

DIE EXTERNE FINANZKONTROLLE DER AUTONOMEN REGIONEN IN SPANIEN

Allgemeine Rechtsgrundlagen

In der spanischen Verfassung aus dem Jahr 1978 ist das Prinzip der Autonomie der Nationalitäten und Regionen gewährleistet, aus denen sich der spanische Staat zusammensetzt. Dieses Prinzip findet seine Ausgestaltung in der territorialen Gliederung des Staates, der seitdem in Gemeinden, Provinzen und sogenannte "Autonome Gemeinschaften" (*Comunidades Autónomas*) gegliedert ist. Alle diese Gebietskörperschaften genießen Autonomie bei der Verfolgung ihrer jeweiligen Interessen.

Spanien ist verfassungsgemäß strukturell in siebzehn Autonome Gemeinschaften gegliedert, die jede ihre eigene vollziehende Regierung und ihr Regionalparlament haben. Im Gegensatz zu anderen Ländern, wo gewöhnlich Einheitlichkeit zwischen den verschiedenen Regionen besteht, verfügt in Spanien jede Nationalität oder Region über Zuständigkeiten, die nicht immer mit denen anderer Regionen übereinstimmen, so dass die externen Finanzkontrollorgane des "autonomischen" (d.h. einer Autonomen Gemeinschaft) öffentlichen Sektors unterschiedliche Charakteristiken und Funktionen aufweisen.

Nach 1984 haben einige Autonome Gemeinschaften nach und nach in Ausübung ihrer Selbstregierungsbefugnisse von ihren jeweiligen Parlamenten abhängige Kontrollorgane ins Leben gerufen, um die externe Finanzkontrolle des autonomen öffentlichen Sektors zu ermöglichen. Bisher verfügen zwölf Autonome Gemeinschaften (Andalusien, Aragonien, Asturien, Balearn, Baskenland, Galicien, Kanaren, Kastilien und León, Katalonien, Madrid, Navarra und Valencia) über eine derartige Einrichtung der externen Finanzkontrolle. Die Kontrollorgane der Autonomen Gemeinschaften Asturien, Balearn und Kastilien und León haben erst vor kurzem mit ihrem Betrieb begonnen. In Kastilien-La Mancha beschloss das Regionalparlament im Jahre 2014 die Abschaffung des 1993 gegründeten regionalen Kontrollorgans. Zur Rechtfertigung dieser Entscheidung wurden solche fragwürdigen Gründe wie Sparmaßnahmen im öffentlichen Haushalt, eine höhere Effizienz in der Verwaltung und die Vermeidung von unnötigen Überschneidungen mit den Zuständigkeiten staatlicher Organe herangeführt. Die Kontrolle der öffentlichen Rechnungsführung der übrigen Autonomen Gemeinschaften (Extremadura, Kantabrien, La Rioja und Murcia) wird direkt vom Rechnungshof des Staates (*Tribunal de Cuentas del Estado*) wahrgenommen. Es wäre wünschenswert, dass das Modell allgemein auf die restlichen Autonomen Gemeinschaften angewandt wird, damit im Ergebnis die Gesamtkohärenz des Systems mit der Konzeption und der Funktionsweise des in Autonome Gemeinschaften gegliederten Staates gewährleistet ist. In diesem Sinne ist die Situation in Spanien atypisch im Vergleich zu den übrigen europäischen Ländern, wo in der Regel eine größere Homogenität zwischen den verschiedenen Regionen ein und desselben Staates gegeben ist.

Die Funktionen der Haushalts- und Wirtschaftsführungsprüfung, die die regionalen externen Finanzkontrollorgane in ihren jeweiligen öffentlichen Sektoren ausüben,

müssen mit den vom Rechnungshof des Staates ausgeübten Funktionen vereinbar sein, der durch die spanische Verfassung als oberstes Organ der Rechnungskontrolle und der Prüfung der Wirtschaftstätigkeit des Staates und des öffentlichen Sektors angelegt ist. Diesen Organen fehlt es allerdings an einer gerichtlichen Funktion, es sei denn, sie üben sie durch Delegation des Rechnungshofs des Staates aus.

Die Schaffung regionaler externer Finanzkontrollenrichtungen fällt in die Kompetenz der jeweiligen regionalen Parlamente, die ihre Rechtsstellung, Vorrechte, Zuständigkeiten usw. durch Rechtsnorm mit Gesetzesrang regeln.

Die geltenden Gesetze sind sehr ähnlich, obgleich die Zahl der Mitglieder der obersten Leitungsinstanz von Institution zu Institution verschieden ist. In allen Fällen umfasst jedoch die Prüfungsfunktion die Kontrolle der Gesetzmäßigkeit, der Ordnungsmäßigkeit der Rechnungsführung und der Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Umfang der Kontrolltätigkeit

Die Funktionen der autonomen externen Finanzkontrollorgane sind in ihrem jeweiligen Gründungsgesetz definiert. Ihre Hauptfunktion ist die Prüfung der Wirtschafts-, Finanz- und Rechnungsführung oder -tätigkeit des regionalen öffentlichen Sektors¹, wenngleich alle diese Organe auch Prüfungskompetenzen über die lokalen Gebietskörperschaften der Region (Provinzen und Gemeinden), deren autonome Einrichtungen und die von ihnen abhängigen Unternehmen² ausüben. In allen Fällen umfasst der autonome öffentliche Sektor auch die auf dem Gebiet der Autonomen Gemeinschaft vorhandenen öffentlichen Universitäten. Der Handlungsbereich der autonomen externen Finanzkontrollorgane erstreckt sich überdies auf die Beihilfen, die natürlichen oder juristischen Personen vom autonomen oder lokalen öffentlichen Sektor gewährt wurden, gleich welcher Art die Beihilfen sind (Subventionen, Kredite,

