



**Der
Rechnungshof**

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2012/13

**Tätigkeit des
Rechnungshofes**

**Themen der öffentlichen
Finanzkontrolle**

**Prüfungen 2012
im Überblick**

Nachfrageverfahren 2011

Internationales

Bericht des Rechnungshofes

Rechnungshof
GZ 860.137/004-1B1/12

Auskünfte
Rechnungshof
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
Telefon (00 43 1) 711 71 - 8644
Fax (00 43 1) 712 49 17
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

Impressum

Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof

Herausgegeben: Wien, im Dezember 2012



Bericht des Rechnungshofes

Tätigkeit des Rechnungshofes

Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Prüfungen 2012 im Überblick

Nachfrageverfahren 2011

Internationales

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Artikel 126d Absatz 1 Bundes-Verfassungsgesetz seinen Tätigkeitsbericht 2012.

Berichtsaufbau

Der Bericht skizziert im Allgemeinen Teil die Tätigkeit des Rechnungshofes und erörtert ausgewählte Themen der öffentlichen Finanzkontrolle:

- Rolle und Aufgaben des Rechnungshofes in der Wirkungsorientierung
- Anforderungen an das Rechnungswesen der Länder und Gemeinden aus der Sicht des Rechnungshofes
- Wirtschafts- und fiskalpolitische Steuerung in der EU – Neue Kontrollarchitektur für die externe öffentliche Finanzkontrolle
- Gemeinde-Monitoring schafft Transparenz
- Zur Prüftätigkeit des Rechnungshofes in den Bundesländern
- Neue Sonderaufgaben für den Rechnungshof.

Der Besondere Teil enthält die Prüfungen 2012 im Überblick und das Nachfrageverfahren mit dem Stand der Umsetzung jener Empfehlungen, die der Rechnungshof im Jahr 2011 in Berichten an den Nationalrat veröffentlicht hatte.

Der Internationale Teil informiert über die grenzüberschreitenden Aktivitäten des Rechnungshofes.

Alle personenbezogenen Bezeichnungen werden aus Gründen der Übersichtlichkeit und einfachen Lesbarkeit nur in einer Geschlechtsform gewählt und gelten gleichermaßen für Frauen und Männer.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.

Inhaltsverzeichnis

ALLGEMEINER TEIL	Tätigkeit des Rechnungshofes _____	7
	Themen der öffentlichen Finanzkontrolle _____	31
	Rolle und Aufgaben des Rechnungshofes in der Wirkungsorientierung _____	31
	Anforderungen an das Rechnungswesen der Länder und Gemeinden aus der Sicht des Rechnungshofes _____	34
	Wirtschafts- und fiskalpolitische Steuerung in der EU – Neue Kontrollarchitektur für die externe öffentliche Finanzkontrolle _____	42
	Gemeinde-Monitoring schafft Transparenz _____	57
	Zur Prüftätigkeit des Rechnungshofes in den Bundesländern _____	60
	Neue Sonderaufgaben für den Rechnungshof _____	67
BESONDERER TEIL	Prüfungen 2012 im Überblick _____	77
	Nachfrageverfahren 2011 _____	147
INTERNATIONAL	Internationaler Teil _____	335

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundeshaushaltsgesetz
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKA	Bundeskanzleramt
BM...	Bundesministerium...
BMASK	für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMeiA	für europäische und internationale Angelegenheiten
BMF	für Finanzen
BMG	für Gesundheit
BMI	für Inneres
BMJ	für Justiz
BMLFUW	für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMLVS	für Landesverteidigung und Sport
BMUKK	für Unterricht, Kunst und Kultur
BMVIT	für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWFJ	für Wirtschaft, Familie und Jugend
BMWF	für Wissenschaft und Forschung
BRA	Bundesrechnungsabschluss
bspw.	beispielsweise
BVA	Bundesvoranschlag
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
ECOFIN	Rat für Wirtschaft und Finanzen der Europäischen Union
EG	Europäische Gemeinschaft
ERH	Europäischer Rechnungshof
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
f.(f.)	fortfolgend(e)
F-VG	Finanz-Verfassungsgesetz



Abkürzungen

gem.	gemäß
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GP	Gesetzgebungsperiode
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IHS	Institut für höhere Studien
IT	Informationstechnologie
k.A.	keine Angabe
KDZ	KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung
LGBL	Landesgesetzblatt
lit.	litera
MBA	Master of Business Administration
Mill.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
NÖ	Niederösterreichisch (-c, -en, -er, -es)
Nr.	Nummer
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
o.g.	oben genannte(n)
PPP	Public Private Partnership
PVA	Pensionsversicherungsanstalt
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RHG	Rechnungshofgesetz
S.	Seite
sog.	so genannte
SVA	Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft
SVB	Sozialversicherungsanstalt der Bauern
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
usw.	und so weiter
VfGH	Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche

Abkürzungen

**R
|
H**

VO	Verordnung
VRV	Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
WIFO	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel
ZVE	Zuverlässigkeitserklärung

ALLGEMEINER TEIL

Tätigkeit des Rechnungshofes

Gebarungsüberprüfungen

Der RH überprüft als unabhängiges Organ der externen öffentlichen Finanzkontrolle, ob die dem Bund, den Ländern sowie den Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden zur Verfügung gestellten Mittel sparsam, wirtschaftlich und zweckmäßig auf der Grundlage der Rechtmäßigkeit eingesetzt werden.

Bund

Im Jahr 2012 legte der RH dem Nationalrat 12 Berichte mit 57 Beiträgen vor. Zusätzlich veröffentlichte er den Tätigkeitsbericht, den Bundesrechnungsabschluss 2011 sowie den Einkommensbericht über die (durchschnittlichen) Einkommen der unselbständig Erwerbstätigen, der selbständig Erwerbstätigen und der PensionistInnen gemäß Art. 1 § 8 Abs. 4 Bezügebegrenzungsgesetz.

Eine Zusammenfassung der wichtigsten Aussagen aus den Berichten, die der RH dem Nationalrat vorgelegt hat, finden Sie im Besonderen Teil dieses Jahrestätigkeitsberichts.

Länder, Gemeinden, Gemeindeverbände

Im Jahr 2012 übermittelte der RH 54 Berichte mit 100 Beiträgen sowie die Tätigkeitsberichte an die Landtage. Den Gemeinderäten bzw. Verbandssammlungen legte er insgesamt 10 Berichte mit 10 Beiträgen vor.

Querschnitts- prüfungen

Aufgrund seiner im Bundes-Verfassungsgesetz festgelegten besonderen Stellung als föderatives Bund-Länder-Gemeinde-Organ kann der RH Vergleiche über alle Gebietskörperschaften hinweg ziehen. Diese Querschnittsprüfungen ermöglichen es dem RH, ausgewählte Aufgaben bzw. Bereiche bei den überprüften Stellen auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene oder zwischen unterschiedlichen Rechtsträgern zu vergleichen. Mit diesen Best-Practices und Benchmarks erbringt

Gebarungsüberprüfungen

er für die überprüften Stellen und die politischen Entscheidungsträger einen Mehrwert.

Im Jahr 2012 legte er den zuständigen Vertretungskörpern 25 solcher Querschnittsprüfungen vor, so z.B. zu den Konsolidierungsmaßnahmen der Länder Kärnten, Niederösterreich und Tirol, zur Versorgung von Schlaganfallpatienten in Oberösterreich und der Steiermark, zum Thema Anti-Claimmanagement und Korruptionsbekämpfung, bei Straßen- und Bahnbauprojekten, zur Flugrettung mit den Schwerpunkten Salzburg und Tirol, zur Finanzierung der Landeslehrer und zu den Schulgemeinerverbänden als Erhalter allgemein bildender Schulen.

Gesetzliche berufliche Vertretungen (Kammern)

Art. 127b B-VG legt fest, dass dem RH eine Prüfbefugnis hinsichtlich der gesetzlichen beruflichen Interessenvertretungen zukommt. Bei Kammerprüfungen ist der Prüfmaßstab des RH allerdings auf die „Ziffermäßige Richtigkeit“, die „Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften“ sowie die „Sparsamkeit“ und „Wirtschaftlichkeit“ eingeschränkt. Eine Prüfung der „Zweckmäßigkeit“ ist – anders als bei allen übrigen Prüfungen – bei der Prüfung von gesetzlichen beruflichen Vertretungen (Kammern) hingegen nicht vorgesehen.

Laut B-VG ist das Prüfungsergebnis von den Kammern selbst zu veröffentlichen. Im Sinne seines verfassungsgemäßen Auftrags stellt der RH seit heuer auch die Kammerberichte – nach Mitteilung über die erfolgte Veröffentlichung – auf seiner Website www.rechnungshof.gv.at bereit. Veröffentlicht wird auch eine allfällige Gegenäußerung des RH einschließlich der Stellungnahme der Kammer.

Im Jahr 2012 führte der RH die Kammerprüfungen „Ärztammer Wien“, „Österreichische Tierärztekammer“, „Bundeskammer der Architekten und Ingenieurkonsulenten“ sowie „Rechtsanwaltskammer Wien“ durch.

Europäische Union

Der RH begleitet unter Wahrung seiner Unabhängigkeit mit eigenständigen Gebarungsüberprüfungen den Europäischen Rechnungshof (ERH) bei dessen Prüfbesuchen in Österreich. Dabei kontrolliert er den Anteil an österreichischen und EU-Mitteln, sofern diese über die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden fließen und informiert durch Vorlage seiner Prüfungsergebnisse den Nationalrat bzw. den zuständigen Landtag oder Gemeinderat über die Prüfungen des ERH in Österreich.



Tätigkeit des Rechnungshofes

Gebarungsüberprüfungen

Der RH begleitete den ERH im Jahr 2012 bei folgenden Prüfungen:

- Prüfung im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung (ZVE) 2011 bezüglich des TEN-T Projekts „Bauarbeiten zur Modernisierung des grenzübergreifenden Abschnitts Salzburg–deutsche Grenze“;
- Prüfung der Einhaltung der rechtlichen, administrativen, finanziellen und die tatsächliche Umsetzung betreffenden Bedingungen bei Zahlungen des ELER im Rahmen der ZVE 2012 sowie
- Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Umsetzung der Maßnahmen „Investitionen“ und „Absatzförderung auf Drittlandsmärkten“ der einheitlichen gemeinsamen Marktorganisation im Bereich Wein.

Im Rahmen seiner Berichterstattung legte der RH weiters dem Nationalrat und allen Landtagen (in Wien dem Gemeinderat) den EU-Finanzbericht 2010 vor; dem Nationalrat sowie den Landtagen der Bundesländer Kärnten, Salzburg und Tirol legte er seinen Berichtsbeitrag zum Thema LEADER 2007 – 2013 (einem Schwerpunkt des Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007 – 2013) vor.

Über die Begleitung hinausgehend führte der RH bei der ERH-Prüfung des „Grant agreements No. 247950 (UNIVERSAAL) bei der Austrian Institute of Technology GmbH (AIT) im Rahmen der ZVE 2012 eine noch nicht abgeschlossene eigenständige Gebarungsüberprüfung mit besonderer Schwerpunktsetzung durch.

Im Gegenzug beschränkte sich der RH bei mehreren ERH-Prüfungen bzw. Vorarbeiten dazu auf seine Koordinations- und Unterstützungsfunktion (Näheres hierzu siehe Internationaler Teil/Europäischer Rechnungshof dieses Berichtes).

Bundesrechnungsabschluss 2011

Der Bundesrechnungsabschluss (BRA) dokumentiert das Ergebnis der Gebarung des Bundes. Er stellt die Ausgaben und die Einnahmen sowie die Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage des Bundes und der von ihm verwalteten Rechtsträger dar und gibt Auskunft über den Stand der Schulden und Haftungen des Bundes. Der BRA zeigt gravierende Abweichungen des Budgetvollzugs gegenüber dem Voranschlag auf und analysiert die Nachhaltigkeit der gesamtstaatlichen Budgetentwicklung. Damit dient der BRA vor allem als Grundlage zur Ausübung der Budgethoheit des Nationalrates.

Bundesrechnungsabschluss 2011

Der RH übermittelte dem Nationalrat am 30. April 2012 einen vorläufigen Bundesrechnungsabschluss. Er enthält die Voranschlagsvergleichsrechnung sowie eine gesamtstaatliche Darstellung der Haushaltsführung des Bundes.

Der endgültige Bundesrechnungsabschluss, der bis spätestens 30. September eines jeden Jahres an den Nationalrat übermittelt werden muss, enthält auch die Bestands- und Erfolgsrechnung, die Abschlüsse der vom Bund verwalteten Rechtsträger und ausführlichere Analysen zur Voranschlagsvergleichsrechnung. Der RH legte ihn am 20. September 2012 dem Nationalrat vor.

Grundlage für den BRA sind Prüfungen aus allen 32 Untergliederungen der Haushaltsverrechnung des Bundes auf Basis einer wertproportionalen Stichprobenauswahl. Bei diesen Prüfungen gemäß § 9 Rechnungshofgesetz (§ 9-Prüfungen) überprüft der RH die Jahresrechnungen der Ministerien und die Verrechnungsergebnisse auf ihre Ordnungs- und Rechtmäßigkeit. Im Hinblick auf die Haushaltsrechtsreform 2013 überprüfte der RH im Jahr 2011 zusätzlich gesondert die Jahresbestands- und -erfolgsrechnung.

Im BRA 2011 stellte der RH fest, dass auf gesamtstaatlicher Ebene das öffentliche Defizit nach Maastricht mit 2,60 % des BIP unter den Referenzwert von 3 % des BIP gesenkt werden konnte. Der öffentliche Schuldenstand lag mit 72,15 % des BIP (Referenzwert 60 %) deutlich über dem Wert des Stabilitäts- und Wachstumspaktes der EU. Der RH hält daher strukturelle Konsolidierungsmaßnahmen unter Einbeziehung aller Gebietskörperschaften, insbesondere in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Soziales, zur Erreichung einer nachhaltigen Budgetgebarung für unabdingbar.

Die Ausgaben des Bundes lagen 2011 mit 67,814 Mrd. EUR um 527 Mill. EUR (+ 0,8 %) über jenen im Jahr 2010 (67,287 Mrd. EUR). Gleichzeitig stiegen jedoch auch die Einnahmen mit 63,452 Mrd. EUR um 4,018 Mrd. EUR gegenüber jenen des Vorjahres (+ 6,8 %).

Das Defizit betrug 4,362 Mrd. EUR und war um 3,491 Mrd. EUR [- 44,5 %] geringer als das Defizit im Jahr 2010 (- 7,853 Mrd. EUR). Es war um 3,260 Mrd. EUR (- 42,8 %) geringer als im Voranschlag (- 7,622 Mrd. EUR) angenommen, was insbesondere auf geringere Ausgaben für Finanzierungen und Währungstauschverträge (- 4.155,47 Mrd. EUR) gegenüber dem Voranschlag zurückzuführen war. Die Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben lag bei 1,5 % des BIP.



Tätigkeit des Rechnungshofes

Bundesrechnungsabschluss 2011

Im Jahr 2011 war der Primärsaldo des Bundes mit 832 Mill. EUR nach den Defiziten 2009 und 2010 wieder positiv. Das bedeutet, dass der Bund nur den Zinsaufwand, nicht aber die operativen Ausgaben durch Schulden finanzieren musste.

Die Finanzschulden des Bundes stiegen um 4,0 % auf 193,371 Mrd. EUR, die Netto-Neuverschuldungsquote lag bei 2,5 % des BIP. Die Haftungen gingen um 5,4 % auf 122,146 Mrd. EUR zurück, die Verpflichtungen zu Lasten künftiger Finanzjahre stiegen um 47,4 % auf 156,065 Mrd. EUR. Im Jahr 2011 wurden Verpflichtungen aufgrund der Vereinbarungen über die Rahmenpläne zu Investitionen der ÖBB-Infrastruktur AG von mehr als 40 Mrd. EUR eingebucht.

Der Bundesbeitrag zur Pensionsversicherung sank um 134 Mill. EUR (- 1,6 %) auf 8,072 Mrd. EUR. Der Nettobeitrag des Bundes zur Pensionsversicherung war um 178 Mill. EUR (+ 2,7 %) höher als im Vorjahr. Das Defizit aus der Gebarung der Arbeitsmarktpolitik reduzierte sich um 504 Mill. EUR (- 40,5 %) auf 739 Mill. EUR. Die Gesamtverbindlichkeiten des Reservefonds für Familienbeihilfen gegenüber dem Bund stiegen auf 3,824 Mrd. EUR.

Mitwirkung an der Rechnungsverwaltung

Im Jahr 2011 wirkte der RH gemeinsam mit dem BMF beratend an der Erstellung der Eröffnungsbilanzverordnung (EB-VO), der Bundesvermögensverwaltungsverordnung (BVV) und der Kontenplanverordnung 2013 (KPV 2013) mit und arbeitete gemeinsam mit dem BMF an einem Entwurf der Rechnungslegungsverordnung für den Bund.

Im VRV-Komitee¹ diskutierte der RH gemeinsam mit dem BMF und Ländervertretern auf Basis der Ergebnisse der Prüfungen „Haushaltsstruktur der Länder“ (Reihe Burgenland 2009/4) und „Grundlagen der Fiskalpolitik“ (Reihe Bund 2011/5) und insbesondere Konsolidierungsmaßnahmen der Länder Kärnten, Niederösterreich und Tirol (Reihe Kärnten 2012/2, Reihe Niederösterreich 2012/3, Reihe Tirol 2012/3) die Notwendigkeit der Weiterentwicklung des Haushaltswesens der Gebietskörperschaften.

Im Bericht über die Konsolidierungsmaßnahmen der Länder Kärnten, Niederösterreich und Tirol stellte er fest, dass die bestehenden Regelungen zum Rechnungswesen unzulänglich sind und wichtige Begriffe

¹ VRV: Verordnung des Bundesministers für Finanzen, mit der Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Länder, der Gemeinden und von Gemeindeverbänden geregelt werden (Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung)

Mitwirkung an der Rechnungsverwaltung

des Rechnungswesens, wie jene der Finanzschulden, der Rücklagen oder der nicht fälligen Verwaltungsforderungen und -schulden nicht geregelt sind. Die unterschiedliche Verbuchung der Schulden und Vermögenswerte in den Rechnungsabschlüssen der überprüften Länder erschwerte zudem die Beurteilung und den Vergleich der finanziellen Lage erheblich.

Näheres zu einer akkordierten Strategie für eine Reform des Rechnungswesens kann dem Beitrag „Anforderungen an das Rechnungswesen der Länder und Gemeinden aus der Sicht des Rechnungshofes“ dieses Berichtes entnommen werden.

Mitwirkung bei der Begründung von Finanzschulden

Mit der Gegenzeichnung aller Urkunden über Finanzschulden des Bundes bestätigt der Präsident des RH die Gesetzmäßigkeit der Schuldaufnahme und die ordnungsgemäße Eintragung in das Hauptbuch der Staatsschuld.

Finanzschulden sind alle Geldverbindlichkeiten des Bundes, die zu dem Zweck eingegangen werden, dem Bund die Verfügungsmacht über Geld zu verschaffen. Von Finanzschulden zu unterscheiden sind die sogenannten Kassenstärker, die als Liquiditätshilfe aufgenommen werden und innerhalb desselben Finanzjahres getilgt werden müssen.

Im Jahr 2012 wirkte der RH bis Mitte November bei folgenden Finanzschuldaufnahmen mit:

	2012 ¹	2011 ²
	Anzahl	
Finanzschulden des Bundes	55	56
davon Gegenzeichnungen	48	45
	in Mrd. EUR	
aufgenommene Finanzschulden	23,90	22,02
aufgenommene Kassenstärker	8,00	31,34

¹ Stand Mitte November 2012

² Stand Mitte November 2011



Tätigkeit des Rechnungshofes

Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

Allgemeines

Jeder Bundesminister ist gemäß § 14 des Bundeshaushaltsgesetzes verpflichtet, den Gesetzes- und Verordnungsentwürfen aus seinem Haus jeweils eine Darstellung darüber anzuschließen, ob und inwiefern die Durchführung der vorgesehenen Vorschriften voraussichtlich finanzielle Auswirkungen für den Bund bzw. für andere Gebietskörperschaften verursachen wird.

Aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wird im Rahmen der Begutachtung durch den RH auf die Plausibilität der beigefügten Kalkulation der Folgekosten, so insbesondere darauf geachtet, ob aus dieser Darstellung hervorgeht, welche Ausgaben oder Einnahmen, welche Kosten oder Erlöse und welcher Nutzen von den neuen Maßnahmen erwartet werden, und welche Vorschläge zur Bedeckung der Ausgaben und Kosten gemacht werden.

Befassung und Beurteilung durch den Rechnungshof

Gemäß der Entschließung des Nationalrates vom 19. März 1981 wurden dem RH im Jahr 2012² insgesamt 225 Gesetzes- und Verordnungsentwürfe der Bundesverwaltung zur Stellungnahme zugeleitet.

Der RH beurteilte die ihm vorgelegten Gesetzes- und Verordnungsentwürfe aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle insbesondere hinsichtlich

- der Darstellung und Beurteilung der finanziellen Auswirkungen der neuen rechtsetzenden Maßnahmen im Sinne des § 14 Bundeshaushaltsgesetz,
- der Auswirkungen der geplanten Maßnahmen auf die Prüfungstätigkeit des RH,
- der Umsetzung von Empfehlungen des RH, die auf den Ergebnissen seiner Prüfungstätigkeit beruhen sowie
- jener Empfehlungen des RH, die im Rahmen der vorgeschlagenen Novelle nicht berücksichtigt wurden.

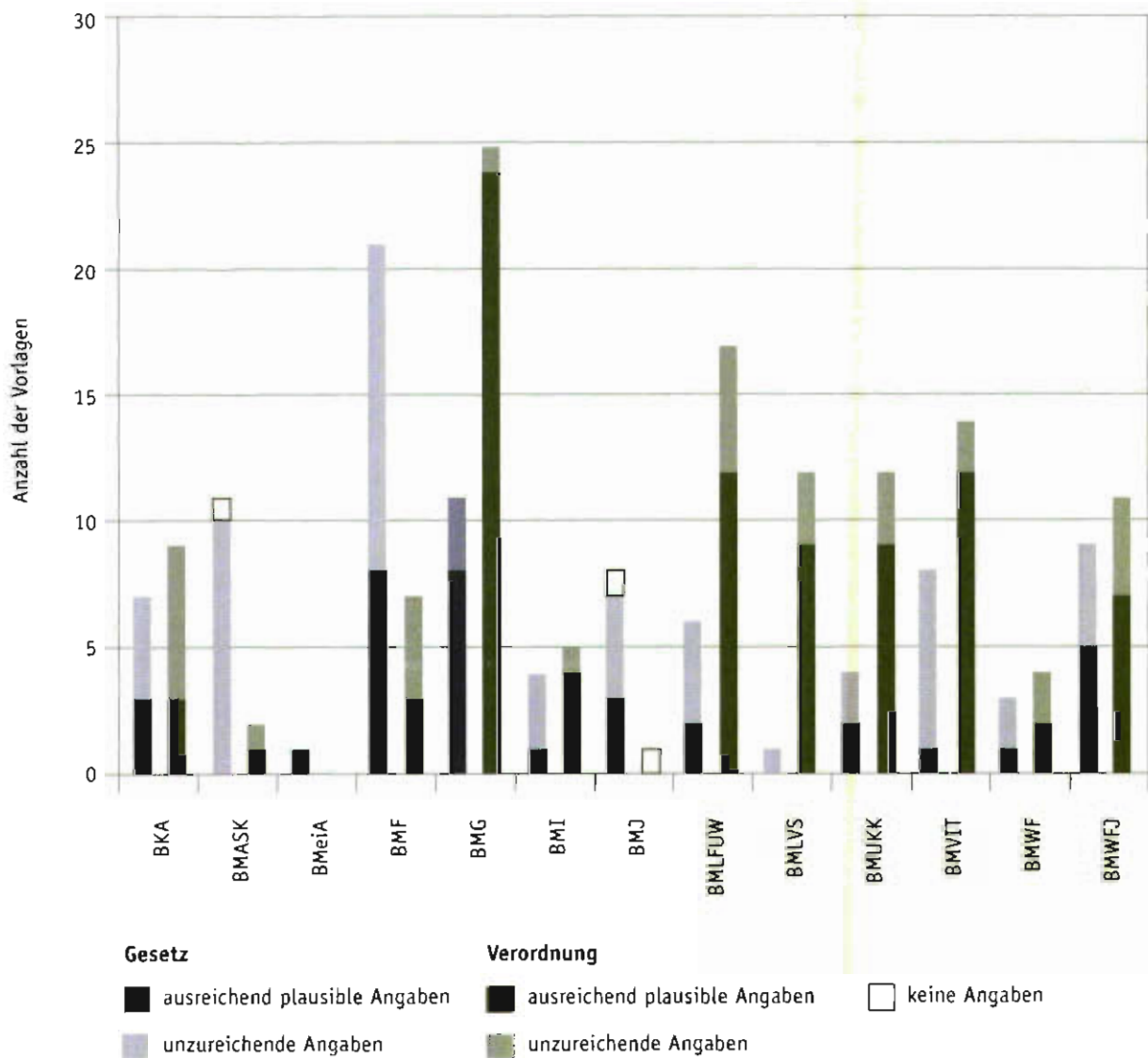
Die dem RH im Jahr 2012 aus dem Bundesbereich zugegangenen (und bis 20. November 2012 begutachteten) Entwürfe neuer rechtsetzender

² bis zum Stichtag 20. November 2012

Finanzielle Auswirkungen
rechtsetzender Maßnahmen

Maßnahmen lassen nachstehende Beurteilung des Erfüllungsgrades der Kalkulationspflicht durch die einzelnen Ressorts zu:

Erfüllungsgrad der Kalkulationspflicht



Zusammenfassende
Bemerkung

Zu den bis 20. November 2012 begutachteten 212 Gesetzes- und Verordnungsentwürfen des Bundes kann somit festgehalten werden, dass eine Kalkulation und Darstellung der finanziellen Auswirkungen lediglich in rd. 56 % der Fälle in ausreichendem Umfang erfolgte. Damit hat sich der Anteil der Entwürfe mit ausreichend plausiblen Angaben gegenüber den Vorjahren weiter verschlechtert (2011: 59 %; 2010: 68 %, 2009: 64 %).



Tätigkeit des Rechnungshofes

Finanzielle Auswirkungen
rechtsetzender Maßnahmen

Dieser Kalkulationspflicht nicht ausreichend entsprochen wurde beispielsweise bei den Entwürfen

- des Abgabenrechtsänderungsgesetzes 2012, wobei der RH kritisch darauf hinwies, dass insbesondere im Bereich des Abgabenrechtes die Erläuterungen zum wiederholten Mal keine detaillierte Herleitung der angeführten Mehr- bzw. Mindereinnahmen enthielten, (wie schon bei den Entwürfen zu den Abgabenänderungsgesetzen 2009, 2010, 2011 sowie dem Stabilitätsgesetz 2012 (BMF-Teil) sowie
- des Sozialversicherungs-Änderungsgesetzes 2012, weil die Erläuterungen keine nachvollziehbaren Angaben zur Herleitung der im Entwurf angegebenen Ausgangsgrundlagen enthielten, insbesondere hinsichtlich der Zugangs- und Bestandszahlen jener Personen, die Invaliditäts- und Berufsunfähigkeitspensionen beziehen, und weil die Kosten der – grundsätzlich zu positiv zu bewertenden – Schaffung von einheitlichen Begutachtungsstellen für die Erstellung von medizinischen, berufskundlichen und arbeitsmarktbezogenen Gutachten bei der Pensionsversicherungsanstalt sowie der Sozialversicherungsanstalt nicht beziffert wurden.

