

EXTERNE REGIONALE FINANZKONTROLLE IN PORTUGAL

Einleitung

Die Verfassung der portugiesischen Republik (CRP) führt den Rechnungshof in der Liste der Gerichtshöfe, die als Hoheitsträger bezeichnet werden – neben dem Präsidenten der Republik, dem Parlament und der Regierung.

Der verfassungsrechtliche Zweck des Rechnungshofes liegt vor allem in der Prüfung der Rechtmäßigkeit der öffentlichen Ausgaben und in der Beurteilung der Rechnungen, die ihm von Gesetzes wegen vorgelegt werden müssen, unbeschadet der Möglichkeit für den Gesetzgeber weitere Aufgaben hinzuzufügen, wie etwa die Bewertung der Qualität des Verwaltungshandelns nach den Kriterien der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Effizienz.

In der Folge der Verfassungsreform von 1989 wurde dem Rechnungshof ein neuer Status verliehen. Dieser Vorgang wird auch Rechnungshofreformgesetz genannt und wurde durch das Gesetz Nr. 86/89 vom 8. September bestätigt. Am 26. August 1997 wurde dieses Gesetz Nr. 86/89 mit der Veröffentlichung des Organisations- und Verfahrensgesetzes des Rechnungshofes (LOPTC), Gesetz Nr. 98/97, aufgehoben. Durch die Verfassung und das Organisations- und Verfahrensgesetz wird der Rechnungshof heute folgendermaßen charakterisiert:

a) *Er wird als echtes Gericht definiert:* Er wird als unabhängiges Organ betrachtet; die von ihm im Rahmen seiner Zuständigkeit getroffenen Entscheidungen sind für alle öffentlichen und privaten Körperschaften verbindlich und haben Vorrang vor denjenigen aller anderen Behörden.

b) *Um seine Unabhängigkeit zu gewährleisten,* verfügt er über ein Selbstverwaltungsrecht. Der Rechnungshof (und seine regionalen Rechnungskammern) sind verwaltungstechnisch unabhängig. Er verabschiedet seinen jährlichen Haushaltsplan, macht der Legislative Vorschläge für die erforderlichen gesetzlichen Bestimmungen die seinen Betrieb und den der ihn unterstützenden Stellen betreffen und legt die allgemeinen organisatorischen und betrieblichen Richtlinien für diese Stellen fest. Der Präsident verfügt bezüglich der Verwaltung und der Leitung des Rechnungshofes und der ihn unterstützenden Stellen über dieselben erforderlichen administrativen und finanziellen Befugnisse wie die ministeriellen Instanzen in den Bereichen Haushaltsführung, Personalwesen und Ausrüstung.

c) *Eine Konsequenz aus dieser Unabhängigkeit ist die Tatsache,* dass der Präsident des Rechnungshofes auf Vorschlag der Regierung vom Präsidenten der Republik ernannt und seines Amtes enthoben wird. Er tritt vor diesem Hoheitsträger sein Amt an und ist ihm gegenüber verpflichtet. Der Vizepräsident des Rechnungshofes wird aus dem Kreis der Mitglieder der Institution auf einer allgemeinen Vollversammlung in geheimer Abstimmung gewählt. Die Mitglieder (Richter) des Rechnungshofes werden auf der Grundlage von Auswahlprüfungen eingestellt. Der Rechnungshof besteht aus drei spezialisierten Kammern am Hauptsitz und aus zwei regionalen Rechnungskammern, jeweils eine in jeder autonomen Region (Azoren und Madeira). Die regionalen

Rechnungskammern üben in jeder Region die dem Rechnungshof per Gesetz zugewiesenen Zuständigkeiten aus.

Die durch das Gesetz Nr. 23/81 vom 19. August gegründeten regionalen Rechnungskammern der Azoren und von Madeira mit Sitz in Ponta Delgada beziehungsweise Funchal wurden mittels der Verfassungsreform von 1989 in die Verfassung aufgenommen. Die Verfassungsreform von 1997 bestätigte die dezentralisierte Durchführung ihrer Aufgaben im Rahmen einer alleinigen Finanzgerichtsbarkeit, in der der Rechnungshof die einzige unabhängige externe Finanzkontrollbehörde in Portugal ist.

