

# Vergleichende Darstellung der Rechtsgrundlagen, Stellung, Organisation, Zuständigkeit und Prüfungsverfahren europäischer regionaler externer Finanzkontrollbehörden

## Einleitung

Grundlage für die Stellung der regionalen Finanzkontrollbehörden in den Staaten Europas ist die Staatsverfassung des jeweiligen Landes. Die Staatsverfassung trifft bereits eine wesentliche Aussage über den Grad der Unabhängigkeit der jeweiligen regionalen Finanzkontrollbehörde.

So besitzen beispielsweise in der Bundesrepublik Deutschland mit ihrem ausgeprägten Föderalismus neben dem Bund auch die Bundesländer Staatscharakter mit eigener, wenn auch gegenständlich beschränkter, nicht vom Bund abgeleiteter, sondern von ihm anerkannter staatlicher Hoheitsmacht. Im Gegensatz dazu steht das Staatsgebilde von Frankreich, welches als klassischer Zentralstaat den Regionen und Departements lediglich vom Zentralstaat abgeleitete und beschränkte Hoheitsmacht in einer Art Auftragsverwaltung zuweist.

Die übrigen an der künftigen EURORAI beteiligten Staaten bewegen sich jeweils zwischen diesen beiden Staatsformen mit mehr oder minder ausgeprägten föderalen oder zentralstaatlichen Tendenzen. Dies entspricht der unterschiedlichen historischen Entwicklung der europäischen Staaten.

Dies ist keine Kritik, sondern eine sachliche Feststellung bestehender Verhältnisse, die natürlich auch Auswirkungen auf die Systeme der Finanzkontrolle der einzelnen Staaten und ihrer Länder bzw. Regionen hat.

Diese Auswirkungen zeigen sich bereits bei den Rechtsgrundlagen der europäischen regionalen Finanzkontrollbehörden.

Der ehemalige Präsident des Rechnungshofs Baden-Württemberg hat zu Beginn der Verhandlungen über EURORAI eine Umfrage bei den regionalen Finanzkontrollbehörden unternommen, die Aufschluß über Gleichartigkeiten und Verschiedenheiten der Institutionen und ihrer Arbeitsweise bringen sollte. Das Ergebnis dieser Umfrage wurde in mühevoller Kleinarbeit in eine Synopse gegossen und den regionalen Finanzkontrollbehörden zur Verfügung gestellt. Auf der Basis dieser Synopse konnte ich auch die vergleichenden Betrachtungen für dieses Referat erstellen.

#### Rechtsgrundlagen

Die vergleichende Darstellung hat zu der Frage der Rechtsgrundlagen im wesentlichen auf die Stellung im Hinblick auf die Unabhängigkeit der regionalen Finanzkontrollbehörden abgestellt. Es lagen damit nicht die kodifizierten Rechtsnormen der jeweiligen Kontrollbehörden vor, sondern es ist lediglich ersichtlich, inwieweit bestimmte Anforderungen konstitutioneller Art erfüllt werden. Dies bedeutet: Es ist zu untersuchen, ob eine regionale Finanzkontrollbehörde aufgrund eigener Rechtsnorm einer Region konstituiert ist, eigenes Etatrecht und eigene Personalhoheit besitzt. Maßgebliches Kriterium für die Betrachtung der regionalen Finanzkontrollbehörden ist also der Grad ihrer Unabhängigkeit im Verfassungsgefüge. Je weniger Einfluß die zentrale Staatsgewalt bzw. die zentralen Finanzkontrollbehörden auf die regionalen Finanzkontrollbehörden haben, um so unabhängiger sind die regionalen Finanzkontrollbehörden.