Anlässlich der Begutachtung des Stabilitätsgesetzes 2012 („Sparpaket“) wurden dem RH – teils in Form von Sammelnovellen – 14 Änderungsentwürfe zu insgesamt 77 Bundesgesetzen übermittelt.

Der RH stellte bei der Begutachtung dieser Ministerialentwürfe fest, dass die übermittelten Entwürfe zwar vordringlich im Hinblick auf den Konsolidierungsbedarf erlassen werden sollten und daher finanzielle Überlegungen von besonderer Bedeutung wären. Die Darstellungen der finanziellen Auswirkungen in den Erläuterungen zu den vorgeschlagenen Maßnahmen enthielten jedoch in zehn Fällen (= 71 %) lediglich eine unzureichende bzw. nicht nachvollziehbare Darstellung der finanziellen Auswirkungen; in zwei Fällen fehlte eine Darstellung dieser finanziellen Auswirkungen zur Gänze. Lediglich in zwei Fällen wurden die finanziellen Auswirkungen aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle entsprechend nachvollziehbar dargestellt.

Dieser Kalkulationspflicht nicht ausreichend entsprochen wurde beispielsweise bei folgenden Entwürfen:

- Änderungen im Steuerrecht

Der RH hielt fest, dass in den Erläuterungen keine detaillierte Herleitung der angeführten Mehr- bzw. Mindereinnahmen enthalten

Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

war. Aufgrund der Angaben in den Erläuterungen sollen mit den vorgeschlagenen Maßnahmen in den Jahren 2012 bis 2016 Mehreinnahmen von insgesamt 5,181 Mrd. EUR verbunden sein. Darüber hinaus wurde aus der geplanten Einführung einer Finanztransaktionssteuer ein Aufkommen von 500 Mill. EUR jährlich ab 2014 und aus dem geplanten Abschluss eines Abkommens mit der Schweiz über eine „Abgeltungssteuer“ im Jahr 2013 einmalig 1 Mrd. EUR, und ab 2014 50 Mill. EUR jährlich erwartet.

Zur Einschränkung der Steuerpflicht in § 6 Abs. 2 Umsatzsteuergesetz (UStG) verwies der RH hinsichtlich der geplanten Maßnahmen auf seine Publikation „Verwaltungsreform 2011“, Reihe Positionen 2011/1, und auf seinen Berichtsbeitrag „Besteuerung der Gemeinden in Bezug auf den Finanzausgleich“, Reihe Bund 2004/7, TZ 4.

In letztgenanntem Berichtsbeitrag zur Umsatzsteuerpraxis der Gebietskörperschaften und ihrer Betriebe gewerblicher Art hatte der RH Folgendes festgehalten: „Für die Jahre 1998 bis 2002 erhielten die Gebietskörperschaften zusammen mehr als eine Milliarde EUR an Umsatzsteuer gutgeschrieben.“ ... „Der unmittelbare Anreiz von Vorsteuerüberhängen, die mögliche Umsatzsteuerzahllasten bei Weitem übertrafen, führte zu einer Verringerung der Finanzierungskosten von Vorhaben mit Hilfe anderer öffentlicher Mittel.“ Der RH hatte dem BMF empfohlen, „darauf hinzuwirken, dass die Steuerpraxis eine einseitige Bevorzugung von Gruppen von Abgabepflichtigen in Form von bedeutenden Rückflüssen an öffentlichen Steuergeldern künftig nicht mehr zulässt. In diesem Zusammenhang wäre auch zu prüfen, ob die Steuergesetzgebung Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet, die mit der Intention des Gesetzgebers nicht in Einklang stehen.“

Der übermittelte Entwurf berücksichtigte diese Empfehlung.

– Änderungen im Dienstrecht

Der RH führte aus, dass die Einsparungen **von insgesamt** 91,2 Mill. EUR in den Jahren 2012 bis 2016 aufgrund **einzelner** Maßnahmen (z.B. Abschaffung des verlängerten Dienstplans, **Änderungen** bei der Korridorpension) dargestellt wurden. **Allerdings** enthielt der Entwurf zu den Annahmen, die den Berechnungen zugrunde liegen, keine näheren Ausführungen, **weshalb eine nachvollziehbare Ermittlung** der Beträge nicht möglich war.



Tätigkeit des Rechnungshofes

Finanzielle Auswirkungen
rechtsetzender Maßnahmen

Im Rahmen seiner Begutachtung verwies der RH u.a.

- zur Abschaffung des verlängerten Dienstplans auf seinen Bericht „Zulagen und Nebengebühren der Bundesbediensteten“, Reihe Bund 2007/5,
- zu den Reformen im Bundesbahn-Pensionsgesetz auf die Berichte „Ruhestandsversetzungen bei den Österreichischen Bundesbahnen“, Reihe Bund 2004/6 sowie „Ruhestandsversetzungen bei den Österreichischen Bundesbahnen; Follow-up-Überprüfung“, Reihe Bund 2007/15.
- Änderungen im Bereich der Arbeitsinspektion

Der Entwurf sah die Auflösung des Verkehrsarbeitsinspektorats und die Übertragung seiner Aufgaben an das Arbeitsinspektorat vor. Der RH befürwortete die geplanten Maßnahmen im Sinne eines Abbaus unzweckmäßiger Parallelstrukturen und verwies dabei auf seine Publikation „Verwaltungsreform 2011“, Reihe Positionen 2011/1. Er bemängelte jedoch das Fehlen einer Darstellung, in welcher Höhe infolge der vorgeschlagenen Maßnahmen eine Kostenreduktion zu erwarten sei.

Ausgewählte weitere Begutachtungen im Jahr 2012

Verwaltungsgerichtsbarkeit des Bundes

Zu den übermittelten Entwürfen des Verwaltungsgerichtsbarkeits-Ausführungsgesetzes 2012 und des Finanzverwaltungsgerichtsbarkeitsgesetzes 2012 wies der RH im Sinne seiner Festhaltungen im Berichtsbeitrag „Flüchtlingsbetreuung; Follow-up-Überprüfung“, Reihe Bund 2009/13, TZ 3, positiv auf die für beide Verwaltungsgerichte vorgesehenen Controllinginstrumente hin, zumal sie zum Abbau von Verfahrensrückständen und zur Ausschöpfung von Leistungspotenzialen beitragen können.

Nach Ansicht des RH könnten die Controllinginstrumente analog zu § 78a Gerichtsorganisationsgesetz – GOG durch eine Einrichtung zur inneren Revision zwecks Sicherstellung einer gesetzmäßigen, zweckmäßigen, wirtschaftlichen und sparsamen Vollziehung ergänzt werden. Der RH hat in seinen Vorschlägen zur Verwaltungsreform mehrfach die Einrichtung bzw. Stärkung von Internen Revisionen zur Verbesserung der öffentlichen Finanzkontrolle angeregt (siehe Positionen Reihe 2011/1).

Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

Der RH wies jedoch – wie schon in seiner Stellungnahme zum entsprechenden Entwurf der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 – kritisch auf die mangelhafte Darlegung der Ausgangsgrundlagen für die finanziellen Auswirkungen des Verwaltungsgerichtsbarkeits-Ausführungsgesetzes 2012 hin.

Änderungen des BIFIE-Gesetzes

Zu dem im September 2012 übermittelten Entwurf einer Novelle des BIFIE-Gesetzes 2008³ – mit dieser sollten auch Empfehlungen aus einer Gebarungüberprüfung des RH umgesetzt werden – wies der RH insbesondere im Hinblick auf die festgestellten Bankguthaben von 8,49 Mill. EUR kritisch darauf hin, dass eine bedarfsgerechte Finanzierung der Kernaufgaben des BIFIE weiterhin nicht abgebildet ist. Den Erläuterungen waren keine Angaben zu den Ausgangsgrundlagen oder Berechnungsgrößen zu entnehmen, nach denen die bedarfsgerechte Finanzierung der Kernaufgaben des BIFIE durch diese Basiszuwendung schlüssig und plausibel nachvollzogen werden kann.

Der RH wertete jedoch die im Entwurf vorgesehene Verbesserung der Kontrollfunktion des Aufsichtsrates und die Verbesserung der Information sowie der Berichterstattung des Wissenschaftlichen Beirats des BIFIE an das zuständige Regierungsmitglied – Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur – positiv. Dadurch kann die Kontrollfunktion des BMUKK in Richtung einer wissenschaftlichen Qualitätssicherung erweitert werden.

Transparenzdaten- bankgesetz 2012

Zu diesem Entwurf wies der RH positiv darauf hin, dass – im Vergleich zu den bisherigen Regelungen des Transparenzdatenbankgesetzes 2010 – nunmehr für die abfrageberechtigten Stellen die Möglichkeit geschaffen wird, die Voraussetzungen für die Gewährung, Einstellung oder Rückforderung öffentlicher Leistungen zu überprüfen. Damit wurde einer Anregung des RH gefolgt, um unbeabsichtigte Doppelförderungen zu erschweren bzw. zu vermeiden.

Zur Sicherstellung der Erreichung des Ziels einer gesamthaften Förderungsdatenbank wies der RH in seiner Stellungnahme darauf hin, dass

- Leistungen projektbezogen erfasst werden, damit mehrfache Förderungen derselben Projekte unter denselben Gesichtspunkten ausgeschlossen werden können;

³ Bundesgesetz über die Einrichtung eines Bundesinstitutes für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des österreichischen Schulwesens



Tätigkeit des Rechnungshofes

Finanzielle Auswirkungen
rechtsetzender Maßnahmen

- die Aufnahme der Förderungen in die Datenbank vor der Auszahlung der Fördermittel erfolgt,
- Wirkungsdaten erfasst und ausgewertet werden;
- Leistungen an Gemeinden und Gemeindeverbände (z.B. Förderungen der Siedlungswasserwirtschaft, der Altlastensanierung oder im Bereich des Sportes) i.V.m. einer entsprechenden Regelung in der Vereinbarung gem. Art. 15a Bundes-Verfassungsgesetz in die Transparenzdatenbank aufgenommen werden sollen

und somit eine gesamthafte „Steuerung“ des Förderungswesens möglich sein kann.

Zu den mit dem Entwurf verbundenen und darüber hinaus zu erwartenden Mehrkosten wurde aus Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle darauf hingewiesen, dass es erforderlich wäre,

- eine Kosten-Nutzen-Analyse des Projekts „Transparenzdatenbank und Transparenzportal“ durchzuführen und die sich daraus ergebenden Gesamtkosten nachvollziehbar darzustellen,
- den mit dem Entwurf für den Leistungsempfänger oder für die leistende Stelle verbundenen Nutzen darzustellen bzw. zu beziffern,
- die in den Erläuterungen genannten Kosten nachvollziehbar her-zuleiten und darzustellen sowie
- eine Schätzung der Kosten, die mit der erforderlichen Einbeziehung von Ländern verbunden sind, vorzunehmen.

Sportförderungs-
gesetz

Anlässlich der Begutachtung des Sportförderungsgesetzes verwies der RH auf seine Berichte „Sportförderung im Bund und in den Ländern Oberösterreich und Tirol“, Reihe Bund 2009/12 sowie „Spitzensportförderung und Maßnahmen im Zusammenhang mit Team Rot-Weiß-Rot“, Reihe Bund 2012/1. Ziele der Überprüfung waren die Darstellung und Beurteilung der jeweiligen Förderungssysteme sowie vergleichende Aussagen zum Förderungsverfahren und eine die Gebietskörperschaften übergreifende Gesamtsicht. Damit sollte ein Beitrag zur Vereinfachung und Neustrukturierung der Sportförderung geleistet werden.

Ebenso beschäftigte sich der RH bei der Überprüfung des „Team Rot-Weiß-Rot“, insbesondere mit der zugehörigen Informationskampagne

Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

und der Förderungsabwicklung. Zudem erhob er System, Ausrichtung sowie Steuerung der gesamten Spitzensportförderung und überprüfte die Umsetzung seiner im Rahmen der Gebarungüberprüfung „Sportförderung“ getroffenen Empfehlungen im Bereich des Spitzensports.

In den erwähnten Berichten gab der RH zahlreiche Empfehlungen für eine Neuorganisation der Sportförderung des Bundes ab, auf die nochmals in der Stellungnahme hingewiesen wurde:

- Entsprechend dem Prinzip der Wirkungsorientierung sollten für alle Förderungsbereiche konkrete operative Ziele und Indikatoren festgelegt werden. Die gezielte Evaluierung der Förderungsmaßnahmen anhand der festgelegten Kriterien sollte einen Standardprozess darstellen (Reihe Bund 2009/12, TZ 39).
- Die Schwerpunktsetzung und Konzentration der Fördermittel bei der Fachverbandsförderung bzw. der Förderung im Bereich Leistungs- und Spitzensport sollten verstärkt, die Förderungsverfahren konzentriert, vereinfacht und vereinheitlicht werden (Reihe Bund 2009/12, TZ 15; Reihe Bund 2012/1, TZ 8).
- Transparente und nachvollziehbare Entscheidungskriterien für die Förderungsvergabe sollten geschaffen werden (Reihe Bund 2009/12, TZ 18).
- Personelle Verflechtungen von Mitarbeitern die mit der Förderungsgewährung befasst sind, mit Förderungsempfängern, die den Anschein einer Befangenheit erzeugen könnten, sind zu vermeiden (Reihe Bund 2009/12, TZ 17).
- Strategische Entwicklungsprogramme mit vorher festgelegten Inhalten und vorgegebener Struktur sollten eingeführt werden (Reihe Bund 2009/12, TZ 29).
- Fachexperten wären bei der Förderungsentscheidung einzubinden bzw. ihre Einbindung wäre beizubehalten (Reihe Bund 2012/1, TZ 4).
- Eine vernetzte Sportförderungsdatenbank unter Einbeziehung aller Förderungsgeber und abwickelnden Stellen sollte eingerichtet werden (Reihe Bund 2009/12, TZ 23).
- Maßnahmen zur faktischen Gleichstellung von Männern und Frauen sollten getroffen werden (Reihe Bund 2012/1, TZ 9).



Tätigkeit des Rechnungshofes

Finanzielle Auswirkungen
rechtsetzender Maßnahmen

Der RH wies – auch unter Bezugnahme auf diese Empfehlungen – zu den Bestimmungen des Entwurfes kritisch darauf hin, dass

- konkrete Wirkungsziele ebenso wie geeignete Indikatoren für die Evaluierung der Zielerreichung fehlen,
- der Gesetzesentwurf wiederum jährliche Maßnahmen- und Projektförderungen vorsieht,
- weiterhin zwischen der Allgemeinen und der Besonderen Bundes-Sportförderung unterschieden wird und
- die Klarstellung der RH-Kontrolle hinsichtlich des Bundes-Sportförderungsfonds – angesichts des Gesamtförderungsvolumens von 93 Mill. EUR – nach dem Vorbild des § 26 ERP-Fonds-Gesetz erfolgen sollte.

Der RH wertete anlässlich der Begutachtung jedoch positiv, dass

- eine wie vom RH empfohlene Festlegung von Förderungsbereichen (Schwerpunktsetzung) und Förderungszielen vorgesehen ist,
- die Abhaltung individueller Förderungs- und Strategiegespräche („Verbandsgespräche“) normiert wird,
- ein duales Förderungsmodell mit Grundförderung für jeden Verband und zusätzlichen Maßnahmen- und Projektförderungen vorgesehen ist, wobei der RH jedoch den auf die Organisation entfallenden Anteil an der Grundförderung von 50 % als zu hoch erachtet,
- Bestimmungen zum Nachweis der Verwendung der Förderung, der Auszahlung und der Einstellung der Förderung sowie der Kontrolle der Verwendung und Verzinsung bei Rückerstattung der Fördermittel vorgesehen sind und
- der Entwurf hinsichtlich der Förderungsempfänger Unvereinbarkeitsregelungen vorsieht.

Rechnungshof und Unvereinbarkeitsgesetz

Laut Unvereinbarkeitsgesetz müssen seit 1983 alle Regierungsmitglieder auf Bundes- und Landesebene sowie die Staatssekretäre jedes zweite Jahr sowie anlässlich ihres Amtsantritts und ihres Ausscheidens aus dem Amt dem Präsidenten des RH ihre Vermögensverhältnisse offenlegen. Der Präsident des RH hat im Fall außergewöhnlicher Vermögenszuwächse dem Präsidenten des Nationalrats bzw. des jeweiligen Landtags zu berichten.

Dem Präsidenten des RH kommt bei den Aufgaben nach dem Unvereinbarkeitsgesetz eine notarielle Funktion zu. Es werden ihm jedoch keine Prüfungs- oder Kontrollmöglichkeiten auf inhaltliche Richtigkeit oder Vollständigkeit der Angaben eingeräumt.

Das Unvereinbarkeitsgesetz erfuhr mit BGBl. I Nr. 59/2012 eine Änderung (nunmehr: Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetz). Für den RH ergeben sich durch diese Gesetzesänderung allerdings keine geänderten Aufgaben.

Der RH übermittelte in seinem Bericht Reihe Bund 2011/13, S. 20ff., eine umfangreiche Darstellung zu Inhalt und Umfang der in § 3a Unvereinbarkeitsgesetz getroffenen Regelungen dem Nationalrat und den Landtagen.

Der RH wies insbesondere darauf hin, dass

- die Angaben zu „Kapitalermögen“ und „Verbindlichkeiten“ der meldepflichtigen Personen lediglich in einer Summe zu erfolgen haben und
- hinsichtlich der „Liegenschaften“ und „Unternehmen bzw. Anteilsrechte an Unternehmen“ keine Angabe des tatsächlichen Wertes gefordert wird.

Der RH hat auch nicht die Möglichkeit, die inhaltliche Vollständigkeit und Richtigkeit der abgegebenen Meldungen - insbesondere der ersten Meldung zum Amtsantritt - zu überprüfen.

Zur Regelung des § 3a Unvereinbarkeitsgesetz wurde daher zusammengefasst darauf hingewiesen, dass die vom Gesetzgeber angestrebten Zielsetzungen des Unvereinbarkeitsgesetzes, nämlich vor allem die Abklärung eines „außergewöhnlichen Vermögenszuwachses“ und die Information an die Präsidenten bzw. Präsidentinnen der jeweiligen allgemeinen Vertretungskörper über das Vorliegen einer solchen Veränderung im Vermögen, nicht im erwünschten Umfang möglich sein kann.



Tätigkeit des Rechnungshofes

Rechnungshof und Medientransparenzgesetz

Am 1. Jänner bzw. 1. Juli 2012 traten die – teils verfassungsgesetzlichen – Regelungen zur Erhöhung der Transparenz im Bereich der Medienkooperationen, Werbeaufträge und Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums in Kraft. Ziel dieser Regelungen ist es, sämtliche Ausgaben, die Rechtsträger – **die der Kontrolle** des RH unterliegen – **anlässlich der Schaltung von Inseraten, der Medienförderung und für Medienkooperationen aufwenden, quartalsweise durch Angabe des Empfängers und der Gesamthöhe des geleisteten Entgelts transparent darzustellen.**

Näheres dazu im Beitrag „Neue Sonderaufgaben für den Rechnungshof“ dieses Berichtes.

Rechnungshof und Parteiengesetz 2012

Im Frühjahr 2012 wurde im Rahmen des sogenannten „Transparenzpakets“ (BGBl. I Nr. 56/2012 (Parteiengesetz 2012) und 57/2012 (Parteien-Förderungsgesetz 2012)) eine Neuregelung im Bereich der Finanzierung politischer Parteien vorgenommen, mit der auch zusätzliche neue Verwaltungsaufgaben und somit ebenfalls prüfungsfremde Tätigkeiten für den RH verbunden sind.

Bis zum Redaktionsschluss wurden dem RH zwei – den Betrag von 50.000 EUR übersteigende – Spenden gem. § 6 Abs. 5 Parteiengesetz gemeldet, die der RH gesetzeskonform auf seiner Website (www.rechnungshof.gv.at) veröffentlichte.

Näheres dazu im Beitrag „Neue Sonderaufgaben für den Rechnungshof“ dieses Berichtes.

Bezügebegrenzungsgesetz

Das Bezügebegrenzungsgesetz basiert auf einer Gehaltspyramide und legt vom Bundespräsidenten bis zum Bundesratsabgeordneten und vom Landeshauptmann bis zum Landtagsabgeordneten nach der jeweiligen Funktion abgestufte Beträge fest. Zusätzlich sieht es Einkommensobergrenzen für Funktionen in der Nationalbank, den gesetzlichen Interessenvertretungen und der Sozialversicherungsträger vor.

Bezügebegrenzungsgesetz

Für den RH bzw. dessen Präsidenten legt das Bezügebegrenzungsgesetz drei Aufgaben fest:

- Kundmachung des Anpassungsfaktors der Bezüge öffentlicher Funktionäre,
- Vorlage eines Berichts über die durchschnittlichen Einkommen der gesamten Bevölkerung (Einkommensbericht),
- Erstellung eines Berichts über Bezüge bei öffentlichen Unternehmen, die der Kontrolle durch den RH unterliegen (Bezügebegrenzungsgesetz).

Kundmachung des Anpassungsfaktors der Bezüge öffentlicher Funktionäre

Auf Basis der Mitteilungen der Bundesanstalt „Statistik Austria“ und des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz hat der RH den Faktor zu ermitteln und kundzumachen, mit dem die Bezüge öffentlicher Funktionäre anzupassen sind. Dieser Faktor entspricht entweder der Inflationsrate des Vorjahres oder der ASVG-Pensionserhöhung des laufenden Jahres – je nachdem, welcher Wert niedriger ist.

Diesen Anpassungsfaktor hat der Präsident des RH aufgrund der geltenden Fassung des Bezügebegrenzungsgesetzes⁴ bis 5. Dezember jeden Jahres zu ermitteln und kundzumachen. Die Anpassung der Bezüge erfolgt dann jeweils mit 1. Jänner des Folgejahres.

Der RH ermittelte für das Jahr 2012 einen Faktor von 1,028, den er am 5. Dezember 2012 im Amtsblatt der Wiener Zeitung veröffentlichte.

Einkommensbericht über die durchschnittlichen Einkommen der gesamten Bevölkerung

Der Einkommensbericht stellt die Einkommen der österreichischen Bevölkerung nach unselbständig und selbständig Erwerbstätigen sowie Pensionistinnen und Pensionisten dar. Er ist zusätzlich nach Männern und Frauen sowie nach Branchen, Berufsgruppen und Funktionen aufgeschlüsselt und enthält Daten aus der Land- und Forstwirtschaft. Er präsentiert inflationsbereinigt die Entwicklung des mittleren Bruttojahreseinkommens von Erwerbstätigen im Vergleich zum Verbraucherpreisindex (VPI) sowie von Pensionistinnen und Pensionisten im

⁴ BGBl. I Nr. 59/2012



Tätigkeit des Rechnungshofes

Bezügebegrenzungsgesetz

Vergleich zum Preisindex für Pensionistenhaushalte (PIPH) und vergleicht die Einkommen in Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst.

Gemäß diesem gesetzlichen Auftrag legt der RH den Einkommensbericht alle zwei Jahre dem Nationalrat, dem Bundesrat und den Landtagen vor. Den Bericht über die Jahre 2010 und 2011 übermittelte er im Dezember 2012.

Darin hielt der RH fest, dass Frauen nach wie vor und in allen Beschäftigtengruppen deutlich weniger verdienen als Männer: Im Jahr 2011 betrug das mittlere Einkommen der Frauen 60 % des mittleren Männereinkommens. Zusätzlich hängt die Höhe des Bruttojahreseinkommens stark vom Wirtschaftsbereich ab, in dem eine Person beschäftigt ist. Die Branchen (ÖNACE 2008-Abschnitte) mit den höchsten Bruttojahreseinkommen sind die Energieversorgung (Median 2011: 50.636 EUR), die Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen (40.835 EUR) sowie der Bereich Information und Kommunikation (39.029 EUR). Die mit Abstand niedrigsten Einkommen werden in der Branche Beherbergung und Gastronomie (mittleres Bruttojahreseinkommen 2011: 9.464 EUR) erzielt. Außerdem sind die Einkommen im Abschnitt Sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen mit 14.885 EUR bzw. im Bereich Kunst, Unterhaltung und Erholung mit 14.456 EUR eher gering.

Abhängig von Ausbildung und Qualifikation ist das Medianeinkommen für leitende Bedienstete und Führungskräfte (61.077 EUR) bzw. für akademische Berufe (53.637 EUR) rund dreimal so hoch wie jenes der Hilfsarbeitskräfte (26.490 EUR).

Abgesehen von leitenden und akademischen Berufen finden sich in Berufen des Produzierenden Bereichs mit Medianeinkommen von knapp 29.000 EUR höhere Einkommen als in Dienstleistungsberufen, in denen das Medianeinkommen 15.242 EUR betrug. In Berufen des Produzierenden Bereichs zeigt sich gleichzeitig eine geringere Streuung der Einkommen.

Nach wie vor sind in Berufen des Produzierenden Bereichs weitgehend Männer tätig. Auch in Führungspositionen sind Frauen deutlich seltener vertreten als Männer, Dienstleistungsberufe und Bürokräfte sind dagegen ebenso wie Hilfsarbeitskräfte überproportional weiblich besetzt. Die weiblich dominierten Berufsgruppen sind gleichzeitig jene, in denen überdurchschnittlich häufig Teilzeit gearbeitet wird. Der Umstand, dass Frauen vor allem in schlecht bezahlten Berufen und dort überproportional teilzeitbeschäftigt sind, schlägt sich naturgemäß auch in den geschlechtsspezifischen Einkommensunterschieden nie-

Bezügebegrenzungsgesetz

der. Insgesamt liegt das mittlere Einkommen der Frauen bei 60 % des Vergleichswertes der Männer.

Erstmals wurden neben der Teilzeitbeschäftigung auch andere atypische Beschäftigungsformen im Einkommensbericht berücksichtigt. Dazu zählen geringfügige Beschäftigungsverhältnisse, befristete Tätigkeiten und Anstellungen bei Leih- und Zeitarbeitsfirmen. Auf 39 % aller unselbständig Erwerbstätigen traf zumindest eines der genannten Kriterien (inkl. Teilzeit) für atypische Beschäftigung zu. Frauen sind deutlich häufiger von atypischen Beschäftigungsformen betroffen als Männer. Mehr als die Hälfte (59 %) der Frauen, aber nur weniger als ein Viertel der Männer (22 %) sind atypisch beschäftigt. Mit einem Bruttojahreseinkommen von 11.230 EUR verdienen atypisch Beschäftigte im Median rund ein Drittel der Personen mit einem Normalarbeitsverhältnis (33.452 EUR).

Auch unter den Selbständigen bestehen große Unterschiede zwischen den Einkommen der Frauen und jenen der Männer. Im Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen – der Branche mit den zweithöchsten Einkommen – verdienen Frauen im Mittel 14 % dessen, was Männer an Einkommen erzielen. Der geringste Einkommensunterschied zwischen Frauen und Männern besteht im Bereich Beherbergung und Gastronomie. Hier erreichen die Frauen – bei einem insgesamt niedrigen Niveau – im Mittel Einkünfte von 8.450 EUR, was einem Anteil von 78 % der mittleren Einkünfte der ausschließlich selbständig erwerbstätigen Männer in dieser Branche (10.900 EUR) entspricht.

