

DIE EXTERNE FINANZKONTROLLE DER BUNDESLÄNDER IN DER REPUBLIK ÖSTERREICH

Einleitung

Im Rahmen ihrer relativen Verfassungsautonomie sind die österreichischen Bundesländer befugt, für ihren Bereich unabhängige Landesrechnungshöfe einzurichten und sie mit Prüfungskompetenzen auszustatten. In allen neun österreichischen Bundesländern wurden unabhängige Landesrechnungshöfe geschaffen. In der Bundeshauptstadt Wien ist dieser wegen der Sonderstellung als Bundesland und Kommune seit 2014 als Stadtrechnungshof eingerichtet.

Der österreichische (Bundes-) Rechnungshof blickt auf eine lange Tradition und Geschichte zurück, die Landesrechnungshöfe sind vergleichsweise jung. Der erste wurde im Jahr 1982 gegründet, die übrigen in den Jahren danach. Diese Gründungswelle spiegelt ein positives politisches Kontrollklima wider und wurde zum Beginn einer dynamischen Entwicklung der öffentlichen Finanzkontrolle in Österreich.

Rechtliche Stellung der Landesrechnungshöfe

Im Wesentlichen entsprechen die Landesrechnungshöfe der einzelnen Bundesländer den internationalen Maßstäben der Deklaration von Lima. Sie sind als Organe der Legislative eingerichtet und durch die jeweiligen Verfassungen der Länder institutionell abgesichert. Ihre Aufgabe ist es, die Landesparlamente bei deren Kontrollaufgaben zu unterstützen.

Die Zuordnung der Landesrechnungshöfe zur gesetzgebenden Staatsgewalt finden in folgenden Regelungen ihren Ausdruck:

- die Wahl des Leiters bzw. der Leiterin der Landesrechnungshöfe durch das jeweilige Parlament mit qualifizierter Mehrheit;
- die Berichterstattungspflicht an die Parlamente;
- die unmittelbare parlamentarische Genehmigung der Budgets sowie
- die Berechtigung zur Erteilung gesetzlich genau determinierter Prüfungsersuchen.

Die Stellung der Landesrechnungshöfe als Organ der Legislative wird noch durch die verfassungsgesetzliche Klarstellung unterstrichen, dass sie von den Landesregierungen unabhängig und nur den Bestimmungen des Gesetzes unterworfen sind. Dies soll jeglichen Einfluss von Seiten der Geprüften bzw. der Regierungspolitik ausschließen.

Größtenteils stehen die wesentlichen organisatorischen und finanziellen Grundsätze sowie die rechtlichen Rahmenbedingungen der Landesrechnungshöfe im Verfassungsrang und verfügen somit über erhöhten Bestandschutz.

Aufgaben der Landesrechnungshöfe

Die Aufgaben der Rechnungshöfe sind ausnahmslos verfassungsgesetzlich festgelegt, wobei es im Detail durchaus unterschiedliche Regelungen in den einzelnen Bundesländern gibt.

Zu den verfassungsgesetzlich normierten Kernaufgaben aller österreichischen Landesrechnungshöfe zählen die Prüfung der finanziellen Gebarung des jeweiligen Bundeslandes, seiner Verwaltung, der Stiftungen, Fonds und Anstalten sowie der Unternehmungen, an denen das Land mehrheitlich beteiligt ist bzw. auf die es entsprechenden Einfluss ausüben kann. Sechs von acht Landesrechnungshöfen prüfen auch die Gebarung der Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern in ihrem Bundesland (Im Land Wien ist diese Kompetenz nicht erforderlich, weil es als Bundeshauptstadt auch Gemeinde ist).

Auch die Überprüfung der widmungsgemäßen Verwendung von Förderungsmitteln der Länder und Gemeinden zählt zu den Aufgaben, die in ähnlicher Weise in allen österreichischen Rechnungshofgesetzen festgelegt sind.

Die meisten österreichischen Rechnungshöfe wirken darüber hinaus auch an der gemeinschaftsrechtlichen Finanzkontrolle von EU-Mitteln mit.