Franka

Die Einwirkungsmöglichkeiten der zentralen Staatsgewalt bzw. der zentralen Finanzkontrollbehörde auf die regionalen Finanzkontrollbehörden zeigt sich besonders prägnant an dem französischen Finanzkontrollsystem. Existenz, Satzung und Funktionsregelung der regionalen Finanzkontrollbehörden in Frankreich werden von der zentralen Staatsgewalt bzw. vom Cour de Comptes festgelegt. Dies bedeutet, wenn auch in Frankreich jede Region mit einer externen Finanzkontrollbehörde ausgestattet ist und alle diese Institutionen den gleichen Status und die gleichen Vollmachten besitzen, daß eine volle Unabhängigkeit der regionalen Finanzkontrollbehörden in ihrer Rechtsstellung wie auch in ihrer Handlungsweise nicht gegeben ist. Eindeutige Einwirkungsmöglichkeiten und Weisungsbefugnisse der zentralen Finanzkontrollinstitution, des Cour de Comptes, sind im vorliegenden Fall gegeben. Umgekehrt sind die Präsidenten der regionalen Kammern gleichzeitig Mitglieder des Rechnungshofs. Sie haben dort den Grad eines "conseiller referendain" oder eines "conseiller maitre".

Ähnlich ist das regionale Finanzkontrollwesen in Großbritannien und in der Schweiz geregelt, wobei allerdings in Großbritannien die regionale Finanzkontrolle nur in England und Wales vorhanden ist und für die Schweiz regionale Finanzkontrollbehörden nur für Jura und Neuchatel bekannt sind.

Im Gegensatz dazu sind die Rechnungshöfe der Länder in der Bundesrepublik Deutschland gegenüber dem Bund wie auch dem Bundesrechnungshof vollkommen autonom. Ihre Einrichtung und Zuständigkeit im generellen ist in den jeweiligen Landesverfassungen festgelegt und ihre Zuständigkeiten und Funktionsregeln im einzelnen ergeben sich aus den jeweiligen Landesrechnungshofsgesetzen und anderen speziellen Landesgesetzen, wie z.B. der Landeshaushaltsordnungen.

In diese Richtung der autonomen regionalen Finanzkontrollbehörden tendieren auch die Lösungen in Spanien und Schweden, wobei allerdings in Spanien nicht jede Region mit einer externen Kontrollinstanz versehen ist und für Schweden offenbar eine zentrale externe Kontrollinstanz ausschließlich für die Aufgaben der regionalen Finanzprüfung vorhanden ist.

In Dänemark ist für den Gesamtstaat offenbar nur eine regionale Finanzkontrollbehörde und in Italien für jede Region eine separate regionale Finanzkontrollbehörde vorhanden. Diese sind jedoch in ihrer Rechtstellung nicht als völlig autonom anzusehen, da im Bereich der Funktionsregelungen eine teilweise Einwirkungsmöglichkeit der zentralen Institution gegeben ist.

#### Stellung der regionalen Finanzkontrollbehörden

Die Stellung der regionalen Finanzkontrollbehörden innerhalb der Region und innerhalb des Staatsgebildes allgemein wie auch nach außen hin bestimmt sich zum einen in der bereits erörterten Rechtsgrundlage und der sich daraus ergebenden Unabhängigkeit gegenüber der zu prüfenden Institutionen wie zum anderen in einem nicht unwesentlichen Teil aus der Tatsache, wer das Budget für die regionale Finanzkontrollinstitution finanziert und wer dessen Höhe festlegt, wer die Leitung der regionalen Finanzkontrollbehörde bestimmt und wer deren Mitarbeiter einstellt.

Während in Dänemark, Spanien, Italien, der Bundesrepublik Deutschland, Schweiz und Schweden das Budget der regionalen Finanzkontrollbehörde ausschließlich von der Region finanziert wird, welche mittels regionaler Versammlung bzw. des Länderparlaments auch die Höhe dieses Budgets festlegt (Ausnahme ist hier Dänemark, wo die regionale Versammlung die Höhe des Budgets gemeinsam mit der Kontrollinstitution bestimmt), wird im Gegensatz dazu das Budget und dessen Höhe für die regionalen Finanzkontrollbehörden in Frankreich zentral finanziert und festgelegt.

Einen ganz anderen Weg ist Großbritannien hinsichtlich des Budgets für die regionale Finanzkontrollbehörde in England und Wales gegangen. Das Budget dieser Kontrollinstanz wird dort allein durch Gebühren der zu kontrollierenden Behörden und Institutionen finanziert. Das zeigt auf, daß diese regionale Finanzkontrollbehörde eine besondere Unabhängigkeit hinsichtlich des Budgets besitzt, da hier nicht einmal eine indirekte Einflußnahme des Regionalparlaments über Haushaltsmittel möglich ist.