Allgemeine Rechtsgrundlagen

Das Parlament der Republik verabschiedete das Organisations- und Verfahrensgesetz des Rechnungshofes, Gesetz Nr. 98/97 vom 26. August, durch das der grundlegende rechtliche Rahmen des Rechnungshofes neu gestaltet wurde. So wird diese Institution heute im Wesentlichen von der Verfassung der portugiesischen Republik und dem Organisations- und Verfahrensgesetz des Rechnungshofes geregelt, die auch Organisation, Arbeitsweise und Zuständigkeiten der regionalen Rechnungskammern der Azoren und Madeiras festlegen.

Jede regionale Rechnungskammer besteht aus einem Richter, der über den gleichen Status und den gleichen Rang wie die übrigen Richter des Rechnungshofes verfügt. Dieser Richter übt die Gerichtsbarkeit und die Befugnisse der Finanzkontrolle des Rechnungshofes auf dem geographischen Gebiet der jeweiligen autonomen Region aus. Für die Ausübung ihrer Aufgaben haben die regionalen Rechnungskammern eigene unterstützende Stellen, die über Selbstverwaltungsbefugnisse und Finanzautonomie verfügen. Die interne Regelung der Arbeitsweise und die dreijährigen und jährlichen Prüfungsprogramme einer jeden regionalen Rechnungskammer unterliegen, nach Vorschlag des jeweiligen Richters, der Genehmigung der allgemeinen Vollversammlung der Mitglieder des Rechnungshofes.

Die Befugnisse der Finanzkontrolle einer jeden regionalen Rechnungskammer werden in der Regel von dem jeweiligen Richter in wöchentlicher ordentlicher Sitzung ausgeübt, bei der die Staatsanwaltschaft vertreten sein muss und an der außerdem zwei beratende Mitarbeiter teilnehmen.

Auf dem Gebiet der vorgängigen Prüfung werden die regionalen Rechnungskammern mit dem jeweiligen Richter und einem der beratenden Mitglieder in täglicher Sitzung tätig, wenn es keinen Grund gibt, die Genehmigung zu verweigern, und keine Zweifel daran bestehen, dass sie erteilt werden soll.

Auf dem Gebiet der nachgängigen Prüfung können die Befugnisse des Richters ebenfalls täglich ausgeübt werden, sofern es sich nicht um die Genehmigung von Prüfungsberichten handelt, die von den Regionalparlamenten oder -regierungen angefordert wurden oder die in dem betreffenden Jahresplan nicht enthalten waren, und sofern es sich nicht um Berichte handelt, die Fälle von finanzieller Haftung aufzeigen, die möglicherweise das Einleiten von Gerichtsverfahren erfordern.

Im Rahmen der Ausübung der rechtsprechenden Befugnisse bei der Durchsetzung der finanziellen Haftung werden die jeweiligen Verfahren von der Staatsanwaltschaft oder gegebenenfalls von sonstigen Stellen mit Leitungs-, Aufsichts- oder internen Kontrollfunktionen veranlasst und von dem Richter der jeweiligen regionalen Rechnungskammer durchgeführt, bevor die Angelegenheit an den Richter der anderen regionalen Rechnungskammer zur Urteilsfällung weitergeleitet wird.

In dem hier aufgezeichneten institutionellen Zusammenhang sollen nun die regionalen Rechnungskammern des Rechnungshofes näher betrachtet werden. Hierbei wird im Einzelnen auf den Umfang der Prüfungstätigkeit, auf Prüfungsarten, auf Beziehungen zu anderen Kontrolleinrichtungen, auf Prüfungsverfahren, auf Adressaten der Berichte, auf die Veröffentlichung der Berichte, auf finanzielle Mittel und auf das Personal eingegangen.