Neben diesen im Wesentlichen gleich lautenden Aufgaben sind den einzelnen Landesrechnungshöfen noch zum Teil unterschiedliche sonstige Aufgaben, wie etwa die Mitwirkung an der Beurteilung der finanziellen Auswirkungen von Gesetzesvorhaben oder bei parlamentarischen Untersuchungskommissionen, übertragen. Einzelne Landesrechnungshöfe wieder sind gesetzlich zur laufenden Überprüfung von Großbauvorhaben bzw. zur sogenannten Projektabwicklungskontrolle verpflichtet.

Die österreichische Rechtsordnung verfolgt bei der Kompetenzausstattung der Rechnungshöfe tendenziell den Grundsatz der umfassenden Gebarungskontrolle. Diesem Grundsatz folgend sollte es keine kontrollfreien Räume geben, in denen die öffentliche Hand finanziell wirksam, aber unkontrolliert handelt. Grundsätzlich unterliegt daher die gesamte Verwaltungstätigkeit in Bund, Ländern und Gemeinden ungeachtet der Rechtsform in der sie erfolgt (Hoheits- oder Privatwirtschaftsverwaltung) und ungeachtet des Umstandes, ob sie durch Staatsorgane selbst wahrgenommen wird oder aus der Organisation des Staates ausgegliedert ist, der Rechnungshofkontrolle.

Prüfungsverfahren und Prüfungsbefugnisse

Ein wesentlicher Grundsatz und gleichzeitig Ausdruck der Unabhängigkeit der Landesrechnungshöfe ist das Recht zur Prüfung auf eigene Initiative, also unabhängig von externen Prüfungsaufträgen. Dieser Grundsatz ist in allen Bundesländern durchgängig verwirklicht und wird durch den Einsatz von Analysemethoden ergänzt, welche eine wirkungs- und risikoorientierte Prüfungsauswahl sicherstellen sollen.

Daneben haben die Landesparlamente das Recht, den Landesrechnungshöfen Prüfungsaufträge zu erteilen. Dabei kommen Prüfungsaufträge sowohl durch Beschluss

des Parlaments und des mit der Gebarungskontrolle betrauten parlamentarischen Ausschusses als auch – quasi als parlamentarisches Minderheitsrecht – über Auftrag einer geringeren Anzahl von Abgeordneten zustande. Daneben sind mehrheitlich auch die Landesregierungen zur Erteilung eines Prüfungsauftrags berechtigt. In einigen Bundesländern steht das Auftragsrecht zusätzlich einzelnen im Landesparlament vertretenen politischen Fraktionen, die ansonsten aufgrund ihrer geringen Zahl an Parlamentariern keine Möglichkeit zur Erteilung eines Prüfungsauftrages hätten, in begrenztem Umfang zu.

Die Rechnungshöfe haben gesetzlich definierte Befugnisse, die sicherstellen sollen, dass sie alle prüfungsrelevanten Unterlagen einsehen und Auskünfte einholen können. Sie verkehren mit allen ihrer Prüfungszuständigkeit unterworfenen Stellen unmittelbar.

Sie sind unter anderem befugt,

- von allen geprüften Stellen jederzeit schriftlich oder im kurzen Weg alle erforderlich scheinenden Auskünfte einzuholen,
- die Übermittlung von Akten, Rechnungsbüchern, Belegen, sonstigen Aufzeichnungen und Unterlagen zu verlangen,
- durch ihre Organe an Ort und Stelle in die mit der Gebarung im Zusammenhang stehenden Bücher, Rechnungsbelege und sonstigen Behelfe einschließlich elektronischer Datenverarbeitungsanlagen Einschau zu nehmen und Lokal-erhebungen selbst vorzunehmen.

Die Landesrechnungshöfe haben aber kein Recht, unmittelbar – also kraft einseitiger Anordnungsbefugnis (*imperium*) – auf die geprüften Verwaltungen und Organisationen einzuwirken. Die Landesrechnungshöfe sind zwar dazu angehalten, Verbesserungsvorschläge zu erstatten und Einsparungsmaßnahmen vorzuschlagen oder Maßnahmen zur Erhöhung von Einnahmen anzuregen, deren Durchsetzung obliegt aber den verantwortlichen Organen der geprüften Rechtsträger, die wiederum einer rechtlichen und politischen Verantwortung unterliegen (Landesregierung, politische Organe der Gemeinden).

