

Leipzig, 31. Aug. 1992

## **Verfahren und Methoden der regionalen Kontrollinstitutionen des öffentlichen Finanzwesens**

### **Verfahren und Methoden in Deutschland und Österreich**

#### **I. Einführung**

In Deutschland gibt es einen Bundesrechnungshof und 15 Landesrechnungshöfe. Diese 16 Finanzkontrollbehörden arbeiten untereinander völlig unabhängig; es gibt kein Über- oder Unterordnungsverhältnis. Die gesetzlichen Grundlagen stimmen weitgehend überein. Grundsätzlich kann man davon ausgehen, daß jeder Rechnungshof für die Prüfung der Ausgaben zuständig ist, die der jeweilige Haushaltsplan der Gebietskörperschaft ausweist.

Im Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG), das für sämtliche Rechnungshöfe maßgebend ist, wird festgelegt, was von den Rechnungshöfen gemeinsam geprüft werden soll, sofern mehrere Prüfungsinstitutionen zuständig sind. Soweit nicht die Prüfungen durch einen bestimmten Rechnungshof verfassungsrechtlich vorgeschrieben sind, können die Rechnungshöfe einander durch Vereinbarung Prüfungsaufgaben übertragen. Von dieser Möglichkeit wird in zahlreichen Fällen Gebrauch gemacht.

Auch die Einnahmen der Länder werden in vollem Umfang von den Landesrechnungshöfen geprüft. Soweit es sich um Steuern handelt, gibt es Vereinbarungen zwischen dem Bundesrechnungshof und den

Rechnungshöfen des Bundes und der Länder über Zuständigkeiten bei den Prüfungen.

Das Haushaltsgrundsätzegesetz sieht vor, daß die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes und der Länder einschließlich ihrer Sondervermögen und Betriebe von Rechnungshöfen geprüft wird. Die Bestimmungen über die Finanzkontrolle haben in allen Gesetzen der Bundesländer Eingang gefunden. Insbesondere ist in den einzelnen Verfassungen der Bundesländer festgelegt, daß die Rechnungen sowie die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung der Länder durch Rechnungshöfe geprüft werden, daß die Rechnungshöfe unabhängig sind und deren Mitglieder die gleiche Unabhängigkeit wie Richter haben.

Weitere Einzelheiten über die Rechnungsprüfung sind in den Landeshaushaltsordnungen geregelt, die in den 15 Bundesländern nahezu übereinstimmen. Die folgenden Ausführungen hinsichtlich der deutschen Bundesländer gehen daher im wesentlichen von den Haushaltsordnungen der Bundesländer aus.

Als Beispiel für die Verfahren und Methoden in Österreich werden die gesetzlichen Regelungen des Landesverfassungsgesetzes für die Steiermark zu Grunde gelegt. Danach ist der Landesrechnungshof als ein Organ des Landtages nur diesem verantwortlich und bei seiner Tätigkeit an keine Weisungen gebunden. Der Kontrollbereich erstreckt sich grundsätzlich auf alle direkten und indirekten Ausgaben der öffentlichen Hand.

## II. Art und Zweck der Tätigkeiten, die von den Rechnungshöfen durchgeführt werden

Die Prüfung durch die deutschen Rechnungshöfe ist allumfassend. Dies wurde gerade in letzter Zeit durch das Bundesverfassungsgericht bestätigt, das festgestellt hat, daß prüfungsfreie Räume nicht zulässig sind. Die Entscheidung war dadurch hervorgerufen, daß ein Abgeordneter eine Klage erhoben hatte und in diesem Zusammenhang festgestellt wurde, daß die Rechnungshöfe auch die

Zuschüsse an die Landtagsfraktionen zu prüfen haben. Hierbei handelt es sich um Geldmittel, die aus den jeweiligen Landeshaushalten an die verschiedenen Fraktionen ausbezahlt werden. Auch in diesem Fall müssen also die Rechnungshöfe die Mittel, die von Parlamentsfraktionen bewirtschaftet werden, so prüfen, wie dies bei allen anderen Ausgaben des Staates der Fall ist.