Am Rande vermerkt sei hier noch, daß die Kontrolle des Budgets der regionalen Finanzkontrollbehörden in Dänemark und in Schweden durch die Kontrollinstitution selbst, in Spanien, in der Bundesrepublik Deutschland und in der Schweiz durch die regionale Versammlung bzw. die Länderparlamente, in Italien durch die regionale Exekutive und die regionale Versammlung - wobei hier natürlich gewisse Einwirkungsmöglichkeiten der regionalen Exekutive zu sehen sind - und in Frankreich und Großbritannien durch eine Behörde des zentralen Staates (Frankreich: Cour de comptes) erfolgt.

Wesentliche Bedeutung in der Stellung der regionalen Finanzkontrollbehörden im Hinblick auf ihre Unabhängigkeit - insbesondere nach außen und in der Öffentlichkeit - kommt der Frage zu, wer die Leitung der regionalen Finanzkontrollbehörde bestimmt und wer deren Mitarbeiter einstellt.

Während in Dänemark, in der Bundesrepublik Deutschland, in Schweden und im Kanton Jura in der Schweiz der jeweilige Präsident oder Leiter der regionalen Finanzkontrollbehörde durch das Länderparlament bzw. die regionale Versammlung gewählt bzw. bestimmt wird - welches für die Stellung und die Unabhängigkeit der Kontrollinstitution von wesentlicher Bedeutung ist -, werden im Gegensatz dazu die Präsidenten bzw. Leiter der regionalen Finanzkontrollbehörden in Spanien, Großbritannien und im Kanton Neuchâtel in der Schweiz durch die regionale Exekutive bestimmt, also von der Institution, die von der regionalen Finanzkontrollbehörde geprüft werden soll. Diese Verfahrensweise begegnet im Hinblick auf die Forderung nach Unabhängigkeit der Finanzkontrollbehörde erheblichen Bedenken.

In Frankreich greift hier wie zuvor die Regelung des klassischen Zentralstaates platz, in dem die Präsidenten der Chambre Regional de Comptes vom Zentralstaat eingesetzt werden.

So vielfältig die Bestimmung bzw. Wahl der Präsidenten respektive der Leiter der regionalen Finanzkontrollbehörden sind, so vielfältig ist auch die Möglichkeit des Einstellungsrechtes von Mitarbeitern, welche - wie bereits vorher erwähnt - ebenso ein wesentliches Kriterium für die Stellung der regionalen Kontrollinstanzen in punkto Unabhängigkeit und Außenwirkung ist.

Dänemark, Spanien, Frankreich und die Rechnungshöfe der Länder der Bundesrepublik Deutschland leisten nach ihren gesetzlichen Vorgaben hier der besonderen Stellung der Finanzkontrollbehörden den entsprechenden Tribut und gewähren den jeweiligen Präsidenten bzw. Leitern der Kontrollinstitutionen des Recht der Einstellung der übrigen Mitarbeiter, wobei in Ergänzung dieser Angaben die Aussage getroffen werden muß, daß in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland die Vizepräsidenten zum überwiegenden Teil wie auch die Präsidenten von den Länderparlamenten gewählt werden und die Mitglieder der Rechnungshöfe auf Vorschlag der Präsidenten teils von den Parlamenten gewählt, teils von den Landesregierungen ernannt werden.

Als Ausnahme von dem bisher Gesagten gilt die Regelung in Italien, in welchem die Mitarbeiter der regionalen Finanzkontrollbehörden von der Verwaltung der Region eingestellt werden. Ebenso existiert ein anderes Verfahren in der Schweiz, in der die regionale Exekutive die Mitarbeiter zur Disposition des Leiters der regionalen Finanzkontrollinstitution stellt.

### Organisation

Die Organisationsstruktur der regionalen Finanzkontrollbehörden ist im wesentlichen gleich geregelt. Dem Personal der Entscheidungsebene ist das Personal der Entscheidungsvorbereitung, nämlich die Prüfungsbeamten, zugeordnet. Zusätzlich steht den Institutionen das erforderliche Stabs- und Verwaltungspersonal zur Verfügung.

