



Nr. 4

1997

Europäische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden



Zwanzigjähriges Bestehen des Europäischen Rechnungshofes - 13. Oktober 1997

Finanzierung und Kontrolle der politischen Parteien

Anwendung der Risikoanalyse in der staatlichen Finanzkontrolle

**Prüfung der Rechnungsführung des Sektors der staatlichen Unternehmen
Portugals**

Inhaltsangabe

1 LEITARTIKEL

INFORMATIONEN

2 EUROSAT NACHRICHTEN

5 EUROPÄISCHE UNION

- 5 Zwanzigjähriges Bestehen des Europäischen Rechnungshofes - 13. Oktober 1997
- 6 Zwischenstaatliche Regierungskonferenz in Amsterdam - Der Vertrag von Amsterdam
- 7 Die Sonderberichte des Europäischen Rechnungshofes im Jahre 1997
- 8 Sitzungen und Offizielle Besuche im Jahre 1997

BERICHTE UND STUDIEN

13 MASSGEBEND IST DAS RISIKO

Anwendung der Risikoanalyse in der staatlichen Finanzkontrolle

Peter Probst, Direktor, und Daniel Dubois, wissenschaftlicher Beamter, Eidgenössische Finanzkontrolle

18 FINANZIERUNG UND KONTROLLE DER POLITISCHEN PARTEIEN

Ubaldo Nieto de Alba, Präsident des spanischen Rechnungshofes

22 GRÜNDUNG DER KROATISCHEN OBERSTEN RECHNUNGSKONTROLLBEHÖRDE

Sima Krasic, Generalrechnungsprüfer von Kroatien

26 DIE FINANZKONTROLLE VON MITTELN DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT

Dr. Hedda von Wedel, Präsidentin des deutschen Bundesrechnungshofes

31 AN DER SCHWELLE ZUR WIRTSCHAFTLICHKEITSPRÜFUNG

Necdet Kesmez, Mitglied des türkischen Rechnungshofes

37 EXTERNE KONTROLLE IM MERCOSUR

Homero Santos, Präsident der Obersten Rechnungskontrollbehörde von Brasilien

38 PRÜFUNG DER RECHNUNGSFÜHRUNG DES SEKTORS DER STAATLICHEN UNTERNEHMEN PORTUGAL

Alfredo José de Sousa, Präsident des portugiesischen Rechnungshofes

Zwanzigjähriges Bestehen des ERH, 13. Oktober 1997. Der Präsident des ERH, Herr Bernhard Friedmann, wendet sich an die hochrangigen Gäste, Herrn Santer, Präsident der Europäischen Kommission, Frau Schleicher, Vizepräsidentin des Europäischen Parlaments, Herr Juncker, Mitglied des Rates der Europäischen Union und Herr Carbone, dienstältester Präsident der Obersten Rechnungskontrollbehörden der Europäischen Union. Im Hintergrund 15 Mitglieder des ERH.

ISBN: 84-922117-8-4

Gesetzl. Hinterlegung: M. 23.972-1997

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

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

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

Tel.: +34 1 446 04 66 - Fax: +34 1 593 38 94 - E-mail: tribunaleta@bitmailer.net - eurosai@tsai.es

Die vorstehend erwähnte Anschrift ist auch für jede weitere Korrespondenz im Zusammenhang mit der Zeitschrift anzuwenden.

Die Zeitschrift wird allen Vorsitzenden aller Obersten Rechnungskontrollbehörden in ganz Europa, die an der Arbeit der EUROSAT teilnehmen, zugestellt

Die EUROSAT Zeitschrift wird von Ubaldo Nieto de Alba, Generalsekretär der EUROSAT und Mari Luz Martín, Victor Manteca, Jerónimo Hernández und Ilsabé Kruse, koordiniert und herausgegeben. Produktion *DiScript* und Druck durch *Star Press*. Die EUROSAT-Zeitschrift wird auf umweltfreundlichem, chlorfreiem, biologisch abbaubarem und recyclebarem 110 g Kunstdruckpapier veröffentlicht

Gedruckt in Spanien

Leitartikel

Sehr geehrte EUROSAT Mitglieder:

Auf Vorschlag und Wahl dieses Gerichtshofs im Plenum bin ich von Seiner Majestät dem spanischen König zum Präsidenten des Rechnungshofs ernannt worden. Diese Ernennung ist mit dem Amt des Sekretärs von EUROSAT verbunden. Deshalb möchte ich diese Zeilen nutzen, um mich bei meiner Vorgängerin, Frau García Crespo, für ihre berufliche und persönliche Kompetenz, die sie während der letzten drei Jahre bewiesen hat, zu bedanken

Meine Tätigkeit im EUROSAT Sekretariat ist von der Absicht getragen, mich ausführlich den mir satzungsgemäss zugewiesenen Aufgaben zu widmen. Es ist für mich eine Ehre, Erfahrungen und Arbeiten, die uns als Oberste Rechnungskontrollbehörde obliegen, mit Ihnen zu teilen.

Von den EUROSAT Initiativen, die ich bereits als die meinen übernommen habe, scheinen mir insbesondere die folgenden zwei von grossem Interesse. Einerseits der Fragebogen über den Ausbildungsbedarf der EUROSAT Mitglieder. Dank Ihrer Bemühungen kann das Sekretariat nun die erhaltenen Antworten auswerten. Demnächst werden wir das Endergebnis vorliegen haben und Inhalte, Verfahren und Zielsetzungen der Ausbildung in unserer Organisation wirkungsvoller analysieren und planen können. Andererseits haben wir im nächsten Juni Gelegenheit, uns anlässlich des EUROSAT Seminars mit Veranstaltung in Lissabon wiederzusehen. Unsere gemeinsame Reflexion über die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden und ihr Verhältnis zur gesetzgebenden, exekutiven und rechtsprechenden Gewalt konzentriert sich auf eines der Themen von grösster Bedeutung für den korrekten Betrieb der Obersten Rechnungskontrollbehörden.

Abschliessend darf ich mich bei Ihnen für alle Vorschläge Ihrerseits im voraus bedanken und stehe Ihnen für jede Zusammenarbeit gerne zur Verfügung.

Ubaldo Nieto de Alba

*Präsident des spanischen Rechnungshofes
Generalsekretär der EUROSAT*

Herr Ubaldo Nieto de Alba ist gegenwärtiger Präsident des spanischen Rechnungshofs und Generalsekretär der EUROSAT. 1982 wurde er zum Ratsmitglied des Rechnungshofs gewählt und bekleidete unter anderen das Amt des Präsidenten der Abteilung für Rechnungsprüfung des Rechnungshofs. Er ist Versicherungsmathematiker, Doktor der Wirtschaftswissenschaften, ordentlicher Professor an Hochschulen für Wirtschaftswissenschaften, ordentlicher Professor für Finanzwirtschaft, Inspektor für Staatsfinanzen und Professor für Statistik.

Von 1977 bis 1982 war er Mitglied der verfassungsgebenden Versammlung und Senator der ersten Legislatur. Herr Ubaldo Nieto de Alba ist Träger der folgenden Auszeichnungen:

- Komtur-Kreuz mit Orden Alfons X., der Weise*
- Blaues Kreuz der goldenen Klasse der Sozialversicherung*
- Verfassungsverdienstorden*



Eurosai-Nachrichten

XVI. SITZUNG DES PRÄSIDIUMS

Dank der effizienten Organisation durch die holländischen Kollegen bestand neben dem zufriedenstellenden Sitzungsverlauf Gelegenheit für eine interessante Tonbildschau über die Restaurierung und Erweiterung der Allgemeinen Rekenkamer der Niederlande.

Das Präsidium verabschiedete einen Bericht über die EUROSAI Verfahrensnormen sowie den Beschluss für eine aktuelle Fassung der Satzung unserer Regionalgruppe.

1997 hat das EUROSAI Sekretariat beide Veröffentlichungen herausgegeben und unter den Mitgliedern der Organisation und der Sekretariate der übrigen INTO-SAI Regionalgruppen verteilt.



Am 24. und 25. April 1997 fand in Den Haag (Niederlande) die XVI. Sitzung des EUROSAI Präsidiums statt.



2

VORBEREITUNGEN ZUM IV. EUROSAI-KONGRESS

Die XVI. Sitzung des EUROSAI Präsidiums hat beschlossen, auf dem IV. Kongress 1999 in Paris das Thema "Die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden" zu behandeln. Dieses Thema wird mit Hilfe der folgenden Unterthemen entwickelt:

1. Die Beziehungen der Obersten Rechnungskontrollbehörden mit der gesetzgebenden und exekutiven Gewalt

2. Die Mittel zur Unabhängigkeit

3. Unabhängigkeit und Verantwortung: Wer prüft den Prüfer?

4. Beziehung der Obersten Rechnungskontrollbehörden mit den Kommunikationsmedien.

Die Erarbeitung der vorstehend aufgeführten Unterthemen wurde einer Arbeitsgruppe, bestehend aus den ORKB Frankreichs, Italiens, Polens, Portugals und des Vereinigten Königreichs, aufgetragen.

VORBEREITUNG DES NÄCHSTEN EUROSAI-SEMINARS

Vom 24. bis 26. Juni 1998 findet in Lissabon (Portugal) ein Seminar über die Entwicklung eines dieser Unterthemen für den IV. EUROSAI-Kongress statt. Dabei handelt es sich um das Unterthema "Die Beziehungen der Obersten Rechnungs-

kontrollbehörden mit der gesetzgebenden und exekutiven Gewalt". Die Vorbereitung des Seminars erfolgte durch eine Arbeitsgruppe der ORKB Frankreichs, Italiens, Polens, Portugals und des Vereinigten Königreichs.

NACHRICHTEN ÜBER EUROSAI MITGLIEDER

- An erster Stelle möchten wir unter diesem Kapitel die Ernennung von Herrn Maarten B. Engwirda zum Mitglied des Europäischen Rechnungshofs auf Vorschlag der Niederlande erwähnen.

- Weiter verweisen wir auf die Ernennung von Herrn Dr. Dieter Engels zum Vizepräsidenten des Bundesrechnungshofs durch den deutschen Bundespräsidenten.

- Andererseits hat im Rahmen einer Änderung der österreichischen Verfassung eine Erweiterung der Kontroll- und Rechnungsprüfungsbefugnisse des österreichischen Rechnungshofs stattgefunden. Heute ist dieser Rechnungshof zur Kontrolle der Haushalts- und Wirtschaftsführung der rechtmässigen Vertreter der Berufsverbände befugt.

BESUCH AUSLÄNDISCHER DELEGATIONEN BEIM GRIECHISCHEN RECHNUNGSHOF 1997

Bericht unserer griechischen Kollegen über einige der 1997 empfangenen Besuche.

BESUCH VON HERRN TOMA JEKOV, DIREKTOR DER OBERSTEN RECHNUNGSKONTROLLBEHÖRDE BULGARIENS

Vom 16. bis 22. Februar 1997 stattete der Direktor der Obersten Rechnungskontrollbehörde Bulgariens, Herr Toma Jekov in Begleitung seines Kollegen Herrn Tzvetan Tzvetkov dem griechischen Rechnungshof einen Besuch ab und liess sich Organisation und Funktion der Prüfung der Rechnungsführung in Griechenland, den Verfassungs- und Gesetzesrahmen des Rechnungshofs sowie seine Beziehung zu Regierung, Parlament, Justiz, Behörden der internen Kontrolle und Kommunikationsmedien erklären.

Von rechts nach links: Herr Constantinos Rizos, beratender Richter des Rechnungshofes von Griechenland, Herr Toma Jekov, Direktor der Obersten Rechnungskontrollbehörde von Bulgarien und Herr Apostolos Botsos, Präsident des griechischen Rechnungshofes.



3

BESUCH DES GENERALRECHNUNGSPRÜFERS DER OBERSTEN RECHNUNGSKONTROLLBEHÖRDE DER VOLKSREPUBLIK CHINA

Vom 12. bis 19. April 1997 besuchte eine Delegation von sechs Mitgliedern der Obersten Rechnungskontrollbehörde der Volksrepublik China den griechischen Rechnungshof. Der Delegation stand der Generalrechnungsprüfer, Herr Guo Zhen-

qian vor. Das Interesse des Generalrechnungsprüfers konzentrierte sich auf die vor- und nachgängige staatliche Finanzkontrolle, die Ausgaben lokaler Körperschaften und die Ergebnisse dieser Prüfungen.



Von rechts nach links: Herr Tan Shengxi, stellvertretender Generaldirektor der ORKB der Volksrepublik China, Herr Stilianos Christonakis, Generalkommissar des staatlichen Sektors des griechischen Rechnungshofes, Herr Guo Zhengiam, Generalrechnungsprüfer der ORKB der Volksrepublik China, Herr Apostolos Botsos, Präsident des griechischen Rechnungshofes, Frau Zhang Qiuxia, stellvertretende Generaldirektorin der ORKB der Volksrepublik China und Herr Yang Guangsheng, Botschafter der Volksrepublik China in Griechenland.

BESUCH VON HERRN ANTONI CASTELLS, MITGLIED DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFS

Vom 21. bis 23. Mai 1997 besuchte das spanische Mitglied des Europäischen Rechnungshofs, Herr Antoni Castells den griechischen Rechnungshof in Begleitung des Rechnungsprüfers Herrn Gregory Leventakos.

Während seines kurzen Aufenthalts in Griechenland traf Herr Castells den griechischen Minister für Umwelt, Planung und öffentliche Arbeiten, den Unterstaatssekretär für Volkswirtschaft und den Unterstaatssekretär für Entwicklung und besprach mit ihnen verschiedene Belange des ersten und zweiten Rahmenprogramms für Gemeinschaftliche Unterstützung der Jahre 1983-93 und 1994-99 sowie die Ausführung grosser öffentlicher Aufträge, wie die U-Bahn von Athen, den Flughafen Spata, die Landstrasse von Egnatia und weitere Strassennetze. Ausserdem konnte er sich

Für weitere Informationen siehe Sektion Europäische Union.



Von links nach rechts: Herr Botsos, Präsident des griechischen Rechnungshofes und Herr Castells, Mitglied des Europäischen Rechnungshofes.

vom Fortschritt der Arbeiten an der U-Bahn von Athen persönlich überzeugen. Dieses Projekt wird vom Regionalfonds mitfinanziert. Anlässlich seines Besuches wurde er vom zuständigen Ratsmitglied des griechischen Rechnungshofs begleitet.



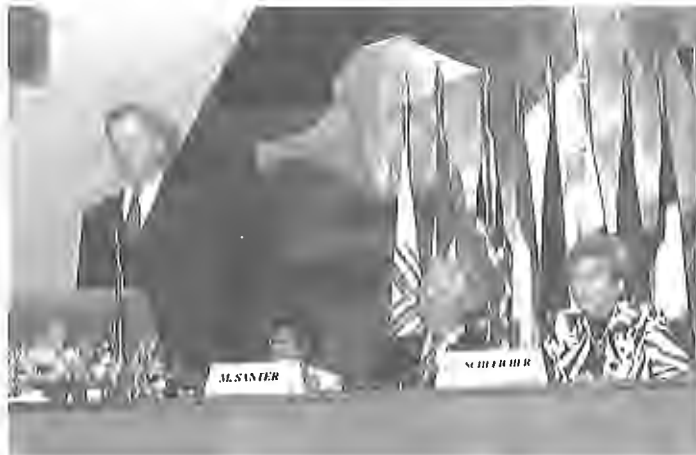
Europäische Union

ZWANZIGJÄHRIGES BESTEHEN DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES - 13. OKTOBER 1997

Der Rechnungshof beging am 13. Oktober 1997 mit einer Feierstunde sein zwanzigjähriges Bestehen. Zahlreiche hochrangige Persönlichkeiten nahmen daran teil, so die Vizepräsidentin des Europäischen Parlaments, Frau Ursula Schleicher, der Präsident des Rates der Europäischen Union und Premierminister des Grossherzogtums Luxemburgs, Herr Jean-Claude Juncker, der Präsident der Europäischen Kommission, Herr Jacques Santer, der dienstälteste Präsident der Nationalen Kontrollbehörden und Präsident des italienischen Rechnungshofs, Herr Guiseppe Carbone sowie der Präsident des Europäischen Rechnungshofs, Herr Bernhard Friedmann.

In seiner Ansprache erinnerte Herr Friedmann daran, dass auf die Europäische Union derzeit grosse Herausforderungen zukommen. Der Kampf gegen die Massenarbeitslosigkeit sei verstärkt aufzunehmen, die Einführung des Euro stehe bevor und die Osterweiterung der Europäischen Union müsse begonnen werden. Nach den Worten von Herrn Friedmann muss der Europäische Rechnungshof einerseits in allen Bereichen schonungslos die Schwachstellen aufzeigen, wie es der Steuerzahler von ihm erwartet, auf der anderen Seite aber soll er als externer Kontrolleur auf konstruktive Arbeiten achten, um den Europagegnern keine Argumente zu liefern. Frau Schleicher hob in ihrer Rede die Objektivität hervor, die der Hof unter Beweis stellt; er äussert Kritik, wenn dies notwendig ist, gibt aber auch positive Urteile ab, wenn diese berechtigt sind. Herr Juncker sieht die vornehmste Aufgabe des Europäischen Rechnungshofs darin, die Verwaltung der Gemeinschaftsgelder durch die anderen europäischen Organe beim Einsatz der Haushaltsmittel und der politischen Umsetzung transparent und noch wirksamer zu gestalten. Nach den Worten von Herrn Santer konnte die Zuverlässigkeitserklärung, die der Hof seit 1995 abgibt, bereits eines bewusst machen: Die Verantwortung für die Ver-

waltung der Gemeinschaftsgelder liegt gemeinsam bei allen Mitgliedstaaten. Schliesslich betont Herr Carbone die aussergewöhnlich guten Beziehungen, die der Hof in den nunmehr zwanzig Jahren seiner Tätigkeit zu den Nationalen Kontrollbehörden aufbauen konnte. Die Weitergabe und die gemeinsame Verfügbarkeit der nationalen Erfahrungen hätten zusammen



Zwanzigjähriges Bestehen des ERH, 13. Oktober 1997. Der Präsident des ERH, Herr Bernhard Friedmann in seiner Willkommensansprache. Herr Santer, Präsident der Europäischen Kommission. Frau Schleicher, Vizepräsidentin des Europäischen Parlaments und im Hintergrund Frau Nikolaou, Mitglied des griechischen RH.



Zwanzigjähriges Bestehen des ERH, 13. Oktober 1997. Herr Carbone, dienstältester Präsident der ORKB der Europäischen Union während seiner Ansprache.



mit dem Aufbau einer europäischen Rechnungsprüfung, die alle Mitgliedstaaten übernehmen sollten, eine spürbare Osmose zwischen dem gemeinschaftlichen Rechnungsprüfungssystem bewirkt.

Aus Anlass dieser Feierstunde veröffentlichte der Hof überdies eine Studie, in der seine Schlussfolgerungen aus jüngster Zeit zusammengefasst sind. Sie betrifft die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung in den wichtigsten Ausgabenbereichen der Europäischen Union, nämlich der Landwirtschaft, den Strukturfonds und der Entwicklungszusammenarbeit. Diese Studie enthält ausserdem eine kurze Analyse der Entwicklung der Eigenmittel der Gemeinschaft.



Zwanzigjähriges Bestehen des ERH, 13. Oktober 1997. Der neue Plenarsaal des Europäischen Parlaments war voll besetzt.

ZWISCHENSTAATLICHE REGIERUNGSKONFERENZ IN AMSTERDAM - DER VERTRAG VON AMSTERDAM



6

Durch den Vertrag von Amsterdam, der auf dem europäischen Gipfel am 16. und 17. Juni 1997 in Amsterdam von den Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union vereinbart und am 2. Oktober 1997 offiziell unterzeichnet wurde, sind die Befugnisse des Europäischen Rechnungshofes gestärkt worden.

Der Europäische Rechnungshof wurde durch den Vertrag von Brüssel vom 22. Juli 1975 errichtet und nahm seine Tätigkeit offiziell am 18. Oktober 1977 auf; sein Status änderte sich erstmals durch den Vertrag von Maastricht vom 7. Februar 1992, als er in den Rang eines Organs erhoben wurde. Damit steht er auf gleicher Ebene mit den rechtssetzenden Organen (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union), dem Exekutivorgan (Europäische Kommission) und dem Judikativorgan (Europäischer Gerichtshof) der Europäischen Union. Mit dem Maastrichter Vertrag wurde dem Europäischen Rechnungshof ausserdem die neue Aufgabe übertragen, dem Parlament und dem Rat eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Rechtmässigkeit und Ordnungsmässigkeit der zugrundeliegenden Vorgänge vorzulegen.