¹ Die Inhalte der Prüfungstätigkeit im regionalen öffentlichen Sektor werden zwar gewöhnlich, wenn auch in sehr unterschiedlichem Umfange, in den Regelungsgesetzen der autonomen externen Finanzkontrollorgane entwickelt, in allen diesen Gesetzen setzt sich dieser öffentliche Sektor aber zusammen aus der öffentlichen Verwaltung der Autonomen Gemeinschaft einschließlich der sogenannten institutionellen Verwaltung, das heißt den autonomen Einrichtungen, den von der autonomen Verwaltung abhängigen öffentlichen Unternehmen und den Unternehmen mit mehrheitlicher Beteiligung dieser Verwaltung. Einige Regelungsgesetze erwähnen überdies öffentlich-rechtliche Körperschaften wie zum Beispiel die Berufsvereinigungen der Fischer und die Eigentums-, Landwirtschafts-, Handels-, Industrie- und Schifffahrtskammern (wie in Galicien oder Madrid). In anderen Fällen sieht die gesetzliche Regelungsnorm der Körperschaft selbst die Prüfungszuständigkeit des autonomen Kontrollorgans vor. Die Suche nach neuen Rechtsformen, auch "allgemeine Flucht aus dem Verwaltungsrecht" genannt, erschwert in vielen Fällen die Finanzkontrolle des aus der sogenannten institutionellen Verwaltung bestehenden öffentlichen Sektors. Die autonomen externen Finanzkontrollorgane haben es dann gegebenenfalls mit Widerstreben jeder Art gegen die Durchführung der Prüfung dieser Körperschaften zu tun, die durchaus auch die Unzuständigkeit des Prüfungsorgans vorbringen können, wie dies etwa bei den öffentlichen Stiftungen oder den Konsortien der Fall ist. Desgleichen bestehen Zweifel, ob alle externen Kontrollorgane für die Prüfung der sogenannten verbundenen Unternehmen, bei denen die öffentliche Beteiligung unter 50% beträgt, zuständig sind. Einige Regelungsgesetze sehen diese Möglichkeit ausdrücklich vor (Balearn, Katalonien).

² Die Ausführungen in der vorherigen Fußnote über die institutionelle Verwaltung haben auch für den lokalen öffentlichen Sektor Gültigkeit.

Bürgschaften, Befreiungen, Steuervergünstigungen usw.). Von der Prüfungsfunktion abgesehen, deren Inhalt die Prüfung der Rechnungen, die Vergabe öffentlicher Aufträge und anderer Vertragsabschlüsse, das Vermögen und die Beihilfen des regionalen wie lokalen³ öffentlichen Sektors umfasst, sind den Kontrollorganen in ihren Regelungsgesetzen weitere Funktionen zugewiesen wie die Beratung der jeweiligen Parlamente in Wirtschafts- und Finanzfragen und durch Delegation des Rechnungshofs des Staates die gerichtlichen Untersuchungen für die Verfahrenseinleitung im Rahmen der Haftung für die rechtmäßige Verwaltung öffentlicher Mittel.

Neben diesen Funktionen wird in einigen Gesetzen Autonomer Gemeinschaften ausdrücklich eine weitere Reihe von Funktionen erwähnt wie die Kenntnisnahme und Analyse von Rechnungsprüfungen, die die regionale Innenrevisionsstelle (*Intervención General Regional*) oder andere Einrichtungen im öffentlichen Sektor durchführen (Balearen, Kanaren und Valencia), die Abgabe von Gutachten und Konsultationen, die diverse öffentliche Einrichtungen auf dem Gebiet des öffentlichen Rechnungswesens und der Haushalts- und Wirtschaftsführung anfordern (Kanaren, Katalonien und Galicien, ähnlich in Aragonien), oder die Prüfung etwaiger Privatisierungsprozesse öffentlicher Unternehmen und Dienstleistungen (Aragonien).

Sollten die autonomen externen Finanzkontrollorgane bei der Ausübung ihrer Prüfungsfunktion die Existenz von Hinweisen im Rahmen der Haftung für die rechtmäßige Verwaltung öffentlicher Mittel (Rechtsverstöße, Missbrauch oder unregelmäßige Praktiken) bemerken, deren sich Personen, die öffentliche Güter, Mittel oder Effekten einziehen, bewirtschaften, verwalten, verwahren, mit ihnen umgehen oder sie benutzen, strafbar gemacht haben könnten, leiten sie die Angelegenheit unverzüglich zwecks einer möglichen Strafverfolgung dem Rechnungshof des Staates zu.

Die autonomen externen Finanzkontrollorgane haben keine Jurisdiktionsgewalt, die ausschließlich dem Rechnungshof des Staates vorbehalten ist, da, wie das Verfassungsgericht erklärt hat, diese Lösung der Verfassung am besten gerecht wird.

Unbeschadet dessen können die autonomen externen Finanzkontrollorgane nach Maßgabe der in den entsprechenden und mit den Gesetzen über die Organisation, den Aufbau und die Befugnisse sowie den Betrieb des Rechnungshofs des Staates übereinstimmenden Artikeln der Gründungsgesetze der verschiedenen autonomen Organe enthaltenen Bestimmungen durch Delegation des Rechnungshofs des Staates die im Rahmen der Haftung für die rechtmäßige Verwaltung öffentlicher Mittel erforderlichen Voruntersuchungshandlungen tätigen.

Falls also der Rechnungshof des Staates von dieser Delegationsbefugnis Gebrauch machen sollte, die ihm das Rechnungshofgesetz einräumt (Artikel 26.3), führen die autonomen Kontrollorgane die genannten Voruntersuchungshandlungen durch.

³ Bei der Ausübung ihrer Prüfungsfunktion obliegt außerdem allen autonomen externen Finanzkontrollorganen (obgleich sich nicht alle Regelungsgesetze ausdrücklich darauf beziehen) die Prüfung der Wahlbuchführung der politischen Formationen, die an den Wahlen in den Autonomen Gemeinschaften teilnehmen. Auf der anderen Seite müssen diese Organe nach Maßgabe des geltenden Gesetzes über die interterritorialen Ausgleichsfonds (*Fondos de Compensación Interterritorial*, Fonds für den Finanzausgleich zwischen spanischen Regionen) einen separaten Bericht über alle zulasten dieser Fonds in der jeweiligen Autonomen Gemeinschaft finanzierten Projekte erstellen.