Bei Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen über die Zuständigkeit der Landesrechnungshöfe entscheidet in fast allen Bundesländern der Verfassungsgerichtshof der Republik Österreich.

Prüfungsmaßstäbe

Die Überprüfung durch die Landesrechnungshöfe hat sich nach den verfassungsgesetzlichen Vorgaben und den weitgehend gleichlautenden Bestimmungen der verschiedenen Landesrechnungshofgesetze regelmäßig auf die ziffernmäßige Richtigkeit, die Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften (Rechtmäßigkeit), auf die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und die Zweckmäßigkeit der Gebarung zu erstrecken.

Im Zentrum der heutigen Rechnungshofkontrolle stehen immer mehr Wirtschaftlichkeits- und Zweckmäßigkeitserhebungen, wobei die Effektivität und die

Effizienz staatlichen Handelns als Handlungs- und Erfolgsmaßstab zunehmend in den Vordergrund tritt.

Die bestimmenden Elemente für die Bewertung des Erfolges bzw. für die Beurteilung der Effizienz sind die vorgegebenen Ziele, die eingesetzten Mittel und das mit ihnen erreichte Ergebnis. Rechnungshöfe versuchen vermehrt zu hinterfragen, ob mit den eingesetzten öffentlichen Mitteln den festgelegten Zielen und damit den Interessen der Steuerzahler entsprochen wurde. Außerdem treten sie für Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung nach den Grundsätzen von New Public Management und Good Governance ein.

Die Rechnungshofkontrolle ist in Österreichs Bundesländern grundsätzlich als ex-post Kontrolle¹ eingerichtet. Dies bedeutet aber nicht, dass erst dann geprüft werden kann, wenn etwa ein größeres Projekt vollendet ist. Die Realisierung von Vorhaben besteht häufig aus der Abfolge verschiedener einzelner Verwaltungshandlungen, die jede für sich Gegenstand einer nachgängigen Rechnungshofkontrolle sein kann (z.B. Planungen, Kostenschätzungen etc.). Die Kontrolle durch die Landesrechnungshöfe kann daher einzelne abgeschlossene Verfahrensschritte betreffen und dabei so zeitnah gestaltet werden, dass noch rechtzeitig Gegenmaßnahmen eingeleitet werden können.

Zusammensetzung, Organisation sowie personelle und finanzielle Ausstattung

Die österreichischen Landesrechnungshöfe sind monokratisch aufgebaut. An ihrer Spitze steht jeweils ein vom Landesparlament befristet gewählter Leiter bzw. eine Leiterin. Er bzw. sie vertritt den Landesrechnungshof nach außen und ist weisungsbefugter Vorgesetzter bzw. Vorgesetzte aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die Leiter der Rechnungshöfe sind hinsichtlich ihrer Verantwortlichkeit den Mitgliedern der jeweiligen Regierung gleichgestellt (staatsrechtliche Verantwortung). In den meisten Bundesländern steht ihnen auch die volle Personal- und Diensthoheit über die Bediensteten zu.

Die Rechtsstellung der Leiter der Landesrechnungshöfe ist besonders geregelt. So bestehen strenge Inkompatibilitätsbestimmungen, die festlegen, dass sie keinem Parlament oder Gemeinderat angehören und in den letzten Jahren vor ihrer Wahl nicht Mitglied einer Bundes- oder Landesregierung gewesen sein dürfen. Auch darf kein Mitglied eines Landesrechnungshofes an der Leitung und Verwaltung von Unternehmungen beteiligt sein, die auf Gewinn gerichtet sind oder der Kontrolle durch den Landesrechnungshof unterliegen.

Was die innerorganisatorische Gestaltung der einzelnen Rechnungshöfe betrifft, so obliegt diese voll und ganz den jeweiligen Rechnungshöfen selbst. Je nach Größe, historischer Entwicklung und „Führungsphilosophie“ des Leiters reicht die Palette von klassisch hierarchischen Strukturen über Matrixmodelle bis hin zu stark projektorientierten Organisationsformen.

