die Zielerreichung. Hier spielen die Parlamente eine zunehmend wichtige Rolle bei der Überwachung des Verwaltungshandelns und der Verbesserung der Rechenschaftspflicht (Tschechische Republik, Zypern).

Das Interesse der Öffentlichkeit am Mitteleinsatz und an der Erreichung politischer Ziele wächst, und es wird, insbesondere angesichts der Finanzkrise (Island), ein höheres Maß an Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Transparenz erwartet. Auch haben immer mehr Bürger wegen erhöhter Transparenz Zugang zu Informationen (Ungarn, Aserbaidschan).

Mittelbewirtschafter sind daher aufgefordert, sowohl ihre dienstliche als auch ihre persönliche Integrität und Befolgung der einschlägigen ethischen Normen bzw. Kodizes nachzuweisen (Tschechische Republik).

Die Rechnungshöfe prüfen im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse z. B. Entscheidungsfindung, Aufsicht, Aufbau der Ministerien und sonstiger staatlicher Stellen, Gestaltung der internen Kontrolle, Berichterstattung über das Verwaltungshandeln unter den Kriterien der Recht- und Ordnungsmäßigkeit, können ggf. Sanktionen beschließen oder empfehlen, Bestätigungsvermerke erteilen bzw. verweigern, die Zuverlässigkeit der internen Kontrolle beurteilen, die Wirtschaftlichkeit evaluieren und ihre Ergebnisse den Berichtsempfängern vorlegen.

### **Kapitel III – Die Rolle der ORKB bei der Gewährleistung der Erfüllung der Rechenschaftspflicht der Mittelbewirtschafter**

#### **I. Die ORKB und die Rechenschaftspflicht der Mittelbewirtschafter**

In demokratischen Gesellschaften stärkt die Rechenschaftslegung die Legitimität der Staatsgewalt und gilt als Orientierungshilfe für eine demokratische Staats- und Verwaltungspraxis.

Die externe Finanzkontrolle übernimmt hierbei eine Schlüsselrolle, Informationen über die öffentliche Mittelbewirtschaftung zu veröffentlichen und liefert den Wählern eine nützliche Entscheidungsgrundlage im Rahmen einer vertikalen Rechenschaftspflicht.

Auf der Basis der institutionellen Unabhängigkeit und Fachkompetenz kann die staatliche Finanzkontrolle einen wertvollen Beitrag leisten. Sie hat die besondere Aufgabe, die Umsetzung der Rechenschaftspflicht zu fördern und optimieren, bzw. einheitlich auszulegen und deren Wirksamkeit zu erhöhen. Bei der Prüfung wird das Verwaltungshandeln unter die Lupe genommen in einem Verfahren, das auf die Rechenschaftslegung der Verwaltung abzielt. Es wird versucht, die Zuständigkeit von Einzelpersonen festzustellen und soweit wie möglich einen Zusammenhang zwischen dem jeweiligen Handeln bzw. den Ergebnissen und den Verantwortlichen bzw. Entscheidungsträgern aufzuzeigen.

Der interne Aufbau der geprüften Stelle sowie die unklare Abgrenzung der Zuständigkeitsverteilungen und Entscheidungsfindungsverfahren erschweren jedoch häufig die Klärung der Verantwortlichkeiten oder machen diese gar unmöglich. Zudem übertragen in

größeren Einrichtungen Bedienstete in der Annahme, dass ihnen die Befugnisse fehlen, wichtige Entscheidungen – und somit auch die Handlungs- und Ergebnisverantwortung – an Arbeitsgruppen oder sonstige Gremien. Folglich kann die Verantwortung für bestimmte Entscheidungen einzelnen Mittelbewirtschaftern dann nicht mehr zugeordnet werden, wodurch die Wirksamkeit der Kontrolle und der Rechenschaftspflicht geschwächt werden.

Die Rechnungshöfe können die Rechenschaftspflicht der Mittelbewirtschaftler stärken. Wichtig wäre z. B. die Erarbeitung von Good Practices, deren Umsetzung dann den geprüften Stellen empfohlen wird.

In folgenden Ländern wurden diese nicht erstellt: Belgien, Bulgarien, Tschechische Republik, Slowakei, Ungarn, Island, Malta, Portugal und Rumänien. Die ORKB von Kroatien, Estland und Spanien hingegen fördern die Anwendung von Standards, die andere Stellen entwickelt haben.

