

EXTERNE ÖFFENTLICHE FINANZKONTROLLE IN DER RUSSISCHEN FÖDERATION

Einführung und allgemeine Rechtsgrundlagen

In der Folge des Zusammenbruchs der Sowjetunion trat an die Stelle dieses stark zentralisierten Einheitsstaates das dezentrale System der Russischen Föderation. Gemäß der Definition im Föderationsvertrag (Verfassung der Russischen Föderation) von 1992 gliedert sich die neue Föderation in 89 „Subjekten“ (Gliederstaaten)¹ mit unterschiedlichem Autonomiegrad: 21 Republiken, sechs *Krais* (Regionen), 49 *Oblasts* (Gebiete), ein autonomes Gebiet, 10 autonome *Okrugs* (Bezirke) und zwei Städte von föderalem Rang (Moskau und St. Petersburg). Die Republiken sind die Heimat nicht russischer ethnischer Gruppen. Sie haben ihre eigene Verfassung und wählen ihre eigenen Präsidenten. *Oblasts* und *Krais* werden von gewählten Gouverneuren geleitet. Autonome *Okrugs* sind ethnische Teileinheiten von *Oblasts* oder *Krais*. Gemäß der russischen Verfassung von 1993 sind alle Föderationssubjekte gleichberechtigt. Eine dritte Ebene der Kommunalverwaltung – Städte, Dörfer und Kreise – ist den Subjekten untergeordnet. Kommunalverwaltungen reichen von großen Städten bis hin zu ländlichen Gemeinden, die oft in den Kontext größerer Kommunalverwaltungen eingebunden sind. Einige Kommunalverwaltungen haben den Status von Gemeinden, andere wiederum nicht.

Die russischen Föderationssubjekte begannen Mitte der 1980er Jahre mit der Schwächung der zentralen Rohstoffministerien, eine zunehmend wichtige Rolle bei der Mittelverteilung zu spielen. Dieser Prozess intensivierte sich während der ersten großen und mühsamen Welle des Übergangs zur Marktwirtschaft Anfang der 1990er Jahre und führte zu einer Devolution effektiver Vollmachten und Befugnisse an die Verwaltungsebene der Subjekte. Dieser Dezentralisierungsprozess der späten 1980er und frühen 1990er Jahre verlief recht chaotisch und weitgehend formlos. Er entstand durch starke zentrifugale Autonomiebestrebungen in Folge der Schwächung der Zentralregierung und ihrer Unfähigkeit oder Unwilligkeit, einem großen Teil ihrer früheren Ausgabenverpflichtungen nachzukommen. Im Anschluss hieran wurde versucht, den Haushalt der Zentralregierung zu kürzen, und es wurden Maßnahmen verabschiedet, mit denen versucht wurde, die zentrale Kontrolle über die Budgets unterhalb der nationalen Ebene zu stärken. Hierzu gehörte die Zusammenfassung der Föderationssubjekte in sieben Makro-Regionen (Föderationskreise) durch die Schaffung einer zusätzlichen administrativen Struktur in der föderalen Hierarchie, wobei es sich aber nicht um eine zusätzliche oder gar höchste föderale Ebene neben bzw. über den Föderationssubjekten handelt: jedem dieser Föderationskreise steht ein vom Präsidenten der Russischen Föderation ernannter persönlicher und bevollmächtigter Vertreter vor, der eine Kontrollfunktion über die Oberhäupter der Föderationssubjekte (meist Gouverneur oder Präsident genannt) ausübt und unabhängig von ihnen handelt. Obwohl Veränderungen in der Gesetzgebung und andere Maßnahmen die Macht der Föderationsregierung in den Föderationssubjekten gestärkt haben, und in einigen Fällen

¹ In den letzten Jahren hat sich die Anzahl der Föderationssubjekte durch Zusammenschlüsse und Eingliederungen von 89 auf 83 (21 Republiken, 46 *Oblasts*, 9 *Krais*, ein autonomes Gebiet, 4 autonome *Okrugs* und 2 Städte von föderalem Rang) reduziert. Seit März 2008 sind aber keine weiteren Änderungen der Subjektstruktur im Gespräch.

eine klarere und rationalere Verteilung von Haushaltszuweisungen gefördert haben, entbindet das aktuelle System einer strengen expliziten zentralen Kontrolle die subnationalen Verwaltungen von einer eigenen Haushaltsverantwortung und ermutigt sie gleichzeitig dazu, ihre eigenen informellen Budgets zu schaffen und über zahlreiche Mechanismen (beispielsweise bilaterale Vereinbarungen mit großen Steuerzahlern in der Region und versteckten Mitteln außerhalb des Haushalts) informelle Fiskalpolitiken zu betreiben. Deshalb haben Maßnahmen, die darauf abzielen, die Finanzen auf subnationaler Ebene besser unter zentrale Kontrolle zu bekommen, bis jetzt im besten Fall gemischte Ergebnisse geliefert, und im schlimmsten Fall negative.