Ein Vergleich der Entwicklung von hohen und niedrigen Einkommen zeigt, dass die Einkommensschere seit 1998 auseinanderging und sich dieser Trend nach einer kurzen Gegenentwicklung 2006 und 2007 in den letzten vier Berichtsjahren fortgesetzt hat.

**Bericht über Bezüge
bei öffentlichen
Unternehmen**

Gemäß Art. 1 § 8 Abs. 1 bis 3 Bezügebegrenzungsgesetz sollte der RH jedes zweite Jahr einen Bericht über jene Bezüge und Ruhebezüge von Personen vorlegen, die diese von Rechtsträgern beziehen, die der Kontrolle des RH unterliegen und die jährlich insgesamt 14-mal 80 % des monatlichen Bezugs eines Nationalratsabgeordneten übersteigen. Aufgrund des VfGH-Erkenntnisses vom 28. November 2003, KR 1/00-33, und des OGH-Beschlusses vom 21. Jänner 2004, Ob A77/03v, sind die Bestimmungen über die Meldepflichten nicht mehr anzuwenden, weil eine namentliche Offenlegung der Bezüge und die Beschaffung von Daten zu diesem Zweck im Widerspruch zur EU-Datenschutz-Richtlinie stehen.

Einkommenserhebung über die durchschnittlichen Einkommen der öffentlichen Wirtschaft des Bundes

(1) Der RH erhebt gemäß Art. 121 Abs. 4 B-VG alle zwei Jahre bei allen Unternehmen und Einrichtungen des Bundes, die seiner Kontrolle unterliegen, die durchschnittlichen Einkommen einschließlich aller Sozial- und Sachleistungen sowie die zusätzlichen Leistungen für Pensionen von Mitgliedern des Vorstands und des Aufsichtsrats sowie aller Beschäftigten.

Für die Berichterstattung werden die durchschnittlichen Einkommen bestimmter Personengruppen, die im jeweiligen Berichtsjahr in einem Bezugsverhältnis zu den namentlich angeführten Rechtsträgern standen, erhoben und dargelegt. Das konkrete Einkommen einer bestimmten natürlichen Person kann nicht zwingend rückgerechnet werden. Dies vor allem deshalb, weil die angeführten Durchschnittswerte auch Zahlungen an aus dem Unternehmen oder der Einrichtung ausgeschiedene Personen beinhalten können. Damit sind auch bei sehr kleinen Berichtsgruppen keine gesicherten Rückschlüsse auf persönliche Einkommensdaten möglich.

Den Bericht über die Jahre 2009 und 2010 hatte der RH im Dezember 2011 u.a. mit folgenden Inhalten vorgelegt:

Das durchschnittliche Einkommen für Vorstandsmitglieder bzw. Geschäftsführer in Unternehmen mit Bundesbeteiligung bewegte sich in den Jahren 2007 bis 2010 zwischen 145.000 EUR und 174.000 EUR pro Jahr. In den Jahren 2005 bis 2008 lagen die Werte zwischen 140.000 EUR und 150.000 EUR.

In den Jahren 2009 und 2010 wiesen jeweils 23 Unternehmen durchschnittliche Einkommen von Vorstandsmitgliedern bzw. Geschäftsführern über dem Bezug des Bundeskanzlers (jeweils 285.600 EUR) aus. Ähnliche Werte zeigten sich im Jahr 2007 mit 24 Unternehmen und im Jahr 2008 mit 23 Unternehmen.

Im Zeitraum von 2007 bis 2010 stiegen die durchschnittlichen Einkommen der Vorstandsmitglieder bzw. Geschäftsführer mit 19,6 % stärker als jene der Beschäftigten mit 10,4 %. Im Zeitraum von 2005 bis 2008 verhielt sich dies mit einer Steigerungsrate von 6 % (Vorstandsmitglieder bzw. Geschäftsführer) und 13 % (Beschäftigte) noch umgekehrt.

Vorstandsmitglieder bzw. Geschäftsführer verdienten 2010 zwischen zwei- und 5,5-mal so viel wie ihre Mitarbeiter (im Durchschnitt das 3,7-Fache). Ähnlich waren auch die Werte im letzten Bericht für das

Einkommenserhebung über die durchschnittlichen Einkommen der öffentlichen Wirtschaft des Bundes

Jahr 2007, wo die Vorstandsmitglieder bzw. Geschäftsführer zwei- bis sechsmal soviel wie die Beschäftigten verdienten.

Der Frauenanteil im Vorstandsbereich lag in den Jahren 2009 und 2010 bei 13,7 % bzw. 15,0 % (im Vergleich dazu in den Jahren 2007 und 2008 bei 11,2 % bzw. 11,6 %). Bei Aufsichtsräten betrug dieser Anteil in den Jahren 2009 und 2010 18,1 % bzw. 21,5 %, was gegenüber den Jahren 2007 (13,9 %) und 2008 (16,1 %) ebenfalls eine Steigerung darstellt.

Die Einkommen der weiblichen Vorstandsmitglieder bzw. Geschäftsführer betragen im Jahr 2010 im Durchschnitt über alle Branchen rd. 110.500 EUR, das sind rd. 64 % der Durchschnittsbezüge ihrer männlichen Kollegen (rd. 175.000 EUR).

Die zusätzlichen Leistungen für Pensionen betragen im Jahr 2009 für 24.995 Personen 507,10 Mill. EUR und im Jahr 2010 für 25.409 Personen 522,34 Mill. EUR. Im Jahr 2007 lagen diese Werte für 26.545 Personen bei 547,19 Mill. EUR und im Jahr 2008 für 26.749 Personen bei 561,25 Mill. EUR.

(2) Der RH veröffentlichte 2011 einen Bericht zu den Verträgen der geschäftsführenden Leitungsorgane in öffentlichen Unternehmen („Managerverträge“), u.a. Reihe Bund 2011/7. Im Gegensatz zur eingangs erwähnten alle zwei Jahre stattfindenden Einkommenserhebung über die durchschnittlichen Einkommen der öffentlichen Wirtschaft des Bundes war die Beurteilung nachfolgender Fragestellungen Ziel der Gebarungsüberprüfung hinsichtlich der Managerverträge:

- Transparenz der Managerverträge
 - Einhaltung des Stellenbesetzungsgesetzes (des Bundes);
 - Einhaltung der Vertragsschablonenverordnungen des Bundes und der Länder;
 - Veröffentlichung der Vergütungen in geeigneter Weise und in ausreichendem Umfang;
 - Höhe der Vergütungen und sonstigen Zahlungen;
 - Grundlage für die Gewährung und schriftliche Festlegung der Ziele der variablen Bezugsbestandteile;
 - Altersversorgungsregelungen;



Tätigkeit des Rechnungshofes

Einkommenserhebung über die durchschnittlichen Einkommen der öffentlichen Wirtschaft des Bundes

- Incentives.
- nationale und internationale Vergleiche
 - Branchenvergleiche innerhalb der überprüften Branchen;
 - Auswertung geschlechtsspezifischer Fragestellungen.

Der RH führte eine Gebarungsüberprüfung von 371 öffentlichen Unternehmen aus sieben verschiedenen Branchen mit Überprüfungen an Ort und Stelle bei 30 dieser Unternehmen durch. Aufgrund erforderlicher Bereinigungen um nicht auswertbare Fälle (z.B. Manager ohne Anstellungsvertrag) verblieben für die Auswertung 232 öffentliche Unternehmen mit insgesamt 472 geschäftsführenden Leitungsorganen (Vorstandsmitglieder, Geschäftsführer).

**R
/
H**

Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

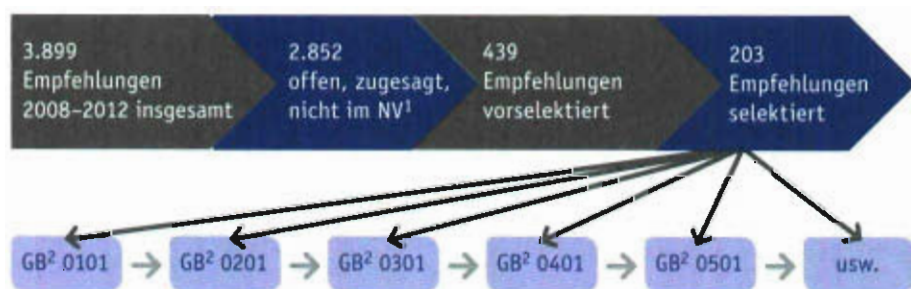
Rolle und Aufgaben des Rechnungshofes in der Wirkungsorientierung

Das neue Haushaltsrecht sieht zahlreiche neue Aufgaben für den RH vor. Gemäß § 41 Abs. 2 und 3 BHG 2013 kann der RH eine Stellungnahme insbesondere zu den Qualitätskriterien gemäß § 41 Abs. 1 BHG 2013 abgeben, um die Beratungen des Budgetausschusses zu den Angaben zur Wirkungsorientierung zu unterstützen. Zu diesen zählen u.a.:

- die inhaltliche Konsistenz zwischen den Angaben auf Ebene der Untergliederung mit den Angaben auf Ebene der Global- und Detailbudgets,
- die Verständlichkeit,
- die Vergleichbarkeit (jährlicher Wechsel von Wirkungszielen und Indikatoren sollte vermieden werden) und
- die Überprüfbarkeit.

Gemäß § 9 der Angaben zur Wirkungsorientierung-VO (BGBl. II Nr. 244/2011) kann der RH im Rahmen der Erstellung des Bundesvoranschlags (BVA) jedem Globalbudget Auszüge von Empfehlungen aus Prüfberichten anfügen. Im BVA 2013 hat der RH zu 59 von 70 Globalbudgets 203 Empfehlungen angeführt. Wie in der nachfolgenden Abbildung ersichtlich, wurden diese aus knapp 3.900 Empfehlungen aus Berichten des RH der Jahre 2008 bis 2012 ausgewählt.

Rechnungshof-Input im Budgetvorschlag 2013



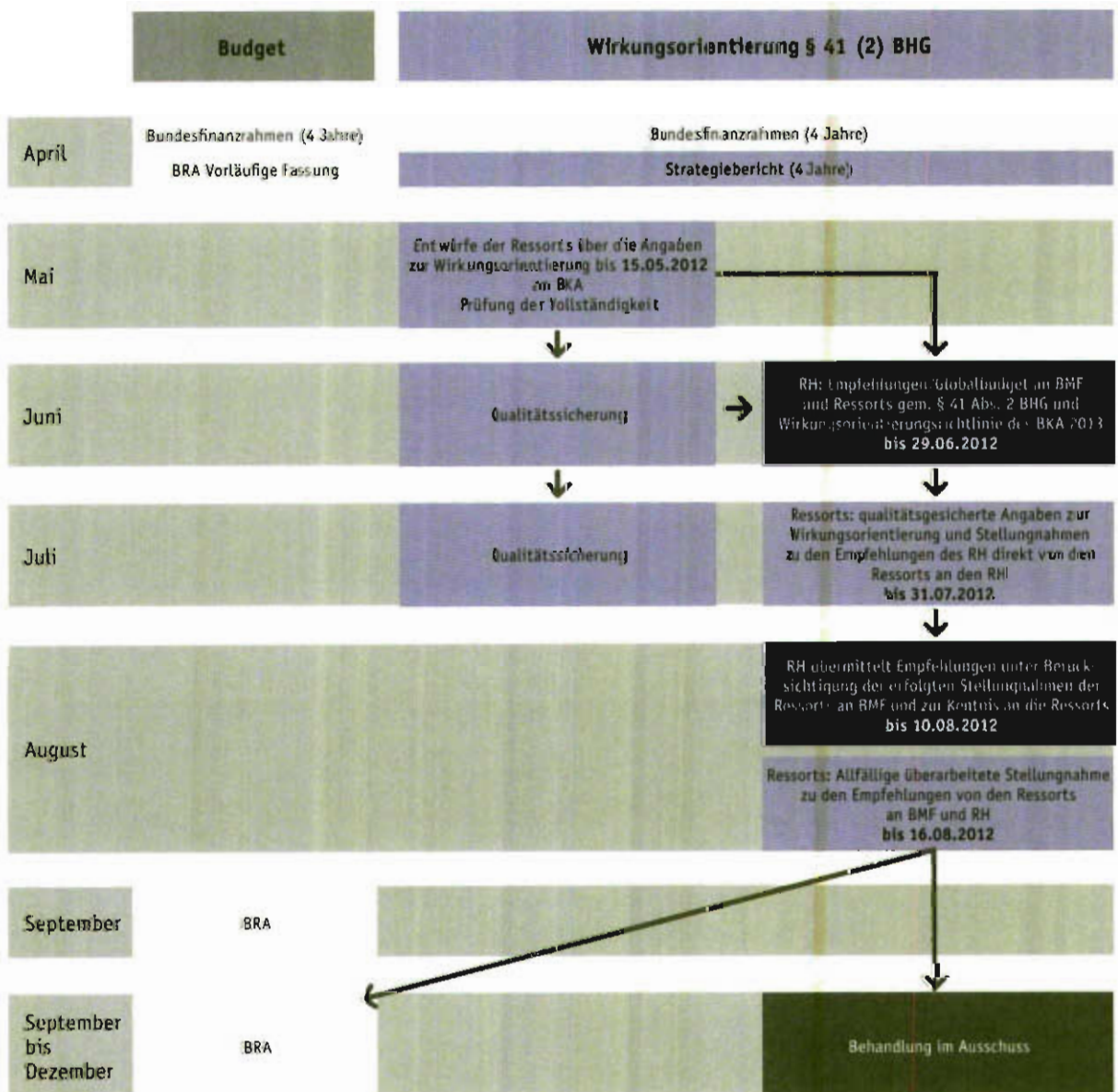
¹ Nachfrageverfahren

² GB = Globalbudget

Rolle und Aufgaben des Rechnungshofes in der Wirkungsorientierung

Aufgrund der Zuordnung von Empfehlungen zu Globalbudgets erhält der Nationalrat zusätzliche Informationen für seine Budgetberatungen, die mehr Transparenz über den Ressourceneinsatz schaffen. Die Angaben zur Wirkungsorientierung stellen wichtige Anhaltspunkte für die Auswahl der Prüfungsthemen dar und fließen auch in die Prüfungsplanung des RH ein.

Die Beiträge des RH zur Wirkungsorientierung wurden im Jahr 2012, wie in der nachfolgenden Abbildung ersichtlich, im Dialog mit den Ressorts und in Zusammenarbeit mit der Wirkungscontrollingstelle im BKA erstellt.





Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Rolle und Aufgaben des Rechnungshofes in der Wirkungsorientierung

Die Beratungen des Budgetausschusses zum BVA 2013 fanden von 5. bis 8. November 2012 statt. Dabei nahm der Ausschuss mehrfach auf Empfehlungen aus Berichten des RH Bezug und machte diese zum Gegenstand von Diskussionsbeiträgen zu Qualität und Kohärenz von Wirkungszielen, Indikatoren und Maßnahmen.

Aus der in Art. 51 Abs. 8 B-VG verankerten Wirkungsorientierung der Haushaltsführung des Bundes wird sich der RH vermehrt mit folgenden Fragestellungen befassen:

- Eignung von Indikatoren für die Messung der Zielerreichung (anhand der Qualitätskriterien gem. § 41 Abs. 1 BHG 2013)
- Zusammenhang zwischen eingesetzten Ressourcen, getroffenen Maßnahmen und erzielten Wirkungen (Kohärenz)
- Übereinstimmung mit internationalen Vorgaben (z.B. Europa 2020)
- Validität der Datengrundlagen für Indikatoren (unabhängige Datenquelle, Problem der Aktualität und Repräsentativität)
- Grad der Zielerreichung
- Ursachen von Zielabweichungen

Damit trägt der RH zu einem wirksamen Mitteleinsatz bei und fördert gleichzeitig die Umsetzung der Wirkungsorientierung gemäß Art. 51 Abs. 8 B-VG.

Anforderungen an das Rechnungswesen der Länder und Gemeinden aus der Sicht des Rechnungshofes

Ausgangslage

Der Bund setzt derzeit eine Reform des Rechnungswesens verbunden mit neuen Steuerungsinstrumenten (Wirkungsorientierung, Gender Budgeting) um. Für die Länder und Gemeinden stellte der RH bereits mehrfach – zuletzt im Bericht über die Konsolidierungsmaßnahmen der Länder Kärnten, Niederösterreich und Tirol¹ – dringenden Handlungsbedarf zur Weiterentwicklung des Rechnungswesens fest. Eine akkordierte Strategie für eine Reform des Rechnungswesens der Länder und Gemeinden fehlt derzeit.

Der RH verfasste daher ein Positionspapier über die Anforderungen an das Rechnungswesen der Länder und Gemeinden, das dem VR-Komitee² als Grundlage für die weiteren Beratungen übermittelt wurde.

Ziele einer Reform

Nach Ansicht des RH soll mit einer Reform insbesondere erreicht werden, dass das Rechnungswesen

- eine möglichst getreue Darstellung der wirtschaftlichen Lage der jeweiligen Gebietskörperschaft gibt, so dass den Entscheidungsträgern bei Beschlussfassung über die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse umfassende Informationen vorliegen,
- valide und aussagekräftige Daten für die finanzwirtschaftliche Haushaltssteuerung zur Verfügung stellt,
- Eckdaten der öffentlichen Haushalte für die Konjunktur- und Wachstumspolitik liefert,
- kohärente Daten für die Koordinierung der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden zur Erreichung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und nachhaltig geordneter Haushalte liefert sowie
- betriebswirtschaftliche Daten zur Verfügung stellt, aus denen Umfang und Kosten der öffentlichen Dienstleistungen abgeleitet werden können.

¹ Reihe Kärnten 2012/2, Niederösterreich 2012/3, Tirol 2012/3

² Ständiges Komitee im Sinne des Übereinkommens vom 28. Juni 1974 hinsichtlich Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften (VR-Komitee)



Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Anforderungen an das Rechnungswesen der Länder und Gemeinden aus der Sicht des Rechnungshofes

Ungeachtet dessen wäre bei einer derartigen Reform eine Weiterentwicklung in Anlehnung an den Bund anzustreben.

Die inhaltliche Ausgestaltung des Rechnungswesens der Länder und Gemeinden wird – ebenso wie das des Bundes – überdies durch die unionsrechtlichen Vorgaben zur Haushaltsüberwachung („Six-pack“) und durch innerstaatliche Verpflichtungen (Stabilitätspakt 2012) beeinflusst (siehe Reihe Positionen 2012/1, Wirtschafts- und fiskalpolitische Steuerung in der EU – Beitrag der externen öffentlichen Finanzkontrolle und Kapitel „Wirtschafts- und fiskalpolitische Steuerung in der EU“).

Innerstaatliche und unionsrechtliche Vorgaben

(1) Das öffentliche Rechnungswesen der Länder und Gemeinden beruht auf der Kameralistik und ist zahlungsorientiert aufgebaut. Nach § 16 Abs. 1 F-VG kann der Bundesminister für Finanzen im Einvernehmen mit dem RH Form und Gliederung der Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften insoweit regeln, als dies zur Vereinheitlichung erforderlich ist. Diese Regelung erfolgte durch die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997 (VRV)³.

Mit der VRV wurde zwar eine gemeinsame Grundlage für eine einheitliche Darstellung geschaffen, sie enthält jedoch nur Rahmenregelungen, die insbesondere von den Ländern unterschiedlich gehandhabt werden. Darüber hinaus sind einzelne Regelungen der VRV⁴ nur für die Gemeinden, nicht aber für die Länder verbindlich. Dies führt zu unterschiedlichen Vorgangsweisen.

(2) Artikel 13 Abs. 2 B-VG verpflichtet die Gebietskörperschaften zu nachhaltig geordneten Haushalten und enthält eine Koordinationspflicht. Dafür ist erforderlich, dass alle staatlichen Ebenen über ein vergleichbares Rechnungswesen verfügen.

(3) Unionsrechtliche Verpflichtungen („Sixpack“) definieren unter anderem Mindeststandards für die nationalen haushaltspolitischen Rahmen

³ Verordnung des Bundesministers für Finanzen, mit der die Form und Gliederung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der Länder, Gemeinden und von Gemeindeverbänden geregelt werden (Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997 – VRV 1997), BGBl. Nr. 787/1996 i.d.g.F.

⁴ beispielsweise § 2 Abs. 3 (Abwicklung Überschuss/Aufgaben der Vorjahre), § 9 Abs. 1 Z 2 (Voranschlagsquerschnitt), § 16 Abs. 3 (Vermögens- und Schuldenrechnung) oder § 17 Abs. 1 Z 2 (Rechnungsquerschnitt)

Anforderungen an das Rechnungswesen der Länder und Gemeinden aus der Sicht des Rechnungshofes

auf allen staatlichen Ebenen. Die „Fiskalrahmenrichtlinie“⁵ enthält Vorgaben, die bis 2013 umzusetzen sind. Diese betreffen die Bereiche

- Rechnungslegung und Statistik,
- numerische Haushaltsregeln,
- mittelfristige Haushaltsplanung,
- Transparenz der gesamtstaatlichen Finanzen und
- umfassender Deckungsgrad der haushaltspolitischen Rahmen.

Diese Bereiche haben alle Teilsektoren des Staates, also auch Länder und Gemeinden, umfassend und in kohärenter Weise abzudecken. Damit verbunden ist unter anderem eine Kohärenz der Rechnungslegungsvorschriften und -verfahren und die Integrität der zugrundeliegenden Datenerhebungs- und -verarbeitungsverfahren.

Prüfungen des Rechnungshofes

Die Prüfungen des RH bei Ländern und Gemeinden zeigten, dass die bestehenden Regelungen zum Rechnungswesen unzulänglich sind.

In den RH-Berichten zur Haushaltsstruktur der Länder sowie zur Haushaltsstruktur der Stadt Wien⁶ hat der RH bereits in den Jahren 2009 und 2010 eine Reform des Rechnungswesens der Länder empfohlen.

Im Bericht über die Konsolidierungsmaßnahmen der Länder Kärnten, Niederösterreich und Tirol stellte er fest, dass die bestehenden Regelungen zum Rechnungswesen unzulänglich sind und wichtige Begriffe des Rechnungswesens, wie jene der Finanzschulden, der Rücklagen oder der nicht fälligen Verwaltungsforderungen und -schulden nicht geregelt sind. Die unterschiedliche Verbuchung der Schulden und Vermögenswerte in den Rechnungsabschlüssen der überprüften Länder erschwerte zudem die Beurteilung und den Vergleich der finanziellen Lage erheblich.

⁵ Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, ABl. I. 306 vom 23.11.2011, S. 41–47.

⁶ Berichte zur Haushaltsstruktur der Länder: Reihe Burgenland 2009/4, Kärnten 2009/5, Niederösterreich 2009/4, Oberösterreich 2009/5, Salzburg 2009/3, Steiermark 2009/4, Tirol 2009/3, Vorarlberg 2009/3, Wien 2010/6



Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Anforderungen an das Rechnungswesen der Länder und Gemeinden aus der Sicht des Rechnungshofes

Handlungsbedarf

Dringender Handlungsbedarf besteht vor allem aufgrund folgender Unzulänglichkeiten:

Mangelnde Aussagekraft und Transparenz

(1) Die Rechenwerke liefern keine hinreichenden Informationen über die tatsächliche finanzielle Lage von Ländern und Gemeinden. Aussagen über den wirtschaftlichen Erfolg sind aufgrund der Rechnungsabschlüsse nur eingeschränkt möglich:

- Ohne Zusatzinformationen ist es nicht möglich, wichtige Ergebnisgrößen zu erkennen und zu bewerten, insbesondere jene für eine nachhaltige Haushaltsentwicklung.
- Der Vermögensstand wird nur unvollständig abgebildet. Einige der in der VRV vorgesehenen Nachweise stellen zwar Teilaspekte des Vermögens und der Schulden dar, ein umfassender Überblick ist dadurch aber nicht gegeben. Eine bilanzielle Übersicht über Vermögen und Schulden ist derzeit nicht verpflichtend vorgeschrieben.
- Eine Definition für einen administrativen Budgetsaldo, wie bspw. das Nettodefizit des Bundes, fehlt.

(2) Um eine möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage der Länder und Gemeinden zu erreichen wäre(n)

- das Rechnungswesen im Hinblick auf eine Ergebnis-, Vermögens- und Finanzierungsrechnung weiterzuentwickeln,
- die Ergebnisermittlung und die dazugehörigen Nachweise methodisch und formal anzugleichen,
- die Bewertung des Vermögens nach einheitlichen Grundsätzen durchzuführen (eine zusammenfassende Darstellung des gesamten Vermögens und der Schulden in einer Bilanz erhöht die Übersicht in diesen Bereich) sowie
- tragfähige Indikatoren für das Vorliegen von Haushaltsstabilität zu entwickeln.

Anforderungen an das Rechnungswesen der Länder und Gemeinden aus der Sicht des Rechnungshofes

Mangelnde
Vollständigkeit

(1) Die bestehenden Voranschläge und Rechnungsabschlüsse bieten keinen vollständigen Überblick über die Vermögens- und Schuldenlage der jeweiligen Gebietskörperschaft, weil

- diese Rechenwerke rein zahlungsorientiert aufgebaut sind; eine vollständige Darstellung des Vermögens liegt nicht vor;
- für wichtige Bereiche des Rechnungswesens Regelungen fehlen, wie bspw. die Bewertung des Vermögens und die Ermittlung und Darstellung zukünftiger Verpflichtungen (sogenannte nicht fällige Verwaltungsschulden),
- durch Ausgliederungen Teile der Gebarung dem öffentlichen Haushalt entzogen werden und damit eine Gesamtsicht (Konsolidierung) mangels einheitlicher Buchhaltungssysteme und entsprechender Rechnungslegungsstandards nicht mehr gegeben ist sowie
- dadurch die Vollständigkeit und Transparenz des Rechnungswesens beeinträchtigt wird, so dass zumeist weder für die Entscheidungsträger noch für die Bürger ein ausreichender Überblick über die wirtschaftliche Lage und Entwicklung besteht.

(2) Im Sinne der Vollständigkeit des Rechnungswesens wären

- einheitliche Vorgaben für Länder und Gemeinden zu schaffen,
- die Belastungen und Verbindlichkeiten zukünftiger Rechnungsjahre (Leasingfinanzierungen usw.) einheitlich zu definieren und auszuweisen sowie
- in die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse auch die ausgegliederten Einheiten im Sinne einer Konsolidierung einzu beziehen, um einen aussagekräftigen Gesamtüberblick über die Ertrags-, Vermögens- und Finanzlage zu erreichen.

Mangelnde
Vergleichbarkeit
des Rechnungswesens

(1) Derzeit sind die Rechnungsabschlüsse vor allem der Länder uneinheitlich und ohne Zusatzinformationen nicht vergleichbar. Dies steht überdies im Widerspruch zu unionsrechtlichen Vorgaben nach der Kohärenz der Rechnungslegungsvorschriften und -verfahren. Folgender Verbesserungsbedarf ist feststellbar:

- Die Erfassung und Darstellung der Schulden erfolgt in unterschiedlicher Genauigkeit.



Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Anforderungen an das Rechnungswesen der Länder und Gemeinden aus der Sicht des Rechnungshofes

- Die VRV lässt allerdings einen Gestaltungsspielraum bei der Darstellung der Schulden zu. Dieser wurde in den Rechenwerken in unterschiedlicher formaler und inhaltlicher Form wahrgenommen, weshalb ein unmittelbarer Vergleich der Finanzschulden der Länder und Gemeinden auf Grundlage der Rechenwerke nur eingeschränkt möglich ist.
- Mehrere Bestimmungen der VRV sind nur für die Gemeinden, nicht aber für die Länder verbindlich.