Mit dem Vertrag von Amsterdam wird die Stellung des Europäischen Rechnungshofes noch einmal gestärkt. Ihm werden mehre-

re Möglichkeiten eröffnet, seine Befugnisse zur Prüfung aller Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaft wirksamer durchzusetzen. So erhält der ERH mit dem Vertrag von Amsterdam zusätzlich zu den Befugnissen zur Prüfung bei den anderen Organen und in den Mitgliedstaaten ausdrücklich das Recht auf Zugang zu allen erforderlichen Informationen bei privaten Begünstigten, die Gemeinschaftsmittel beziehen, und bei Errichtungen, die Einnahmen oder Ausgaben für Rechnung der Gemeinschaft verwalten. Auch wurde dem Europäischen Rechnungshof ausdrücklich die Möglichkeit eingeräumt, seine Rechte gegenüber den anderen Organen durch Klage beim Europäischen Gerichtshof zu schützen. Darüber hinaus wird im Vertrag von Amsterdam die Rolle des Europäischen Rechnungshofes bei der Betrugsbekämpfung hervorgehoben. Der Hof wird aufgefordert, bei seinen Prüfungen auf Fälle von Unregelmässigkeiten zu achten, und er soll vor Beschlüssen über Massnahmen zur Betrugsverhütung und -bekämpfung gehört werden.

Schliesslich wird im Vertrag von Amsterdam die Bedeutung hervorgehoben, die - unter Wahrung ihrer Unabhängigkeit - einer vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Rechnungshof und den einzelstaatlichen Rechnungsprüfungsorganen zukommt.

DIE SONDERBERICHTE DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES IM JAHRE 1997

Der Europäische Rechnungshof hat seit Anfang 1997 sechs Sonderberichte angenommen. Im Juli 1997 hat der Hof alle Sonderberichte des Jahres 1997 sowie die zugehörigen Kurzinformationen in Französisch, Englisch und Deutsch in seine Internet-Webseite eingegeben, um eine möglichst breite Öffentlichkeit zu erreichen. Die Internet-Adresse lautet <http://www.eca.eu.int>. Die elektronische Post (E-Mail) kann an die Adresse euraud@eca.eu.int gerichtet werden.

Der Sonderbericht Nr. 1/97 betrifft die Entscheidungen der Kommission über den Rechnungsabschluss für die vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, im Haushaltsjahr 1992 und auch teilweise im Haushaltsjahr 1993 finanzierten Ausgaben. Dieser Sonderbericht wurde auf Anfrage des Europäischen Parlaments vorgelegt. Geprüft wurden die Kommissionsentscheidungen im Jahre 1996, die anschliessend in Höhe von 895,1 Mio. ECU korrigiert wurden. Die Ausführung der Pauschalberichtigungen (336 Mio ECU im Jahre 1992) war nicht einheitlich; entweder stützten sie sich nicht auf die tatsächlichen Verluste zu Lasten des EAGFL-Haushalts im betreffenden Haushaltsjahr, oder sie wurden auch in Fällen angewandt, in denen es möglich gewesen wäre, den genauen Verlust zu Lasten des EAGFL oder den genauen Grad der Nichteinhaltung einer Verordnung zu bestimmen. Ferner gab es für einige Ad-hoc-Berichtigungen keine ausreichende Begründung, während in anderen Fällen keine Berichtigung erfolgte, obwohl die Kommission Systemschwächen in den Mitgliedstaaten aufgedeckt hatte. Der Hof schätzt, dass der Gesamtbetrag der Berichtigungen irrtümlich um 134,7 Mio ECU gekürzt wurde.

In seinem Sonderbericht Nr. 2/97 über die humanitären Hilfen der Europäischen Union zwischen 1992 und 1995 (2 272,5 Mio ECU) vertritt der Hof die Auffassung, dass die Politik der Europäischen Union im Bereich der humanitären Hilfe noch nicht klar formuliert ist und sowohl bezüglich der Komplementarität als auch der Koordinierung der Hilfen weit hinter den Bestimmungen des Vertrags und den Entschliessungen des Rates zurückbleibt. Der Hof schlägt vor, dass der Gemeinschafts-

gesetzgeber ein Dokument über eine allgemeine Politik, eine Art Charta der humanitären Hilfe, verabschiedet, sowie ferner eine globale Vereinbarung mit dem Generalsekretär der Vereinten Nationen zur genauen Festlegung der Finanzperspektiven und der praktischen Modalitäten der Zusammenarbeit mit allen Dienststellen der Kommission trifft. Ausserdem sollte die Kommission ein Verfahren zur Berichterstattung über Inhalt und Wirkung der humanitären Hilfe einführen.

Im Sonderbericht 3/97 wird das dezentrale Durchführungssystem für das PHARE-Programm geprüft, das wichtigste Finanzinstrument im Rahmen der Heranführungsstrategie im Hinblick auf den Beitritt der Länder Mittel- und Osteuropas zur Europäischen Union; im Zeitraum 1990-1996 wurde dafür ein Gesamtbetrag von 5 757 Mio ECU gebunden. Nach den Feststellungen des Hofes sollte es zu einer Rationalisierung bei der Umsetzung des Grundsatzes der Dezentralisierung kommen, indem die Aufgaben der verschiedenen Beteiligten besser definiert und die Programmanzahl verringert werden. Der Hof empfiehlt auch, die Empfängerstaaten nach und nach stärker an der Finanzierung der Programme zu beteiligen. Die Anzahl der PMU (Programmdurchführungseinheiten) muss begrenzt werden, und für deren Finanzierung sind klare Regeln erforderlich.

Der Sonderbericht Nr. 4/97 betrifft die Prüfung bestimmter Aspekte von Massnahmen im Zuge der Wiedervereinigung Deutschlands betreffend EAGFL-Ausgleichszahlungen (113,5 Mio ECU) und -Ausfuhrerstattungen (44,5 Mio ECU). Die Prüfung ergab, dass eine zeitlang für die Schlachtung ein und desselben mit der enzootischen Rinderleukose infizierten Tieres Ausfuhrerstattungen sowie Beihilfen für die Verringerung der Milcherzeugung und für die Tilgung der Krankheit gewährt wurden. Die Kommission war sich der Gefahr der überhöhten Vergütung bewusst; dennoch wurde das gesamte spezifische Regelwerk angewandt, ohne das Problem zu berücksichtigen. Infolgedessen lag der auf ein Rind bezogene Gesamthilfebeitrag häufig über dem Wert des Tieres selbst. Überdies hätte unter bestimmten Voraussetzungen ein beträchtlicher Teil der gewährten Hilfen eingespart werden können; sogar falsche Schlachtlisten wurden vor-



gelegt. Nach verzögertem Beginn der Kontrollen durch die Kommission wurden die deutschen Behörden aufgefordert, 11 Mio ECU zurückzuerstatten.

Im Sonderbericht Nr. 5/97 wird die Verwaltung des Getreidehandels der Gemeinschaft unter Berücksichtigung von Ausfuhrerstattungen, besonderen Einfuhrregelungen und regionalen Beihilferegulungen geprüft, für die im Zeitraum 1991-1994 insgesamt 11 043 Mio ECU gezahlt wurden. Wie vom Hof festgestellt wurde, hat die Kommission 25 Jahre lang den Verarbeitungskoeffizienten, auf dem die Erstattung für Getreideerzeugnisse der ersten Verarbeitungsstufe basiert, nicht überprüft. Dies führte zur Zahlung um 49 Mio ECU höherer Erstattungen, als auf der Grundlage der tatsächlichen Erträge erforderlich gewesen wären. Gravierende Mängel traten ferner bei der Organisation der Prüfungen und bei den Methoden zutage, die zur Überprüfung des Gemeinschaftscharakters und der Quantität der ausgeführten Waren angewandt wurden. Die Zusatzkosten (9,3 Mio ECU), die dem Haushalt durch den Verkauf des zum Interventionspreis in den portugiesischen Markt eingeführten Mais entstehen, sind nicht gerechtfertigt. Schliesslich wurden mehrere erhebliche Schwachstellen, u.a. die Verknüpfung von Beihilfesätzen und Ausfuhrerstattungssätzen, aufgedeckt, die mit fast 4,7 Mio ECU zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts gingen.

Im Sonderbericht Nr. 6/97 werden die TACIS-Beihilfen - technische Unterstützung der Unabhängigen Staaten der ehemaligen Sowjetunion und der Mongolei - für die Ukraine untersucht. Von 1991 bis 1995 gewährte die Europäische Union Finanzhilfe in Höhe von 1 158 Mio ECU, wovon 343 Mio ECU als nichtrückzahlbare Hilfe gezahlt wurden; davon entfielen 164,7 Mio ECU auf die nukleare Sicherheit. Der Hof konnte nachweisen, dass aus eher institutionellen Gründen die tatsächliche Verwendung der TACIS-Mittel im Vergleich zu dem vor allem im Sektor nukleare Sicherheit gegebenen hohen Reformbedarf aussergewöhnlich schleppend vonstatten geht. Die ukrainische Agentur für die Koordinierung der ausländischen Hilfen kam ihrer Aufgabe, zwischen der Kommission und den Begünstigten der Vorhaben zu vermitteln, nur unzureichend nach. Die dortige Delegation konnte ihre Rolle nicht wirksam ausüben, da die technische und finanzielle Verwaltung zu stark in den zentralen Kommissionsdienststellen konzentriert ist. Zur Abhilfe erhöhte die Kommission die Zahl ihrer Massnahmen zur Unterstützung und Überwachung der Vorhaben. Die Folge waren Doppelaufwand und schwerfällige Verwaltungsverfahren, die letztlich eine Schwächung des Frühwarnsystems verursachten.



8

SITZUNGEN UND OFFIZIELLE BESUCHE IM JAHRE 1997

SITZUNG DES KONTAKTAUSSCHUSSES DER PRÄSIDENTEN DER OBERSTEN RECHNUNGSKONTROLLBEHÖRDEN DER EUROPÄISCHEN UNION

Am 29.-30. Oktober 1997 wurde in Kopenhagen die Jahressitzung der Präsidenten der Obersten Rechnungskontrollbehörden der Europäischen Union veranstaltet. Gastgeber der Sitzung war die Oberste Rechnungskontrollbehörde Dänemarks. Anlässlich der Sitzung der Präsidenten wurden die folgenden Themen erörtert:

Kontrolle der Mehrwertsteuer in der innergemeinschaftlichen Rechnungsprüfung

Anwendung von Art. 92 und 93 des Vertrags

Allgemeine Prüfungsnormen

Umsetzung der EU Rechtsvorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge in nationales Recht. Gegenwärtiger Stand der



Versammlung des Kontaktausschusses der Präsidenten der ORKB der Europäischen Union in Kopenhagen am 29. und 30. Oktober 1997.

Mitgliedsstaaten. Unterlagen und Prüfungsverfahren der ORKB.

Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Rechnungshof und den NKB der Europäischen Union.

Die Regierungskonferenz (CIC) und der Vertrag von Amsterdam

Information über die Zuverlässigkeitserklärung des Europäischen Rechnungshofs

Bewertung der Parameter des Maastrichter Vertrags

Der allgemeine Tonus der erörterten Themen und Berichte verwies auf die Notwendigkeit einer besseren Information und Zusammenarbeit zwischen den NKB der EU hinsichtlich einer vertieften Entwicklung transnationaler Transaktionen im Schosse der EU.

Henrik Otbo, Generalrechnungsprüfer der dänischen ORKB erörterte das Thema der In-

formation und Zusammenarbeit zwischen den NKB der EU im Hinblick auf zukünftige Regierungskonferenzen. Im Hinblick auf die Erarbeitung eines gemeinsamen Standpunktes im Rahmen des Machbaren hat der Präsident des Kontaktausschusses zu einer Öffnung und Einführung gemeinsamer Debatten zwischen Verbindungsbeamten aufgerufen.

Unter dem Vorsitz des Europäischen Rechnungshofs präsentierte eine Arbeitsgruppe 15 Regeln als Fortsetzung der INTOSAI Prüfungsnormen. Diese Regeln werden in alle Amtssprachen der EU übersetzt und anlässlich der nächsten Sitzung des Präsidiums in abgestimmter Weise vorgelegt.

Die Sitzung hat in einer offenen und konstruktiven Atmosphäre stattgefunden. Abschliessend bedankte sich Henrik Otbo bei allen Teilnehmern für ihre Anwesenheit und hob die Sitzung auf.

TREFFEN DES PRÄSIDENTEN DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS, HERRN GIL-ROBLES, MIT DEM PRÄSIDENTEN DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES AM 19. MÄRZ 1997 IN LUXEMBURG



Bei seinem offiziellen Besuch in Luxemburg stattete der neue Präsident des Europäischen Parlaments, Herr Gil-Robles, dem Europäischen Rechnungshof am 19. März 1997 einen Arbeitsbesuch ab. Im Verlauf ihres Gesprächs bekräftigten beide Präsidenten ihren Willen, die gute Zusammenarbeit zwischen den beiden Organen fortzusetzen. Der Präsident des Europäischen Parlaments hob die wichtige Rolle des Hofes bei der jährlichen Entlastungsdebatte hervor, während der Präsident des Hofes, Herr Friedmann, den Wunsch äusserte, die Beziehungen auch zu anderen Fachausschüssen des Europäischen Parlaments neben dem Ausschuss für Haushaltskontrolle und dem Haushaltsausschuss auszubauen. Herr Friedmann zeigte sich zufrieden, dass das Europäische Parlament nicht mehr zögert, die Unterstützung des Hofes in bestimmten Fragen in Anspruch zu nehmen, etwa beim gemeinschaftlichen Versandverfahren, beim Rechnungsabschluss des EAGFL oder bei der Ausführung der Ausgaben im Rahmen der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik.



Der neugewählte Präsident des Europäischen Parlaments Gil-Robles anlässlich seines Antrittsbesuchs beim ERH. ERH-Präsident Friedmann und das spanische ERH-Mitglied, Herr Castells, heissen ihn willkommen. (März 97)



Herr Gil-Robles und Herr Friedmann in der ausserordentlichen Sitzung des Rechnungshofes [März 97] während des Besuches von Herrn Gil-Robles vor seiner Ansprache.

TREFFEN DER VERBINDUNGSBEAMTEN DER OBERSTEN RECHNUNGSKONTROLLBEHÖRDEN(ORKB) DER EU AM 6. - 7. MAI IN PARIS UND AM 23. - 25. SEPTEMBER IN LUXEMBURG

Die Beziehung zwischen den Nationalen Kontrollbehörden (NKB) und dem Europäischen Rechnungshof haben in nunmehr fast 20 Jahren zur Einsetzung verschiedener Arbeitsgruppen geführt, die im Verlauf des Jahres regelmässig vorrangige Themenbereiche von gemeinsamem Interesse erörtern. Die Arbeitsergebnisse dieser Gruppen werden von Vertretern der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) den sogenannten Verbindungsbeamten, zweimal jährlich zur Vorbereitung der Jahrestagung der Präsidenten der ORKB erörtert, die in diesem Jahr am 29. und 30. Oktober 1997 in Kopenhagen stattfand. In der Sitzung der Verbindungsbeamten der ORKB im Mai 1997 in Paris wurden folgende Fragen diskutiert: Kontrolle der MwSt., mit der ein erheblicher Teil des Haushalts der Europäischen Union finanziert wird; Kontrolle der Anwendung der von den Mitgliedstaaten gemäss Artikel 92 und 93 des EG-Vertrags gewährten Beihilfen; Umsetzung der europäischen Rechtsvorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge in nationales Recht sowie Erstellung von Leitlinien zur Harmonisierung der Prüfungsmethoden. Darüber hinaus enthielt die Tagesordnung folgende Punkte: Zusammenarbeit und Beziehungen zwischen den NKB und dem Europäischen Rechnungshof, Rolle der Beamten der



Treffen der Verbindungsbeamten am 23.-24. September 1997 in Luxemburg.

NKB innerhalb des Europäischen Rechnungshofes und Stand des kontradiktorischen Verfahrens mit den Mitgliedstaaten sowie die Zusammenarbeit mit den Rechnungshöfen aus Drittländern. Ferner wurden in der Sitzung die Maastricht-Kriterien sowie der Übergang zur einheitlichen Währung erörtert. Schliesslich erläuterte der Hof den Stand der Arbeiten der Regierungskonferenz (RK).

Das darauffolgende Treffen der Verbindungsbeamten fand am 23. - 24. September 1997 in Luxemburg statt.

SITZUNG DER VERBINDUNGSBEAMTEN DER 12 ORKB DER LÄNDER MITTEL- UND OSTEUROPAS UND DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFS UNTER DEM GEMEINSAMEN VORSITZ DES RUMÄNISCHEN UND DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFS IN BUKAREST

Im Oktober 1996 ergriff der Europäische Rechnungshof die Initiative für die Entwicklung einer Zusammenarbeit mit den Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) der Mittel- und Osteuropäischen Länder. Diese Zusammenarbeit hat bereits Form angenommen und ist der zwischen dem Europäischen Rechnungshof und den

ORKB der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) vertraglich vereinbarten vergleichbar.

Die Konsolidierung der Prüfungsergebnisse der Mittel- und Osteuropäischen Länder ist wichtiges Element zur Vorbereitung ihres zukünftigen EU-Beitritts. Somit



wurde eine Vertiefung der Beziehungen zwischen den betreffenden Rechnungskontrollbehörden beschlossen. In einer ersten Phase wird sich die Zusammenarbeit auf die Bestimmung der prioritären Bereiche für die Gesamtheit der Rechnungskontrollbehörden konzentrieren. Weiter wurde beschlossen, diesen Bereich zunächst auf technischer Ebene durch die Vertreter aller ORKB (Sitzung der Verbindungsbeamten) vorzubereiten, bevor die Präsidenten einen Entschluss fassen.

Vor diesem Hintergrund versammelten sich die Verbindungsbeamten der 12 ORKB der Mittel- und Osteuropäischen Länder und des Europäischen Rechnungshofs am 7. und 8. Oktober unter dem gemeinsamen Vorsitz des rumänischen und des Europäischen Rechnungshofs in Bukarest. Letzterer hat das Sekretariat für die Sitzung der Verbindungsbeamten übernommen.

Auf der Tagesordnung standen in Bukarest neben der Vorbereitung der nächsten Sitzung der Präsidenten mit Veranstaltung in Warschau im März 1998 über gemeinsames Vorgehen und Richtlinien auf den beiden prioritären Bereichen die folgenden Punkte:

1. Institutionelle Vorbereitung der ORKB der Mittel- und Osteuropäischen Länder und ihre aktive Rolle im Rahmen des zukünftigen EU-Beitritts. Dieser Bereich umfasst einen breit gefächerten Themenbereich, wie institutionelle Verstärkung, berufliche Ausbildung, Rechnungsprüfungsver-

fahren, usw. Vor diesem Hintergrund haben die Verbindungsbeamten die SIGMA-PHARE Studie "Auswirkungen des EU-Beitritts auf externe Kontrolle, Haushalt und Finanzkontrolle" sehr positiv aufgenommen.

2. Das zweite Thema umfasst die Verstärkung der Zusammenarbeit unter den verschiedenen ORKB auf dem Bereich der Rechnungsprüfung. In diesem Fall handelt es sich um eine konkrete Zusammenarbeit zwischen den gleichen ORKB der Mittel- und Osteuropäischen Länder und dem Europäischen Rechnungshof auf dem Bereich der praktischen Durchführung der Prüfungsarbeiten. Es wird eine gemeinsame Struktur für die Förderung der unterschiedlichen Kooperationsformen geschaffen: Gemeinsame Rechnungsprüfungen, parallele Rechnungsprüfungen, Informationsaustausch, usw. Für die Erleichterung einer zukünftigen Integration entspricht die hauptsächlich auf den Informationsaustausch bezogene Umsetzung in die Praxis grösstenteils der zwischen dem Europäischen Rechnungshof und den ORKB der Mitgliedsstaaten der EU vereinbarten.

Die vorstehend aufgeführten Themen werden erst im März 1998 in Warschau von den Präsidenten formell verabschiedet. Dennoch sind bereits einige konkrete Aktionen eingeleitet worden, insbesondere was die Zusammenarbeit bei der Vorbereitung und die Ausführung der Rechnungsprüfungstätigkeiten von gemeinsamem Interesse betrifft.



BESUCH DES PRÄSIDENTEN DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES AM 24.-25. JUNI 1997 IN GRIECHENLAND

Zusammen mit dem griechischen Mitglied Frau Nikolaou und dem Direktor der Dienststelle Aussenbeziehungen, Herr Schmidt-Gerritzen, stattete der Präsident des Europäischen Rechnungshofes Friedmann Griechenland einen offiziellen Besuch ab und wurde von der griechischen ORKB, vom Präsidenten der Republik Stefanopoulos, Ministerpräsident Simitis, dem Führer der Oppositionspartei, dem Präsidenten des Parlaments, dem Wirtschafts- und dem Justizminister sowie dem Vizepräsident der Europäischen Investitionsbank empfangen. Anlässlich seiner Treffen mit den Vertretern der grie-

chischen Regierung erläuterte Präsident Friedmann die Rolle des Europäischen Rechnungshofes und der Prüfung der öffentlichen Mittel sowie die Ergebnisse der Amsterdamer Konferenz und ihre Folgen für den Rechnungshof. Weiter verwies er auf die Schwierigkeiten der griechischen ORKB bei der Prüfung der Strukturfonds der Europäischen Union mit Verwaltung durch unabhängige Stellen. Abschliessend wurde auf die Notwendigkeit einer weiterhin guten Zusammenarbeit zwischen den Europäischen Rechnungshöfen und der griechischen ORKB verwiesen.

