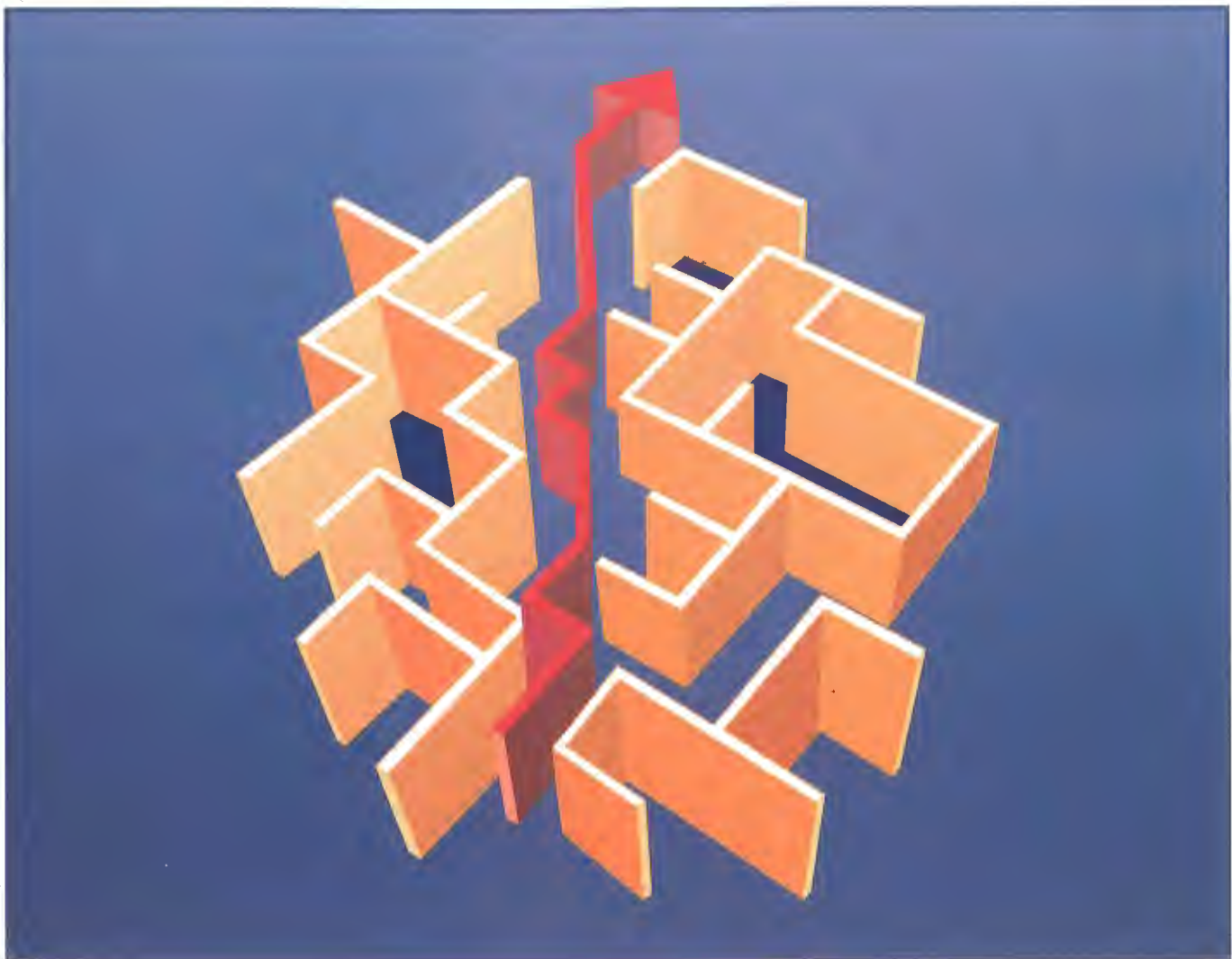




Nr. 2

1995

*Europäische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden*



## **EUROSAI Nachrichten**

**Der Europäische Rechnungshof legt seinen Jahresbericht 1994  
und seine erste Zuverlässigkeitserklärung vor  
Umweltprüfung auf dem öffentlichen Sektor**

# Inhaltsangabe

## 1 LEITARTIKEL

### INFORMATION

#### EUROSAI NACHRICHTEN

- 2 Neue Mitglieder
- 2 Verzeichnis der Obersten Rechnungskontrollbehörden
- 3 EUROSAI Aktivitäten

#### EUROPÄISCHE UNION

- 4 Der neue Präsident des Europäischen Rechnungshofes
- 5 Die neuen Mitglieder des Europäischen Rechnungshofes
- 6 Der Europäische Rechnungshof legt seinen Jahresbericht 1994 und seine erste Zuverlässigkeitserklärung vor
- 7 Europäischer Rechnungshof auf fünfzehn Mitglieder erweitert
- 8 Sonderberichte über die städtische Umwelt und das Kohäsions-Finanzinstrument
- 9 Regierungskonferenz 1996
- 10 STABEX
- 10 Erste Sitzung mit den neuen Verbindungsbeamten

### BERICHTE UND STUDIEN

- 11 **BESCHREIBUNG DER OBERSTEN RECHNUNGSKONTROLLBEHÖRDEN EUROPAS:  
DER RECHNUNGSHOF DER REPUBLIK TSCHECHIEN**  
Lubomír Voleňák, Präsident der Obersten Rechnungskontrollbehörde der Republik Tschechien
- 14 **ORKB - EINHEIT IN DER VIELFALT**  
Professor Dr. Ioan Bogdan, Präsident des Rechnungshofes von Rumänien
- 16 **DIE EXTERNE FINANZKONTROLLE DER VEREINTEN NATIONEN**  
Egbert Kaltenbach, Ratsmitglied des Bundesrechnungshofes von Deutschland
- 21 **UMWELTPRÜFUNG AUF DEM ÖFFENTLICHEN SEKTOR**  
David Dewar, ehemaliger Assessor des Präsidenten des Rechnungshofes, Oberste Rechnungskontrollbehörde, Vereinigtes Königreich
- 27 **DIE SCHAFFUNG EINES STAATLICHEN KONTROLLORGANS ALS OBERSTE  
RECHNUNGSKONTROLLBEHÖRDE FÜR DIE DEMOKRATISCHE REFORM IN DER REPUBLIK  
ALBANIEN**  
Blerim Cela, Vorsitzender der Staatlichen Kontrollbehörde von Albanien
- 30 **STAATLICHE FINANZKONTROLLE - DER EINFLUSS DER STAATLICHEN FINANZKONTROLLE AUF  
POLITISCHE ENTSCHEIDUNGEN**  
Dr. Hedda Czasche, Präsidentin des Bundesrechnungshofes von Deutschland
- 34 **RECHNUNGSHOF UND GEMEINDEKONTROLLE**  
Dr. Franz Fiedler, Präsident der Österreichischen Obersten Rechnungskontrollbehörde

Das EUROSAI Magazin wird im Namen der EUROSAI (Europäische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden) vom EUROSAI Sekretariat jährlich veröffentlicht. Das Magazin ist mit dem Fortschritt öffentlicher Prüfungsverfahren und Vorgehen sowie mit der Information über die Aktivitäten der EUROSAI befasst.

Die Meinungen und Ansichten der Herausgeber und Unterzeichnenden sind persönlich und brauchen nicht unbedingt mit den Ansichten oder Strategien der Organisation übereinzustimmen.

Beiträge in Form von Artikeln, Berichten und Nachrichten werden gerne entgegen genommen und sind an das Büro des Herausgebers beim RECHNUNGSHOF, Sekretariat der EUROSAI, Fuencarral 81, 28004 Madrid, Spanien einzusenden.

Die vorstehend erwähnte Anschrift ist auch für jede weitere Korrespondenz im Zusammenhang mit dem Magazin anzuwenden.

Das Magazin wird allen Vorsitzenden aller Obersten Rechnungskontrollbehörden in ganz Europa, die an der Arbeit der EUROSAI teilnehmen, zugestellt.

Das EUROSAI Magazin wird von Milagros García Crespo, Generalsekretärin der EUROSAI und Mari Luz Martín, Víctor Manteca, Jerónimo Hernández, Teresa García und Ilsabé Kruse koordiniert und herausgegeben. Produktion und Gestaltung durch *DiScript* und Druck durch *Infoprint*. Das EUROSAI Magazin wird auf umweltfreundlichem, chlorfreiem, biologisch abbaubarem und recyclebarem 110 g Kunstdruckpapier veröffentlicht.

# Leitartikel

*Im November 1995 feierte unsere Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden ihr fünfjähriges Bestehen.*

*In diesem Sinne möchte ich diesen Leitartikel allen jenen Menschen und Institutionen widmen, die diesen fünften Geburtstag der Gründungskonferenz der EUROSAI ermöglicht haben.*

*Die Europäische Regionalorganisation ist heute festes Mitglied der INTOSAI und hat bemerkenswerte Fortschritte gezeitigt. Gemeinsam haben wir unseren öffentlichen Auftrag, den wir anlässlich der Gründung der EUROSAI aufgenommen haben, ausgeführt. Dabei hatten wir Gelegenheit, neue Mitglieder aufzunehmen. Einunddreissig Delegationen waren bei der Gründungssitzung unserer Organisation anwesend; heute besteht die Organisation aus 39 Mitgliedstaaten. Diese Zahlen belegen den Aufschwung der EUROSAI und die Anerkennung und Unterstützung der Staaten Europas.*

*Durch die optimale Ausschöpfung der uns zur Verfügung stehenden Mittel konnten wir sicherstellen, dass diese junge aber solide Institution weiterhin ein Forum für den Dialog, das Zusammenleben, die Ausbildung, die Zusammenarbeit, Information und gegenseitige Bereicherung bietet. Ausserdem bietet das EUROSAI Magazin uns ein wertvolles Instrument für die Wahrnehmung dieser Zielsetzungen.*

*Wir leben gegenwärtig in einer faszinierenden Periode der Geschichte und sind Zeugen und aktive Partei an der Gestaltung eines neuen Europas. Die dritte Ausgabe von EUROSAI Magazin gibt diesen Prozess ebenfalls wieder und die Vielfalt der Beiträge zeugt von den vielfältigen Inhalten, Funktionen und Kapazitäten der heutigen Obersten Rechnungskontrollbehörden Europas.*

*Zusätzlich zur allgemeinen Information, Bekanntgabe neuer Mitgliedschaften und Einzelheiten zu den Aktivitäten der Organisation widmet die vorliegende Ausgabe des Magazins der Europäischen Union eine Sektion. Weiter wird eine neue Initiative gestartet, ein Informationsteil mit Beschreibung des Aufbaus der verschiedenen Obersten Rechnungskontrollbehörden Europas, von dem wir hoffen, dass er zu einem festen Bestandteil unseres Magazins wird. Den Anfang nimmt ein Artikel der Obersten Rechnungskontrollbehörde der Republik Tschechien, dem nächsten Präsidenten der EUROSAI. Abschliessend veröffentlicht das Magazin sechs Artikel der Vertreter von Rumänien, Deutschland, Grossbritannien, Albanien und Österreich.*

*Zum Abschluss möchte ich auf den III. EUROSAI Kongress, der für 1996 anberaumt ist, hinweisen. Das Treffen der Obersten Behörden unserer Organisation wird neue Ziele für die kommenden drei Jahre setzen. An dieser Stelle möchte ich dieses Magazin für die allgemeine Verbreitung der Ergebnisse dieser fachlichen und technischen Initiativen empfehlen.*

Milagros García Crespo, Generalsekretärin der EUROSAI  
Präsidentin des Spanischen Rechnungshofes



## Eurosai Nachrichten

### NEUE MITGLIEDER

- Die XI. Sitzung des Präsidiums der EUROSAI mit Veranstaltung in Velenca, Ungarn, im November 94 beauftragte das Sekretariat mit der Prüfung einer eventuellen Mitgliedschaft des Vatikans und Liechtensteins in der EUROSAI.

Das Sekretariat gelangte zum Ergebnis, dass eine Mitgliedschaft Liechtensteins, nicht aber des Vatikans in der EUROSAI gegeben ist.

- Weiter hat die XI. Sitzung des Präsidiums der EUROSAI zwei neue

Mitglieder aufgenommen: die ORKB von Slowenien und Moldavien.

- Die XII. Sitzung des Präsidiums in Warschau, Polen, im Mai 1995, hat dem Antrag von Lettland auf Mitgliedschaft stattgegeben.

- Im Oktober 1995 hat Kroatien die Mitgliedschaft im EUROSAI beantragt; dieser Umstand ist anlässlich der Sitzung des Präsidiums in Schweden im Februar 1996 erörtert worden.

Nachstehend wird das aktualisierte Verzeichnis der EUROSAI Mitglieder aufgeführt:

### VERZEICHNIS DER OBERSTEN RECHNUNGSKONTROLLBEHÖRDEN



2

- 1 ALBANIEN
- 2 BELGIEN
- 3 BULGARIEN
- 4 DÄNEMARK
- 5 DEUTSCHLAND
- 6 ESTLAND
- 7 EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
- 8 FINNLAND
- 9 FRANKREICH
- 10 GEORGIEN
- 11 GUS-STAATEN
- 12 GRIECHENLAND
- 13 HOLLAND
- 14 IRLAND
- 15 ISLAND
- 16 ITALIEN
- 17 LIECHTENSTEIN
- 18 LETTLAND
- 19 LITAUEN
- 20 LUXEMBURG
- 21 MALTA
- 22 MOLDAVIEN
- 23 MONACO

- 24 NORWEGEN
- 25 ÖSTERREICH
- 26 POLEN
- 27 PORTUGAL
- 28 RUMÄNIEN
- 29 SCHWEIZ
- 30 SCHWEDEN
- 31 SLOWAKEI
- 32 SLOWENIEN
- 33 SPANIEN
- 34 TSCHECHIEN
- 35 TÜRKEI
- 36 VEREINIGTES KÖNIGREICH
- 37 WEISSRUSSLAND
- 38 UNGARN
- 39 ZYPERN

KROATIEN: Im Oktober 1995 erhielt das Sekretariat einen Antrag auf Mitgliedschaft im EUROSAI von Kroatien. Dieser Antrag wurde anlässlich der XII. Sitzung des Präsidiums im Februar 1996 geprüft. Dem Antrag der OBRK von Kroatien wurde stattgegeben. (Das ausführliche Protokoll dieser Sitzung unterliegt der Genehmigung der nächsten Sitzung des Präsidiums).

## EUROSAI AKTIVITÄTEN

Nach dem zweiten Kongress, in Stockholm (Schweden), vom 14.-17. Juni 1993 hat die EUROSAI folgende Veranstaltungen abgehalten:

### Sitzungen des Präsidiums:

Die Sitzungen wurden in Palermo (Italien), 1993, Velence (Ungarn), 1994, Warschau (Polen), 1995 und Östersund (Schweden), 1996 veranstaltet.

### Seminare:

\* *Die Prüfung der Privatisierung*, in Warschau (Polen), 10.-12. Mai, 1995.

\* *Beziehungen zwischen Rechnungskontrollbehörden, Gerichtsbarkeit, Innenrevision und Medien*, in Neptun (Rumänien), 4.-7. September, 1995.

### Verbindungstätigkeiten mit den Mitgliedern; Veranstaltung durch das Sekretariat:

- \* Veröffentlichung und Verteilung der Änderungen der EUROSAI Statuten. Diese Änderungen wurden anlässlich des zweiten Kongresses vorgenommen.
- \* Die Verordnungen der neu beitretenden ORKB sind an alle EUROSAI Mitglieder verteilt worden.
- \* Information auf EDV-Träger über Gesetzgebung und Dokumentation aller Einzelstaaten ist an alle Mitglieder verteilt worden.
- \* Besuch des INTOSAI Generalsekretariats im August 1995.
- \* Herausgabe der ersten Nummer von EUROSAI Magazin mit Information über EUROSAI für die Zeitperiode 1993-94.
- \* Entwurf der dritten Ausgabe des EUROSAI Magazins mit Information über Entwicklungen im Jahr 1995.



3



EUROSAI Seminar über die *Prüfung der Privatisierung* in Warschau (Polen) im Mai 1995.

## Europäische Union

### DER NEUE PRÄSIDENT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES

Nach Ablauf von Herrn André Middelhoek's Mandat als Präsident des Europäischen Rechnungshofes wurde das deutsche Mitglied des Rechnungshofes, Professor Bernhard Friedmann am 18. Januar 1996 zu seinem neuen Präsidenten gewählt. Sein Mandat ist an diesem Tag in Kraft getreten und läuft am 17. Januar 1999 ab.

Dr. Friedmann ist am 8. April 1932 in Ottersweier (Deutschland) geboren und hat an der Universität Freiburg-im-Breisgau studiert und in Wirtschaftswissenschaft (Dr. rer. pol) promoviert.

Am 21. Dezember 1989 wurde Dr. Friedmann Mitglied des Europäischen Rechnungshofes und war zwischen Januar 1990 und Januar 1994 für die Prüfung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), Anleihe- und Darlehenstätigkeiten und Zinsvergünstigungen sowie Beihilfen der Europäischen Gemeinschaft an die Länder Mittel- und Osteuropas und die

Neuen Unabhängigen Staaten (ehem. UdSSR) zuständig. Im Februar 1994 wurde Dr. Friedmann dienstältestes Mitglied der Prüfungsgruppe für Strukturbeihilfen mit besonderer Verantwortung für die Prüfung des regionalen Bereichs, integrierter Mittelmeerprogramme und Verkehrs-Infrastrukturvorhaben des Kohäsionsfonds.

Vor seinem Eintritt in den Europäischen Rechnungshof bekleidete Dr. Friedmann von 1960 bis 1976 verschiedene Ämter in der Verwaltung der Bundesregierung und im Industriesektor. 1976 wurde er Mitglied im Bundestag und in den Haushalts- und den Prüfungsausschüssen, deren Vorsitzender er 1982 werden sollte. 1985 wurde er zum Vorsitzenden des Ausschusses für die Genehmigung militärischer Ausgaben bestellt.

Seit Mai 1995 ist Dr. Friedmann ehrenhalber zum Professor an der Universität Freiburg-im-Breisgau ernannt worden.



4



Professor Dr. Bernhard Friedmann, neuer Präsident des Europäischen Rechnungshofes

## DIE NEUEN MITGLIEDER DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES

Anfangs 1996 hat der Europäische Rechnungshof vier neue Mitglieder aus Frankreich, Griechenland, Luxemburg und Holland, Herrn Jean-François Bernicot, Frau Kalliopi Nikollau, Herrn François Colling und Herrn Maarten Engwirda aufgenommen.

Herr Bernicot ist dem französischen Rechnungshof nach seiner Laufbahn im Verteidigungs- und im Verkehrsministerium 1987 als Prüfer beigetreten. Vor seiner Ernennung zum Stellvertretenden Generalsekretär mit Zuständigkeit für Haushalt, Personalwesen sowie europäische und internationale Beziehungen im Jahre 1994 war er Ratsmitglied.

Frau Nikollau hat in Wirtschaft promoviert und war Mitglied im Zentrum für Wirtschaftsforschung (KEPE). Von 1981 bis 1984 war sie Mitglied des Europäischen Parlaments und verschiedener Ausschüsse, einschliesslich des Ausschusses für Haushalt und des Ausschusses für Haushaltskontrolle. Seit 1993 ist sie Botschafterin von Griechenlands ständiger Vertretung bei der OECD. Frau Nikollau wird als erste Frau Mitglied des Europäischen Rechnungshofes.

Herr Colling, Elektroingenieur, verbrachte die meiste Zeit seiner beruflichen Laufbahn bei ARBED (Aciéries Réunies de Burbach-Eich-Dommeldange). Von 1979 bis 1995 war er Mitglied des luxemburgischen Parlaments sowie des Haushalts- und Finanzausschusses, dem er während der letzten fünf Jahre vorstand.

Herr Engwirda ist seit 1990 Mitglied des holländischen Rechnungshofes und war früher Vorsitzender der Gruppe D66 in der Zweiten Kammer des holländischen Parlaments sowie des Ausschusses für staatliche Ausgaben dieser Kammer. Von 1972 bis 1973 war Herr Engwirda Abgeordneter des Europäischen Parlaments.

Die Mandate der Mitglieder Österreichs und Englands, von Herrn Wiggins bzw. Herrn Weber sind von ihren Regierungen nach Ablauf ihrer Amtsfrist als Mitglieder des Rechnungshofes im vergangenen Dezember erneuert worden.

Ein paar Monate früher, im Mai 1995, ist ein Verfahren für die Ernennung eines neuen dänischen Mitglieds des Rechnungshofes als Ersatz für Herrn Ole Warberg aufgenommen worden. Mit der Wahl von Herrn Jorgen Mohr entschloss sich Dänemark seinen höchsten Beamten der nationalen Rechnungskontrollbehörde, der seit 1985 Präsident des dänischen Rechnungshofes war, in den Europäischen Rechnungshof zu entsenden. In dieser Funktion hatte er sein Land auf internationaler Ebene auf Versammlungen über die Zusammenarbeit zwischen den Obersten Rechnungskontrollbehörden, insbesondere INTOSAI, EUROSAI und der EG vertreten.



Hauptsitz des Europäischen Rechnungshofes in Luxemburg



## DER EUROPÄISCHE RECHNUNGSHOF LEGT SEINEN JAHRESBERICHT 1994 UND SEINE ERSTE ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG VOR

Herr Middelhoek, Präsident des Europäischen Rechnungshofes, legte den Jahresbericht 1994 zusammen mit einer Zuverlässigkeitserklärung am 14. November 1995 in Form eines Sonderberichts an das Europäische Parlament in Strassburg vor.