Die finanzielle Ausstattung des jeweiligen Landesrechnungshofes obliegt ausschließlich jenem Bundesland, für welches die Kontrolleinrichtung zuständig ist. Dabei werden die

¹ Einigen Landesrechnungshöfen ist gesetzlich eine begleitende Projektkontrolle aufgetragen.

finanziellen, personellen und sachlichen Erfordernisse vom Leiter des jeweiligen Rechnungshofes dem Landesparlament bekanntgegeben, welches nach inhaltlicher Prüfung und Beratung der Landesregierung die Berücksichtigung im Voranschlag empfiehlt.

Zusammenarbeit der österreichischen Rechnungshöfe

Trotz der Schaffung der Landesrechnungshöfe wurde die Prüfungszuständigkeit des österreichischen Rechnungshofes im Länderbereich weder eingeschränkt noch sonst verändert. Um mögliche Doppelgleisigkeiten zu verhindern, ist es umso wichtiger, die Prüftätigkeit zu koordinieren. Es finden daher regelmäßig Koordinationsgespräche mit wechselseitiger Impulsgebung und Informationsaustausch statt.

Das Nebeneinander bewirkt nicht nur einen Koordinationsaufwand, sondern auch Vorteile, da jede Kontrolleinrichtung ihre individuellen Stärken ausspielen kann. So ist es z.B. nur dem österreichischen Rechnungshof möglich, mehrere Bundesländer erfassende Querschnittsprüfungen vorzunehmen und länderübergreifende Vergleiche anzustellen.

Die Landesrechnungshöfe wiederum sind näher am Ort des Geschehens und haben in aller Regel mehr Einblick in die Strukturen der geprüften Stellen. Dadurch erkennen sie allfällige Missstände rascher und können ihre Prüfungen schneller durchführen, als dies dem österreichischen Rechnungshof in Wien möglich wäre.

Durch gezieltes Zusammenwirken ist es den österreichischen Rechnungshöfen daher möglich, den Nutzen für die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler zu optimieren.

Liste der Einrichtungen der externen Finanzkontrolle in den Bundesländern

Burgenländischer Landes-Rechnungshof

Europaplatz 1

7000 Eisenstadt

E-Mail: post.lrh@gld.gv.at

<http://www.blrh.at/>

Kärntner Landesrechnungshof

Kaufmanngasse 13 H

9010 Klagenfurt

E-Mail: post.lrh@ktn.gv.at

<http://www.landesrechnungshof.ktn.gv.at/>

Oberösterreichischer Landesrechnungshof

Promenade 31

4020 Linz

E-Mail: post.lrh@lrh-ooe.at

<http://www.lrh-ooe.at/>

Niederösterreichischer Landesrechnungshof

Wiener Straße 54

3109 St. Pölten

E-Mail: post.lrh@noel.gv.at

<http://www.lrh-noe.at/>

Salzburger Landesrechnungshof

Fanny-von-Lehnert-Straße 1

Postfach 527

5010 Salzburg

E-Mail: landesrechnungshof@salzburg.gv.at

<http://www.salzburg.gv.at/pol/lt-rechnungshof/>

Steiermärkischer Landesrechnungshof

Palais Trauttmansdorff

Trauttmansdorffgasse 2

8010 Graz

E-Mail: lrh@stmk.gv.at

<http://www.lrh.steiermark.at/>

Landesrechnungshof Tirol

Eduard-Wallnöfer-Platz 3

6020 Innsbruck

E-Mail: landesrechnungshof@tirol.gv.at

<http://www.tirol.gv.at/lrh>

Landes-Rechnungshof Vorarlberg

Römerstraße 32

6901 Bregenz

E-Mail: postoffice@lrh-v.at

<http://www.lrh-v.at/>

Stadtrechnungshof Wien

Landgerichtsstraße 10

1082 Wien

E-Mail: post@stadtrechnungshof.wien.at

<http://www.stadtrechnungshof.wien.at/>