Die Prüfungsinitiative schließlich liegt im Allgemeinen bei den autonomen externen Finanzkontrollorganen selbst und bei den Parlamenten der Autonomen Gemeinschaften. In bestimmten Annahmefällen können allerdings auch andere Rechtssubjekte wie die Regierung der Autonomen Gemeinschaft oder die lokalen Gebietskörperschaften dazu ermächtigt werden (Aragonien, Balearen, Kanaren, deren Regelungsgesetz auch die Universitäten vorsieht, sogar noch weiter gehende Regelung in Asturien und Madrid).

Kontrollarten

Das Kontrollziel ist dreigestaltig:

- Kontrolle der Ordnungsmäßigkeit der Rechnungsführung,
- Kontrolle der Gesetzmäßigkeit,
- Kontrolle der Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Bei der Kontrolle der Ordnungsmäßigkeit der Rechnungsführung wird überprüft, ob die Rechnungsabschlüsse der geprüften Stelle nach Maßgabe der auf sie anwendbaren Grundsätze der Rechnungsführung aufgestellt und vorgelegt wurden.

Bei der Kontrolle der Erfüllung der Gesetz- oder Rechtmäßigkeitsanforderung wird nachgeprüft, ob sich die geprüfte Stelle an die gesetzlichen Normen hält, nach denen sich ihre Tätigkeit zu richten hat.

Bei den Kontrollen der Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wird das Handeln der geprüften Stelle gemäß den ihr zugewiesenen Zielen und den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Haushalts- und Wirtschaftsführung bewertet. Es geht dabei sowohl um die Bewertung, ob die Bewirtschaftung der personellen und materiellen Ressourcen und der Haushaltsmittel auf sparsame und wirtschaftliche Weise entwickelt worden ist, als auch um die Bewertung des Wirksamkeitsgrads bei der Erreichung der vorgesehenen Ziele.

Bei der Wirksamkeitskontrolle wird überprüft, in welchem Maße die der Stelle zugewiesenen und in ihren Tätigkeitsplänen und -programmen enthaltenen Ziele erfüllt werden. Bei der Wirtschaftlichkeits- oder Effizienzkontrolle werden die erzielten Ergebnisse mit den hierfür eingesetzten Mitteln verglichen. Bei der Kontrolle der Sparsamkeit schließlich wird überprüft, ob die Ressourcen zu möglichst geringen Kosten erreicht und in angemessener Qualität und Quantität gehalten wurden.

Die Wirksamkeits-, Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsprüfungen stellen eine neue und wichtige Herausforderung dar und konfrontieren den Prüfungsfachmann mit der schwierigen Aufgabe, ein auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung bezogen adäquates wirtschaftliches Verhalten zu evaluieren.

Im spanischen Fall herrschten im öffentlichen Sektor die Kontrolle der Ordnungsmäßigkeit der Rechnungsführung und die Gesetzmäßigkeitskontrolle vor, auch wenn ein Trend besteht, die Anstrengungen zur Vornahme von Wirksamkeits-, Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitskontrollen zu verstärken. In diesem Sinne legt die

Verfassung von 1978 selbst in ihrem Artikel 31.2 fest, dass „*die öffentlichen Ausgaben (...) eine gerechte Verteilung der öffentlichen Mittel (vornehmen); Planung und Ausführung erfolgen nach den Kriterien der Effizienz und Wirtschaftlichkeit*“. In demselben Sinne zählt Artikel 13.1 Absatz b) und c) des Gesetzes 2/1982 vom 12. Mai 1982 über die Organisation, den Aufbau und die Befugnisse des Rechnungshof des Staates zu den verpflichtenden Bezugspunkten für die Prüfungstätigkeit des Rechnungshofs „*die Erfüllung der Ansätze und den Vollzug des Haushaltsplanes des Staates, der Autonomen Gemeinschaften, der lokalen Gebietskörperschaften und der übrigen Körperschaften, die dem öffentlichen Haushaltswesen unterliegen, nach den Kriterien der Effizienz und Wirtschaftlichkeit*“.

Die Bewertung der Wirksamkeit einer Haushalts- und Wirtschaftsführung kann ohne eine vorherige Planung, die in Programmen konkretisiert ist, in denen klar festgesetzte und nach Möglichkeit quantifizierte Ziele erscheinen, nicht ernsthaft erwogen werden.

Die Wirtschaftlichkeitskontrolle setzt voraus, dass Richtschnuren oder Referenzwerte vorliegen, anhand deren Vergleiche gezogen werden können. Über objektive Indikatoren verfügen zu können, wäre zweifelsohne ein nützliches Instrument im Hinblick auf die Realisierung derartiger Prüfungen.

Während im Falle der Rechnungsführungsprüfung stark definierte und normierte Regeln und Verfahren zur Verfügung stehen, sind diese Regeln und Verfahren bei Wirksamkeits-, Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsprüfungen nicht ausreichend konsolidiert und werden von der Mehrheit der Prüfungsfachleute nicht ausreichend akzeptiert. Sie sind daher der subjektiven Einschätzung und Beurteilung des Prüfers unterworfen und können demzufolge auf Kritik an der Solidität stoßen, auf der seine Schlussfolgerungen beruhen.

Beziehungen zu anderen Kontrolleinrichtungen

Träger der Beziehungen zwischen den autonomen Finanzkontrollorganen und dem Rechnungshof des Staates ist eine im Mai 1989 eingerichtete Koordinierungskommission, deren Aufgabe die Festlegung von gemeinsamen Prüfungskriterien und -techniken ist, die größtmögliche Wirksamkeit bei den Ergebnissen gewährleisten und Doppelaufwand bei den Prüfungshandlungen verhindern sollen. Außerdem übersenden die regionalen Kontrollinstitutionen dem Rechnungshof des Staates ein Exemplar ihrer Berichte.