### Jahresbericht

In vieler Hinsicht gleicht der Jahresbericht vorangehenden Berichten - die Kritik allgemeiner Art an der Haushaltsführung bleibt unverändert, nur die Einzelheiten haben sich verändert. Hingegen fehlt das traditionelle Kapitel über die Prüfung der Rechnungsführung. Letzteres ist durch die Zuverlässigkeitserklärung (ZVE) ersetzt worden.

Die im Jahresbericht veröffentlichten Stellungnahmen beziehen sich im wesentlichen auf die solide Haushalts- und Wirtschaftsführung. In seiner Rede verwies der Präsident auf die Bereiche besonderer Besorgnis:

- Die Anerkennung und Kontrolle der Erzeugerorganisationen mit führender Rolle bei der Vermarktung frischen und verarbeiteten Obstes und Gemüses durch die Mitgliedstaaten wurde als sehr schwach befunden.
- Die Unregelmässigkeiten bei der Prüfung von Regionalfondsprogrammen unterstreichen die immer noch erforderlichen Verbesserungen im Hinblick auf die Sicherstellung der Rechtmässigkeit und Ordnungsmässigkeit der Operationen des Strukturfonds.
- Die Operationen des Sozialfonds werden weiterhin durch unpräzise Auflagen, unzureichende Nachprüfung und unzuverlässige Testate über die Ausgaben durch die nationalen Behörden behindert.
- Das LIFE-Programm und seine Vorgänger erfordern eine sorgfältige Projektwahl zwecks Einhaltung der vereinbarten umweltpolitischen Zielsetzungen der Gemeinschaft.

- Die anhaltenden Probleme mit der Leitung und Überwachung der Verträge durch die Kommission zeigt sich sowohl im "Programm menschliches Kapital und Mobilität" (welches Teil eines dritten Rahmenprogramms für Gemeinschaftsforschung ist), als auch im PHARE und TACIS, wo die Geschäftsfähigkeit der Kommission in Brüssel und vor Ort verstärkt werden sollte.

Die meisten Kapitel des Jahresberichts handeln von den Gründen, die dazu führten, dass die strategischen Zielsetzungen von Ausgaben nicht erfüllt wurden. Wie in vorangehenden Jahren sind auch dieses Jahr wesentliche Schwachstellen in den Mechanismen der Planung, Genehmigung, Leitung, Kontrolle und Bewertung von Gemeinschaftsaktionen festgestellt worden. Die Beispiele veranschaulichen das weiterhin bestehende Erfordernis einer höheren Leistung der Verwaltungsstellen, welche die Beschaffung und den Einsatz der Haushaltsmittel in der Kommission und auf einzelstaatlicher Ebene verwalten und überwachen.



### Die Zuverlässigkeitserklärung

Infolge des Vertrages von Maastricht ist der Hof verpflichtet, jährlich eine Erklärung über die Zuverlässigkeit (ZVE) der Rechnungsführung sowie über die Rechtmässigkeit und Ordnungsmässigkeit der zugrundeliegenden Vorgänge vorzulegen. Zur Erfüllung seiner Aufgaben wurde ein Stichprobenverfahren eingebracht. Letzteres ermöglicht Aussagen über die Gesamtheit der Vorgänge auf der Grundlage der Ergebnisse aus der Prüfung einer verhältnismässig geringen Anzahl von Mittelbindungen, Zahlungen und Quittungen.

Die Prüfung wurde nach den "Allgemein anerkannten Normen für die

*Der Europäische Rechnungshof ist verpflichtet, jährlich eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung vorzulegen.*





Rechnungsprüfung" gemäss Empfehlung der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden durchgeführt. Allerdings gab es bestimmte Bereiche, auf denen der Rechnungshof kein Testat abgeben konnte, weil er die erforderliche Prüfungsinformation, die rund 14% der Gesamtzahlungen entspricht, nicht zu beschaffen vermochte.

Die Prüfung der in den Jahresabschlüssen als traditionelle Eigenmittel ausgewiesenen Einnahmen durch den Hof hat keine signifikanten Fehler ergeben; allerdings kann der Hof nicht die Gewähr geben, dass sämtliche abgabepflichtigen Einfuhren tatsächlich angemeldet wurden. Ausserdem entziehen sich die makroökonomischen Daten, die der Berechnung der BSP- und der MwSt.-Eigenmittel der Gemeinschaft zugrunde

liegen, grösstenteils einer Prüfung durch den Hof.

Im Bereich der Ausgaben fiel die Prüfung der zugrundeliegenden Vorgänge in Bezug auf die in der Rechnungslegung ausgewiesenen Zahlungen äusserst besorgniserregend aus. Es sind Fehler in Höhe von 254 Mio. ECU mit direkter Einwirkung auf den Haushalt gefunden worden. Eine Hochrechnung nach dem Verfahren gemäss Beschreibung im Bericht lässt darauf schliessen, dass wahrscheinlich 4% der gesamten Haushaltszahlungen auf dem Spiel stehen. Angesichts dieser hohen Fehlerquote war der Hof ausserstande, eine allgemeine Gewähr für die Rechtmässigkeit und Ordnungsmässigkeit der zugrundeliegenden Vorgänge abzugeben.

## EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF AUF FÜNFZEHN MITGLIEDER ERWEITERT

Mit dem "Ja zur Europäischen Union" von Österreich, Schweden und Finnland stand der Jahresbeginn 1995 ganz im Zeichen einer neuen Gemeinschaft mit nunmehr fünfzehn Mitgliedstaaten. Für den Europäischen Rechnungshof bedeutet diese Erweiterung konkret die Aufnahme dreier neuer Mitglieder, der Herren Jan Karlsson (Schweden), Aunus Salmi (Finnland) und Hubert Weber (Österreich).

Herr Karlsson, von 1985 bis 1988 Staatssekretär im Finanzministerium, war später persönlicher Beauftragter des schwedischen Ministerpräsidenten bei der 1991 und 1992 vorgenommenen konzertierten Überprüfung der nordischen Zusammenarbeit im Hinblick auf den Beitritt Schwedens zum EWR und zur EU. Seine Ernennung zum Mitglied des Europäischen Rechnungshofes erfolgte kurz nach seinem Amtsantritt als Generaldirektor im Aussenministerium seines Landes.

Herr Salmi, Buch- und Wirtschaftsprüfer mehrerer zum Börsenhandel zugelassener Gesellschaften, verfügt über umfangreiche Erfahrung in der Rechnungsprüfung auf internationaler Ebene. Im Jahre 1994 wurde er Mitglied des Verwaltungsrates der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, für die er seit 1973 tätig war. Ab 1990 war er

zudem Präsident der Französisch-Finnischen Handelskammer.

Herr Weber, Generaldirektor beim österreichischen Rechnungshof, gehörte diesem seit 1970 an. Nach seiner Tätigkeit als Leiter der Präsidialabteilung "Organisation, Budget- und Personalangelegenheiten" übernahm er die Leitung der Sektion "Kontrolle der öffentlichen Unternehmungen". Ab 1975 unterstützte er den Präsidenten des österreichischen Rechnungshofes in dessen Funktion als Generalsekretär von INTOSAI, eine Organisation, die ihm bestens vertraut ist. Er ist im übrigen redaktioneller Mitarbeiter der von INTOSAI herausgegebenen Internationalen Zeitschrift für staatliche Finanzkontrolle.

Wie im Vertrag über die Europäische Union vorgesehen, hat der Rat das Europäische Parlament zu diesen drei Ernennungen konsultiert. Am 7. Februar 1995 fand die öffentliche Anhörung der drei von den Regierungen ihres jeweiligen Staates vorgeschlagenen Kandidaten vor dem Ausschuss für Haushaltskontrolle des Parlaments statt. Nach einer Beratung unter Ausschluss der Öffentlichkeit gab dieser mit überwiegender Mehrheit in allen drei Fällen eine befürwortende Stellungnahme ab. Der Ausschuss für Haushaltskontrolle



*1995 stand im Zeichen einer neuen Gemeinschaft mit nunmehr fünfzehn Mitgliedstaaten.*

hat jedoch darauf Wert gelegt, "die Mitgliedstaaten und den Rat insbesondere mit Blick auf die kommenden Mandatserneuerungen daran zu erinnern, dass seiner Ansicht nach die mangelnde Repräsentation von Frauen im Hof nicht zu rechtfertigen ist."

In seiner Plenarsitzung vom 17. Februar 1995 billigte das Parlament mit der Verabschiedung des im Auftrag des Haushaltskontrollausschusses erstellten Berichts von Frau Theato diese drei Ernennungen fast einstimmig.

## SONDERBERICHTE ÜBER DIE STÄDTISCHE UMWELT UND DAS KOHÄSIONS-FINANZINSTRUMENT

Ausser seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1993 veröffentlichte der Europäische Rechnungshof zwei Sonderberichte, die sowohl auf Seiten des Europäischen Parlaments als auch der Massenmedien auf Interesse stiessen. Der erste Bericht über die städtische Umwelt ist im Dezember 1994 und der zweite über das Kohäsions-Finanzinstrument im Januar 1995 angenommen worden.

Im Zusammenhang mit der städtischen Umwelt prüfte der Hof sowohl die von den Umweltdienststellen der Europäischen Kommission (GD XI) verwalteten Massnahmen als auch die vom Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) kofinanzierten Pilotprojekte, das ebenfalls durch den EFRE unterstützte RECITE-Programm und ferner eine Reihe von Programmen in den Bereichen Ausbildung, Forschung, Verkehr, Energie sowie Kultur. Der Hof zeigte auf diesem Weg eine ganze Reihe von Problemen auf, wie etwa das Fehlen genau festgelegter Rahmenbedingungen für die durchzuführenden Massnahmen, ungenaue, bisweilen sogar mangelnde Auswahlkriterien bei bestimmten Pilotprojekten, eine unzureichende Planung, ein gewisser Mangel an Originalität und überdies Lücken in der Überwachung der Programme. Infolgedessen empfiehlt der Hof eine verbesserte Definition der Ziele und der durchzuführenden spezifischen Massnahmen. Er regt die Suche nach neuen Initiativen an, deren einmal nachgewiesener Erfolg an anderer Stelle wiederholt werden könnte. Hierzu und um die Interaktion der Vorhaben sicherzustellen, werden eine wirksamere Zusammenarbeit und eine wesentlich straffere Überwachung dieser Vorhaben erforderlich sein.

Das Kohäsions-Finanzinstrument liegt zeitlich vor der Einrichtung des Kohäsionsfonds, mit dem die Durchführung von Vorhaben in den Bereichen Umwelt und transeuropäische Netze (Verkehrsinfrastruktur) gefördert

werden soll. Der Rat hatte die zeitweilige Einrichtung dieses Instruments genehmigt, um Vorhaben in Irland, Griechenland, Portugal und Spanien zu finanzieren. Die im Rahmen des Kohäsionsfonds und des Finanzinstruments anfallenden Gesamtausgaben für den Zeitraum 1993-1999 werden sich voraussichtlich auf 15.000 Mio. ECU (Preisstand 1992) belaufen. Durch die Prüfung der bereits getätigten Ausgaben und Mittelbindungen im Zusammenhang mit dem Finanzinstrument und die Aufdeckung der mit seiner praktische Umsetzung verbundenen Probleme wird es - so hofft der Hof - der Kommission und den Mitgliedstaaten möglich sein zu vermeiden, dass sich die aufgezeigten Mängel und Unzulänglichkeiten zukünftig im Rahmen des Kohäsionsfonds wiederholen.

Nach Auffassung des Hofes krankt das Kohäsions-Finanzinstrument an Problemen der Koordinierung sowohl innerhalb der Kommissionsdienststellen als auch zwischen Kommission und Empfängermitgliedstaaten. Die Vielfalt an Entscheidungsstrukturen bei der Kommission erschwert eine optimale Verwendung der Gemeinschaftsmittel. So erhalten beispielsweise einige durch das Kohäsions-Finanzinstrument geförderte Vorhaben auch eine Unterstützung aus den Strukturfonds und sogar aus anderen Finanzierungsquellen der Gemeinschaft.

Ferner stellt der Hof die Auswahl bestimmter Vorhaben in Frage (zu geringe Grösse im Vergleich zur erklärten Zielsetzung des Finanzinstruments, sich auf gross angelegte Initiativen, insbesondere im Rahmen der transeuropäischen Netze, zu konzentrieren) und weist auf ernsthafte Mängel in der Begleitung der Massnahmen hin. In seinen Schlussfolgerungen empfiehlt der Hof, die angestrebten Ziele des



Kohäsionsfonds eindeutig zu quantifizieren, für jedes Vorhaben eine eingehende Kosten-Nutzen-Analyse durchzuführen, die Kosten sorgfältig zu analysieren und die Stadien jedes Vorhabens klar herauszustellen. Abschliessend schlägt er vor, die vom Kohäsionsfonds und den anderen

Instrumenten der Strukturfonds unterstützten Vorhaben untereinander zu koordinieren, um den Beitrag der verschiedenen Interventionen der Europäischen Union zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung Griechenlands, Irlands, Portugals und Spaniens insgesamt optimal zu gestalten.

## REGIERUNGSKONFERENZ 1996

Seit ihrer Gründung 1958 hat sich die Europäische Gemeinschaft stufenweise weiterentwickelt. Die letzte Etappe war der Vertrag von Maastricht (1993), der die Zwölf (und seit dem 1. Januar 1995 die Fünfzehn) einer Wirtschafts- und Währungsunion nähergebracht hat. Europa stagniert nicht. Die grundlegende Überarbeitung des Gemeinschaftssystems ist bereits für 1996 geplant.

Im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996 (CIG) wurde der Rechnungshof sowie die übrigen europäischen Organe aufgefordert, einen Bericht über das Funktionieren des Vertrags der Europäischen Union vorzulegen. Darin weist er auf die Unzulänglichkeiten, Fehlerquellen und Schwachstellen des heutigen Systems zur Verwaltung und Kontrolle der Gemeinschaftsmittel, die zu beseitigen sind, hin und schlägt Änderungen an den Bestimmungen der Verträge, die für die wirksame Wahrnehmung seiner Aufgaben unerlässlich sind, vor.

Seit dem Vertrag von Maastricht sind dem Rechnungshof zusätzliche Aufgaben übertragen worden; er hat dem Europäischen Parlament und dem Rat eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie über die Rechtmässigkeit und Ordnungsmässigkeit der zugrundeliegenden Vorgänge (ZVE) vorzulegen. Zur Erfüllung seiner Aufgaben

sind insbesondere für die ZVE zahlreiche Prüfungen erforderlich; der Hof hat deshalb auch über entsprechende Mittel zu verfügen, um vor dem Gerichtshof die Auslegung seiner Rechte und Vorrechte in diesen Bereichen zu erwirken und diese geltend machen zu können. Diese Forderung wird auch mit der Bekämpfung von Betrügereien begründet. Die Rolle des Hofes bei der Verhütung und Aufdeckung mutmasslicher Betrugsfälle ist nicht unerheblich. Die Wirksamkeit des Hofes in diesem Bereich hängt aber ganz von den verfügbaren Mitteln und der Einhaltung seines Rechts auf Zugang zu allen notwendigen Informationen sowohl auf der Ebene der Ausgaben als auch der Einnahmen ab.

In seinem Bericht verlangt der Rechnungshof auch die Aufnahme in Artikel E des Vertrags über die Europäische Union und fordert den Status eines Rechnungshofes der Union.

Um seine Prioritäten optimal vertreten zu können, bleibt der Hof, der zwar nicht aktiv an der Reflexionsgruppe zur Vorbereitung der Konferenz von 1996 teilnimmt, aufmerksamer Beobachter der Arbeiten dieser Gruppe und ist jederzeit zu Beiträgen, die eine Verbesserung des Systems zur Kontrolle der Gemeinschaftsfinanzen ermöglichen, bereit.

*Im Hinblick auf die Konferenz hat der Rechnungshof einen Bericht über das Funktionieren des Vertrags über die Europäische Union vorgelegt.*



## STABEX

Der Europäische Rechnungshof hat Ende April seinen zweiten Sonderbericht für das Jahr 1995 angenommen. Thema ist das Stabex-System, das eines der wichtigsten Finanzinstrumente im Rahmen der Lomé-Abkommen zugunsten der AKP-Länder ist (Afrika, Karibik, Pazifik), das der Stabilisierung der Ausfuhrerlöse für 49 landwirtschaftliche Erzeugnisse, darunter Kaffee und Kakao, dient.

Der Hof hat die Auswirkungen der durch das neue Abkommen für den Zeitraum von 1991 bis 1993 eingeführten Änderungen geprüft. Zwar stellt er Fortschritte im Sinne einer besseren Beherrschung der eingesetzten Mittel fest, weist aber auch auf verschiedene Grundsatzfragen hin, die noch geklärt werden müssen, etwa die unzureichenden Ressourcen oder mangelnde Kohärenz zwischen den von Stabex verfolgten Zielen und denjenigen

der übrigen Finanzinstrumente des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF). Schliesslich hält der Hof eine Revision der geltenden Bestimmungen für angezeigt, um die Zuschussfähigkeit für Stabex-

Transfers nicht nur vom Vorhandensein von Ausfuhrerlöseinbussen seitens der AKP-Staaten abhängig zu machen, sondern auch von der ausreichenden Nutzung der gewährten Mittel.

## ERSTE SITZUNG MIT DEN NEUEN VERBINDUNGSBEAMTEN

Nach dem Beitritt von Schweden, Österreich und Finnland zur Union hat der Europäische Rechnungshof am 23. und 24. März 1995 die Verbindungsbeamten dieser drei Länder empfangen. Es handelt sich um Frau Gertrude Schlicker (Österreich), Herrn Esa Tammelin (Finnland) und Herrn Göran Steen (Schweden). Die Arbeitsmethoden des Hofes wurden ihnen ebenso erläutert wie die Beziehungen zu den übrigen europäischen Organen. Es handelte sich um eine erste Kontaktaufnahme im Hinblick auf eine künftige Zusammenarbeit, um dauerhafte und erfolgreiche Beziehungen zwischen dem Europäischen Rechnungshof und den nationalen Rechnungshöfen der neuen Mitgliedstaaten herzustellen. Die drei Vertreter der genannten Rechnungshöfe haben auch an der letzten Sitzung der Verbindungsbeamten der Nationalen Kontrollbehörden teilgenommen, die am

23. und 24. Mai in Kopenhagen zusammentrafen.

Die zweite Jahressitzung der Verbindungsbeamten der staatlichen Kontrollbehörden fand am 19. und 20. September 1995 in Luxemburg statt und befasste sich mit der Vorbereitung der Themen, die vom Kontaktausschuss der Präsidenten der Obersten Rechnungskontrollbehörden der Europäischen Union zu erörtern sind.

Die Sitzung des Kontaktausschusses der Präsidenten fand am 21. und 22. November 1995 in Perugia (Italien) statt. Hauptthemen waren die Zuverlässigkeitserklärung sowie verschiedene Berichte über MWSt.-Prüfungen, die Umsetzung von Art. 92 und 93 des EWG-Vertrags, Prüfungsnormen, Erfahrungen in gemeinsamen Prüfungen und die Abgabe des Testats über die Rechnungsführung der EAGFL-Garantie.



# Beschreibung der Obersten Rechnungskontrollbehörden Europas: Der Rechnungshof der Republik Tschechien

LUBOMÍR VOLENÍK

Präsident der Obersten Rechnungskontrollbehörde der Republik Tschechien

Die Existenz des neuen Rechnungshofes ist in der Verfassung der Republik Tschechien verankert und sein Status ist, im Vergleich zu jenem der Vergangenheit, in einer vollkommen neuartigen Weise gestaltet worden. Der Rechnungshof nimmt seine Aufgaben unbehindert wahr und ist weder von der gesetzgebenden noch von der vollziehenden Gewalt abhängig.

## Gründung, Status und Zuständigkeiten

Die tschechische Oberste Rechnungskontrollbehörde (ORKB) wurde am 1. Juli 1993 gegründet, nachdem die Republik Tschechien zu einem unabhängigen Staat geworden war. Die Existenz der ORKB ist in der Verfassung der Republik Tschechien verankert und hat einen im Vergleich zu jenem der Vergangenheit vollkommen neuen Status. Die ORKB nimmt ihre Aufgaben unbehindert wahr und ist weder der gesetzgebenden Gewalt (Parlament), noch der vollziehenden Gewalt (Regierung) Rechenschaft schuldig. Die Verfassung der Republik Tschechien definiert den Status der ORKB neben der gesetzgebenden, der vollziehenden und der richterlichen Gewalt in einem separaten Kapitel, als unabhängige Körperschaft mit folgendem Auftrag:

- Prüfung der Verwaltung von Staatseigentum,
- Ernennung des Präsidenten und des Vizepräsidenten durch den Präsidenten der Republik auf Vorschlag der Abgeordnetenversammlung, für ein Mandat von neun Jahren,
- gesetzliche Festlegung von Status, Zuständigkeit und organisatorischem Aufbau.

Gesetz Nr. 166/93 über den Obersten Rechnungshof beruht auf diesen Grundsätzen und trat am 1. Juli 1993 in Kraft. Aufgrund dieses Gesetzes prüft der Hof die Verwaltung von Staatseigentum und der von Gesetzes wegen vom Staat eingenommenen Finanzmittel, wie z.B. die Kranken- und Sozialversicherung. Weiter prüft die ORKB die Einnahmen-

und Ausgabenposten des Staatshaushaltes, wie beispielsweise die Zahlung der Steuern durch alle Steuerpflichtigen sowie deren korrekte Berechnung und Einziehung durch den Fiskus. Die Prüfungspflicht durch die ORKB gilt nicht für den Nachrichtendienst oder die Tschechische Staatsbank, die für die Stabilität der Landeswährung verantwortlich ist und einen ebenfalls verfassungsrechtlich verankerten unabhängigen Status hat.

