

DIE RISIKOORIENTIERTE PRÜFUNGSPLANUNG:

DIE REGIONALEN RECHNUNGSKAMMERN IN FRANKREICH

Zusammenfassung

Der Begriff der Prüfungsplanung spielt in einer französischen regionalen Rechnungskammer (wenn der Begriff Planung im weiten Sinne verstanden wird) in zwei aufeinander folgenden Phasen eine Rolle:

- in der jährlichen Programmplanung der Prüfungen, d.h. der Bestimmung der Körperschaften und Einrichtungen, die im Jahresverlauf geprüft werden, gegebenenfalls unter Verweis auf die Prüfungsthemen und unter Angabe der Prüfungsintensität;
- im Prüfungsplan der Körperschaft oder Einrichtung, einem Schriftstück, das zu Beginn der Prüfung erstellt wird.

Der Begriff der Risiken ist, wenn auch in verschiedener Weise, in diesen beiden Phasen der Prüfungsplanung präsent:

- In der Phase der Auswahl der zu prüfenden Körperschaften und Einrichtungen (jährliches Prüfungsprogramm) ist er nicht determinierend.
- In der Phase des Prüfungsplans einer Körperschaft oder Einrichtung ist er hingegen deutlich präsenter.

I. Die begrenzte Rolle des Risikokriteriums in der jährlichen Programmplanung der Prüfungen einer regionalen Rechnungskammer

Die regionalen Rechnungskammern sind durch die geltenden Bestimmungen gehalten, ein jährliches Prüfungsprogramm aufzustellen. Bei der Ausarbeitung dieses Programms fließen nacheinander mehrere Kriterien ein.

1. Als Erstes: Aufstellung einer Liste von Körperschaften und Einrichtungen

Die regionalen Rechnungskammern haben eine große Zahl von lokalen Gebietskörperschaften, Körperschaftszusammenschlüssen und spezialisierten Anstalten des öffentlichen Rechts (Krankenhäuser, Gymnasien und ähnliche Schulen usw.) zu prüfen.

Gewöhnlich wird alle vier Jahre eine Prüfung durchgeführt.

Bei der Liste der im Jahresverlauf durchzuführenden Prüfungen wird angestrebt, die zu prüfenden Einrichtungen geografisch rationell zu gruppieren (zum Beispiel im selben Jahr einen Gemeindegemeinschaftszusammenschluss und jede der Mitgliedsgemeinden zu prüfen). Diese

Gruppierung der Prüfungen wird angesichts der Entstehung einer Ebene "starker" interkommunaler Strukturen in Frankreich immer notwendiger.

Das jährliche Prüfungsprogramm einer regionalen Rechnungskammer umfasst auch Einrichtungen, die unter die fakultative Zuständigkeit der regionalen Rechnungskammern fallen, wie die "Satelliteneinrichtungen" einer Körperschaft, die zwar durch privates Recht geregelt werden, aber öffentliche Finanzhilfen erhalten. In diesen Einrichtungen, die über keinen öffentlichen Rechnungsführer verfügen, sind die finanziellen und rechtlichen Risiken größer als in den Körperschaften und Einrichtungen, die den Vorschriften der öffentlichen Rechnungsführung unterliegen. Oft sind es gerade diese Risiken, die zur Aufnahme einer Einrichtung in das Prüfungsprogramm veranlassen.

2. Als Zweites: Einführung von Prüfungsthemen

Der thematische Ansatz steht nicht im Widerspruch zum Ansatz nach Einrichtungen.

Die hier erwähnten Themen sind nicht die klassischen Themen, die der Prüfung jeder Körperschaft eigen sind. Vielmehr handelt es sich um besondere Themen, die in Verbindung mit einer bestimmten Untersuchung stehen.

Tatsächlich führen der Rechnungshof und die regionalen Rechnungskammern landesweite Untersuchungen durch, um die staatliche Politik in einem Bereich zu bewerten oder mitunter auch bescheidener vergleichende Prüfungen nach einer einzigen Methode vorzunehmen. Diese Untersuchungen erfordern die Prüfung besonderer Themen in einer ausreichenden Anzahl von Körperschaften und Einrichtungen in verschiedenen Regionen, bevor daraus eine landesweite Synthese gewonnen werden kann.

3. Als Dritte: Wahl einer Prüfungsmethode (Prüfungsintensität)

Jede Finanzkontrolleinrichtung passt ihre Mittel an ihre Aufgaben an. Die Wahl der Prüfungsintensität ist wichtig. Die regionalen Rechnungskammern haben die Wahl zwischen zwei Prüfungsmethoden, die sie definiert haben, einer "minimalen" und einer vertieften. Diese beiden Prüfungsmethoden unterscheiden sich stark. So ist die Dauer einer Prüfung nach der "minimalen" Methode wesentlich kürzer als die einer vertieften Prüfung.