Deutschland und Großbritannien haben derartige Dokumente weder zusammengestellt noch erarbeitet; in Österreich wurden zur Stärkung der Beratungsfunktion so genannte „Kernaussagen“ erarbeitet; Russland verfügt zwar derzeit noch nicht über Good Practice Standards, deren Erarbeitung ist aber geplant. Dänemark weist darauf hin, dass diese nicht erforderlich seien, denn die Rechenschaftspflicht sei Bestandteil des öffentlichen Dienstrechts. Es stellt sich die Frage, inwieweit die Erarbeitung und Sammlung von einschlägigen Normen zur Sicherung einer wirksamen Rechenschaftslegung beiträgt.

Die externe Finanzkontrolle könnte z. B. die geprüften Stellen über die vier Leitgrundsätze der Rechenschaftspflicht unterrichten:

Transparenz: Festlegung, wie Informationen über ihr Handeln und ihre Ziele zur Verfügung gestellt werden.

Beteiligung: Verfahren, mithilfe dessen die Stellen – sowohl bei der Entscheidungsfindung als auch bei Planung und Durchführung der Arbeit – die Interessen der Stakeholder berücksichtigen.

Evaluierung: Verfahren, mithilfe dessen ein Urteil über Wert und Qualität des Handelns und der Ergebnisse gebildet wird.

Feedback: Verfahren, mithilfe dessen Stellungnahmen und Kritik formuliert werden.

Die Erfüllung der Rechenschaftspflicht könnte auch dadurch gestärkt werden, indem die ORKB den geprüften Stellen Orientierungshilfen zur Verfügung stellen, in denen diese beispielsweise zu Folgendem ermutigt werden: 1) Interpretation ihrer Rolle in der Gesellschaft; 2) Definition von Zielen; 3) Festlegung der Strategie zur Zielerreichung; 4) Definition von Programmen; 5) Festlegung von Zuständigkeiten; 6) Bestimmung der den

Mittelbewirtschaftern übertragenen Aufgaben und des Umfangs der Befugnisse; 7) Prioritätensetzung; 8) Arbeitsplanung; 9) Durchführung von Bewertungen (der Stelle und ihrer Mittelbewirtschaftler); 10) transparente Umsetzung der Programme; 11) Veröffentlichung der Ergebnisse; sowie 12) Wirksamkeit des internen Kontrollsystems. Wichtige Beiträge der Rechnungshöfe zur Förderung der ordnungsgemäßen Rechenschaftslegung sind letztlich auch die Darlegung des unbestreitbaren Nutzens für die geprüften Stellen sowie die Sensibilisierung für ethische Grundwerte.

## **II. Empfehlungen der ORKB aus dem Fragebogen**

- a) Umsetzung, Entwicklung und Stärkung der internen Kontrolle bei den geprüften Stellen (Österreich, Bulgarien, Kroatien, Ungarn, Moldawien, Rumänien, Spanien und Schweiz);
- b) Verbesserungen bei der Veröffentlichung und Verbreitung von Informationen zum Verwaltungshandeln (Belgien und Ungarn);
- c) Monitoring der Zielerreichung und Bewertung der Wirksamkeit (Moldawien, Vereinigtes Königreich, Russland und Spanien);
- d) verstärkte Arbeitsplanung und Erarbeitung von Strategien (Belgien und Moldawien);
- e) Einführung neuer Berichtspflichten (Deutschland),
- f) begleitende Nachverfolgung der Empfehlungen (Kroatien, Slowakei, Malta und Portugal);
- g) Bestimmung der Kriterien für leistungsabhängige Vergütung vor jedem Leistungszeitraum (Österreich).

## **III. Leistungsverantwortung**

Durch die immer vielfältigeren Prüfungsaufgaben hat sich die Rechenschaftspflicht stark gewandelt. Gegenüber den klassischen Recht- und Ordnungsmäßigkeitsprüfungen nimmt die Bedeutung der Wirtschaftlichkeitsprüfung immer stärker zu und es werden schrittweise die klassischen Prüfungen aus ihrer einst vorrangigen Rolle verdrängt.

Zielerreichung, Erfolgskontrolle sowie Messung der Wirtschaftlichkeit unter Zugrundelegung des Verhältnisses zwischen Steuereinnahmen und Quantität bzw. Qualität der öffentlichen Dienstleistungen sind weitere Schwerpunkte der Prüfungstätigkeit.