In mehr oder minder größerem Umfang wird von den regionalen Finanzkontrollbehörden noch externes Personal zu Prüfungs- oder auch Gutachterzwecken eingesetzt, wobei sich die Kostenanteile dafür zwischen 1,5 v.H. und 30 v.H. des jährlichen Personalbudgets der jeweiligen regionalen Finanzkontrollinstitutionen belief.

Ein wesentlicher Unterschied in der Organisation der regionalen Finanzkontrollbehörden liegt jedoch in der Organisation der Entscheidungsebene im Hinblick auf die Prüfungsaufgaben.

In der Bundesrepublik Deutschland, in Schweden, Dänemark, Spanien, Frankreich und Großbritannien werden die regionalen Kontrollinstanzen in dem Bereich der Prüfungsaufgaben kollegial geleitet. Der Präsident und die übrigen Mitglieder der Landesrechnungshöfe der Bundesrepublik Deutschland besitzen zusätzlich die richterliche Unabhängigkeit. Der Präsident und die Räte der regionalen Finanzkontrollkammern in Frankreich sind Richter und somit ebenso unabhängig von der Exekutive. Sie sind - wie die Mitglieder der Landesrechnungshöfe in der Bundesrepublik Deutschland - nicht absetzbar und können ohne ihre Zustimmung zu keiner anderen Verwendung gedrängt werden.

Im Gegensatz dazu erfolgt die Leitung der regionalen Kontrollinstanzen in Italien und in der Schweiz jeweils durch eine Person.

#### Zuständigkeit

Der Aufgabenbereich bzw. die Zuständigkeiten der regionalen Finanzkontrollbehörden umfaßt nahezu einheitlich

- die Ordnungsmäßigkeitskontrolle
- die Legalitätskontrolle und
- die Wirtschaftlichkeitskontrolle.

Die einzige Ausnahme bilden hier die regionalen Finanzkontrollbehörden von Italien, die lediglich für die Legalitätskontrollen zuständig sind.



### Das Prüfungsverfahren

Alle regionalen Finanzkontrollbehörden der künftigen EURORAI führen ihre Prüfungen auf der Basis von Unterlagen durch, die sich im Besitz der geprüften Stelle befinden. Unterlagen anderer öffentlicher Stellen werden jedoch nur von den regionalen Finanzkontrollbehörden Frankreichs, der Bundesrepublik Deutschland, der Schweiz und Schwedens zu Prüfungen herangezogen. Unterlagen privater Stellen können nach dem jeweils geltenden Recht von den regionalen Finanzkontrollbehörden Frankreichs, der Schweiz, Großbritanniens und den Ländern der Bundesrepublik Deutschland für Prüfungen herangezogen werden, wobei für die regionale Finanzkontrollbehörde für England und Wales dieses nur bei entsprechender Vereinbarung mit der privaten Stelle möglich ist. Die Landesrechnungshöfe der Bundesrepublik Deutschland können Unterlagen privater Stellen nur dann zur Prüfung heranziehen, wenn diese Stellen Zuwendungen erhalten haben.

Im Rahmen des Prüfungsverfahrens erfolgt eine Prüfung ausschließlich aufgrund der Unterlagen lediglich bei den regionalen Finanzkontrollbehörden Italiens. Dies mag seine Begründung darin finden, daß diese Kontrollinstitutionen lediglich für die Legalitätskontrolle zuständig sind. Bei allen anderen regionalen Finanzkontrollbehörden erfolgt die Prüfung auch örtlich mit Anhörung der geprüften Stellen und Personen, wobei die regionalen Finanzkontrollbehörden von Frankreich, Italien und der Schweiz bei Weigerung der Mitwirkung von Personen im Rahmen von Prüfungen teilweise Sanktionsmöglichkeiten in Form von Strafen zur Verfügung stehen. Die beiden regionalen Finanzkontrollbehörden der Schweiz besitzen u.U. zusätzlich die Möglichkeit, ein Gerichtsverfahren in solchen Fällen auszutragen.