Umfang der Prüfungstätigkeit

Die Aufgaben des Rechnungshofes sowie seiner regionalen Rechnungskammern erstrecken sich auf zwei große Bereiche, auf die Finanzgerichtsbarkeit (deren Ziel die Durchsetzung der finanziellen Haftung durch die Verfolgung von Finanzvergehen ist) und die Finanzkontrolle. Beide werden im Rahmen der portugiesischen Rechtsordnung sowohl auf portugiesischem Staatsgebiet als auch im Ausland ausgeübt.

Folgende Körperschaften unterliegen der Gerichtsbarkeit und den Finanzkontrollbefugnissen jeder regionalen Rechnungskammer:

- a) Mit Selbstverwaltungsbefugnissen und Finanzautonomie oder nur mit reinen Selbstverwaltungsbefugnissen ausgestattete zentrale Verwaltungsbehörden, die ihren Sitz in dem geographischen Gebiet der jeweiligen autonomen Region haben, sowie diejenigen, die dort Aktivitäten ausüben und mit Selbstverwaltungsbefugnissen und Finanzautonomie ausgestattet sind.
- b) Regionale Institutionen der Sozialversicherung.
- c) Autonome Regionen und ihre Dienststellen.
- d) Kommunale Körperschaften der jeweiligen Region, deren Verbände oder Vereinigungen und Dienststellen.
- e) Regionale öffentliche Anstalten.
- f) Öffentliche Verbände, Verbände öffentlicher Einrichtungen oder Verbände öffentlicher und privater Einrichtungen mit Sitz in der Region, die mehrheitlich von öffentlichen Einrichtungen finanziert werden oder deren Geschäftsführung der Kontrolle öffentlicher Einrichtungen unterliegt.
- g) Regionale Unternehmen der öffentlichen Hand.

- h) Unternehmen, die eine Konzession für die Leitung von Unternehmen der öffentlichen Hand haben, und Unternehmen, die die Geschäftsführung von öffentlichen Diensten übernehmen oder öffentliche Dienste im Rahmen einer Konzession anbieten.
- g) Privatrechtliche Stiftungen, die regelmäßig jedes Jahr Mittel aus dem regionalen Haushalt oder von den kommunalen Körperschaften der Region erhalten. Die Prüfung betrifft die Verwendung dieser Mittel.

Der Gerichtsbarkeit und den Finanzkontrollbefugnissen der regionalen Rechnungskammern unterliegen auch Einrichtungen jeglicher Art, an denen öffentliche Gelder beteiligt sind oder die – ganz gleich auf welcher Grundlage – öffentliche Gelder erhalten oder Nutznießer anderer öffentlicher Vermögenswerte sind, wobei diese Kontrollbefugnisse den für die Prüfung der Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit und der korrekten wirtschaftlichen und finanziellen Verwendung dieser öffentlichen Gelder und Vermögenswerte erforderlichen Umfang haben.

In der Sache sind die regionalen Rechnungskammern zuständig für:

- a) Die Abgabe einer Stellungnahme zu den jährlichen Haushaltsrechnungen der jeweiligen autonomen Regionen¹.
- b) Die Abgabe einer Stellungnahme zu den Haushaltsrechnungen der jeweiligen regionalen gesetzgebenden Versammlungen (Regionalparlamente).
- c) Die vorgängige Prüfung der Rechtmäßigkeit und der finanziellen Zulässigkeit jeglicher Art von Rechtsgeschäften und Verträgen, die Kosten verursachen oder mit direkten oder indirekten Belastungen und Haftungen für die Einrichtungen verbunden sind, die der Finanzkontrolle durch die regionalen Rechnungskammern unterliegen.
- d) Die Prüfung der Rechnungsabschlüsse der Organe, Dienststellen oder Einrichtungen, die verpflichtet sind, der jeweiligen regionalen Rechnungskammer diese Rechnungen vorzulegen.
- e) Die Beurteilung der Einleitung von Verfahren der finanziellen Haftung von Einrichtungen, die der Gerichtsbarkeit der regionalen Rechnungskammern unterliegen.
- f) Die Beurteilung (anhand von fachlichen Kriterien) der Rechtmäßigkeit, der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Effizienz der Haushalts- und Wirtschaftsführung von Einrichtungen, die der Kontrolle der regionalen Rechnungskammern unterliegen, einschließlich ihrer Organisation und Arbeitsweise sowie der Zuverlässigkeit ihrer internen Kontrollsysteme.