Die ORKB arbeitet nach dem kollegialen Prinzip. Entschlüsse über die Planung und Ergebnisse der Prüfungstätigkeit der ORKB werden von einer Kollegialbehörde eingebracht. Je nach Art und Ausmass dieser Prüfungen setzt sich diese entweder aus dem gesamten Kollegium von 17 Mitgliedern oder Senaten aus drei bis fünf Mitgliedern zusammen. Die Mitglieder der ORKB werden von der Abgeordnetenversammlung des Parlamentes der Tschechischen Republik gewählt. Ihr Mandat dauert bis zur Erreichung des 65. Lebensjahres und ihr Status ist mit jenem eines Parlamentariers vergleichbar.

## Arbeit der ORKB

Wichtigster Auftrag der ORKB ist die Sicherstellung der wirtschaftlichen Verwaltung der Steuergelder, der von Gesetzes wegen vom Staat eingenommenen Gelder und des Staatseigentums. An erster Stelle hat die ORKB nachzuprüfen, ob der Staat und andere Einrichtungen Staatseigentum und anvertraute Mittel wirksam und wirtschaftlich verwalten und dabei in Übereinstimmung mit den gesetzlichen

*Die Verfassung  
der Republik  
Tschechien  
definiert den  
Status der  
ORKB als  
unabhängige  
Körperschaft.*



Vorschriften handeln. Auf der Grundlage der Ergebnisse ihrer Prüftätigkeit bereitet die ORKB ihr Testat zum Bericht über den Einsatz der Haushaltsmittel und dem Abschlussbericht zum Etat und legt dieses der Abgeordnetenkammer nach einem Terminplan vor. Ähnlich geht die ORKB bei Prüfungen über den Einsatz ausländischer Mittel an die Tschechische Republik und bei Prüfungen staatlich garantierter Mittel vor. Auch die Ausgabe und Tilgung von Staatsanleihen und die Plazierung von Staatsaufträgen sind Gegenstand der Prüfung.

Die Zuständigkeit der ORKB wurde auch auf die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der politischen Parteien erweitert. Jährlich hat die ORKB sicherzustellen, dass die politischen Parteien ihre jährlichen Rechenschaftsberichte bis Ende März eingereicht haben. Falls die ORKB Lücken in den Berichten oder unwahre Angaben feststellt oder falls kein Bericht eingereicht wurde, wird die Abgeordnetenkammer von diesem Umstand benachrichtigt. Daraufhin kann die Abgeordnetenkammer die ORKB veranlassen, nachzuprüfen, ob die politische Partei nach Erhalt staatlicher Beiträge ihre Bücher ordnungsgemäss geführt, sich aus Geschäftstätigkeiten zurückgehalten und ihre Beiträge rechtmässig erhalten hat.

Grundsätzlich besteht die Tätigkeit der ORKB in der Planung von Prüfungstätigkeiten auf Vorschlag des Präsidenten, der Vizepräsidenten und der Mitglieder der ORKB. Vorschläge erfolgen sowohl aus eigenen Prüfungstätigkeiten, als auch seitens der Abgeordnetenkammer, ihrer Ausschüsse und der Regierung der Republik Tschechien.

Das Vorgehen für die Durchführung der Prüfungen wird in der Prüfungsverordnung festgehalten. Diese ist Teil des Gesetzes und regelt sowohl die Beziehungen innerhalb der ORKB, unter ihren Organen, Mitgliedern und Prüfern, die mit der Ausführung spezifischer Prüfungen beauftragt sind, als auch die Beziehungen mit den geprüften Personen. Prüfungen werden von den Mitgliedern der ORKB und von Prüfern auf der Grundlage schriftlicher Ermächtigungen durchgeführt.

Vor jeder Prüfung werden entsprechende vorbereitende Arbeiten durchgeführt. Letztere sind unabdingbare Voraussetzung für die fachlich qualifizierte

Durchführung. Auf der Grundlage der erfassten und ausgewerteten Daten und Informationen werden Prüfungsprogramme entwickelt und Prüfungsgruppen bestellt. Prüfungen dürfen nur von Prüfern mit garantierter Objektivität gegenüber dem Prüfungszweck und den zu prüfenden Personen durchgeführt werden. Während der Prüfung haben die Prüfer den tatsächlichen Stand der Geschäfte festzustellen, diesen mit den geeigneten Unterlagen zu belegen, den festgestellten Zustand mit den vorgegebenen Kriterien zu vergleichen und festzustellen, gegen welche Gesetzesvorschriften verstossen wurde. Prüfer haben Zugang zu allen Teilen der Gebäude und zu allen Unterlagen und Papieren; sie sind gehalten, das berechnete Interesse und die Rechte der geprüften Personen zu respektieren. Alle festgestellten Fakten sind vertraulich zu behandeln. Die geprüfte Person ist zur Zusammenarbeit während der Prüfungen und Zurverfügungstellung der erforderlichen technischen Einrichtungen verpflichtet.

Über die durchgeführten Prüfungen werden Prüfungsprotokolle erstellt. Diese umfassen eine Beschreibung der festgestellten Tatsachen unter Angabe der Mängel und der Gesetzesvorschriften, gegen die verstossen wurde. Geprüfte Personen können schriftlich und unter Angabe der Gründe Beschwerde erheben. Die Leiter der Prüfungsgruppen sind ermächtigt, über diese Beschwerden zu befinden. Falls die Beschwerden vom Leiter der Prüfungsgruppe abgelehnt werden, kann die geprüfte Person an ein Mitglied, Senat oder das Kollegium der ORKB appellieren. Daraufhin haben letztere über die Einwände und das weitere Vorgehen zu entscheiden.

#### **Organisatorischer Aufbau und Personal der ORKB**

Die Organe der ORKB sind Präsident, Vizepräsident, Kollegium, Senate sowie die Disziplinarkammer des Rechnungshofes.

Der Präsident führt den Vorsitz über die ORKB und handelt in ihrem Namen. Er hält den Vorsitz über das Kollegium und die Disziplinarkammer und koordiniert die Arbeit der ORKB Organe. Der Vizepräsident handelt als Stellvertreter des Präsidenten unter Wahrnehmung aller seiner Vollmachten. Weiter handelt er für den Präsidenten in spezifischen Fällen,

*Die Zuständigkeit der ORKB wurde auch auf die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der politischen Parteien erweitert.*



nach entsprechender Bevollmächtigung. Die Mitglieder der ORKB sind gleichzeitig Mitglieder des Kollegiums. Sie leiten die Prüfungstätigkeit und erstellen die Prüfungsberichte. Weiter sind sie an der Arbeit des Kollegiums und der Senate der ORKB beteiligt, legen Vorschläge für die vorläufige Planung von Prüfungstätigkeiten vor und unterbreiten der Disziplinarkammer Vorschläge zwecks Eröffnung disziplinarischer Verfahren. Zu den höheren Beamten gehören die Generaldirektoren der Abteilungen, die Direktoren der Büros, Leiter der Abteilungen und Vorsteher der Sekretariate. Die höheren Beamten leiten die organisatorischen Einheiten, denen sie vorstehen. Die Prüfer führen die Prüfungen auf der Grundlage schriftlicher Ermächtigungen mit Ausstellung durch ein Mitglied des Kollegiums durch. Ihre Vorsteher während der Prüfungen sind die Leiter der Prüfungsgruppen mit Bestellung durch Mitglieder der ORKB. Der Präsident schafft seine beratenden Organe: den Ausschuss für die Prüfung von Berufungen gegen die Auferlegung von Strafen, den Schadensausschuss, den Rat für Verfahrensfragen sowie den Verteidigungs- und Krisenausschuss. Insgesamt beläuft sich die Belegschaft der ORKB auf 500 Angestellte.

### Berichte der ORKB

Auf der Grundlage der Prüfungsprotokolle und der wesentlichen Unterlagen werden die Prüfungsergebnisse zusammengefasst und in Form von Prüfungsergebnissen bewertet. Die Prüfungsergebnisse werden von den ORKB Mitgliedern, die für die Prüfung verantwortlich sind, in Zusammenarbeit mit den zuständigen Koordinierungs- oder Regionalabteilungen vorbereitet. Nach einem internen Änderungsverfahren werden sie vom Kollegium oder dem Senat angenommen.

Der Präsident der ORKB leitet alle angenommenen Prüfungsergebnisse unverzüglich an die Abgeordnetenkammer, die Regierung der Republik Tschechien sowie, auf Anforderung, an die Ministerien weiter. Weiter werden diese auch im ORKB Bulletin veröffentlicht. Prüfungsprotokolle und andere Angaben der angenommenen Prüfungsergebnisse werden von der ORKB auf Anforderung der Abgeordnetenkammer, ihrer

Ausschüsse und der Regierung der Republik Tschechien zur Verfügung gestellt. Falls die ORKB während der Prüfungstätigkeit Umstände feststellen sollte, die auf eine Straftat oder einen Verstoß gegen das Gesetz schliessen lassen, setzt sie die zuständigen Behörden davon in Kenntnis. Notifikationen über strafatverdächtige Umstände werden vom ORKB Präsidenten an die Staatsanwaltschaft, die Ermittlungsbehörden oder die Polizei weitergeleitet.

Summarische Ergebnisse aus der Prüfung und anderen Tätigkeiten der ORKB werden in Jahresberichten mit Veröffentlichung im ORKB Bulletin besprochen. Insbesondere enthält der Jahresbericht Bewertungen über Plan und Aufbau der Prüfungstätigkeiten, Labgeschlossene und laufende Prüfungen, die finanzielle Auswirkung von Prüfungen, weitere ORKB Tätigkeiten und Kontakte mit der Öffentlichkeit sowie die Veröffentlichungen. Das ORKB Bulletin wird vierteljährlich veröffentlicht und enthält neben den genehmigten Prüfungsergebnissen und Jahresberichten weiter ein Programm der Prüfungstätigkeit für das laufende Haushaltsjahr; die erste Ausgabe des Bulletins enthält weiter die Verfahrensregeln des Kollegiums und der Senate sowie weitere ORKB Unterlagen.

### Weiterbildungsaktivitäten der ORKB

Die Prüfer der ORKB sollten Personen mit grossem Fachwissen, Bereitschaft zur Weiterbildung innerhalb ihres Berufes und Aktualisierung ihres Wissensstandes in Bezug auf neue Gesetzesregelungen sein. Die ORKB verfügt über eigene Ausbildungseinrichtungen für die Veranstaltung von Programmen, Kursen und Seminaren mit einer Kapazität für insgesamt 70 Personen in ihren verschiedenen Klassen. Die Natur dieser Weiterbildung ist darauf zurückzuführen, dass die Prüfungstätigkeit an den Universitäten nicht gelehrt wird. Dabei handelt es sich um ein typisch interdisziplinäres Fach, das hauptsächlich rechtliche und wirtschaftliche Kenntnisse voraussetzt. Die Mitarbeiter erhalten einen Einführungskurs und belegen Fächer, die ihnen das erforderliche Wissen vermitteln; bei Bedarf finden auch eine selektive Ausbildung in unterschiedlicher Gestaltungsweise sowie regelmässige Weiterbildungskurse statt. Die Einführung eines dritten

*Die Prüfungsergebnisse werden von den ORKB Mitgliedern, die für die Prüfung verantwortlichen sind, in Zusammenarbeit mit den zuständigen Koordinierungs- oder Regionalabteilungen vorbereitet.*



Studienzykluses in der tschechischen Republik wird in Betracht gezogen; eine Verbindung von wirtschaftlichen und gesetzlichen Themen könnte die Lücke einer immer noch fehlenden akademischen Ausbildung für Prüfer schliessen.

#### **Internationale Zusammenarbeit der ORKB**

Die Republik Tschechien ist bestrebt, sich aktiv an allen Strukturen der internationalen Zusammenarbeit zu beteiligen. Als neugegründete und verfassungsrechtlich verankerte Einrichtung der tschechischen Republik trat die ORKB unmittelbar nach Aufnahme ihrer Tätigkeit, 1993, dem Programm für internationale Zusammenarbeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden bei. Sie ist Mitglied der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden, INTOSAI

sowie der Europäischen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden, EUROSAI. Zweck der internationalen Zusammenarbeit ist die Förderung des internationalen Erfahrungsaustausches auf dem Bereich der Wirtschaftsprüfung, der Informationsaustausch über Gesetzgebung und Verfahren der Prüfung, die Aufnahme von Beziehungen zwischen einzelstaatlichen und internationalen Einrichtungen sowie die Beteiligung an Projekten einer gemeinsamen Prüfungstätigkeit. Bessere Beziehung zwischen den Obersten Rechnungskontrollbehörden und der Erfahrungs- und Informationsaustausch sind bereichernd und heben den Standard der Prüfungstätigkeit. Die ORKB nimmt aktiv an der Veranstaltung von internationalen Seminaren teil und ist an der Zusammenarbeit mit den Rechnungskontrollbehörden aller Länder, den internationalen Einrichtungen, INTOSAI und EUROSAI sowie an der bilateralen Zusammenarbeit interessiert.

*Bessere Beziehung zwischen den Obersten Rechnungskontrollbehörden und der Erfahrungs- und Informationsaustausch sind bereichernd und heben den Standard der Prüfungstätigkeit.*



## *ORKB - Einheit in der Vielfalt*

Professor Dr. IOAN BOGDAN  
Präsident des Rechnungshofes von Rumänien

Die Obersten Rechnungskontrollbehörden des Staates spielen eine grundlegende Rolle für den Schutz der bürgerlichen Grundrechte und die Schaffung neuer sozialer Beziehungen in Übereinstimmung mit den Gesetzesvorschriften und als Konsolidierung des Rechtsstaates und der Demokratie.

Die obersten Finanzkontrollbehörden des Staates spielen eine führende Rolle für den Schutz der bürgerlichen Grundrechte in Zusammenhang mit der Beschaffung und dem Einsatz öffentlicher Mittel, sowie der Schaffung neuer sozialer Beziehungen in Übereinstimmung mit den Gesetzesvorschriften und als Konsolidierung des Rechtsstaates und der Demokratie.

In Übereinstimmung mit diesen Zielsetzungen hat jede Massnahme für einen besseren Einsatz der ORKB eine rasche und direkte Einwirkung auf die vorstehend erwähnten Bereiche und ist von prioritärem gesellschaftlichem Interesse.

Eine grössere Vertrautheit mit den Vorschriften, die der Einrichtung zugrunde liegen, sowie mit der Vorgehensweise der verschiedenen ORKB kann uns wertvolle Information für eine angemessene Reform auf diesem Bereich sowie allen anderen wirtschaftlichen und sozialen Bereichen vermitteln.

Wir sind der Überzeugung, dass ein solches Thema schon allein durch seine Tragweite Gegenstand eines besonderen Seminars sein sollte. Die Schlussfolgerungen dieses Seminars könnten in einem Buch festgehalten und den EUROSAI und INTOSAI Kongressen vorgelegt werden; letztere



wiederum würden diese wertvolle Information an alle ORKB weiterleiten.

Dieser Vorschlag dürfte die Befugnisse der einzelnen ORKB in keiner Weise beschränken. Jeder Organisation ist es freigestellt, den organisatorischen Aufbau oder die Vorgehensweise einer anderen ORKB zu übernehmen.

Angesichts der Bedeutung dieser Themen haben wir während der Vorbereitungen zum Seminar vom 2.-4. September 1995 in Bukarest einen Fragebogen über die Beziehungen zwischen der ORKB, dem Parlament, der internen Kontrolle, der Gerichtsbarkeit und den Medien erstellt. Wir möchten nun die Gelegenheit ergreifen und uns mit den folgenden Anliegen an alle ORKB wenden:

- Bitte beantworten Sie alle Fragen des Fragebogens so schnell wie möglich und senden Sie diesen an uns zurück;
- gemeinsam sollten wir versuchen, die konkreten Schlussfolgerungen dieses Seminars an alle ORKB weiterzuleiten, angesichts der Tatsache, dass diese eine wertvolle Informationsquelle darstellen.

Nachstehend führen wir einige gesetzlich festgelegte Punkte auf, die von den verschiedenen ORKB unterschiedlich gestaltet und abgehandelt werden:

- Ist die ORKB zur Durchführung präventiver Finanzprüfungen berechtigt?
- Gibt es in der ORKB einen zuständigen Gerichtshof?
- Ist die ORKB zur Durchführung einer vollständigen oder selektiven Prüfung bei Privatisierung berechtigt.
- Kann die ORKB von Gesetzes wegen ihr Prüfungsprogramm bei der Wahl der zu prüfenden Objekte unabhängig gestalten und ihre Schlussfolgerungen durchsetzen?

- Wie wird bei der internen Kontrolle vorgegangen?
- Wie wird bei der Auswahl und Ernennung der Führungskräfte der ORKB vorgegangen?
- Wie wird bei der Herausgabe, Veröffentlichung und Umsetzung der ORKB Berichte vorgegangen?
- Wie wird bei beim Aufbau eines Informationssystems und der EDV der ORKB vorgegangen?
- Wie ist die ORKB territorial organisiert? Etc.

Wir sind der Ansicht, dass es keine stärkeren Argumente braucht, um auf die Notwendigkeit einer Diskussion zu diesen Themen, das für alle ORKB Mitglieder von grossem Interesse ist, hinzuweisen. Wir haben uns über das grosse Interesse, das eines unserer neuesten Bücher über Geschichte und gesetzliche Regelung der rumänischen ORKB gefunden hat, sehr gefreut. Dieses interessante Buch bietet dem Leser vor allem auch eine Grundlage für den Vergleich.

Dieser Dialog über die Organisationweise, den Aufbau und die Arbeit der ORKB sollte nach unserem Ermessen aufrecht erhalten und vertieft werden, angesichts der andauernden Veränderungen und des Wachstums der Aktivität der ORKB und ihres wachsenden Einflusses auf die Reform.

Der Rechnungshof Rumäniens hatte Zugang zu zahlreichen Informationen über die Art und Weise, in welcher zahlreiche ausländische ORKB auf diesen Bereichen vorgehen und ist somit in der Lage, sich aktiver an organisatorischen Tätigkeiten für den Erfahrungsaustausch mit anderen ORKB zu beteiligen.

Abschliessend möchten wir uns beim Präsidium der EUROSAI für die permanente Unterstützung und das hohe Niveau der Zusammenarbeit mit uns bedanken.

*Der Dialog über die Organisationsweise, den Aufbau und die Arbeit der ORKB sollte aufrecht erhalten und vertieft werden.*



# Die externe Finanzkontrolle der Vereinten Nationen

Von EGBERT C. KALTENBACH

Mitglied des Bundesrechnungshofes, Deutschland

Die Arbeit in einem Prüfungsorgan, dem Prüfer aus drei verschiedenen Kontinenten angehören und dessen Zuständigkeit sich weltweit auf unterschiedlichste Organisationen und Einrichtungen erstreckt, ist eine gewaltige Herausforderung. Verschiedene Sprachen, unterschiedliche Verwaltungs- und Prüfungstraditionen, unterschiedliche Denk- und Darstellungsweisen und unterschiedliche Prüfungsmethoden fordern von allen Beteiligten ein hohes Mass an Lernbereitschaft, Geduld, Einfühlungsvermögen, Flexibilität und Kompromissfähigkeit.

## Einleitung

Die Vereinten Nationen (VN), ihre Unter- und Sonderorganisationen geben jährlich fast 8 Milliarden US-\$ für die Arbeit ihrer Institutionen und die von ihnen durchgeführten Programme und Projekte aus. Sie beschäftigen mehr als 50.000 Bedienstete und ungezählte Berater. Das Haushaltsvolumen der VN ist grösser als das Volumen des Staatshaushalts mancher ihrer Mitgliedstaaten. Die Palette der Ausgaben reicht von den - sprunghaft gestiegenen - Ausgaben für friedenserhaltende Massnahmen über Ausgaben für Entwicklungsprojekte bis hin zu Forschungsausgaben und Ausgaben zur Drogenbekämpfung - ganz zu schweigen von den umfangreichen Verwaltungsausgaben. Neben ordentlichen Beiträgen, deren Höhe sich nach der Wirtschaftskraft ihrer mehr als 180 Mitglieder richtet, sind die VN zur Finanzierung ihrer umfangreichen Aktivitäten mehr und mehr auf zusätzliche freiwillige Leistungen insbesondere der wohlhabenderen Mitgliedstaaten angewiesen.

Innerhalb der VN-Familie gibt es zahlreiche finanzielle Verflechtungen zwischen den einzelnen Organisationen und Unterorganisationen; dies gilt vor allem für die Finanzierung von Projekten, an denen häufig verschiedene Einrichtungen der VN beteiligt sind.