Seit der Geburtsstunde des neuen Russlands mit seiner föderalen Struktur haben die Behörden die dringende Notwendigkeit verspürt, Einrichtungen der öffentlichen Finanzkontrolle aufzubauen, die dem Geist und den Anforderungen der Zeit entsprechen. Die Einführung einer modernen Finanzkontrolle öffentlicher Stellen begann 1994 in Moskau beim Stadtrat, der Duma von Moskau, als dieser das Gesetz über die Schaffung der ersten Institution der öffentlichen Finanzkontrolle im neuen Russland verabschiedete. Zu Anfang wurden die Ausrichtungen und Ziele seiner Prüfungs- und Beratungsaktivitäten eng mit dem Stadtrat abgestimmt, und es war kein Zufall, dass diese Prüfungsinstanz die Bezeichnung Kontroll- und Rechnungskammer der Moskauer Stadtduma erhielt.

Doch Anfang 1995 wurde die Rechnungskammer der Russischen Föderation gegründet. Die Rechnungskammer ist das ständige Gremium der staatlichen Finanzkontrolle und ist rechenschaftspflichtig gegenüber der Föderationsversammlung², die sie als organisatorisch und funktional unabhängige rechtliche Einheit eingerichtet hat, damit sie ihre Ziele erreichen kann. Dem Beispiel der Föderalen Rechnungskammer und dem Gesetz folgend, das deren Status, Ziele, Zusammensetzung, Struktur und Verfahren regelt, wurde aus der Finanzkontrollereinrichtung der Stadt Moskau die Kontroll- und Rechnungskammer von Moskau, und mit einem neuen Gesetz wurden einige Änderungen am Gesetz von 1994 eingeführt.

Da der Haushaltskodex der Russischen Föderation staatlichen, regionalen und kommunalen Behörden ermöglicht, Einrichtungen der öffentlichen Finanzkontrolle einzurichten, sind verschiedene regionale und kommunale Behörden dem Beispiel der Rechnungskammer der Russischen Föderation und der Kontroll- und Rechnungskammer von Moskau gefolgt und haben Kontroll- und Rechnungsprüfungsinstanzen in ihren Regionen und Kommunen eingerichtet. So hatten zum 1. März 2003 insgesamt 80 Subjekte der Russischen Föderation ihre eigene Kontrollbehörde für den öffentlichen Sektor eingerichtet, wenngleich diese nicht immer denselben Status haben. Die meisten von ihnen (48) erhielten den Status einer Rechtsperson, und die zuständige Versammlung der Legislative hat das Gesetz für ihre Schaffung genehmigt, während die übrigen (32) innerhalb der Versammlungen der Legislative der Föderationssubjekte geschaffen wurden und daher von diesen abhängig sind. Die große Mehrheit ist bereits tätig, während in einigen Gliedstaaten das Gesetz zur Schaffung der Kontroll- und

² Das in Russland als Föderationsversammlung bezeichnete Parlament besteht aus zwei Kammern: dem Föderationsrat, welcher als Vertretung der Gliedstaaten dient (er repräsentiert die Subjekte der russischen Föderation mit je einem Vertreter der regionalen Exekutiven bzw. Legislativen) und der Staatsduma als Volkskammer (deren Zusammensetzung mittlerweile mittels einer reinen Verhältniswahl bestimmt wird).

Rechnungsprüfungsinstanz zwar verabschiedet wurde, diese ihre Tätigkeit aber noch nicht aufgenommen hat. Im derzeitigen Stadium gibt es auch Föderationssubjekte, in denen der aktuelle Status und die Gesetzgebung bezüglich der Finanzkontroll-einrichtungen gerade überarbeitet wird³.