¹ Die Stellungnahme zur Haushaltsrechnung jeder autonomen Region wird von einem Senat gebilligt, der sich aus dem Präsidenten des Rechnungshofes und den Richtern der beiden regionalen Rechnungskammern zusammensetzt.

- g) Die Durchführung von Rechnungsprüfungen bei den Einrichtungen, die der Kontrolle der regionalen Rechnungskammern unterliegen, auf eigene Initiative oder auf Antrag der jeweiligen Regionalparlamente oder -regierungen.
- h) Die Prüfung, auf dem geographischen Gebiet der jeweiligen Region, der Vereinnahmung der Eigenmittel der EU und der Verwendung der von der Gemeinschaft erhaltenen Mittel. Hierbei können sie mit den zuständigen Institutionen der EU zusammenarbeiten.
- i) Die Ausübung der anderen ihnen per Gesetz übertragenen Befugnisse.

Mit Ausnahme der Stellungnahme zur Haushaltsrechnung der autonomen Region kann gegen die abschließenden Entscheidungen der regionalen Rechnungskammern Berufung bei der Vollversammlung der ersten oder dritten Fachkammer am Hauptsitz des Rechnungshofes eingelegt werden, je nachdem, ob es sich um Beschlüsse zur vorgängigen Finanzkontrolle oder der Durchsetzung von finanzieller Haftung handelt.

Prüfungsarten

Jede regionale Kammer kann je nach gewähltem Zeitpunkt der Durchführung folgende drei Arten von Prüfungen durchführen:

- eine vorgängige Finanzkontrolle (a priori),
- eine begleitende (mitgängige) Finanzkontrolle;
- eine nachgängige Finanzkontrolle (a posteriori).

Bei der vorgängigen Finanzkontrolle handelt es sich um eine Prüfung der Rechtmäßigkeit, in deren Rahmen Rechtshandlungen, die Gegenstand der Prüfung sind, genehmigt oder abgelehnt werden. Hierbei handelt es sich um die wesentliche und sachliche Befugnis, im voraus die Rechtmäßigkeit und finanzielle Zulässigkeit jeglicher Art von Geschäften und Verträgen zu prüfen, deren Wert über dem jährlich gesetzlich festgelegtem Grenzwert liegt und mit Kosten oder direkten oder indirekten finanziellen Belastungen und Haftungen für die der Finanzkontrolle der regionalen Rechnungskammern unterliegenden Einrichtungen verbunden sind.

Bei der begleitenden Finanzkontrolle handelt es sich um eine Prüfung der Rechtmäßigkeit und der finanziellen Ordnungsmäßigkeit. Sie kann auf zwei verschiedene Weisen erfolgen: entweder in Form einer detaillierten Beurteilung von Kosten verursachenden Geschäften oder Verträgen, die nicht der vorgängigen Prüfung unterliegen, während ihrer Durchführung oder in Form einer Beurteilung der Finanztätigkeit vor dem Abschluss der jeweiligen Rechnungsperiode.

Die Nachkontrolle ist die nachgängige Prüfung der Rechnungsabschlüsse von Einrichtungen, die ihre Rechnungen zur Finanzkontrolle vorlegen müssen. Sie besteht aus einer Bewertung der jeweiligen internen Kontrollsysteme, einer Beurteilung der Rechtmäßigkeit sowie der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit ihrer Haushalts- und

Wirtschaftsführung und einer Prüfung der inländischen Beteiligung an den Eigenmitteln der Europäischen Union und der Verwendung der von der EU stammenden Finanzmittel.

Die begleitende und die nachgängige Prüfung werden mit Methoden und Techniken der Rechnungsprüfung durchgeführt.

Die regionalen Rechnungskammern können jederzeit aus eigener Initiative oder auf Antrag der jeweiligen regionalen Parlamente oder Regierungen Rechnungsprüfungen jeder Art bei bestimmten Geschäften, Verfahren oder Aspekten der Haushalts- und Wirtschaftsführung einer oder mehrerer ihrer Finanzkontrolle unterliegenden Einrichtungen durchführen.