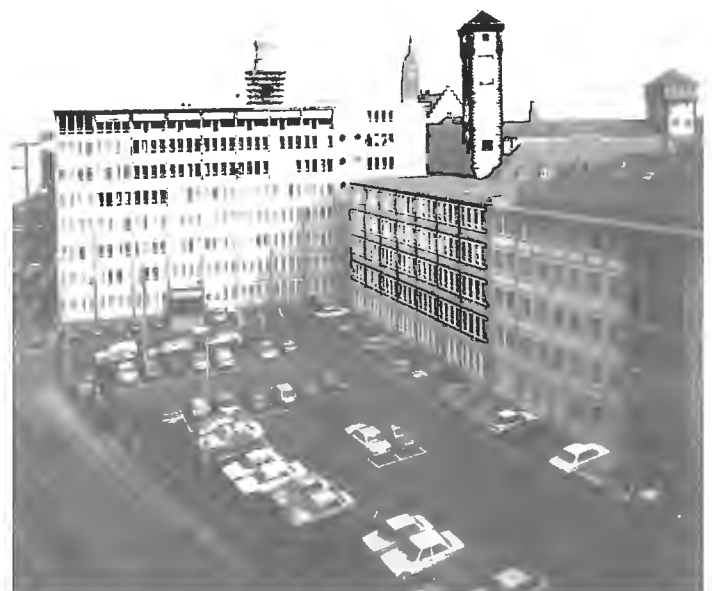
## Der Board of Auditors

Angesichts wachsender Aufgaben auf der einen Seite und knapper Ressourcen auf der anderen Seite bedürfen das

Finanzgebaren und die Rechnungslegung der VN intensiver Prüfung durch die Organe der externen Finanzkontrolle. Für die Sonderorganisationen der VN - Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO), Internationale Arbeitsorganisation (ILO), Weltgesundheitsorganisation (WHO), Internationale Schifffahrts-Organisation (IMO), Welternährungsprogramm (WFP), Organisation der VN für industrielle Entwicklung (UNIDO), Organisation der VN für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO), Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO), Internationale Atomenergiebehörde (IAEA) - ist jeweils ein eigener, vom



16



Bundesrechnungshof von Deutschland.

Aufsichtsgremium der betreffenden Organisation bestellter externer Rechnungsprüfer zuständig. Die externe Prüfung der VN, ihrer Treuhandfonds, Sonderkonten, Unterorganisationen, Friedenssicherungs- und Sondermissionen obliegt einem aus drei Mitgliedern bestehenden Board of Auditors. Die Mitglieder des Board werden von der Generalversammlung der VN aus dem Kreis der Leiter der Obersten Rechnungskontrollbehörden der Mitgliedstaaten gewählt. Ihre Amtszeit beträgt drei Jahre; Wiederwahl ist möglich. Traditionell gehört eines der drei Mitglieder des Board of Auditor einem westlichen Geberland an. In der Vergangenheit haben aus dieser Ländergruppe Kanada, Belgien, Frankreich und von 1988 - 1992 Deutschland, aus dem Kreis der Entwicklungsländer Kolumbien, Pakistan, Bangladesch und die Philippinen die Arbeit des Board mitgeprägt. Derzeit gehören dem Board die Leiter der Obersten Rechnungskontrollbehörden von Ghana, Indien und des Vereinigten Königreiches an.

### Stellung und Aufgaben des Board

Der Board ist unabhängig und für die Durchführung seiner Prüfungen allein verantwortlich. Allerdings erwarten die Generalversammlung der VN und ihr Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsangelegenheiten, dass der Board ihre Prüfungs- und Berichtswünsche berücksichtigt. Die Prüfung umfasst die Haushaltsrechnung sowie die Ordnungsmässigkeit und Wirtschaftlichkeit des Finanzgebahren. Die Prüfungszuständigkeiten sind unter den Mitgliedern des Board nach Organisationen aufgeteilt, wobei die Finanzordnung der VN einen regelmässigen Wechsel der Zuständigkeiten vorschreibt. Zu den wichtigsten vom Board geprüften Organisationen und Einrichtungen gehören:

- das Generalsekretariat der VN in New York und seine Aussenstellen in Genf (UNOG und Wien (UNOV))
- die Regionalen Wirtschaftskommissionen der VN
- der Gemeinsame Pensionsfonds der VN (UNJSPF)
- die Friedenssicherungs- und Sonderkommissionen

- das Entwicklungsprogramm der VN (UNDP)
- der Bevölkerungsfonds der VN (UNFPA)
- der Hohe Flüchtlingskommissar der VN (UNHCR)
- das Kinderhilfswerk der VN (UNICEF)
- das Umweltprogramm der VN (UNEP)
- das Hilfswerk der VN für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA)
- das International Handelszentrum (ITC).

### Planung und Durchführung der Prüfungen

Die Mitglieder des Board haben einen Director of External Audit als Ständigen Vertreter nach New York entsandt. Diese Ständigen Vertreter sind für die Planung und laufende Koordinierung der Prüfungen und die Vorbereitung der Entscheidung des Board verantwortlich. Sie werden dabei vom Sekretariat des Board unterstützt.

Die Prüfungen werden von Prüfern der nationalen Kontrollbehörden der Mitglieder durchgeführt. Während der beiden Hauptprüfungsperioden im Frühjahr und im Herbst sind mehr als 100 Prüfer im Einsatz, um weltweit Einrichtungen der VN zu prüfen. Allein die deutschen Prüfer waren während der dreijährigen Amtszeit in rund 30 Ländern tätig. Das Prinzip örtlicher Erhebungen in den einzelnen Ländern, in denen die VN Aussenstellen unterhalten oder Projekte durchführen, ist unverzichtbar, um das Finanzgebahren der VN zutreffend beurteilen zu können. Vor Ort sehen die Dinge häufig anders aus als beim Aktenstudium in der Zentrale. Verschiedentlich werden von Mitgliedern des Board auch externe Sachverständige (z.B. Wirtschaftsprüfungsgesellschaften) bei der Prüfung eingesetzt.

### Berichterstattung

Ebenso wichtig wie die Prüfung selbst ist die Berichterstattung über das Ergebnis der Prüfung - dies gilt im internationalen Bereich nicht anders als im nationalen Bereich. Während des Jahres informiert der Board of Auditors die Leiter der geprüften Verwaltungen in Form von

*Das Finanzgebahren und die Rechnungslegung der Organisation bedürfen intensiver Prüfung durch ihre Organe der externen Finanzkontrolle.*



Prüfungsmittelungen über wichtige Prüfungsergebnisse, damit sie festgestellte Mängel beseitigen und sich zu den Beanstandungen des Board äussern können.

Jeweils nach Abschluss einer Haushaltsperiode, die sich je nach Organisation auf einen Zweijahreszeitraum oder auf einen Einjahreszeitraum bezieht, berichtet der Board der Generalversammlung der VN. Die Berichte befassen sich in zwei getrennten Teilen mit den Feststellungen des Board zur Haushaltsrechnung und mit seinen Feststellungen zum Finanzgebaren der geprüften Organisationen. Die Berichte sind zur Erleichterung der Auswertung und zum besseren Vergleich untereinander nach einem einheitlichen Schema aufgebaut. Inzwischen orientieren sich auch die externen Prüfer der VN-Sonderorganisationen am Berichtsschema des Board. Die dadurch erreichte weitgehend einheitliche Berichtsstruktur innerhalb der VN-Familie dürfte die Arbeit der Vertreter der Mitgliedstaaten in den entsprechenden Kontrollorganen der VN erleichtern.

Im Jahre 1991 hat der Board erstmals von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, während der Haushaltsperiode der Generalversammlung Sonderberichte vorzulegen. Diese Form der Berichterstattung erlaubt es, sich schwerpunktmässig auf Fragen des wirtschaftlichen Finanzgebarens zu konzentrieren und die politischen Organe zeitnah darüber zu unterrichten.

#### Wirtschaftlichkeitsprüfung

Die Ausrichtung der Prüfung und Berichterstattung unterliegt auch bei den VN einem ständigen Wandel. War ursprünglich die Auffassung vorherrschend, dass die Beurteilung der Ordnungsmässigkeit und Richtigkeit der Rechnungslegung als Hauptaufgabe der externen Prüfung anzusehen sei, so finden heute zunehmend Fragen der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns Beachtung. Was vor einigen Jahren möglicherweise noch als unzulässiger Versuch einer Einflussnahme auf politische Angelegenheiten missverstanden worden wäre, wird heute als willkommen, auf Prüfungserfahrungen gestützte Anregung zur Steigerung der Effizienz der Verwaltung betrachtet. Ein solcher Bewusstseinswandel zeigt sich nicht nur bei den Mitgliedern des Board und den

Prüfern, sondern auch bei den geprüften Stellen und - was entscheidend ist - bei den Vertretern der Mitgliedstaaten in den politischen Organen der VN. Mit der Prüfung der Wirtschaftlichkeit und entsprechenden Vorschlägen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung hat der Board of Auditors in zunehmendem Masse ein Feld belegt, auf dem auch Gemeinsame Inspektionsgruppe (JIU) tätig werden kann.

#### Querschnittsprüfungen

Die Arbeit der von den Mitgliedern des Board eingesetzten zahlreichen Prüfungsteams, die an verschiedenen Orten bei unterschiedlichen Organisationen unter unterschiedlichen Bedingungen weitgehend unabhängig voneinander prüfen, bedarf intensiver Koordinierung. Darüber hinaus hat der Board im Interesse einer verbesserten inhaltlichen Abstimmung der Prüfungsaktivitäten und Vergleichbarkeit der Prüfungsergebnisse begonnen, Querschnittsprüfungen zu bestimmten thematischen Schwerpunkten durchzuführen. Der Board hat damit erstmals von einer Prüfungsmethode Gebrauch gemacht, die sich im Kontext der nationalen Rechnungsprüfung mehr und mehr bewährt. In der Prüfungsperiode 1990/1991 wurden die Querschnittsthemen Innenrevisionen, Treuhandfonds und Inventarverwaltung ausgewählt. Auf der Grundlage einheitlicher Vorgaben (Prüfungshilfen) untersuchten Prüfungsteams die genannten Bereiche gleichzeitig bei verschiedenen Organisationen. Die Prüfungen ergaben über die üblichen Einzelfeststellungen hinaus wichtige Hinweise auf systemweite Mängel und Schwachstellen. Sie erlaubten insbesondere einen Qualitätsvergleich der verschiedenen Einrichtungen der VN. Die Aussagekraft der Berichte des Board konnte durch die parallele Darstellung gesteigert werden.

Die Wirkung von Querschnittsprüfungen liesse sich weiter erhöhen, wenn darin auch die Sonderorganisationen der VN einbezogen werden könnten. Hierfür fehlt dem Board of Auditors jedoch - im Gegensatz zur Gemeinsamen Inspektionsgruppe - die entsprechende Zuständigkeit. VN-weite Querschnittsprüfungen könnten daher nur aufgrund freiwilliger Absprachen mit den externen Prüfern der Sonderorganisationen der VN

*Im Jahre 1991 hat der Board während der Haushaltsperiode der Generalversammlung Sonderberichte vorgelegt.*



durchgeführt werden. Dies dürfte eine lohnende Aufgabe für den "Ausschuss der externen Rechnungsprüfer der VN, der VN-Sonderorganisationen und der Internationalen Atomenergiebehörde", dem sogenannten Panel, sein.

### Behandlung in den politischen Gremien

Die Prüfungsberichte des Board werden zunächst vom Beratenden Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ), dem 16 Finanzexperten aus verschiedenen Mitgliedstaaten angehören, intensiv beraten. Vertreter des Board nehmen an den Beratungen teil und unterstützen den Ausschuss mit ergänzenden Informationen. Der ACABQ legt die Berichte des Board zusammen mit einem eigenen Bericht dem Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsangelegenheiten (5. Ausschuss) der Generalversammlung vor. Der Vorsitzende des Board vertritt die Berichte des Board in den Sitzungen des 5. Ausschusses. Auch bei der Vorbereitung der Beratungen des 5. Ausschusses und der anschließenden Erarbeitung eines Entschliessungsentwurfs für die Generalversammlung gibt es Kontakte zwischen Vertretern des Board und interessierten Ausschussmitgliedern. Der Board of Auditors hat erkannt, dass es nicht damit getan ist, seine Beanstandungen und Empfehlungen zu Papier zu bringen und in Form umfangreicher Berichte der Generalversammlung zuzuleiten. Vielmehr sind ergänzende Erläuterungen zu den schriftlichen Berichten und Bereitstellung zusätzlicher Informationen erforderlich, um die politischen Entscheidungsträger problembewusst zu machen und die Voraussetzungen für die Beseitigung von Mängeln und die Verwirklichung von Verbesserungsvorschlägen zu schaffen. Die Funktionen der externen Finanzkontrolle und der politischen Organe greifen daher eng ineinander. Der Board sieht es dabei als seine vorrangige Aufgabe an, die Vertreter der Mitgliedstaaten, die als Geber- und Empfängerländer in gleichem Masse ein elementares Interesse an einem ordnungsgemässen und wirtschaftlichen Finanzgebaren der VN haben, mit objektiven, wenn auch kritischen Informationen über die Finanzwirtschaft der VN zu versorgen. Dazu gehören auch Informationen darüber, inwieweit die

Verwaltung der VN frühere Entscheidungen der Generalversammlung umgesetzt hat (follow up).

### Verbesserungsmöglichkeiten

Der Board of Auditors ist ständig bemüht, seine Arbeitsweise und seine Arbeitsergebnisse zu verbessern, und hat in der Vergangenheit eine Reihe von Massnahmen zur Stärkung der Finanzkontrolle der VN getroffen. Hierzu gehörte die Einrichtung eines Arbeitsausschusses des Board (AOC), dem die Ständigen Vertreter der drei Board-Mitglieder und der Leiter des Sekretariats des Board angehören; dieser Ausschuss plant und koordiniert die Prüfungen und bereitet die Berichte und Beschlüsse des Board vor. Auch die Einführung eines umfangreichen Prüfungshandbuchs hat zu einer Verbesserung der Prüfungsqualität beigetragen. Die Oberste Rechnungskontrollbehörde Kanadas hatte hieran wesentlichen Anteil. Als Verbesserung in den letzten Jahren sind die verstärkte Behandlung von Fragen der Wirtschaftlichkeit, die Durchführung von Querschnittsprüfungen, die weitere Vereinheitlichung der Berichtsstruktur, die Abgabe von Sonderberichten und die Intensivierung der Zusammenarbeit mit den politischen Gremien zu nennen. Jedoch sind weitere Verbesserungen erforderlich, um eine den Erfordernissen der VN angemessene externe Finanzkontrolle zu gewährleisten. Allerdings gehen solche Verbesserungsmöglichkeiten über die Zuständigkeit des Board hinaus und erfordern Entscheidungen der Generalversammlung und der anderen politischen Gremien der VN.

### Gemeinsame Rechnungsgrundsätze

Die Kontrolle durch die externen Prüfer und durch die politischen Organe wird dadurch erschwert, dass die VN keine allgemein anerkannten Grundsätze der Rechnungslegung anwenden. Die Haushalts- und Rechnungslegungsvorschriften der einzelnen vom Board geprüften Organisationen weichen teilweise erheblich voneinander ab. Es fehlt somit an Transparenz und Vergleichbarkeit. Die im Panel zusammengeschlossenen externen Prüfer der VN und die Generalversammlung sind sich einig, dass die Erarbeitung gemeinsamer Rechnungslegungsgrundsätze der VN

*Die Einführung eines umfangreichen Prüfungshandbuchs hat zu einer Verbesserung der Prüfungsqualität beigetragen.*



unverzichtbar ist. Es bleibt zu hoffen, dass auch die Verwaltungen der VN den Nutzen und die Dringlichkeit solcher gemeinsamer Regeln erkennen.

### Innenrevision

Die Organe der externen Finanzkontrolle müssen sich auf eine funktionsfähige Innenrevision der geprüften Organisationen stützen können. Als Ergebnis einer Querschnittsprüfung sieht der Board of Auditors die Notwendigkeit, die Innenrevisionen der VN personell und strukturell zu stärken. Dazu gehört auch die Freistellung der Innenrevision von jeder Art von operativen Aufgaben.

### Amtsauer des Board

Die bisherige dreijährige Amtsdauer der Mitglieder des Board führt dazu, dass ein Wechsel der Mitgliedschaft häufig in die Mitte der zweijährigen Haushaltsperiode der VN fällt. Dies erschwert ein kontinuierliches Arbeiten im Board und birgt die Gefahr von Informationsdefiziten und Wirkungsverlusten. Im Interesse kontinuierlicher Arbeit und nachhaltiger Wirkung erscheint es deshalb sinnvoll, die Amtsdauer der Mitglieder auf sechs Jahre zu verlängern und so zu gestalten, dass die Haushaltsperioden der VN und die Amtsperioden des Board nicht länger auseinanderfallen.

Auf der anderen Seite erscheint es angebracht, die maximale Amtsdauer der externen Prüfer zu begrenzen. Denn nach den geltenden Regelungen können die Mitglieder des Board of Auditors ebenso wie die externen Prüfer der VN-Sonderorganisationen beliebig oft wiedergewählt werden. Ununterbrochene Amtsdauern von 15, 20 und mehr Jahren sind keine Seltenheit. Dies kann dazu führen, dass Aufgabenverständnis und Arbeitsweise der Finanzkontrolle der VN sehr stark von der Prüfungsphilosophie und der Prüfungspraxis einzelner Länder geprägt werden. Daneben besteht die Gefahr, dass Prüfung zur Routine wird und dass die kritische Distanz der Prüfer zu den geprüften Stellen im Laufe der Jahre verringert wird. Eine Begrenzung der Amtszeit auf maximal etwa 12 Jahre erscheint deshalb sinnvoll. Der damit verbundene regelmässige Wechsel der Mitglieder des Board wie auch der externen Prüfer der Sonderorganisationen dürfte dem Charakter der VN als einer Gemeinschaft, in der Staaten unterschiedlichster Verwaltungstraditionen

zusammenarbeiten, angemessener sein und die Tätigkeit der externen Finanzkontrollorgane der VN bereichern. Ebenso wie bei anderen wichtigen Funktionen des VN-Systems sollte es hier keine Besitzstände geben. Gleichzeitig sollte angestrebt werden, die Prüfungsmandate der VN und ihrer Sonderorganisationen auf mehr Schultern zu verteilen. Eine Begrenzung der Amtszeit ist übrigens ein Prinzip, das sich in vielen nationalen Rechtsordnungen bei den Leitern der Obersten Rechnungskontrollbehörden bewährt hat (z.B. USA 15 Jahre, Deutschland 12 Jahre, Kanada 10 Jahre, Mexiko 2 x 8 Jahre).

Am Ende seiner dreijährigen Tätigkeit im Board of Auditors hat der Bundesrechnungshof der Bundesregierung die o.g. Vorschläge zur strukturellen Verbesserung des Rechnungs- und Prüfungswesens vorgelegt. Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland hat entsprechende Vorschläge des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und bemüht sich, zusammen mit anderen Mitgliedstaaten schrittweise strukturelle Verbesserungen des Finanzkontrollsystems der VN zu erreichen.

Neben diesen Vorschlägen zur Reform/Verbesserung des bestehenden Prüfungssystems werden aber auch weitgehende Vorstellungen diskutiert. Diese sehen die Einrichtung eines Auditor General der VN und die Umwandlung des Board of Auditors in ein Organ vor, das die Tätigkeit des Auditor General zu "überwachen" hätte.

### Zusammenarbeit im Board

Die Arbeit in einem Prüfungsorgan, dem Prüfer aus drei verschiedenen Kontinenten angehören und dessen Zuständigkeit sich weltweit auf unterschiedlichste Organisationen und Einrichtungen erstreckt, ist eine gewaltige Herausforderung. Verschiedene Sprachen, unterschiedliche Verwaltungs- und Prüfungstraditionen, unterschiedliche Denk- und Darstellungsweisen und unterschiedliche Prüfungsmethoden fordern von allen Beteiligten ein hohes Mass an Lernbereitschaft, Geduld, Einfühlungsvermögen, Flexibilität und Kompromissfähigkeit. Der Weg von vielen einzelnen Prüfungsergebnissen zu einem von allen Mitgliedern des Board getragenen gemeinsamen Bericht ist manchmal mühsam. Und doch lohnt sich

*Verschiedene Sprachen, unterschiedliche Verwaltungs- und Prüfungstraditionen, unterschiedliche Denk- und Darstellungsweisen und unterschiedliche Prüfungsmethoden fordern von allen Beteiligten ein hohes Mass an Lernbereitschaft, Geduld, Einfühlungsvermögen, Flexibilität und Kompromissfähigkeit.*



diese Mühe. Denn diese Zusammenarbeit im Board befruchtet und bereichert das eigene Denken, eröffnet neue Perspektiven und vermittelt Anstösse und Ideen. Aus der Sicht der Mitarbeiter des deutschen Rechnungshofes, die an der Prüfung der VN beteiligt waren, ist es

daher kein Nachteil, sondern ein unschätzbare Vorteil, dass im Board Vertreter unterschiedlicher Prüfungssysteme zusammenkommen und gemeinsam etwas neues prägen und weiterentwickeln: Das System der externen Finanzkontrolle der VN.

## Umweltprüfung auf dem öffentlichen Sektor

DAVID DEWAR

Ehemaliger Assessor des Präsidenten des Rechnungshofes, Oberste Rechnungskontrollbehörde, Vereinigtes Königreich

Es gibt zahlreiche Tätigkeitsbereiche, auf denen Programme und Projekte des öffentlichen Sektors in grossem Masstab und mit einer grosszügigen Mittelausstattung durchgeführt werden. Es kommt deshalb oft zu grösseren ökologischen Einwirkungen und Konsequenzen, deren Ausmass über die Zuständigkeit der direkt beteiligten Ministerien hinaus geht. Deutliche Beispiele hierfür sind der Strassenbau sowie andere grosse Bauvorhaben, öffentliches Transportwesen, öffentliche Ausschreibungen, militärische Ausbildung, Kanalisation und Müllentsorgung, Gesundheit und Umwelt, Forstwirtschaft, Tourismus sowie verschiedene Programme für die wirtschaftliche, industrielle und soziale Entwicklung.

Die Umweltprüfung erstreckt sich auf zahlreiche Gebiete. Zwar gibt es sie schon seit geraumer Zeit, in vieler Hinsicht aber befindet sie sich immer noch im Entwicklungsstadium. Art und Umfang der Arbeit lässt sich unterschiedlich definieren; verschiedene Organe und individuelle Fachkenntnisse sind gefragt; der Bezugsrahmen für die Untersuchungen ist vielfältig; ständig erscheinen neue Ansätze und Verfahren; es gibt verschiedene Verfahren für die Berichterstattung über die Ergebnisse und die Förderung von Änderungen und Verbesserungen.