Der Präsident des Europäischen Rechnungshofes führte weiter ein längeres Gespräch mit dem Präsidenten des griechischen Rechnungshofes Apostolos Botsos, dem Vizepräsidenten George Kokolakis und dem beratenden Richter und Verbindungsbeamten Constantinos Rizos. Das Gespräch drehte sich um verschiedene Aspekte des Europäischen und des griechischen Rechnungshofes. Schliesslich hat Professor Friedmann als Ehrengast an der Vollversammlung des Rechnungshofes teilgenommen.

Anlässlich seines Besuchs in Griechenland hatte der Präsident des Europäischen Rechnungshofes Gelegenheit, auf die Bedeutung einer wirksamen Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und dem griechischen Rechnungshof bei der Prüfung der von Griechenland erhaltenen Gelder der Gemeinschaft hinzuweisen.



Von rechts nach links: Beratender Richter am griechischen Rechnungshof Ioocnnis Sarmas, Präsident des griechischen Rechnungshofes Apostolos Botsos und Frau Kallopi Nikolaou, Mitglied des ERH, Bernhard Friedmann, Präsident des Europäischen Rechnungshofes, Dr. Norbert Schmidt-Gerritzen, Direktor für Aussenbeziehungen am ERH, Konstantinos Kostopoulos, Richter am griechischen Rechnungshof und George Kokolakis, Vizepräsident des griechischen Rechnungshofes.



Massgebend ist das Risiko ...

Anwendung der Risikoanalyse in der staatlichen Finanzkontrolle

Von PETER PROBST
Direktor

und DANIEL DUBOIS

Wissenschaftlicher Beamter, Eidgenössische Finanzkontrolle

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) ist das oberste Fachorgan für die Finanzaufsicht im Bund. Sie beaufsichtigt im Dienste des Bundesrats und des Parlaments die Bundesverwaltung, die Bundesbetriebe, die staatliche Sozialversicherung und die subventionierten Organisationen. Das zu überwachende Ausgabenvolumen beläuft sich auf insgesamt fast 100 Milliarden Franken. Angesichts solcher Grössenordnungen sind lückenlose, flächendeckende Prüfungen nicht mehr möglich. Die EFK kann deshalb nur punktuell und oft nur in grösseren zeitlichen Abständen prüfen. Wichtig ist dabei, dass die Prüfungen nicht aufs Geratewohl erfolgen, sondern nach Risikoüberlegungen. Risikobehaftete Ausgaben- und Einnahmenbereiche sollten in kürzeren, risikoarme in längeren Abständen revidiert werden.

Eine systematische Risikoanalyse ist ein unerlässliches Instrument der Revisionsplanung. Auf die speziellen Bedürfnisse einer staatlichen Finanzkontrolle zugeschnitten, hat die EFK vor drei Jahren eine solche Risikoanalyse entwickelt und eingeführt. Dabei waren die folgenden Anforderungen gestellt:

- auf die organisatorische Einheit, nicht auf einzelne Projekte, ausgerichtet
- einfach und benutzerfreundlich
- soweit möglich systematisiert und informatisiert

- bezogen vor allem auf die Ordnungsmässigkeits- und Rechtmässigkeitsrisiken, zum Teil auch die Wirtschaftlichkeitsrisiken

- Verzicht auf die Evaluierung der Eintrittswahrscheinlichkeit des Risikos, da zu grosser Ermessensspielraum

- stets aktuell, mit Aufdatierung nach jeder Revision

Im folgenden seien das Konzept und die wichtigsten Elemente der Risikoanalyse kurz dargestellt:

Prüfbereiche	
Fachbuchhaltung	
Personal, Verwaltung	
Materialkäufe	
Bauausgaben	
Expertenaufträge	
Subvention X	
Inventar	
Einnahmen	
...	

Die Prüfbereiche

Primäres Gliederungskriterium ist die organisatorische Einheit. Grundsätzlich ist für jede Dienststelle, halbstaatliche Organisation und Bundesbetrieb eine Risikoanalyse durchzuführen. Diese organisatorischen Einheiten werden in der Regel in Prüfbereiche unterteilt. Die beiden Prüfbereiche "Fachbuchhaltung" sowie "Personal- und Verwaltungsausgaben" sind Standardbereiche und werden in jedem Fall



Eine systematische Risikoanalyse ist ein unerlässliches Instrument der Revisionsplanung.

analysiert. Die Risikoaussagen im Prüfbereich "Fachbuchhaltung" dienen insbesondere als Grundlage für Ordnungsmässigkeitsprüfungen.

Die übrigen Prüfbereiche beziehen sich auf die spezifischen Aufgaben einer organisatorischen Einheit und können deshalb sehr stark variieren. Solche Prüfbereiche können einzelne Abteilungen/Sektionen oder Aufgaben einer Dienststelle sein. Oft decken sich beide Kriterien, d.h. eine bestimmte organisatorische Einheit (Personenkreis) ist für eine bestimmte Aufgabe zuständig. Die Risikoaussagen in diesen Fachbereichen dienen unter anderem auch als Grundlage für Wirtschaftlichkeits- und Wirksamkeitsprüfungen.

Beurteilungskriterien

Grundsätzlich bietet sich eine Vielzahl von Beurteilungskriterien an. Aus Grün-

Beurteilungskriterien					
	IKS	Aufgabe/Komplexität	Finanzielles Gewicht	Änderungen	Hinweise

Primäres Gliederungskriterium ist die organisatorische Einheit.

den der Praktikabilität fiel die Wahl auf fünf Hauptkriterien.

Die Hauptkriterien werden in der Folge in Teilkriterien aufgeteilt. Diese Teilkriterien sind mit einer fest eingegebenen Gewichtung versehen (3 = grosse Gewichtung, 1 = mittlere Gewichtung). Teilkriterien mit geringer Gewichtung wurden schon gar nicht berücksichtigt.



Kriterien / Teilkriterien	Beurteilungsgesichtspunkte	Gewicht
1. Internes Kontrollsystem (IKS)		
Organisation, Abläufe, Systeme	Sind Unterschriftenregelungen, Arbeitsanweisungen, Organigramme, Pflichtenhefte vorhanden, mit den übergeordneten Rechtsgrundlagen kompatibel und werden sie befolgt?	3
Funktionentrennung	Sind organisatorisch und ablaufmässig Entscheidung, Vollzug und Kontrolle von finanziellen Handlungen getrennt?	3
Kontrollmechanismen	Liegt ein Kontrollkonzept vor und wird es in der Praxis auch umgesetzt? Sind keine Kontrolllücken, aber auch keine Kontrollüberschneidungen vorhanden? Sind die Abstimmkreise genau definiert (z.B. in EDV-Systemen)? usw.	3
Personal	Genügt die fachliche Qualifizierung und zahlenmässige Dotierung des Personals im Lichte der Anforderungen? Wie ist das Betriebsklima, die Weiterbildung usw. zu beurteilen?	1
Internes Inspektorat	Existiert ein Inspektorat und leistet es gute Arbeit? Wenn nicht, wäre ein solches angesichts der Komplexität der	

Kriterien / Teilkriterien	Beurteilungsgesichtspunkte	Gewicht
	Aufgaben angezeigt? Das Fehlen eines Inspektorats kann ein Risikofaktor darstellen.	1
2. Komplexität der Aufgabe Vielfalt der Geschäfte und Komplexität der Materie	Prüfbereiche mit vielen und komplexen Aufgaben beinhalten grundsätzlich ein grösseres Risiko als kleinere und übersichtliche mit vielen gleichartigen (Routine-) Geschäften.	3
Aufgabenbewältigung	Machen die zuständigen Leute den Eindruck von Überforderung oder haben sie die Probleme im Griff? Sind die internen Instanzenwege geregelt und werden sie eingehalten (z.B. bei Projektanträgen)? Entspricht die Kreditbewirtschaftung den Anforderungen und werden die verfügbaren modernen Hilfsmittel auch eingesetzt (z.B. EDV)?	3
Ermessensspielraum bei der Ausführung	Ist die Kompetenzdelegation ausgeprägt, d.h. haben die Ausführenden grosse Freiräume und Interpretationsmöglichkeiten? Oder ist die Regelungsdichte hoch?	1
3. Finanzielles Gewicht Ausgaben/Einnahmen nach Finanzrechnung	Bei den Prüfbereichen "Fachbuchhaltung" sowie "Personal und Verwaltung" gilt die folgende Einstufung: "tief" < 30 Mio. Schweizerfranken; "mittel" 30 - 500 Mio.; "hoch" > 500 Mio. Die übrigen Prüfbereiche werden in Prozenten der Gesamtausgaben/einnahmen abgestuft: "tief": < 20%; "mittel" 20 - 50%; "hoch" > 50%	3
Zahlungsverkehr über Bilanzkonten	Massgebend in diesem Prüfbereich ist die Höhe des Umsatzes/der Bewegungen auf den einzelnen Bilanzkonten: "tief" < 30 Mio.; "mittel" 30 - 50 Mio.; "hoch" > 500 Mio.	1

Die Aufgabe des Revisors besteht "nur" noch darin, zu jedem Prüfgebiet und Teilkriterium gestützt auf seine Revisionserkenntnisse eine Beurteilung abzugeben.



Kriterien / Teilkriterien	Beurteilungsgesichtspunkte	Gewicht
4. Änderungen Änderung im Pflichtenheft der Dienststelle Reorganisation	Änderungen im Pflichtenheft können zu einem höheren Risiko führen, da die Ausführenden ihre neue Aufgabe noch nicht voll überblicken bzw. beherrschen. Zu beurteilen ist vor allem die Risikorelevanz von Gesetzesänderungen, Privatisierungen, neuen Aufgaben usw.	3
	Neuorganisationen können in der Umstellungsphase zu Unsicherheiten und damit erhöhtem Risiko bei der Aufgabenerfüllung führen. Dasselbe gilt bei Personalwechsel in Schlüsselpositionen, örtlichen Auslagerungen usw.	3
5. Hinweise Hinweise aus letzter Revision Hinweise aus Medien, Fachpresse, Berufskreisen usw. Hinweise von Privaten	Wurde den Feststellungen aus früheren Prüfungen Rechnung getragen (follow up-Prüfungen)? Diesbezügliche Pendenzen lassen auf ein erhöhtes Risiko schliessen.	3
	Summarische Abklärung der Berechtigung der Hinweise mit Beurteilung des Risikopotentials	1
	Summarische Abklärung der Berechtigung der Hinweise mit Beurteilung des Risikopotentials	1

Die Risikoanalyse dient sowohl als Grundlage für die strategische Revisionsplanung, als auch für die Erstellung der jeweiligen Revisionsprogramme.



Bewertung

Da die Beurteilungskriterien vom System vorgegeben und gewichtet sind, besteht die Aufgabe des Revisors "nur" noch darin, zu jedem Prüfgebiet und Teilkriterium gestützt auf seine Revisorerkenntnisse eine Beurteilung abzugeben. Dabei stehen ihm drei Bewertungsstufen zur Verfügung:

"tief" = guter Erfüllungsgrad

(z.B. IKS in Ordnung, einfache Aufgaben, kleiner Ermessensspielraum, keine Revisionsrückstände, unbedeutende Änderungen im Pflichtenheft, geringes finanzielles Gewicht usw.)

"mittel" = befriedigender Erfüllungsgrad (z.B. IKS weitgehend in Ordnung, mittlere Komplexität und mittlerer Ermessensspielraum usw.)

“hoch” = ungenügender Erfüllungsgrad (z.B. Funktionentrennung in wichtigen Bereichen nicht realisiert, neue Aufgaben im Pflichtenheft, grosser Ermessensspielraum, bedeutende Revisionsrückstände, grosses finanzielles Gewicht usw.

Beispiel: Dienststelle x

Beurteilungskriterien	Gewichtung	Beurteilung	Total
IKS			
- Organisation, Abläufe, Systeme	3	hoch	15
- Funktionentrennung	3	mittel	9
- Kontrollmechanismen	3	hoch	15
- Personal	1	hoch	5
- Internes Inspektorat	1	tief	1
		Gesamt:	45
		Risikograd:	H

Die Risikoanalyse ist vor allem als Arbeitsinstrument gedacht.

Auswertungen

Die weiteren Berechnungen werden nun ausschliesslich vom System durchgeführt. Pro Prüfbereich und Teilkriterium werden Gewichtungs- und Beurteilungsfaktoren

miteinander multipliziert. Die so erhaltenen Punktezahlen werden addiert, so dass pro Prüfbereich und Hauptkriterium ein Gesamttotal resultiert, woraus der **Risikograd** abgeleitet wird. Je nach Total resultiert ein Risikograd “tief” (bis 25% der Spanne zwi-



Dienststelle: x

H = hohes Risiko **M** = mittleres Risiko **L** = tiefes Risiko

Beurteilungskriterien Prüfbereiche	Int. Kontrollsysteme	Aufgabe/Komplexität	Finanzielles Gewicht	Änderungen	Hinweise	Prüfpriorität (1-3)	Letzte Prüfung	Nächste Prüfung
Fachbuchhaltung	M	L	M	M	M	2	12.96	1998
Personal/Verwaltung	H	L	L	H	M	2	12.96	1998
Materialkäufe	M	M	L	L	L	3	9.95	1999
Bauausgaben	H	M	M	L	M	2	12.96	1998
Expertenaufträge	L	M	L	L	L	3	11.95	2000
Subvention X	H	M	H	H	M	1	12.96	1997
Inventar X	L	L	L	L	M	3	12.96	1999
Einnahmen	M	M	M	L	L	2	11.95	1998

schen minimal und maximal möglicher Punktezahl), "mittel" (25-75%) oder "hoch" (über 75%).

Das Resultat dieser Berechnungen wird in einer Matrix pro Dienststelle zusammengefasst. Risikograde "H" sind auf einem separaten Blatt ausdrücklich zu kommentieren.

Als letzter Schritt wird, unter Anwendung besonderer Gewichtungsfaktoren, von den Risikograden auf die **Prüfpriorität** je Prüfbereich geschlossen. Überragende Bedeutung wird dabei dem Beurteilungskriterium "IKS" zugemessen, das den maximalen Gewichtungsfaktor 5 erhält. Je nach Punktezahl resultiert die "Prüfpriorität 3" (bis 25% der Spanne zwischen minimal und maximal möglicher Punktezahl), "Prüfpriorität 2" (25-75%) und "Prüfpriorität 1" (über 75%).

Schlussbemerkungen

Die Risikoanalyse dient sowohl als Grundlage für die strategische Revisions-

planung, als auch für die Erstellung der jeweiligen Revisionsprogramme.

Die Revisionsplanung der EFK ist darauf ausgerichtet, die Prüfbereiche mit Prüfpriorität 1 (hoch) möglichst jährlich zu revidieren, jene der Prüfpriorität 2 alle zwei bis drei Jahre und jene der Prüfpriorität 3 mindestens alle fünf Jahre.

Müssen infolge begrenzter Prüfkapazitäten längere Revisionsintervalle akzeptiert werden, sind die Abweichungen zwischen Soll und Ist im Jahresbericht der EFK zuhanden der Aufsichtsorgane auszuweisen.

Die Risikoanalyse ist vor allem als Arbeitsinstrument gedacht. Für die Nachführung und Auswertung ist der zuständige Revisor verantwortlich. Die Risikoanalyse ist indessen nicht das einzige Instrument der Revisionsplanung. Weitere Überlegungen müssen miteinbezogen werden.



Finanzierung und Kontrolle der politischen Parteien

UBALDO NIETO DE ALBA,
Präsident des spanischen Rechnungshofes

Obwohl im politischen und sozialen Bereich angesiedelt, haben politische Parteien die Rechtsnatur eines privaten Verbands, mit der Zweckbestimmung Interessen zu gruppieren und zu verteidigen, den Volkswillen mitzuprägen und als Instrument politischer Mitwirkung zu fungieren.

I. FUNKTION UND FINANZIERUNG DER POLITISCHEN PARTEIEN

Dessenungeachtet kann keine Zugehörigkeit zum organisatorischen Bereich des Staates aus der Erheblichkeit ihres Zwecks abgeleitet werden. Angesichts ihrer Wahrnehmung von Funktionen allgemeinen Interesses und ihrer Beschaffenheit als wesentliches Bestandteil des demokratischen Systems stellt sich das Problem ihrer Finanzierung mit öffentlichen Mitteln. Nach dem

Zweiten Weltkrieg wurde eine Phase der politischen Konsolidierung parteilicher Organisationen und ihre rechtliche Verankerung mit einhergehender Anerkennung ihrer tragenden Rolle im demokratischen System der verschiedenen Verfassungen verzeichnet: Italien (1947), Deutschland (1949), Frankreich (1958), Griechenland (1975), Portugal (1976) und Spanien (1978). Aus diesem Grund konnte die öffentliche Finanzierung ohne grosse politische und rechtliche Debatten eingeführt werden. Vielmehr

Die öffentliche Finanzierung wurde zu einem der ausgeprägtesten Merkmale des Parteienrechts im europäischen Modell der Nachkriegszeit.

drehte sich die Diskussion um die Frage, ob selbige nun Ersatz oder lediglich Ergänzung der privaten Finanzierung sei und folgende Probleme zu lösen instande wäre: Abhängigkeit von Lobbygruppen, Verstoß gegen den Grundsatz der Chancengleichheit und mangelnde Transparenz. Auf diese Weise wurde die öffentliche Finanzierung zu einem der ausgeprägtesten Merkmale des Parteienrechts im europäischen Modell der Nachkriegszeit. Ihre Zweckbestimmung erstreckt sich auf Wahlkampagnen, den ordentlichen Geschäftsgang der Parteien oder beide, wie in Spanien der Fall ist. Im Gegensatz zu den europäischen Modellen können die Steuerzahler unter dem amerikanischen Modell in Übereinstimmung mit der zentralen Rolle des Kandidaten einer Partei wählen, ob sie einen Teil ihrer Steuern der Finanzierung der Präsidentschaftskampagne als dem Parteitag zuwenden wollen. Dennoch geriet das System rasch in die Krise. Eine internationale Analyse der politischen Organisationen bestätigt, dass die öffentliche Finanzierung in den meisten Ländern zur Ergänzung und nicht zum Ersatz der privaten geworden ist. Somit konnten die vorstehend erwähnten Probleme nicht vermieden werden. Vielmehr erschienen weitere politisch-pathologische Symptome, wie politische Korruption, einschliesslich in Ländern wie England, das keine öffentliche Finanzierung kennt oder Japan, das eine andere politische Kultur pflegt. Die Debatte über die öffentliche oder private Finanzierung ist von Bedeutung. Ihre Tragweite erstreckt sich nämlich auf die folgenden Bereiche: a) die Organisation und Verwaltung der Parteien, d.h. ihren Dezentralisierungs-, Mitwirkungs- und Informationsgrad und somit die innere Demokratie und b) den Betrieb der Staatsverwaltung, sein ethisches Verhalten und seinen Korruptionsgrad.

Öffentliche Finanzierungsmodalitäten: Unterscheidung zwischen: a) direkter Finanzierung des ordentlichen Geschäftsgangs, der Wahlkampagnen und parlamentarischer Ausschüsse und b) indirekte Finanzierung in Form des Zugangs zu öffentlich-rechtlichen Kommunikationsmitteln, Sondergebühren für den Postversand von Propagandamaterial für Wahlkampagnen und kostenlose Übertragungen im Radio, Fernsehen u.a.m. Private Finanzierungsmodalitäten: Mitgliedsbeiträge, geschäftliche und private Spenden, Schen-

kungen und Vermögenserträge. Wenn wir von den Ländern ohne öffentliche Beihilfen absehen, läuft die Tendenz der öffentlichen Finanzierung der Sechziger- und Siebzigerjahre auf eine Neuorientierung der privaten Finanzierung hinaus.

II. REGELUNG, TRANSPARENZ UND KONTROLLE

In allen Ländern der EU wird die öffentliche Finanzierung, die Einschränkung der privaten Finanzierung und die Überwachung der Transparenz geregelt. Bezüglich der Transparenz gilt folgendes festzuhalten: a) sie ist direkt in der Demokratie verankert, in Übereinstimmung mit dem, was politisches, soziales und wirtschaftliches Leben zu sein hat; und b) sie hat sich auf alle öffentlichen und privaten Mittel zu erstrecken. Die Offenlegung privater Beiträge mit Feststellung der Spenderidentität wird aus verschiedenen Perspektiven angegangen. In Grossbritannien gilt sie als Modalität der Mitwirkung. In Norwegen und Schweden wird sie mit dem Wahlgeheimnis assoziiert; der Verlust der Anonymität führt zum Beitragsverlust. In Deutschland werden Beiträge in DM ab einer gewissen Höhe offengelegt. In den Vereinigten Staaten ist die Feststellung der Identität ebenfalls ab einem bestimmten Betrag in Dollar erforderlich.