In den meisten Ländern stützt sich die Rechenschaftspflicht gegenüber der ORKB auch weiterhin auf Belege für die Einhaltung der Gesetze und Bestimmungen zur Haushalts- und



Wirtschaftsführung sowie auf die Gewährleistung der Stichhaltigkeit und Zuverlässigkeit der Abschlüsse im Rahmen der traditionellen öffentlichen Finanzkontrolle.

Rechenschaftspflicht steht in engem Zusammenhang mit der neuen Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Mittelbewirtschaftung, umfasst aber nicht Zielerreichung und Wirtschaftlichkeitsaspekte.

Die den ORKB von Staat und Verwaltung vorgelegten Rechnungen enthalten normalerweise keine Indikatoren zu Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit, Ergebnissen, Zielerreichung, Projekterfolg oder die Bürgerzufriedenheit.

Fast überall besteht keine wirkliche Leistungsverantwortung der Mittelbewirtschafter, weil diese sich nicht für Handlungen und Entscheidungen im Zusammenhang mit dem sparsamen, wirtschaftlichen und wirksamen bzw. zweckmäßigen oder unwirtschaftlichen Mitteleinsatz als haftbar betrachten.

Nur der dänische Rechnungshof gibt an, dass diese Art der Verantwortung besteht; in Bulgarien kann die gesetzliche Haftung bei Verstößen gegen die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit durchgesetzt werden. Der Rechnungshof von Österreich berichtet von einem Fall, in dem aufgrund einer Sorgfaltspflichtverletzung durch Vorstandsmitglieder Untersuchungen zur Klärung der Haftungsfrage eingeleitet werden sollten.

In Deutschland wurden die geprüften Stellen nicht selten aufgefordert, die Ergebnisverantwortung der Mittelbewirtschafter einzufordern, was allerdings in der Praxis nicht umgesetzt wird. Der ORKB von Island zufolge wird die Leistungsverantwortung zwar nicht eingefordert, der öffentliche Druck wächst allerdings.

Praktisch alle ORKB tragen durch die verstärkte Prüfung der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit und durch die Abgabe von Empfehlungen zu einer Förderung der Kultur der Leistungsverantwortung bei (Österreich, Deutschland, Belgien, Bulgarien, Estland, Ungarn, Malta, Lettland, Portugal, Vereinigtes Königreich, Rumänien, Spanien, Schweden und Schweiz).

Inbesondere Portugal und Spanien weisen darauf hin, dass – sofern ein finanzieller Schaden entstanden ist, der auf eine Nichtbeachtung der Rechnungslegungs- bzw. Haushaltsbestimmungen zurückgeht – Mittelbewirtschafter auch für unwirtschaftliches Handeln bzw. Verstöße gegen die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit verantwortlich sind.

Da die geltenden gesetzlichen Bestimmungen in den verschiedenen Ländern nicht die Einforderung der Verantwortung für Zielerreichung, Ergebnisse sowie Wirtschaftlichkeit und

Wirksamkeit, die Stärkung der über die Wahlentscheidung erfolgenden politischen Kontrolle bzw. die Grundlage für die Entwicklung einer gesellschaftlichen Kontrolle vorsehen, übernimmt die externe Finanzkontrolle hier eine entscheidende Rolle. Durch die Wirtschaftlichkeitsprüfung von Empfehlungen zur Verbesserung der Mittelverwaltung, Nachverfolgung der Umsetzung der Prüfungsempfehlungen sowie Veröffentlichung der einschlägigen Ergebnisse kann die externe Finanzkontrolle dazu beitragen, die Kultur der leistungs- und zielorientierten Rechenschaftspflicht weiterzuentwickeln und zu stärken.

#### **IV. ORKB und gesetzliche Haftpflicht**

Gemäß Kapitel I ist die Haftung ein Teilaspekt der Rechenschaftspflicht und ergibt sich aus Verstößen gegen geltende Gesetze. Die Folgen von Verstößen werden in Gesetzen und sonstigen Bestimmungen festgelegt. Bei der Haftungsfrage geht es um Sanktionen – sei es in Form von Schadenersatz, Geldstrafen bzw. -bußen oder strafrechtlichen Maßnahmen.