Es wird sowohl die hoheitliche Tätigkeit des Staates als auch die wirtschaftliche Tätigkeit geprüft, das bedeutet also, daß beispielsweise alle Ausgaben für die Polizei einer Kontrolle unterliegen, andererseits aber auch die Wirtschaftsunternehmen, an denen der Staat beteiligt ist, von den Rechnungshöfen zu prüfen sind. Die Länder geben in großem Umfang Zuwendungen an private und öffentlich rechtliche Einrichtungen. Auch hier haben die Rechnungshöfe ein gesetzliches Prüfungsrecht, das sich allerdings meist auf die Zuwendung der vom Staat zur Verfügung gestellten Mittel beschränkt. Es ist jedoch möglich, durch Vereinbarungen dieses Prüfungsrecht auszudehnen.

Darüber hinaus prüfen mehrere Rechnungshöfe der Länder auch die Einnahmen und Ausgaben der Kommunen und Landkreise. Während in den alten Ländern z. T. gesonderte Prüfungseinrichtungen vorhanden sind, die neben den Rechnungshöfen prüfen, hat sich in den neuen Ländern die Kommunalprüfung durch Rechnungshöfe durchgesetzt und ist teilweise sogar in den Verfassungen verankert.

Die Prüfungen durch die Rechnungshöfe sind nachgängige Prüfungen, das bedeutet also, daß grundsätzlich nur abgeschlossene Vorgänge einer Kontrolle unterliegen. Das neue Haushaltsrecht, so wie es seit Ende der 60er Jahre in Deutschland kodifiziert ist, sieht jedoch bis zu einem gewissen Grad auch die Prüfung von Vorgängen vor, die noch nicht voll abgeschlossen sind. Es handelt sich dabei um sog. Maßnahmeprüfungen. Der Grundsatz der nachgängigen Prüfung wird dadurch jedoch nicht angetastet. Es ist andererseits möglich, daß die Rechnungshöfe bereits vor Beendigung eines Vorgangs tätig werden. Diese Regelung war deshalb notwendig geworden, weil sich Maßnahmen der Verwaltung oftmals über einen langen Zeitraum hinziehen und die Prüfung erst bei Rechnungslegung

und damit viel zu spät erfolgen würde, um korrigierend einzugreifen und Schaden verhüten zu können. Insbesondere im Bereich großer Investitionen, aber auch, wenn es sich um Aufgaben handelt, bei denen die Rechnungslegung erst längere Zeit nach der ersten Entscheidung durch die Verwaltungsbehörde erfolgt, können solche Maßnahmen zweckmäßig sein. Es ist für die Rechnungshöfe eine Frage der Opportunität, ob sie von dem Instrument der Maßnahmeprüfung Gebrauch machen wollen.

Auch bei den Maßnahmeprüfungen muß es sich um bereits abgeschlossene nachprüfbare Vorgänge handeln, die es der Finanzkontrolle ermöglichen, abschnittsweise eine Prüfung durchzuführen. Auf gar keinen Fall darf es dazu kommen, daß die Entscheidung der Verwaltungsbehörde durch Vorschläge oder Aktivitäten des Rechnungshofs ersetzt wird. Der Grat, auf dem die Rechnungskontrolle sich hier befindet, ist außerordentlich schmal und erfordert oftmals eine große politische Weitsicht.

Eine andere Beschränkung, der sich die Rechnungshöfe unterziehen müssen, ist die Prüfung des politischen Bereiches. Der Rechnungshof kann die Durchführung von politischen Programmen in vollem Umfang einer Kontrolle unterziehen. Er darf aber nicht die Politik selbst überprüfen, also die politischen Entscheidungen, die von einer Regierung getroffen werden. Allenfalls kann er seine Kritik anbringen, wenn die tatsächlichen Voraussetzungen, welche den politischen Entscheidungen zugrunde liegen, unrichtig waren oder vielleicht in dieser Form überhaupt nicht vorhanden sind und sich daraus finanzielle Weiterungen ergeben.

Die Rechnungshöfe in Deutschland haben die Möglichkeit, ihre Arbeit nach den von Ihnen selbst aufgestellten Regeln durchzuführen. Sie können die Prüfung an Hand von Unterlagen, insbesondere von Belegen, am Sitz des Rechnungshofs vornehmen. Diese Prüfung wird jedoch in den meisten Fällen nicht ausreichend sein, und es ist deshalb notwendig, örtliche Erhebungen bei den zu prüfenden Stellen durchzuführen. Hierbei gibt es keine Beschränkungen, insbesondere können alle vorhandenen Unterlagen zum Zweck der Prüfung eingesehen und Fotokopien angefertigt sowie Gespräche mit

Mitarbeitern und leitenden Personen geführt werden. Oftmals ist es auch zweckmäßig, übergeordnete, aber auch nachgeordnete Dienststellen in die Prüfung einzubeziehen, um die Zusammenhänge erkennen zu können.