(2) Um die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse vergleichbar zu gestalten und die unionsrechtlichen Vorgaben nach Koheränz der Rechnungslegungsvorschriften und -verfahren zu erfüllen, ist erforderlich:

- eine einheitliche Begriffsdefinition und Darstellungsform für alle Vermögensbestandteile und Schulden vorzugeben,
- die Vergleichbarkeit von Datengrundlagen und die Einheitlichkeit von Begriffen, Abgrenzungskriterien, Kontierung und der Verbuchungspraxis zu erreichen,
- eine übersichtliche Darstellung von ökonomischen Sondereffekten in Abgrenzung zur laufenden Haushaltsführung zu geben.

Keine ausreichende
Steuerung

(1) Die Finanzverflechtungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sind äußerst komplex. Das Rechnungswesen bietet aber derzeit nicht jene Informationen, die für eine gesamtstaatliche Steuerung erforderlich sind. Dies deshalb, weil

- unterschiedliche Verbuchungen und unterschiedliche Formen der Aufgabenwahrnehmung die Nachvollziehbarkeit der Finanzströme beeinträchtigen;
- eine Aussage, welche Gebietskörperschaft in welchem Umfang einen Aufgabenbereich finanziert, nicht oder nur eingeschränkt möglich ist,
- die Nachvollziehbarkeit der Finanzverflechtungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden nur eingeschränkt möglich ist.

Anforderungen an das Rechnungswesen der Länder und Gemeinden aus der Sicht des Rechnungshofes

Mittelfristige Haushaltsplanung	<p>(2) Zur Verbesserung der gesamtstaatlichen Steuerungsinformationen wäre</p> <ul style="list-style-type: none"> - das Haushaltswesen und die Rechnungslegung von Ländern und Gemeinden weiterzuentwickeln und - die Verbuchungspraxis zu harmonisieren. <p>(1) Die landesrechtlichen Regelungen zur mittelfristigen Haushaltsplanung von Ländern und Gemeinden sind unterschiedlich. Dies hat insbesondere folgende Auswirkungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Die Planungsdokumente der einzelnen staatlichen Ebenen sind nicht aufeinander abgestimmt; sie weichen nach Inhalt, Planungszeitraum, Geltungsdauer und Aktualität stark voneinander ab. - Länder und Gemeinden verpflichteten sich im Stabilitätspakt, bestimmte Meldeverpflichtungen einzuhalten; dies erfordert in einzelnen Ländern bzw. Gemeinden eine Neuausrichtung der mittelfristigen Haushaltsplanung. <p>(2) Die Länder und Gemeinden unterliegen ebenso wie der Bund den unionsrechtlichen Verpflichtungen und jenen des Stabilitätspakts. Dies erfordert unter anderem, dass</p> <ul style="list-style-type: none"> - die Planungsdokumente zumindest eine Prognose der wichtigsten Einnahmen- und Ausgabenkategorien sowie der Maastricht-Ergebnisse beinhalten, - die Planungen einen Planungshorizont von mindestens drei Jahren aufweisen und regelmäßig fortgeschrieben werden und im Hinblick auf den alle staatlichen Ebenen umfassenden Stabilitätspakt abgestimmt sind. <p>Fazit</p> <p>Der Österreichische Stabilitätspakt 2012 (ÖStP 2012) enthält wichtige Weichenstellungen zur Weiterentwicklung des Rechnungswesens von Ländern und Gemeinden. Demnach sind die Haushaltsregelungen der Länder und Gemeinden nach den Grundsätzen der Transparenz, Effizienz und der weitgehenden Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten im Sinne des § 16 Finanz-Verfassungsgesetz 1948 zu gestalten.</p>
---------------------------------	--



Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Anforderungen an das Rechnungswesen der Länder und Gemeinden aus der Sicht des Rechnungshofes

Mit der Bestimmung, wonach alle staatlichen Einheiten und Fonds außerhalb der regulären Haushalte in Hinkunft mit relevanten Daten zu veröffentlichen sind, kann zudem die Vollständigkeit und Aussagekraft des Rechnungswesens erhöht werden. Die weitere Regelung, wonach alle Länder und Gemeinden ihre mehrjährigen Finanzplanungen in rechtlich verbindlicher Form zu beschließen haben, lässt - gesamtstaatlich betrachtet - eine höhere Planungssicherheit erwarten.

Der RH anerkennt daher die im ÖStP 2012 enthaltenen Verpflichtungen und sieht sich dadurch in seiner Forderung nach einem Rechnungswesen, das eine getreue Darstellung der wirtschaftlichen Lage der Gebietskörperschaften ermöglicht, bestätigt.

Die Verpflichtungen im ÖStP 2012 können allerdings nur dann ihre volle Wirksamkeit entfalten, wenn von den Ländern und Gemeinden alle rechtlichen und faktischen Maßnahmen zur Umsetzung gesetzt werden.

Dafür ist erforderlich, das zukünftige Rechnungswesen einheitlich und nach internationalen Rechnungslegungsstandards zu gestalten. Die derzeitigen Regelungen zum Rechnungswesen der Länder und Gemeinden entsprechen diesen Kriterien nicht. Eine Weiterentwicklung ist daher dringend erforderlich, weil die bestehenden Regelungen nicht den aktuellen Anforderungen entsprechen und insbesondere eine Vergleichbarkeit nicht zulassen.

Wirtschafts- und fiskalpolitische Steuerung in der EU – Neue Kontrollarchitektur für die externe öffentliche Finanzkontrolle

Ausgangslage

(1) Der überwiegende Teil des EU-Haushalts wird in – zwischen Europäischer Kommission und Mitgliedstaaten – geteilter Mittelverwaltung verausgabt, wiewohl die Europäische Kommission gemäß Art. 317 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) den Haushaltsplan der EU in eigener Verantwortung entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung (zusammen mit den Mitgliedstaaten) auszuführen hat.

Die Ausführung des Haushaltsplans prüft der Europäische Rechnungshof (ERH) gemäß Art. 287 AEUV. Der ERH führt – auch in vertrauensvoller Zusammenarbeit mit den einzelstaatlichen Rechnungsprüfungsorganen, wobei deren Unabhängigkeit zu wahren ist – die Prüfung der Rechnungsführung, der Recht- und Ordnungsmäßigkeit sowie der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung der EU (z.B. auch in den Mitgliedstaaten an Ort und Stelle) durch.

(2) Seit dem Haushaltsjahr 1994 legt der ERH dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union (Rat) jährlich eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge (ZVE) vor⁷, die durch spezifische Beurteilungen zu allen größeren Haushaltsbereichen der EU ergänzt werden kann. Seither führte die vom ERH festgestellte hohe Quote nicht rechtmäßiger und nicht ordnungsgemäßer zugrunde liegender Vorgänge in mehreren Haushaltsbereichen insgesamt stets zu einer eingeschränkten, also negativen ZVE.

(3) Die Entwicklung der letzten Jahre zeigte das Bestreben des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission, eine insgesamt uneingeschränkte, also positive ZVE zu erwirken, wobei insbesondere diese EU-Organe ihre Maßnahmen zur Erreichung einer insgesamt positiven ZVE auf die Mitgliedstaaten fokussierten, indem sie ihnen weitere Kontrollpflichten für die Verwaltung der EU-Mittel überbanden, jüngst im Zuge der Reform der EU-Haushaltsordnung. Dies deshalb, weil die Prüfungsergebnisse des ERH zur ZVE den Großteil der Fehler bei den von den Mitgliedstaaten verwalteten EU-Haushaltsmitteln jedes Jahr erneut bestätigten.

⁷ siehe Art. 287 AEUV und EU-Finanzbericht 2010 des RH (Reihe Bund 2012/7, TZ 63 ff.); ZVE betreffend das Haushaltsjahr 2011, enthalten im aktuellen Jahresbericht des ERH, Amtsblatt der EU C 344 vom 12. November 2012

(4) Die neue EU-Haushaltsordnung (Inkrafttreten 1. Jänner 2013) bringt für die von den Mitgliedstaaten sogenannten „benannten Einrichtungen“ (auf Ebene der nationalen EU-Mittelverwaltung und der diesbezüglichen verwaltungsinternen Kontrolle) eine Reihe von Verpflichtungen mit sich (siehe TZ (8) ff.). Zudem könnten sich in der Folge aus der EU-Haushaltsordnung – gegenwärtig noch nicht voll abschätzbare – Auswirkungen auf die Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) der Mitgliedstaaten als Träger der nationalen externen öffentlichen Finanzkontrolle ergeben (siehe TZ (10) ff.).

(5) Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (Europäischer Rat von Amsterdam, Juni 1997) zielt auf die Einhaltung der Wirtschafts- und Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten der EU ab, um durch eine gesunde, das heißt langfristig tragfähige, öffentliche Finanzlage die Voraussetzungen für Preisstabilität und ein kräftiges tragfähiges Wachstum, das der Schaffung von Arbeitsplätzen förderlich ist, zu schaffen. Die Einhaltung der Wirtschafts- und Haushaltsdisziplin war bzw. ist damit auch eine Voraussetzung, um die strategischen wirtschaftspolitischen Ziele der EU (insbesondere Wachstum und Beschäftigung), die in der Lissahon-Strategie (März 2000) und in der ihr nachfolgenden Strategie Europa 2020 (Juni 2010) festgelegt sind, zu erreichen (siehe EU-Finanzbericht des RH, Reihe Bund 2012/7, TZ 14 und 56).

(6) Maßstäbe der Wirtschafts- und Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten sind insbesondere die sogenannten „Maastricht-Kriterien“, deren Referenzwerte (öffentliches Defizit: 3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP), öffentlicher Schuldenstand: 60 % des BIP) im Regelfall nicht überschritten werden sollen, um übermäßige Defizite zu vermeiden.

Wenngleich die Einhaltung der Maastricht-Kriterien einem – sanktionsbewehrten – Überwachungs- und Steuerungsregime durch die Europäische Kommission und den Rat unterworfen waren (Art. 126 AEUV), hielten die Mitgliedstaaten die Maastricht-Kriterien nicht immer ein, sodass das EU-weite Ziel der Wirtschafts- und Haushaltsdisziplin nicht durchgängig erreicht wurde. Somit war – in EU-Gesamt-sicht – die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen nicht gewährleistet und damit eine wesentliche Voraussetzung für die Erreichung der strategischen Ziele der EU nicht gegeben.

(7) Die seit dem Jahr 2008 währende Finanz- und Wirtschaftskrise zeigte in der Folge zudem verstärkten wirtschafts- und fiskalpolitischen Steuerungs- und Überwachungsbedarf auf, um insgesamt die Erreichung der – auf gesunden öffentlichen Finanzen gründenden – Ziele der EU bzw. der Eurozone nachhaltig sicherzustellen (siehe nachstehend TZ (14) bis TZ (24)).

Wirtschafts- und fiskalpolitische Steuerung in der EU

Die Europäische Kommission, der Rat und das Europäische Parlament trugen dieser Entwicklung durch aktuelle Maßnahmen (z.B. Europäisches Semester, „Six-pack“) Rechnung bzw. beabsichtigen weiter, dies zu tun (z.B. „Two-pack“). Damit werden Kompetenzen (Aufgabenbündel), deren Vollzug bisher in der Verantwortung der Mitgliedstaaten wahrzunehmen war, auf EU-Ebene verlagert.

Mit dieser Verlagerung ehemals in nationaler Verantwortung liegender Aufgaben (z.B. ausgeglichene Haushalte, vorschriftsgemäße Verschuldungsquote) gehen – abgesehen von den durch die neue EU-Haushaltsordnung den Mitgliedstaaten erwachsenden aktuellen Verpflichtungen – verstärkte Kontroll- und Sanktionierungsmaßnahmen der EU-Ebene gegenüber den Mitgliedstaaten einher.

Dabei bleiben nach Ansicht des RH jedoch die Funktion und Rolle der Einrichtungen der externen öffentlichen Finanzkontrolle (nationale ORKB, ERH) sowie deren konkrete Aufgaben, Verantwortungen, Rechenschaftspflichten und Ressourcenallokation vielfach offen bzw. sind nicht hinreichend klargestellt (siehe nachstehend im Überblick sowie im Einzelnen die Positionen des RH in: Reihe Positionen 2012/1, Wirtschafts- und fiskalpolitische Steuerung in der EU – Beitrag der externen öffentlichen Finanzkontrolle).

Supranationale wirtschafts- und fiskalpolitische Steuerung und Überwachung – Auswirkungen auf die externe öffentliche Finanzkontrolle

Kontroll- und
Prüfpflichten
gemäß neuer
EU-Haushaltsordnung

(8) Mit Wirkung vom 1. Jänner 2014 haben die von den Mitgliedstaaten benannten Einrichtungen (der EU-Mittelverwaltung einschließlich der diesbezüglichen verwaltungsinternen Kontrolle) eine Reihe von Verpflichtungen gemäß der ab 1. Jänner 2013 geltenden EU-Haushaltsordnung zu übernehmen; so etwa jene,

- der Europäischen Kommission fristgebunden ihre Rechnungslegung betreffend bestimmte Zahlungen vorzulegen,
- Verwaltungserklärungen beizufügen, die z.B. zum Ausdruck bringen müssen, ob die eingerichteten Kontrollsysteme die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge angemessen gewährleisten und
- der Europäischen Kommission eine jährliche Übersicht über die endgültigen Prüfberichte und die durchgeführten Kontrollen, einschließlich einer Analyse der Art und des Umfangs der in den Systemen festgestellten Mängel und der bereits getroffenen oder



Wirtschafts- und fiskalpolitische Steuerung
in der EU

Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

geplanten Abhilfemaßnahmen (jährliche Übersichten; früher: jährliche Zusammenfassungen, siehe EU-Finanzbericht 2009, Reihe Bund 2010/12) zur Verfügung zu stellen.

Die Rechnungslegung und die jährlichen Übersichten sind mit einem Bestätigungsvermerk einer unabhängigen Prüfstelle zu versehen. In diesem Bestätigungsvermerk ist u.a. festzustellen, ob „... Zweifel an den in der Verwaltungserklärung (...) enthaltenen Feststellungen aufkommen ...“.

Näheres zur Organisation der unabhängigen Prüfstelle ist in der EU-Haushaltsordnung nicht festgelegt, demzufolge etwa nationale ORKB, Einrichtungen der verwaltungsinternen Kontrolle oder private Stellen (z.B. Wirtschaftsprüfungsunternehmen) in Betracht kommen können.

Außerdem können gemäß EU-Haushaltsordnung (Art. 59 Abs. 5 lit. b) die Mitgliedstaaten freiwillige „nationale“ Erklärungen abgeben, die auf geeigneter Ebene unterzeichnet sind und sich auf den genannten, an die Europäische Kommission zuzuleitenden Informationen gründen.

(9) Gemäß der EU-Haushaltsordnung (Art. 59 Abs. 3, Art. 58 Abs. 8) kann die Europäische Kommission – den ihr in der EU-Haushaltsordnung eingeräumten Ermessensspielraum nutzend – (u.a.) den Bereich der geteilten Mittelverwaltung durch zusätzliche Spezifizierungen für die Mitgliedstaaten, etwa im Bereich der Kontrolle, konkret ausgestalten, und zwar im Wege von

- sektorspezifischen Verordnungen (z.B. für die Festlegung von Kriterien und Verfahren, nach denen die Mitgliedstaaten Einrichtungen auf geeigneter Ebene benennen müssen, die für die Verwaltung und Kontrolle der EU-Mittel zuständig sind) und
- delegierten Rechtsakten (z.B. für die Festlegung detaillierter Vorschriften über die Arten des Haushaltsvollzugs).

(10) Der RH weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass derzeit nicht feststeht, ob bzw. inwieweit aus delegierten Rechtsakten auch Aufgaben und Verantwortungen für die nationalen ORKB erwachsen könnten, zumal gemäß Art. 59 Abs. 3 der EU-Haushaltsordnung die nach den sektorspezifischen Vorschriften von den Mitgliedstaaten zu benennenden Einrichtungen auch Aufgaben wahrnehmen können, die in keinem Zusammenhang mit der Verwaltung von EU-Mitteln stehen. Als solche Einrichtungen könnten nach Ansicht des RH – ungeachtet ihrer verwaltungsexternen Kontrollfunktion – allenfalls auch ORKB

Wirtschafts- und fiskalpolitische Steuerung in der EU

erwogen werden, wiewohl ihnen weder die Aufgabe der Verwaltung noch der internen Kontrolle von EU-Mitteln obliegt.

(11) Darüber hinaus bergen nach Ansicht des RH in delegierten Rechtsakten vorgenommene Spezifizierungen das potenzielle Risiko, wesentliche Elemente der nationalen parlamentarischen Kontrolle auszuhöhlen. Dies wäre etwa dann der Fall, wenn ORKB der Mitgliedstaaten im unmittelbaren Auftrag von EU-Organen tätig werden und diesen direkt berichtspflichtig würden.

Ob etwa mit der Abgabe von Bestätigungsvermerken zur Rechnungslegung und jährlichen Übersicht (siehe TZ (8)), die auch durch die nationale ORKB möglich wäre, eine solche direkte Berichtspflicht an EU-Organen verbunden oder dieser gleichzuhalten sein könnte, ist für den RH nicht hinreichend klargestellt.

(12) Zudem erachtet es der RH aus Gründen der öffentlichen Transparenz und Klarheit der Aufgaben- und Verantwortungszuordnung (z.B. solche auf Mitgliedstaatenebene und solche auf EU-Ebene) sowie der Ressourcenallokation im Bereich der ORKB der Mitgliedstaaten als unabhängige Einrichtungen der externen öffentlichen Finanzkontrolle für wesentlich, dass EU-rechtlich überbundene Kernaufgaben der externen öffentlichen Finanzkontrolle auf primärrechtlicher Ebene – und nicht in sektorspezifischen Verordnungen oder delegierten Rechtsakten – grundgelegt werden. Dies deshalb, um dem Risiko zu begegnen, dass die nationalen ORKB im Wege nicht-primärrechtlicher Grundlagen allenfalls überbundener Verpflichtungen (z.B. durch entsprechende Benennungen, Berichtspflichten an EU-Organen) funktional zu einem Teil des nationalen internen Kontrollsystems würden. Dadurch könnte eine neben dem nationalen Parlament laufende Parallelstruktur entstehen.

(13) In Zusammenschau der nunmehr mit Jahresbeginn 2013 in Kraft tretenden EU-Haushaltsordnung und seiner im Jahr 2010 veröffentlichten zusammenfassenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur (damaligen) Reform der EU-Haushaltsordnung (Reihe Positionen 2010/1) hält der RH fest, dass nach wie vor

- die Einführung verpflichtender Verwaltungserklärungen eine weitere Akzentuierung der Verantwortung der Mitgliedstaaten bedeutet und zusätzliche Verwaltungs- und Kontrolllasten für die Mitgliedstaaten mit sich bringt,
- die nationalen ORKB bei entsprechenden – nunmehr den Mitgliedstaaten offenstehenden – Benennungen und Berichts-



Wirtschafts- und fiskalpolitische Steuerung
in der EU

Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

- pflichten an die Europäische Kommission funktional zu einem Teil des nationalen internen Kontrollsystems würden, wodurch eine neben dem nationalen Parlament laufende Parallelstruktur entstehen könnte,
- die Prüfung von Verwaltungserklärungen etwa durch nationale ORKB als gleichsam „taugliche Vorleistung“ und im Gesamtzusammenhang zu der vom ERH abzugebenden ZVE eine EU-weit qualitativ hochwertige Weiterbildung der Prüferinnen und Prüfer der Einrichtungen der öffentlichen Finanzkontrolle voraussetzt, um ein möglichst einheitliches Kontrollverständnis – insbesondere bezüglich der einzusetzenden Prüfungsstandards und -methoden – sicherzustellen sowie
- beträchtliche Spannungsfelder im Fall – nicht auszuschließender – divergenter Beurteilungen zwischen dem ERH und der mit der Abgabe des Bestätigungsvermerks allenfalls betrauten ORKB eines Mitgliedstaates entstehen könnten, zumal die Unabhängigkeit der nationalen ORKB und ihre Funktionalität für die Parlamente der Mitgliedstaaten zu wahren ist.

Neue Maßnahmen
zur wirtschafts- und
fiskalpolitischen
Steuerung und Über-
wachung in der EU

Europäisches Semester

(14) Das Europäische Semester ist eine – erstmals für das Jahr 2011 umgesetzte – supranationale Maßnahme zur zeitlich abgestimmten – jährlich, von Jänner bis Juli laufenden – ex ante-Koordinierung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik zwischen EU-Ebene (Europäische Kommission, Rat und Europäisches Parlament) und Mitgliedstaaten (siehe EU-Finanzbericht 2010 des RH, Reihe Bund 2012/7, TZ. 86 f.). Aus EU-Gesamtsicht wird mit dem Europäischen Semester das Ziel verfolgt, von vornherein die Komplementarität der einzelnen wirtschaftspolitischen Pläne der Mitgliedstaaten sicherzustellen.⁸

Nachdem der Zyklus eines Europäischen Semesters durchlaufen ist, beschließen die Mitgliedstaaten ihre nationalen Haushalte und ihre politischen Maßnahmen, die auf die mitgliedstaatspezifischen Empfehlungen der EU-Ebene Bedacht nehmen sollen. Die Europäische Kommission beurteilt in ihrem jährlich veröffentlichten Jahreswachstumsbericht, inwieweit die Mitgliedstaaten dieser Zielsetzung entsprochen haben.

⁸ Dem Zyklus des Europäischen Semesters unterliegen auch die im sogenannten Euro-Plus-Pakt zwischen den Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebietes im Juni 2011 vereinbarten wirtschaftspolitischen Maßnahmen (z.B. Förderung der Wettbewerbsfähigkeit, Verbesserung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen).

Wirtschafts- und fiskalpolitische Steuerung in der EU

(15) Der RH hält fest, dass die Steuerung und Überwachung des Europäischen Semesters im Wesentlichen der Europäischen Kommission, dem Rat und dem Europäischen Parlament obliegen.

Die externe öffentliche Finanzkontrolle auf EU-Ebene (ERH) wird nicht (explizit) angesprochen, wiewohl jedoch die wirtschaftspolitische Steuerung und Überwachung im Rahmen des Europäischen Semesters massive Auswirkungen auf die inhaltliche Gestaltung der nationalen Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten der EU (bzw. jener der Eurozone) – und damit auch auf die finanzielle Dotierung, Durchführung und Evaluierung der operativen wirtschaftspolitischen Maßnahmen – zeitigen könnten.

Dies stellt die externe öffentliche Finanzkontrolle vor besondere Herausforderungen, zumal auch die ordnungsgemäße Abwicklung und Durchführung der den Mitgliedstaaten obliegenden Aufgaben und Verpflichtungen neue Prüffelder für die ORKB darstellen. Vor diesem Hintergrund erhält auch das koordinierte Zusammenwirken der ORKB der Mitgliedstaaten untereinander und mit dem ERH eine neue Dimension und besonders hohe Relevanz.

Nach Auffassung des RH wäre daher klar festzulegen, wer im Bereich des Europäischen Semesters welche Kontrollaufgaben wahrnehmen soll – auch im Sinne der Vermeidung von Kontrolllücken – sowie weiters konkret festzulegen, wie die vertrauensvolle partnerschaftliche Zusammenarbeit der ORKB der Mitgliedstaaten der EU (bzw. jener der Eurozone) und des ERH erfolgen soll.

Six-pack

(16) Um die makroökonomischen und haushaltspolitischen Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet (Eurozone) auszugleichen, setzte die EU im Dezember 2011 ein Paket von Rechtsvorschriften („Six-pack“) in Kraft. Damit verschärfte die EU insbesondere die makroökonomische und haushaltspolitische Überwachung der Mitgliedstaaten der EU bzw. jener der Eurozone durch Anpassung des Stabilitäts- und Wachstumspakts.

Im Einzelnen handelt es sich um folgende **Rechtsvorschriften** (siehe alle Amtsblatt der Europäischen Union L 306 vom 23. November 2011):

- **VO (EU) Nr. 1175/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung**



Wirtschafts- und fiskalpolitische Steuerung
in der EU

Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken;

- VO (EU) Nr. 1177/2011 des Rates über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit;
- VO (EU) Nr. 1173/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet;
- VO (EU) Nr. 1174/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet;
- VO (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte;
- Richtlinie 2011/85/EU des Rates über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten.

(17) Aus Sicht der externen öffentlichen Finanzkontrolle weist der RH auf die nachstehenden Fakten bzw. Umstände hin, die sich aus dem geltenden Six-pack ergeben. Einerseits bergen diese das Risiko einer Vermengung der Funktion der externen öffentlichen Finanzkontrolle mit jener der verwaltungsinternen Kontrolle – zu Lasten einer wirkungsvollen Wahrnehmung der Kernaufgaben der ORKB der Mitgliedstaaten und damit zu Lasten der Kontrollhoheit der nationalen Parlamente –, andererseits können sie für die (nationale wie supranationale) externe öffentliche Finanzkontrolle neue Prüfungsgebiete erschließen:

- Die Europäische Kommission ist mit Bezug auf die Sanktionen bei Manipulation von Statistiken ermächtigt, delegierte Rechtsakte zu erlassen (Art. 8 der VO (EU) Nr. 1173/2011). Die Europäische Kommission machte von diesem Recht in einem delegierten Rechtsakt Gebrauch, der sie (Eurostat)⁹ zur Durchführung von Untersuchungen in den Mitgliedstaaten berechtigt. Hierbei können „der Rechnungshof oder andere höchste Kontrollorgane des betreffenden Mitgliedstaats“, wenn dies relevant ist und unter voller Berücksichtigung der für diese Stellen geltenden nationalen Vorschriften zur Unterstützung und Mitwirkung an

⁹ Statistisches Amt der EU

Wirtschafts- und fiskalpolitische Steuerung in der EU

den Untersuchungen gebeten werden. Der delegierte Rechtsakt legt zudem mehrere Befugnisse fest, welche die mit der Durchführung einer Überprüfung beauftragten Bediensteten der Kommission oder die anderen von ihr hierzu ermächtigten Begleitpersonen haben.

Der delegierte Rechtsakt lässt nähere Angaben zur Rolle und zur Aufgabe der ORKB in diesem Zusammenhang offen (z.B., ob Vertreter von ORKB „ermächtigte Begleitpersonen“ sein können).

- Die im Six-pack enthaltene VO (EU) Nr. 1176/2011 regelt – als neues supranationales wirtschaftspolitisches Überwachungsinstrument – die sogenannte „Excessive Imbalance Procedure“ (EIP-Verfahren), die (das) zur Vermeidung und Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte Platz greift.

Im Rahmen des EIP-Verfahrens werden anhand eines „Scoreboard“ bestimmte Indikatoren erhoben, deren Bewertung es der Europäischen Kommission ermöglicht, Mitgliedstaaten, für die eine Gefahr eines makroökonomischen Ungleichgewichts besteht, zu ermitteln. Das Scoreboard umfasst sowohl außenwirtschaftliche (z.B. Leistungsbilanzsaldo und Auslandsverschuldung) als auch binnenwirtschaftliche Indikatoren (z.B. private und öffentliche Verschuldung).

Werden festgelegte Schwellenwerte überschritten, wird ein Warnmechanismus ausgelöst, bei dem der Rat zunächst eine Tiefenanalyse durch die Europäische Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten in Gang setzt und der Rat bei entsprechendem Resultat der Tiefenanalyse das Verfahren wegen übermäßigen makroökonomischen Ungleichgewichten eröffnet.