Bei der Prüfungstätigkeit werden mitunter Erkenntnisse gewonnen, die auf etwaige Haftungsansprüche (straf-, zivil- oder disziplinarrechtlich) hinweisen. Dabei stellt sich u. a. die Frage, inwieweit Rechnungshöfe für die weitere Klärung von Haftungsfragen zuständig sind, strafrechtliche Ermittlungen durchführen, Prüfungsergebnisse durchsetzen und über das Verfahren informieren können.

Fast alle ORKB verfügen über die Befugnis, haftungsrelevanten Fragen nachzugehen (außer tschechische ORKB). Die britische ORKB kann zwar nicht die Haftung einzelner Personen klären, aber die Verantwortung der Verwaltung. Keine der ORKB verfügt allerdings über Strafverfolgungsbefugnisse.

Im Allgemeinen kann in den Prüfungsergebnissen auf Feststellungen mit haftungsrechtlichen Konsequenzen verwiesen werden. Einige ORKB sind nicht befugt, Verantwortliche namentlich zu nennen (Deutschland, Bulgarien, Slowakei und Schweden), andere (Dänemark, Malta, Rumänien und Schweiz) können dies in ihren Berichten tun.

In den meisten Fällen werden die einschlägigen Unterlagen gemäß den geltenden Gesetzen den für die Verfolgung der Haftungsansprüche zuständigen Behörden (Staatsanwaltschaft zwecks Geldwäschebekämpfung, Finanzämter) übermittelt. Teilweise (Österreich, Dänemark, Malta) werden die Unterlagen aber auch der geprüften Stelle vorgelegt, damit diese über die weitere Behandlung entscheidet.

Sonderberichte über Zahl und Art der bei der Ausübung der Prüfungstätigkeit festgestellten haftungsrelevanten Fälle werden grundsätzlich nicht erstellt. Einige Rechnungshöfe (Malta, Russland und Schweiz) berichten den Parlamenten zwar darüber, andere (Bulgarien, Kroatien, Tschechische Republik und Spanien) fassen die Informationen in ihren Jahresberichten zusammen. In Spanien beziehen sich diese Angaben allerdings ausschließlich auf die in Ausübung der Rechtsprechungsfunktion getroffenen Feststellungen. Bemerkenswert ist der russische Rechnungshof, der diese Ergebnisse über die Medien einer breiteren Öffentlichkeit zur Verfügung stellt.

Da in der Mehrzahl der Fälle das Vorliegen einer gesetzlichen Haftpflicht geprüft wird und ggf. den zuständigen nationalen Behörden die einschlägigen Unterlagen mit der Bitte um Klärung übermittelt werden, könnte die Rolle der externen Finanzkontrolle gestärkt werden, indem Sonderberichte oder sonstige Berichte über etwaige haftungsrechtliche Konsequenzen erstellt und veröffentlicht werden. Dies würde wiederum zu einer Stärkung der gesellschaftlichen Bedeutung der Finanzkontrolle, einer verbesserten Wahrnehmung durch die Bürger und einer angemessenen Würdigung ihrer Rolle in demokratischen Gesellschaften im Allgemeinen beitragen.

## **V. ORKB mit Rechtsprechungsbefugnissen**

Einen besonderen Beitrag leistet die externe Finanzkontrolle zur Stärkung der gesetzlichen Haftung, sofern Rechnungshöfe auch über Rechtsprechungsbefugnisse verfügen. Dies ist traditionell in Belgien, Frankreich, Griechenland, Italien, Portugal, Spanien und der Türkei der Fall.

Bei den gesetzlichen Haftungsansprüchen, die von diesen ORKB festgestellt und eingefordert werden, handelt es sich um zivilrechtliche Ansprüche, die auf die Durchsetzung von Schadenersatzansprüchen abzielen, d. h. auf die Rückerstattung des gesamten durch pflichtwidriges Verhalten verloren gegangenen öffentlichen Vermögens. Hieraus resultiert die Haftungspflicht für finanzielle Schäden. Einige ORKB verfügen nicht nur über die Befugnis zur Einforderung der finanziellen Verantwortung bzw. Rückerstattung von öffentlichen Mitteln, sondern können auch Sanktionen bei Verstößen gegen die Haushaltsbestimmungen verhängen.