In keinem Fall besteht eine hierarchische Unterordnung der regionalen Einrichtungen der externen Finanzkontrolle unter den Rechnungshof des Staates oder die Zentralregierung. Die regionalen Kontrollorgane hängen von ihren jeweiligen Parlamenten ab, die ihren Haushaltsplan bewilligen und ihre Mitglieder ernennen.

Dennoch besteht die Möglichkeit, dass der Rechnungshof des Staates die Untersuchung von Gerichtsverfahren im Rahmen der Haftung für die rechtmäßige Verwaltung öffentlicher Mittel an die regionalen Kontrollorgane delegiert.

Es bestehen weder organische noch funktionelle Bindungen gegenseitiger Abhängigkeit zwischen den verschiedenen regionalen Kontrollorganen. Bis vor kurzem manifestierte sich die Zusammenarbeit in Kontakten auf höchster Ebene und in der Teilnahme an

Konferenzen und Seminaren. Auf einer Sitzung am 15. Juni 2006 in Madrid beschlossen die höchsten Vertreter der Einrichtungen der externen Finanzkontrolle der Autonomen Gemeinschaften jedoch, die “Konferenz der Präsidenten der autonomen externen Finanzkontrollorgane” (*Conferencia de Presidentes de los Órganos Autonómicos de Control Externo*) ins Leben zu rufen mit dem Ziel, die Zusammenarbeit zwischen ihren Mitgliedern zu verstärken, um eine stärkere und wirksamere Kontrolle öffentlicher Gelder anzustoßen. Die autonomen externen Kontrollorgane verfolgen mit dieser Initiative die Absicht, Informationen, Erfahrungen und Prüfungsmethoden auszutauschen sowie im Zusammenhang mit Fragen, die die Finanzkontrolle der regionalen und lokalen Verwaltungen berühren, eine einheitliche Position einzunehmen. Auf dem Treffen in Madrid wurde vereinbart, zwei ordentliche Sitzungen im Jahr abzuhalten. Der Vorsitz der Konferenz wird in der Reihenfolge der Anciennität der Mitgliedsinstitutionen nach dem Rotationsprinzip geführt. Auf ihrer ersten Sitzung im Oktober 2006 in Pamplona verständigte sich die Präsidentenkonferenz auf ein Dokument zur Lage der Kontrolle öffentlicher Gelder, das den Namen “Erklärung von Pamplona” erhielt und in dem sich die Unterzeichner für die vorrangige Kontrolle der “aus haushalterischer Sicht wichtigsten Bereiche wie Gesundheit und Erziehung” mit “besonderer Berücksichtigung der als risikobehaftet betrachteten Bereiche wie Subventionen, öffentliche Bauarbeiten und Städtebau” aussprachen.

Die Beziehung zwischen den autonomen Kontrollorganen und ihren jeweiligen Parlamenten findet ihren Ausdruck im Allgemeinen in einem parlamentarischen Ausschuss, der in einigen Fällen ein parlamentarischer Sonderausschuss (Galicien und Katalonien) und in anderen Fällen der Ausschuss für Wirtschaft, Finanz- und Haushaltsfragen ist (Andalusien, Asturien, Balearn, Baskenland, Kanaren, Madrid und Navarra) (siehe Übersichtstabelle). Im Falle des Rechnungshofs Aragonien erscheint der Präsident vor dem Abgeordnetenhaus der Autonomen Gemeinschaft, sooft dies verlangt wird, um über die vorgelegten Prüfungs- und Tätigkeitsberichte sowie die erbrachten Gutachten zu unterrichten (eine ähnliche Regelung findet auf die Kontrollorgane in Kastilien und León, Madrid und Valencia Anwendung).

Prüfungsverfahren

In der Regel beschränken die autonomen Rechnungshöfe ihre Handlungen nicht auf die Prüfung von Unterlagen, sondern die Verfahren schließen vielmehr, wie es in der Rechnungsprüfungsarbeit üblich ist, auch Anhörungen oder Gespräche mit dem verantwortlichen Personal ein mit dem grundlegenden Ziel, Kenntnis über die Haushalts- und Wirtschaftsführungs- und internen Kontrollprozesse der geprüften Körperschaft gemäß den Grundsätzen und Normen der Rechnungsprüfung des öffentlichen Sektors zu erhalten.

Im Folgenden wird die Arbeitsmethode beschrieben, der die externen Finanzkontrollinstitutionen der Autonomen Gemeinschaften bei der Durchführung der Ordnungsmäßigkeitsprüfungen (Rechnungsführungsprüfung und Gesetzmäßigkeitsprüfung) im Allgemeinen folgen:

Die erste Phase des Durchführungsprozesses der Rechnungsprüfung, die vorgenommen wird, ist ihre adäquate Planung. Hierfür erfolgt zunächst eine Globalrevision der zu

prüfenden Körperschaft (Datenerhebung). Auf der Basis dieser Daten entwickelt der mit der Prüfung beauftragte Prüfer daraufhin den Arbeitsplan.

Die zweite Phase der Rechnungsführungsprüfung besteht in der Durchführung einer Untersuchung und Bewertung des vorhandenen internen Kontrollsystems, um dessen Vertrauensgrad zu bestimmen und auf dieser Basis die Art, den Umfang und den Zeitplan der anzuwendenden Prüfungsverfahren festlegen zu können.

Die dritte Phase der Prüfungsarbeit besteht in der Erstellung der spezifischen Programme für jeden der Bereiche, in die die Prüfungsarbeit gegliedert ist. Diese Arbeitsprogramme umfassen in der Regel drei Abschnitte:

- * Einführung
- * Prüfungsziele
- * Prüfungsverfahren

Die Ausführung der im Arbeitsprogramm enthaltenen verschiedenen Prüfungserhebungen und -verfahren bildet die vierte Phase des Prüfungsprozesses.