Die Umsetzung der Transparenz erfolgt durch öffentliche Verzeichnisse und über Kontrollen und Strafgebühren bei Zuwiderhandlungen. Diese Kontrollen finden sowohl intern, in Übereinstimmung mit dem Aufbau und der demokratischen Struktur und einhergehendem Auskunftsrecht der Mitglieder als auch extern statt. Ausserdem ist die zwangsläufige Komplementarität zwischen den beiden Kontrollverfahren zu berücksichtigen. Während die einen ernsthafte Zweifel an der Kontrolle privater Beiträge an die Parteien mit ihrer privatrechtlichen Rechtsnatur hegen, berufen sich andere auf die verfassungsmässige Verankerung der Parteien und leiten daraus die Rechtmässigkeit des Transparenzerfordernisses an öffentliche und private Mittel ab. Die einzelstaatlichen Kontrollen erstrecken sich von der Erstellung von Jahresabschlüssen, Rechnungsprüfungen und parlamentarischen Aus-

Die öffentliche Finanzierung ist in den meisten Ländern zur Ergänzung und nicht zum Ersatz der privaten geworden.



schüssen bis zur gerichtlichen Kontrolle. In Portugal obliegt die Gesetzmässigkeitsprüfung dem Verfassungsgericht. In Spanien wird die Rechnungsprüfung vom Rechnungshof wahrgenommen.

III. FINANZIERUNG UND KONTROLLE IN SPANIEN

Finanzierung.- Der spanische Fall folgt dem gemischten Modell. Die öffentliche Finanzierung enthält Beihilfen für Wahlkampagnen, parlamentarische Ausschüsse beider Kammern und der Regionalparlamente sowie nicht zweckgebundene Beihilfen für den ordentlichen Geschäftsgang der Parteien. Die private Finanzierung ist beschränkt, und zwar sowohl die Unterstützung von Wahlkampagnen als auch jene für den ordentlichen Geschäftsgang der Parteien. Die Regelung des ordentlichen Geschäftsgangs und der Wahlkampagnen der politischen Gruppierungen nehmen Bezug auf das Transparenzerfordernis im Finanzgebahren der Partei und auf die Auskunftspflicht über die wirtschaftliche und Vermögenslage. Zu diesem Zweck wird die Erfüllung bestimmter Voraussetzungen und die Einführung eines geeigneten Systems für die interne Kontrolle gefordert. Die Ausführung der externen Kontrolle durch den Gerichtshof wird als Garantie für die erforderliche Transparenz vorgestellt. Die Unterwerfung der politischen Parteien unter die Kontrolle des Rechnungshofs beruht auf einem ausdrücklichen und differenzierten Verweis der Vorschriften über Wahlen und ordentlichen Geschäftsgang.

Kontrolle der Wahlkampagne.- Unter Berücksichtigung der verschiedenen Arten der Wahlkampagnen erwägen die einschlägigen Vorschriften im Zusammenhang mit den hier analysierten wirtschaftlichen und finanziellen Tätigkeiten die unterschiedlichen Ausgabenposten einer Wahlkampagne, die der politischen Gruppierung während der Wahlen entstehen können - vom Zeitpunkt der Einberufung bis zur Bekanntgabe der Ergebnisse. In Funktion der Anzahl der Einwohner des Wahlkreises sowie anderer Einschränkungen für bestimmte Ausgabenposten (Werbung, 25%, Presse und Radio, 20%) wird eine Ausgabenhöchstgrenze festgelegt. Auf diese Weise werden die verschiedenen

öffentlichen und privaten Finanzierungsquellen und die Voraussetzung für ihre Anwendung ausdrücklich festgelegt.

Unabhängig von der gleichzeitigen Kontrolle durch die Wahlversammlungen obliegt die endgültige Kontrolle über die Rechnungsführung während der Wahlen und die darauffolgende Zuweisung der Beihilfen dem Rechnungshof. In diesem Sinne sind alle politischen Gruppierungen mit Anspruch auf Erhalt staatlicher Beihilfen oder entsprechende Vorleistungen verpflichtet, dem Rechnungshof vor Ablauf einer Frist von 125 Tagen nach den Wahlen eine ausführliche und dokumentierte Rechnungsführung über die betreffenden Einnahmen und Ausgaben der Wahlkampagne vorzulegen. Weiter sind die Kreditinstitute verpflichtet, den Rechnungshof innerhalb dieser Frist über Kredite oder Darlehen an die verschiedenen politischen Gruppierungen zu informieren. Die gleiche Auskunftspflicht obliegt jenen Unternehmen, die den politischen Gruppierungen Beträge für Wahlkosten von über einer Mio. Peseta in Rechnung gestellt haben. Nach eventueller Einholung weiterer Auskünfte und entsprechenden Nachprüfungen erstellt der Rechnungshof innerhalb der zweihundert Tage nach Veranstaltung der Wahlen seinen Prüfungsbericht mit Stellungnahme zur Rechtmässigkeit der Rechnungsführung der Wahlkampagne und nimmt für jeden vorgeschlagenen Posten die Entlastung vor, gegebenenfalls unter Hinweis auf Unstimmigkeiten der Rechnungsführung und Verstösse gegen die Gesetzmässigkeit, hauptsächlich bezüglich der Wahleinnahmen- und Ausgabenbegrenzung. Letzterenfalls kann er eine entsprechende Kürzung oder, gegebenenfalls Streichung der Beihilfe an die rechtsbrechende politische Gruppierung vorschlagen. Bei Verdacht auf Straftatbestände ist der Rechnungshof zur Einschaltung der Staatsanwaltschaft verpflichtet.

Eine Prüfung der Vorgehensweise des Rechnungshofs im Lichte der gültigen Gesetzgebung legt die konkrete Umschreibung des Prüfungsbereichs und seiner Grenzen nahe. Die Prüfung konzentriert sich auf den Jahresabschluss und seine Belege. Falls die politischen Gruppierungen und ihre gewohnheitsmässigen Lieferanten nicht zum öffentlichen Sektor gehören, findet das vorgesehene Verfahren der Vorschriften des Rechnungshofs über die Mit-

In allen Ländern der EU wird die öffentliche Finanzierung, die Einschränkung der privaten Finanzierung und die Überwachung der Transparenz geregelt.



wirkungspflicht unbeschadet einer analogen Situation keine Anwendung. Die Mitwirkung beschränkt sich auf ein Auskunftsverlangen mit Einsatz der gewohnheitsmässigen Prüfungsverfahren, insbesondere des schriftlichen Ersuchens, allerdings weder ohne rechtliche Folgen bei Nichterfüllung dieses Gesuchs noch Einleitung eines entsprechenden Ahnungsverfahrens.

Kontrolle des ordentlichen Geschäftsgangs.- Die externe Prüfung der wirtschaftlichen und finanziellen Tätigkeit der Parteien obliegt nach spanischem Gesetz ausschliesslich dem Rechnungshof. Diese Zuständigkeit erstreckt sich auf alle politischen Gruppierungen unabhängig von ihrer Verpflichtung zur oder Freistellung von der Rechnungslegung. Letztere beschränkt sich auf die politischen Parteien, die staatliche Beihilfen für den ordentlichen Geschäftsgang erhalten, weil sie im Abgeordnetenhaus vertreten sind.

Der Rechnungshof nimmt Abstand vom gesetzlich vorgesehenen subjektiven Geltungsbereich und konzentriert seine Prüfungstätigkeit auf die Parteien mit Verpflichtung der Rechnungslegung. Wie bei der Prüfung der Wahlkampagnen zeichnet sich eine doppelte Vorgehensweise des Rechnungshofs ab. Zunächst und einzig als Orientierungshilfe und Stütze wurden technische Richtlinien erarbeitet und an alle Gruppierungen verteilt. In diesen wird die Strukturierung der Rechnungslegung und der vorzunehmenden Buchungen entwickelt. Diese müssen die wirtschaftliche und finanzielle Tätigkeit der gesamten territorialen und institutionellen Organisation der Partei unter vollumfänglicher Berücksichtigung der Wahlkampagne wiedergeben. Weiter wird auf die Aufbewahrungspflicht der Bücher und Belege unter spezifischer Angabe der dem Rechnungshof vorzulegenden Jahresabschlüsse hingewiesen. Diese rechtsbelehrende Tätigkeit wird durch weitere Untersuchung der vorgelegten Bücher und Mitteilung der gezeitigten Ergebnisse noch konsolidiert. Die Prüfungstätigkeit des Rechnungshofs konzentriert sich auf die Analyse der Bilanz und der Erfolgsrechnung, unter Prüfung des Anwendungsbereichs, seiner internen Kohärenz, der passenden Zuordnung und Bemessung der eingetragenen Operationen. Diese Prüfungstätigkeit beruht auf den ge-

wohnheitsmässigen Rechnungsprüfungsverfahren: von der Erarbeitung eines Arbeitsprogramms, Beurteilung der internen Kontrolle und Vornahme der entsprechenden Proben bis zur Heranziehung Dritter über schriftliche Gesuche, hauptsächlich Finanzinstitute und den Vergleich mit den Daten anderer öffentlicher Einrichtungen zwecks Bestätigung der Prüfungsergebnisse der Rechnungsführung der politischen Gruppierung.

Die Ergebnisse aller durchgeführten Nachprüfungen werden in einem vorläufigen Prüfungsbericht zusammengefasst. Unbeschadet vorangehender Berichtigungen mit den Zuständigen wird letzterer der Partei zwecks Stellungnahme und eventueller Beibringung ergänzender Unterlagen offiziell überreicht. Diese Stellungnahme wird vom Rechnungshof geprüft. Entsprechende Änderungen werden in den vorläufigen Ergebnisbericht eingearbeitet. Ungeachtet seiner Natur als Oberste Rechnungskontrollbehörde fügt der Rechnungshof diese Stellungnahme daraufhin unabhängig von ihrer Bewertung dem Bericht als festes Bestandteil und Berichtigung oder Bestätigung der Schlussfolgerungen hinzu. Die provisorischen Berichte mit eventuellen Änderungen gemäss Auswertung der Stellungnahme werden zusammen mit letzterer den Mitgliedern des Plenums (12 Ratsmitglieder und ein Staatsanwalt) sowie, zur Kenntnisnahme und, gegebenenfalls, Vorbringung von Anmerkungen und Vorschlägen, Anforderung von Information oder zusätzlicher Unterlagen, der Rechtsabteilung des Staates vorgelegt. Nach ihrer Verabschiedung durch das Plenum werden die Berichte dem Parlament unterbreitet. Im Falle der Wahlkampagnen werden diese der entsprechenden gesetzgebenden Kammer (den beiden Kammern des Parlaments oder Regionalparlaments) sowie dem betreffenden Organ der entsprechenden zentralen oder regionalen Verwaltung zugestellt.

Nach seinem Eingang im Parlament wird der Bericht von einem gemischten Kongress- und Senatsausschuss für die Beziehungen mit dem Rechnungshof geprüft. In einer ersten Sitzung, zu der gewöhnlich auch der Vorstand des Rechnungshofs geladen wird, findet eine kurze Erläuterung der allgemeinen Richtlinien des Berichts statt. Daraufhin werden Nachfragen der parlamentarischen Vertre-

Die externe Prüfung der wirtschaftlichen und finanziellen Tätigkeit der Parteien obliegt von Gesetzes wegen ausschliesslich dem Rechnungshof.



ter entgegengenommen. Nach Abschluss der parlamentarischen Behandlung wird der Bericht des Rechnungshofs zusammen mit den parlamentarischen Beschlüssen im Staatsanzeiger veröffentlicht. Die Kommunikationsmedien pflegen den Bericht

des Rechnungshofs ausführlich, wenn auch nicht immer zutreffend zu besprechen, und sprengen mit seiner Veröffentlichung den eigentlichen Rahmen der politischen Gruppierungen und erschliessen soziale Horizonte.

Gründung der kroatischen Obersten Rechnungskontrollbehörde

SIMA KRASIC

Generalrechnungsprüfer von Kroatien

Einer der grundlegenden Faktoren für den Erfolg der staatlichen Organisation einer Demokratie ist der rechtmässige und hoffentlich auch wirtschaftliche Umgang mit öffentlichen Mitteln. Dieser Grundsatz wird von der staatlichen Finanzkontrolle entschieden gefördert.



22

Aufnahme der Arbeit

Die kroatische Rechnungskontrollbehörde hat ihre Arbeit 1994 aufgenommen. Von 1918 bis 1993 war eine Unterbrechung von rund 85 Jahren in der Geschichte der Rechnungsprüfung zu verzeichnen. Während dieser Zeit hatte Kroatien keine eigene Rechnungskontrollbehörde.

Das erste moderne kroatische Parlament (Sabor) wurde am 30. Mai 1990 nach den ersten pluralistischen Wahlen gebildet. Am 22. Dezember 1990 verabschiedete das Parlament die Verfassung. Damit war der Grundstein für die Verkündung der Republik Kroatien als unabhängiger Staat gelegt. Die Wiedereinführung der souveränen und unabhängigen Republik Kroatien wurde am 25. Juni 1991 vom Parlament ausgerufen.

Politisch und sozial ist die Republik Kroatien als parlamentarischer Mehrparteiensstaat mit den Einrichtungen eines modernen, demokratischen Staates organisiert. Die 20 Bezirke (županija) der Republik Kroatien sind lokale Selbstverwaltungseinheiten mit lokaler Regierung.

Die Hauptstadt Zagreb hat ihre eigene Verwaltungseinrichtung. Die lokale Selbstverwaltung ist über Städte, Gemeinden und Kommunen organisiert. Die Bürger stimmen über lokale Interessen und Bedürfnisse ab.

Die Organisation

Die kroatische Rechnungskontrollbehörde ist eine neue Einrichtung der freien, unabhängigen und demokratischen Republik Kroatien. Ihre Gründung geht auf das Gesetz über die staatliche Finanzkontrolle mit Verabschiedung durch das Parlament im Juli 1993 zurück. Das Gesetz schuf die Grundlagen für die Aufnahme der Prüfungsarbeit. Wie im Falle der Mehrheit der anderen Obersten Rechnungskontrollbehörden steht auch der kroatischen ein Präsident vor. Die Generalrechnungsprüferin wurde am 8. April 1994 vom Parlament bestellt. Damit konnte die Prüfungstätigkeit in Kroatien aufgenommen werden.

Bei ihrer Gründung wurden Konzepte und Erfahrungen von Behörden ähnlicher Einrichtungen in anderen Ländern, insbe-

Die kroatische Rechnungskontrollbehörde ist eine neue Einrichtung der freien, unabhängigen und demokratischen Republik Kroatien.

sondere Europas berücksichtigt. Bekanntlich ist aller Anfang schwer. Die Republik Kroatien wurde militärisch angegriffen und musste sich in einer kriegsähnlichen Situation verteidigen, was die Aufnahme der Arbeit der staatlichen Rechnungskontrollbehörde natürlich erschwerte.

Die kroatische Rechnungskontrollbehörde ist eine vollständig neue Einrichtung. Aus diesem Grund bestand ihre erste Aufgabe in der Gründung, Ausstattung und bezüglich des erforderlichen Arbeitsplatzes, in der Vorbereitung von Rechtshandlungen, der Einstellung von Angestellten, Gestaltung der inneren Organisation, der Errichtung von Zweigstellen vor Ort sowie anderen notwendigen Aufgaben.

Grosse Bedeutung wurde der Auswahl geeigneter, hochqualifizierter und zuverlässiger Mitarbeiter beigemessen. Die Beschäftigung von Kandidaten ohne vorangehende Erfahrung in der Beaufsichtigung staatlicher Finanzkontrollen gestaltete sich schwierig, war aber gleichzeitig auch mit Vorteilen verbunden: die Kandidaten waren ohne Vorbelastung durch das vorangehende System.

Mit der Organisation von Seminaren und anderen Ausbildungskursen, Erfahrungen aus anderen ORKB mit jahrhundertalter Tradition, der Veranstaltung von Examen für zugelassene staatliche Rechnungsprüfer sowie anderen Tätigkeiten konnten die grössten Probleme zufriedenstellend gelöst werden. Dabei ist unsere Arbeit vom Parlament und seinen Organen tatkräftig unterstützt worden. Dank unserer Angestellten ist es uns gelungen, in zwei Jahren eine leistungsfähige staatliche Rechnungskontrollbehörde ins Leben zu rufen.

Aufgabenbereich, Vorgehen und Durchführung der Rechnungsprüfung werden im Gesetz 1993 über die staatliche Finanzkontrolle festgelegt. Dieses Gesetz beruht auf den Grundsätzen der Erklärung von Lima mit Verabschiedung durch den IX. INTOSAI-Kongress von 1997 in Lima, Peru. Anstelle eines Rechnungshofes entschied sich Kroatien für die Gründung einer staatlichen Rechnungskontrollbehörde also für das Modell der staatlichen Finanzkontrolle, das in der Mehrheit der Staaten verbreitet ist. Zu den wichtigsten Merkmalen des Gesetzes über die staatliche Fi-

nanzkontrolle gehören weitgehende Prüfungsbefugnisse über die Staatsausgaben sowie die Prüfung der Rechnungsführung und die Beurteilung der Wirtschaftsführung, d.h. die Wirtschaftlichkeitsprüfung (Anwendung der drei "Es").

Instrument für die Prüfung sind die INTOSAI-Prüfungsnormen. Die kroatische ORKB ist ein Organ mit gesetzlich verankerter Unabhängigkeit. Die Prüfungsbehörde unterbreitet dem Parlament jährlich ihre Tätigkeitsberichte und Feststellungen. Zu den Zuständigkeiten und Aufgaben der staatlichen Rechnungskontrollbehörde gehört die Prüfung aller Organe, die teilweise oder vollständig aus dem Staatshaushalt oder dem Haushalt lokaler Selbstverwaltungseinheiten finanziert werden. Die geprüften Stellen sind juristische Personen mit einer staatlichen Mehrheitsbeteiligung an ihrem Kapital. Öffentliche Mittel, wie Arbeitslosenkasse, Pensionsfonds und Sozialversicherung sowie die kroatische Staatsbank sind ebenfalls Gegenstand ihrer Prüfung.

Als Folge einer Gesetzesbestimmung werden in der Praxis nicht nur die Verwender der Haushaltsmittel, sondern auch eine grosse Zahl von Unternehmen, wie z.B. staatseigene Gesellschaften (noch nicht privatisiert) und bereits privatisierte Unternehmen mit staatlichen Mehrheitsbeteiligungen geprüft.

In Übereinstimmung mit dem staatlichen Rechnungsprüfungsgesetz umfasst die Prüfung die Verwendung der staatlichen Mittel und die Beurteilung der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Haushaltsführung. Weiter ermächtigt dieses Gesetz die ORKB zur Prüfung von Projekten, wie beispielsweise Umweltprojekten, die von der Regierung aus dem Staatshaushalt oder anderen öffentlichen Mitteln finanziert wurden. Die Befugnis des Staates zur Durchführung der Prüfung in Übereinstimmung mit den Gesetzesbestimmungen umfasst Vollmachten, die sogar weitergehen als in einigen Ländern mit längerer Tradition.

Einmal jährlich prüft die ORKB in Übereinstimmung mit den Gesetzesbestimmungen den Staatshaushalt, den Haushalt der lokalen Körperschaften und die kroatische Staatsbank. Andere Stellen werden gemäss Jahresprogramm geprüft.

Instrument für die Prüfung sind die INTOSAI-Prüfungsnormen.



Neben den Verpflichtungen gemäss Gesetz und jährlichem Programm ist die ORKB nur auf Ersuchen des Unterhauses des Parlaments zur Ausführung spezifischer Prüfungen verpflichtet. Keine anderen Einrichtungen oder Behörden sind zur Beantragung einer solchen Prüfung berechtigt. Durch diese Gesetzeslage wird die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde sichergestellt. Dieser Unabhängigkeitsgrad prägt die kroatischen ORKB als moderne Einrichtung, die jenen der meisten Industrieländer in nichts nachsteht, wobei jeweils nur das Parlament befugt ist, in das Programm der ORKB einzugreifen.

Von Gesetzes wegen hat die Rechnungskontrollbehörde ihre Prüfungen in strikter Übereinstimmung mit den INTOSAI-Prüfungsnormen durchzuführen. Die Prüfungsnormen wurden ins Kroatische übersetzt und im Staatsanzeiger der Republik Kroatien veröffentlicht.

Die Anwendung der Prüfungsnormen während der Prüfung ermöglichte der kroatischen ORKB den Eintritt in INTOSAI und EUROSAI. Auf diese Weise wurde die Zusammenarbeit mit anderen Obersten Rechnungskontrollbehörden Europas und der ganzen Welt möglich. Die Anwendung von INTOSAI-Prüfungsnormen ermöglicht der kroatischen ORKB eine objektive Behandlung aller von ihr geprüften Stellen. Gleiche Behandlung für alle wird durch konstanten Einsatz der gleichen Verfahren und Ansätze gewährleistet. Zum Respekt des Grundsatzes der Objektivität gehört auch das Recht der geprüften Stelle auf Einspruch gegen die Feststellungen des Rechnungsprüfers. Dieses Recht ist gesetzlich verankert.