In Frankreich gibt es zusätzlich die Institution des Finanzrichters. Der Finanzrichter kann durch die Verwaltung nicht angerufen werden; das würde dem Prinzip der Trennung von Veranlassung und Auszahlung widersprechen. Er ist eine unabhängige Kontrollinstanz, deren Mitglieder die notwendigen Spezialkenntnisse haben. Diese Instanz ist befähigt, eine Entscheidung zu fällen über die Rechtmäßigkeit von finanziellen Vorhaben und über die Verantwortlichkeit der Auszahlenden.

Der Finanzrichter hat auch die richterliche Kontrolle über das gesamte Rechnungswesen auf staatlicher, territorialer und lokaler Ebene. Er kann sogar die Amtsführung der lokalen Verwaltungen prüfen.

Einheitlich verfahren alle regionalen Finanzkontrollbehörden insoweit, als sie der geprüften Stelle die Prüfungsbemerkungen in Form eines Prüfungsberichts mitteilen. Diese Prüfungsbemerkungen werden mit Ausnahme der regionalen Finanzkontrollbehörde in Dänemark von der Prüfungsinstanz - dieses ist bei den Landesrechnungshöfen der Länder der Bundesrepublik Deutschland jeweils ein Prüfungssenat, ggf. auch das Kollegium - im Rahmen einer gemeinsamen Beratung - bei den Landesrechnungshöfen in der Bundesrepublik Deutschland bei der Senatszuständigkeit in der Regel im Umlaufverfahren - übernommen und den geprüften Stellen mitgeteilt.

Einzig bei der regionalen Finanzkontrollbehörde in Dänemark werden die Prüfungsbemerkungen ihrem Empfänger nur unter der Verantwortung der Prüfer vorgelegt.

Eine Ausnahme gegenüber dem Prüfungsverfahren der übrigen regionalen Finanzkontrollbehörden liegt zusätzlich bei den regionalen Kontrollinstitutionen in Frankreich vor, wo die Prüfungsbemerkungen eines oder der Prüfer von einem weiteren Prüfer nachgeprüft werden.

Im übrigen setzt die Kammer ihr Programm einer jährlichen Arbeit fest. Ähnlich wie bei den Landesrechnungshöfen in der Bundesrepublik Deutschland wählt sie völlig unabhängig und ohne eine äußere Einflußnahme aus. Jeder Magistrat kann eine bestimmte Zahl von Fällen erhalten. Er ist absolut frei, seine Untersuchung zu führen. Wenn er glaubt, genug untersucht zu haben, gibt er einen Bericht, in dem er eine bestimmte Zahl von Vorschlägen in verschiedener Hinsicht macht. Dieser Bericht wird durch den Beauftragten der Regierung geprüft, der zu jedem Vorschlag seine Beurteilung abgibt.

Die Räte der regionalen Finanzkontrollkammern prüfen ebenso dieses Dokument. Am Sitzungstag versammeln sich die Räte (Richter) beim Präsidenten. Über jeden Fall wird berichtet und abgestimmt; der Präsident hat ebenfalls nur eine einzige Stimme.

Dann, wenn die Beobachtungen formuliert sind, können sie doch nicht eher beschlossen werden, bevor der Auftraggeber in der Lage war, eine schriftliche Antwort zu geben.

Während die regionalen Finanzkontrollbehörden von Dänemark und Spanien mittels Prüfungsbemerkungen auch die zentralen Institutionen unterrichten, beschränkt sich die Unterrichtung durch die regionalen Finanzkontrollbehörden der anderen Staaten auf die regionale Exekutive bzw. Administration und in bestimmten Fällen auch auf die regionalen Parlamente. Einige Prüfungsbemerkungen sind auch dafür bestimmt, die Öffentlichkeit zu informieren, wobei sich dies bei den Landesrechnungshöfen der Bundesrepublik Deutschland im wesentlichen auf die Jahresberichte bzw. die Denkschriften beschränkt. Allerdings kann in Dänemark, Spanien, Frankreich und teilweise im Kanton Jura in der Schweiz auf Veranlassung des Empfängers der Prüfungsberichte eine Veröffentlichung erfolgen.

Abgesehen von der Schweiz ist es jedem Abgeordneten der jeweiligen Länderparlamente bzw. jedem Mitglied der regionalen Versammlung möglich, einen Zugang zu den bei Abschluß der Kontrolle ausgesprochenen Bemerkungen zu erhalten. Im Gegensatz zu der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz gilt dies bei den anderen Ländern der künftigen EURORAI auch für die Presse und die Allgemeinheit, wobei in der Bundesrepublik Deutschland - wie bereits vor erwähnt - die Jahresberichte bzw. Denkschriften - der Presse mit einer entsprechenden Erklärung übersandt werden.