Die Mitgliedstaaten haben dann die bestehenden Ungleichgewichte durch einen Korrekturmaßnahmenplan einschließlich Umsetzungsfristen zu beseitigen.

Um die Korrektur von Ungleichgewichten durchsetzen zu können, drohen bei Verstößen Sanktionen. Dementsprechend sollen die Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte (VO (EU) Nr. 1174/2011) sicherstellen, dass bei Nichtbeachtung der Empfehlungen des Rates zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Rahmen des EIP-Verfahrens finanzielle Sankti-



Wirtschafts- und fiskalpolitische Steuerung
in der EU

Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

onen gegen Mitgliedstaaten der Euro-Währungsgebietes verhängt werden können.

Offen bleibt, ob der externen öffentlichen Finanzkontrolle bei der Erstellung des Scoreboard oder bei der Tiefenanalyse im EIP-Verfahren eine konkrete Rolle zugedacht wäre oder nicht. Nach Ansicht des RH wäre es etwa denkbar, dass die Europäische Kommission in diesen Bereichen einschlägige Prüfungsberichte der nationalen ORKB nutzt.

- Die Anforderungen für die Haushaltsrahmen der Mitgliedstaaten (Richtlinie 2011/85/EU: sogenannte Fiskalrahmenrichtlinie) sollen eine homogene und transparente Grundlage für die EU schaffen, um die Haushaltsentwicklung ihrer Mitglieder effizient und effektiv überwachen zu können. Die Vorgaben der Fiskalrahmenrichtlinie beziehen sich auf die Bereiche Rechnungslegung, Statistik sowie Prognosen.

Ferner bedarf es – analog zu den mittelfristigen Zielen der EU – gemäß der Fiskalrahmenrichtlinie einer mehrjährigen Finanzplanung auf Mitgliedstaatsebene. Die Vollständigkeit des Haushalts muss gewährleistet sein, was umfassende Informationen zu außerbudgetären Posten, aber auch zu Eventualverbindlichkeiten (wie Haftungen, notleidende Darlehen und Verbindlichkeiten öffentlicher Körperschaften) erfordert.

(18) Nach Ansicht des RH könnten gerade aus der Fiskalrahmenrichtlinie neue Prüfungsgebiete für die ORKB erwachsen (siehe in diesem Zusammenhang etwa die Gebarungsüberprüfungen des RH der Konsolidierungsmaßnahmen der Bundesländer (z.B. Reihe Kärnten 2012/2, Reihe Niederösterreich 2012/3 und Reihe Tirol 2012/3).

Zudem wäre es nach Auffassung des RH denkbar, im Kontext der Maßnahmen des Six-pack gelagerte Prüfungsberichte der nationalen ORKB (auch) durch die Europäische Kommission zu nutzen. In diesem Zusammenhang weist der RH auf seine – allerdings im Vorfeld des Beschlusses über die Fiskalrahmenrichtlinie – durchgeführte Gebarungsüberprüfung betreffend die Grundlagen der Fiskalpolitik (Reihe Bund 2011/5) sowie auf die genannten Gebarungsüberprüfungen der Konsolidierungsmaßnahmen der Bundesländer hin.

(19) Der RH hält zu den Maßnahmen des Six-pack zusammenfassend fest, dass delegierte Rechtsakte die Möglichkeit für EU-Organen eröffnen, auf sekundärrechtlicher Ebene die Unabhängigkeit der ORKB der Mitgliedstaaten (einschließlich jener der Eurozone) – sowie die natio-

Wirtschafts- und fiskalpolitische Steuerung in der EU

nale Kontrollhoheit der Parlamente – auszuhöhlen, indem diese ORKB zur Wahrnehmung neuer, allerdings nicht konkret festgelegter EU-Aufgaben eingeladen werden (z.B. durch die Europäische Kommission im Wege von Eurostat) oder allenfalls diese den ORKB bindend übertragen werden könnten.

Damit besteht überdies das Risiko, dass die Funktion der externen öffentlichen Finanzkontrolle, die in Ausübung der Kontrollhoheit der nationalen Parlamente wirksam wird, mit operativen Aufgaben der Exekutive und der internen Kontrolle vermengt wird, abgesehen von der ungeklärten Ressourcenallokation für die nationalen ORKB im Falle der allfälligen Wahrnehmung solcher (der externen öffentlichen Finanzkontrolle wesensfremden) EU-Aufgaben.

Allerdings können die Maßnahmen des Six-pack für die externe öffentliche Finanzkontrolle sehr wohl neue Prüfungsgebiete darstellen. Um die wirtschaftliche und wirksame Kontrolle dieser Maßnahmen sicherzustellen, gilt es nach Ansicht des RH jedoch, eine Reihe von Fragen zu beantworten, etwa nach der Funktion, Aufgabe, Verantwortung und Rechenschaftspflicht sowie Ressourcenallokation der ORKB der Mitgliedstaaten und des ERH, die aktuell noch unbeantwortet sind; dies auch im Hinblick auf die vertrauensvolle, im Primärrecht des AEUV verankerte Zusammenarbeit der nationalen ORKB (einzelstaatliche Rechnungsprüfungsorgane gemäß des Art. 287 Abs. 3 AEUV) mit dem ERH, die unter wechselseitiger Wahrung der Unabhängigkeit zu erfolgen hat.

Two-pack

(20) Um die Steuerung und Überwachung der Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten der Eurozone weiter zu verstärken, schlug die Europäische Kommission im November 2011 zwei weitere Maßnahmen (Two-pack) vor, die durch – noch in Diskussion befindliche – Verordnungen des Europäischen Parlaments und des Rates umgesetzt werden sollen:

- Vorschlag betreffend gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die gesamtstaatliche Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet;
- Vorschlag betreffend den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten, die von gra-



Wirtschafts- und fiskalpolitische Steuerung
in der EU

Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

vierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität im Euro-Währungsgebiet betroffen oder bedroht sind.

(21) Im Einzelnen ist im Two-pack z.B. Folgendes vorgesehen:

- Die Europäische Kommission kann anlässlich der Überwachung und Bewertung der Übersichten über die gesamtstaatliche Haushaltsplanung die ORKB der Mitgliedstaaten einbinden („in Abstimmung mit den jeweiligen nationalen ORKB“). Des Weiteren soll in den Mitgliedstaaten ein unabhängiger nationaler Rat für Finanzpolitik (Fiscal Council) eingerichtet werden, der die Einhaltung der jeweiligen nationalen Haushaltsregeln überwacht. Gemäß Kommissionsvorschlag hat das Fiscal Council funktionelle Eigenständigkeit gegenüber den Haushaltsbehörden des jeweiligen Mitgliedstaates.

Für die externe öffentliche Finanzkontrolle offen bleibt jedoch die konkrete Ausgestaltung der beabsichtigten Abstimmung mit der Europäischen Kommission sowie ihre allfällige Einbindung in das Fiscal Council. So sind etwa die konkrete Funktion und Rolle der nationalen ORKB, ihre allfälligen konkreten Aufgaben und Verantwortungen bei der Überwachung und Bewertung der Übersichten über die gesamtstaatliche Haushaltsplanung bzw. im Tätigkeitfeld des Fiscal Council, die Rechenschaftspflicht der ORKB (z.B. Berichtslegung an wen?) sowie ihre Ressourcenallokation ungeklärt.

- Hinsichtlich der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität im Euro-Währungsgebiet betroffen oder bedroht sind, ist etwa vorgesehen, dass bereits unter nationaler Aufsicht stehende Finanzinstitute an die Europäische Kommission, die Europäische Zentralbank und die Europäische Bankenaufsichtsbehörde Informationen übermitteln. Diese Informationen wären durch die Europäische Kommission – auch durch Überprüfungsbesuche an Ort und Stelle – zu überprüfen; erforderlichenfalls hätte sich der betroffene Mitgliedstaat einem makroökonomischen Anpassungsprogramm unterziehen.

Wiewohl die ORKB der Mitgliedstaaten und der ERH über – im Einzelfall verschieden ausgestaltete – Prüfungsrechte in Bezug auf das Bankensystem verfügen, lässt es der genannte Verordnungsvorschlag offen, ob mit den beabsichtigten Überwachungsmaßnahmen eine Zusammenarbeit der zuständigen

Wirtschafts- und fiskalpolitische Steuerung in der EU

Organe bzw. Einrichtungen der EU (z.B. Europäische Kommission, Europäische Zentralbank) mit den ORKB der betroffenen Mitgliedstaaten der Eurozone verbunden ist. Die Bedingungen hierfür und die konkrete Ausgestaltung einer möglichen Zusammenarbeit sind nicht klargestellt.

(22) Zusammenfassend stellt der RH fest, dass auch die im Rahmen des Two-pack geplanten weiter verstärkten Überwachungsmaßnahmen – vornehmlich betreffend die Haushaltspolitik sowie jene Mitgliedstaaten, die Finanzhilfe in Anspruch genommen haben – in Bezug auf die externe öffentliche Finanzkontrolle noch zu klärende Fragen offen lassen (z.B. konkrete Zuständigkeiten, Verantwortungen, Rechenschafts- und Berichtspflichten), welche die wirksame Aufgabenwahrnehmung durch die Einrichtungen der externen öffentlichen Finanzkontrolle (ORKB, ERH) – und damit die effektive Wahrung der parlamentarischen Kontrollhoheit – betreffen.

Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion¹⁰

(23) Durch diesen Vertrag sollen die wesentlichen Eckpunkte des Stabilitäts- und Wachstumspakts in nationales Recht übergeleitet werden. Titel III des Vertrages (fiskalpolitischer Pakt) setzt auf die Verstärkung der Haushaltsdisziplin (Ziel: ausgeglichene Haushalte oder Überschüsse) der Vertragsstaaten (17 EU-Mitgliedstaaten der Eurozone und neun Mitgliedstaaten der EU, deren Währung nicht der Euro ist).

(24) Unter Hinweis auf seine Ausführungen unter TZ (15), (18) und (19) erblickt der RH auch in den Regelungen des fiskalpolitischen Pakts Potenzial für neue (Prüf)aufgaben der externen öffentlichen Finanzkontrolle auf nationaler und supranationaler Ebene, die eine vertiefte Diskussion mit Blickrichtung auf eine neue Kontrollarchitektur in der EU rechtfertigen würden.

Zusammenfassung und Ausblick

(25) Aus der Reform der EU-Haushaltsordnung und den neuen Maßnahmen zur verstärkten wirtschafts- und fiskalpolitischen Steuerung in der EU im Gefolge der Wirtschafts- und Finanzkrise ergeben sich für die Einrichtungen der externen öffentlichen Finanzkontrolle (ORKB der Mitgliedstaaten, ERH) sowie für die Träger der parlamentarischen

¹⁰ Unterzeichnung durch EU-Staats- und Regierungschefs am 2. März 2012; geplantes Inkrafttreten – nach Ratifizierung durch die Vertragsstaaten – 1. Jänner 2013; Ratifizierung durch Österreich im Juli 2012



Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Kontrollhoheit eine Reihe neuer Fakten bzw. Umstände, die ihrerseits jedoch neue Herausforderungen bzw. offene Fragen aufwerfen. Diese gilt es nach Ansicht des RH zu beantworten, um der sich abzeichnenden Neuordnung der wirtschafts-, fiskal- und finanzpolitischen Architektur im Gleichklang eine neue Kontrollarchitektur in der EU zur Seite zu stellen.

(26) Der RH verfasste daher in diesem Zusammenhang ein Positionspapier (Wirtschafts- und fiskalpolitische Steuerung in der EU – Beitrag der externen öffentlichen Finanzkontrolle, Reihe Positionen 2012/1; siehe auch TZ (7)).

Das Positionspapier soll einen Anstoß für eine eingehende Diskussion von Stakeholdern und Entscheidungsträgern mit Bezug zur externen öffentlichen Finanzkontrolle geben, und zwar in Zusammenschau

- einerseits der auf EU-Ebene in Aussicht genommenen weiteren Entwicklungen der verstärkten Verlagerung von wirtschafts-, fiskal- und haushaltspolitischen Maßnahmen, die bisher in der Verantwortung der Mitgliedstaaten standen, hin zu Organen der EU
- sowie andererseits unter Berücksichtigung der in den Deklarationen von Lima und Mexiko festgelegten Grundsätze der Funktion und Aufgaben der nationalen ORKB als unabhängige Einrichtungen der externen öffentlichen Finanzkontrolle im Staatsgefüge
- und des Weiteren der vertrauensvollen und partnerschaftlichen Zusammenarbeit der ORKB der Mitgliedstaaten mit dem ERH.

(27) Der RH präsentierte deshalb die Grundzüge seiner Positionen zu den skizzierten Herausforderungen für die externe öffentliche Finanzkontrolle anlässlich des Kontaktausschusses der Präsidenten der ORKB der Mitgliedstaaten und des ERH im Oktober 2012 (Estoril, Portugal) (siehe auch Feststellungen im Internationalen Teil dieses Berichtes). Er erinnerte daran, dass – auf Basis einer Initiative der ORKB Deutschland mit Unterstützung des Kontaktausschusses 2011 und aktiver Mitwirkung anderer ORKB, darunter der RH – die Verankerung der externen öffentlichen Finanzkontrolle (in Gestalt eines Board of Auditors) im Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM) erfolgreich gelungen ist (siehe EU-Finanzbericht des RH, Reihe Bund 2012/7, TZ 102).

Auf der Basis eines vom RH eingebrachten Entschließungsentwurfs griff der Kontaktausschuss diese Initiative des RH einhellig auf und

Wirtschafts- und fiskalpolitische Steuerung in der EU

richtete eine entsprechende Task Force zu den Aufgaben und Rollen der externen öffentlichen Finanzkontrolle im Lichte der jüngsten Entwicklungen bei der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU ein, um einen diesbezüglichen gemeinsamen Standpunkt aller ORKB der Mitgliedstaaten und des ERH zu erarbeiten. Dies nicht zuletzt unterstützt und ermuntert durch die weltweite Anerkennung der Funktion und der Aufgaben der externen öffentlichen Finanzkontrolle durch die 66. Generalversammlung der Vereinten Nationen, welche die Mitglieder der Internationalen Organisation Oberster Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) im Dezember 2011 erfahren haben¹¹.

(28) Der Kontaktausschuss beauftragte die Task Force, die Aufgaben und die Rolle der ORKB unter Berücksichtigung folgender Elemente darzulegen:

- jüngste Entwicklungen in der EU beim Aufbau einer neuen Wirtschafts- Haushalts- und Finanzarchitektur sowie Entwicklungen im Bereich der nationalen Management(Verwaltungs) erklärungen, der Defizitverfahren und der nationalen Statistiken;
- Voraussetzungen für eine wirksame Wahrnehmung dieser Aufgaben, und
- Anforderungen an die Unabhängigkeit, Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit der ORKB,

damit die ORKB einen möglichst angemessenen und wirksamen Beitrag zu künftigen Gesetzgebungsverfahren leisten können – **möglicherweise** in beratender Funktion – und aufbauend auf den Stärken sowie **Erfahrungen** des Kontaktausschusses und seiner Mitgliedsorganisationen.

(29) Die Task Force steht unter dem Vorsitz der ORKB Litauen, des ERH und der ORKB Portugal. Sie soll den Entwurf eines gemeinsamen Standpunkts dem Kontaktausschuss bis Mai 2013 zur Prüfung vorlegen. Der RH ist Mitglied dieser Task Force.

Mit der Einsetzung dieser Task Force und der Gestaltung ihres Mandats hat der Kontaktausschuss zu den Kernanliegen des RH einen wesentlichen Beitrag geleistet.

¹¹ Resolution A/66/209 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 22. Dezember 2011 betreffend Förderung einer effizienten, rechenschaftspflichtigen, wirksamen und transparenten öffentlichen Verwaltung durch Stärkung der Obersten Rechnungskontrollbehörden

Gemeinde-Monitoring schafft Transparenz

Seit 1. Jänner 2011 ist der RH berechtigt, Gemeinden ab 10.000 Einwohner zu prüfen. Um die ausgeweitete Prüfungszuständigkeit bestmöglich zu nutzen, entwickelte der RH das Gemeinde-Monitoring. Das Tool dient der risikoorientierten Auswahl von Prüfungsthemen. Auswertungen daraus werden im Sinne des Beratungsansatzes des RH in Abstimmung mit dem Österreichischen Gemeindebund auch den Gemeinden zur Verfügung gestellt.

Die Gemeinden sind ein wesentlicher Partner bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben, vor allem in den dynamischen Ausgabenbereichen Pflege, Soziales, Bildung und Kinderbetreuung. Die Gemeinden sind Teil der verfassungsgesetzlich vorgegebenen gesamtstaatlichen Budgetverantwortung (Art. 13 Abs. 2 B-VG) und Partner beim Finanzausgleich, beim Stabilitätspakt und bei der Erfüllung der Maastricht-Kriterien.

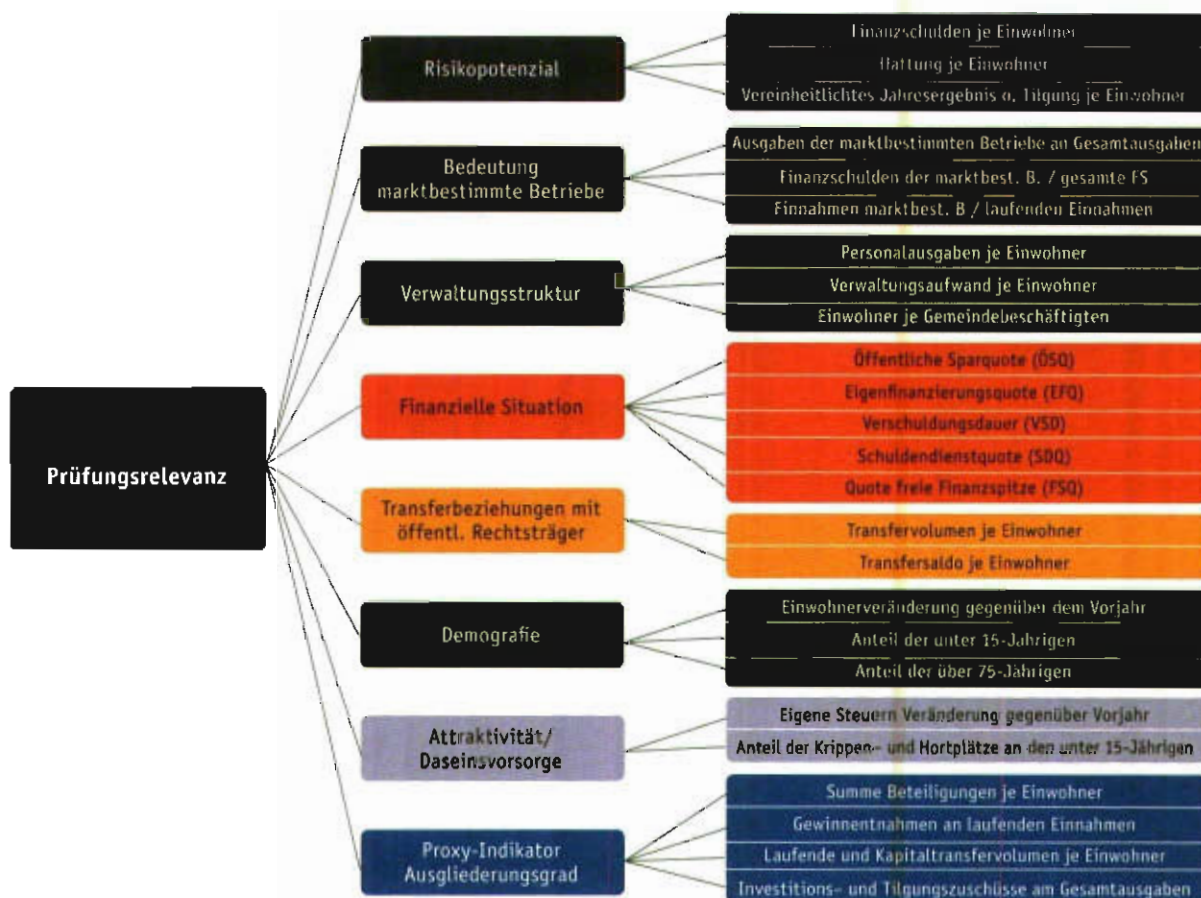
Über das Gesamtvermögen und die Beteiligungen der Gemeinden stehen jedoch keine – sämtliche Gemeinden umfassenden – aussagekräftigen Daten zur Verfügung. Die Rechnungsabschlüsse der Gemeinden enthalten dazu keine ausreichenden Informationen.

Deshalb entwickelte der RH das Gemeinde-Monitoring. Mit dem Gemeinde-Monitoring wurde für jede der 2.356 Gemeinden ein Profil unter besonderer Berücksichtigung gebarungsrelevanter Faktoren erstellt. Daran anknüpfend wurden die Gemeinden im Hinblick auf ihre Bedeutung für die Prüfungstätigkeit des RH bewertet und nach ihrer Prüfungsrelevanz gereiht.

Dem Gemeinde-Monitoring liegt ein Modell zugrunde, das auf Kennzahlen beruht, die wiederum zu thematisch abgegrenzten Bewertungsindikatoren zusammengefasst werden. Daraus leitet sich in weiterer Folge eine Maßzahl für die Prüfungsrelevanz zwischen 1 und 100 ab. Das Modell ermöglicht die Gewichtung der Indikatoren nach spezifischen Fragestellungen. Für die Ermittlung der Prüfungsrelevanz verwendet der RH die Indikatoren Risikopotenzial und finanzielle Situation als Grundeinstellung. Je nach Fragestellung können aber auch anderen Indikatoren herangezogen werden.

Gemeinde-Monitoring schafft Transparenz

Abbildung: Indikatorenmodell



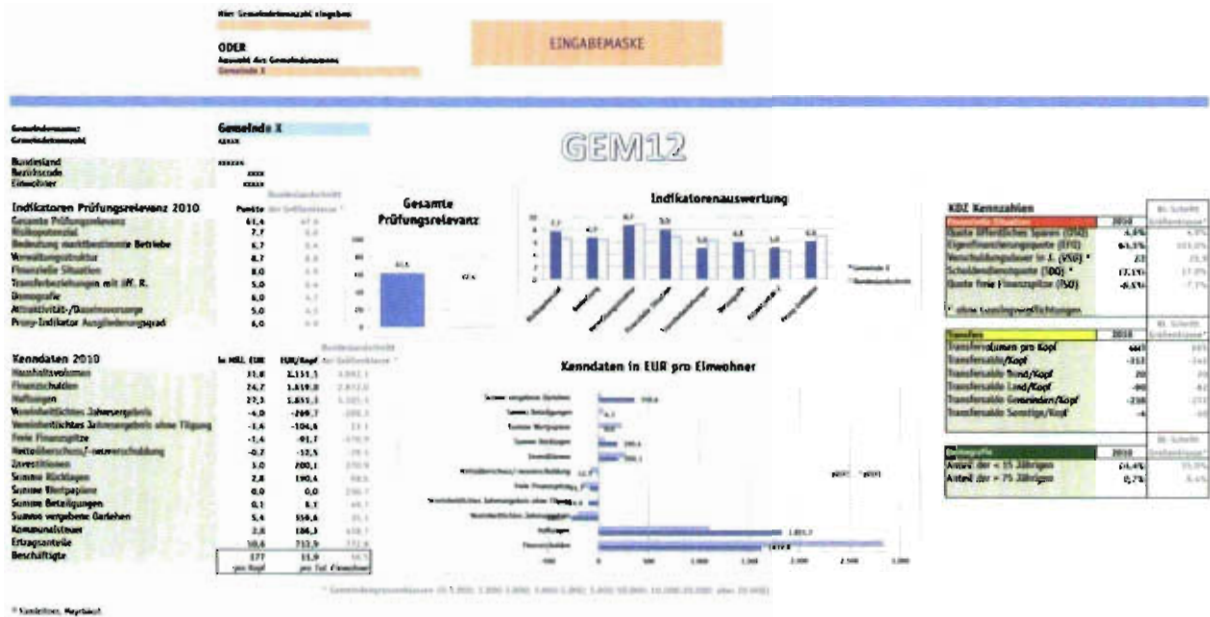
Als Datenquellen für das Indikatorenmodell dienen die Rechnungsquerschnitte nach der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV), die Nachweise über den Schuldenstand und die Haftungen nach der VRV sowie weitere Daten der Statistik Austria der Jahre 2008 bis 2011. Die Daten sollen laufend aktualisiert und der Datenbestand ausgeweitet werden.



Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Gemeinde-Monitoring schafft Transparenz

Mit dem Gemeinde-Monitoring können für jede Gemeinde die wichtigsten Kennzahlen in einem Auswertungsblatt zusammengefasst werden. Die folgende Abbildung stellt – beispielhaft – eine Auswertung aus dem Gemeinde-Monitoring für eine Gemeinde dar:



Auswertungen aus dem Gemeinde-Monitoring werden vom RH in erster Linie für die Prüfungsplanung und -vorbereitung verwendet.

Als Serviceleistung stellt der RH die Ergebnisse des Gemeinde-Monitorings – das RH-Präsident Josef Moser und Gemeindebund-Präsident Helmut Mödlhammer Ende Juni 2012 in einer gemeinsamen Pressekonferenz präsentierten – im Sinne seines Beratungsansatzes auf Anfrage auch den jeweiligen Gemeinden kostenlos zur Verfügung. Anfragemöglichkeiten bestehen über www.kommunalnet.at oder über die dafür eingerichtete Mailadresse gemeindemonitoring@rechnungshof.gv.at. Jede Gemeinde kann vor allem die finanzielle Entwicklung der Jahre 2008 bis 2011 abrufen. Dazu werden auch Kennzahlen von Gemeinden derselben Größenklasse übermittelt, die eine weitere Analyse ermöglichen. Etwa 100 Gemeinden, vor allem jene, die vom RH geprüft werden können, machten von dieser Möglichkeit bereits Gebrauch.

Zur Prüftätigkeit des Rechnungshofes in den Bundesländern

Entsprechend der Bestimmung des Art. 122 B-VG wird der RH in Angelegenheiten der Gebarung der Länder, Gemeinden, Gemeindeverbände sowie der gesetzlichen beruflichen Vertretungen (Kammern), soweit sie in die Vollziehung der Länder fallen, als Organ des betreffenden Landtags tätig. In diesem Sinne stimmt er das jährliche Prüfungsprogramm im Sinne der Vereinbarungen aus den Jahren 2004 und 2005 und seine Prüfungstätigkeit im Rahmen des Netzwerks der Finanzkontrolle mit den Kontrolleinrichtungen der Länder und der Stadt Wien ab.

Der RH bietet den Landtagen Leistungen, die nur er aufgrund seiner umfassenden Kompetenzen für den gesamten öffentlichen Sektor und aufgrund seiner internationalen Prüfungserfahrung erbringen kann. Er kann insbesondere länderübergreifend prüfen, durch seine besondere Stellung vernetzte Betrachtungsweisen anstellen und im Rahmen von themenbezogenen Prüfungsschwerpunkten horizontale – etwa einen Vergleich von zwei oder mehreren Ländern – oder vertikale Vergleiche – etwa über mehrere Institutionen – anstellen, aufgrund der Prüfungsfeststellungen Benchmarks liefern und somit Empfehlungen für alle Gebietskörperschaftsebenen abgeben.