In ähnlicher Weise haben um den Monat März 2003 auch 68 kommunale Behörden kommunale Stellen eingerichtet, die für die Finanzkontrolle auf dieser Ebene verantwortlich sind. Einige dieser Stellen erhielten den Status einer Rechtsperson, aber die meisten von ihnen sind Organe des betreffenden Gemeinderats oder sogar Teil der Gemeindeverwaltung.

Unter diesen Prüfungsgremien, die als Organe der gesetzgebenden Versammlungen eingerichtet wurden, gibt es verschiedene Fälle, in denen die Gesetzgebung vorsieht, dass die Aktivitäten der Prüfungsinstanz nicht deshalb ausgesetzt werden dürfen, weil die parlamentarischen Aktivitäten ausgesetzt werden.

Arten der Tätigkeit

Gemäß dem Haushaltskodex der Russischen Föderation müssen staatliche, regionale und kommunale Kontroll- und Rechnungsprüfungsinstanzen die Ausführung des Haushalts, den Fluss öffentlicher Gelder außerhalb des Haushalts sowie die Nutzung und die Verwaltung öffentlichen Eigentums prüfen.

Die im Einzelnen von den Finanzkontroll-einrichtungen auszuführenden Aktivitäten werden im Gesetz zu ihrer Gründung geregelt, obwohl diese Tätigkeiten in einigen Fällen auch in anderen legislativen oder normativen Dokumenten geregelt sind.

In Übereinstimmung mit ihren Gründungsgesetzen müssen die Finanzkontroll-einrichtungen nicht nur Kontroll- und Prüfungsaufgaben wahrnehmen, sondern auch analytische Einschätzungen und andere informative Tätigkeiten ausüben, um ein umfassendes System der Kontrolle über die Planung und Ausführung des Haushaltes und den Mittelfluss außerhalb des Haushalts sicherzustellen. Damit verfolgen diese Einrichtungen auch das Ziel, einen Beitrag zur Steigerung der Effizienz von Haushaltsplanung und -umsetzung zu leisten.

Somit führen die Kontroll- und Rechnungsprüfungsinstanzen neben umfassenden Prüfungen und speziellen Untersuchungen auch eine Analyse von Haushaltsentwürfen, Zielprogrammen, Gesetzen und anderen Initiativen der Legislative bezüglich des Haushalts und der Finanzen des Staates, der Region oder der Kommune durch. Sie berichten regelmäßig den zuständigen Behörden über die Ergebnisse ihrer Arbeit.

Wenn die Finanzkontroll-einrichtungen im Rahmen ihrer Prüfungstätigkeit Hinweise auf Zuwiderhandlungen, Missbrauch oder dubiose Praktiken usw. im Umgang mit öffentlichen Geldern aufdecken, leiten sie die Angelegenheit an die Strafverfolgungs-organe weiter.

³ Die bereits erwähnten Änderungen der Subjektstruktur durch Zusammenschlüsse und Eingliederungen werden ebenfalls ihre Auswirkungen auf die Anzahl der bestehenden Kontroll- und Rechnungsprüfungsinstanzen haben.

Organisation und Planung der Arbeit

Die Kontroll- und Rechnungsprüfungsinstanzen richten ihre Arbeit in der Regel an Jahresplänen und -programmen aus, die aufgestellt werden, um eine umfassende und systematische Kontrolle über die Ausführung des Haushalts sicherzustellen. Petitionen, Anfragen und Vorschläge vom Parlament und der Regierung müssen berücksichtigt und gelegentlich sogar in die Ausarbeitung von Plänen und Programmen aufgenommen werden. In einigen Gliedstaaten haben Parlament und Regierung sogar noch mehr Einfluss auf die Ausarbeitung von Plänen und Programmen der Finanzkontroll-einrichtungen. Es gibt beispielsweise Fälle, in denen die Kontroll- und Rechnungskammer ihre Arbeit in Übereinstimmung mit den Anforderungen des Parlaments der Gebietskörperschaft ausführen muss.