Das Gesetz über die staatliche Finanzkontrolle enthält Bestimmungen über die Unabhängigkeit der Rechnungskontrollbehörde. Die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde gehört zu den Grundsätzen, die jeder demokratische Rechtsstaat zu befolgen hat.

Das Gesetz über die staatliche Finanzkontrolle schreibt ausdrücklich fest, dass die Prüfung nur durch zugelassene staatliche Rechnungsprüfer als unabhängige Personen durchgeführt werden darf. Die Unabhängigkeit der staatlichen Rechnungsprüfer macht auch die Einrichtung der Rechnungskontrollbehörde unabhän-

gig. Der zugelassene staatliche Rechnungsprüfer bereitet den Bericht mit seinen Feststellungen unabhängig vor und unterzeichnet diesen. Die Oberste Rechnungskontrollbehörde ist nur dem Unterhaus und keiner anderen Autorität verpflichtet.

Der Grundsatz der Berichterstattung an das Parlament und der Offenlegung gehört zu den wichtigsten der modernen Rechnungsprüfung und wird von der kroatischen Rechnungskontrollbehörde eingehalten. Einmal jährlich legt die Oberste Rechnungskontrollbehörde den Bericht mit ihren Feststellungen und den Arbeitsbericht dem Parlament vor. Diese Sitzungen im Unterhaus werden von Presse, Radio, Fernsehen usw. übertragen. Die Berichte des ORKB-Präsidenten stossen bei den Journalisten auf beträchtliches Interesse. Somit ist die Öffentlichkeit ausführlich über die Tätigkeiten und Feststellungen des ORKB-Präsidenten informiert. Alle Bürger erfahren von den Feststellungen, Schlussfolgerungen und Entscheidungen des Parlaments. Kroatische Bürger sind sehr an den Tätigkeiten des ORKB-Präsidenten interessiert und sichern ihm ihre Unterstützung oft mündlich oder schriftlich zu.

Mit einem guten Ruf und ersten Ergebnissen ist die kroatische Oberste Rechnungskontrollbehörde mit allen gesetzlichen und weiteren Befugnissen für ihre Arbeit als moderne Rechnungskontrollbehörde ausgestattet.

Die Geschäftsordnung der Obersten Rechnungskontrollbehörde sieht die Beschäftigung von 291 Personen, davon 242 staatliche Rechnungsprüfer und 49 Verwaltungsangestellte vor. Gegenwärtig beschäftigen wir 170 Rechnungsprüfer und 50 Verwaltungsangestellte. Der Präsident, unterstützt durch einen Vizepräsidenten und sechs Assistenten sowie die Leiter der Bezirksstellen steht der Rechnungskontrollbehörde vor. Mit Ausnahme der Verwaltungsbeauftragten ist die gesamte Geschäftsführung einsatzfähig und führt in der Praxis die meisten Prüfungen durch.

Zuständigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde

In Übereinstimmung mit dem Gesetz über die staatliche Finanzprüfung erstreckt

Die Oberste Rechnungskontrollbehörde entwickelte ein berufliches Ausbildungsprogramm.



sich die Zuständigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde auf die Prüfung öffentlicher Ausgaben, Jahresabschlüsse und finanzielle Transaktionen von Regierungsstellen, juristische Personen mit vollständiger oder teilweiser Finanzierung aus dem Haushalt, juristische Personen mit einer staatlichen Mehrheitsbeteiligung am Kapital und die kroatische Staatsbank.

Zu den Regierungsausgaben gehören alle laufenden und grösseren Ausgabenposten mit Finanzierung aus dem Staatshaushalt, aus den entsprechenden staatlichen Fonds sowie aus dem Haushalt lokaler Selbstverwaltungseinheiten und Körperschaften.

Dabei ist wichtig, dass die Oberste Rechnungskontrollbehörde nach Prüfung der Unterlagen, Urkunden, internen Kontrollen und Prüfungssystemen, buchhalterischen und Finanzkontrollen auch die Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit bestimmter Tätigkeiten sowie deren Wirksamkeit bei der Erreichung der Zielsetzungen von Projekten und Aufgaben beurteilt.

Prüfungsvorgehen

Der Aufbau der Verwaltung wird von der Satzung der Obersten Rechnungskontrollbehörde geordnet. Die Satzung regelt die Verwaltung, die Funktion des Sachverständigenrats, das Prüfungsvorgehen, die Berichterstattung, die Geheimhaltung aller, während der Prüfung erfassten vertraulichen Angaben sowie die Finanzierung der Verwaltungsstelle. Die Satzung wurde vom ORKB-Präsidenten am 5. Mai 1994 verabschiedet und am 25. Mai 1994 vom Unterhaus bestätigt. Sowohl das Gesetz über die staatliche Finanzkontrolle als auch die Satzung unterstreichen die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörde sowie, insbesondere, die Unabhängigkeit von der Exekutive, die als Anwender der Haushaltsmittel geprüft wird und für den vernunftmässig vertretbaren Einsatz der Finanzmittel verantwortlich ist.

Nach der Verabschiedung der Satzung durch das Parlament verabschiedete der Präsident die Geschäftsordnung sowie weitere gesetzliche Dokumente. Danach konnten die Rechnungsprüfer und übrigen Angestellten eingestellt werden. Der Auftakt zur Arbeit war gegeben.

Die ORKB hat ihren Sitz in Zagreb und weitere 20 regionale Dienststellen in den Provinzhauptstädten. Es ist wichtig hervorzuheben, dass die ORKB eine einzige Institution für die Gesamtheit des Staates ist, mit einem einzigen Programm und der Pflicht, ihre Erhebungen dem Parlament mitzuteilen. Die regionale Organisation wird lediglich für eine rationellere und wirksamere Arbeit benutzt.

Ausbildung der Rechnungsprüfer

Die Rechnungskontrollbehörde ist eine neue Einrichtung. An der Universität gibt es keine Fakultät für die Ausbildung von Rechnungsprüfern. Ausbildungsstätten für potentielle Angestellte sind die juristische und die wirtschaftliche Fakultät. Studienabgänger dieser Fakultäten sind potentielle Kandidaten für einen Arbeitsplatz als staatlicher Rechnungsprüfer. Das Problem der Einstellung ausgebildeter Fachkräfte konnte durch Anwerbung erfahrener Fachleute aus verschiedenen Bereichen, insbesondere dem Finanz- und Buchhaltungswesen in zufriedenstellender Weise gelöst werden.

In Übereinstimmung mit dem Gesetz über die staatliche Finanzkontrolle bestellte der ORKB-Präsident einen Examensausschuss. Seine Aufgabe bestand in der Vorbereitung von Kandidaten für die Examen, die Veranstaltung von Examen und die Ausstellung von Befähigungsnachweisen. Ein entsprechender Lehrplan ermöglicht den Kandidaten, sich mit den Anforderungen vertraut zu machen

Die Oberste Rechnungskontrollbehörde entwickelte ein berufliches Ausbildungsprogramm. Kandidaten mit einem akademischen Abschluss in Recht oder Wirtschaft wird mit diesem Programm eine Chance gegeben. Nach Einstellung nehmen junge Anwälte und Volkswirte an Fachseminaren und Kursen teil. Ziel dieser Seminare und Kurse ist die Ausbildung aller Teilnehmer und die Erläuterung der Rechnungsprüfung. Die jungen Praktikanten nehmen auch an der Arbeit der Prüfungsgruppen teil. Im Laufe ihrer Arbeit erwerben sie die notwendige Erfahrung für die Rechnungsprüfung. In der einen oder anderen Weise nehmen alle Rechnungsprüfer an der Ausbildung teil. Zur Ausbildung gehören Kur-



se, Seminare, Symposien, Vorlesungen, internationale Zusammenarbeit und die Übernahme von Information und Erfahrung anderer Oberster Rechnungskontrollbehörden

mit wesentlich längerer Tradition. Alle Rechnungsprüfer werden angehalten, einheimische und ausländische Fachliteratur zu lesen.

Die Finanzkontrolle von Mitteln der Europäischen Gemeinschaft

Dra. HEDDA VON WEDEL

Präsidentin des deutschen Bundesrechnungshofes

Die Präsidentin des deutschen Bundesrechnungshofes, Frau Dr. von Wedel, hielt am 27. Mai 1997 anlässlich des 50jährigen Bestehens des Rechnungshofes Rheinland-Pfalz einen vielbeachteten Vortrag über die Finanzkontrolle von Mitteln der Europäischen Gemeinschaft. In diesem Vortrag verdeutlichte sie die unterschiedlichen Aufgaben der nationalen Rechnungshöfe und des Europäischen Rechnungshofes in diesem Bereich. Ausserdem wies sie auf die Bedeutung der Unabhängigkeit der Rechnungshöfe für eine funktionsfähige arbeitsteilige Finanzkontrolle von EG-Mitteln hin und stellte abschliessend die praktische Zusammenarbeit zwischen BRH und Europäischem Rechnungshof dar, die in Zukunft weiter ausgebaut werden sollte. Der Vortrag wird im folgenden abgedruckt.



26

I. Aufgaben und Adressaten der Rechnungshöfe

Die Aufgaben des Europäischen Rechnungshofes einerseits und der nationalen Rechnungshöfe andererseits unterscheiden sich grundsätzlich. Ich will diese Unterschiede deutlich machen, da sie zu entsprechend abweichenden Prüfungsgegenständen sowie Prüfungszielen und damit zu Grenzen für eine mögliche und sinnvolle Zusammenarbeit der Rechnungshöfe führen.

In den Anfängen der Europäischen Gemeinschaft wurde die externe Finanzkontrolle noch durch einen sog. Kontrollausschuss wahrgenommen, der sich aus hierfür abgestellten Mitarbeitern einzelner nationaler Rechnungshöfe zusammensetzte. Seit seiner Einrichtung im Jahre 1977 prüft der Europäische Rechnungshof jedoch in alleiniger Zuständigkeit die Haushalts- und Wirtschaftsführung der EG und

berichtet hierüber an die Organe der EG. Er wurde schliesslich nach den Beschlüssen des Europäischen Rates in Maastricht selbst zu einem Organ der EG erhoben. Ferner wurde seine Prüfbasis und Personalstärke mit Einführung der sogenannten Zuverlässigkeitsprüfung erweitert. Prüfungshandlungen der nationalen Rechnungshöfe für den Europäischen Rechnungshof oder für die EU sieht das Gemeinschaftsrecht nicht vor.

Der Europäische Rechnungshof hat zwar Erhebungsrechte bei den nationalen Verwaltungen, die EU-Mittel bewirtschaften, doch seine Adressaten sind immer die Kommission sowie das Parlament der EU, nicht aber nationale Stellen.

Die nationalen Rechnungshöfe prüfen dagegen die nationale Haushalts- und Wirtschaftsführung und berichten hierüber an die nationalen Regierungen und Parlamente. Der Bundesrechnungshof richtet deshalb - um seinen von der Verfassung

Die Aufgaben des Europäischen Rechnungshofes einerseits und der nationalen Rechnungshöfe andererseits unterscheiden sich grundsätzlich.

gesetzten Aufgaben gerecht zu werden – seine Prüfungen mit EU-Bezug zunächst danach aus, ob Risiken für den Bundeshaushalt bestehen. Er berücksichtigt hierbei vor allem das Informationsbedürfnis des Deutschen Bundestages, der sich in verschiedenen Ausschüssen mit europabezogenen Fragen beschäftigt.

Nur am Rande will ich anmerken, dass die Fördermittel der EU zu einem grossen Teil den Bundesländern zufließen, von Landesdienststellen bewirtschaftet werden und damit auch Prüfungsrechte und -interessen der Landesrechnungshöfe bestehen. Im Rahmen meines heutigen Vortrages will ich mich jedoch auf das Verhältnis von Bundesrechnungshof und Europäischem Rechnungshof konzentrieren. Grundsätzlich dürfte jedoch für das Verhältnis zwischen den Landesrechnungshöfen und dem Europäischen Rechnungshof entsprechendes gelten.

Trotz der grundsätzlich unterschiedlichen Aufgaben des Europäischen Rechnungshofes und des Bundesrechnungshofes bestehen jedoch auch gleichgerichtete Prüfungsinteressen. Dies ergibt sich schon daraus, dass Deutschland rund ein Drittel des EU-Haushaltes durch seine Beiträge zur EU bestreitet und jede in der EU eingesparte Mark zu einem Drittel den Bundeshaushalt entlastet. Und während manche Mitgliedstaaten Fördermittel der EU erhalten, die ihre Beitragsleistungen z.T. weit übersteigen, erhält Deutschland nur den kleineren Teil seiner Beiträge an die EU über Fördermittel zurück. Auch dies unterstreicht das Interesse Deutschlands an einer sparsamen Bewirtschaftung von EU-Mitteln.

Neben den Bereichen, in denen sich die Prüfungsinteressen der beiden Rechnungshöfe überschneiden und eine Zusammenarbeit sinnvoll ist, hat der Bundesrechnungshof jedoch auch Prüfungsfelder mit EU-Bezug, die nicht in die Zuständigkeit des Europäischen Rechnungshofes fallen. Ich will diese unterschiedlichen Bereiche im folgenden anhand von Beispielen erläutern.

II. Prüfungsfelder des Bundesrechnungshofes mit Bezug zur EU

Zunächst will ich einige Prüfungsfelder des Bundesrechnungshofes mit EU-

Bezug nennen, auf denen der Europäische Rechnungshof über keine Prüfungs Kompetenzen verfügt.

So fragt der Bundesrechnungshof z.B., ob die Bundesregierung die Interessen der Bundesrepublik bei Entscheidungen des Europäischen Rates über Politiken, Rechtsakte, Programme und den Haushalt der EU angemessen wahrnimmt.

Ich will einige Beispiele für diese Fragestellung nennen:

– Wirkt die Bundesregierung im nationalen Interesse darauf hin, dass Doppelförderungen oder Zielkonflikten bei verschiedenen EU-Programmen und nationalen Förderungen vermieden werden?

– Wirkt sie im Europäischen Rat darauf hin, dass die EU-Vorgaben für die nationale Bewirtschaftung von EU-Mitteln mit einem föderativen Verwaltungsaufbau wie in Deutschland vereinbar sind?

– Wirkt sie darauf hin, dass die Haushaltsansätze der EU angemessen sind?

– Wirkt sie darauf hin, dass die Besoldung von Bediensteten der EU angemessen ist?

– Wirkt sie darauf hin, dass unnötige Haushaltsrisiken für den Bund durch Zinsen, Währungskursverluste oder Transferkosten im Zahlungsverkehr mit der EU vermieden werden?

– Wirkt die Bundesregierung schliesslich im Europäischen Rat darauf hin, dass Mängel behoben werden, die der Europäische Rechnungshof bei der Kommission feststellte?

– Den Bundesrechnungshof interessiert ausserdem, ob die Bundesregierung die notwendigen Massnahmen trifft, damit die Bundesrepublik den EG-Vertrag einhält, z.B. Richtlinien der EG rechtzeitig und vollständig in nationales Recht umsetzt und keine unerlaubten nationalen Beihilfen gewährt. Bei solchen Vertragsverletzungen drohen der Bundesrepublik Zwangsgelder der EG, die nach dem derzeitigen Stand je nach Schwere des Verstosses bis zu 1,5 Mio.DM pro Tag betragen können. Ausserdem können Privatpersonen oder Unternehmen, die durch die Verletzung von EG-Recht benachteiligt werden, Schadensersatzforderungen gegenüber der Bundesrepublik Deutschland geltend machen.

Der Europäische Rechnungshof hat zwar Erhebungsrechte bei den nationalen Verwaltungen, die EU-Mittel bewirtschaften, doch seine Adressaten sind immer die Kommission sowie das Parlament der EU, nicht aber nationale Stellen.



Den Bundesrechnungshof interessiert auch, welche Verwaltungskosten dem Bund durch die Bewirtschaftung von EU-Mitteln entstehen und ob diese bekanntlich nicht von der EU zu übernehmenden Kosten - notwendig und angemessen sind.

Schliesslich stellt sich der Bundesrechnungshof die Frage, wie die Bundesregierung ihre Gesamtverantwortung gegenüber der EU im Verhältnis zu den Bundesländern wahrnimmt. Wirkt sie z.B. im Rahmen ihrer Möglichkeiten ausreichend auf die einheitliche Beachtung von Verordnungen der Kommission bei der Bewirtschaftung von EU-Mitteln in den einzelnen Bundesländern hin, damit Sanktionen der EG vermieden werden?

Daran schliesst sich die Frage an, ob die Verteilung der Lasten auf die deutschen Gebietskörperschaften sachgerecht ist, also ob z.B. Sanktionen der EG verursachungsgerecht aufgeteilt werden.

Neben diesen Prüfungsfeldern, die der Bundesrechnungshof allein abdeckt, gibt es auch Fälle, in denen sich seine Prüfungs- und Erhebungsrechte mit denen des Europäischen Rechnungshofes überschneiden.

Hierbei müssen aber nicht immer gleichgerichtete Interessen vorhanden sein. So können bestimmte Massnahmen der EU zu finanziellen Nachteilen für die Mitgliedstaaten führen, ohne dass Nachteile für den Gemeinschaftshaushalt zu befürchten sind. Ein Beispiel hierfür wären Zinsnachteile für die Mitgliedstaaten durch den vorzeitigen Abruf von Eigenmitteln durch die Kommission der EU. In solchen Fällen sind eher Prüfungen der nationalen Rechnungshöfe zu erwarten, als solche des Europäischen Rechnungshofes.

Daneben bestehen aber auch wichtige Prüfungsfelder mit zumindest teilweise gleichgerichteten Prüfungsinteressen von Bundesrechnungshof und Europäischem Rechnungshof.

An erster Stelle ist hier die Frage zu nennen, ob die nationalen Stellen die EU-Mittel nach den Vorgaben der EU ordnungsgemäss und sparsam bewirtschaften. Ist dies nicht der Fall, besteht nicht nur die Gefahr der Verschwendung von EU-Mitteln, die, wie bereits erwähnt, zu rund einem Drittel von Deutschland finanziert werden, sondern auch die Gefahr soge-

nannter Anlastungen der EU; das bedeutet, dass die EU es ablehnt, die Ausgaben zu übernehmen, so dass diese vollständig zu Lasten der Bundesrepublik gehen.

Auch die Frage, ob Deutschland die Mehrwertsteuer vollständig und in Übereinstimmung mit den einschlägigen Richtlinien der EG erhebt, ist gleichermaßen für Prüfungen des Europäischen Rechnungshofes und des Bundesrechnungshofes von Interesse, da ein bestimmter Anteil des Mehrwertsteueraufkommens jedes Mitgliedstaates der EU als eigene Einnahme zusteht.

Berührungspunkte bestehen beispielsweise auch bei solchen Strukturmassnahmen in den Mitgliedstaaten, die neben EU-Mitteln durch Bundes- und Landesmittel kofinanziert werden. Der Europäische Rechnungshof beklagt regelmässig, dass die Mitgliedstaaten die EU-Mittel entweder gar nicht bei der Kommission abrufen oder diese anschliessend nicht oder erst mit Verspätung tatsächlich zweckentsprechend verwenden. Im nationalen Bereich müssen wir Gründe hierfür feststellen. So hörten wir z.B. von Landesrechnungshöfen, dass nationale Mittel zur Wirtschaftsförderung frühzeitig verausgabt wurden und anschliessend EU-Mittel nicht mehr in Anspruch genommen werden konnten, weil die nationalen Kofinanzierungsmittel fehlten. Bei derartigen Fällen gleichgerichteter Prüfungsinteressen der Rechnungshöfe ist eine Zusammenarbeit durchaus sinnvoll.

Insgesamt ist festzustellen, dass eine deutliche Arbeitsteilung zwischen dem Europäischen Rechnungshof und den nationalen Rechnungshöfen besteht - allerdings mit Überschneidungen und Berührungspunkten in bestimmten Bereichen. Diese Arbeitsteilung ergibt sich unmittelbar aus den unterschiedlichen gesetzlichen Aufträgen und den unterschiedlichen Berichtsadressaten der Rechnungshöfe. Erst durch diese Arbeitsteilung wird das komplexe Finanzsystem Europäische Union vollständig erfasst!

III. Unabhängigkeit der Rechnungshöfe

Damit diese arbeitsteilige Finanzkontrolle in der Praxis funktioniert, müssen al-

Trotz der grundsätzlich unterschiedlichen Aufgaben des Europäischen Rechnungshofes und des Bundesrechnungshofes bestehen jedoch auch gleichgerichtete Prüfungsinteressen.



le beteiligten Rechnungshöfe ihre originären Aufgaben ausfüllen. Diesem Anspruch können sie jedoch nur dann uneingeschränkt gerecht werden, wenn sie ohne Eingriffe von aussen unabhängig über ihre Aufgabenerfüllung entscheiden können. Die Unabhängigkeit der Rechnungshöfe ist kein Selbstzweck, sondern Garant einer wirksamen externen Finanzkontrolle.