In dieser Phase werden ausreichende, relevante und beweiskräftige Prüfungsunterlagen erhoben, um eine angemessene Grundlage zu gewinnen, auf die die Schlussfolgerungen, Kommentare und Empfehlungen gestützt werden können.

All dies ist Teil einer vollständigen und detaillierten Archivierung der ausgeführten Arbeit und der gezogenen Schlussfolgerungen, in die alle Arbeitspapiere einbezogen werden.

Die Ausführung der Arbeitsprogramme erfolgt durch Fachpersonal, das in den jeweiligen Stellenverzeichnissen der Rechnungshöfe aufgeführt ist, im Wesentlichen Prüfungsfachkräfte, unterstützt von Assistenten. Die Überwachung obliegt dem mit der Rechnungsprüfung beauftragten Prüfer dergestalt, dass er in alle Aspekte der Prüfung Einsicht nehmen kann und damit in der Lage ist, die Abfassung des Berichts zu übernehmen.

Die fünfte Phase besteht in der Vorbereitung des Berichtsentwurfs durch den beauftragten Prüfer. Der Entwurf wird vom Entscheidungsgremium des Finanzkontrollorgans der Autonomen Gemeinschaft, dem Kollegium oder Rat (*Consejo*), nach dem gesetzlich festgelegten Verfahren gebilligt und der geprüften Stelle zur Stellungnahme zugeleitet. Anhand dieser Stellungnahme wird der endgültige Bericht ausgearbeitet, der erneut vom Rat der Kontrollinstitution gebilligt wird. Empfänger der Berichte ist je nachdem das Plenum des Parlaments der Autonomen Gemeinschaft oder der geprüften lokalen Gebietskörperschaft (Provinz, Gemeinde).

Die Durchführung der Wirksamkeits-, Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsprüfungen ist zwar auch im privaten Sektor noch nicht sehr weit verbreitet, die Besonderheiten des öffentlichen Sektors führen jedoch zu zusätzlichen Schwierigkeiten, so etwa die Ungeeignetheit des Gewinns und anderer Überschüsse als Maß für die Leistungsfähigkeit der geprüften Einrichtungen, die Schwierigkeit, soziale und politische Vorteile und Ziele zu quantifizieren, mit der damit verbundenen Notwendigkeit, Kosten-Nutzen-Analysen in monetärer und nicht monetärer Hinsicht zu erwägen, die Dimension selbst

der geprüften Einrichtungen, die Bewertung der Auswirkungen der Inflexibilitäten, die die gesetzliche Regelung verursachen kann, usw. All dies hat eine sehr starke effektive Bremswirkung auf die Entwicklung der Wirksamkeits-, Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsprüfungen und ihre Anwendung in der Praxis ausgeübt, auch wenn weitreichende Ausgangseinigkeit über ihre Zweckmäßigkeit und sogar über die Notwendigkeit der Ausführung dieser Prüfungen besteht.

Den verschiedenen spanischen regionalen Rechnungshöfen stehen keine bindenden Maßnahmen zur Verfügung, um die Befolgung ihrer Empfehlungen durchzusetzen. Sie erlegen keine Zwangsstrafen auf, können aber zur Befolgung ihrer Empfehlungen auffordern.

Im Gegensatz zum Rechnungshof des Staates, bei dem ein richterlicher Senat besteht, gehört es nicht zur Funktion der regionalen Kontrollinstitutionen, Gerichtsverfahren einzuleiten. Sie arbeiten lediglich mit dem Rechnungshof des Staates zusammen, wenn dieser die Untersuchung der gesetzlichen Vorverfahren für die Strafverfolgung im Rahmen der Haftung für die rechtmäßige Verwaltung öffentlicher Mittel, der diejenigen unterliegen, zu deren Amtsaufgaben der Umgang mit öffentlichen Mitteln oder Effekten gehört, an die regionalen Kontrollorgane delegiert.

Für die Durchführung der Prüfungsarbeit ist ein Streitiges Verfahren vorgesehen, bei dem die Meinung der Prüfer ständig der Meinung der Verantwortlichen der geprüften Stelle gegenübergestellt wird, das heißt, während der Ausführung der Prüfung werden Meinungen ausgetauscht und den geprüften Körperschaften vorläufige Schlussfolgerungen zugeleitet. Danach wird ein Berichtsentwurf erstellt, der der geprüften Einrichtung zur Betrachtung vorgelegt wird, damit sie ihre Stellungnahme dazu abgeben kann. Der endgültige Bericht wird dann unter Berücksichtigung dieser Stellungnahme ausgearbeitet.

In den letzten Jahren wird dem Fortgang der in den Berichten der vorausgehenden Rechnungsjahre abgegebenen Empfehlungen immer größere Aufmerksamkeit geschenkt. Dies hat zum Zweck, den Einfluss zu bewerten, den die Prüfungsberichte über die Empfehlungen auf die Verbesserung der Haushalts- und Wirtschaftsführungspraktiken der Körperschaften des öffentlichen Rechts ausüben.

Adressaten der Prüfungsberichte

Die autonomen externen Finanzkontrollorgane legen ihre Berichte dem jeweiligen Regionalparlament vor. Außerdem wird ein Exemplar jedes Berichts dem Rechnungshof des Staates zugeleitet. Natürlich werden die Berichte auch den geprüften Stellen und falls sie die Haushaltsrechnung der Autonomen Gemeinschaft zum Gegenstand haben der Regionalexekutive ausgehändigt.

Veröffentlichung der Berichte

In Spanien geht die Initiative zur Veröffentlichung der Berichte im Allgemeinen nicht von den regionalen Rechnungshöfen, sondern von den adressierten geprüften Körperschaften oder Institutionen selbst aus.