Berichterstattung

Das Gesetz sieht vor, dass dem Parlament Berichte vorgelegt werden. Die Finanzkontroll-einrichtung ist verpflichtet, die gesetzgebende Versammlung regelmäßig über die Ausführung des Haushalts und über die Ergebnisse ihrer Arbeit zu informieren. Dies geschieht in der Regel jährlich, aber es gibt auch Gebietskörperschaften, in denen Berichte über die Ausführung des Haushalts quartalsweise vorgelegt werden müssen. Gemäß dem Haushaltskodex der Russischen Föderation müssen die Parlamente den jährlichen Bericht der jeweiligen Kontroll- und Rechnungsprüfungsinstanz über die Ausführung des Haushalts genehmigen, um die Regierungen zu entlasten.

Der Jahresbericht unterliegt der Veröffentlichungspflicht. Darüber hinaus muss der Vorsitzende der Kontroll- und Rechnungsprüfungsinstanz in einigen Fällen den Bericht dem Parlament und der Regierung vortragen. Zudem gibt es einige Finanzkontroll-einrichtungen, die regelmäßig Informationen über ihre Tätigkeit und die Ergebnisse ihrer Arbeit an die Massenmedien geben. Einige veröffentlichen sogar ein monatliches Mitteilungsblatt.

Beziehungen unter den Kontrolleinrichtungen

Nach den ersten Anfängen im Jahr 1997 wurde der Verband der Kontroll- und Rechnungskammern der Russischen Föderation schließlich im Jahr 2000 definitiv gegründet, mit dem Ziel, die Effizienz der Arbeitsweise des Finanzkontrollsystems in Russland zu verbessern. Den Vorsitz des Verbandes hat der Präsident der Rechnungskammer der Russischen Föderation, und zu seinen Mitgliedern gehören neben der staatlichen Rechnungskontrollbehörde die rund 80 Finanzkontroll-einrichtungen der Subjekte der Russischen Föderation sowie die Union der kommunalen Prüfungsämter, Letztere seit 2002. Die Mitglieder des Verbandes tagen regelmäßig (zahlreiche Konferenzen wurden in den letzten Jahren organisiert, und es gibt verschiedene Schulungsinitiativen), um Erfahrungen auszutauschen und die Zusammenarbeit zu verstärken. Das Hauptziel des Verbandes ist es, zur Schaffung und Umsetzung eines einheitlichen Systems der Finanzkontrolle im öffentlichen Sektor mit Standardmethoden und -verfahren beizutragen. Ebenso verfolgt der Verband das Ziel, Behörden dabei zu unterstützen, die Gesetzgebung auszuarbeiten, die nicht nur die Einrichtung neuer öffentlicher Kontroll- und Rechnungskammern regelt, sondern auch zur Steigerung der

Effizienz der bereits bestehenden beiträgt. Zu den weiteren Initiativen gehören ein beständiger Informationsfluss unter den Mitgliedern und die Schaffung eines Rahmens für künftige gemeinsame Prüfungen.

Die Union der kommunalen Prüfungsgremien wurde 2002 geschaffen. Ihr Hauptziel ist es, die Zusammenarbeit zwischen ihren Mitgliedern zu stärken und an der Weiterentwicklung der Finanzkontrolle im kommunalen Sektor mitzuwirken.

Zusammensetzung und Struktur der Finanzkontrolleinrichtungen

Jede Kontroll- und Rechnungskammer wird von einem Vorsitzenden geleitet, der von der zuständigen Duma für eine Amtszeit von 4 bis 6 Jahren ernannt wird. Der Beschluss über die Ernennung des Vorsitzenden wird in der Regel mit der Mehrheit der Stimmen aller Abgeordneten der betreffenden Duma gefasst. Es gibt jedoch einige unterscheidende Merkmale von Gebietskörperschaft zu Gebietskörperschaft. In einigen Fällen wird der Vorsitzende beispielsweise von den gewählten Prüfern der Kammer gewählt. In den Gliedstaaten, in denen die Finanzkontrolleinrichtung eng an das Parlament gebunden ist, ist die Amtszeit des Vorsitzenden auf die Dauer des parlamentarischen Mandats beschränkt.

Der Vorsitzende hat in der Regel einen oder selten zwei Stellvertreter, die unter anderem die Aufgaben des Vorsitzenden in seiner Abwesenheit übernehmen. Die Amtszeit der Stellvertreter entspricht der des Vorsitzenden.

Zu den Aufgaben des Vorsitzenden gehört die allgemeine Aufsicht über die Aktivitäten der Kammer und die Organisation von diesen Aktivitäten gemäß der geltenden Gesetzgebung. Darüber hinaus vertritt der Vorsitzende die Kammer vor dem Parlament und der Regierung sowie allen anderen Behörden. Um die ihm übertragenen Befugnisse auszuüben, kann er Aufträge erteilen und Weisungen geben, Personal einstellen und entlassen sowie Wirtschafts- und andere Verträge abschließen.