Diese Änderungen und Ungewissheiten im Verein mit bestimmten inhärenten Schwierigkeiten - etwa aus der subjektiven Beurteilung und der Erfassung ökologischer Einwirkungen - haben schon mehr als einen Versuch der Gestaltung eines kohärenten Prüfungsprogramms zum Scheitern gebracht. Wichtig ist die Untersuchung von Gelegenheiten, die Wahl eines geeigneten Prüfungsobjekts oder

Projektes - vermutlich ein relativ bescheidenes - um damit den Anfang zu wagen. Edmund Burke hat einmal auf den schwerwiegenden Fehler hingewiesen, weil man nicht viel erreichen kann, lieber nichts zu tun; das gilt auch für Umweltprüfungen sowie für jede Anstrengung auf dem Gebiet des Umweltschutzes selbst.

Zweck dieses Vortrags ist:

- die Erkennung der besonderen Tragweite der Umweltprüfung auf dem öffentlichen Sektor;
- die Untersuchung potentieller Prüfungsgebiete;
- die Suche nach der besten Bewältigung der Probleme und der Berichterstattung über die Ergebnisse.

### Die grosse Bedeutung des öffentlichen Sektors

Die Verantwortung für Umweltschutz und vertretbare Entwicklung liegt, getrennt

*Die Verantwortung für Umweltschutz und vertretbare Entwicklung liegt sowohl beim privaten als auch beim öffentlichen Sektor; getrennt und/oder partnerschaftlich.*



und/oder partnerschaftlich, sowohl beim privaten als auch beim öffentlichen Sektor. In den zentralen als auch den lokalen Regierungsstellen kommt den Organen des öffentlichen Sektors eine Schlüsselbedeutung und Verantwortung zu. Diese erstreckt sich von spezifischen Gesetzesvorschriften bis zum allgemeinen Erwartungsdruck eines exemplarischen Vorgehens. Das Weissbuch der Regierung mit dem Titel 1990 "This Common Inheritance" [Unser gemeinsames Erbe] (Cm 1200) setzt klare und hohe Anforderungen an zahlreiche Themen des Umweltschutzes, die durch eingehende Vorschläge und Initiativen abgestützt werden.

Die wichtigsten ökologischen Aufgaben des öffentlichen Sektors sind:

- Auseinandersetzung mit den ökologischen Auswirkungen aus Unternehmungen und Tätigkeiten der Regierung selbst;
- einzelstaatliche und internationale Gesetzgebung;
- Vorschriften, Zulassungen, Inspektion und Umsetzung;
- Besteuerung und wirtschaftliche und finanzielle Anreize;
- finanzielle Trägerschaft und Zuschüsse;
- Forschung, Beratung und Werbung;
- Notdienst

Zahlreiche Programme und Projekte des öffentlichen Sektors auf diesen ausgedehnten Tätigkeitsbereichen werden in grossem Masstab und mit einer grosszügigen Mittelausstattung durchgeführt. Es kommt deshalb oft zu grösseren Umwelteinwirkungen und Konsequenzen, deren Ausmass über die Zuständigkeit der direkt beteiligten Ministerien hinaus geht. Deutliche Beispiele hierfür sind der Strassenbau sowie andere grosse Bauvorhaben, öffentliches Transportwesen, öffentliche Ausschreibung, militärische Ausbildung, Kanalisation und Müllentsorgung, Gesundheit und Umwelt, Forstwirtschaft, Tourismus sowie verschiedene Programme für die wirtschaftliche, industrielle und soziale Entwicklung.

Ein weiterer Faktor mit einer zusätzlichen Dimension für die Umweltprüfung auf dem öffentlichen Sektor ist die öffentliche Rechenschaftspflicht. Zu Recht werden Ministerien und andere Behörden, die öffentliche Mittel handhaben, dem

Parlament und der Öffentlichkeit gegenüber - einschliesslich der Wirtschaftlichkeit auf dem Umweltsektor - zur Rechenschaftspflicht angehalten. Rechenschaftspflicht wird auf verschiedene Weise angestrebt - einschliesslich der Veröffentlichung wesentlicher Informationen in ministeriellen Jahresberichten und anderen Publikationen. Weiter wird Rechenschaftspflicht über die Veröffentlichung von Berichten zu ökologischen Fragen wahrgenommen; letztere werden dem Parlament von der Staatlichen Rechnungskontrollbehörde zwecks Prüfung durch den Ausschuss für öffentliches Rechnungswesen vorgelegt. Dennoch hat sich die öffentliche Rechenschaftspflicht bei ökologischen Fragen noch nicht bei allen Behörden durchgesetzt. Vieles ist noch verbesserungsfähig aber die zu erwartende und tatsächlich praktizierte Transparenz und Analyse sind jenen des Privatsektors ähnlich oder übertreffen sie.

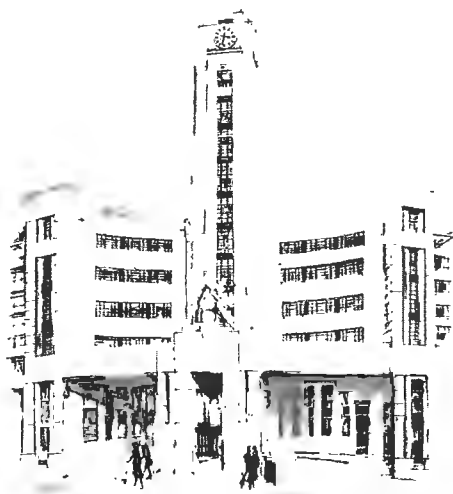
Beispielsweise sind die rund 300 Seiten mit ökologischen Zielsetzungen und Aufträgen im Weissbuch "This Common Inheritance" 1991 durch weitere 200 Seiten mit Information über den Fortschritt und die Ergebnisse zu vorangehenden Zielsetzungen unter Bezugnahme auf rund 400 Einzelinitiativen aktualisiert worden. Weitere Fortschrittsberichte sind geplant. Zunehmend finden Offenlegung und Analyse in den Jahresberichten einzelner Ministerien mit ökologischen Verantwortungen, wie das Umweltministerium oder unterstellter Organe, wie die Aufsichtsbehörde für Umweltschutz oder die staatliche Flussbehörde sowie das Verkehrsministerium Verbreitung. Ökologische Fragen auf mehreren der vorstehend erwähnten Tätigkeitsbereichen sind von der Staatlichen Rechnungskontrollbehörde unter Veröffentlichung der Ergebnisse geprüft worden oder werden gegenwärtig einer Prüfung unterzogen (siehe Anlage).

Wichtig ist die Erkenntnis, dass Umweltschutz im allgemeinen weder auf dem öffentlichen, noch auf dem privaten Sektor gesondert oder als Selbstzweck angestrebt wird. Ziel ist die Sicherstellung einer vertretbaren Entwicklung im Einklang mit dem Wirtschaftswachstum. Manchmal gehen ökologische und wirtschaftliche Interessen Hand in Hand, zum Beispiel bei der Müllvermeidung mit

*Manchmal gehen ökologische und wirtschaftliche Interessen Hand in Hand, zum Beispiel bei der Müllvermeidung mit gleichzeitiger Verbesserung des energetischen Wirkungsgrads.*







Sitz der Obersten Rechnungskontrollbehörde von Grossbritannien.

gleichzeitiger Verbesserung des energetischen Wirkungsgrades. Konfliktherde sind aber nicht ganz auszuräumen. Entscheidungen und Prioritätensetzungen bei Umweltfragen und die Bereitstellung von Mitteln sind in den Kontext der harten Realität der begrenzten Rohstoffe und kollidierenden Interessen zu setzen; höhere Ausgaben für Umweltschutz können sich existenzbedrohend auswirken und Handelshemmnisse darstellen; höhere Anforderungen kann höhere Preise, geringere Auswahl oder beides bedeuten. Eine problematische Entscheidungsfindung muss auch nicht automatisch eine Gegenüberstellung von Umwelt und Wachstum bedeuten, weil Umweltschutz auf einem Gebiet oft für ein anderes bedrohlich werden kann. Eine Umfahrungsstrasse kann sich verkehrsberuhigend und lärmmentlastend auf das Dorf auswirken, aber gleichzeitig die Beeinträchtigung des lokalen Landschaftsbild oder spezifischer wissenschaftlicher Interessen bedeuten. Ökologische Vor- und Nachteile sind oft untrennbar miteinander verbunden.

### Bestimmung potentieller Prüfungsgebiete

Die vorstehend aufgeführten potentiellen Prüfungsbereiche sind äusserst ausgedehnt und schon von ihrer Grösse her problematisch; der Bau von Bundesstrassen und Autobahnen zum Beispiel erstreckt sich über ausgedehnte Landstriche und ist in seiner

Durchführung sehr langwierig. Unter solchen Umständen kann eine Umweltprüfung kaum auf einer ganzheitlichen oder überbehördlichen Ebene durchgeführt werden. Einzelne Projekte oder bestimmte Aspekte des Bauvorhabens sind auszuwählen und ausführlich zu prüfen. Natürlich gibt es dafür jede Menge Gelegenheiten. Beste Ergebnisse können aber nicht mit willkürlichen Stichproben erzielt werden; für eine nachhaltige Einwirkung und einen hohen Wirkungsgrad sind Themen und Zeitpunkt methodisch und zielorientiert auszuwählen. Die Arbeit hat sich auf Bereiche von grundlegender Bedeutung zu konzentrieren und nicht an der neuesten Mode zu orientieren. Die Arbeit sollte bestehende Systeme und Kontrollen unterstützen und nicht nur einzelne Beispiele schlechter Praxis aufgreifen.

Natürlich hängt die Auswahl auch von Art und Status der Prüfung selbst sowie von den Durchführenden ab. Umweltprüfungen können als spezifische Beratungstätigkeit erbracht und die Arbeit von der Organisation selbst direkt bestellt werden; in diesem Fall werden Ausmass und Zielsetzungen der Arbeit, Bezugsrahmen und die grundlegende Ausrichtung des Berichts im voraus festgelegt oder sind von der Zustimmung des Kunden abhängig. In anderen Fällen wird eine interne Prüfung von einem Team der Organisation selbst durchgeführt. Dabei werden manchmal verschiedene Disziplinen zusammengebracht und Fachleute von aussen herangezogen. Bei der Entscheidung über Thema und Umfang der Arbeit kann das Team weitere Analysen über Umweltrisiken und wahrzunehmende Chancen einbringen. Weitere unabhängige Prüfungen oder Beurteilungen oder Studien über die Einwirkungen auf die Umwelt können nach Gesetzgebung des Vereinigten Königreichs oder der Europäischen Union verlangt werden.

In gewissen Fällen, wie zum Beispiel bei der Arbeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde, werden Umweltstudien nach aussen vergeben und unter einer besonderen Gesetzgebung vollständig unabhängig durchgeführt. In diesem Falle übernehmen die Prüfenden selbst die Verantwortung für die grundlegende Analyse, die Bestimmung geeigneter Prüfungsobjekte, die Abgrenzung des Arbeitsumfangs, Wahl von Ansatz, Methode und personelle



Ausstattung sowie die Abgabe der Feststellungen und Empfehlungen in einem veröffentlichten Bericht.

Zahlreiche Faktoren sind bei der Wahl geeigneter Objekte für eine Umweltprüfung auszuwählen. Hierzu gehören:

- Bedeutung und Ausmass bestehender Tätigkeiten und neuer Entwicklungen sowie deren potentielle Umwelteinwirkungen;
- wichtige Gesetzesanforderungen und andere Voraussetzungen;
- ausdrückliche oder implizite ökologische Bestrebungen und Zielsetzungen der Organisation;
- Interessen und Anliegen der Interessierten;
- vorangehende Prüfungen auf diesem oder ähnlichen Bereichen;
- andere laufende oder vorgeschlagene Untersuchungen oder Prüfungen;
- Verfügbarkeit der erforderlichen Ausbildung und Fachkenntnisse;
- Rechenschaftspflicht und Anforderungen an die Berichterstattung;
- Aussichten für ein positives, konstruktives Ergebnis mit hohem Wirkungsgrad.

Das ausgeprägte Umweltbewusstsein der Gegenwart bedeutet, dass eine Anzahl eventueller Prüfungsthemen sich geradezu aufdrängen. Davon befinden sich zahlreiche auf dem relativ unkomplizierten Bereich der umsichtigen ökologischen Wirtschaftsführung, obwohl auch dieses Thema trügerisch ist. Typische Themen umfassen Energiesparen, Müllvermeidung, Entsorgung, Verwertung und Recycling, die Prüfung von Transporterfordernissen und die Einkaufspolitik. Prüfungen auf diesen Bereichen können auf verschiedenen Ebenen und mit unterschiedlicher Tragweite und Bezugsrahmen durchgeführt werden, in Abhängigkeit der verfügbaren Fachkenntnisse. In zahlreichen Organisationen können Untersuchungen, wenn sie richtig geleitet und durchgeführt werden, in einzelnen Bereichen oder gesamthaft gesehen zu beträchtlichen Einsparungen und Verbesserungen führen.

Natürlich besteht das Risiko, dass Umweltschutz als Haupttätigkeit der Organisation oder als rein kosmetische

Massnahme wahrgenommen wird und nicht als integrierter Bestandteil der Haupttätigkeit auf allen Ebenen. Aus diesem Grund sollten die Umweltprüfungen Anlass zu einem folgendermassen gestalteten, systematischeren Ansatz sein:

- Schaffung einheitlicher ökologischer Ziele allgemeiner Art;
- Umsetzung in überlegte Strategien, Pläne und Aktionsprogramme;
- Verbreitung der Ziele, Pläne und Strategien durch die ganze Organisation unter Mitwirkung und Feedback durch die Mitarbeiter;
- Verbindung zu Interessierten;
- System für die Risikoanalyse, Standardvorgehen, Projektbetreuung und Umsetzung;
- unmissverständliche Zuweisung ökologischer Verantwortungen und Zuständigkeiten mit einhergehender Überprüfung und Berichterstattung;
- Aufnahme von Umweltfaktoren in die Investitionsprüfungen, Kosten-Nutzen-Analysen und anderen Wirtschaftlichkeitsstudien;
- bessere Einbindung ökologischer Fakten und Zahlen in die wichtigsten Finanz- und Wirtschaftsinformationen und Bereiche;
- Überprüfung ökologischer Schutz- und Verhütungsmassnahmen, der Reaktionsfähigkeit und der Notmassnahmen und Entschädigungsbestimmungen;
- Bestimmungen über die Offenlegung und öffentliche Rechenschaftspflicht;
- Umfang und Wirksamkeit ökologischer Ausbildungsprogramme für Mitarbeiter;
- interne und externe Forschung und Entwicklung zu ökologischen Fragen;
- eventuelle Mitwirkung an umfassenderen ökologischen Aktivitäten, einschliesslich Sponsorschaften und andere Arten der Unterstützung aussenstehender ökologischer Interessengruppen.

Ziel eines laufenden Programms für die Umweltprüfung unter Berücksichtigung der vorstehend aufgeführten Möglichkeiten ist die Verbindung individueller, praktischer und schlagkräftiger Untersuchungen der wichtigsten unternehmerischen

*Die Vorbereitungen für eine wirksame Umweltprüfung unterscheidet sich kaum von den Erfordernissen jeder anderen unabhängigen Prüfung.*



Tätigkeiten mit Untersuchungen für die Festlegung und Erprobung eines zugrundeliegenden Rahmens von Planungs- und Durchführungssystemen und Kontrollen. Mit dieser Politik des schrittweisen Vorgehens werden die Prioritäten dort gesetzt, wo die Aussicht auf eine rasche und wirksame Aktion sowie die Entwicklung einer längerfristigen vollumfänglichen Durchschlagskraft besteht. Natürlich ist diese Arbeitsweise von der ökologischen Einstellung und dem Engagement der zu prüfenden Organisation abhängig.

### Durchführung ausgewählter Prüfungen und Berichterstattung

In der Praxis dürfte ein grosser Teil der erforderlichen Arbeit für eine wirksame Umweltprüfung bereits während der Bearbeitung der in den vorangehenden Absätzen beschriebenen Phasen bestimmt worden sein. Oft besteht keine klare Unterscheidung zwischen der Überprüfung ausgedehnter Tätigkeitsbereiche und der Konzentration auf klar umrissene Programme und Projekte, der Entscheidungsfindung über das allgemeine Ausmass und die Ziele der Untersuchung und die Berücksichtigung der Stellungnahmen der geprüften Organisation. Die Vorbereitungen für eine wirksame Umweltprüfung unterscheidet sich kaum von den Erfordernissen jeder anderen unabhängigen Prüfung, obwohl besondere Faktoren, wie Subjektivität und Schwierigkeiten bei der Erfassung sowie vielleicht die besondere Empfindlichkeit auf Offenlegungen festgestellt werden. Zu den Schlüsselfaktoren gehören:

- Konzentration auf ökologisch besonders risikobehaftete und wichtige Bereiche oder Themen;
- Berücksichtigung potentieller Konflikte und Betroffene;
- klare Prüfungsziele mit ausgewogenem Gleichgewicht zwischen ökologischen Fragen und ausgedehnteren wirtschaftlichen und operationellen Faktoren;
- Studienteam mit entsprechendem Fachwissen und Erfahrung auf den verschiedenen Bereichen mit der erforderlichen Unterstützung von aussen;
- Ansatz und Schlüsselemente der vorher ausführlich und offen mit der

betroffenen Organisation diskutierten Arbeit, wenn möglich mit deren aktiver Unterstützung bei der Ausführung;

- anfängliche Analyse in einer kurzen Vorstudie zwecks Prioritätensetzung und Definition der Aufgabenstellung für die wesentliche Arbeit vor Ort;
- Orientierung an eindeutigen und unumstösslichen Feststellungen, die zu konstruktiven Ratschlägen und Empfehlungen für die Verbesserung der Systeme und Kontrollen mit Schlüsselbedeutung führen;
- Wiedergabe in gut dokumentierten, präzisen, gerechten und sowohl inhaltlich als auch darstellerisch ausgewogenen Berichten;
- Anknüpfung an Vereinbarungen für die weitere Betreuung zwecks Sicherstellung unverzüglicher und schlagkräftiger Aktionen.

Obwohl dieser allgemeine Ansatz für zahlreiche potentielle Untersuchungen ähnlich ausfallen dürfte und eine Anzahl weitgehend standardisierter Verfahren für die Bewältigung zumindest unkomplizierter Umwelteinriffe vorhanden sind, ist die Erkennung wichtig, dass ökologische Fragen und Prioritäten je nach Umständen und Organisationen unterschiedlich ausfallen. Umweltprüfungen gibt es deshalb in jeder Gestaltung und Ausführung; oft handelt es sich eher um massgeschneiderte Prüfungen als um Konfektionsware. In gewissen Fällen handelt es sich um einzelne und ausschliesslich auf Umweltfragen beschränkte Prüfungen; in anderen wieder geht es um ökologische Aspekte in Zusammenhang mit anderen Tätigkeiten, die den eigentlichen Kern der Prüfung darstellen. Neben ihrem Zuschnitt auf die betreffende Organisation spiegeln sie die Eigenschaften, Erfahrung und Stärken des ausführenden Organs wieder.

Abschliessend sei mit Nachdruck auf einen Punkt hingewiesen, den wir bereits anfänglich festgehalten haben. Umweltprüfungen müssen selbstverständlich sorgfältig angegangen werden. Sie sind aber durchaus machbar, und zwar sowohl intern als auch extern. Dabei soll man sich nicht von den offensichtlich schwierigen Bereichen abschrecken lassen, sondern die richtige Wahl treffen und die Prüfung aufnehmen.

*Umweltprüfungen gibt es deshalb in jeder Gestaltung und Ausführung.*



## UMWELTHEMEN DER BERICHTE DER STAATLICHEN RECHNUNGSKONTROLLBEHÖRDEN

(gewisse Berichte decken mehr als einen Bereich ab)

<b>Unternehmungen der Regierung</b>	<b>Veröffentlichungsdatum</b>
Forstausschuss	1985/1987/1993
Städtisches Programm	1985
Städtische Entwicklungsgesellschaft	1988/1993
Zuweisung von <i>herrenlosem</i> Land	1988
Strassenbauplanung	1989
Energiewirtschaftlichkeit	1989
Landwirtschaftlicher Beratungsdienst	1991
Küstenschutz in England	1992
Verwaltung und Kontrolle militärischer Ausbildungsgelände	1992
Entwicklungshilfe: Wasser und Umwelt	1992
Verwaltung und Schutz von Englands Kulturerbe	1992
Englische Naturlandschaften	in Bearbeitung
Ökologische Faktoren bei der Strassenbauplanung	in Bearbeitung
Flussverschmutzung durch landwirtschaftliche Betriebe	in Bearbeitung
Grund und Boden für den Strassenbau (Zwangserwerb)	in Bearbeitung
<b>Vorschriften, Konzessionen, Inspektionen und Durchsetzung</b>	
Umweltschutz und Kontrolle gegen Verschmutzung: Umweltschutz-Aufsichtsbehörde	1991
Gebäude und Umwelt	in Bearbeitung
<b>Sponsorschaften und Übertragungen</b>	
Zuweisung von <i>herrenlosem</i> Land	1988
Verwaltung und Schutz von Englands Kulturerbe	1992
Englische Naturlandschaften	in Bearbeitung
<b>Forschung, Beratung und Offenlegung</b>	
Gebäude und Umwelt	in Bearbeitung
Ökologische Faktoren bei der Strassenbauplanung	in Bearbeitung
<b>Notdienste</b>	
Meeresverschmutzung durch Öl und chemische Produkte	1991

Anmerkung: bei einigen dieser Studien handelt es sich um Umweltprüfungen; andere Berichte behandeln ökologische Faktoren im Verein mit weiter gefassten Themenkreisen.