So werden die Berichte über die Haushaltsjahresrechnungen der Autonomen Gemeinschaften vollständig im Amtsblatt der Regionalparlamente veröffentlicht. Die Veröffentlichung des Berichts im Amtsblatt der Autonomen Gemeinschaft ist gewöhnlich verpflichtend vorgeschrieben, eine Ausnahme bildet lediglich der Rechnungshof Katalonien, bei dem nur die Veröffentlichung der Schlussfolgerungen obligatorisch ist. Während einige autonome externe Finanzkontrollorgane alle im Jahresverlauf erstellten Berichte einem Tätigkeitsbericht beifügen, den sie ihrem Parlament unterbreiten (Kastilien und León und Madrid), leiten andere den autonomen Parlamenten die erstellten Berichte zu, sowie sie ausgearbeitet und vom höchsten Entscheidungsgremium des Kontrollorgans genehmigt sind.

Der Inhalt der Berichte erreicht über die Amtsblätter und Medien auch die breite Öffentlichkeit. Alle autonomen externen Finanzkontrollorgane veröffentlichen ihre Berichte darüber hinaus auf ihrer eigenen Website.

Die Frist für die Erstellung des jährlichen Berichts über die Haushaltsrechnung ist in einigen Fällen ein festes Datum, der 31. Dezember des Jahres, das auf den Abschluss des Rechnungsjahres folgt, auf das sich der Bericht bezieht, oder zwei Monate nach diesem Datum. In anderen Fällen wird diese Frist auf einen Zeitpunkt zwischen drei und sechs Monaten nach der Vorlage der Haushaltsrechnung vor dem externen Kontrollorgan festgesetzt (siehe Übersichtstabelle).

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die im Falle des Rechnungshofs Andalusien, des Rechnungshofs der Kanaren und des Rechnungshofs Navarra vorgesehene Dreimonatsfrist zu knapp bemessen sein kann, um einen Bericht dieser Charakteristiken auszuarbeiten, wenn man den Umfang der zu entwickelnden Arbeit und die Tatsache bedenkt, dass allein die Bearbeitung des Berichts, die Diskussion über ihn und der Versand zur Stellungnahme die Hälfte dieses Zeitraums in Anspruch nehmen. Eine Fristerweiterung wäre daher wünschenswert.

Auf der anderen Seite wird die Frist für die Rechnungslegung vor dem Kontrollorgan, die in den Regelungsgesetzen oder den entsprechenden Gesetzen über die öffentlichen Finanzen der Autonomen Gemeinschaften festgelegt ist, im Allgemeinen auf die Monate Juli, August und sogar September des auf das abgeschlossene Rechnungsjahr folgenden Jahres angesetzt.

Dies führt dazu, dass es in einigen Fällen nur sehr schwer möglich ist, dass der Bericht, den die Kontrollorgane über die Haushaltsrechnung eines Jahres erstellen, innerhalb des auf den Rechnungsabschluss folgenden Jahres öffentlich wird, was die entsprechende zeitliche Verschiebung und damit verbunden eine Aktualitätseinbuße mit sich bringt.

Finanzielle Mittel

Was die Finanzierung der regionalen Rechnungshöfe angeht, stammen ihre Mittel zur Gänze aus dem Haushalt, den das jeweilige Regionalparlament verabschiedet. Es sind die Kontrollorgane selbst, die ihren Haushaltsplan als spezifischen Abschnitt im Haushaltsplan der jeweiligen Autonomen Gemeinschaft aufstellen und genehmigen. Diese Haushaltsautonomie garantiert neben anderen Aspekten wie der Amtsdauer und der anerkannten Unabhängigkeit und/oder Unabsetzbarkeit ihrer Mitglieder die

funktionale Autonomie der externen Finanzkontrollorgane der Autonomen Gemeinschaften.

In Spanien liegt die Kontrolle über den Vollzug des Haushalts der regionalen Kontrollorgane beim Parlament der jeweiligen Autonomen Gemeinschaft.

Zusammensetzung und personelle Ressourcen

Die Zahl der im Dienst der regionalen Rechnungshöfe stehenden Personen ist sehr unterschiedlich, da sie von den Zuständigkeiten jeder Kontrollinstitution, dem Volumen des regionalen Haushalts, davon, ob auch Universitäten und Gesundheitsdienste geprüft werden, usw. abhängt. Ihre Zahl schwankt zwischen zwanzig und einhundertzwanzig.

Die gegenwärtig existierenden autonomen externen Finanzkontrollorgane weisen ein Organisationsschema auf, das dem Vorbild des Rechnungshofs des Staates folgt. Dazu gehören in allen Fällen ein Präsident (*presidente*), ein Plenum (*pleno*) und ein Generalsekretariat (*secretaría general*). Je nach Einzelfall werden außerdem ein Vizepräsident (*vicepresidente*), die sonstigen Kollegiumsmitglieder oder Rechnungshofräte (*consejeros*), die Prüfer (*auditores*), ein Ständiger Ausschuss (*comisión de gobierno*) sowie eine Prüfungsabteilung (*sección de fiscalización*) und ein richterlicher Senat (*sección de enjuiciamiento*) erwähnt (siehe Übersichtstabelle).

Auch die Struktur der obersten Entscheidungsgremien ist vielfältig. So ist das Gremium mit der höchsten Verantwortung in Navarra (Präsident - *Presidente*) unipersonal; dagegen umfasst dieses Gremium in Aragonien, Asturien, auf den Balearen, in Kastilien und León und in Valencia drei Syndizi (*síndicos*) oder Räte, in Galicien und auf den Kanaren fünf Räte, in Katalonien sieben Syndizi und in Andalusien, dem Baskenland und Madrid sieben Räte (Mitglieder). In allen Fällen wird ein Präsident, Oberster Syndikus (*Síndico Mayor*), Oberster Rat (*Consejero Mayor*) o.Ä. gewählt. Die Mehrzahl der regionalen Rechnungshöfe ist somit als Organ kollegialer Art ausgestaltet und folgt damit dem Kontrollsystem, das man als vom französischen Recht inspiriertes kontinentales System bezeichnen könnte. Dieses System wurde in Spanien von allen bestehenden externen Finanzkontrollorganen übernommen mit Ausnahme des Falles Navarra, wo dem angelsächsischen Vorbild eines unipersonalen Organs gefolgt wurde (siehe Übersichtstabelle).