In der Regel darf der Vorsitzende nicht Mitglied des Parlaments oder der Regierung sein.

Die Prüfungsarbeit wird in Direktionen oder Abteilungen durchgeführt, die von Prüfern geleitet werden. Im Vergleich zur Struktur der Rechnungskammer der Russischen Föderation, die 12 Arbeitsbereiche hat, verfügen die Finanzkontrolleinrichtungen der Subjekte der Russischen Föderation über 3-8 Direktionen oder Abteilungen. Wie bereits erwähnt, gibt es auch Prüfer, die gewählt werden, allerdings nicht immer vom Parlament. Prüfer tragen die volle Verantwortung für die Qualität und die Ergebnisse der Arbeit, die von ihren Untergebenen innerhalb der Direktion oder der Abteilung ausgeführt wird, für die sie verantwortlich sind.

Es gibt einige Kontroll- und Rechnungskammern, in denen ein Vorstand (Kollegium) eingerichtet wird, um die Arbeit zu planen und zu organisieren, über die anzuwendenden Methoden zu entscheiden und um Angelegenheiten im Zusammenhang mit Berichten und anderen Informationen für das Parlament und die Regierung zu behandeln. Der Vorstand setzt sich aus dem Vorsitzenden der Kammer, seinem Stellvertreter sowie aus Prüfern zusammen. Seine Beschlüsse werden in der Regel mit der einfachen Mehrheit des Kollegiums gefasst.

Die meisten von den Föderationssubjekten geschaffenen Kontroll- und Rechnungskammern sind personell sehr schwach besetzt. Mehr als 50 von ihnen haben weniger als 20 Mitarbeiter einschließlich Inspektions- und Verwaltungspersonal. In sieben Regionen beschäftigt die Finanzkontrollleinrichtung mehr als 50 Personen, und es gibt sogar zwei Gebietskörperschaften, in denen es mehr als 100 Mitarbeiter sind.

Es besteht ein Trend, die rechtliche Stellung der Mitglieder und Mitarbeiter von Kontroll- und Rechnungskammern in den betreffenden Gesetzen abzusichern, um ihre berufliche Unabhängigkeit zu gewährleisten. So will man beispielsweise verhindern, dass der Vorsitzende, sein Stellvertreter und die Prüfer ohne die Zustimmung der gesetzgebenden Versammlung, die sie ernannt hat, festgenommen, verhaftet oder strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden. Abgesehen davon können sie nur per Beschluss der Versammlung, die sie ernannt hat, vor Ablauf ihrer Amtszeit aus ihrem Amt entlassen werden. Im Falle von Gesetzesverletzungen oder Missbrauch erfordert eine solche Entscheidung eine breite parlamentarische Mehrheit. Das Inspektionspersonal der Finanzkontrollleinrichtungen ist außerdem durch gesetzliche Bestimmungen gegen Druck und Nötigung geschützt.

Finanzielle Mittel

Die Finanzierung der Kontroll- und Rechnungskammern der Subjekte der Russischen Föderation erfolgt entweder durch eine separate Linie im Haushalt der Gebietskörperschaft oder aus Mitteln des Haushalts, die für das Parlament des Gliedstaates bestimmt sind. In letzterem Fall haben Parlamente in einigen Gebietskörperschaften eine separate Haushaltslinie für Ausgaben des Finanzkontrollorgans eingerichtet.

Auch wenn Kontroll- und Rechnungskammern das Recht haben, eine angemessene Zuteilung von Mitteln zu beantragen und die ihnen zugewiesenen Mittel innerhalb ihrer Befugnisse zu verwenden, mangelt es ihnen vielfach an finanzieller Unterstützung, was ihnen das Erreichen ihrer Ziele erschwert.

Es gibt beispielsweise mehr als 10 Einrichtungen in den Gliedstaaten, die ihre Arbeit mit weniger als 5 Millionen Rubel bestreiten müssen, und eine große Mehrheit muss mit weniger als 20 Millionen Rubel auskommen. Nur 6 Kontroll- und Rechnungskammern haben ein Budget von über 50 Millionen Rubel.