# *Die Schaffung einer Staatlichen Kontrollbehörde als Oberste Rechnungskontrollbehörde für die demokratische Reform in der Republik Albanien*

BLERIM CELA

Vorsitzender der Staatlichen Kontrollbehörde von Albanien

Als wesentlicher Bestandteil der Wirtschaftsführung unterstützte die staatliche Finanzkontrolle die Bedürfnisse der neuen demokratischen Regierung Albaniens während der Übergangszeit zur Marktwirtschaft und legte den Grundstein für die Ordnungsmässigkeit und Wirtschaftlichkeit im Umgang mit öffentlichen Mitteln und Eigentum.

Im Rahmen der tiefgreifenden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Umwälzungen nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Regierung und dem Einzug der demokratischen politischen Kräfte im März 1992, anlässlich der ersten pluralistischen Wahlen in Albanien, wurde eine radikale Änderung von Art und Inhalt der staatlichen Rechnungskontrollsysteme durch die Schaffung einer Obersten Rechnungskontrollbehörde in Übereinstimmung mit den Internationalen Prüfungsnormen unbedingt erforderlich.

Ausserdem musste das ganze Rechnungsprüfungssystem der Regierung neu organisiert und der zugrundeliegende gesetzliche Rahmen in Übereinstimmung mit den Gepflogenheiten der Gemeinschaft der internationalen Rechnungskontrollbehörden als Antwort auf das neue, seit Einführung der marktwirtschaftlich orientierten Reform vorherrschende politische, wirtschaftliche und soziale Umfeld in Albanien geändert werden.

Als wesentlicher Bestandteil der Wirtschaftsführung unterstützte die staatliche Finanzkontrolle die Bedürfnisse der neuen demokratischen Regierung Albaniens während der Übergangszeit zur Marktwirtschaft und legte den Grundstein für die Ordnungsmässigkeit und Wirtschaftlichkeit im Umgang mit öffentlichen Mitteln und Eigentum.

Während der marktwirtschaftlich orientierten Umwälzungen war das

Rechnungsprüfungssystem der vorangehenden Regierung nicht mehr in der Lage, seine Funktionen wahrzunehmen. Die Schaffung und das Wirken der staatlichen Rechnungsprüfungsbehörden erfolgte in Übereinstimmung mit den staatlichen Richtlinien und den Parteiinteressen und entbehrte jeder gesetzlichen Vollmacht.

Die Geschichte der Rechnungsprüfung in Albanien lässt sich in drei Hauptperioden unterteilen:

- Die Oberste Rechnungskontrollbehörde Albaniens wurde 1925 gegründet. Der sogenannte Hohe Finanzrat hat seine Tätigkeit bis 1943 wahrgenommen. Seine gesetzlichen Vollmachten waren in der damaligen Verfassung verankert; Aufbau und Betrieb wurden von einem spezifischen Gesetz reguliert.
- 1943, nach einer kurzen Unterbrechung der Rechnungskontrolltätigkeit durch den Zweiten Weltkrieg, als das kommunistische Regime in Albanien Einzug hielt, wurden verschiedene Rechnungskontrollbehörden geschaffen, welche ihre Tätigkeit auf der Grundlage von Regierungsvorschriften und Richtlinien der allgegenwärtigen Kommunistischen Partei wahrnahmen.

Bis zum Mai 1992 wurde das Rechnungskontrollsystem Albaniens auf zwei verschiedenen Ebenen organisiert:



27

*Die Staatliche  
Rechnungskontroll-  
behörde ist zur  
Prüfung der  
Ordnungsmässigkeit,  
Wirtschaftlichkeit,  
Rechtmässigkeit  
und Wirksamkeit  
von Finanzmitteln  
ermächtigt.*

- a) Der Staatliche Kontrollausschuss war Teil des Ministerrats (exekutives Organ der Regierung) und der Regierung direkt unterstellt.
- b) Für die staatliche Kontrolle finanzieller Belange war das Finanzministerium über die Abteilung für Rechnungsprüfung für das ganze Land zuständig.

Die Hauptaufgabe des Staatlichen Kontrollausschusses bestand in der Inspektion und Sicherstellung der Einhaltung der Regierungsverordnungen und Vorschriften durch die verschiedenen Regierungsorgane und deren Beamte. Der Kontrollausschuss führte keine Finanzkontrolle durch und war nur mit Inspektions- und Überwachungsfunktionen befasst. Seine Abhängigkeit von der damaligen Regierung hinderte ihn an der Durchführung einer wirksamen Prüfung.

Für die Durchführung der Prüfungstätigkeit und die Überwachung und Lenkung der staatlichen Prüfungsorgane auf dem Bereich der Finanzkontrolle war das Finanzministerium über die Abteilung für Rechnungsprüfung im ganzen Land verantwortlich. Zum damaligen Zeitpunkt waren die Prüfungsorgane von der Regierung abhängig und ihre Tätigkeit stützte auf verschiedene, vom Ministerrat erlassene Vorschriften. Im Namen des sogenannten Regierungsgeheimnisses blieb diesen Prüfungsbehörden die Prüfung zahlreicher Regierungsbereiche verwehrt. So durften zum Beispiel die Ausgaben der damaligen kommunistischen Führungskräfte und Beamten während der rund 50 Jahre nie geprüft werden. Andere Bereiche, auf denen die Kontrollbehörden keine Handlungsvollmachten besaßen, waren der Staatshaushalt, die Staatskasse sowie die Tätigkeiten auf dem Bereich der Sicherheit und Landesverteidigung, usw.

Während der kommunistischen Besetzung waren die Rechnungskontrollbehörden der Regierung ein Instrument in den Händen der Staatspartei und durften nur Prüfungstätigkeiten ohne Beeinträchtigung staatlicher Interessen der Partei durchführen.

Deshalb waren die Prüfungsbehörden der Regierung trotz ihrer Versuche bei zahlreichen Regierungstätigkeiten und Organen nicht in der Lage, eine ordentliche Prüfung durchzuführen.

Im allgemeinen leisteten die Geprüften ihren Schlussbetrachtungen und Empfehlungen keine Folge.

Nach Untersuchung der Prüfungstätigkeit der Regierung in Albanien im allgemeinen und unter Berücksichtigung der Rolle der Obersten Rechnungskontrollbehörden in einem demokratischen Land wie Albanien, sind wir zum Schluss gekommen, dass das staatliche Prüfungssystem auf der Grundlage Internationaler Prüfungsnormen und Grundsätze in Albanien vollkommen neu zu organisieren ist.

Für die Verwirklichung dieser grundlegenden Zielsetzung beobachteten und untersuchten wir die Prüfungserfahrung zahlreicher Oberster Rechnungskontrollbehörden, die Mitglieder von INTOSAI und EUROSAI sind.

Im August 1992 verabschiedete das Albanische Parlament das neue Gesetz für die Gründung der Staatlichen Kontrollbehörde als Oberste Rechnungskontrollbehörde Albaniens. Dieses Gesetz ermöglichte die Auflösung des vorangehenden Prüfungssystems der Regierung und schuf an seiner Stelle ein neues System. Seine gesetzliche Regelung ist in der Verfassung verankert und sein Aufgabenbereich und der Aufbau werden durch ein Sondergesetz geregelt. Die ORKB Albanien nimmt heute ihre Funktionen in Übereinstimmung mit den internationalen Normen und Grundsätzen wahr.

Die Verfassung und das Sondergesetz statten die Staatliche Kontrollbehörde mit den folgenden Vollmachten aus:

- Volle finanzielle, organisatorische und funktionelle Unabhängigkeit vom ausführenden Organ der Regierung.
- Direkte Berichterstattung durch den Präsidenten der Staatlichen Kontrollbehörde an das Parlament, als höchste vollberechtigte Kontrollbehörde in Namen des Volkes.
- Bestellung und Absetzung des Präsidenten und seiner Stellvertreter durch das Parlament.
- Der Präsident der Staatlichen Kontrollbehörde ist zur Einstellung und Entlassung von Büroangestellten berechtigt.
- Der Präsident der Staatlichen Kontrollbehörde und sein Personal

*Die ORKB Albanien nimmt heute ihre Funktionen in Übereinstimmung mit den internationalen Normen und Grundsätzen wahr.*



haben vollen Zugang zu allen Regierungstätigkeiten und Informationen, ungeachtet ihres Vertraulichkeitsgrades.

- Der Präsident der ORKB entscheidet nach eigenem Ermessen über Ausmass und Tragweite der Prüfungstätigkeit der Staatlichen Kontrollbehörde.
- Die Vergütung (Gehälter) des Präsidenten und seiner Stellvertreter wird vom Parlament festgesetzt, während Gehälter und Entlohnung der Büroangestellten von Präsidenten der Staatlichen Kontrollbehörde im Rahmen der zugewiesenen Haushaltsmittel festgesetzt werden.

Zahlreiche Experten der aktuellen einschlägigen Fachliteratur sind der Ansicht, dass die Unabhängigkeit der ORKB sehr schwer zu erreichen ist; in der Praxis kann aber bestätigt werden, dass die Staatliche Rechnungskontrollbehörde von Albanien dieses Ziel trotz der vorgefundenen Schwierigkeiten bereits erreicht hat.

Nahezu die Gesamtheit der Prüfungstätigkeit der Staatlichen Kontrollbehörde geht auf eigene Initiative zurück und erfolgt in Übereinstimmung mit den Bestimmungen der Verfassung und der übrigen Gesetze. Die Staatliche Rechnungskontrollbehörde ist zur Prüfung der Mittel, die im Rahmen des Staatshaushaltes an die Ministerien, lokalen Regierungsstellen und staatlichen Unternehmen sowie an die Vertretungen Albaniens im Ausland zugewiesen werden, ermächtigt. Diese Tatsache ist von grösster Bedeutung, da die Öffentlichkeit in demokratischen Ländern Transparenz über den Einsatz öffentlicher Mittel und die Wahrnehmung der Aufgaben durch die Regierungsbeamten fordert.

Die Staatliche Kontrollbehörde gehört nicht zur Justizabteilung der Regierung.

Sie ist ermächtigt, verschiedene öffentliche Organe dazu aufzufordern, ein bestimmtes Gesetz oder eine Verordnung ausser Kraft zu setzen, wenn sie gegen die Verfassung oder jede andere Gesetzgebung verstösst und Empfehlungen über entsprechende Verbesserungen anzubringen. Diese Befugnis erstreckt sich einzig auf finanzielle Belange.

Bei Verstoss gegen das Gesetz ist die Staatliche Kontrollbehörde zur Verhängung von Strafen gegen die

verantwortlichen Personen berechtigt. Der Staatliche Kontrolldienst erstattet dem Parlament jährlich über die wichtigsten Feststellungen des Jahres Bericht.

Auf der Grundlage ihrer spezifischen gesetzlichen Regelung ist die Staatliche Rechnungskontrollbehörde zur Prüfung der Ordnungsmässigkeit, Transparenz und Wirksamkeit von Finanzmitteln ermächtigt. Erste Priorität haben neben der Finanzprüfung die Wirtschaftlichkeitsprüfung auf der Grundlage einer fortschrittlichen internationalen Prüfungspraxis. Diese Prüfungen werden immer wichtiger, angesichts ihrer Bedeutung für die Öffentlichkeit und das Parlament im Hinblick auf eine bessere Rechnungslegung über die öffentlichen Ausgaben.

Die Entwicklung der Prüfungsnormen, die Veröffentlichung der standesrechtlichen Grundsätze für Regierungsprüfer, die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen sowie rechnergestützten Prüfungen in Übereinstimmung mit der internationalen Praxis sind wichtige Errungenschaften für die Staatliche Rechnungskontrollbehörde Albaniens. Die Staatliche Rechnungskontrollbehörde Albaniens ist eine monokratische Körperschaft. Ihr Vorsitz und ihre Vertretung wird vom Präsidenten mit Vollmachten für die unabhängige Ausübung seiner Verpflichtungen wahrgenommen; letzterer ist in der Verrichtung seiner Aufgaben direkt dem Parlament und der Verfassung unterstellt. Der Hauptsitz der Staatlichen Rechnungskontrollbehörde besteht aus sechs Abteilungen und verfügt über 11 regionale Zweigstellen mit flächendeckender Verteilung. Sie ist aus 260 Angestellten zusammengesetzt. 160 sind Prüfer und Ermittler mit unterschiedlicher beruflicher Ausbildung wie Buchhaltung, Recht, Wirtschaft, usw.

Erste Priorität unserer Behörde ist die Verbesserung der totalen Qualität bei der Wahrnehmung der täglichen Prüfungstätigkeit in Übereinstimmung mit der öffentlichen Rechenschaftspflicht. Mit der internationalen Prüfungserfahrung als Anhaltspunkt sehen wir einer Verbesserung unserer Leistung und Errungenschaften in unmittelbarer Zukunft mit Zuversicht entgegen.

*Bei Verstoss gegen das Gesetz ist die Staatliche Kontrollbehörde zur Verhängung von Strafen gegen die verantwortlichen Personen berechtigt.*



# Staatliche Finanzkontrolle- Der Einfluss der staatlichen Finanzkontrolle auf politische Entscheidungen

Dr. HEDDA CZASCHE

Präsidentin des deutschen Rechnungshofes

Dieser Artikel illustriert den Weg, auf dem der Bundesrechnungshof mittels seiner Beratungsfunktion Möglichkeiten der Einwirkung auf die politische Entscheidungsfindung schafft.

Um die Möglichkeiten der Beratung durch den Bundesrechnungshof näher zu beschreiben, und auch die Voraussetzungen und Grenzen hierfür aufzuzeigen, möchte ich noch einmal die Vorschrift des § 88 Abs. 2 Satz BHO ins Gedächtnis rufen. Sie lautet:

*“Der Bundesrechnungshof kann auf Grund seiner Prüfungsverfahren den Bundestag, den Bundesrat, die Bundesregierung und einzelne Bundesminister beraten.”*

Wenn wir uns den Wortlaut näher betrachten, so wird deutlich, dass es sich um eine “Kann-Vorschrift” handelt. Der Rechnungshof ist damit nicht verpflichtet zu beraten, er kann dies aber auf eigene Initiative oder auf Anforderung der genannten Stellen hin tun. Eine Verpflichtung zu beraten, besteht allerdings nicht; sie würde im übrigen auch die verfassungsrechtlich garantierte Unabhängigkeit des Rechnungshofes beeinträchtigen.

Mit dieser “Kann-Bestimmung” wird auch deutlich, dass die Prüfungstätigkeiten Vorrang haben.

In der Praxis nehmen die Beratungen auf Bitten des Parlaments den grössten Raum ein. Hierbei versucht der Rechnungshof, den Wünschen weitestgehend zu entsprechen, wenn die ordnungsgemässe Erledigung der Prüfungsaufgaben nicht beeinträchtigt wird. Es ist im übrigen auch ein Gebot des Respektes vor dem Parlament, dessen Anliegen möglichst zu erfüllen.

In § 88 Abs. 2 BHO ist festgelegt, dass die Beratung durch den Bundesrechnungshof “aufgrund von Prüfungserfahrungen” zu erfolgen hat. Dies setzt jedoch nicht voraus, dass ganz

bestimmte Prüfungserfahrungen für das jeweilige Beratungsprojekt vorliegen müssen. Vielmehr ist es möglich und geradezu beabsichtigt, dass verschiedene Prüfungserfahrungen zusammengefasst, ergänzt und verarbeitet werden und zu einer Beratungsunterlage führen. Ein typischer Fall sind hierbei Beratungen zu Organisationsfragen. Hier wird es oft darum gehen, Erkenntnisse zu Leitungsspannen, Delegationsmöglichkeiten, Arbeitsabläufen usw. aus den Prüfungen einzelner Verwaltungen auf andere Behörden zu übertragen oder zu Grundsätzen zusammenfassen.

Ein weiterer Gesichtspunkt, zu dem § 88 Abs 2 BHO allerdings keine direkte Aussage macht, ist der Zeitpunkt der Beratung. Ihrer Natur nach richtet sich die Beratung auf künftig beabsichtigte oder notwendige Entscheidungen. Dies bedeutet, eine Beratung hat zu dem Zeitpunkt zu erfolgen, dass sie in die Entscheidungsfindung einbezogen werden kann. Voraussetzung dafür ist natürlich, dass der Rechnungshof über anstehende Entscheidungen überhaupt Kenntnis hat. Zu diesem Zweck erhält der Bundesrechnungshof z.B. Gesetzentwürfe, Sitzungsunterlagen oder auch Kabinetttvorlagen.

Wenn wir nun diese mehr technischen Fragestellungen verlassen, so stossen wir auf eine zentrale inhaltliche Frage der Beratung: Wie weit kann die Beratung durch den Rechnungshof gehen, wo sind die Grenzen der Politikberatung zu sehen?

Hierzu ist es nötig, ein wenig auszuholen und die Stellung des Rechnungshofes zu betrachten. In Deutschland wird der Rechnungshof keiner der klassischen drei

*In der Praxis nehmen die Beratungen auf Bitten des Parlaments den grössten Raum ein.*





Gewalten zugeordnet. Er ist aufgrund seiner Kontrollfunktion und der seinen Mitgliedern durch die Verfassung gewährten richterlichen Unabhängigkeiten eine Institution sui generis, eine Ergänzung der übrigen drei Gewalten, unabhängig und mit eigenen Aufgaben und Zuständigkeiten ausgestattet. Diese besondere Rolle neben den klassischen drei Gewalten führt dazu, dass auch immer wieder die Frage aufgeworfen wird, wie weit seine Zuständigkeit und damit seine Kontrolle, wie weit die Kompetenzen des Rechnungshofes reichen.

Es geht dabei um die Grenzziehung, wo bei den Aufgaben des Bundesrechnungshofes die Trennungslinie zwischen zulässiger Kontrolle des Regierungshandelns und der Beratung nach den Kriterien der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmässigkeit einerseits und dem der Regierung und dem Parlament vorbehaltenen Gestalten der Politik liegt.

Der Bundesrechnungshof verhält sich hierbei sehr zurückhaltend und stellt seinen Bemerkungen jeweils folgende Einleitung voraus:

*“Politische Bewertungen im Rahmen des geltenden Rechts unterliegen nicht der Beurteilung durch den Bundesrechnungshof. Prüfungserkenntnisse, die die Voraussetzungen oder Auswirkungen derartiger Entscheidungen betreffen, können aber eine Überprüfung durch die zuständigen Stellen gerechtfertigt erscheinen lassen; insoweit hält es der Bundesrechnungshof für geboten, hierüber oder über die Umsetzung derartiger Entscheidungen zu berichten.”*

Diese Grenzziehung zu politischen Entscheidungen und die daraus abgeleitete Art der Aufgabenwahrnehmung durch den Bundesrechnungshof ergibt sich nicht unmittelbar aus förmlichen Vorschriften. Sie entspricht der ständigen Auslegung der Rechtsgrundlagen zur Finanzkontrolle durch den Bundesrechnungshof. Durch das Ausklammern politischer Entscheidungen und Wertmassstäbe bei seiner Prüfung oder Beratung trägt der Rechnungshof dem Umstand Rechnung, dass in einer Demokratie politische Entscheidungen Ausdruck der Wertvorstellungen der Gesellschaft und oftmals Kompromisse zwischen gegenläufigen politischen Gruppierungen und Meinungen sind. Es kann nicht

Aufgabe der Finanzkontrolle sein, über solche politischen Wertvorstellungen und Interessen zu urteilen. Dies widerspräche der Stellung als personell und fachlich unabhängigem Berater von Parlament und Regierung. Vorrang hat für den Bundesrechnungshof die Sachverhaltsaufklärung aufgrund eigener Feststellungen.

Wie wirkt sich diese selbst gewählte Zurückhaltung des Bundesrechnungshofes bei der Bewertung politischer Entscheidungen nun konkret aus? Wie hat man bei den Prüfungen und Beratungen vorzugehen?

Allgemein könnte man sich sicher darauf verständigen, dass alle zur Erreichung der festgelegten politischen Ziele eingesetzten Mittel und Instrumente der Nachprüfung und Bewertung des Rechnungshofes unterliegen. Er hat also festzustellen, ob die angewandten Methoden der Verwaltung zur Erreichung des politisch vorgegebenen Zieles den Massstäben genügen, die für die Qualität staatlichen Handelns angelegt werden: Wirtschaftlichkeit, Ordnungsmässigkeit.

Ich möchte hierzu an einigen Beispielen die Grenzen der Beratung und Schnittstellen zur Politik, d.h. zu politischen Entscheidungen, aufzeigen:

So wird sich der Bundesrechnungshof z.B. weder zu den politischen Grund- und Wertentscheidungen äussern, Entwicklungshilfe, Kindergeld oder Sozialhilfe zu gewähren. In ihrer jeweiligen politischen Grundentscheidung entziehen sie sich einer Prüfung oder Beratung des Bundesrechnungshofes nach den von ihm anzuwendenden Kriterien “Ordnungsmässigkeit” und “Wirtschaftlichkeit”. Wenn wir bei dem Beispiel Entwicklungshilfe bleiben, so könnte der Rechnungshof jedoch sicherlich bestimmte Projekte kritisieren, wenn eine wirtschaftliche oder zweckgerechte Verwendung der eingesetzten Mittel nach seinen Erkenntnissen nicht sichergestellt wäre. Damit würde die Verwendung der Mittel in bestimmten Fällen bemängelt, nicht jedoch das politische Ziel der Entwicklungshilfe in Frage gestellt.