Beziehungen zu anderen Kontrolleinrichtungen

Bei den regionalen Rechnungskammern handelt es sich um dezentralisierte Entscheidungsinstanzen des Rechnungshofes.

Gegen die Entscheidungen im Bereich der vorgängigen Finanzkontrolle und die gerichtsförmigen Beschlüsse der regionalen Rechnungskammern kann Berufung bei der jeweiligen zuständigen Fachkammer am Hauptsitz des Rechnungshofes eingelegt werden.

Da der Rechnungshof die einzige in Portugal bestehende oberste Rechnungskontrollbehörde ist, bestehen seitens der regionalen Rechnungskammern keine Beziehungen zu anderen Einrichtungen dieser Art, was jedoch keinen Einfluss auf die Rechtmäßigkeit der Beteiligung dieser Kammern an den Aktivitäten von EURORAI als assoziierte Mitglieder hat.

Prüfungsverfahren

Der Richter jeder regionalen Rechnungskammer muss die Anweisungen erteilen, die für die Ausübung seiner Zuständigkeiten erforderlich sind und von den Einrichtungen, die seiner Kontrolle unterliegen, befolgt werden müssen. Daher muss die Vollversammlung des Rechnungshofes die internen Bestimmungen sowie die Programme der vorgängigen und nachgängigen Prüfungen jeder regionalen Rechnungskammer genehmigen.

Außerdem müssen bei der begleitenden und der nachgängigen Prüfung der regionalen Rechnungskammern die gesetzlich festgelegten Verfahrensweisen eingehalten werden, die für die erste und zweite Fachkammer des Hauptsitzes des Rechnungshofes gelten.

Die Genehmigung der Vorgehensweise bei den Prüfungen, insbesondere der Handbücher für die Rechnungsprüfung und der Prüfungsverfahren, liegt in der Zuständigkeit der betreffenden Fachkammer des Hauptsitzes des Rechnungshofes. Da das Gesetz über die Organisation und das aktuelle Verfahren kürzlich verabschiedet wurde, befinden sich neue Ausgaben dieser Handbücher in der Ausarbeitung.

Adressaten der Berichte

Die gerichtsförmigen Entscheidungen der regionalen Rechnungskammern sind für die in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich befindlichen öffentlichen und privaten Einrichtungen bindend.

Die Prüfungsberichte werden an die geprüften Stellen und an die Organe, die diesen gegenüber hierarchische und aufsichtsführende Kontrollbefugnisse haben, übersandt.

In Fällen, in denen es Anlass zur Vermutung von Finanzvergehen gibt, werden die Berichte ebenfalls an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet, damit diese gegebenenfalls gerichtliche Schritte einleiten und eine finanzielle Haftung durchsetzen kann.

Der jährliche Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes, in dem auch die Aktivitäten der regionalen Rechnungskammern enthalten sind, wird dem Präsidenten der Republik, dem Parlament, der Regierung und den Regierungsorganen der autonomen Regionen übergeben.

Die regionalen Rechnungskammern können nach entsprechender Mitteilung an die betroffenen geprüften Stellen ihre Prüfungsberichte über jedes beliebige Kommunikationsmedium verbreiten.

Veröffentlichung der Berichte

Berichte und Stellungnahmen zu den Haushaltsrechnungen der autonomen Regionen sowie Prüfungsberichte und gerichtsförmige Entscheidungen, die auf Beschluss der regionalen Rechnungskammern veröffentlicht werden sollen, werden im Amtsblatt der jeweiligen autonomen Region veröffentlicht².

Die Prüfungsberichte können auf Beschluss der regionalen Rechnungskammern nach entsprechender Mitteilung an die betroffenen geprüften Einrichtungen in der Öffentlichkeit verbreitet werden.

Finanzielle Mittel

Die finanziellen Mittel des Rechnungshofes und die seiner regionalen Rechnungskammern stammen aus zwei verschiedenen Finanzierungsquellen: Zuweisungen aus dem Staatshaushalt und Zuweisungen aus privaten Kassen (Selbstfinanzierung).