In letzter Zeit hat es jedoch im Zusammenhang mit der anstehenden Revision des EG-Vertrags verschiedene Initiativen gegeben, die nationalen Rechnungshöfe zu einer Zusammenarbeit mit dem Europäischen Rechnungshof zu verpflichten. Hierzu gab es Entschliessungen des Europäischen Parlaments und Empfehlungen der Reflexionsgruppe. Seitdem der Europäische Rechnungshof durch seine neue Aufgabe, nämlich die sogenannte Zuverlässigkeitserklärung, stark beansprucht wird, ist er bestrebt, Teile dieser Aufgaben nach seinen Vorgaben von nationalen Rechnungshöfen ausführen zu lassen. Ausserdem ist er der Auffassung, dass die nationalen Rechnungshöfe verpflichtet sind, von ihm angeforderte Unterlagen zu beschaffen.

Die Unabhängigkeit des Bundesrechnungshofes geht jedoch nach der bundesdeutschen Verfassung so weit, dass selbst das Parlament nur Prüfungswünsche an den Bundesrechnungshof herantragen kann. Wollte man nun die nationalen Rechnungshöfe zur Zusammenarbeit mit dem Europäischen Rechnungshof verpflichten, würde man diesem einen stärkeren Einfluss auf die Prüfungen der nationalen Rechnungshöfe einräumen, als den nationalen Parlamenten. Die Unterstützung der parlamentarischen Finanzkontrolle durch unabhängige nationale Finanzkontrollorgane könnte darunter erheblich leiden.

Die Bestimmungen des EG-Vertrages sehen deshalb auch keine Verpflichtung, sondern nur die Möglichkeit zur Zusam-

menarbeit mit dem Europäischen Rechnungshof vor und dabei sollte es auch bleiben. Deshalb hat der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages im September 1996 zwar beschlossen, das Europäische Parlament darin zu unterstützen, die Zusammenarbeit des Europäischen Rechnungshofes mit den einzelstaatlichen Rechnungsprüfungsorganen zu fördern. Dabei betonte er jedoch, dass er sich mit der Bundesregierung und dem Europäischen Rat darin einig sei, dass diese Zusammenarbeit im Interesse der nationalen parlamentarischen Finanzkontrolle in völliger Unabhängigkeit erfolgen müsse.

Die Bestrebungen zur Wahrung der Unabhängigkeit werden von vielen Seiten unterstützt. So betonten auch die Präsidenten der Rechnungshöfe der EU-Mitgliedstaaten und der Präsident des Europäischen Rechnungshofes bei ihrem letzten Treffen im November 1996, dass eine Zusammenarbeit mit dem Europäischen Rechnungshof nur auf freiwilliger Basis geschehen könne.¹

Alle an der Finanzkontrolle beteiligten Rechnungshöfe sind sich aber auch darin einig, dass sie künftig auf dieser freiwilligen Basis stärker vertrauensvoll zusammenarbeiten wollen.

IV. Bestehende und zukünftige Formen der Zusammenarbeit mit dem Europäischen Rechnungshof

Ich will nun erläutern, welche Formen der Zusammenarbeit wir bereits heute praktizieren und welche Ziele wir uns gesetzt haben.

Auf der institutionellen Ebene pflegen wir einen regen Meinungsaustausch im Rahmen jährlicher Treffen der Präsidenten des Europäischen Rechnungshofes und der obersten Rechnungsprüfungsorgane in der EU. Diese Treffen finden bei Bedarf auch häufiger statt und werden in Treffen

Der Bundesrechnungshof hat jedoch auch Prüfungsfelder mit EU-Bezug, die nicht in die Zuständigkeit des Europäischen Rechnungshofes fallen.



¹ Anmerkung: Die vielfältigen Bemühungen zur Sicherstellung der Unabhängigkeit der Rechnungshöfe führten zwischenzeitlich zu einer Klarstellung des EG-Vertrages, der nunmehr in Artikel 188 c Absatz 3 ausdrücklich bestimmt, dass die nationalen Rechnungshöfe und der Europäische Rechnungshof unter Wahrung ihrer Unabhängigkeit vertrauensvoll zusammenarbeiten. Diese und andere Änderungen des EG-Vertrages beschloss der Europäische Rat im Juni 1997 in Amsterdam. Nach der Unterzeichnung der Vertragsänderung im Oktober 1997 steht nun noch die Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten aus.

der sogenannten Verbindungsbeamten vorbereitet. Zu bestimmten Themen, z.B. der Erarbeitung gemeinsamer Prüfungsnormen und der Durchführung gemeinsamer Mehrwertsteuerprüfungen, bestehen besondere Arbeitsgruppen. Während der letzten Präsidentenkonferenz im November 1996 wurde eine neue Arbeitsgruppe eingerichtet, die sich speziell mit den Möglichkeiten, Voraussetzungen, Verfahren und Regeln einer stärkeren Zusammenarbeit der Rechnungshöfe befasst. Auf der praktischen Ebene haben wir bereits gute Erfolge bei gemeinsamen Mehrwertsteuerprüfungen erzielt, die der Bundesrechnungshof im Jahre 1994 initiierte und an denen neben dem Europäischen Rechnungshof mehrere nationale Rechnungshöfe teilnehmen. Es hat sich gezeigt, dass derartige gemeinsame Prüfungen einen enorm hohen Vorbereitungs- und Abstimmungsaufwand verursachen. Sie sind deshalb nur sinnvoll und wirtschaftlich, wenn - wie hier - ein Rechnungshof allein nicht sinnvoll prüfen kann, weil z.B. grenzüberschreitende Sachverhalte vorliegen.

Vereinzelt begleiteten auch Prüfer des Bundesrechnungshofes ihre Kollegen vom Europäischen Rechnungshof bei Erhebungen in Deutschland. Dies hat sich jedoch für uns als wenig ergiebig erwiesen, da uns die Prüfungsinhalte erst kurz vor den Erhebungen und auch nur in Umrissen bekanntgegeben wurden.

Aus meiner Sicht ist für eine engere Zusammenarbeit in erster Linie ein besserer Informationsaustausch zwischen den Rechnungshöfen notwendig. Hierzu sind Vereinbarungen zu treffen und Verfahren zu entwickeln. Mit dem Austausch von Arbeitsplänen zwischen dem Europäischen Rechnungshof und dem Bundesrechnungshof wurde bereits ein erster Schritt getan. Weitere Schritte müssen folgen. Nach und nach sollte ein taugliches System der Weitergabe von Informationen entwickelt werden. Dabei ist vieles zu bedenken. So bestehen beispielsweise einige wichtige ungeklärte Fragen im Zusammenhang mit Anlastungen der EG. Auch sind für die Weitergabe von Prüfungsergebnissen Regelungen über die Wahrung der Rechte Dritter zu treffen. Am Ende der Bemühungen könnten Vereinbarungen der Rechnungshöfe über arbeitsteilige Prüfungen stehen, die es ermöglichen, die Res-

ourcen der verschiedenen Rechnungshöfe besser zu nutzen.

Ein Hindernis für eine stärkere Zusammenarbeit sehe ich zur Zeit in den kurzen Berichtsfristen, die das Gemeinschaftsrecht dem Europäischen Rechnungshof setzt. Diese Fristen engen ihn bei zeitaufwendigen thematischen Prüfungen, wie z.B. Systemprüfungen, ein. Der Bundesrechnungshof plant dagegen für derartige Prüfungen längere Zeiträume ein und stimmt die Prüfungsergebnisse mit den geprüften Stellen ab. Für letzteres fehlt dem Europäischen Rechnungshof jedoch häufig die Zeit.

V. Schluss

Lassen Sie mich zum Schluss zusammenfassen:

Die Rechnungshöfe erfahren immer wieder, dass bei den Stellen, die öffentliche Mittel ausgeben, das Bewusstsein ungenügend ausgeprägt ist, dass diese Gelder letztlich von uns allen als Steuerzahler aufzubringen sind. Dieses Bewusstsein ist bei den EU-Mitteln eher noch weniger ausgeprägt. Um so wichtiger ist eine wirksame Finanzkontrolle.

Deshalb befürworte ich auch jede Zusammenarbeit der Rechnungshöfe, die zu einer effektiveren und effizienteren Finanzkontrolle von EU-Mitteln beiträgt, wenn sie auf vertrauensvoller und freiwilliger Basis erfolgt. Einige praktische Erfahrungen erfolgreicher Zusammenarbeit liegen bereits vor. Der Europäische Rechnungshof und die Rechnungshöfe der EG-Mitgliedstaaten haben es sich übereinstimmend zum Ziel gesetzt, die Zusammenarbeit zu intensivieren und die hierzu notwendigen Verfahren und Methoden zu erarbeiten. Die ersten Zwischenergebnisse geben mir die Zuversicht, dass wir unser gemeinsames Ziel erreichen werden.

In diesem Sinne wünsche ich uns allen Erfolg bei der Bewältigung der vor uns liegenden Aufgaben.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit und Ihr Interesse.



An der Schwelle zur Wirtschaftlichkeitsprüfung

NECDET KESMEZ

Mitglied des türkischen Rechnungshofes

Im vergangenen Jahrzehnt hat sich die Rechenschaftspflicht weit über das traditionelle Kriterium der Ordnungsmässigkeit und der guten Wirtschaftsführung hinaus entwickelt. Die ORKB haben ihren Schwerpunkt von der Prüfung der Rechtmässigkeit und der Rechnungsführung auf die Prüfung der Wirtschaftlichkeit im Verein mit einem neuen Konzept der Rechenschaftspflicht und einer dramatischen Wende in der Verbuchung der Regierungsausgaben verschoben. Die Rechnungsprüfung ist nicht mehr Selbstzweck, sondern Mittel für die erforderlichen Verbesserungen in der Wirtschaftsführung des öffentlichen Sektors.

Einführung

Die Wirtschaftlichkeitsprüfung ist eine relativ neue Disziplin. Diese neue Prüfungsart wurde entwickelt, um dem grösseren Informationsbedarf der Steuerzahler und ihrem Vertreter, dem Parlament zu entsprechen. Der Informationsbedarf bezieht sich hauptsächlich auf die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des Mitteleinsatzes durch die öffentlichen Verwalter im Namen der Exekutive. Diese neuen Aspekte der Rechenschaftspflicht und Rechnungsprüfung haben zur Entstehung der Wirtschaftlichkeitsprüfung beigetragen. Im Zuge der beständigen Weiterentwicklung der Wirtschaftlichkeitsprüfung sind neue Konzepte zum Tragen gekommen. So wird zum Beispiel vorgeschlagen, dass Ethik, Rechtschaffenheit (equity) und Gleichheit (equality) den traditionellen drei 'E's (economy, efficiency and effectiveness) beigefügt werden.

Diese Entwicklungen gehören zu den wichtigsten Triebkräften in der Gesetzesnovelle über den türkischen Rechnungshof (TRH). Letztere bevollmächtigt den TRH ausdrücklich zur Sparsamkeits-, Wirtschaftlichkeits- und Wirksamkeitsprüfung in den Abteilungen und Behörden seiner Zuständigkeit. Mit der gleichen Novelle wird der Haushalts- und Planungsausschuss mit der Revision der Wirtschaftlichkeitsprüfungsberichte und der übrigen, im Gesetz über den TRH erwähnten parlamentarischen Berichte sowie deren Vorla-

ge, zusammen mit seiner Stellungnahme, an die Vollversammlung beauftragt. Diese Bestimmung bringt Klarheit in die frühere Konfusion über den Empfänger der parlamentarischen Berichte des TRH und verschafft neuen Projekten grossen Auftrieb. Vorliegender Artikel ist bestrebt, unsere kurze Erfahrung an der Schwelle zur Wirtschaftlichkeitsprüfung mit den anderen EUROSAL-ORKB zu teilen, insbesondere mit jenen, die einen ähnlichen Ansatz der Wirtschaftlichkeitsprüfung und anderen zeitgenössischen Rechnungsprüfungen pflegen.

Organisation und Funktionen des TRH

Zum besseren Verständnis der nachstehenden Ausführungen erfolgt eine kurze Beschreibung der Organisation und Funktionen des TRH.

Der TRH wurde 1862 gegründet. Sein Wirken richtet sich nach der Verfassung von 1982 und den einschlägigen Gesetzesbestimmungen über den TRH. Gemäss Verfassung und Gesetz über den TRH prüft dieser im Namen der Türkischen Nationalversammlung Einnahmen, Ausgaben und Vermögen der Regierungsabteilungen und Behörden.

Obwohl der TRH im Namen der Legislative tätig wird, ist er nicht von Legislative und Exekutive der Regierung abhängig.

Die Hauptaufgaben des Rechnungshofes sind folgendermassen gegliedert: Rechnungsprüfung, Gerichtsverfahren und Berichterstattung.



Präsident, Mitglieder des Rechnungshofes und Rechnungsprüfer bekleiden permanente Mandate. Der TRH ist aber nicht nur institutionell, sondern auch finanziell unabhängig, erstellt seinen eigenen Haushalt und legt ihn dem Parlament ohne Intervention des Finanzministeriums vor.

Die nachstehend aufgeführten Regierungsabteilungen und Behörden unterstehen der Zuständigkeit des TRH: (i) zentrale Regierungsstellen mit Finanzierung aus dem allgemeinen Staatshaushalt; (ii) autonome und halbautonome Regierungsorganisationen mit Finanzierung durch "zusätzliche Haushaltsmittel" (z.B. staatliche Universitäten, Generaldirektion der Nationalstrassen, Generaldirektion der staatlichen Wasserwerke, usw.); (iii) Organisationen mit Finanzierung durch Umlaufvermögen und Sondermittel; sowie (iv) Organisationen mit eigenem Haushalt, hauptsächlich Kommunen und Provinzialverwaltungen.

Bestimmte Regierungseinrichtungen und Tätigkeiten liegen ausserhalb seiner Zuständigkeit. Darunter fallen insbesondere staatliche Unternehmen, einige Sonderhaushaltsmittel und Privatisierungsprozesse. Vor der letzten Gesetzesnovelle hatte sich der TRH auf die Prüfung der Rechnungsführung und der Rechtmässigkeit zu beschränken.

Der TRH ist eine Organisation mit einem doppelten Aufbau: einem Rechnungsprüfungsorgan und einem richterlichen Organ. Das Rechnungsprüfungsorgan besteht aus Rechnungsprüfern, die vom Rechnungshofspräsidenten nach erfolgreichem Bestehen einer Prüfung ausgewählt und ernannt werden. Die Rechnungsprüfer des Rechnungshofes besitzen einen beträchtlichen Freiraum bei der Ausübung ihrer Pflicht, obwohl sie verwaltungstechnisch dem Generalsekretär und dem Präsidenten des Rechnungshofes unterstehen.

Das richterliche Organ ist kollegial aufgebaut und besteht aus einer Generalversammlung, zwei hohen Behörden (der Berufungsstelle und der Kammerbehörde) und acht Gerichtskammern. Diese Kollegien bestehen aus (i) Mitgliedern des Gerichtshofes mit Wahl durch das Parlament unter den Rechnungsprüfern des TRH nach Rang und Dienstalter sowie Beamten mit Bekleidung hoher Regie-

rungspositionen, sowie schliesslich (ii) Berichterstattern mit Ernennung durch den Präsidenten des Rechnungshofes unter den Rechnungsprüfern.

Die Hauptaufgaben des Rechnungshofes sind folgendermassen gegliedert: Rechnungsprüfung, Gerichtsverfahren und Berichterstattung. Die Prüfungsfunktion wird von den Rechnungsprüfern des TRHs wahrgenommen und umfasst die Vorbereitung von (i) Finanz- und Rechtmässigkeitprüfungsberichte (interne Berichte) und (ii) Berichte über das Finanzsystem und die Haushaltsführung des Staates, der Regierungsabteilungen und Behörden (vorläufige externe Berichte). Beide Arten der Berichte werden von den Rechnungsprüfern, welche die eigentliche Prüfungsarbeit ausführten, unterzeichnet. Allerdings müssen sie von einer der Kollegialbehörde des Rechnungshofes eingesehen werden, bevor dann in ersterem Falle die Kammern und im zweiten Fall normalerweise die Generalversammlung eine entsprechende Entscheidung fällen.

Die richterliche Funktion wird hauptsächlich durch die Kammern und die Berufungsstelle wahrgenommen. Auch die Generalversammlung ist an dieser Funktion beteiligt, allerdings nur dann, wenn die vorstehend erwähnten Organe eine widersprüchliche Entscheidung fällen.

Die internen Berichte der Rechnungsprüfer werden von einer der acht Kammern untersucht. Am Ende der entsprechenden Verhandlung stellt die Kammer eine vollstreckbare Verfügung aus. Letztere bedeutet entweder den Freispruch des verantwortlichen Prüfungsbeamten oder seine Haftung für den betreffenden Betrag. Der haftbare Beamte kann Berufung gegen diese richterliche Verfügung der Kammer bei der Berufungsstelle einlegen. Der Entschluss der bei der Berufungsstelle ist endgültig.

Die dritte Funktion des TRH, die Berichterstattung, stützt sich hauptsächlich auf die bereits erwähnten "vorläufigen externen Berichte". Das Gesetz über den TRH sieht bestimmte Umstände vor, unter welchen der TRH dem Parlament Bericht erstatten kann bzw. muss. Davon ist insbesondere der vorläufige Jahresabschluss des Staatshaushalts und der zusätzlichen Haushaltsmittel betroffen. Nach Bespre-

In der gleichen Weise lässt sich auch der genaue Zeitpunkt der Aufnahme der Wirtschaftlichkeitsprüfung durch den Rechnungshof nicht festlegen.



chung des Berichts der Jahresabschluss-Prüfungsgruppe erteilt die Generalversammlung jedem vorläufigen Jahresabschluss ein uneingeschränktes Testat, wobei der TRH dem Parlament versichert, dass die Zahlen und andere Offenbarungen im Jahresabschluss die aktuellen Ergebnisse der Rechnungsführung getreu wiedergeben. Obwohl das Gesetz über den TRH mehrere Umstände und Anlässe für eine Berichterstattung an das Parlament erwähnt, fordert es keine allgemeine Berichterstattung. In jüngster Vergangenheit hat jedoch die Generalversammlung dem uneingeschränkten Testat "Anlagen" beigefügt und ist bestrebt, diese in den kommenden Jahren zu einer allgemeinen jährlichen Berichterstattung auszubauen.

Reformbestrebungen

Das Entstehungsdatum einer neuen Denkweise in einer Organisation lässt sich nicht immer genau festlegen. In der gleichen Weise lässt sich auch der genaue Zeitpunkt der Aufnahme der Wirtschaftlichkeitsprüfung durch den Rechnungshof nicht festlegen. Der Ursprung geht auf die Siebzigerjahre zurück. Rückblickend sind zahlreiche abgelehnte Vorschläge, gescheiterte Initiativen und erfolglose Versuche zu verbuchen. Eine Beschreibung dieser traurigen Odyssee könnte Bände füllen. Vor einiger Zeit aber sind wir zusammen mit der Wahl des gegenwärtigen Präsidenten an einem Wendepunkt angelangt. Die Zusammenarbeit mit zwei geschätzten ORKB, nämlich dem United Kingdom National Audit Office (NAO) und der obersten Rechnungskontrollbehörde Pakistans haben wesentlich zu dieser glücklichen Wende beigetragen.

Externe Faktoren

Als Ergebnis der vorstehend erwähnten langwierigen Geschichte entschloss das Präsidium des TRH 1995 angesichts der Bedeutung der Wirtschaftlichkeitsprüfung im Hinblick auf eine bessere öffentliche Rechenschaftspflicht, Kontrolle und Wirtschaftsführung die notwendigen Vorkehrungen für die Aufnahme einer Wirtschaftlichkeitsprüfung zu treffen.

An dieser Stelle verdient die freundliche Unterstützung des Präsidenten des NAO und seiner kompetenten Mitarbeiter bei dieser Pionierarbeit besondere Erwähnung.

Die Zusammenarbeit mit dem NAO hat sich äussert positiv auf unser Bestreben ausgewirkt. Natürlich haben auch zahlreiche andere externe und interne Faktoren die Reformbewegung positiv oder negativ beeinflusst und sind bis zu einem gewissen Grad immer noch gegeben.

Mit seinem unmissverständlichen Mandat an den TRH hat das türkische Parlament sein Interesse an dieser Angelegenheit bekräftigt. Schon dieser Umstand allein beflügelt die Pioniere bei ihrer Arbeit.

In der öffentlichen Verwaltung herrscht aber immer noch die Meinung vor, dass "Wirtschaftlichkeit" eine interne Aktivität der einzelnen Organisationen darstellt und eine Mitwirkung des TRH in dieser Hinsicht eine Einmischung in den Entscheidungsfindungsprozess der Exekutive darstellt. Da die türkischen Innenkontrollen hauptsächlich mit der Rechtmässigkeit befasst sind und der typische Innenrechnungsprüfer nicht leistungs- sondern kontrollorientiert arbeitet, kann kein grosser Nutzen aus der Erfahrung der Innenkontrolle gezogen werden.