Gehen wir jedoch eine Schritt weiter: Könnte der Rechnungshof Parlament und Regierung z.B. auch vorschlagen, die Mittel für Entwicklungshilfe zu überdenken, wenn seine ausreichend

*Hauptziel der Finanzkontrolle der Regierung ist die Zusammentragung gut fundierter Beweise über Tatsachen und Ziffern.*



repräsentativen Prüfungserkenntnisse den Schluss zuliessen, dass nicht genügend sinnvolle Projekte vorhanden sind, um eine wirtschaftliche Verwendung der im Haushaltsplan veranschlagten Mittel zu sichern? Ich habe dieses fiktive Beispiel bewusst gewählt, weil der Rechnungshof hier ein politisches Ziel verletzen könnte, das sich die politischen Entscheidungsträger selbst aufgebaut haben, nämlich einen bestimmten Haushaltsbeitrag für den Bereich der Entwicklungshilfe zur Verfügung zu stellen, unabhängig vom konkreten wirtschaftlichen Bedarf. Wir sind hierbei schon in dem Bereich angekommen, wo die Aussagen des Rechnungshofes unmittelbar politische Ziele berühren würden. Ich wäre allerdings hier der Auffassung, dass der Rechnungshof in dem vorliegenden, ich betone allerdings nochmals - fiktiven Fall - auch die Höhe der vorgesehenen Gesamtausgabe für die Entwicklungshilfe in Zweifel ziehen und ggf. Kürzungen vorschlagen könnte.

Ich möchte versuchen, die Grenzen der Politikberatung durch den Rechnungshof noch an einem anderen Beispiel aufzuzeigen:

Es ist z.B. ein hochrangiges Ziel der Bundesregierung die neuen Bundesländer zu fördern und dadurch in ganz Deutschland gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen. Zur Erreichung dieses Ziels werden verschiedenartigste Mittel eingesetzt, z.B. auch die Verlagerung von Behörden von den alten in die neuen Bundesländer. Hier wird von der Politik entschieden, welche Behörde von den alten in die neuen Bundesländer wohin verlagert wird. Unstrittig und offenkundig ist natürlich in unserem Beispiel, dass sämtliche Massnahmen zur direkten Durchführung und zum rinen Vollzug der Verlagerung einer Behörde an den ausgewählten neuen Standort in vollem Umfang dem Prüfungsrecht des Rechnungshofes unterworfen sind und damit auch Gegenstand seiner Beratung sein können. Es geht hier um Fragen der Ordnungsmässigkeit und der Wirtschaftlichkeit, die dem Bundesrechnungshof voll zugänglich sind.

Wie hätte sich nun der Rechnungshof aber zu verhalten, wenn seine Untersuchung einer solchen vorgesehenen Behördenverlagerung z.B. ergäbe, dass

— es am wirtschaftlichsten ist, diese Behörde überhaupt nicht zu verlagern,

— die Verlagerung an einen anderen Standort wirtschaftlicher wäre.

Es stellt sich auch hier die Frage: Wo beginnt "echte", der Bewertung durch den Rechnungshof entzogene Politik?

Der Bundesrechnungshof könnte bei seiner Beratung sicher die Folgen dieser politischen Entscheidung z.B. im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Betrachtung aufzeigen. Er könnte auch darauf hinweisen, das bei der beabsichtigten oder gewählten Alternative möglicherweise ein geringerer Nutzen oder ein vergleichsweise höherer Aufwand als bei anderen Standorten gegenübersteht. Die Bewertung dieser Fakten und die abschliessende Entscheidung über die Verlagerung und die Festlegung des neuen Standortes bliebe jedoch einer politischen Wertung vorbehalten, die ggf. weitere Gesichtspunkte und Interessen zu berücksichtigen hat. Wird diese Bewertung und Entscheidung nicht aus erkennbar sachfremden Gründen getroffen, sondern z.B. mit der Absicht begründet, die Infrastruktur einer bestimmten Region zu verbessern, so wäre sie vom Bundesrechnungshof als politische Entscheidung zu akzeptieren.

Wenn ich aus den genannten Beispielen ein allgemeines Fazit ziehen soll, dann vielleicht dieses:

Aufgabe der Finanzkontrolle muss es sein, mit ihren Masstäben Ordnungsmässigkeit und Wirtschaftlichkeit auch für mehr Rationalität der Entscheidungen zu sorgen. Wir werden dabei vom Bundesrechnungshof den Kernbereich politischer Entscheidungen nicht aus der Sicht der Finanzkontrolle bewerten oder zu kritisieren haben. Aber auch politische Entscheidungen bedürfen der sachlichen Begründung. Da die Förderung des Gemeinwohls von allen Bürgern finanziert und insofern auch mitgetragen werden muss, sollten alle finanzwirksamen Entscheidungen begründbar und begründet sein. Hier für mehr Rationalität und Transparenz einzutreten, ist die vornehmste Aufgabe der Politikberatung durch die Rechnungshöfe. So sehen wir es als unsere Aufgabe an, den politischen Entscheidungsträgern verlässliche Erkenntnisse für ihre Entscheidungen zu liefern, soweit es uns möglich ist. Wenn wir bei einem Vergleich von zwei möglichen Streckenführungen für die Eisenbahn eine Strecke für

*Die Frage ist wo beginnt «echte» der Bewertung durch den Rechnungshot entzogene Politik.*



wirtschaftlicher halten, sehen wir es als unsere Aufgabe an, dies deutlich zu machen. Wenn die Entscheidung daraufhin gleichwohl anders ausfällt, können wir sicherlich erwarten, dass die Gründe hierfür - z.B. Ausgleich regionaler wirtschaftlicher Ungleichgewichte - dargelegt werden.

Was uns Zurückhaltung bei der Prüfung und bei der Beratung auferlegt, das ist u.a. die Tatsache, dass eine eigene Beurteilung politischer Entscheidungen den Rechnungshof in den Streit über politische Wertvorstellungen und über politische relevante Interessen hineinziehen würde. Die Rechnungshöfe haben eine umfassende und lückenlose Prüfungskompetenz, und zwar insoweit, als der gesetzlich vorgegebene klare Masstab der Ordnungsmässigkeit und der -wenigstens theoretisch klar definierbare- Masstab der Wirtschaftlichkeit anzulegen ist. Die Klarheit dieses Masstabes ist übrigens die Erklärung für die Tatsache, dass die Bemerkungen des Bundesrechnungshofes in aller Regel im Bundestag einmütig akzeptiert werden. Würde der Bundesrechnungshof diese sichere Grundlage verlassen, um Richter über die vermeintliche Richtigkeit politischer Entscheidungen zu sein, dann geriete er unmittelbar in den politischen Streit. Er würde Schaden erleiden.

Die Beratungsfunktion des Bundesrechnungshofes vermittelt Hinweise für zukunftsgerichtete Entscheidungen auf der Grundlage der ermittelten Sachverhalte. Sie verschafft dem Bundesrechnungshof Einfluss und Möglichkeiten der Einwirkung auf die politische Meinungsbildung und Entscheidungsfindung. In der zunehmenden Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes für Parlament und Regierung kommt der Wandel von der allein prüfenden Finanzkontrollbehörde hin zu einer mehr beratenden Einrichtung mit einer in die Zukunft gerichteten Aufgabenstellung besonders deutlich zum Ausdruck.

Über 40 Bereiche, Stellungnahmen und Schreiben des Bundesrechnungshofes der letzten beiden Jahre an den Haushaltsausschuss, an den Ausschuss Treuhandanstalt und an die Berichterstatter, behandeln so unterschiedliche Themen wie:

- Die Kostentragung für Forschung und Entwicklung zur nuklearen Entsorgung,

- die finanzielle Beteiligung der Länder an der Aufklärung der Verbraucher auf dem Gebiet der Ernährung,
- die Personalbemessung bei der Bundesanstalt für Arbeit,
- die Massnahmen des Bundes zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit im deutsch-polnischen Grenzgebiet.

Die Beispiele zeigen, dass sich die Beratung des Parlaments und seiner Ausschüsse durch den Bundesrechnungshof nicht allein auf den Bundeshaushalt beschränkt. Ich darf hier auch nochmals auf den Zeitpunkt der Beratungen zurückkommen. Insbesondere wenn der Rechnungshof auf seine eigene Initiative hin eine Beratung durchführt, muss er darauf achten, dass sie zeitgerecht in den Entscheidungsprozess eingesteuert wird. Wir haben dies in der letzten Zeit - wie ich meine erfolgreich - z.B. bei der Planung eines Grossflughafens für die Region Berlin/Brandenburg praktiziert. Wir haben hier auf die teilweise unsicheren Planungsdaten hingewiesen und eine Gesamtwirtschaftlichkeitsbetrachtung gefordert. Auch beim Ausbau des Schienennetzes der Deutschen Bahn AG haben wir uns in den Entscheidungsprozess eingebracht.

Eine Finanzkontrolle, die sich auf finanziell bedeutsame Vorgänge konzentriert, sie nach den Kriterien der Wirtschaftlichkeit beurteilt und dazu auch noch aktuell ist, ist sicherlich geeignet, politische Wirkungen zu entwickeln, politische Diskussionen auszulösen und auch Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen. Dabei wird es selbst bei der gebotenen Zurückhaltung der Rechnungshöfe nicht immer zu vermeiden sein, Kompetenzüberschreitungen oder politische Einmischungen vorgehalten zu bekommen.

Ich möchte Ihnen hierzu ein Beispiel aus der jüngeren Vergangenheit geben. Es ging hierbei um die Prüfung zum Rüstungsvorhaben "Jäger 90/Eurofighter 2000". Seit dem Grundsatzbeschluss im Jahre 1988 für diese europäische Rüstungsvorhaben, das gemeinsam von England, Spanien, Italien und Deutschland betrieben wird, prüft der Bundesrechnungshof in Abstimmung mit den Rechnungshöfen der übrigen beteiligten Länder das Vorhaben begleitend. In mehreren Berichten haben wir den Haushaltsausschuss über die

*Es ist unsere Aufgabe den politischen Entscheidungsträgern verlässliche Erkenntnisse für ihre Entscheidungen zu liefern.*



Ergebnisse unserer Arbeit informiert. Der letzte - vertrauliche - Bericht an den Haushaltsausschuss Ende vergangenen Jahres - er kam durch Indiskretionen an die Öffentlichkeit - führte zu einer intensiven politischen Kontroverse. Denn sowohl der Verteidigungsminister, als auch der damalige Vorsitzende des Haushaltsvorschusses, warfen dem Bundesrechnungshof unzulässige politische Einmischung vor. Dabei befasste sich der Bericht ganz objektiv mit Sachfragen, die sich jeder Bewertung von verteidigungspolitischen Grundfragen enthielten.

Insgesamt hat sich die Regelung des § 88 Abs. 2 BHO für die Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes bewährt. Friktionen haben sich - von ganz wenigen Fällen abgesehen - nicht ergeben. Wir sehen den grossen Vorteil darin, dass der Bundesrechnungshof Erkenntnisse aus seinen Prüfungen beratend und zeitnah in die Entscheidungsfindung der politischen Gremien einbringen kann. Andererseits können sich Parlament, Regierung und Bundesministerien bei ihren Entscheidungen auf den neutralen Sachverstand des Bundesrechnungshofes abstützen.



## Rechnungshof und Gemeindekontrolle

Dr. FRANZ FIEDLER

Präsident der Österreichischen Obersten Rechnungskontrollbehörde

Zusammenfassend lässt sich die Aussage treffen, dass der Rechnungshof die Existenz anderer Kontrolleinrichtungen schätzt und fördert, in ihnen keine Konkurrenz, sondern eine sinnvolle Ergänzung seiner Tätigkeit erblickt und sie als Partner bei der Erfüllung seiner Aufgabenstellung, nämlich der Wahrung der Interessen der Steuerzahler anerkennt, einer Herausforderung, der gar nicht genügend Kräfte gewidmet werden können.

Die Prüfungskompetenz des Rechnungshofes über die Gemeinden, die in verfassungsrechtlicher Hinsicht Gebietskörperschaften mit dem Recht auf Selbstverwaltung sind, wurde erst mit der Novelle zum Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) des Jahres 1929 eingeführt, während der Rechnungshof hinsichtlich der Gebarung des Bundes (Gesamt- oder Zentralstaat) bereits seit dem Jahre 1920 und hinsichtlich der Gebarung der Bundesländer (= Gliedstaaten) seit dem

Jahre 1925 prüfungszuständig war. Unter "Gebarung" ist dabei - folgend der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes - jedes Verhalten, das finanzielle Auswirkungen hat", zu verstehen.

Diese Prüfungszuständigkeit, die der Rechnungshof in seiner Funktion als Organ des Landtages (= Landesparlaments) des betreffenden Bundeslandes, in dem die Gemeinde gelegen ist, wahrnimmt (Art 122 Abs 1 B-VG), ist grundsätzlich auf Gemeinden mit mindestens 20.000 Einwohnern,

sogenannte "Grossgemeinden" beschränkt (Art 127a B-VG), die der Rechnungshof jederzeit von sich aus prüfen kann.

Es sind dies die folgenden Gemeinden (in alphabetischer Reihenfolge):

Amstetten	Leonding
Baden	Linz
Bregenz	Mödling
Dornbirn	Salzburg
Feldkirch	St Pölten
Graz	Steyr
Innsbruck	Traun
Kapfenberg	Villach
Klagenfurt	Wels
Klosterneuburg	Wiener Neustadt
Krems	Wolfsberg
Leoben	

Darüber hinaus ist in diesem Zusammenhang noch die Bundeshauptstadt Wien zu erwähnen, die jedoch, da sie zugleich ein Bundesland ist, prüfungsmässig wie ein solches behandelt wird (§ 16 des Rechnungshofgesetzes = RHG).

Hingegen ist der Rechnungshof zur Prüfung von Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern nur dann berechtigt, wenn er hierzu von der zuständigen Landesregierung darum ersucht wird (Art 127a Abs 7 B-VG). Derartige Prüfungsersuchen sind ausserordentlich selten.

Ferner ist der Rechnungshof befugt, die Gebarung von Gemeindeverbänden, also die Zusammenschlüsse von Gemeinden zur Besorgung einzelner Aufgaben des eigenen Wirkungsbereichs (Art 116a Abs 1 B-VG), jederzeit von sich aus zu prüfen, und zwar auch dann, wenn diese Verbände auf einem Zusammenschluss von Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern beruhen. Für die Überprüfung von Gemeindeverbänden sind die Bestimmungen über die Überprüfung von Gemeinden sinngemäss anzuwenden (Art 127a Abs 8 B-VG).

Die Prüfungszuständigkeit im Gemeindebereich umfasst:

- die Gebarung der Gemeinden im allgemeinen sowie

- ihrer Stiftungen, Fonds und Anstalten (Art 127a Abs 1 B-VG),
- die Gebarung ihrer Unternehmungen (Art 127a Abs 3 B-VG),
- die Gebarung öffentlich rechtlicher Körperschaften oder sonst eines ausserhalb der Verwaltung stehenden Rechtsträgers mit Mitteln von Gemeinden (§ 18 Abs 3 des RHG).

#### Zuständigkeitsbestreitung

Im Falle einer Bestreitung der Prüfungszuständigkeit des Rechnungshofes durch eine Gemeinde entscheidet über Antrag des Rechnungshofes oder der zuständigen Landesregierung der Verfassungsgerichtshof (Art 126a B-VG).

Eine Gemeinde ist zwar nicht befugt, einen Kompetenzfeststellungsantrag beim Verfassungsgerichtshof einzubringen, sie hat jedoch im Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof Parteienstellung.

#### Prüfungsziele

Das Bundes-Verfassungsgesetz legt die Prüfungsziele des Rechnungshofes fest. Diese sind für die Prüfung in den Bereichen des Bundes, der Länder und der Gemeinden gleich und haben sich auf

- die ziffernmässige Richtigkeit,
- die Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften,
- die Sparsamkeit,
- die Wirtschaftlichkeit und
- die Zweckmässigkeit zu erstrecken (Art 127a Abs 1 B-VG).

Bei der Überprüfung der ziffernmässigen Richtigkeit handelt es sich um die Rechnungskontrolle im klassischen Sinn, die den historischen Ausgangspunkt der Prüfungszuständigkeit des Rechnungshofes bildet.

Die Prüfung der Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften bezweckt die Kontrolle der Gesetzmässigkeit des gebarungswirksamen Handelns (in der Regel des Verwaltungshandelns) der geprüften Stellen.

*Die wichtigsten Bereiche im Rahmen einer Gemeindeprüfung betreffen die Gemeindeverwaltung, die Gemeindebetriebe, die Unternehmungen der Gemeinde die gemeindeeigenen Krankenanstalten.*



Das Kriterium der Sparsamkeit dient der Minimierung der Ausgaben bzw. der Vermeidung unnötiger Aufwendungen.

Unter dem Prüfungsziel der Wirtschaftlichkeit wiederum wird das bestmögliche Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag verstanden.

Unter Zweckmässigkeit schliesslich ist die Optimierung der der geprüften Stelle obliegenden Aufgabenerfüllung zu verstehen. Ihre Überprüfung gestaltet sich bei Unternehmungen, die von einem klaren Gewinnziel geleitet werden, wesentlich einfacher als in der öffentlichen Verwaltung, der zwar eine bestimmte Aufgabenerfüllung, nicht immer aber ein Gewinnziel vorgegeben ist.

Nicht selten muss der Rechnungshof feststellen, dass Prüfungsziele miteinander im Widerstreit stehen. So kann ein Verwaltungshandeln, das mit den bestehenden Vorschriften völlig übereinstimmt, dennoch höchst unwirtschaftlich sein. In einem solchen Falle wäre es verfehlt, wollte der Rechnungshof den festgestellten Verstoss gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit der geprüften Stelle zum Vorwurf machen. Ebenso unbefriedigend wäre es allerdings, angesichts der Einhaltung der Gesetzmässigkeit das Prüfungsziel der Wirtschaftlichkeit aus den Augen zu verlieren. In Wahrheit liegt der Grund für das unwirtschaftliche Verwaltungshandeln in einer Fehlleistung des Gesetzgebers. Richtigerweise müsste daher diese vom Rechnungshof aufgezeigt werden. Denn nach dem Wortlaut der Verfassung ist das Prüfungsziel der Rechtmässigkeit dem der Wirtschaftlichkeit nicht über- sondern gleichgeordnet. Ergeben sich daher Kollisionen zwischen diesen beiden Prüfungszielen, hat der Rechnungshof die der anzuwendenden Rechtsnorm immanente Unwirtschaftlichkeit aufzuzeigen.

### Prüfungsmittel

Als Prüfungsmittel stehen dem Rechnungshof in erster Linie die Einschau an Ort und Stelle zur Verfügung, ferner die Einholung schriftlicher oder mündlicher Auskünfte von der geprüften Stelle, die Übermittlung von Rechnungsbüchern, Rechnungsbelegen und sonstigen Behelfen, wie Geschäftsstücken, Korrespondenzen udgl. sowie auch die Beziehung von Sachverständigen.

### Besonderheiten der Gemeindeprüfung

Die Initiative zur Vornahme einer Prüfung geht in der überwiegenden Zahl der Fälle vom Rechnungshof selbst aus. Den Landesregierungen steht jedoch die Möglichkeit offen, den Rechnungshof auch zur Prüfung von Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern einzuschalten, die der Rechnungshof von sich aus, also ohne ein diesbezügliches Ersuchen, gar nicht prüfen dürfte, da seine eigentliche Prüfungszuständigkeit im Kommunalbereich erst bei Gemeinden mit wenigstens 20.000 Einwohnern beginnt. Prüfungsaufträge der Landesregierungen zur Prüfung von Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern sind allerdings eine ausgesprochene Seltenheit.

Es gilt zu beachten, dass der Landtag kein Recht hat, dem Rechnungshof Aufträge zur Prüfung von Gemeinden oder Gemeindeverbänden im betreffenden Bundesland zu erteilen. Insoweit bleibt daher das Recht der Landtage (Legislative) hinter denen der Landesregierungen (Exekutive) zurück.

Die wichtigsten Bereiche im Rahmen einer Gemeindeprüfung betreffen

- die Gemeindeverwaltung,
- die Gemeindebetriebe,
- die Unternehmungen der Gemeinde,
- die gemeindeeigenen Krankenanstalten.

Mit der Prüfung von Gemeinden (und Gemeindeverbänden) sind zusammen ca. 40 Prüfer betraut. Angesichts der personell beschränkten Kapazität an Prüfern liegen die Prüfungsintervalle bei Gemeindeprüfungen bei rund 7 Jahren, bei Gemeindeverbänden noch viel höher.

Die Prüfungen im Gemeindebereich dauern in der Regel zwischen vier und sieben Wochen, wobei sich die jeweilige Zeitspanne an der Grösse der Gemeinde bzw. der Bedeutung der in Betracht kommenden Einrichtung orientiert.

Hauptsächliche Prüfungsgebiete in der Gemeindeverwaltung sind:

- die finanzielle Lage der Gemeinde; dazu zählen
  - die Ordnungsmässigkeit der Haushaltsführung

*Unter Zweckmässigkeit ist die Optimierung der der geprüften Stelle obliegenden Aufgabenerfüllung zu verstehen.*



- die finanzielle Entwicklung der letzten Jahre
- die Finanzierungsstruktur (Eigen- und Fremdmittel)
- der Schuldenstand und die Schuldenentwicklung.
- Der organisatorische Aufbau und die Ablauforganisation der Gemeindeverwaltung.
- Die Personalverwaltung.
- Die Investitionsvorhaben (z.B. Bauprojekte).
- Die Förderungsverwaltung und ihre Abwicklung (insbesondere die Wirtschaftsförderung und Förderungen im sozialen Bereich).
- Die Vergabe öffentlicher Aufträge.
- Die Erhebung von Abgaben.
- Der Einsatz von Datenverarbeitungssystemen.