Die Amtsdauer der Rechnungshofräte beträgt sechs Jahre, ausgenommen auf den Kanaren, wo sie fünf Jahre beträgt (siehe Übersichtstabelle). Dieser Aspekt ist als weiterer der Aspekte zu nennen, die die funktionale Unabhängigkeit der Kontrollorgane garantiert, da die Amtszeit ihrer Mitglieder über den jeweiligen Legislaturperioden liegt.

Die für die Wahl der Rechnungshofräte erforderliche parlamentarische Mehrheit ist in den meisten Fällen auf drei Fünftel festgesetzt. Ausnahmen bilden der Baskische Rechnungshof (absolute parlamentarische Mehrheit), der Rechnungshof Navarra (absolute Mehrheit im ersten, einfache Mehrheit im zweiten Wahlgang), der Rechnungshof Kastilien und León (drei Fünftel im ersten, absolute Mehrheit im zweiten Wahlgang) sowie der Rechnungshof der Autonomen Gemeinschaft Madrid (drei Fünftel im ersten Wahlgang, wird diese Mehrheit nicht erreicht, erfolgt die Wahl durch ein

Verfahren mit drei aufeinanderfolgenden geheimen Abstimmungen) (siehe Übersichtstabelle).

Was die Wahl des Präsidenten in den kollegialen Organen betrifft, wird dieser in der Mehrzahl der Fälle (Andalusien, Aragonien, Balearen, Baskenland, Galicien, Katalonien, Valencia) vom Ministerpräsidenten der Autonomen Gemeinschaft aus den Reihen der vom Parlament gewählten Plenumsmitglieder ernannt. In Andalusien und Aragonien, auf den Balearen, im Baskenland, in Galicien und in Katalonien erfolgt diese Ernennung auf Vorschlag des Plenums des Kontrollorgans. Auf den Kanaren und in der autonomen Region Madrid ist das Verfahren ähnlich (siehe Übersichtstabelle). In Asturien und Kastilien und León wird der Präsident vom Parlament aus den Reihen der Plenumsmitglieder gewählt (Dreifünftelmehrheit bzw. absolute Mehrheit). In der großen Mehrzahl der kollegialen Organe beträgt die Amtszeit des Präsidenten nur drei Jahre, er kann jedoch wiedergewählt werden.

Bezüglich der Figur des Generalsekretärs (*Secretario General*) ist darauf hinzuweisen, dass dieser vom jeweiligen Plenum des Kontrollorgans frei bestellt wird, ausgenommen in den Fällen Baskenland, Kanaren und Kastilien und León, wo die Ernennung beim Plenum auf Vorschlag des Präsidenten des Kontrollorgans liegt. In Navarra wird der Generalsekretär frei aus den Reihen der Juristen des Rechnungshofs bestellt (siehe Übersichtstabelle).

Alle Institutionen wählen gemäß dem Grundsatz der funktionalen Unabhängigkeit ihr eigenes Personal selbst nach Maßgabe der allgemeinen gesetzlichen Vorschriften, die für die Stellenausschreibungen und den Zugang zum öffentlichen Dienst gelten, aus.

Die Prüfungspersonalkategorien und die Arbeitsgruppen, über die die Kontrolleinrichtungen verfügen, setzen sich im Wesentlichen aus Prüfern, Prüfungsfachkräften und Prüfungsassistenten mit allen möglichen Verschiedenartigkeiten, die sich in ihren Stellenverzeichnissen finden lassen, zusammen.

Betrachteter Aspekt ----- Regionales Kontrollorgan	Kollegiale Leitungsinstanz	Ernennung der Mitglieder der Leitungsinstanz	Amts-dauer der Mitglieder der Leitungsinstanz	Organisationsstruktur
Rechnungshof Andalusien (Cámara de Cuentas de Andalucía)	7 Räte	Parlamentarische 3/5-Mehrheit	6 Jahre, aber alle 3 Jahre Teil-erneuerungen (3/7 bzw. 4/7)	- Plenum - Ständiger Ausschuss - Oberster Rat - Räte - Generalsekretariat
Rechnungshof Aragonien (Cámara de Cuentas de Aragón)	3 Räte	Parlamentarische 3/5-Mehrheit	6 Jahre	- Präsident - Rat
Rechnungshof des Fürstentums Asturien (Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias)	3 Syndizi	Parlamentarische 3/5-Mehrheit	6 Jahre	- Rat - Syndizi - Oberster Syndikus - Generalsekretariat
Rechnungshof der Balearischen Inseln (Sindicatura de Comptes de les Illes Balears)	3 Syndizi	Parlamentarische 3/5-Mehrheit	6 Jahre	- Rat - Oberster Syndikus - Syndizi - Generalsekretariat
Rechnungshof der Kanarischen Inseln (Audiencia de Cuentas de Canarias)	5 Räte	Parlamentarische 3/5-Mehrheit	5 Jahre, aber alle 3 (3/5) und 2 (2/5) Jahre Teil-erneuerungen	- Plenum - Präsident - Räte-Prüfer - Generalsekretariat
Rechnungshof Kastilien und León (Consejo de Cuentas de Castilla y León)	3 Räte	1. Wahlgang: parlam. 3/5-Mehrheit 2. Wahlgang: absolute parlam. Mehrheit	6 Jahre	- Plenum - Präsident - Räte - Generalsekretariat
Rechnungshof Katalonien (Sindicatura de Comptes de Catalunya)	7 Syndizi	Parlamentarische 3/5-Mehrheit	6 Jahre	- Plenum - Ständiger Ausschuss - Oberster Syndikus - Generalsekretariat
Rechnungshof Galicien (Consello de Contas de Galicia)	5 Räte	Parlamentarische 3/5-Mehrheit	6 Jahre	- Plenum - Ständiger Ausschuss - Oberster Rat - Prüfungssenat - Richterlicher Senat - Generalsekretariat
Rechnungshof der Autonomen Gemeinschaft Madrid (Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid)	7 Räte	1. Wahlgang: parlam. 3/5-Mehrheit "2. Wahlgang": Wahlverfahren mit 3 geheimen Abstimmungen	6 Jahre	- Rat - Präsident - Vizepräsident - Räte - Generalsekretariat
Rechnungshof Navarra (Cámara de Comptos de Navarra)	1 Präsident (unipersonal)	1. Wahlgang: absolute parlam. Mehrheit 2. Wahlgang: einfache Mehrheit	6 Jahre	- Präsident - Prüfer - Generalsekretariat
Rechnungshof der Autonomen Gemeinschaft Valencia (Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana)	3 Syndizi	Parlamentarische 3/5-Mehrheit	6 Jahre	- Rat - Oberster Syndikus - Syndizi - Generalsekretariat - Prüfer
Baskischer Rechnungshof (Tribunal Vasco de Cuentas Públicas - Herri Kontuen Euskal Epaitegia)	7 Mitglieder	Absolute parlamentarische Mehrheit	6 Jahre	- Präsident - Vizepräsident - Plenum - Generalsekretariat