Die Fragbogenergebnisse belegen die Bedeutung, die die Rechtsprechungsbefugnisse bei der Einforderung der gesetzlichen Haftpflicht haben. Dies betrifft nicht nur die Rückerstattung

öffentlicher Mittel im Falle der zivilrechtlichen Haftung (10.278 T Euro in den letzten drei Jahren durch die ORKB von Spanien) oder die Erhebung öffentlicher Einnahmen durch Sanktionen (853 T Euro im Zeitraum 2007-2009 durch die ORKB von Portugal). Auch die Dienststelle, der sie Rechenschaft abzulegen haben, kann gesetzliche Haftungsansprüche in Form von Schadenersatz geltend machen, wodurch die Rechenschaftskultur der Mittelbewirtschaftung gestärkt wird.

Die zeitnahe Einforderung der gesetzlichen Haftpflicht bei der Feststellung haftungsrelevanter Sachverhalte stärkt die Rolle der Rechnungshöfe mit Rechtsprechungsbefugnissen bei der Gewährleistung der Leistungsverantwortung der Mittelbewirtschaftler.

Auch wenn die Rechtsprechungsfunktion zur Stärkung der externen Finanzkontrolle bei der Förderung der Managementverantwortung belegt, dass es daher angebracht ist, diese Funktion beizubehalten, weiterzuentwickeln und ihre Ergebnisse zu veröffentlichen, ist zu beachten, dass es sich hierbei um ein Modell handelt, das sich wegen verfassungsrechtlicher Probleme kaum auf andere Rechnungshöfe ohne Rechtsprechungsfunktion übertragen lässt.

## **VI. Die ORKB als Initiator von Gesetzesänderungen**

Die Stärkung der Rechenschaftskultur sollte ihren Niederschlag in Form von „Empfehlungen“ und „gesetzlichen Aufträgen“ in den rechtlichen Rahmenbedingungen der Rechenschaftspflicht finden.

Bei der Umwandlung einer „Empfehlung“ in einen „gesetzlichen Auftrag“ können die Rechnungshöfe in zweierlei Hinsicht eine entscheidende Rolle spielen: Zum einen können sie den Gesetzgeber auf die Notwendigkeit von Gesetzesänderungen hinweisen durch bestimmte Empfehlungen in ihren Berichten an das Parlament, zum anderen durch Initiativen, in denen unmittelbar um Gesetzesänderungen ersucht wird bzw. Empfehlungen gegeben werden, durch die die Rechenschaftspflicht zu Gunsten der Bürger gestärkt wird.

Aus den erhaltenen Antworten geht hervor, dass keine ORKB über die Befugnis zur Gesetzgebungsinitiative verfügt, also selbst Gesetzesentwürfe einbringen kann. Einige Rechnungshöfe (Österreich, Deutschland, Bulgarien, Kroatien, Tschechische Republik, ERH; Estland, Island, Rumänien, Russland, Slowakei, Spanien, Schweden und Schweiz) können dem Gesetzgeber allerdings auf verschiedenen Wegen mittels Empfehlungen Vorschläge zu Gesetzesänderungen unterbreiten bzw. in Einzelfällen auch Stellungnahmen zu einschlägigen Gesetzesentwürfen, die Gegenstand parlamentarischer Beratungen sind, abgeben.

Zum Teil haben die jeweiligen Parlamente die unterbreiteten Vorschläge angenommen. Erwähnenswert sind folgende Fälle: In Estland wurden in den vergangenen vier Jahren vier der Vorschläge angenommen; in Bulgarien wurden zwei Initiativen zur Erhöhung der Transparenz und Rechenschaftspflicht aufgegriffen und in Russland hat das Parlament mehreren Vorschlägen des Rechnungshofes zur Korruptionsbekämpfung zugestimmt. Besonders bemerkenswert ist die erfolgreiche Initiative des spanischen Rechnungshofes zur Verbesserung der Rechenschaftslegung der Parteispenden. Der ERH hat in den letzten fünf Jahren (2006 bis 2010) sechzig Stellungnahmen zu Gesetzesentwürfen abgegeben. In vielen Fällen hat er Bemerkungen zu den Folgen der Entwürfe für Rechenschaftspflicht und Transparenz vorgelegt; u. a. auch Empfehlungen zur Rolle und den Aufgaben der EU-Mittelbewirtschaftler.

Die Rolle der Rechnungshöfe, dem Parlament Vorschläge zu Gesetzesänderungen zu unterbreiten, sollte gestärkt werden. Dies würde sicherlich zu einer verbesserten Mittelbewirtschaftung beitragen.