In jüngerer Zeit - vor allem seit der verfassungsrechtlichen Verankerung im Jahre 1984 - ist daneben der Schutz der Umwelt als neues Prüffeld hinzugetreten. Dabei ist das Augenmerk des Rechnungshofes vor allem darauf gerichtet, ob die zum Schutz der Umwelt erlassenen Gesetze eingehalten bzw. ihre Nichteinhaltung sanktioniert wird. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Koordination der verschiedenen Verwaltungsstellen bzw. der Verwaltung mit den Leitungen von umweltgefährdenden Unternehmungen.

Die Prüfungstätigkeit des Rechnungshofes hat sich gerade in den vergangenen Jahren immer stärker umweltrelevanter Probleme angenommen. Der Rechnungshof ist auch bemüht, Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen, wo von ihm Mängel geortet werden. Dabei hat er auch auf den - tatsächlichen oder vielfach nur scheinbaren - Widersprüchen zwischen Ökologie und Ökonomie einzugehen und allenfalls bestehende Zielkonflikte zwischen diesen beiden Prüfungszielen aufzuzeigen.

Das Ergebnis seiner Gebarungüberprüfung hat der Rechnungshof dem Bürgermeister mitzuteilen, der hierzu innerhalb von 3 Monaten Stellung zu nehmen und die

aufgrund des Prüfungsergebnisses getroffenen Massnahmen dem Rechnungshof mitzuteilen hat. Sodann hat der Rechnungshof sein Prüfungsergebnis, die Stellungnahme des Bürgermeisters sowie seine Gegenäusserung hierzu der jeweiligen Landesregierung sowie der Bundesregierung mitzuteilen (Art 127a Abs 5 B-VG).

Darüber hinaus ist der Bürgermeister (bei Gemeinden mit mindestens 20.000 Einwohnern) verpflichtet, alljährlich die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse dem Rechnungshof zu übermitteln (Art 127a Abs 2 B-VG). Damit wird der Rechnungshof in die Lage versetzt, sich einen Überblick über die finanzielle Situation der Gemeinden zu verschaffen, was für die Prüfungsplanung von Bedeutung ist.

#### Rechnungshofberichte

Bis zum 31. Dezember jeden Jahres hat der Rechnungshof dem Gemeinderat einen Bericht über seine Tätigkeit im Gemeindebereich während des vergangenen Jahres zu erstatten. Dieser Tätigkeitsbericht stellt eine Zusammenfassung der gekürzten Prüfungsmitteilungen samt den Stellungnahmen des Bürgermeisters und den Gegenäusserungen des Rechnungshofes dar (Art 127a Abs 6B-VG).

Die Erstattung von Berichten auch jederzeit während des Jahres (sogenannte "Wahrnehmungsberichte") ist - im Gegensatz zum Bundes- und Länderbereich - im Bereich der Gemeinden und Gemeindeverbände gesetzlich nicht vorgesehen.

Die Behandlung der Berichte erfolgt im Gemeinderat, der sie zur Kenntnis oder nicht zur Kenntnis nehmen kann, wobei ersteres der Regelfall ist. Den Gemeinderäten steht nicht das Recht zu, die Anwesenheit des Präsidenten des Rechnungshofes bei den Beratungen über Rechnungshofberichte zu verlangen. Die Einladung von Prüfungsbeamten des Rechnungshofes zu Sitzungen der Gemeinderäte, in denen Rechnungshofberichte behandelt werden, erfolgt sehr selten. Darüber hinaus hat der Rechnungshof die Berichte über Gemeindeprüfungen inhaltsgleich auch dem zuständigen Landtag vorzulegen, der sie ebenfalls einer formellen Behandlung

*Als neues Prüffeld ist der Schutz der Umwelt hinzugetreten.*



und Beschlussfassung unterzieht. Die Rechnungshofberichte sind nach Vorlage an den Gemeinderat zwingend zu veröffentlichen (Art. 127a Abs 6 letzter Satz B-VG).

### **Wirkung der Tätigkeit des Rechnungshofes**

Häufig wird darüber Klage geführt, dass der Rechnungshof im Zusammenhang mit seiner wichtigsten Aufgabe, nämlich seiner Berichtstätigkeit über seine Gebarungüberprüfungen, kaum Wirkung erziele und die von ihm aufgezeigten Mängel oft noch jahrzehntelang weiter bestehen, ohne dass dies für die geprüfte Stelle wie immer geartete Konsequenzen zur Folge hätte.

Der wahre Kern einer derartigen Kritik besteht darin, dass dem Rechnungshof keine exekutive Gewalt zukommt, er sich vielmehr auf das Aufzeigen von Mängeln und die Abgabe von Empfehlungen zu beschränken hat. Er ist daher nicht in der Lage, seine Empfehlungen zwangsweise, also gegen den Willen der geprüften Stellen, durchzusetzen. Vielfach wird er deshalb mit einem "Ritter ohne Schwert" verglichen.

Dennoch ist die pauschale Behauptung, die Tätigkeit des Rechnungshofes sei wirkungslos, nicht sachgerecht und entspricht auch in keiner Weise der Praxis. Tatsächlich besteht für den Rechnungshof in verschiedenen zeitlichen Stadien und auf verschiedenen Ebenen die Möglichkeit, seinen Standpunkt durchzusetzen.

Am relativ einfachsten ist es, wenn es ihm bereits im Zuge seiner Einschautätigkeit gelingt, die geprüfte Stelle von der Richtigkeit seiner Feststellungen und Empfehlungen zu überzeugen; am einfachsten deshalb, weil es in solchen Fällen der geprüften Stelle vielfach "ohne Gesichtsverlust" möglich ist, von einem bisher von ihr gepflogenen, jedoch vom Rechnungshof kritisierten Verwaltungshandeln abzugehen, ehe dies noch in einem Rechnungshofbericht abgehandelt und ehe es daher der Öffentlichkeit bekannt geworden ist. Nicht selten verzichtet der Rechnungshof sogar auf die Aufnahme derartiger Bemängelungen in seinen Berichten, wenn es gelingt, sie im kurzen Wege im Einvernehmen mit der geprüften Stelle abzustellen.

Sofern der Rechnungshof seinen Standpunkt nicht bereits unmittelbar im Zuge der Überprüfung durchzusetzen vermag, besteht für ihn die Chance, sich anlässlich des Stellungsnahmeverfahrens im Wege der zuständigen Bürgermeister, denen er die Prüfungsmitteilungen zukommen lässt, Gehör zu verschaffen.

Sollte sich auch hierdurch der vom Rechnungshof gewünschte Erfolg nicht einstellen, darf er auf für ihn positive Reaktionen im Zuge der Behandlung seiner Berichte in den Gemeinderäten hoffen. Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass bei den in den Gemeinderäten repräsentierten Parteien politische Interessen im Vordergrund stehen, während der Rechnungshof seine Empfehlungen an den ihm vorgegebenen Prüfungszielen der Gesetzmässigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmässigkeit auszurichten hat, die mit - gleich welchen - politischen Interessen nicht immer ohne weiteres zur Deckung gebracht werden können.

Dessen ungeachtet zeigt die Erfahrung, dass es dem Rechnungshof in den Verhandlungen über seine Berichte in den Gemeinderäten dennoch nicht selten gelingt, Zugeständnisse zu erreichen und seinen Standpunkt durchzusetzen. Voraussetzung ist allerdings dabei sowie auch bei jeder anderen Diskussion über seine Empfehlungen, dass er die besseren Sachargumente ins Treffen führt und in seiner Kritik stets sachlich bleibt. Nur dann kann der Rechnungshof darauf vertrauen, jene Überzeugungskraft zu entfalten, die seine einzig wirksame Waffe zur Verfechtung seines Standpunktes bildet.

### **Transparenz der Finanzkontrolle**

Eine der wesentlichsten Unterstützungen zur Umsetzung der Empfehlungen des Rechnungshofes besteht in der Veröffentlichung seiner Berichte in den Massenmedien. Nicht zu Unrecht wird immer wieder darauf verwiesen, dass "ohne Öffentlichkeit alle anderen Kontrollen bedeutungslos" sind. Es entspricht daher einem Erfordernis der modernen Demokratie und dem Informationsbedürfnis des mündigen





Bürgers, dass die Berichte des Rechnungshofes veröffentlicht werden und damit für den Bürger und Steuerzahler eine transparente Finanzkontrolle gewährleistet ist. Dem trägt die Bundesverfassung Rechnung, da die Berichte des Rechnungshofes nach ihrer Vorlage an die Gemeinderäte zu veröffentlichen sind.

Gelingt es dem Rechnungshof, im Wege der Veröffentlichung seiner Berichte beim Steuerzahler dafür Interesse zu erwecken, wie mit den Steuergeldern umgegangen wird und einen Meinungsbildungsprozess in seinem Sinne in Gang zu setzen, wird ein öffentlicher Druck auf die politisch Verantwortlichen ausgeübt, der sie veranlasst, aus den Berichten des Rechnungshofes die erforderlichen Konsequenzen zu ziehen. Darin liegt die grosse Chance, welche durch die Transparenz der Finanzkontrolle eröffnet wird und deren Bedeutung nicht hoch genug eingeschätzt werden kann.

### Prophylaktische Wirkung des Rechnungshofes

Schliesslich sollte aber nicht übersehen werden, dass allein der Tatsache der Existenz des Rechnungshofes an sich und seiner im gesamten Bundesgebiet jederzeitigen Einsatzmöglichkeit eine beachtliche prophylaktische Wirkung zuzuschreiben ist, muss doch jede der Prüfungszuständigkeit des Rechnungshofes unterliegende Stelle mit einer unvermuteten Überprüfung rechnen. Ohne diese für die Gebarung mit öffentlichen Mitteln sehr heilsame Prophylaxe müsste die Wirkung des Rechnungshofes nur eine sehr eingeschränkte bleiben. Denn es ist dem Rechnungshof mit seinen nur rund 330 Mitarbeitern verständlicherweise nicht möglich, seine Zuständigkeit in all seinen Prüfungsgebieten im Bereich des Bundes, der Bundesländer, der Gemeinden und der Gemeindeverbände, zu denen rund 750.000 Bedienstete zählen, in zeitlich knappen Intervallen wahrzunehmen. Nicht wenige seiner Prüfungszuständigkeit unterliegenden Stellen wurden sogar überhaupt noch nie vom Rechnungshof geprüft.

Es kann daher davon ausgegangen werden, dass theoretisch denkbare Verstösse gegen gesetzmässiges, sparsames, wirtschaftliches und

zweckmässiges Verwaltungshandeln schon im Hinblick auf das mögliche Einschreiten des Rechnungshofes von vornherein unterbleiben. Dies macht die Wirkung des Rechnungshofes im wahrsten Sinne der Wortes unschätzbar.

### Das Verhältnis des Rechnungshofes zu anderen Einrichtungen der Finanzkontrolle im Gemeindebereich

Parallel zur Rechnungshofkontrolle bestehen in Österreich noch weitere Kontrolleinrichtungen über die Gemeinden, seien sie als externe Kontrolle auf Landesebene, wie die der Exekutive zukommende Gemeindeaufsicht oder - in einigen Bundesländern - der Landesrechnungshof, seien sie als gemeindeinterne Institutionen, wie der Prüfungsausschuss des Gemeinderates oder das Gemeindekontrollamt, eingerichtet. Es könnte in diesem Zusammenhang die Frage auftauchen, ob diese Einrichtungen vom Rechnungshof als - womöglich lästige oder überflüssige - Konkurrenz angesehen werden. Gerade das Gegenteil ist der Fall.

Der Rechnungshof begrüsst jede sinnvolle zusätzliche Finanzkontrolle, da er im Hinblick auf seine begrenzten personellen Kapazitäten gar nicht in der Lage ist, jederzeit in der Gemeindeprüfung präsent zu sein. Es liegt daher durchaus in seinem Interesse, in seiner Tätigkeit von anderen Kontrolleinrichtungen unterstützt zu werden.

Überdies sollte auch nicht übersehen werden, dass diese anderen Kontrollinstitutionen gegenüber dem Rechnungshof einen Vorteil darin besitzen, dass sie wesentlich näher bei den zu prüfenden Gemeinden angelagert sind und daher aufgrund des grösseren Insider-Wissens sowohl wesentlich rascher von aufgetretenen Misständen erfahren, als auch in aller Regel sogleich darauf reagieren können, während der Rechnungshof erst sein Prüfungsprogramm umstossen oder eine anderswo bereits begonnene Prüfung ab- bzw. unterbrechen müsste.

Umgekehrt wäre aber auch die Schlussfolgerung, dass die landes- bzw. gemeindeeigenen Kontrolleinrichtungen den Rechnungshof im Gemeindebereich



überflüssig machen könnten, falsch. Denn gegenüber den sonstigen im Gemeindebereich tätigen Organen der Finanzkontrolle kann der Rechnungshof als Vorteil für sich in Anspruch nehmen, dass er

- als einzige staatliche Einrichtung der Finanzkontrolle über eine österreichweite Prüfungserfahrung verfügt und daher bundesländerübergreifende, gemeindebezogene Vergleiche, aber auch Vergleiche zwischen Gemeinden eines Bundeslandes anstellen und seinen bundesweit gewonnenen Erfahrungsschatz anderen Bundesländern und Gemeinden vermitteln kann,
- keine Nähe zu den zu prüfenden

Gemeinden aufweist und daher völlig unbefangen zu prüfen vermag sowie,

- von allen Einrichtungen der Finanzkontrolle in Österreich die bei weitem grösste Unabhängigkeit genießt.

Zusammenfassend lässt sich daher die Aussage treffen, dass der Rechnungshof die Existenz anderer Kontrolleinrichtungen schätzt und fördert, in ihnen keine Konkurrenz, sondern eine sinnvolle Ergänzung seiner Tätigkeit erblickt und sie als Partner bei der Erfüllung seiner Aufgabenstellung, nämlich der Wahrung der Interessen der Steuerzahler anerkennt, einer Herausforderung, der - wie die Erfahrung immer wieder leidvoll unter Beweis stellt - gar nicht genügend Kräfte gewidmet werden können.

*Der  
Rechnungshof  
schätzt und  
fördert die  
Existenz  
anderer  
Kontrollein-  
richtungen.*



# Adressen der EUROSAT-Mitglieder

State Control Service  
Bulevardi Deshmores e Kombit  
Tirana  
**Albanien**  
Tel: 355 42 32491, 429  
Fax: 355 42 32491

Rechnungshof  
Dampfschiffstr. 2  
A-1033 Wien  
**Österreich**  
Tel: 43171171-8456  
Fax: 4317129425

Control Chamber  
Ul. Krasnoarmeyskaya 4/45  
Minsk 220016  
**Weissrussland**  
Tel: 70172 278844 - 272671  
Fax: 70172 276229

Cour des Comptes  
2, Rue de la Régence  
1000 Brüssel  
**Belgien**  
Tel: 3225169211  
Fax: 3225169622

State Financial Control  
102 Rakovski Str.  
1040 Sofia  
**Bulgarien**  
Tel: 3592880391  
Fax: 3592801148

Audit Office of the Republic  
12, Vyzantiou Str.  
Nicosia 152  
**Zypern**  
Tel: 3572302231  
Fax: 3572368153

Supreme Audit Office  
Jankevcova 63  
170 (14 Praha 7  
**Republik Tschechien**  
Tel: 42 2 8726206 - 42 2 8726536  
Fax: 42 2 66710671

Rigsrevisionen  
St. Kongsgade 45  
1264 Kobenhavnk  
**Dänemark**  
Tel: 4533928400  
Fax: 4533110415

The State Audit Office of Estonia  
Narva Mnt. 4  
EE0100 Tallinn  
**Estland**  
Tel: 372 6 400700 - 400721  
Fax: 372 6312764

European Court of Auditors  
L., Rue Alcide de Gasperi  
L-1615 Luxembourg  
**Luxemburg**  
Tel: 35243981  
Fax: 3524398430

State Audit Office  
Annankatu 44  
00100 Helsinki  
**Finnland**  
Tel: 3580228541  
Fax: 358022854250

Cour des Comptes  
13, Rue Cambon  
75100 Paris Rp  
**Frankreich**  
Tel: 33142989500  
Fax: 33142600159

Chamber of Control of the  
Republic of Georgia  
P. Agmashenebeli Ave. 103  
Tiflis 380064  
**Georgien**  
Tel: 995 32 957130  
Fax: 49 5151 8633

Bundesrechnungshof  
Berliner Strasse 51  
60311 Frankfurt  
**Deutschland**  
Tel: 49 69 2176 2150  
Fax: 49 69 2176 2470

Supreme Court of Audit of Greece  
34, Patission Str.  
106 82 Athen  
**Griechenland**  
Tel: 3013810211 / 3013840129  
Fax: 3013800526

State Audit Office  
Apaczai Csere Janos Utca 10  
1052 Budapest  
**Ungarn**  
Tel: 361 1188799  
Fax: 361 1384710

Ríkisendurskodun  
Skulagata 57  
150 Reykjavik  
**Island**  
Tel: 3545614121  
Fax: 3545624546

Office of the Comptroller and Auditor General  
Dublin Castle  
Dublin 2  
**Irland**  
Tel: 3531 6793122  
Fax: 3531 6793288

Corte dei Conti  
Via Batiamonti 25  
00195 Rom  
**Italien**  
Tel: 39638762477  
Fax: 39632657030

The State Audit Office  
Republic of Latvia  
26 Valdemara Street, Riga,  
Lv 1937  
**Lettland**  
Tel: 371 (2) 286489  
Fax: 371 (2) 283466

Landesverwaltung des  
Fürstentums Liechtenstein  
Stabstelle Finanzen  
FL-9490 Vaduz  
**Liechtenstein**  
Tel: 4175 23 66110  
Fax: 4175 2366430

State Control of the Republic of Lithuania  
Pamenkalnio 27  
2669 Vilnius  
**Litauen**  
Tel: 370 262 1646  
Fax: 370 26225092

Chambre des Comptes  
2, Av. Monterey  
L-2163 Luxembourg  
**Luxemburg**  
Tel: 352474456-1  
Fax: 352474456-242

Audit Office  
Notre Dame Revelin  
Floriana  
**Malta**  
Tel: 356 224013  
Fax: 356 220708

Curtea de Conturi  
A Republicii Moldova  
Or. Chisinau, 277033  
B-Rd Stefan Cel Mare. 105  
**Moldavien**  
Tel: 373 (2) 23 36 39  
Fax: 373 (2) 23 35 35

Contrôle Général des Dépenses  
Ministère d'Etat - Place de La Visitation  
B.P. 522  
Monaco Me 98000  
**Monaco**  
Tel: 3393158237  
Fax: 3393154081

Riksrevisjonen  
P.O. Box 8130 Dep  
N-0032 Oslo  
**Norwegen**  
Tel: 4722242002  
Fax: 4722242128

Supreme Chamber of Control  
Skrytka Pocztowa P-14  
Po Box-14  
00-950 Warszawa  
**Polen**  
Tel: 4822251523 / 257479  
Fax: 4822251523

Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1094 Lissabonn Codex  
**Portugal**  
Tel: 35117972863  
Fax: 35117970984

Court of Audit of Romania  
22-24 Lev Tolstoi St.  
Sect. I, Bukarest  
**Rumänien**  
Tel: 40 1 2101377  
Fax: 40 1 2101364 - 401 2102687

Accounts Chamber of the  
Russian Federation  
Okhotny Ryad, Bld.1  
103265 Moskau  
**RUS**  
Tel: 70 95 292 64 46  
Fax: 70 95 292 68 09

Supreme Audit Office  
of the Slovak Republic  
Priemyslna Ul 2  
824 73 Bratislava 26  
**Slowakische Republik**  
Tel: 42 7 214 189 - 213 128 - 213 465  
Fax: 42 7 213 005

Court of Audit of the Republic of Slovenia  
61000 Ljubljana, Prezihova 4  
**Slovenien**  
Tel: 386 61 178 5803  
Fax: 386 61 178 5891

Tribunal de Cuentas  
Fuencarral, 81  
28004 Madrid  
**Spanien**  
Tel: 34-1-4478701  
Fax: 34-1-5933894

Riksrevisionsverket  
Drottninggatan, 89  
S-104 30 Stockholm  
**Schweden**  
Tel: 4686904000  
Fax: 4686904123

Contrôle Fédéral des Finances  
de la Confédération Suisse  
Monbijoustrasse 51A  
3003 Bern  
**Schweiz**  
Tel: 41 31 3231111  
Fax: 41 31 3231100

Algemene Rekenkamer  
Lange Voorhout 8  
NL 2500 Ea Gravenhage  
**Niederlande**  
Tel: 31703424344  
Fax: 31703424130

Turkish Court of Accounts  
Sayistay Baskonligi  
06100 Ankara  
**Türkei**  
Tel: 90 312 311 2328  
Fax: 90 312 310 6545

National Audit Office  
157-197 Buckingham Palace Road  
Victoria  
London SW1 9SP  
**Vereinigtes Königreich**  
Tel: 441717987000  
Fax: 441717987466

State Audit Office  
Tkalciceva 19  
HR - 10000 Zagreb  
**Kroatien**  
Tel: 385 1 45 54 268  
Fax: 385 1 45 54 270

☞ unterliegt der Annahme des Protokolls der XIII. Sitzung des Präsidium

# EUROSAI

Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa.  
European Organisation of Supreme Audit Institutions.  
Organisation des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques d'Europe.  
Europäische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden  
Европейская Организация Высших Контрольных Органов