Betrachteter Aspekt ----- Regionales Kontrollorgan	Beziehung zum Parlament der Autonomen Gemeinschaft	Erstellungsfrist für den jährlichen Bericht über die Haushaltsrechnung der Region	Veröffentlichung des jährlichen Berichts über die Haushalts- rechnung der Region	Ernennung des Präsidenten aus den Reihen der Plenumsmitglieder	Bestellung des Generalsekretärs
Rechnungshof Andalusien	Finanz- und Haushalts- ausschuss	3 Monate nach Vorlage	Der gesamte Bericht im jeweiligen Amtsblatt	Durch den Präsidenten der Autonomen Gemein- schaft auf Vorschlag des Kontrollorganplenums	Freie Bestellung durch das Plenum
Rechnungshof Aragonien	Präsident erscheint vor dem Parlament	6 Monate nach Vorlage	Der gesamte Bericht im jeweiligen Amtsblatt	Durch den Präsidenten der Autonomen Gemein- schaft auf Vorschlag des Kontrollorganplenums	Freie Bestellung durch das Plenum
Rechnungshof des Fürstentums Asturien	Für Wirtschafts- und Haushalts- fragen zuständiger Ausschuss	6 Monate nach Vorlage	Analyse der Haus- haltsrechnung in dem im jeweiligen Amtsblatt veröffentlichten jährlichen Tätigkeitsbericht	Durch das Parlament der Autonomen Gemein- schaft (3/5-Mehrheit)	Freie Bestellung durch den Rat auf Vorschlag des Obersten Syndikus
Rechnungshof der Balearischen Inseln	Finanz- und Haushalts- ausschuss	6 Monate nach dem 31.8.	Der gesamte Bericht im jeweiligen Amtsblatt	Durch den Präsidenten der Autonomen Gemein- schaft auf Vorschlag des Kontrollorganplenums	Freie Bestellung durch das Plenum
Rechnungshof der Kanarischen Inseln	Finanz- und Haushalts- ausschuss	3 Monate nach Vorlage	Der gesamte Bericht im jeweiligen Amtsblatt	Durch den Präsidenten der Autonomen Gemein- schaft nach Wahl durch Kontrollorganplenum	Freie Bestellung durch das Plenum auf Vorschlag des Präsidenten
Rechnungshof Kastilien und León	Präsident erscheint vor entsprechendem Parlamentsorgan	4 Monate nach Empfang	Bericht Teil des im jeweiligen Amtsblatt veröffentlichten jährlichen Tätigkeitsberichts	Durch das Parlament der Autonomen Gemein- schaft (absolute Mehrheit) auf Vorschlag des Kontrollorganplenums	Freie Bestellung durch das Plenum auf Vorschlag des Präsidenten
Rechnungshof Katalonien	Parlamentari- scher Sonder- ausschuss	5 Monate nach dem 31.7.	Bericht Teil des im jeweiligen Amtsblatt veröffentlichten jährlichen Tätigkeitsberichts	Durch den Präsidenten der Autonomen Gemein- schaft auf Vorschlag des Kontrollorganplenums	Freie Bestellung durch das Plenum
Rechnungshof Galicien	Parlamentari- scher Sonder- ausschuss	6 Monate nach Vorlage	Der gesamte Bericht im jeweiligen Amtsblatt	Durch den Präsidenten der Autonomen Gemein- schaft auf Vorschlag des Kontrollorganplenums	Freie Bestellung durch das Plenum
Rechnungshof der Autonomen Gemeinschaft Madrid	Haushalts- ausschuss	5 Monate nach Vorlage	Bericht Teil des im jeweiligen Amtsblatt veröffentlichten jährlichen Tätigkeitsberichts	Durch den Präsidenten der Autonomen Gemein- schaft nach Wahl durch Kontrollorganplenum	Freie Bestellung durch das Plenum
Rechnungshof Navarra	Im Gründungs- gesetz nicht geregelt	3 Monate nach Vorlage	Der gesamte Bericht innerhalb von 2 Monaten im jeweiligen Amtsblatt	-	Freie Bestellung durch den Präsidenten unter den Juristen des Rechnungshofs
Rechnungshof der Autonomen Gemeinschaft Valencia	Oberster Syndikus erscheint vor dem Parlament	6 Monate nach dem 30.6.	Der gesamte Bericht im jeweiligen Amtsblatt	Durch den Präsidenten der Autonomen Gemein- schaft	Freie Bestellung durch das Plenum
Baskischer Rechnungshof	Wirtschafts-, Finanz- und Haushalts- ausschuss	4 Monate nach Empfang	Schlussfolgerungen im jeweiligen Amtsblatt	Durch den Präsidenten der Autonomen Gemein- schaft auf Vorschlag des Kontrollorganplenums	Freie Bestellung durch das Plenum auf Vorschlag des Präsidenten