#### Wirksamkeit von Prüfungsentscheidungen

Unterschiede bestehen bei den regionalen Finanzkontrollbehörden insbesondere auch hinsichtlich der Wirksamkeit der Prüfungsentscheidungen.

Während in Frankreich und Italien die Entscheidungen der regionalen Finanzkontrollbehörden unmittelbar wirksam werden und die geprüfte Stelle die Entscheidung akzeptieren und entsprechend umsetzen muß, bedarf es in Dänemark, den Ländern der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz für die Wirksamkeit der Bemerkungen bzw. der Prüfungsbeanstandungen in den Prüfungsberichten und in der Folge ihrer Beachtung und Anwendung der Entscheidung der regionalen Exekutive bzw. Administration.

In Spanien dagegen ist für die Wirksamkeit bzw. Umsetzung der Prüfungsbemerkungen und -beanstandungen das Urteil eines externen Gerichts erforderlich, wobei in der Schweiz diese Möglichkeit zusätzlich zu der Entscheidung der regionalen Organe zur Verfügung steht.

Wenn die Entscheidung allein durch die regionalen Finanzkontrollbehörde getroffen wurde, besteht zusätzlich in Frankreich, Italien und in der Schweiz eine Berufungsinstanz, bei der die geprüfte Stelle gegen eine Entscheidung der regionalen Finanzkontrollbehörde angehen kann. Dies ist in Frankreich der Cour de comptes, in Italien das Tribunale amministrativo Regionale, im Kanton Neuchatel das Tribunal de le Conseil d'Etat ou du Grand Conseil und im Kanton Jura das Gouvernement.

Die Berichte der regionalen Finanzkontrollbehörden werden in der Schweiz und in Schweden neben der geprüften Stelle zusätzlich an den Exekutivausschuß der Region gesandt. In den Ländern der Bundesrepublik Deutschland werden lediglich die Jahresberichte bzw. Denkschriften, die gutachtlichen Äußerungen nach § 88 Abs. 3 der Landeshaushaltsordnung und die Unterrichtungen über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung nach § 99 der Landeshaushaltsordnungen der jeweiligen Landesregierung übermittelt.

Das Verfahren zu den Berichten der französischen regionalen Finanzkontrollbehörden wurde bereits erwähnt.

Die regionalen Finanzkontrollbehörden von Dänemark, Spanien, Schweden und der Bundesrepublik Deutschland übersenden ihre Berichte den Versammlungen der Region, wobei die Landesrechnungshöfe der Bundesrepublik Deutschland dies auf die Übermittlung der Jahresberichte bzw. Denkschriften sowie der gutachtlichen Äußerungen nach § 88 Abs. 3 der Landeshaushaltsordnungen und der Unterrichtungen über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung gemäß § 99 der Landeshaushaltsordnung beschränken.

Eine Abstimmung über die Berichte regionaler Finanzkontrollbehörden durch die regionalen Versammlungen bzw. Länderparlamente erfolgt lediglich in Spanien und in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland.

Abschließende Bemerkung

Aus diesen Ausführungen ergeben sich wesentliche Unterschiede nicht nur in den Rechtsgrundlagen, der Stellung und der Organisation der europäischen regionalen Finanzkontrollbehörden sondern auch im Bereich ihrer Zuständigkeiten und ihrer Prüfungsverfahren. Aber es sind auch Gemeinsamkeiten ersichtlich, deren Herausarbeitung die Grundlage eines Erfahrungsaustauschs zwischen unseren Kontrollinstitutionen bilden könnte. Diese Gemeinsamkeiten sollten auch eine erste Brücke der Verständigung untereinander bilden, auf deren Basis künftig eine fruchtbare Zusammenarbeit der europäischen regionalen Finanzkontrollbehörden im Rahmen der EURORAI erreicht werden soll.

Straßburg, den 26. Mai 1992

Hessischer Rechnungshof  
Der Präsident