Die Beziehungen zu den einzelnen Landtagen sind rechtlich unterschiedlich gestaltet. Einige Landtage (und der Gemeinderat der Stadt Wien, der an die Stelle des Wiener Landtages tritt) befassen sich sehr ausführlich mit den Berichten und machen auch von der Möglichkeit, bei den Verhandlungen über die Berichte den Präsidenten sowie die Prüferinnen und Prüfer des RH beizuziehen, Gebrauch. Genauere Regeln hierzu sind in den Landesverfassungen bzw. den Geschäftsordnungen der Landtage normiert.

Im Vergleich zur Regelung über die Gebarungsüberprüfung und Berichtserstattung im Bereich der gesamten Staatswirtschaft des Bundes gem. Art. 126b B-VG enthält die Bestimmung des Art. 127 Abs. 1 B-VG im letzten Halbsatz die Formulierung, dass die Überprüfung durch den RH „nicht die für die Gebarung maßgebenden Beschlüsse der verfassungsmäßig zuständigen Vertretungskörper“ umfasst.

Der RH hat im Rahmen seiner verfassungsrechtlichen Zuständigkeit festzustellen, ob die Gebarung den bestehenden Gesetzen entspricht, sowie ferner, ob sie sparsam, wirtschaftlich und zweckmäßig ist. Prüfungsgegenstand ist dabei die Gebarung – somit die finanziell wirksame Tätigkeit der Vollziehung. Nicht der Prüfungszuständigkeit obliegen – wie Art. 127 Abs. 1 B-VG auch festhält – Akte „der Gesetzgebung“.



Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Zur Prüftätigkeit des Rechnungshofes
in den Bundesländern

Der RH überprüfte im Bereich der Länder unter anderem das Ausbauprogramm des Landes Niederösterreich im Spitalswesen und veröffentlichte das Ergebnis dieser Gebarungüberprüfung im Bericht Reihe Niederösterreich 2012/3. In Übereinstimmung mit dem Verfassungsauftrag bezogen sich die Ziele der Überprüfung der Gebarung des Landes Niederösterreich im Bereich des Ausbauprogramms im Spitalswesen auf die finanziell wirksame Tätigkeit der Vollziehung des Landes Niederösterreich. Ziel war die Beurteilung

- der Entscheidungsgrundlagen des Landes Niederösterreich für die Neubauten der Landeskliniken (LK) Baden-Mödling, Neunkirchen und Wiener Neustadt,
- des Versorgungsauftrags der Standorte anhand des Regionalen Strukturplans Gesundheit für NÖ sowie
- der Frage, ob durch das an vier Standorten vorgehaltene medizinische Leistungsangebot mit Mehrkosten verbundene Parallelstrukturen in unmittelbarer geografischer Nähe geschaffen werden
- und ob die geplanten Betriebsorganisationen geeignet sind, eine zweckmäßige Betriebsführung bei bestmöglicher Versorgung der Patienten zu ermöglichen.

Der in diesem Zusammenhang gefasste Landtagsbeschluss vom Juni 2007 legte einen Budgetrahmen und die Finanzierungsform insofern fest, als

- 1) die Gesamtkosten in der Höhe von 330.500.000 EUR ohne USt (Preisbasis: Jänner 2007) für das Investitionsvorhaben „Landesklinikum Thermenregion Baden Mödling, Neubau“ grundsätzlich genehmigt wurden, und
- 2) der Anwendung eines außerbudgetären Sonderfinanzierungsmodells zugestimmt wurde.

Auf Grundlage dieses Beschlusses hatte der RH die dem Beschluss zugrunde gelegten Annahmen und Entscheidungsgrundlagen, die sich auf

- Wirtschaftlichkeitsrechnungen,
- Projektvorentwürfe und daraus abgeleitete Kostenschätzungen sowie
- Beschlüsse der Holdingversammlung der NÖ Landeskliniken-Holding

Zur Prüftätigkeit des Rechnungshofes in den Bundesländern

stützten, sowie die sich daraus ergebenden finanziellen Auswirkungen hinsichtlich ihrer Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu beurteilen. Die Beurteilung des Inhaltes und der Zulässigkeit des Landtagsbeschlusses über die Genehmigung von Finanzmitteln an sich war – wie dies die Verfassung auch vorsieht – nicht Gegenstand der Gebarungüberprüfung.

Eine Gebarungüberprüfung, deren Ergebnis in einer Empfehlung des RH mündet, festgestellte Kostensenkungs- und Optimierungspotenziale innerhalb eines vom Landtag genehmigten Budgetrahmens zu heben, entspricht dem verfassungsgesetzlich vorgegebenen Auftrag des RH zur Überprüfung der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit sämtlicher Gebarungsvorgänge des Landes.

Anlässlich der Behandlung dieses Berichtes im Niederösterreichischen Landtag wurde der Vorwurf geäußert, dass der RH durch seine Prüfungstätigkeit und Berichterstattung einen „*Beschluss des Niederösterreichischen Landtages*“ kritisiert hätte. Unter Bezugnahme auf den oben wiedergegebenen Wortlaut des letzten Halbsatzes des Art. 127 Abs. 1 B-VG wurde der Bericht mit dieser Begründung mit den Stimmen der Mehrheitsfraktion vom Niederösterreichischen Landtag nicht zur Kenntnis genommen.

Damit wurde im Grunde genommen dem RH eine Überschreitung seiner verfassungsmäßigen Befugnisse vorgeworfen. Der RH ersuchte daher zur Abklärung von Inhalt und Umfang der Formulierung in Art. 127 Abs. 1 letzter Halbsatz – wonach die Überprüfung des RH nicht die für die Gebarung maßgebenden Beschlüsse der verfassungsmäßig zuständigen Vertretungskörper umfasst – em. o. Univ.-Prof. Dr. Johannes Hengstschläger um Erstattung eines Gutachtens zu dieser Frage.

Einleitend hält Hengstschläger unter Hinweis auf das wissenschaftliche Schrifttum in seinem Gutachten fest, dass die Auffassungen zum normativen Sinngehalt der o.a. Regelung „*weit auseinander gehen. Sie reichen von der Feststellung, dass die Einschränkung „geringe praktische Bedeutung“ habe (Hoenig, Der Österreichische Rechnungshof [1951], 87), die Selbstverständliches zum Ausdruck bringe und gleichermaßen auch „auf Beschlüsse und sonstige gebarungsleitende Entscheidungen des Nationalrates anzuwenden ist“ (Funk, Maßstäbe der Rechnungshofkontrolle, in: Korinek [Hrsg.], Die Kontrolle wirtschaftlicher Unternehmungen durch den Rechnungshof [1985], 285), bis hin zur Annahme, dass bei einem „Konflikt zwischen dem Ziel der Einhaltung der Gesetze auf der einen und dem der Wirtschaftlichkeit auf der anderen Seite“ für den Rechnungshof die „Verpflichtung“ bestehe, diesen Zielkonflikt aufzuzeigen und in seinen Bericht an die zuständige gesetzgebende*



Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Zur Prüftätigkeit des Rechnungshofes in den Bundesländern

Körperschaft aufzunehmen (Fiedler, Der Rechnungshof und die Kontrolle öffentlicher Bauten, Der Sachverständige 1990/3, 10; zur Befugnis des Rechnungshofes zur Gesetzeskritik derselbe, Der Rechnungshof als Politikberater in: Klug [Hrsg.], Wesen und staatspolitische Funktion der öffentlichen Kontrolle [1998], 33 ff.)“

Zur Entstehungsgeschichte wurde zusammengefasst ausgeführt, dass die Materialien der Verfassungsreform von 1929 zum normativen Gehalt der in Art. 127 Abs. 1 letzter Halbsatz getroffenen Formulierung, insbesondere zu ihrer Tragweite und ihren Grenzen, keine Aussagen enthalten. Ebenso wurde anlässlich der Neufassung des fünften Hauptstückes diese Einschränkung in Art. 127 Abs. 1 letzter Halbsatz B-VG und – auf Anregungen der Länder Niederösterreich und Salzburg (so RV 585 BlgNR 5. GP, 11) – auch in § 15 Abs. 1 RHG wieder aufgenommen. Nähere Hinweise auf den Sinn und Zweck der nur für die Prüfung der Ländergebarungen getroffenen Anordnung enthalten jedoch auch diese Materialien nicht.

Der VfGH hat in seinem Erkenntnis VfSlg. Nr. 7944/1976 dargelegt, dass eine Überschneidung der Zuständigkeit des RH mit den Zuständigkeiten des VwGH und des VfGH auch in den Bereichen, in denen sich die Gebarungskontrolle auf die Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften erstreckt, schon deshalb nicht vorliegen kann, da dem RH keine Eingriffsmöglichkeiten in die von ihm geprüften Vollzugsbereiche zukommen, sondern er das Ergebnis seiner Überprüfungen lediglich in Berichten oder Mitteilungen niederzulegen hat.

Auch wenn eine Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Normen daher nicht zu den eigentlichen Aufgaben des RH zählt, kann bzw. hat der RH, falls sich bei deren Interpretation herausstellt, dass Rechtswidrigkeit vorliegt, in seinen Berichten darauf aufmerksam zu machen. Darin liege auch deshalb keine Kompetenzüberschreitung, weil es gemäß dem rechtsstaatlichen Prinzip unserer Verfassung jedem mit der Kontrolle staatlicher Akte betrauten Organ zustehen muss, auf eventuelle Verstöße gegen die Rechts-, insbesondere gegen die Verfassungsordnung aufmerksam zu machen.

Hengstschläger führt in seinem Gutachten weiters aus:

„Verfassungswidrig ist eine Regelung auch dann, wenn sie die Verwaltung, auch die Privatwirtschaftsverwaltung, an Vorgaben bindet, die nicht im Einklang mit den Verfassungspostulaten der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit stehen (vgl. z.B. VfSlg 11.190/1986 und 11.291/1987). Das verfassungsrechtliche Effizienz-

Zur Prüftätigkeit des Rechnungshofes in den Bundesländern

gebot richtet sich gleichermaßen auch an den Gesetzgeber (vgl. Korinek/Holoubek, Grundlagen staatlicher Privatwirtschaftsverwaltung [1993], 176). Es verpflichtet den Gesetzgeber (den allgemeinen Vertretungskörper) natürlich nicht zu „bestimmten“ politischen Entscheidungen, aber wenn er sich zu einer Maßnahme etwa auf dem Gebiet der Wirtschafts-, Sozial-, Bildungs-, Gesundheits-, Verkehrspolitik etc. entschlossen hat, muss er zu ihrer Verwirklichung einen Weg wählen, der dem verfassungsrechtlichen Effizienzgebot nicht zuwiderläuft sondern sicherstellt, dass die dem Staat von den Bürgern treuhänderisch anvertrauten Mittel sparsam, wirtschaftlich und zweckmäßig zum Einsatz kommen. Art. 51 Abs. 8 B-VG i.d.F. ab 1. 1. 2013 betont demgemäß ausdrücklich, dass bei der Haushaltsführung des Bundes die Grundsätze der „Wirkungsorientierung“ sowie der „Effizienz“ zu beachten sind (vgl. dazu Stöger, Art. 51 B-VG, in Rill/Schäffer, Bundesverfassungsrecht Kommentar [6.1.fg, 2010] Rz 87 f und 93 f). Sie sind wohl gleichermaßen auch für die Haushaltsführung der übrigen Gebietskörperschaften maßgeblich.“

Das Gutachten nimmt weiters darauf Bezug, dass beispielsweise die sogenannten „schlichten Landtagsbeschlüsse“ (vgl. etwa VfSlg. Nr. 12.262/1990) keinem Fehlerkalkül unterliegen, und daher nicht anfechtbar seien. *„Mit Ausnahme Salzburgs werden die Landeshaushalte von den Landtagen nur in Form solcher schlichter Beschlüsse erstellt (vgl. Hengstschläger, Rechnungshofkontrolle [2000], 106). Sie sind mangels Fehlerkalküls bei Rechtswidrigkeit absolut nichtig. Fußt eine Gebarungsmaßnahme auf einem solchen nicht in Gesetzesform ergangenen Beschluss, hat der Rechnungshof im Zuge seiner Überprüfung der Gebarung auf ihre „Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften“ auch zu klären, ob der Beschluss dem geltenden Rechtsbestand angehört oder wegen Nichtigkeit als Grundlage für die Gebarungsmaßnahme nicht in Frage kommt. Die Verfügung über Landesmittel wäre mangels Rechtsgrundlage rechtswidrig.“*

Letztlich wird im Gutachten auch klargestellt, dass alle Gebarungsmaßnahmen, denen ein Beschluss des Verfassungsmäßigen Vertretungskörpers zugrunde liegt (so insbesondere ein Landesgesetz), der Prüfungskompetenz entzogen wären, da dies der Systementscheidung des sechsten Hauptstückes des B-VG diametral zuwiderlaufen würde. *„Auf Grund des strengen Legalitätsgebotes des Art. 18 Abs. 1 B-VG und der Bindung der Vollziehung, auch der Privatwirtschaftsverwaltung, an die Gesetze einschließlich der budgetrechtlichen Ermächtigungen im Bundes- oder im Voranschlag des jeweiligen Landes wäre kaum eine Gebarungsmaßnahme denkbar, der nicht ein dafür maßgebender Beschluss eines allgemeinen Vertretungskörpers zu Grunde liegt (zur ausdrücklichen Bindung der Ausgaben des Bundes an die*



Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Zur Prüftätigkeit des Rechnungshofes in den Bundesländern

bundesfinanzgesetzlichen Ermächtigungen vgl. Art. 51b Abs. 1 bzw. Art. 51c Abs. 1 B-VG i.d.F. ab 1. 1. 2013 sowie § 1 Abs. 2 RHG). Es bliebe, wenn überhaupt, nur ein unbedeutender Restbereich an Gebärungsmaßnahmen übrig, der unter die Kontrollkompetenz durch den Rechnungshof fiel. Um es an einem Beispiel zu demonstrieren: Ist im Haushaltsplan einer Gebietskörperschaft für die Errichtung eines bestimmten Bauwerkes (Straße, Krankenhaus, Freizeitzentrum etc.) eine bestimmte Summe bewilligt und stellt sich bei der Prüfung durch den Rechnungshof heraus, dass dessen Errichtung den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit oder Zweckmäßigkeit zuwiderläuft, ist im Prüfungsbefund darauf einzugehen. Der Rechnungshof darf die Baumaßnahme nicht deshalb aus seiner Beurteilung ausklammern, weil ihr ein Gesetzes-, ein Budget- oder ein sonstiger Beschluss des Vertretungskörpers zu Grunde liegt.“

Unter Bezugnahme auf den Bericht Reihe Niederösterreich 2012/3 hielt das Gutachten vor dem Hintergrund des Landtagsbeschlusses betreffend die Bewilligung der budgetären Mittel Folgendes fest:

„Ob für die Errichtung des Krankenhauses – wie in den vorliegenden Fällen – der Landtag bereits Budgetmittel genehmigt und der Anwendung eines außerbudgetären Sonderfinanzierungsmodells zugestimmt hat, ist für die Zuständigkeit des Rechnungshofes aus zumindest drei Gründen ohne Belang:

- Erstens ist Prüfungsgegenstand nicht der Budgetbeschluss des Landtages sondern allein die von der Vollziehung vorgenommene Planung und Projektierung des Krankenhauses, im vorliegenden Fall der vier in unmittelbarer geographischer Nähe beabsichtigten Anstalten.*
- Zweitens fällt, wie oben ausführlich dargetan, eine Gebarungsmaßnahme nicht deshalb aus der Prüfungszuständigkeit des Rechnungshofes, weil ihr ein Beschluss des zuständigen Vertretungskörpers, hier des Landtages, zu Grunde liegt.*
- Drittens hat die Bewilligung von Budgetmittel durch den allgemeinen Vertretungskörper nicht zur Folge, dass die veranschlagten Beträge jedenfalls in Anspruch genommen und verausgabt werden müssen. Es handelt sich hierbei um Obergrenzen, die von der Vollziehung nur unter Beachtung der Verfassungsgrundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit ausgeschöpft werden dürfen. Das in Art. 51 Abs. 8 B-VG für den Bund ausdrücklich verankerte Gebot, dass bei der Haushaltsführung die Grundsätze der Wirkungsorientierung und der*

Zur Prüftätigkeit des Rechnungshofes in den Bundesländern

Effizienz zu beachten sind, gilt für die Verwendung aller Mittel, die der öffentlichen Hand, insbesondere den Gebietskörperschaften, von den Bürgern treuhänderisch anvertraut sind.“

Als Ergebnis dieses Gutachtens kann der RH daher bezugnehmend auf den gegenständlichen Bericht zusammenfassend festhalten, dass

- der RH zuständig ist, die dem Landtagsbeschluss zugrunde liegenden und von der Vollziehung durchgeführten Vorbereitungs-handlungen hinsichtlich ihrer ziffernmäßigen Richtigkeit, der Rechtmäßigkeit und der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu überprüfen,
- der RH in seinem Prüfungsbefund auf die Budgetbeschlüsse des Landtages – mit denen die Finanzmittel bis zu einer bestimmten Höchstgrenze zur Verfügung gestellt wurden – nicht eingegangen ist, und damit
- die von der Mehrheitsfraktion vorgebrachte Kritik einer Überschreitung der Prüfkompetenzen und insbesondere eine Nichtbeachtung des Art. 127 Abs. 1 letzter Halbsatz B-VG durch den RH nicht vorlag.

Neue Sonderaufgaben für den Rechnungshof

Mit dem Medientransparenzgesetz und dem Parteiengesetz 2012 hat der RH im Jahr 2012 umfangreiche neue Sonderaufgaben zugesprochen bekommen.

Rechnungshof und Medientransparenz- gesetz

Am 1. Jänner bzw. 1. Juli 2012 traten die – teils verfassungsgesetzlichen – Regelungen zur Erhöhung der Transparenz im Bereich der Medienkooperationen, Werbeaufträge und Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums in Kraft. Ziel der Regelungen des Bundesverfassungsgesetzes über die Transparenz von Medienkooperationen sowie von Werbeaufträgen und Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums (BVG MedKF-T) und des Bundesgesetzes über die Transparenz von Medienkooperationen sowie von Werbeaufträgen und Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums (MedKF-TG) ist es, sämtliche Ausgaben, die Rechtsträger – die der Kontrolle des RH unterliegen – anlässlich der Schaltung von Inseraten, für die Förderung an Medieninhaber und für Medienkooperationen aufwenden, quartalsweise durch Angabe des Empfängers und der Gesamthöhe des geleisteten Entgelts transparent darzustellen.

Dem RH wurde zur Sicherstellung der Vollständigkeit der im Sinne von Abs. 1 bekannt zu gebenden Daten gem. § 1 Abs. 3 BVG MedKF-T die Aufgabe übertragen, an die Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria) – als für die Erfüllung der Melde- und Transparenzverpflichtungen zuständige Einrichtung – eine halbjährlich zu aktualisierende Liste der ihm bekannten, seiner Kontrolle unterliegenden Rechtsträger samt den für die Erfassung der Rechtsträger erforderlichen Daten (Namen, Adressen, vertretungsbefugte Organe) in elektronischer Form zu übermitteln.

Diese Verpflichtung erforderte einerseits die Erhebung aller vertretungsbefugten Organe, sowie andererseits eine stichtagsbezogene Aktualisierung sämtlicher beim RH vorhandenen Datenbestände über mehr als 5.600 seiner Prüfständigkeit unterliegenden Rechtsträger. Für diese Erhebungs- und Ermittlungstätigkeiten und damit Verwaltungsaufgaben musste der RH im Jahr 2012 bislang (Stand Ende Oktober 2012) insgesamt 736 Personentage (und somit kalkulatorische Kosten von rd. 360.000 EUR) aufwenden. Dies entspricht den Ressourcen für zwölf Follow-up-Prüfungen. Dadurch wurden auch die dem RH für die Wahrnehmung seiner Kernaufgabe Prüfen und Beraten zur Verfügung stehenden Ressourcen eingeschränkt.

Neue Sonderaufgaben für den Rechnungshof

Die Notwendigkeit von Einzelfallerhebungen des RH insbesondere im Bereich der Gemeindeverbände, Stiftungen und Fonds sowie öffentlicher Unternehmen ergab sich auch daraus, dass

- im Bereich der Gemeindeverbände auch die Aufsichtsbehörden der Bundesländer über keine umfassende und somit taxative Erfassung sämtlicher Gemeindeverbände verfügten,
- es im Bereich der Stiftungen und Fonds erforderlich wäre, eine Überprüfung sämtlicher Stiftungsurkunden durchzuführen, um die Prüfungszuständigkeit des RH umfassend beurteilen zu können,
- es im Bereich der Anstalten öffentlichen Rechts keine zentrale Anlaufstelle („Register“) gibt und
- im Bereich der öffentlichen Unternehmen die für notwendige Aktualisierungen erforderlichen Daten des Firmenbuchs in vielen Fällen nicht vollständig bzw. aktuell sind.

Diese Einzelfallerhebungen – die mangels Vollständigkeit der bestehenden Datenquellen und trotz aufwändiger Recherchen keine umfassende Vollständigkeit der Daten sämtlicher Rechtsträger gewährleisten können – werden auch künftig durchzuführen sein, solange die Rechtsträger keine Meldepflicht hinsichtlich jener Daten und Umstände trifft, die für die Erfüllung der dem RH übertragenen Aufgaben der Führung, Evidenzhaltung und Übermittlung von Verzeichnissen erforderlich sind.

Die vom RH an die KommAustria zu übermittelnde Liste soll nach den Erläuterungen zur Regierungsvorlage 1276 BlgNR XXIV. GP der „Effektuiierung des vorgesehenen Bekanntgabesystems“ dienen. Aus diesem Grund wurden seitens des RH unter besonderer Berücksichtigung der in § 3 MedKF-TG normierten Verpflichtung der Rechtsträger zur quartalsmäßigen Meldung die dem RH bekannten Prüfungsobjekte an die KommAustria übermittelt. Die vom RH übermittelten Listen wurden vorerst auf der Website der KommAustria veröffentlicht; mittlerweile wird auf dieser Website mittels link auf die unter <http://www.rechnungshof.gv.at/beratung/pruefobjekte.html> veröffentlichte Liste des RH verwiesen.

Zur Frage des Umfangs der vom RH für die Zwecke der „Medientransparenzgesetze“ zu erstellenden Liste ist festzuhalten, dass aufgrund der gesetzlichen Definitionen etwa Empfänger öffentlicher Förderungen (private Vereine, private Förderungen, aber auch die Bildungseinrichtungen der politischen Parteien), aber auch einzelne Einrichtungen



Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Neue Sonderaufgaben für den Rechnungshof

wie Krankenanstalten – die etwa in Niederösterreich in der Landeskliniken-Holding zusammengefasst sind bzw. in Wien der Krankenanstaltenverbund ein Teil des Magistrats ist – nicht in die vom RH zu erstellende Liste aufzunehmen sind.

Für den Bereich der öffentlichen Unternehmen ist darauf hinzuweisen, dass der RH – im Gegensatz zu jenen Bundesländern, die eine Kontrollzuständigkeit des Landesrechnungshofes bei Unternehmen bereits ab einer 25 %igen Beteiligung des Landes vorsehen – Unternehmen erst ab einer Beteiligung der öffentlichen Hand von mindestens 50 % bzw. bei Vorliegen einer tatsächlichen Beherrschung dieser Unternehmen etwa aufgrund von Syndikatsverträgen oder tatsächlicher Mehrheiten der „öffentlichen Hand“ bei Hauptversammlungen überprüfen kann. Das Vorliegen einer tatsächlichen Beherrschung kann im Einzelfall im Rahmen der Prüfungs- und Einschautätigkeit des RH festgestellt, jedoch nicht für sämtliche potenzielle Prüfobjekte im Vorhinein vorgenommen werden. Aus diesem Grund kann die vom RH zu erstellende Liste nicht sämtliche „öffentlichen Unternehmen“, die seiner Prüfungszuständigkeit unterliegen, umfassen.

Abschließend ist zu den der Rechnungshofkontrolle unterliegenden Kammern und ihren rechtlich selbständigen Teilorganisationen darauf hinzuweisen, dass eine Prüfungszuständigkeit hinsichtlich der Unternehmen der gesetzlichen beruflichen Vertretungen (und ihrer Teilorganisationen) besteht. Seitens einzelner Kammern wird jedoch die Meinung vertreten, dass keine Prüfungszuständigkeit hinsichtlich der Kammerunternehmen gegeben ist, weshalb diese Unternehmen auch keinen Meldepflichten bspw. hinsichtlich der von ihnen geschalteten Inserate unterliegen würden und auch nicht an die KommAustria zu melden hätten.

Rechnungshof und Parteiengesetz 2012

Mit den im Rahmen des sogenannten „Transparenzpakets“ am 29. Juni 2012 verlautbarten Regelungen des Parteiengesetzes 2012 (BGBl. I Nr. 56/2012) und des Parteien-Förderungsgesetzes 2012 (BGBl. I Nr. 57/2012) wurde eine Neuregelung im Bereich der Finanzierung politischer Parteien vorgenommen. In der Verfassungsbestimmung des § 1 Abs. 6 Z 1 bis 4 Parteiengesetz 2012 (i.d.F. PartG) wurde die Voraussetzung für folgende zusätzliche neue Verwaltungsaufgaben – und prüfungsfremde Tätigkeiten – für den RH geschaffen:

Neue Sonderaufgaben für den Rechnungshof

§ 1 Abs. 6 Z 1:

- Rechenschaftsberichte der politischen Parteien und Prüfungsvermerke dazu entgegennehmen, kontrollieren und veröffentlichen.
- Wirtschaftsprüfer zur Prüfung der Rechenschaftsberichte bestellen.
- Die durch Valorisierung geänderten Beträge der Parteienförderung, der Wahlwerbungsausgaben sowie der Spendenobergrenzen kundmachen.

§ 1 Abs. 6 Z 2:

- Rechtsträger, die der RH-Kontrolle unterliegen, auffordern, Rechtsgeschäfte mit einer politischen Partei, einem dieser nahestehendem Unternehmen, einer Gliederung einer Partei mit eigener Rechtspersönlichkeit oder einer wahlwerbenden Partei dem RH bekannt zu geben und diese Informationen auf der Website des RH veröffentlichen.

§ 1 Abs. 6 Z 3:

- Unzulässige Spenden an politische Parteien, wahlwerbende Parteien, Abgeordnete und Wahlwerber entgegennehmen, verwahren, im Tätigkeitsbericht anführen und an mildtätige oder wissenschaftliche Einrichtungen weiterleiten.

§ 1 Abs. 6 Z 4:

- In Fällen von vermuteten Verstößen gegen Rechenschaftspflichten, das Annahmeverbot von Spenden, oder die Beschränkung der Wahlwerbungskosten, Unterlagen an die zuständige Behörde weiterleiten.



Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Neue Sonderaufgaben für den Rechnungshof

Veröffentlichung und Anpassung der Valorisierungen, Offenlegung und Weiterleitung von Spenden

Bei der in § 14 PartG vorgesehenen Kundmachung der durch Valorisierung geänderten Beträge für die Parteienförderung, die zulässige Höhe der Wahlwerbungsausgaben, sowie im Bereich der Spenden aufgrund einer Mitteilung der Statistik Austria, handelt es sich um eine Aufgabe, die der Kundmachung des Anpassungsfaktors gem. § 3 BVG über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre (BGBl. I Nr. 64/1997) vergleichbar ist und deren Vollziehung gesetzlich ausreichend determiniert ist.

Dasselbe gilt für die in § 6 Abs. 5 PartG vorgesehene unverzügliche und namentliche Veröffentlichung der Spender auf der Website des RH bei jenen Spenden, die den Betrag von 50.000 EUR übersteigen.