Die Wahl der Intensität einer Prüfung erfolgt zunächst in Abhängigkeit von dem auf dem Spiel stehenden Haushaltsvolumen, da die finanzielle Bedeutung der Körperschaften und Einrichtungen, die die regionalen Rechnungskammern prüfen müssen oder können, erheblich schwankt. Danach erfolgt sie in Abhängigkeit von den finanziellen und rechtlichen Risiken.

Die Prüfungsmethode ("minimal" oder vertieft) dient auch als Anpassungsvariable zwischen den Aufgaben und den Mitteln einer regionalen Rechnungskammer.

II. Die wichtige Rolle der Risikokriteriums im Plan zur Prüfung einer Körperschaft oder Einrichtung durch eine regionale Rechnungskammer

1. Analyse

Die Festlegung eines Prüfungsplans kommt nur bei einer vertieften Prüfung in Frage. Sie umfasst mehrere Aspekte: Kenntnisnahme der Einrichtung, erste Analyse der Finanzlage,

Kartierung dessen, was die "territoriale Gruppe" um die Körperschaft ausmacht: wenn es sich um eine lokale Gebietskörperschaft handelt, dann umfasst diese Gruppe gemischtwirtschaftliche Gesellschaften, deren Kapital mehrheitlich in Händen der Körperschaft ist, Vereinigungen, die hohe Subventionen von ihr erhalten, Zusammenschlüssen, denen die Körperschaft angehört.

Die Analyse stützt sich außerdem auf externe Informationen, die als Risiken aufdeckend betrachtet werden können. Diese Informationen schließen Informationen strafrechtlicher Natur ein.

Das Ziel dieser Ausgangsanalyse ist, die finanziellen und rechtlichen Risiken zu bestimmen, die die zu prüfende Körperschaft oder Einrichtung berühren.

2. Abfassung des Prüfungsplans einer Körperschaft

Der Prüfungsplan enthält Punkte, die abgearbeitet werden müssen, darunter die Untersuchung der Folgemaßnahmen im Anschluss an die bei der vorherigen Prüfung geäußerte Kritik und abgegebenen Empfehlungen.

Durch die so essentielle Risikoanalyse wird die Prüfung stärker auf ein Prüfungsthema ausgerichtet als auf ein anderes:

- finanzielle Risiken aus gemischtwirtschaftlichen Gesellschaften, deren Aktionär die Körperschaft ist und denen sie eine finanzielle Sicherheitsleistung gewährt hat;
- rechtliche Risiken aus entstandenen oder zu befürchtenden Rechtsstreiten, die mit hohen Entschädigungsleistungen zu Lasten einer Körperschaft enden könnten, die bei der Verwaltung von mit Dienstleistungen erbringenden Unternehmen abgeschlossenen Verträgen unvorsichtig oder schlecht beraten war.

Fazit

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Risikoanalyse eine zwar ungleiche, insgesamt aber recht wichtige Rolle in der Prüfungsplanung der regionalen Rechnungskammern spielt. Diese Rolle könnte indes noch wichtiger sein. In den regionalen Rechnungskammern geht der Trend zur Auslotung von Handlungsspielräumen: nicht zu viel Zeit mit sicher verpflichtenden, aber offensichtlich nur begrenzte Risiken aufweisenden Prüfungen verbringen.

Hierin liegt zweifelsohne eine gemeinsame Schwierigkeit aller Einrichtungen der Finanzkontrolle: Die Anwendung standardisierter Methoden führt zu sinnvollen Prüfungen, die jedoch Zeit kosten. Die Risikoanalyse - oder der Ansatz nach Themen - kann zur umgekehrten Wahl führen: Verzicht auf Prüfungen, die bis dato aus rechtlichen Gründen (Anwendung von Gesetzen und Verordnungen oder von berufsständischen Normen) als verpflichtend galten, um mehr Zeit für Bereiche aufwenden zu können, in denen die Risiken als hoch wahrgenommen werden.

Die den regionalen Rechnungskammern eigene Vorgehensweise steht letzten Endes einer in der Welt des Prüfungswesens gängigen Methode nahe, wenn der öffentliche Sektor, in dem sie ihre Zuständigkeit ausüben, als Ganzes und nicht als Sammlung einer Unzahl von Körperschaften aufgefasst wird. Da eine erschöpfende Revision nicht möglich ist, wird ein Ansatz nach Risiken gewählt. So sind die Körperschaften mit kleinem Haushalt lediglich

Gegenstand leichter Kontrollhandlungen, während die wichtigen Körperschaften ausführlicheren Prüfungshandlungen nach einem Prüfungsplan unterzogen werden, in dem der Nachdruck auf den identifizierten Risiken liegt. Dies ist ein wohl bekannter Ansatz.