Der Landesrechnungshof der Steiermark prüft allumfassend die Ausgaben des Staates, und zwar sowohl im öffentlich-rechtlichen wie auch im privaten Bereich. Ausgenommen sind Unternehmungen, an denen das Land mit weniger als 25 % beteiligt ist oder wenn sich das Land bei finanziellen Zuwendungen eine Kontrolle nicht vorbehalten hat.

### III. Bedeutung und relatives Gewicht der Prüfungen im Hinblick auf die Vollständigkeit, die Wirksamkeit, die Effizienz und die Wirtschaftlichkeit der Prüfung

Durch die Landeshaushaltsordnung sind den Rechnungshöfen gewisse Zielsetzungen vorgegeben. Als erstes Moment, auch im historischen Sinne, ist zunächst zu prüfen, ob das Haushaltsgesetz und der Haushaltsplan eingehalten worden sind. Diese sog. Verfassungskontrolle wacht darüber, daß der Wille des Gesetzgebers, der Haushaltsgesetz und Haushaltsplan verabschiedet hat, auch respektiert worden ist. Es handelt sich dabei insbesondere darum, ob neben den Festlegungen im Haushaltsgesetz die Ausgaben bei den einzelnen Titeln und Kapiteln ordnungsgemäß verbucht worden sind. Ferner muß überwacht werden, daß die vorgesehenen Ansätze nicht überschritten worden sind und falls dies geschehen sollte, die notwendigen Einwilligungen vorhanden sind.

Ein weiterer Bereich im Prüfungsverfahren ist die Kontrolle darüber, ob Einnahmen und Ausgaben begründet und belegt sind und die Haushaltsrechnung und der Vermögensnachweis ordnungsgemäß aufgestellt wurden. Hier handelt es sich zunächst um die Rechnungskontrolle, ob nämlich die Belege, die zu Ausgaben oder auch Einnahmen geführt haben, den Bestimmungen entsprechen und vollständig sind. Die Rechnungskontrolle stand bei der Einführung der Finanzkontrolle im Mittelpunkt der Tätigkeit der Kontrolleinrich-

tungen. Sie hat in der heutigen Zeit diesen Stellenwert nicht mehr, insbesondere auch deshalb, weil die Verwaltungskontrolle von der finanziellen Bedeutung her viel wichtiger geworden ist.

Die Haushaltsrechnung stellt das gesamte Rechenwerk nach Abschluß eines Haushaltsjahres dar, welches den Ansätzen im Jahreshaushalt gegenübergestellt wird. Es ist im Grunde genommen ein Soll-Ist-Vergleich, der aufzeigen soll, ob entsprechend dem Willen des Gesetzgebers verfahren worden ist. Der Vermögensnachweis gibt schließlich Auskunft über das Vermögen eines Landes, insbesondere über das Grundstücks- und Forstvermögen, aber auch über andere größere Vermögenswerte in Form von Beteiligungen oder Eigenbetrieben.

Eine besondere Bedeutung hat in den letzten Jahrzehnten die Verwaltungskontrolle gewonnen. Die beiden Schlagworte "Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit" stehen dabei im Mittelpunkt. Die Sparsamkeit, die sicherlich früher der wichtigere Teil war, als es noch um den Minimalbedarf des Staates ging, ist im Laufe der Zeit immer mehr zurückgedrängt worden, insbesondere auch deshalb, weil Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit oftmals konkurrieren und dabei dem wirtschaftlichen Handeln der Vorrang gegeben werden muß. Bei der Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geht es besonders darum, ob die Aufgaben des Staates mit geringerem Personal- oder Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer hätte erfüllt werden können.