Bis zum Redaktionsschluss wurden dem RH zwei – den Betrag von 50.000 EUR übersteigende – Spenden gem. § 6 Abs. 5 Parteiengesetz gemeldet, die der RH gesetzeskonform auf seiner Website (www.rechnungshof.gv.at) veröffentlichte.

Der RH hält jedoch fest, dass auch die Erläuterungen zur Regierungsvorlage des PartG keine näheren Ausführungen zu der vom RH zu treffenden Auswahl jener Einrichtungen enthalten, die „*mildtätigen oder wissenschaftlichen Zwecken*“ dienen und an die i.S.d. § 6 Abs. 6 PartG unzulässige Spenden an politische Parteien, Abgeordnete und Wahlwerber weiterzuleiten sind. Bei dieser Auswahl wird der RH daher die vom BMF veröffentlichten Liste der begünstigten Spendenempfänger gemäß § 4a Abs. 2 Z 3 lit a bis c EStG und § 4a Abs. 2 Z 1 EStG heranziehen.

Bestellung von Wirtschaftsprüfern

Gem. § 5 Abs. 2 PartG hat künftig der RH für einen Zeitraum von fünf Jahren jene Wirtschaftsprüfer aus einem Fünfervorschlag der jeweiligen politischen Partei zu bestimmen, die den Rechenschaftsbericht dieser Partei zu überprüfen und zu unterzeichnen haben. § 5 Abs. 2 ist damit der Regelung des § 4 Abs. 3 Parteiengesetz, BGBl. Nr. 404/1975 nachgebildet, wobei bislang die Wirtschaftsprüfer vom Bundesminister für Finanzen aufgrund eines Fünfervorschlages der betreffenden politischen Partei zu bestellen waren. *Lenzhofer*, in „Die Parteienfinanzierung in Österreich“, weist auf S. 116 zu dieser Regelung darauf hin, dass der Bundesminister für Finanzen bei der Bestellung der Wirtschaftsprüfer dann „*vollkommen frei*“ gewesen ist, wenn eine politische Partei der Aufforderung zur Übermittlung dieses Fünfervorschlages innerhalb von vier Wochen nicht nachgekommen ist. Die einzige in der Vorgängerbestimmung enthaltene „Bindung“ der Auswahlentscheidung des Bundesministers für Finanzen war daher

Neue Sonderaufgaben für den Rechnungshof

die Einschränkung auf jene fünf, von der politischen Partei namhaft gemachten Wirtschaftsprüfer.

Das PartG enthält in § 9 nähere Unvereinbarkeitskriterien für Wirtschaftsprüfer, die anlässlich der Auswahl durch den RH heranzuziehen sein werden. § 9 Abs. 2 Z 1 bis 3 enthalten jene Gründe, bei deren Vorliegen Wirtschaftsprüfer als Prüfer des Rechenschaftsberichts ausgeschlossen sind. Danach darf ein Wirtschaftsprüfer nicht Prüfer sein, wenn Gründe, insbesondere Beziehungen geschäftlicher, finanzieller oder persönlicher Art, vorliegen, nach denen die Besorgnis der Befangenheit besteht. Ein Wirtschaftsprüfer ist als Prüfer weiters ausgeschlossen, wenn er ein Amt oder eine Funktion in der Partei oder für die Partei ausübt oder in den letzten drei Jahren ausgeübt hat oder bei der Führung der Bücher oder der Aufstellung des zu prüfenden Rechenschaftsberichts über die Prüfungstätigkeit hinaus mitgewirkt hat. § 9 PartG bezieht sich auch auf die Bestimmungen des WTBG, nach welchen ein Wirtschaftsprüfer einen Auftrags abzulehnen hat, wenn er sich dadurch bei Ausübung seiner Tätigkeit an Weisungen fachlicher Art des Auftraggebers binden würde.

In diesem Zusammenhang verweist der RH auf die auch in den im September 2012 beschlossenen Grundsätzen der Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes; Bundes Public Corporate Governance Kodex (B-PCGK) erwähnten § 271 bis 271c Unternehmensgesetzbuch (UGB), welche weitere Regelungen betreffend die Befangenheit und Ausgeschlossenheit von Wirtschaftsprüfern enthalten. Nach den Bestimmungen des UGB ist ein Wirtschaftsprüfer zusätzlich ausgeschlossen, wenn er

- über keine Bescheinigung gemäß § 15 A-QSG verfügt;
- bei der Führung der Bücher oder der Aufstellung des zu prüfenden Jahresabschlusses über die Prüfungstätigkeit hinaus mitgewirkt hat,
- bei der internen Revision mitgewirkt hat,
- Managementaufgaben übernommen hat oder in das Treffen von Entscheidungen, insbesondere über die Auswahl der gesetzlichen Vertreter oder der im Bereich der Rechnungslegung leitenden Angestellten, einbezogen war,
- Bewertungsleistungen oder versicherungsmathematische Dienstleistungen erbracht hat, die sich auf den zu prüfenden Jahresabschluss nicht nur unwesentlich auswirken;

- in den letzten Jahren jeweils einen bestimmten Anteil Gesamteinnahmen aus seiner beruflichen Tätigkeit aus der Prüfung und Beratung der zu prüfenden Gesellschaft bezogen hat.

Der Österreichische Corporate Governance Kodex sieht in Punkt 80 für die Bestellung von Wirtschaftsprüfern oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vor, dass diese vor ihrer Wahl durch die Gesellschafter einen Bericht über folgende Punkte vorzulegen haben:

- aufrechte Eintragung in das öffentliche Register gemäß § 23 AQSG als Nachweis über die Einbeziehung in ein gesetzliches Qualitätssicherungssystem;
- Nichtvorliegen von Ausschlussgründen;
- Darlegung aller Umstände, die die Besorgnis einer Befangenheit begründen könnten sowie jene Schutzmaßnahmen, die getroffen worden sind, um eine unabhängige Prüfung sicherzustellen;
- eine nach Leistungskategorien gegliederte Aufstellung über das für das vorangegangene Geschäftsjahr von der Gesellschaft erhaltene Entgelt.

Weitere Regelungen zur Unabhängigkeit der Abschlussprüfer finden sich in der EU-Richtlinie über die Abschlussprüfung von Jahresabschlüssen und konsolidierten Abschlüssen sowie in internationalen Prüfungsstandards.

Da gem. § 5 Abs. 2 PartG eine unmittelbar (auf die Vorperiode) darauffolgende Wiederbestellung derselben Wirtschaftsprüfer unzulässig ist, wird der RH den Umstand einer „aktuellen Bestellung“ auch anlässlich der künftigen erstmaligen Auswahl der Wirtschaftsprüfer für eine Fünfjahresperiode berücksichtigen.

Das Nichtvorliegen dieser Ausschluss- und Befangenheitsgründe wird daher hinsichtlich jener fünf Wirtschaftsprüfer, die die jeweilige politische Partei dem RH übermittelt, offenzulegen bzw. nachzuweisen sein. Für die konkrete Auswahl der Wirtschaftsprüfer aus dem Vorschlag der jeweiligen politischen Partei weist der RH auf den Umstand hin, dass weder das Parteiengesetz noch die Erläuterungen nähere Kriterien enthalten, nach denen die Bestellung durch den RH erfolgen soll.

In Punkt 14.3.6 der im September 2012 beschlossenen Grundsätze der Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes;

Neue Sonderaufgaben für den Rechnungshof

Public Corporate Governance Kodex (B-PCGK) vorgesehen, dass der Bestellung einer/eines Abschlussprüferin/Abschlussprüfers ein wettbewerbliches Vergabeverfahren zugrunde liegen soll.

Der RH wird daher zur Sicherung einer einheitlichen, transparenten und nachvollziehbaren Vorgangsweise bei der Wahrnehmung der Aufgaben gem. § 5 Abs. 2 PartG einen beratenden Beirat, bestehend aus dem Präsidenten der Kammer der Wirtschaftstreuhänder, den Vorsitzenden der Qualitätskontrollbehörde für Abschlussprüfer und Prüfungsgesellschaften (bzw. von diesen namhaft gemachten Vertretern) und zwei Vertretern des RH für die Bestellung der Wirtschaftsprüfer einrichten. Dieser Beirat wird zuvor basierend auf den oben genannten Regelungen einen Kriterienkatalog für die Auswahl der Wirtschaftsprüfer erarbeiten, und einen Vorschlag für die Auswahl der Wirtschaftsprüfer erstellen.

Zu der im PartG vorgesehen „Beauftragung“ eines Wirtschaftsprüfers durch den RH ist darauf hinzuweisen, dass der RH davon ausgeht, dass analog der Bestimmung des § 270 UGB bei gerichtlicher Bestellung des Abschlussprüfers, die Kosten für die Prüfung durch den Wirtschaftsprüfer von der zu prüfenden Partei zu tragen sein werden.

Liste parteinaher Unternehmen

In § 5 Abs. 6 PartG ist vorgesehen, dass der RH von den politischen Parteien eine Liste der jeweiligen „parteinahen Unternehmen“ entgegenzunehmen, diese Listen an sämtliche seiner Kontrolle unterliegenden Rechtsträger zu übermitteln und diese Rechtsträger aufzufordern hat, binnen eines Monats den Gesamtbetrag der zwischen den Rechtsträgern und jedem einzelnen der angeführten Unternehmen im Berichtszeitraum des Rechenschaftsberichts abgeschlossenen Rechtsgeschäfte bekanntzugeben.

Aufgrund dieser Bestimmung wird der RH künftig die von den Parteien bekanntgegebene Liste, die keiner Kontrolle hinsichtlich ihrer Richtigkeit oder Vollständigkeit unterzogen wird, an die über 5.600 seiner Kontrolle unterliegenden Prüfungsobjekte zu übermitteln haben. Es ist darauf hinzuweisen, dass nach den bisherigen Erfahrungen mit den gesetzlichen Regelungen zur „Medientransparenz“ (siehe oben) auch diese reinen Verwaltungsaufgaben weitere Ressourcen des RH binden werden, weshalb die für seine Kernaufgabe „Prüfen und Beraten“ zur Verfügung stehenden Ressourcen weiterhin eingeschränkt werden.

Im Hinblick auf die neu übertragenen Verwaltungsaufgaben hat der RH angeregt, eine Mitwirkungsverpflichtung für die in seine Kontrollkompetenz fallenden Rechtsträger gesetzlich zu verankern, um



Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Neue Sonderaufgaben für den Rechnungshof

die erforderliche Transparenz bei einem vertretbaren Verwaltungsaufwand auf Seiten des RH sicherzustellen. Ebenso hat der RH angeregt, die Regelungen über die namentliche Nennung der vertretungsbefugten Organe der Rechtsträger in den Bestimmungen über die Transparenz von Medienförderungen, Inseraten und Medienkooperationen entfallen zu lassen, weil dies einen hohen Verwaltungsaufwand erfordert und diese Daten für die Aufgabenwahrnehmung der KommAustria nicht erforderlich sind.

Zur „Kontrolle“ der Rechenschaftsberichte durch den Rechnungshof

Darüber hinaus soll dem RH künftig die Aufgabe zukommen, die Rechenschaftsberichte der politischen Parteien und die Prüfungsvermerke zu diesen entgegenzunehmen, zu kontrollieren und zu veröffentlichen. Zu dieser Aufgabe ist darauf hinzuweisen, dass mit der in § 10 PartG getroffenen Regelung keine originären Einschau- und Prüfungsrechte des RH in Unterlagen und Belegen der Partei verbunden sind, sondern der RH nur eine „Formalkontrolle“ der übermittelten Rechenschaftsberichte und deren Beilagen (Spenden-, Sponsoring- und Inseratenlisten sowie Liste der „parteinahen Unternehmen“) vornehmen kann.

Wenn „konkrete Anhaltspunkte“ für Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht vorliegen, kann der RH – sofern diese „Anhaltspunkte“ durch eine Stellungnahme der Partei nicht ausgeräumt werden konnten – einen weiteren Wirtschaftsprüfer aus der Liste der bislang nicht bestellten Wirtschaftsprüfer durch Los zur Durchführung von Kontrolle bestellen. Über die oben angeführten Ausschlussgründe für Wirtschaftsprüfer hinaus darf der bestellte Wirtschaftsprüfer auch kein Amt oder keine Funktion in einer anderen Partei oder für eine andere Partei ausüben oder in den letzten drei Jahren ausgeübt haben. Diesem Wirtschaftsprüfer hat die betroffene Partei Zugang und Einsicht in die zur Prüfung erforderlichen Unterlagen und Belege zu gewähren.

Diese Regelungen sehen daher auch im Vergleich zur bislang geltenden Regelung im Parteiengesetz BGBl. Nr. 404/1975 i.d.g.F. weiterhin keine Kontrollrechte des RH hinsichtlich Richtigkeit oder Vollständigkeit der Meldungen vor, sondern der RH ist auch zukünftig bei Wahrnehmung der ihm beispielsweise gemäß § 6 des PartG zukommenden Aufgaben an die Angaben und Meldungen – wie bspw. betreffend die Weiterleitung unzulässiger Spenden – durch die jeweiligen politischen Parteien gebunden.

Der RH hat auf diese ausgeschlossenen Kontrollmöglichkeiten in seiner Stellungnahme zur Regierungsvorlage hingewiesen und festgehalten, dass diese Regelung zu einer kostenintensiven Einbindung

Neue Sonderaufgaben für den Rechnungshof

von bis zu drei Wirtschaftsprüfern führen kann, ohne dass dem RH selbst eine originäre Kontrollmöglichkeit eingeräumt wird. Der RH hat daher – entgegen der in § 1 Abs. 6 Z 1 PartG vorgesehenen „Kontrolle“ – keine Möglichkeit zur Durchführung einer Einschau vor Ort, um sich von der ziffernmäßigen und somit inhaltlichen Richtigkeit und der Übereinstimmung der Rechenschaftsberichte (samt Anlagen) mit dem PartG überzeugen zu können. Die in den §§ 3 und 4 (sowie § 9) RHG vorgesehenen Einschaurechte des RH und Auskunftspflichten der überprüften Stellen finden im vorgeschlagenen „Kontrollsystem“ keine Anwendung.

BESONDERER TEIL

Prüfungen 2012 im Überblick

Dieser Abschnitt bietet einen Überblick über die Berichtsbeiträge, die der RH im Jahr 2012 veröffentlicht hat, sowie eine kurze Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse aus den insgesamt 57 Beiträgen in 13 Berichten.

Nationalrat

Gesamtausgaben: Erfolg 2011: 56,4 Mill. EUR

Voranschlag 2012: 60,6 Mill. EUR

Planstellen: 422¹

Die Parlamentsdirektion ist mit der Unterstützung der gesetzgebenden Organe des Bundes sowie der österreichischen Abgeordneten zum Europäischen Parlament betraut. Dazu gehören die Betreuung und Dokumentation von Ausschuss- und Plenarsitzungen, die Gebäudeverwaltung, die Bereitstellung der technischen Infrastruktur sowie die wissenschaftliche Aufbereitung von Informationen, die Organisation von Veranstaltungen und die Pflege internationaler Beziehungen.

Prüfobligo des RH: ein Prüfobjekt

¹ laut Personalplan 2012

Im Berichtszeitraum legte der RH dem Nationalrat einen Beitrag aus dem Wirkungsbereich des Nationalrats vor.

Parlamentsdirektion

Prüfungsergebnisse	Bericht	Ausschuss	Plenum
Sanierung des Parlamentsgebäudes	Bund 2012/11	12.12.2012	

Sanierung des Parlamentsgebäudes – Planungsprojekt

Die Parlamentsdirektion realisierte das Vorhaben zur Erstellung eines Gesamtkonzepts zur Sanierung und Nutzung des Parlaments unter der knappen Zeitvorgabe von einem Jahr fristgerecht und legte im Februar 2011 dem Parlament Grundlagen für die Entscheidungen über die Sanierungsvorhaben sowie die Absiedelung vor.

Die im August 2011 für das Projekt Sanierungsplanung beschlossene Projektorganisation wurde bis zum Zeitpunkt der Erhebungen des RH an Ort und Stelle nicht in Kraft gesetzt. Wenngleich die erforderlichen Arbeitsschritte im Rahmen der Linienorganisation der Parlamentsdirektion erbracht wurden, fehlte die steuernde Funktion des Lenkungsausschusses. Die im Projektbudget enthaltenen Positionen für „nicht erfassbare Kosten“ und Reserven erschienen angesichts des zum Zeitpunkt des Projektauftrags klar definierten Umfangs des Projekts weit überhöht.

Der RH gab zu den – in der festgestellten Form nicht ausschreibungsreifen – Ausschreibungs- und Bewerbungsunterlagen sowie zu den Grundlagen der Projektorganisation anlässlich seiner Prüfungshandlungen an Ort und Stelle unmittelbar insgesamt 145 Anregungen betreffend Harmonisierungen, Ergänzungen, Formulierungsänderungen sowie erforderliche Definitionen ab. Das Parlament sagte deren vollständige Umsetzung zu.

Im Parlament fehlte eine interne Verfahrensanleitung zur Durchführung von Vergaben; einige Vergaben wiesen Mängel bei der Ermittlung des Auftragswerts und der Abwicklung auf.

Bundeskanzleramt (BKA)

Gesamtausgaben: Erfolg 2011 326,3 Mill. EUR

Voranschlag 2012: 344,0 Mill. EUR

Planstellen: 1.045¹

Das BKA nimmt neben der Koordination der allgemeinen Regierungspolitik und der Informationspolitik der Bundesregierung eine Reihe von Aufgaben wahr. Dazu gehören die Vertretung der Republik Österreich vor dem VfGH, dem VwGH und den internationalen Gerichtshöfen. Die Fachsektionen des BKA befassen sich u.a. mit Frauenangelegenheiten, dem Öffentlichen Dienst und dem Bereich Datenschutz. Dienststellen des BKA sind bspw. das Österreichische Staatsarchiv und die Bundesanstalt Statistik Austria.

Prüfungsobligo des RH: 30 Prüfobjekte

¹ laut Personalplan 2012

Im Berichtszeitraum legte der RH dem Nationalrat sechs Beiträge aus dem Wirkungsbereich des BKA vor, davon zwei Follow-up-Überprüfungen.

Prüfungsergebnisse	Bericht	Ausschuss	Plenum
Verwaltungsreforminitiative „Register der Bundesverwaltung“	Bund 2012/5		
Frauenförderung; Follow-up-Überprüfung	Bund 2012/6		
EU-Finanzbericht	Bund 2012/7		
Reisegebührenvorschrift des Bundes; Follow-up-Überprüfung	Bund 2012/9		
Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes	Bund 2012/10		
Forschungsstrategien der Bundesländer	Bund 2012/12		

Verwaltungsreforminitiative „Register der Bundesverwaltung“

Im Bereich der Bundesverwaltung existieren verschiedene Register, die Personen, Wirtschaftstreibende oder Objekte betreffende strukturierte Daten beinhalten. In verschiedenen Registern waren gleiche Daten in unterschiedlicher Struktur gespeichert. Die Konsistenz der Daten mit anderen Registern war nicht gewährleistet; ein Datenabgleich mit anderen Registern war grundsätzlich nicht vorgesehen. Eindeutige Identifizierungen fehlten teilweise. Die Kosten der Betriebsführung vieler Register waren nicht bekannt bzw. die von einzelnen Registern vorliegenden Betriebskosten nicht vergleichbar.

Die Betroffenen konnten sich nicht auf bestehende Eintragungen ins Register berufen und damit die Vorlage von Dokumenten vermeiden.

Ein Paradigmenwechsel von der isolierten Sicht einzelner Register zu einer nutzenstiftenden Gesamtschau der unterschiedlichen Datensammlungen fehlte.

Als Kernprojekt der Bundesregierung sollten das Personenstandsregister und das Unternehmensserviceportal die Verwaltungsabläufe für Bürger und Behörden beschleunigen und Verwaltungskosten senken.

Der Informationsteil des Unternehmensserviceportals war ab 2010 in Betrieb, die weiteren Funktionen sollen ab März 2012 – mit einer Verspätung von einem Jahr – zur Verfügung stehen. Beim Personenstandsregister war bereits die Vorprojektphase um mehr als eineinhalb Jahre verspätet. Eine Kostenanalyse und finanzielle Bedeckung des Projekts fehlte.

Frauenförderung; Follow-up-Überprüfung

Das BKA setzte Empfehlungen des RH, die er im Jahr 2008 veröffentlicht hatte, nur teilweise um. Zu mehreren der noch nicht umgesetzten Empfehlungen nahm das BKA Vorarbeiten in Angriff, konnte die Umsetzung aber bisher nicht abschließen. Nicht umgesetzt wurde insbesondere die Empfehlung zur genaueren Festlegung der Förderungsschwerpunkte. Für eine IT-Lösung zur Förderungsabwicklung lag erst ein Konzept vor. Hingegen verbesserte das BKA die Dokumentation der Entscheidungsgründe und trennte die Projektbearbeitung von der Abrechnungskontrolle. Der Abschluss einer Vereinbarung mit dem BMI zu den Interventionsstellen gegen Gewalt in der Familie erfolgte laut Mitteilung des BKA im Mai 2012.

EU-Finanzbericht 2010

Österreich erhielt im Jahr 2010 rd. 1,82 Mrd. EUR an EU-Mitteln. Davon flossen rd. 1,46 Mrd. EUR über den Bundeshaushalt nach Österreich, die übrigen Rückflüsse gingen direkt an Förderungsempfänger wie Forschungseinrichtungen und Energieunternehmen.

Der Nettosaldo Österreichs an die EU erhöhte sich im Jahr 2010 im Vergleich zum Jahr 2009 um 274,9 Mill. EUR (bzw. sondereffektbereinigt um 245,5 Mill. EUR) auf rd. 677,0 Mill. EUR.

Reisegebührenvorschrift des Bundes; Follow-up-Überprüfung

Das BKA setzte Empfehlungen des RH zur Reisegebührenvorschrift 1955, die er im Jahr 2010 veröffentlicht hatte, nur teilweise um. Die durchgeführten Änderungen zur Reisegebührenvorschrift 1955 führten zu Harmonisierungen und teilweise zu Straffungen bei den Gebührenansprüchen. Eine Gesamtreform der Vorschrift wurde damit allerdings nicht erreicht.

Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes

In der Haushaltsverrechnung des Bundes waren die Prinzipien des Internen Kontrollsystems nur teilweise umgesetzt. Das Haushaltsrecht regelte im Wesentlichen die Prinzipien der Funktionstrennung – Trennung von anordnenden und ausführenden Organen im Gebärungsvollzug –, der Vier-Augen-Kontrolle und der Transparenz (Soll-Arbeitsprozesse). Nicht ausreichend verankert waren das Prinzip der Mindestinformation bzw. der minimalen Rechte, wonach Mitarbeiter Zugang nur zu jenen Informationen bzw. nur jene Berechtigungen erhalten, die für ihre Aufgabenerfüllung notwendig sind.

Seit Mitte 2010 war es dem Bund möglich, Rechnungen in elektronischer Form zu verarbeiten. Die elektronische Rechnung kam im Untersuchungszeitraum nur zweimal zum Einsatz. Bei einer durchgängigen Umsetzung der elektronischen Rechnung ergäbe sich ein rechnerisches Gesamteinsparungspotenzial von rd. 100 Vollbeschäftigungsäquivalenten.

Forschungsstrategien der Bundesländer

Sämtliche Bundesländer verfügten über Strategien zur Ausrichtung ihrer regionalen Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik. Vielfach fehlten in den Strategien messbare Zielvorgaben. In keinem Bundesland bestand eine Förderungsdatenbank, die sämtliche Förderungen des jeweiligen Landes umfasste. Aufgrund der erst im März 2011 beschlossenen verbindlichen Forschungsstrategie des Bundes war eine Orientierung der Forschungsstrategien der Bundesländer an dieser bis dahin nicht möglich gewesen.

unterliegenden lohnabhängigen Abgaben und Beiträge betragen im Jahr 2010 rd. 60 Mrd. EUR.

Wesentliche Erfolge der GPLA ergaben sich durch eine gemeinsame, umfassende IT-Unterstützung, die einen einheitlichen Prüfungsablauf gewährleistete und Doppelgleisigkeiten beseitigte, sowie durch die administrative Erleichterung und Kostenentlastung für Unternehmen durch einen statt hisher mindestens drei Prüfvorgänge.

Andere durch die GPLA angestrebte Synergieeffekte wie die Erhöhung der Prüfungsdichte im Bereich der Lohnsteuer oder eine treffsichere Risikoanalyse konnten nicht erreicht werden. Unterschiedliche Organisationsstrukturen erschwerten die Koordination und Zusammenarbeit der beteiligten Institutionen. Weitere Defizite bestanden beim Informationsaustausch und der gemeinsamen Aus- und Fortbildung.

Das Mehrergebnis der GPLA erhöhte sich von 2007 bis 2010 um 47 %. Die Vorgabe des Mehrergebnisses als Zielgröße wirkte sich jedoch nachteilig auf die Prüfungsdichte sowie die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch der Krankenversicherungsträger und der Finanzverwaltung aus.

Die ursprüngliche Zielsetzung der GPLA, die Gesamtprüferanzahl nicht zu erhöhen bzw. nach Einsetzen von Synergieeffekten und Effizienzsteigerungen zu reduzieren, wurde nicht erfüllt. In der Folge setzte der Prüfungsbeirat einen höheren Personal-Sollstand fest.

Die Vereinfachung und Harmonisierung der für die Bemessung der Lohnabgaben und Sozialversicherungsbeiträge geltenden Rechtsvorschriften unterblieb. Dadurch blieben weit über die GPLA hinausgehende, zusätzliche Synergieeffekte ungenützt.

EU-Finanzbericht 2010

Österreich erhielt im Jahr 2010 rd. 1,82 Mrd. EUR an EU-Mitteln. Davon flossen rd. 1,46 Mrd. EUR über den Bundeshaushalt nach Österreich, die übrigen Rückflüsse gingen direkt an Förderungsempfänger wie Forschungseinrichtungen und Energieunternehmen.

Der Nettosaldo Österreichs an die EU erhöhte sich im Jahr 2010 im Vergleich zum Jahr 2009 um 274,9 Mill. EUR (bzw. sondereffektbereinigt um 245,5 Mill. EUR) auf rd. 677,0 Mill. EUR.

Härteausgleichsfonds in der Pensionsversicherung

Der Härteausgleichsfonds in der Pensionsversicherung sollte ab dem Jahr 2004 **besondere** Härten in Folge der Pensionssicherungsreform 2003 durch **einmalige** Zuwendungen (zwischen 400 EUR und 1.500 EUR) ausgleichen. Er war mit 44 Mill. EUR **dotiert**, davon gelangten rd. 3,40 Mill. EUR zur **Auszahlung**. **Insgesamt** erhielten 5.550 Personen eine Zuwendung; **davon** hatten 1.807 Personen real keinen Verlust, weil sie eine Ausgleichszulage bezogen. Die Antragsfrist **endete** im Jahr 2009, die letzte **Auszahlung** erfolgte 2010; eine Fortführung des Härteausgleichsfonds ist daher nicht mehr nötig.

Darüber hinaus wurden in den Jahren 2005 bis 2008 7,00 Mill. EUR aus dem Härteausgleichsfonds (und 7,27 Mill. EUR aus dem Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung) dazu verwendet, um 47.556 Wiederaufbaufrauen der Nachkriegsjahre eine Zuwendung in Höhe von jeweils 300 EUR zu gewähren.