Als weiteres Erschwernis für die Wirtschaftlichkeitsprüfer arbeiten die meisten Regierungsabteilungen und Behörden ohne moderne Informationssysteme. Grundlegende Konzepte wie leistungsorientiertes Management, leistungsbezogene Rechenschaftspflicht und Leistungskriterien, Indikatoren und Standards sind den meisten öffentlichen Verwaltungsstellen unbekannt.

Normalerweise erwähnen die Behörden in ihren Haushaltsanträgen keine messbaren Leistungsangaben. Die in der Gesetzgebung erwähnten allgemeinen Zielsetzungen und weitere erhebliche Unterlagen werden nicht in klare Strategien und messbare Jahresziele umgesetzt. Zwischen den bewilligten Mitteln und den behördlichen Zielen besteht kaum ein Verhältnis von Leistungsempfang zu Leistungserbringung.

Das vom Finanzministerium aufgenommene Projekt für die Verbesserung der

In der öffentlichen Verwaltung herrscht aber immer noch die Meinung vor, dass "Wirtschaftlichkeit" eine interne Aktivität der einzelnen Organisationen darstellt und eine Mitwirkung des TRH in dieser Hinsicht eine Einmischung in den Entscheidungsfindungsprozess der Exekutive darstellt.



Haushalts- und Wirtschaftsführung und deren wirkungsvolle finanzielle Umsetzung (Projekt für die Haushalts- und Wirtschaftsführung) hat Diskussionen angeregt und das Interesse an den Leistungskriterien und der Wirtschaftlichkeitsprüfung geweckt. Vor allem die Einführung neuer Haushaltsposten und Systeme und Verbesserungen bei der Haushaltserstellung dürften zu einem besseren Verständnis der Wirtschaftlichkeit führen.

Vor- und Nachteile

Das öffentliche Vertrauen in den TRH und das hohe Niveau seiner Angestellten sind Hauptargumente für eine zu erwartende gute Wirtschaftlichkeitsprüfung. Die sehnlichst erwartete Novelle des Gesetzes über den TRH wurde begeistert aufgenommen und darf als weiterer Erfolgsfaktor gewertet werden. Allerdings könnte die zeitraubende Gestaltung dieser Prüfungsart und die hohe Erwartungshaltung der Fachkräfte des TRH bezüglich kurzfristiger Ergebnisse die anfängliche Begeisterung etwas dämpfen.

Ein heikler Punkt ist weiter die Befürchtung gewisser Rechnungsprüfer, von neuen und vielversprechenden Tätigkeiten ausgeschlossen zu werden.

Natürlich setzt dieser neue Prüfungsansatz ein beträchtliches Aufgebot an Ressourcen und eine riesige Anstrengung auf dem Gebiet der Weiterbildung der Belegschaft voraus. Dieser Umorganisations- und Lernprozess könnte im Endergebnis einer Zwangsversetzung gleichkommen. Aus diesem Grund ist das Präsidium bestrebt, die Entwicklung schrittweise einzuleiten, um die Auswirkungen der Reform auf eine grössere Zeitperiode zu verteilen.

Wie bereits vorstehend erwähnt, hatte sich der TRH bis zur letzten Novelle seines Gesetzes auf die Prüfung der Rechtmässigkeit und der Rechnungsführung zu beschränken. Alle Anmerkungen, Feststellungen und Entscheidungen konzentrierten sich auf die strikte Einhaltung der Gesetzesbestimmungen. Als Ergebnis gewöhnten sich Rechnungsprüfer und Mitglieder der Rechnungshofes an die bequeme Ausstellung vollstreckbarer Verfü-

gungen, während auf dem Bereich der Wirtschaftlichkeitsprüfung ganz andere Spielregeln gelten.

Obwohl die Rechnungsprüfer des TRH, insbesondere bei Aufträgen ausserhalb des Hauptsitzes des Rechnungshofes, auch mit Prüfungsteams zusammenarbeiten, arbeiten sie nicht unter der Aufsicht des Vorgesetzten dieses Teams. Aufsicht und Revision durch gleichrangige Kollegen gelten als Verstoss gegen den Grundsatz der Unabhängigkeit der Rechnungsprüfer. Bis dato tat dieser Umstand der Prüfungstätigkeit keinen Abbruch, weil traditionelle Prüfungsaufträge keine Teamarbeit voraussetzten. Gruppenarbeit ist aber eine der wesentlichen Voraussetzungen der Wirtschaftlichkeitsprüfung. Somit müssen die Rechnungsprüfer des TRH umdenken und sich an die neue Kultur der Gruppenarbeit und den kollektiven Ansatz der modernen Prüfungsverfahren gewöhnen.

Ein weiterer Nachteil liegt in der Entscheidungsfindung bei Berichterstattungen an das Parlament. Gemäss Vorgehen des TRH vor der letzten Novelle wurden alle Berichte an das Parlament von der Generalversammlung erörtert und verabschiedet. Obwohl der Wortlaut des Gesetzes deutlich festhält, dass die Wirtschaftlichkeitsprüfungsberichte keinem richterlichen Verfahren unterliegen, brachte die Novelle keine ausdrückliche Veränderung diesbezüglich und liess das Thema der Endbearbeitung dieser Berichte offen. Der Präsident entscheidet, ob die Berichte an das Parlament nur mit seiner Unterschrift versehen, oder der Generalversammlung zur Erörterung und Endbearbeitung vorgelegt werden. Hier steht nicht die Gesetzmässigkeit, sondern die Qualität zur Debatte. Welche Vorgehensweise garantiert eine bessere Qualität, grössere Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit? Tatsächlich darf keine dieser beiden Vorgehensweisen automatisch eingesetzt werden. Beide müssen an die neue Umgebung der Wirtschaftlichkeitsprüfung angepasst werden, weil hier anstelle von Konzepten wie Gesetzesbestimmungen, Beweismittel und Verfahren für die Auslegung des Gesetzes im Wortlaut Konzepte wie Standard, Kriterien und Verfahren der Analyse und Bewertung Vorrang haben.

Grundlegende Konzepte wie leistungsorientiertes Management, leistungsbezogene Rechenschaftspflicht und Leistungskriterien, Indikatoren und Standards sind den meisten öffentlichen Verwaltungen unbekannt.



Vorbereitung der Umfelds

Wie bereits festgehalten, fällt es oft schwer, den genauen Zeitpunkt einer neuen Idee festzulegen. Auf die Konzeption folgt eine Zeit der Ausreifung. Auch hier lässt sich kein genauer Zeitpunkt bestimmen. Vielmehr spielen zahlreiche Faktoren mit Einfluss auf den Werdegang und die Eigenschaften der neuen Idee eine Rolle.

Zugegebenermassen ist seit der Entstehung des Projekts der Wirtschaftlichkeitsprüfung bis zur tatsächlichen Umsetzung viel Zeit verlossen. Dieser langwierige Werdegang der Wirtschaftlichkeitsprüfung hat aber auch neue Reformvorschläge mit sich gebracht. Und diese neuen Ideen führten schliesslich zu einer ausgereiften Initiative mit Abdeckung aller Aspekte der Rechnungsprüfung, einschliesslich der parlamentarischen Berichterstattung unter besonderer Betonung der Planung und Verwaltung der Prüfungsfunktion. Noch vor Jahresende, so steht zu hoffen, wird sich diese Initiative zu einem vollumfänglichen Reformprojekt mit Kofinanzierung durch die Weltbank entwickelt haben.

Die Ausbildung stellt die wichtigste Komponente des Projektes dar. Ausbildungsprogramme über moderne Prüfungsansätze und Verfahren sind vor mehreren Jahren angelaufen. Dabei konnte der TRH auf das Angebot anderer ORKB, insbesondere des General Accounting Office (GAO) der Vereinigten Staaten, die ORKB Pakistans und die NAO des Vereinigten Königreichs zurückgreifen.

Das intensive Wirtschaftlichkeitsprüfungs-Ausbildungsprogramm mit Veranstaltung durch die oberste Rechnungskontrollbehörde Pakistans wurde in Kursen 1991, 1993, 1994 und 1995 in Lahore veranstaltet. Die Teilnahme von 10 Rechnungsprüfern des TRHs an diesen Kursen bedeutete den ersten Durchbruch auf dem Weg zum eigenen Erfahrungsschatz im TRH.

Schliesslich ermutigte die Zusammenarbeit mit dem National Audit Office (NAO) des Vereinigten Königreichs das Präsidium zur Aufnahme der Wirtschaftlichkeitsprüfung. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit erhielt der TRH technische Hilfestellung über drei verschiedene

Kanäle. Zum einen hatten vier Rechnungsprüfer des TRH Gelegenheit, an den Rechnungsprüfungskursen für Mitglieder aus obersten Rechnungskontrollbehörden aus Übersee mit jährlicher Veranstaltung am Sitz der NAO teilzunehmen. Zweitens hat ein gemeinsames Projekt für einen Ausbildungskurs in der Ausbildungsstätte des TRH in Manavgat, Antalya stattgefunden. Vier anerkannte Mitglieder des NAO wirkten als Dozenten mit und veranstalteten einen vierwöchigen Kurs für 20 englischsprachige Rechnungsprüfer des TRH.

Drittens laufen im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen dem NAO und dem TRH zwei gemeinsame Rechnungsprüfungsprojekte: (i) eine Risikoprüfungsstudie über Erwerb, Lagerung, Ausstellung, Beurkundung und Inventur der Sammlungen der Türkischen Nationalmuseen; und (ii) eine Wirtschaftlichkeitsstudie über die Instandsetzungs- und Reparaturarbeiten der Generaldirektion für Nationalstrassen. In diesem Zusammenhang bieten zwei Rechnungsprüfer des NAO (einer für jedes Projekt) Rat und Unterstützung für die Planung, Ausführung und Berichterstattung der Prüfungsarbeit. Es folgt eine kurze Beschreibung über die bisherigen Erfahrungseigenschaften der zweiten Studie.

Lancierung der Ersten Wirtschaftlichkeitsprüfung

Im Februar 1996 wurde ein Wirtschaftlichkeitsprüfungsteam aus sieben Rechnungsprüfern gebildet. Vorher sind die Rechnungsprüfer auf dem Gebiet der Wirtschaftlichkeitsprüfung in einem der vorstehend erwähnten Kurse ausgebildet worden.

Die erste Wirtschaftlichkeitsprüfung durch den TRH konnte kaum vorbereitet werden, weil nur wenig Information über die Einrichtung verfügbar und die Zeit knapp bemessen war. Wir besaßen keine allgemeinen Untersuchungen für die gute Vorbereitung eines strategischen Wirtschaftlichkeitsprüfungsplan durch unsere ORKB. Aber irgendeinmal mussten wir mit einer Wirtschaftlichkeitsprüfung anfangen. Um den Prozess zu beschleunigen, wurde beschlossen, ein Thema für die Wirtschaftlichkeitsprüfung aus einem Be-

Im Februar 1996 wurde ein Wirtschaftlichkeitsprüfungsteam aus sieben Rechnungsprüfern gebildet.



reich oder Gebiet zu wählen, auf dem die NAO bereits Erfahrung hatte. Nach einer gemeinsamen Studie einer sehr langen Liste von NAO-Berichten wurde zunächst eine Liste mit 10 realistischen Prüfungsthemen ausgewählt. Von diesen 10 Themen fielen schliesslich drei in die engere Wahl des Wirtschaftlichkeitsprüfungsteams des TRH. Für jedes der drei Themen wurde ein Prüfungsvorschlag erarbeitet.

Das Prüfungsteam hat seine Arbeit im März 1996 aufgenommen, nachdem der Präsident den Vorschlag über die "Instandsetzung und Reparaturarbeiten der Generaldirektion für National- und Provinzstrassen" gutgeheissen hatte. Das Team schloss seine Vorstudie im Oktober 1996 ab. Nach Genehmigung durch das Präsidium wurden die ausführlichen Nachforschungsarbeiten im Januar 1997 aufgenommen.

In Übereinstimmung mit der Vorstudie soll die Studie im Juni 1997 abgeschlossen werden. Die Arbeiten schreiten ohne Verzug voran. Die bis zum heutigen Zeitpunkt gezeitigten positiven Ergebnissen deuten darauf hin, dass der erste Wirtschaftlichkeitsbericht auch dem Parlament vorgelegt werden wird. Weiter wird die Arbeit auch ein wichtiges Nebenprodukt mit sich brin-

gen; nämlich eine ganze Sammlung praktischer Anweisungen, die später zu einer Richtlinie für die Wirtschaftlichkeitsprüfung ausgearbeitet werden sollen.

Schlussbemerkungen

Änderungen und Neuerungen bedeuten immer eine Herausforderung mit langwierigem Anpassungsprozess, vor allem in einer Umgebung, in der Tradition grosses Gewicht hat. Zur Überwindung der Schwierigkeiten haben wir uns auf einen evolutionären Ansatz geeinigt. In diesem Kontext aktualisierten wir unseren Modernisierungsplan von 1995. Der neue Modernisierungsplan ermöglicht einen schrittweisen Übergang. Wir sind vom synergischen Effekt des qualitativen und quantitativen Wachstums der Wirtschaftlichkeitsprüfungsberichte des TRH und seiner wachsenden Glaubwürdigkeit in den Augen des Parlaments, der Öffentlichkeit, der Regierungsbehörden und der Massenmedien fest überzeugt.

Der TRH ist sich der Bedeutung des Wissens- und Erfahrungsaustausches mit anderen ORKB bewusst und erachtet diese Zusammenarbeit als wertvolle Quelle.



Externe Kontrolle im Mercosur

HOMERO SANTOS

Präsident der Obersten Rechnungskontrollbehörde von Brasilien

Mit der Gründung von Mercosur setzte ein wirtschaftlicher Integrationsprozess mit bedeutender Auswirkung auf die staatliche Finanzkontrolle zu Lasten des Tribunal das Contas da União ein. Der Anstieg der Handelstätigkeit zwischen den Mitgliedsstaaten des Wirtschaftsblocks machte eine Prüfung der Organe und Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung in einem neuen wirtschaftlichen Kontext erforderlich. Themen wie Umwelt, internationale Bankgeschäfte, Zoll, Ausschreibungen und Einkommensverluste als Folge der Befreiung von der Einfuhrsteuer sind prüfungspflichtig und eng mit der regionalen Integration verbunden. Ausserdem macht die Veranschlagung von Haushaltsmitteln für den Mercosur deren Anwendung prüfungspflichtig.

Die Regelungsbefugnis der Organe von Mercosur hat zu Änderungen der einzelstaatlichen Gesetzgebungen im Hinblick auf deren Angleichung geführt. Gesetze, Dekrete und Vorschriften müssen in allen Mitgliedsstaaten angepasst werden, damit ein gemeinsamer Markt mit einhergehender Aufhebung von Zoll- und Handelsschranken ohne jede Diskriminierung des internationalen Wettbewerbs entstehen kann. Wichtig sind in diesem Zusammenhang Ankäufe der Regierung. Aus diesem Grund hat die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) eine Arbeitsgruppe bestellt, die sich mit der Prüfung der einzelstaatlichen Gesetzgebung der Mitgliedsstaaten der OAS befasst, Vorschläge unterbreitet und bestrebt ist, bis zum Jahr 2005 alle Einschränkungen des internationalen Wettbewerbs bei der Vergabe öffentlicher Aufträge durch die amerikanischen Staaten aufzuheben und in Übereinstimmung mit den Beschlüssen des Amerikanischen Gipfels 1994 von Miami eine Freihandelszone in dieser Hemisphäre zu schaffen.

Aus diesen Gründen hat der TCU Kontakt mit den Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) der Mercosur-Mitgliedsstaaten aufgenommen, um die Auswirkungen der regionalen Integration auf die Prüfungstätigkeit ihrer Einrichtungen zu beurteilen. Somit wurde eine Arbeitsgruppe bestellt, um die gesetzlichen Zuständigkeiten jeder Einrichtung

zu prüfen und gemeinsame Themen zu erörtern.

Zwar ist das Abkommen von Asunción erst sechs Jahre alt, hat aber die Entwicklung zur Integration bereits gefördert. Mercosur ist heute eine Zollunion mit einem Freihandelsabkommen mit Bolivien und Chile. Vorbild ist das Modell der Europäischen Union (EU), das in seiner Integration bereits weiter fortgeschritten ist. Die Wege der Europäischen Union sind natürlich nicht unbedingt jene von Mercosur. Im Gegensatz zu dieser besitzt letzterer noch keine gemeinschaftlichen Organe. Die zwanzigjährige Erfahrung des Europäischen Rechnungshofs (ERH) ist für die ORKB von Mercosur äusserst wertvoll. Die Annäherung der beiden Einrichtungen gründet auf dem Madrider Abkommen, das 1995 zwischen der Europäischen Union und Mercosur unterzeichnet wurde und verfolgt das Ziel, die vorhandenen Beziehungen zu festigen und die Bedingungen für die Schaffung einer interregionalen Vereinigung in die Wege zu leiten.

Aus diesem Grund können und müssen die ORKB von Mercosur die Zusammenarbeit und den Erfahrungsaustausch mit dem Europäischen Rechnungshof weiterentwickeln. Es wurde ein Treffen zwischen diesen Einrichtungen gefördert, um die staatliche Finanzkontrolle in den Mitgliedsstaaten von Mercosur und die Aufnahme einer Zusammenarbeit mit den Organen der Europäischen Union zu

Mercosur ist heute eine Zollunion mit einem Freihandelsabkommen mit Bolivien und Chile.



erörtern. Die Präsidenten beider Einrichtungen haben sich nun zum dritten Mal getroffen. Anlässlich des Treffens wurde die Aufnahme Boliviens in die Gruppe der vier ORKB mit Unterzeichnung der Absichtserklärung von Asunción verabschiedet, die Veranstaltung eines Seminars in Buenos Aires für den Erfahrungsaustausch mit den ORKB der Europäischen Union

über die externe Kontrolle beschlossen und eine gemeinsame Zusammenarbeitserklärung abgegeben. Die Erwartungen an dieses Treffens haben sich vollständig erfüllt. Es ist für mich eine grosse Ehre, einem Rechnungshof vorzusitzen, der mit den grossen zeitgenössischen Fragen, wie der regionalen, wirtschaftlichen Integration befasst ist.

Prüfung der Rechnungsführung des Sektors der staatlichen Unternehmen Portugal



38

ALFREDO JOSÉ DE SOUSA

Präsident des portugiesischen Rechnungshofes (1)

Das Präsidium der Organisation hat einstimmig beschlossen, das nächste EUROSAL-Seminar 1998 anlässlich der Weltausstellung (Expo 98) in Lissabon abzuhalten. Mit der Veranstaltung der Expo 98 wurde das eigens aus diesem Anlass gegründete staatliche Unternehmen Parque Expo 98, S.A. beauftragt. 1996 wurden dem Rechnungshof Portugals von Gesetzes wegen Zuständigkeiten für die Prüfung der Rechnungsführung staatlicher Unternehmen erteilt. Das Zusammentreffen dieser Ereignisse ist Anlass zu einigen Erwägungen von Interesse für die EUROSAL-Zeitschrift.

I. DIE EXPO 98

1. Allgemeine Erwägungen

1.1. Die Expo 98 ist Musterbeispiel für ein Unternehmen des öffentlichen Sektors Portugals.

Mit dem Meer vor den Toren der Ausstellung war es naheliegend, die Expo 98 unter dem Thema *“Die Weltmeere. Ein Erbe für die Zukunft”* zu veranstalten. Damit verfolgt die Weltausstellung einen doppelten Zweck: Einerseits sollen die Ressourcen der Meere in ihrem realen und kultu-

(1) Unter Mitwirkung des Kabinetts für Studien des Tribunal das Contas.

rellen Aspekt dargestellt und andererseits der nachhaltige Schutz der Weltmeere durch die Sensibilisierung der zukünftigen Generationen gefördert werden.

1.2. Somit stützt sich das Thema der Expo 98 auf die Tatsache, dass portugiesische Kultur und Geschichte eng mit dem Meer verbunden sind.

Portugal im allgemeinen und Lissabon im besonderen leben in enger physischer und historischer Symbiose mit dem Meer. Ausserdem wurde 1998 zum Internationalen Jahr der Weltmeere erklärt. Dieser Umstand verleiht der Ausstellung einen ausgezeichneten Rahmen, nicht nur aus der zeitlichen, sondern auch aus der geographischen Perspektive, mit Lissabon als Veranstaltungsort und Wiege der Erschliessung der Seewege. Und schliesslich feiert Portugal im gleichen Jahr das 500-jährige Jubiläum der portugiesischen Entdeckungsfahrten.

Obwohl der Mensch den Weltmeeren schon viel schuldet und sie stark ausgebeutet hat, bilden sie weiterhin ein grosses wirtschaftliches und soziales Entwicklungspotential für die Völker. Die Expo 98 erlaubt nicht nur die Beteiligung von Einzelstaaten, sondern auch öffentlicher und privater, nationaler und internationaler Einrichtungen sowie der Vereinten Nationen und regionaler überstaatlicher Organisationen (EU, Europarat, OAS, OAU, Pazifisches Forum, usw.).