Die Zuweisungen aus dem Staatshaushalt dienen einzig und allein der Deckung der Ausgaben für Errichtung und Betrieb des Hauptsitzes und der regionalen Rechnungskammern.

Jede regionale Rechnungskammer verfügt über eine Kasse, die eine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt und über Verwaltungsautonomie, Finanzhoheit und eigenes Vermögen verfügt. Die Oberaufsicht über die Kasse hat der Präsident des Rechnungshofes.

² Berichte und Stellungnahmen zu den Haushaltsrechnungen der autonomen Regionen werden ebenfalls im Amtsblatt der Republik veröffentlicht.

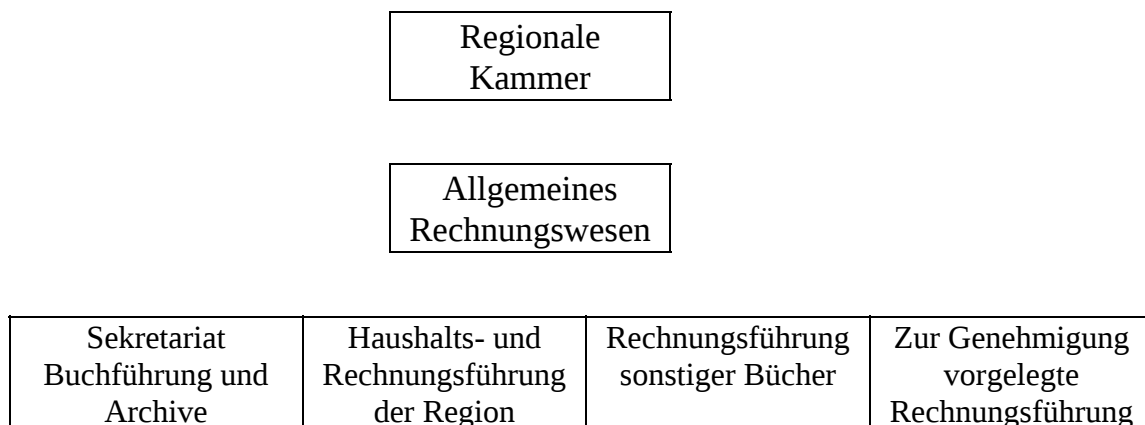
Zu den Einnahmen dieser Kassen gehören die von den regionalen Rechnungskammern für erbrachte Dienstleistungen eingenommenen Gebühren, der Erlös aus dem Verkauf von Büchern oder Zeitschriften, die von den regionalen Rechnungskammern herausgegeben werden, der Erlös aus Dienstleistungen, die von den jeweiligen unterstützenden Dienststellen erbracht werden, sowie Erbschaften, Vermächtnisse und Schenkungen.

Personal

Wie bereits erwähnt, verfügen die regionalen Rechnungskammern über Dienststellen für fachliche und für administrative Unterstützung, die der Generaldirektion des Rechnungshofes angegliedert sind.

Die die regionalen Rechnungskammern unterstützenden Dienststellen werden in Zukunft von einem vom Präsidenten des Rechnungshofes ernannten stellvertretenden Generaldirektor geleitet.

Ein den Status des Personals sowie die Organisation und Struktur dieser unterstützenden Dienststellen regelndes Gesetz befindet sich derzeit in Ausarbeitung. Derzeit sind diese Stellen folgendermaßen organisiert:



Bis zur Verabschiedung des oben erwähnten Gesetzestextes wird das Personalwesen nach den Vorschriften des portugiesischen Beamtengesetzes geregelt.

Dieses Verwaltungspersonal kommt zusätzlich zu einem Vergütungszuschlag für ständige Verfügbarkeit in Höhe von 20% des Grundgehaltes auch in den Genuss eines Anreizsystems, das aus Prämien besteht, die bei Umzug und Niederlassung gezahlt werden. Die Beihilfe für das Niederlassen kann als eine Art „Inselunterstützung“ verstanden werden.