Sicherlich werden Prüfungen hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei jeder Kontrolle eine Rolle spielen, ganz besonders erhalten sie aber dann Bedeutung, wenn Organisations- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen in größerem Umfang durchgeführt werden, wie dies seit etwa 2 Jahrzehnten durch die Rechnungshöfe der Länder erfolgt. Von solchen Prüfungen sind keine Einrichtungen ausgenommen und selbst Ministerien werden in die Prüfungen einbezogen. Dabei spielen insbesondere wirtschaftliche Organisationsformen und Personalbedarf eine ganz bedeutende Rolle.

Aber auch die Realisierung von Plänen, die von der Regierung be-

geschlossen und von der Verwaltung ausgeführt werden müssen, sind für die Rechnungshöfe kein Tabu. Immer wieder wird festgestellt, daß hochfliegende Pläne mit erheblichem Mitteleinsatz schließlich nicht den gewünschten Erfolg brachten. Dies spielt sich nicht nur im wirtschaftlichen Bereich durch die Vergabe von Mitteln ab, sondern auch innerhalb der Verwaltung selbst, wenn beispielsweise ein umfassendes EDV-System eingerichtet werden soll und die Ziele aus irgendwelchen Gründen, die der Verwaltung anzulasten sind, nicht erreicht werden.

Ganz große Bedeutung erlangen diese Prüfungen im Bereich des Tiefbaus, vor allen Dingen aber beim Hochbau. Wir kennen Fälle, in denen die Planung von Ansätzen ausging, die 50 und mehr Prozent unter den tatsächlichen Baukosten lagen. In manchen Fällen mag hier Vorsatz am Werk sein, um das Parlament bei der Aufstellung über die tatsächlichen zukünftigen Aufwendungen zu täuschen. In vielen Fällen dürfte aber oberflächliche Planung für solche Mißstände verantwortlich sein. In allen diesen Fällen muß der Rechnungshof beanstanden und vor allen Dingen auch erreichen, daß für die Zukunft eine Verbesserung eintritt.

Die Überprüfung durch den Landesrechnungshof der Steiermark hat sich auf die ziffernmäßige Richtigkeit, die Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften, ferner auf die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu erstrecken. Er kann Vorschläge für die Beseitigung von Mängeln machen, Hinweise auf die Möglichkeit der Verminderung oder Vermeidung von Ausgaben sowie der Erhöhung oder Schaffung von Einnahmen geben. Im Gesetz ist ausdrücklich festgelegt, daß der Landesrechnungshof in bestimmten Fällen vorgängig prüft.

Die Initiative für Prüfungen durch den Rechnungshof der Steiermark kann auch vom Landtag und von der Landesregierung ausgehen. Eine Kontrollinitiative liegt auch dann vor, wenn sie von mindestens 2 % der zum Landtag Wahlberechtigten gestellt wird. Schließlich ist dem Landtag noch die Vergabekontrolle übertragen.

#### IV. Informationen, die jährlich erfolgen

In den Ländern ist gesetzlich festgelegt, daß der Rechnungshof das Ergebnis seiner Prüfungen, soweit es für die Entlastung der Landesregierung von Bedeutung sein kann, jährlich für den Landtag in den Bemerkungen zusammenfaßt. Diese Bemerkungen werden außer dem Landtag auch der Landesregierung zugeleitet. Insbesondere ist mitzuteilen, ob die in der Haushaltsrechnung und dem Vermögensnachweis und die in den Büchern aufgeführten Beträge übereinstimmen und die geprüften Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind. Es ist ferner darzulegen, in welchen Fällen von Bedeutung die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Gesetze nicht beachtet worden sind. Außerdem ist darüber zu informieren, welche wesentlichen Beanstandungen sich aus der Prüfung bei Unternehmen eigener Rechtspersönlichkeit ergeben haben. Schließlich sind Empfehlungen darüber abzugeben, welche Maßnahmen für die Zukunft empfohlen werden. Die Rechnungshöfe sind nicht an die Annuität gebunden, sie können Feststellungen auch über zukünftige und frühere Haushaltsjahre in ihre Jahresberichte aufnehmen.

Das Ziel besteht darin, die gesetzgebende Körperschaft in vollem Umfang über das Haushaltsgebaren der Verwaltung zu informieren und hinsichtlich des Inhalts auch Nebenbereiche nicht auszusparen.