Im Juni 2006 wurden 34,00 Mill. EUR an den Bund rücküberwiesen, der Härteausgleichsfonds verfügt **seit 2007 über ein restliches** Vermögen in Höhe von mehr als 750.000 EUR.

Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes

In der Haushaltsverrechnung des Bundes waren die Prinzipien des Internen Kontrollsystems nur **teilweise umgesetzt**. Das Haushaltsrecht regelte im Wesentlichen die Prinzipien der Funktionstrennung – **Trennung** von anordnenden und ausführenden Organen im Gebahrungsvollzug –, der Vier-Augen-Kontrolle und der Transparenz (Soll-Arbeitsprozesse). **Nicht** ausreichend verankert waren das Prinzip der Mindestinformation bzw. der minimalen Rechte, wonach Mitarbeiter Zugang nur zu jenen Informationen bzw. nur jene Berechtigungen erhalten, die für ihre Aufgabenerfüllung notwendig sind.

Seit Mitte 2010 war es dem Bund möglich, Rechnungen in elektronischer Form zu verarbeiten. Die elektronische Rechnung kam im Untersuchungszeitraum nur zweimal zum Einsatz. Bei einer durchgängigen Umsetzung der elektronischen Rechnung ergäbe sich ein rechnerisches Gesamteinsparungspotenzial von rd. 100 Vollbeschäftigungsäquivalenten.

Peering Point Betriebs GmbH

Die Peering Point Betriebs GmbH wurde 2004 mit dem Ziel gegründet, ein leistungsfähiges und sicheres IT-Netzwerk für den Betrieb der e-card und weitere Dienste im Gesundheitswesen anzubieten. Das Unternehmen wies seit seinem Bestehen Verluste aus. Bilanzverluste wurden von den beiden Eigentümern – dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und der Österreichischen Ärztekammer – zu je 50 %, ab 2011 im Verhältnis 60 zu 40 abgedeckt. Eine sachliche Begründung für die Höhe des Leistungsentgelts des Hauptverbands fehlte, ebenso wie für die Verlustaufteilung.

Die Erlöse aus den sogenannten Mehrwertdiensten (z.B. Befundübermittlung) lieferten keine für ein positives Ergebnis ausreichenden Deckungsbeiträge. Ein Konzept zur besseren Nutzung des IT-Netzwerks durch Mehrwertdienste und Maßnahmen zur Ausgabenreduktion fehlten.

Die Betriebssicherheit des Netzwerks war hoch: Seit 2005 war es im Verantwortungsbereich der Peering Point Betriebs GmbH zu keinen ungeplanten Betriebsunterbrechungen gekommen.

Pensionsrecht der Bediensteten der Sozialversicherungen

Die pensionierten Bediensteten der Sozialversicherungsträger erhielten neben der ASVG-Pension zusätzlich Dienstgeber(pensions)leistungen. Im Jahr 2011 betragen diese gesamthaft rd. 302,76 Mill. EUR für in Summe rd. 16.000 Pensionisten.

Die Dienstgeber(pensions)leistungen – sie gelten auch künftig noch für jene 14.027 Bediensteten des Aktivstands, die vor 1996 aufgenommen wurden – wurden bis 2004 mehrfach mit dem Ziel der schrittweisen Reduzierung reformiert. 2010 waren jedoch bei den beispielhaft analysierten Daten nur geringe Einsparungen aufgrund der Reformen erkennbar: 69,7 % jener Pensionisten und 73,2 % jener Pensionistinnen eines Sozialversicherungsträgers, die in den Jahren 2009 und 2010 in Ruhestand versetzt wurden, erhielten noch eine Gesamtpension (ASVG-Pension und Dienstgeber(pensions)leistung) von über 80 % des Letztbezugs. Auch bei Pensionierung im Jahr 2028 – im Endausbau der Reform – werden hinsichtlich der berechneten Höhe der Dienstgeber(pensions)leistung im Vergleich mit dem Bund geringere Einsparungen vorliegen. Die Umsetzung der Empfehlungen des RH hinsichtlich einer weitergehenden Reform dieser Pensionsrechte beinhaltet im Zeitraum 2013 bis 2050 ein Einsparungspotenzial von rd. 1,4 Mrd. EUR.

Die ab 1996 aufgenommenen 14.260 Bediensteten der Sozialversicherungsträger waren pensionsrechtlich bereits mit den ASVG-Versicherten harmonisiert.

Sozialabteilung der Landesregierung Steiermark und Bundessozialamt – Koordination und Parallelität

Das Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen (Bundessozialamt) sah sich als zentrale Anlaufstelle für Menschen mit Behinderung, das Land Steiermark als subsidiärer Leistungserbringer. Tatsächlich erbrachte in der Steiermark das Land rund dreimal so hohe Leistungen für Menschen mit Behinderung wie das Bundessozialamt. Neben Bundessozialamt und Land Steiermark finanzierten noch weitere staatliche Stellen – wie das Arbeitsmarktservice, die Pensionsversicherungsträger oder Krankenversicherungsträger – Leistungen für Menschen mit Behinderung.

Im Bereich der beruflichen Rehabilitation versuchten das Bundessozialamt und die Länder im Jahr 2002 eine Entflechtung ihrer Aufgaben zu erreichen. Dennoch bestand im Jahr 2010 eine komplexe Verflechtung ihrer Tätigkeiten. Die Leistungen waren ähnlich, die Rahmenbedingungen aber unterschiedlich (z.B. hinsichtlich der Kostenbeiträge oder Bezahlung). Da systemübergreifende Zuordnungskriterien fehlten, konnte sich daraus für die Betroffenen eine zufällige Ungleichbehandlung ergeben. Den Betroffenen standen bis zu 16 verschiedene Ansprechpartner gegenüber. Für eine koordinierte staatliche Vorgehensweise waren bis zu 27 Beziehungen zwischen Behörden, Dienststellen, Maßnahmenträgern und Dienstleistern abzustimmen. Weder die Planung der Maßnahmen noch das Controlling oder die Personaleinsatzplanung erfolgten übergreifend.

Die bestehenden Kooperationsmechanismen waren nicht ausreichend. Es fehlte insbesondere eine strategische Abstimmung, um die Voraussetzungen für einen operativen Datenaustausch, gemeinsame Strukturen zur Betreuung der Klienten oder einen übergreifenden Mitteleinsatz zu ermöglichen.

Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BMeiA)

Gesamtausgaben: Erfolg 2011: 416,6 Mill. EUR
Voranschlag 2012: 422,8 Mill. EUR

Planstellen: 1.404¹

Der Aufgabenbereich des BMeiA umfasst u.a.:

- Angelegenheiten der Außenpolitik in allen Bereichen der staatlichen Vollziehung;
- Vertretung der Republik Österreich gegenüber ausländischen Staaten und sonstigen Völkerrechtssubjekten;
- Angelegenheiten der ausländischen Vertretungen in Österreich sowie der österreichischen Vertretungen im Ausland;
- Schutz österreichischer Staatsbürger und ihres Vermögens im Ausland und gegenüber dem Ausland;
- Koordination in Angelegenheiten der Europäischen Union;
- Kooperation mit den Mittel- und Osteuropäischen Staaten;
- Kulturelle Auslandsangelegenheiten;
- Entwicklungszusammenarbeit sowie Koordination der internationalen Entwicklungspolitik

Prüfungsobligo des RH: acht Prüfobjekte

¹ Laut Personalplan 2012

Im Berichtszeitraum legte der RH dem Nationalrat einen Beitrag aus dem Wirkungsbereich des BMeiA vor.

Prüfungsergebnisse	Bericht	Ausschuss	Plenum
Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes	Bund 2012/10		

Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes

In der Haushaltsverrechnung des Bundes waren die Prinzipien des Internen Kontrollsystems nur teilweise umgesetzt. Das Haushaltsrecht regelte im Wesentlichen die Prinzipien der Funktionstrennung – Trennung von anordnenden und ausführenden Organen im Gebahrungsvollzug –, der Vier-Augen-Kontrolle und der Transparenz (Soll-Arbeitsprozesse). Nicht ausreichend verankert waren das Prinzip der Mindestinformation bzw. der minimalen Rechte, wonach Mitarbeiter Zugang nur zu jenen Informationen bzw. nur jene Berechtigungen erhalten, die für ihre Aufgabenerfüllung notwendig sind.

Seit Mitte 2010 war es dem Bund möglich, Rechnungen in elektronischer Form zu verarbeiten. Die elektronische Rechnung kam im Untersuchungszeitraum nur zweimal zum Einsatz. Bei einer durchgängigen Umsetzung der elektronischen Rechnung ergäbe sich ein rechnerisches Gesamteinsparungspotenzial von rd. 100 Vollbeschäftigungsäquivalenten.



Prüfungen 2012

Bundesministerium für Finanzen (BMF)

Gesamtausgaben: Erfolg 2011: 18.612,0 Mill. EUR

Voranschlag 2012: 23.806,1 Mill. EUR

Planstellen: 11.920¹

Die zentralen Aufgaben des BMF sind traditionell die Budget- und Steuerpolitik sowie Fragen der Wirtschafts- und Strukturpolitik sowie des Zollwesens. Dazu kommen in zunehmendem Ausmaß Angelegenheiten der modernen Informations- und Kommunikationstechnologien. Diese Tätigkeiten sind derzeit auf sechs Fachsektionen aufgeteilt.

Weiters vertritt das BMF die Anteilsrechte der Republik Österreich in zahlreichen Unternehmen, bspw. in der Oesterreichischen Nationalbank, der Bundesrechenzentrum GmbH, der Österreichischen Industrie Holding AG und der Österreichischen Post AG.

Prüfungsobligo des RH: 179 Prüfobjekte

¹ laut Personalplan 2012

Im Berichtszeitraum legte der RH dem Nationalrat zwölf Beiträge aus dem Wirkungsbereich des BMF vor, davon drei Follow-up-Überprüfungen.

Prüfungsergebnisse	Bericht	Ausschuss	Plenum
Wiener Linien – 3. Ausbauphase U1 und U2; Follow-up-Überprüfung	Bund 2012/1		
Finanzierung der Landeslehrer	Bund 2012/4		
Verwaltungsreforminitiative „Register der Bundesverwaltung“	Bund 2012/5		
Österreichisches Institut für Sportmedizin	Bund 2012/5		
Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)	Bund 2012/6		
EU-Finanzbericht 2010	Bund 2012/7		
Privatisierung der Dorotheum GmbH	Bund 2012/8		
Bankenpaket	Bund 2012/9		
Reisegebührevorschrift des Bundes; Follow-up-Überprüfung	Bund 2012/9		
Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes	Bund 2012/10		
Kommunalkredit Austria AG und KA Finanz AG	Bund 2012/10		
Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer; Follow-up-Überprüfung	Bund 2012/11		

Wiener Linien – 3. Ausbauphase U1 und U2; Follow-up-Überprüfung

Die Wiener Linien setzten die Empfehlungen des RH aus der von Oktober 2007 bis März 2008 durchgeführten Überprüfung der 3. Ausbauphase U1 und U2 zum großen Teil um. Dadurch konnte ein Einsparungspotenzial von rd. 270.000 EUR realisiert werden.

Der RH sah beim Bund im Zusammenhang mit der Definition der zu finanzierenden Verkehrsinfrastruktur, der Kontrolle der Geldmittelverwendung und der Finanzierung von Betriebs- und Erhaltungsaufwendungen weiterhin Handlungsbedarf.

Finanzierung der Landeslehrer

Die Besoldungskosten des Bundes für die Landeslehrer an öffentlichen Pflichtschulen betragen für das Schuljahr 2009/2010 rd. 3,35 Mrd. EUR. Die Kostensteigerung im überprüften Zeitraum der Schuljahre 2006/2007 bis 2009/2010 war enorm: 10 % bei den allgemein bildenden Pflichtschulen, 21 % bei den berufsbildenden Pflichtschulen.

An den allgemein bildenden Pflichtschulen verdoppelten sich die Stellenplanüberschreitungen im überprüften Zeitraum (von 1.039 auf 2.063 Planstellen). An den berufsbildenden Pflichtschulen kam es bislang ausschließlich zu Stellenplanunterschreitungen.

Die Kosten der über den Stellenplan des Bundes hinaus beschäftigten Landeslehrer trugen die Länder. Grundlage für die Berechnung dieser Kosten waren allerdings nicht die tatsächlichen Kosten, sondern die Besoldungskosten für eine Planstelle der Entlohnungsgruppe l2a2 (Normkosten für einen Landeslehrer in den ersten Dienstjahren). Die Rückforderungsansprüche des BMUKK stiegen im überprüften Zeitraum um rd. 115,3 % auf rd. 77,84 Mill. EUR. Bei Heranziehung der tatsächlichen durchschnittlichen Besoldungskosten wäre der Rückforderungsanspruch des Bundes gegenüber den Ländern im Schuljahr 2009/2010 um rd. 33 Mill. EUR höher gewesen.

Die Finanzierung der Landeslehrer an öffentlichen Pflichtschulen erforderte die Einbindung einer Vielzahl an Organisationseinheiten des Bundes und der Länder. Die fehlende Übereinstimmung der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung verursachte Ineffizienzen, Doppelgleisigkeiten und einen erhöhten Verwaltungsaufwand.

Verwaltungsreforminitiative „Register der Bundesverwaltung“

Im Bereich der Bundesverwaltung existieren verschiedene Register, die Personen, Wirtschaftstreibende oder Objekte betreffende strukturierte Daten beinhalten. In verschiedenen Registern waren gleiche Daten in unterschiedlicher Struktur gespeichert. Die Konsistenz der Daten mit anderen Registern war nicht gewährleistet; ein Datenabgleich mit anderen Registern war grundsätzlich nicht vorgesehen. Eindeutige Identifizierungen fehlten teilweise. Die Kosten der Betriebsführung vieler Register waren nicht bekannt bzw. die von einzelnen Registern vorliegenden Betriebskosten nicht vergleichbar.

Die Betroffenen konnten sich nicht auf bestehende Eintragungen ins Register berufen und damit die Vorlage von Dokumenten vermeiden.

Ein Paradigmenwechsel von der isolierten Sicht einzelner Register zu einer nutzenstiftenden Gesamtschau der unterschiedlichen Datensammlungen fehlte.

Als Kernprojekt der Bundesregierung sollten das Personenstandsregister und das Unternehmensserviceportal die Verwaltungsabläufe für Bürger und Behörden beschleunigen und Verwaltungskosten senken.

Der Informationsteil des Unternehmensserviceportals war ab 2010 in Betrieb, die weiteren Funktionen sollen ab März 2012 – mit einer Verspätung von einem Jahr – zur Verfügung stehen. Beim Personenstandsregister war bereits die Vorprojektphase um mehr als eineinhalb Jahre verspätet. Eine Kostenanalyse und finanzielle Bedeckung des Projekts fehlte.

Österreichisches Institut für Sportmedizin

Die rechtlichen Grundlagen des als Stiftungsfonds des Bundes organisierten Österreichischen Instituts für Sportmedizin bedurften einer Neufassung. Die aktuelle Fassung des Stiftungsbriefs mit Ziel und Zweck dieses Instituts sowie seinem Aufgabenprofil war nicht eindeutig nachvollziehbar.

Die Organisation dieses Instituts wies Verbesserungspotenzial insbesondere im Hinblick auf geeignete Vorgaben für die internen Abläufe, eine angemessene Kostenrechnung, eine zweckentsprechende Datenstruktur und ein aussagekräftiges Berichtswesen auf.

Das Österreichische Institut für Sportmedizin war 2010 zu 70 % durch Mittel des Bundes finanziert. Darüber hinaus verzeichnete es im Zeit-

raum 2007 bis 2010 eine Steigerung der Einnahmen aus sportmedizinischen Untersuchungsleistungen um rd. 33 % von rd. 126.000 EUR auf rd. 167.000 EUR; hievon entfielen **rund zwei Drittel** auf den Breitensport und **rund ein Drittel** auf den Spitzensport.

Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)

Die Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA) wurde im Jahr 2003 eingeführt. Seither erfolgte die Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben – anstatt in drei Prüfungsvorgängen – in einem einzigen Prüfungsvorgang durch Prüfer der Krankenversicherungsträger oder der Finanzverwaltung. Die bundesweiten Einnahmen aus den der GPLA unterliegenden lohnabhängigen Abgaben und Beiträge betragen im Jahr 2010 rd. 60 Mrd. EUR.

Wesentliche Erfolge der GPLA ergaben sich durch eine gemeinsame, umfassende IT-Unterstützung, die einen einheitlichen Prüfungsablauf gewährleistete und Doppelgleisigkeiten beseitigte, sowie durch die administrative Erleichterung und Kostenentlastung für Unternehmen durch einen statt bisher mindestens drei Prüfungsvorgänge.

Andere durch die GPLA angestrebte Synergieeffekte wie die Erhöhung der Prüfungsdichte im Bereich der Lohnsteuer oder eine treffsichere Risikoanalyse konnten nicht erreicht werden. Unterschiedliche Organisationsstrukturen erschwerten die Koordination und Zusammenarbeit der beteiligten Institutionen. Weitere Defizite bestanden beim Informationsaustausch und der gemeinsamen Aus- und Fortbildung.

Das Mehrergebnis der GPLA erhöhte sich von 2007 bis 2010 um 47 %. Die Vorgabe des Mehrergebnisses als Zielgröße wirkte sich jedoch nachteilig auf die Prüfungsdichte sowie die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch der Krankenversicherungsträger und der Finanzverwaltung aus.

Die ursprüngliche Zielsetzung der GPLA, die Gesamtprüferanzahl nicht zu erhöhen bzw. nach Einsetzen von Synergieeffekten und Effizienzsteigerungen zu reduzieren, wurde nicht erfüllt. In der Folge setzte der Prüfungsbeirat einen höheren Personal-Sollstand fest.

Die Vereinfachung und Harmonisierung der für die Bemessung der Lohnabgaben und Sozialversicherungsbeiträge geltenden Rechtsvorschriften unterblieb. Dadurch blieben weit über die GPLA hinausgehende, zusätzliche Synergieeffekte ungenützt.

EU-Finanzbericht 2010

Österreich erhielt im Jahr 2010 rd. 1,82 Mrd. EUR an EU-Mitteln. Davon flossen rd. 1,46 Mrd. EUR über den Bundeshaushalt nach Österreich, die übrigen Rückflüsse gingen direkt an Förderungsempfänger wie Forschungseinrichtungen und Energieunternehmen.

Der Nettosaldo Österreichs an die EU erhöhte sich im Jahr 2010 im Vergleich zum Jahr 2009 um 274,9 Mill. EUR (bzw. sondereffektbereinigt um 245,5 Mill. EUR) auf rd. 677,0 Mill. EUR.

Privatisierung der Dorotheum GmbH

Der Verkaufserlös für das Dorotheum (Verkauf September 2001) in Höhe von rd. 70,57 Mill. EUR lag um rd. 10 Mill. EUR bis 20 Mill. EUR unter der Verkaufspreisempfehlung seitens der Investmentbank, die den Privatisierungsprozess begleitete. Nach Abzug der Privatisierungskosten von rd. 3,03 Mill. EUR verblieb dem Bund ein Erlös von rd. 67,54 Mill. EUR.

Die Österreichische Industrieholding Aktiengesellschaft kam der Käuferin entgegen, indem sie noch in ihrer Eigentümersphäre eine Umgründung der Rechtsform des Dorotheums von einer GmbH in eine GmbH & Co KG vornahm, was der Käuferin steuerliche Vorteile in Höhe von geschätzt rd. 16,9 Mill. EUR bot. Dies fand keinen nachvollziehbaren Niederschlag im Kaufpreis. Die Ausnützung des Steuervorteils schmälert das Gesamtergebnis für den Bund auf rd. 50,64 Mill. EUR.

Der Verkehrswert der Immobilien des Dorotheums wurde im Jahr 2001 auf rd. 48,7 Mill. EUR geschätzt. Die Käuferin des Dorotheums veräußerte Mitte 2002 acht der 13 Immobilien um rd. 42,1 Mill. EUR.

Rückblickend erfolgte der Verkauf des Dorotheums zu einem wirtschaftlich ungünstigen Zeitpunkt, an dem das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit laut Jahresabschluss seinen Tiefpunkt erreicht hatte.

Die Kriterien für das Ausscheiden von Bietern waren nicht ausreichend dokumentiert und zum Teil nicht nachvollziehbar. Die Privatisierungskosten von rd. 3,03 Mill. EUR waren wegen des überdurchschnittlichen Beratungshonorars an die Investmentbank in Höhe von rd. 1,95 Mill. EUR sehr kostenintensiv.

Bankenpaket

Die Republik Österreich ergriff im Rahmen des Bankenpakets Rettungsmaßnahmen insbesondere in Form der Gewährung von Partizipationskapital und der Übernahme von Haftungen. Ziel war, das im Zuge der weltweiten Finanzkrise verloren gegangene Vertrauen in das Finanzsystem wiederherzustellen und die Interessen der Sparer, Kreditnehmer und Anleger zu schützen. Der gesetzliche Gesamtrahmen des Bankenpakets betrug 100 Mrd. EUR.

Mit Ende 2010 gewährte der Bund fünf in Österreich tätigen Kreditinstituten insgesamt 5,874 Mrd. EUR an Partizipationskapital. Die tatsächlich vom Bund übernommenen Haftungen betrugen Ende 2010 23,215 Mrd. EUR. Die ergriffenen Maßnahmen leisteten einen Beitrag zur Erhöhung der Eigenmittel- und Kernkapitalquoten der Kreditinstitute und damit zur Stabilisierung des österreichischen Bankensystems unmittelbar nach der im September 2008 akut gewordenen weltweiten Finanzkrise.

Der zahlungswirksame Saldo aus den Einnahmen und Ausgaben des Bankenpakets – ohne Berücksichtigung der Ausgaben für die Vergabe von Partizipationskapital – war Ende Juni 2011 mit 680,03 Mill. EUR negativ. Auf Basis der Planzahlen errechnete sich für das rein wirtschaftliche Gesamtergebnis aus dem Bankenpaket für den Bund – ohne die Refinanzierungskosten ab dem Jahr 2011 – eine mögliche Bandbreite – mit Stand Ende 2010 – von einem Fehlbetrag von 4,769 Mrd. EUR bis hin zu einem Einnahmenüberschuss von 1,681 Mrd. EUR. Bei anhaltend schwierigem wirtschaftlichem Umfeld könnten aus dem Bankenpaket noch Belastungen auf die Republik Österreich zukommen.

Die Auflagenkontrolle durch das BMF im Zuge der Übernahme von Haftungen gemäß Interbankmarktstärkungsgesetz und Finanzmarktstabilitätsgesetz war nicht dokumentiert bzw. wurde nur lückenhaft und verspätet wahrgenommen. Die FIMBAG Finanzmarkt-beteiligung Aktiengesellschaft des Bundes führte die ihr übertragene Auflagenkontrolle unzureichend durch, weil sie die vertraglich eingeräumten Buch-, Betriebsprüfungs- und Einsichtsrechte nicht ausübte.

Reisegebührenvorschrift des Bundes; Follow-up-Überprüfung

Das BKA setzte Empfehlungen des RH zur Reisegebührenvorschrift 1955, die er im Jahr 2010 veröffentlicht hatte, nur teilweise um. Die durchgeführten Änderungen zur Reisegebührenvorschrift 1955 führten zu Harmonisierungen und teilweise zu Straffungen bei den Gebührenansprüchen. Eine Gesamtreform der Vorschrift wurde damit allerdings nicht erreicht.

Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes

In der Haushaltsverrechnung des Bundes waren die Prinzipien des Internen Kontrollsystems nur teilweise umgesetzt. Das Haushaltsrecht regelte im Wesentlichen die Prinzipien der Funktionstrennung – Trennung von anordnenden und ausführenden Organen im Gebärungsvollzug –, der Vier-Augen-Kontrolle und der Transparenz (Soll-Arbeitsprozesse). Nicht ausreichend verankert waren das Prinzip der Mindestinformation bzw. der minimalen Rechte, wonach Mitarbeiter Zugang nur zu jenen Informationen bzw. nur jene Berechtigungen erhalten, die für ihre Aufgabenerfüllung notwendig sind.

Seit Mitte 2010 war es dem Bund möglich, Rechnungen in elektronischer Form zu verarbeiten. Die elektronische Rechnung kam im Untersuchungszeitraum nur zweimal zum Einsatz. Bei einer durchgängigen Umsetzung der elektronischen Rechnung ergäbe sich ein rechnerisches Gesamteinsparungspotenzial von rd. 100 Vollbeschäftigungsäquivalenten.

Kommunalkredit Austria AG und KA Finanz AG

Die Republik Österreich erwarb im November 2008 99,78 % der Anteile an der Kommunalkredit Austria AG um 2 EUR, um eine drohende Insolvenz der Bank zu vermeiden. Ernsthaftige und nachvollziehbare Erwägungen über mögliche Alternativen zum finanziellen Engagement des Bundes fehlten ebenso wie zeitnah verfasste und nachvollziehbare Dokumentationen über den Anteilserwerb.

Neben einer Kapitalerhöhung um rd. 220 Mill. EUR für die Kommunalkredit Austria AG gewährte der Bund dieser Bank sowie der KA Finanz AG bis Ende 2010 Gesellschafterzuschüsse von insgesamt rd. 165 Mill. EUR (rd. 30 Mill. EUR und 135 Mill. EUR). Darüber hinaus bestanden Ende 2010 Haftungen des Bundes für die beiden Banken

über 9,585 Mrd. EUR. Dem Bund flossen bis Ende 2010 Haftungsentgelte in etwa der gleichen Höhe seines Kapitaleinsatzes zu. Während für die Kommunalkredit keine weiteren Maßnahmen aus dem Bankenpaket vorgesehen sind, wird die KA Finanz AG noch einige Jahre auf Maßnahmen aus dem Bankenpaket angewiesen sein.

Bei dem zur Erzielung von Zusatzerträgen **aufgebauten** hohen Wertpapierportfolio von 15,846 Mrd. EUR (Ende 2008) traten Kursrückgänge um bis zu mehr als 1 Mrd. EUR auf. Im Bereich der Credit Default Swap-Geschäfte, die teilweise spekulativen Charakter hatten, ist bei weiterem **ungünstigen Verlauf** der europäischen Staatsschuldenkrise mit **signifikanten Verlusten** der KA Finanz AG zu rechnen.

Die Kommunalkredit Austria AG verfehlte im Rahmen ihres neuen Geschäftsmodells die Zielsetzungen 2009 und die Budgetziele 2010 sowohl hinsichtlich der **Geschäftsvolumina** als auch der Kundenmargen deutlich.

Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer; Follow-up-Überprüfung

Das BMF und das Finanzamt Graz-Stadt **setzten die Empfehlungen** des RH, die er im Jahr 2010 zur **Umsatzbesteuerung** ausländischer Unternehmer veröffentlicht hatte, zur Hälfte um. Durch die im Finanzamt Graz-Stadt und in der Großbetriebsprüfung erfolgte **Personalverstärkung** könnten in Zukunft der kontinuierlich **steigende Arbeitsanfall** bewältigt werden sowie eine nachhaltige Betrugsbekämpfung und Kontrolle der Auszahlungen erfolgen.

Das Risikomanagement wurde verbessert, bedarf jedoch – vor allem bezüglich jener ausländischer Unternehmer, die in Österreich zur Umsatzsteuer veranlagt werden – einer kontinuierlichen Evaluierung und **Verbesserung**. **Weiterer Verbesserungsbedarf** bestand noch bei der **Durchführung der Vorbescheidkontrollen und** beim Internen Kontrollsystem.