2. Die Gruppe Parque Expo 98, S.A.

2.1. Ein Ereignis von dieser Bedeutung setzt natürlich ein breites Spektrum kultureller, künstlerischer, technologischer und wissenschaftlicher Tätigkeiten voraus.

Ausmass und Komplexität der Gestaltung und Ausführung des städtebaulichen Projekts am Standort der Expo 98 sowie der optimale Einsatz der finanziellen Mittel für die Durchführung der Ausstellung lassen ratsam erscheinen, eine

unternehmerische Einrichtung damit zu beauftragen. Dabei behält sich der Staat die allgemeine Koordinierung aller Aktionen und Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Organisation der Expo 98 vor und schafft eine dem Ministerpräsident direkt untergeordnete Planungsbehörde für das einhergehende städtebauliche Projekt.

2.2. So entstand der Stammbetrieb der Expogruppe, Parque Expo 98, S.A., eine Aktiengesellschaft staatlichen Eigentums mit einem Gesellschaftskapital von 8.550 Mio. Escudos. 91% des Kapitals befinden sich in Händen der "Direcção Geral do Tesouro" (Abteilung Staatsvermögen). Die restlichen 9% entfallen auf die Stadtverwaltung Lissabon. Gesellschaftszweck ist die Gestaltung, Ausführung, der Bau, Betrieb und die Auflösung der Internationalen Ausstellung Lissabon 1998 sowie die Mitwirkung an der städtischen Raumplanung am Standort des Ausstellungsgeländes.

Bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt verfügt das Unternehmen einzig über ein Startkapital von 500 Mio. Escudos mit einer späteren Kapitalerhöhung um 8.050 Mio. durch Übertragung von Grundstücken staatlichen Eigentums.

Allerdings erstreckt sich die finanzielle Tragweite des Unternehmens zum 31. Dezember 1995 auch auf die staatlichen Garantien und Bürgschaften für die Bankenfinanzierung in Höhe von 80.650.908 Escudos.

Die Expo Gruppe ist gewachsen und besteht heute aus neun verschiedenen Unternehmen mit unterschiedlichem Erwerbzweck. Die Parque Expo, S.A. ist an allen beteiligt. Bei einigen hält sie die Gesamtheit des Gesellschaftskapitals, bei anderen sind Unternehmen des Privatsektors vertreten.

Das Expo-Grossprojekt umfasst Infrastrukturen und Verkehrsanbindung, Städtebau und Landschaftsgestaltung, die Errichtung bleibender Bauten, vorübergehender Konstruktionen, Inneneinrichtungen und Ausstattungen für Vorstellungen und andere Ereignisse. Aus diesem Grund ist der Haushalt der Generalplans als Kostenvoranschlag mit even-



Ausmass und Komplexität der Gestaltung und Ausführung des städtebaulichen Projekts am Standort der Expo 98 sowie der optimale Einsatz der finanziellen Mittel für die Durchführung der Ausstellung lassen ratsam erscheinen, eine unternehmerische Einrichtung damit zu beauftragen.

tuellen nochmaligen Änderungen zu verstehen.

II. DIE KONTROLLE DES SEKTORS DER STAATLICHEN UNTERNEHMEN IN PORTUGAL: ENTSTEHUNG UND ENTWICKLUNG

1. Situation vor 1975: Die herkömmlichen öffentlichen Unternehmen

1.1. Vor der Revolution vom 25. April 1974 konzentrierte sich das Engagement des Staats auf dem unternehmerischen Sektor hauptsächlich auf die öffentliche Verwaltung selbst, auf die sogenannten herkömmlichen öffentlichen Unternehmen sowie eine dritte Gruppe gemischtwirtschaftlicher Unternehmen.

1.2. Im Zuge des Strukturwandels der traditionsgemäss staatlichen Dienstleistungen entstanden Ende der Sechzigerjahre die sogenannten modernen öffentlichen Unternehmen, wie zum Beispiel "CTT - Correios e Telecomunicações de Portugal" (PTT Portugal); "T.L.P. - Telefones de Lisboa e Porto", usw.

2. Situation nach der Revolution: Die verstaatlichten Unternehmen

2.1. Die Revolution vom 25. April 1974 führte in Portugal zu einer massiven Verstaatlichungswelle. Ihren Anfang nahm sie am 13. September mit der Verstaatlichung der drei Notenbanken: Banco de Portugal, Banco de Angola und Banco Nacional Ultramarino.

Ab dem 11. März des darauffolgenden Jahres wurde dieser Prozess noch beschleunigt und erstreckte sich nun auf praktisch

alle Sektoren der Wirtschaftstätigkeit, insbesondere den gesamten Sektor der Banken- und Versicherungen, Verkehr, Energie und Grundstoffindustrien sowie andere renditenversprechende Wirtschaftszweige.

2.2. Nach Verabschiedung des Gesetzesdekrets 260/76 vom 8. April wurden in einer zweiten Phase eine Reihe neuer Unternehmen aus den verstaatlichten Betrieben gegründet. (2)

2.3. Nach dem Gesetzesdekret 260/76 ist das öffentliche Unternehmen *eine vom Staat gegründete juristische Person mit Eigenkapital oder Kapital anderer öffentlicher Einrichtungen, mit dem Zweck der Ausübung von Tätigkeiten wirtschaftlicher oder sozialer Art in Übereinstimmung mit dem staatlichen Wirtschaftsplan, im Hinblick auf die Konstruktion und Entwicklung einer demokratischen Gesellschaft und einer sozialistischen Wirtschaft.*

Aus dieser gesetzlichen Formulierung ergeben sich die folgenden Grundgedanken: Die Ausübung der Wirtschaftstätigkeit durch den Staat und die übrigen Einrichtungen soll über eigens zu diesem Zweck gegründete Einrichtungen, die nicht Teil der zentralen, regionalen oder lokalen Staatsverwaltung sind, stattfinden. Die Produktionsmittel für die Ausübung dieser Tätigkeiten gehören dem öffentlichen Sektor und werden auch öffentlich geprüft und verwaltet. Ausserdem hat sich das öffentliche Unternehmen an den Wirtschaftsplan zu halten.

2.4. Interessanterweise für die Organisation des Sektors der öffentlichen Unternehmen der damaligen Zeit sind die meisten vom Staat über indirekte Verstaatlichung erworbenen Anteile auf ein einziges Organ, das I.P.E., E.P., "Instituto das Participações do Estado, Empresa Publica" (Gesetzesdekret 496/76 vom 26. Juni) konzentriert. (3)



(2) Das Gesetz verfolgt langfristige Ziele; nicht nur die vorhandenen öffentlichen Unternehmen, sondern auch alle später zu gründenden oder zu verstaatlichenden Unternehmen sind davon betroffen.

(3) Kürzlich umbenannt in "I.P.E., S.A. - Investimentos e Participações Empresariais, Sociedade Anónima" (Gesetzesdekret 406/90, vom 26. Dez.). Dieser Wandel verheisst eine bevorstehende Privatisierung.

3. Gegenwärtige Situation

3.1. Die zweite Hälfte der Achtzigerjahre prägt aus eher pragmatischen als politisch-ideologischen Gründen eine allgemeine weltweite Tendenz, die auch Portugal erfasste: Der Rückzug des Staates aus der Wirtschaftstätigkeit.

Im Falle Portugals offenbarte sich diese Tendenz durch zwei Phänomene: einerseits zeichnete sich der bereits erwähnte Privatisierungs- und Reprivatisierungsprozess ab, andererseits wurde die Rechtsfigur des öffentlichen Unternehmens nach Gesetzesdekret 260/76 vom 8. April praktisch aufgehoben, entweder durch den allmählichen Wandel der vorhandenen öffentlichen Unternehmen in Aktiengesellschaften (in einigen Fällen im Hinblick auf ihre nochmalige Privatisierung oder Reprivatisierung) oder durch die Gründung neuer Unternehmen mit öffentlichen Kapital gemäß Handelsgesetzgebung.

III. DIE BEFUGNISSE DES RECHNUNGSHOFS FÜR DIE PRÜFUNG DER RECHNUNGSFÜHRUNG AUF DEM SEKTOR DER ÖFFENTLICHEN UNTERNEHMEN

1. Regelung vor dem Inkrafttreten von Gesetz 14/96 vom 20. April

1.1. Artikel 113 des Dekrets 1831, vom 17. August 1915 unterstellte Einrichtungen, Betriebe oder öffentliche Dienste mit oder ohne Autonomie (vom Gesetz selbst verwendete Ausdrücke) für alle ihre finanziellen Verwaltungsakte sowie ihre Register und übrigen buchhalterischen Belege der Nachprüfung und Kontrolle durch den "Conselho Superior da Administração Financeira". (4)

1.2. Mit Inkrafttreten des Gesetzesdekrets 260/76 vom 8. April wurde in Portu-

gal ein neuer Zyklus in der Geschichte der externen Kontrolle der Bücher des Sektors der öffentlichen Unternehmen eröffnet und erst vor einigen Jahren mit dem Inkrafttreten von Gesetz 14/96 vom 20. April abgeschlossen.

Während dieser Zeitperiode von rund 20 Jahren kontrollierte der Rechnungshof die öffentlichen Unternehmen hauptsächlich indirekterweise. Nur über Informationen zur Finanztätigkeit der öffentlichen Einrichtung, die Inhaberin dieser Unternehmen war, hatte der Rechnungshof Einblick in die Finanztätigkeit derselben und auch nur dann, wenn diese Einrichtung von Gesetzes wegen zu dieser gerichtlichen Prüfung verpflichtet war.

Da die öffentlichen Unternehmen nicht der Prüfung des Rechnungshofs unterworfen waren (Art. 29, Gesetzesdekret 260/76), wurden auch keine Jahresabschlüsse vorgelegt. Somit war der Gerichtshof nicht in der Lage, insbesondere die Wirksamkeit oder Wirtschaftlichkeit, also den optimalen Einsatz des investierten öffentlichen Kapitals zu prüfen und folglich eventuelle Unregelmäßigkeiten in der Anwendung der öffentlichen Mittel festzustellen und die Verantwortlichen zur finanziellen Haftung heranzuziehen.

1.3. Die indirekte Kontrolle der Bücher und der Vermögenslage hat während dieser Zeit unter drei Voraussetzungen stattgefunden:

(i) Vorgängige Aufsicht über alle Verträge mit Abschluss durch die Inhaberin der Unternehmen unter Zuständigkeit des Rechnungshofs, insbesondere der Verträge über Veräusserungen und Kapitalerhöhungen, einschliesslich eventueller Nachträge oder zusätzlicher Leistungen, die in Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Gesetzes, der Satzung oder der Gesellschaftsbeschlüsse, die Inhaber der Unternehmen belasten, angesichts der zwangsläufigen Auswirkung dieser Belastungen auf den Haushalt des Staates oder jeder an-

Die zweite Hälfte der Achtzigerjahre prägt aus eher pragmatischen als politisch-ideologischen Gründen eine allgemeine weltweite Tendenz, die auch Portugal erfasste: Der Rückzug des Staates aus der Wirtschaftstätigkeit.



(4) Vorgänger des Rechnungshofs als externe oberste Rechnungskontrollbehörde der Bücher des Staates

deren öffentlichen Einrichtung, die Inhaberin eines Unternehmens oder eines Anteils seines Gesellschaftskapitals ist;

(ii) Bei der Prüfung der Bücher der betreffenden öffentlichen Einrichtungen, also der Inhaber der Unternehmen, nimmt der Rechnungshof im Hinblick auf sein Prüfungsgutachten auch eine nochmalige Prüfung zur Beurteilung der Gesetzmäßigkeit der getätigten Einnahmen und Ausgaben vor.

Diese Kontrolle erfolgt über zwei Wege: Entweder automatisch, d.h. kraft Verpflichtung bestimmter öffentlicher Einrichtungen, dem Rechnungshof jährlich bis zum 31. Mai ihren Jahresabschluss und die übrigen Unterlagen der Rechnungslegung vorzulegen, oder mittels Rechnungsprüfung oder Untersuchung dieser Einrichtungen auf Initiative des Rechnungshofs sowie Ersuchen des Parlaments oder der Regierung;

(iii) Schliesslich verschafft die gesetzlich und verfassungsmäßig verankerte obligatorische Vorlage der Jahresabschlüsse über den Haushalt des Staates und der autonomen Regionen dem Rechnungshof einen vollständigen und tiefen Einblick in die gesamte Finanztätigkeit einschliesslich der Vermögenslage des zentralen und regionalen öffentlichen Sektors.

Bei der Erstellung dieses Berichts hat der Rechnungshof insbesondere das Vermögensverzeichnis des Staates und der autonomen Regionen, die erhaltenen Einnahmen und getätigten Ausgaben usw. für die Abrechnungsperiode zu beurteilen.

2. Prüfung der Rechnungsführung des Sektors der öffentlichen Unternehmen nach Gesetz 14/96 vom 20. April

2.1. Mit Inkrafttreten von Gesetz 14/96 vom 20. April wurde in Portugal ein besonderes Verfahren der externen Prüfung der Rechnungsführung der staatlichen Unternehmen und übrigen öffentlichen Einrichtungen eingeführt. Als oberste externe Rechnungskontrollbehörde des portugiesischen Staatshaushalts

obliegt diese Prüfung dem Rechnungshof.

Mit dieser Regelung wurde ein System der direkten Prüfung der Rechnungsführung und der Vermögenslage des Sektors der öffentlichen Unternehmen eingeführt. Dieses System funktioniert parallel zum System der indirekten Kontrolle unter dem vorangehenden Kapitel.

2.2. Das System der Prüfung des Sektors der öffentlichen Unternehmen beruht auf einem nochmaligen Prüfungssystem und wird seinerseits in zwei Untersysteme aufgeteilt:

a) Ein *System der nochmaligen Prüfung*, ähnlich wie das vom allgemeinen Gesetz für die übrigen öffentlichen Unternehmen vorgesehene. Wie bereits festgehalten, besteht letzteres in der obligatorischen jährlichen Vorlage des gesetzmäßig vorgeschriebenen Jahresabschlusses der geprüften Unternehmen an den Rechnungshof bis zum 31. Mai.

b) Ein *System der fortlaufenden Prüfung*. Der Rechnungshof ist jederzeit in der Lage, Rechnungsprüfungen, Nachprüfungen und andere Kontrolltätigkeiten in den Einrichtungen vorzunehmen, die von Gesetzes wegen dieser Kontrolle auf Initiative und nach eigenen Kriterien des Rechnungshofs unterworfen sind; in bestimmten Fällen ist eine Prüfung auf Ersuchen eines Zehntels der Abgeordneten des Parlaments oder der Regierungsvertreter möglich.

Diese Tätigkeit hat nicht nur die Prüfung der Gesetzmäßigkeit der Handlungen und Verträge, die von den der Prüfung unterliegenden Einrichtungen durchgeführt und unterzeichnet wurden, mit finanziellen Auswirkungen zur Folge, sondern auch die Kontrolle der guten Wirtschaftsführung dieser Einrichtungen, eine Bescheinigung des Rechnungshofes also, dass diese Handlungen und Verträge unter Berücksichtigung der zum betreffenden Zeitpunkt vorherrschenden Umstände die Kriterien der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit bei der Verwendung öffentlicher Mittel erfüllt haben.

Unter den Verträgen dieser Einrichtungen widmet der Gesetzgeber jenen über



die Veräusserung von Beteiligungen im Besitz dieser Einrichtungen besondere Aufmerksamkeit. Aus diesem Grund hat der Gerichtshof die Vollmacht, die allgemeinen Bedingungen und insbesondere die finanziellen Bedingungen dieser Verträge nach dem Kriterium der guten Wirtschaftsführung zu prüfen.

Das Gesetz, von dem hier die Rede ist, sieht ein besonderes Prüfungsverfahren für die Reprivatisierungsprozesse vor. Kraft dessen verfügt der Rechnungshof über die Vollmacht für die Beurteilung der Gesetzmäßigkeit, der Ordnungsmässigkeit und der Erfüllung der Kriterien der guten Wirtschaftsführung. Diese Prüfungstätigkeit gründet hauptsächlich auf der Beurteilung des Unternehmens, das Gegenstand der Reprivatisierung ist. Für die korrekte

Wahrnehmung seiner Funktionen bestellte der portugiesische Rechnungshof am 20. März 1996 eigens eine Arbeitsgruppe für die Durchführung der Prüfungstätigkeiten auf dem Sektor der öffentlichen Unternehmen (einschliesslich der Veräusserung der Beteiligungen in ihrem Besitz) und der Reprivatisierungsprozesse.

Hier handelt es sich um einen neuen Bereich der Prüfung der Rechnungsführung. Aus diesem Grund sind die Rechnungsprüfungen für das Jahr 1997 sehr gründlich vorbereitet worden. Auf diese Weise ist die Glaubwürdigkeit des Gerichtshofs sichergestellt. In einer ersten Phase wird der Prüfung des gesamten Sektors staatlicher Unternehmen und vor allem der Ausbildung der Rechnungsprüfer besondere Priorität eingeräumt.

Der portugiesische Rechnungshof bestellte am 20. März 1996 eigens eine Arbeitsgruppe für die Durchführung der Prüfungstätigkeiten auf dem Sektor der öffentlichen Unternehmen und der Reprivatisierungsprozesse.



Adressen der Eurosa-Mitglieder

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

Cour des Comptes
2, Rue de la Régence
1000 Brüssel
Belgien
Tel: 3225518111
Fax: 3225518622

Control Chamber
Ul. Krasnoarmeyskaya 4/45
Minsk 220016
Belorussland
Tel: 37517223079
Fax: 375172276229

State Financial Control
102 Rakovski Str.
1040 Sofia
Bulgarien
Tel: 3592880391
Fax: 3592802236

Rigsrevisionen
St. Kongesgade 45
1264 København K
Dänemark
Tel: 4533928400
Fax: 4533110415
E-mail: FTRR@FTRR.DK

Bundesrechnungshof
Berliner Strasse 51
60311 Frankfurt
Deutschland
Tel: 49 69 2176 2150
Fax: 49 69 2176 24 70
E-mail: BRH_FFM@t-online.de

The State Audit Office of Estonia
Narva Mnt. 4
EE0100 Tallinn
Estland
Tel: 372 6 400700 - 6400721
Fax: 372 6312764
E-mail: rh.sao@netexpress.ee

State Audit Office
Annankatu 44
00100 Helsinki
Finnland
Tel: 358922854275
Fax: 358922854220

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

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

Accounts Chamber of the
Russian Federation
Okhotnyy Ryad, Bld.I
103265 Moskau
GUS
Tel: 70 95 2848725
Fax: 70 95 2848341

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

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

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

State Audit Office
Tkalcičeva 19
Hr - 10000 Zagreb
Kroatien
Tel: 385 1 45 54 268
Fax: 385 1 45 54 270

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: 370 262 5092

European Court of Auditors
12, Rue Alcide de Gasperi
L-1615 Luxembourg
Luxemburg
Tel: 35243981
Fax: 35243984 - 6430
E-mail: ife@eca.eu.int
WEB-http://www.ecc.eu.int

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 Moldava
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 Mc 98000
Monaco
Tel: 37793158237
Fax: 3779154081

Algemene Rekenkamer
Lange Voorhout 8
NL 2500 Ea Gravenhage
Niederlande
Tel: 31703424344
Fax: 31703424130
E-mail: BJZ@Rekenkam.nl
WEB-http://www.Rekenkamer.nl

Riksrevisjonen
P.O. Box 8130 Dep
N-0032 Oslo
Norwegen
Tel: 4722242002
Fax: 47222421001
E-mail: intersec@sn.no

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

Supreme Chamber of Control
Skrytka Pocztowa P-14
Po Box-14
00-950 Warschau
Polen
Tel: 4822251523 / 257479
Fax: 48222517376
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1094 Lissabonn Codex
Portugal
Tel: 35117972863
Fax: 35117970984

Supreme Audit Office
Jankovcova 63
170 04 Praha 7
Republik Tschechien
Tel: 42 2809125 - 42 2 8726206 - 42 2 8726536
Fax: 42 2 66710671

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

Riksrevisionsverket
Drottninggatan, 89
S-104 30 Stockholm
Schweden
Tel: 4686904000
Fax: 4686904123
E-mail: goran.steen@rrvsweaudit.postnet.se

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

Court of Audit of the Republic of Slovenia
61000 Ljubljana, Prezhova 4
Slovenien
Tel: 386 61 178 5803
Fax: 386 61 178 5891
E-mail: anton.antonc@racsdos.sigov.mail.si

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

Tribunal de Cuentas
Fuencarral, 81
28004 Madrid
Spanien
Tel: 34-1-44760466-4478701
Fax: 34-1-5933894
E-mail: tribunalcta@bitmailier.net

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

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

National Audit Office
157-197 Buckingham Palace Road
Victoria
London SW1 9SP
Vereinigtes Königreich
Tel: 441717987000
Fax: 441717987466
E-mail: nao@gtnet.gov.uk
WEB-http://www.open.gov.uk/nao/9596arpn.htm

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



E U R  S A I

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