Die Jahresberichte werden an die einzelnen Abgeordneten und an alle Verwaltungsstellen verteilt. Die Massenmedien erhalten ebenfalls Berichte zu ihrer Information, aber auch Pressemitteilungen über den Inhalt. Meist wirkt sich dies in einer umfassenden Berichterstattung aus. Die übrigen Rechnungshöfe erhalten eine ausreichende Anzahl von Exemplaren, die sie meist für ihre eigene Arbeit auswerten und schließlich werden durch den Versand des Jahresberichts eine Reihe von interessierten Einrichtungen und Einzelpersonen informiert.

Der Landesrechnungshof der Steiermark hat seine Kontrollberichte dem Kontrollausschuß des Landtags vorzulegen. Er hat diesem alljährlich einen Bericht über die vom Landesrechnungshof ausgeübte Kontrolltätigkeit zu erstatten.

#### V. Rechtliche, politische und wirtschaftliche Folgen auf Grund der erarbeiteten Jahresberichte

Der eigentliche Partner für die Behandlung der Jahresberichte sind die Landtage. Der offiziell dem Landtag übersandte Bericht wird vom Plenum an den zuständigen Ausschuß überwiesen.

Im Finanzausschuß wird der Bericht des Rechnungshofs in allen Einzelheiten behandelt. Für die einzelnen Punkte werden Berichtserstatter ernannt, und es finden Abstimmungen über vorzubereitende Entscheidungen des Plenums statt. Diese Entscheidungsvorschläge können variieren zwischen Kenntnisnahme und Auflagen oder auch Rügen für die Regierung. Die Rechnungshöfe haben im allgemeinen zu den einzelnen Berichtserstattern engen Kontakt und beraten sie auch bei der Vorbereitung der Entscheidungsvorschläge.

Das Plenum verabschiedet schließlich die vom Finanzausschuß vorbereiteten Entscheidungen und tritt insoweit als Kontrollorgan der Verwaltung gegenüber.

Oftmals finden die Darlegungen des Rechnungshofs durch eine einmalige Behandlung im Landtag keinen endgültigen Abschluß, insbesondere dann, wenn von der Verwaltung Maßnahmen oder zusätzliche Informationen gefordert sind. In all diesen Fällen werden die Auflagen des Landtags von diesem überwacht.

Die Darlegungen des Rechnungshofs spielen auch bei zukünftigen Haushaltsberatungen im Landtag eine erhebliche Rolle, insbeson-

dere wenn es darum geht, Mittel- oder Personalansätze zu kürzen oder aber auch die vorhandenen Mittel zusammenzufassen oder an anderer Stelle auszubringen.

Die Folgen der Kritik durch den Rechnungshof, die im Jahresbericht zum Ausdruck kommt, lassen sich in aller Regel nicht quantifizieren. Die psychologische Wirkung spielt eine ganz große Rolle, weil sich die Verwaltung im allgemeinen davor hütet, ein bei einer anderen Stelle kritisiertes Verwaltungshandeln zu praktizieren oder aber, weil man verhindern will, im Jahresbericht genannt zu werden.

Ein außerordentlich wichtiger Partner bei der Arbeit der Rechnungshöfe und vor allen Dingen auch, um Veränderungen in der Verwaltung hervorzurufen oder aber Fehlleistungen abzustellen, sind die Massenmedien. Deshalb erhalten Presse, Rundfunk und Fernsehen von den Rechnungshöfen meist kurz nach Auslieferung des Jahresberichtes an den Landtag Exemplare übersandt, oftmals zusammen mit einer Pressemitteilung. In vielen Fällen halten die Rechnungshöfe auch Pressekonferenzen ab, um die Massenmedien über die Einzelheiten des Berichts zu informieren. Die Massenmedien berichten meist sehr ausführlich über die festgestellten Mißstände, und dadurch wird die Arbeit des Rechnungshofs an alle Bevölkerungsschichten herangetragen. Unter den heutigen Voraussetzungen sind gerade die Massenmedien ein wichtiger Helfer bei der Arbeit der Rechnungshöfe. Sie tragen dazu bei, daß Beanstandungen und Mißstände nicht nur einem größeren Personenkreis bekannt werden, sondern auch von der Verwaltung abgestellt werden.

In der Steiermark legt der Landesrechnungshof dem vom Landtag gewählten Kontrollausschuß den Jahresbericht vor. Der Kontrollausschuß hat seinerseits einen Bericht über seine Tätigkeit dem Landtag zu erstatten.