



Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2013/13

Tätigkeit des
Rechnungshofes

Themen der öffentlichen
Finanzkontrolle

Prüfungen 2013
im Überblick

Nachfrageverfahren 2012

Internationales

Bericht des Rechnungshofes

Rechnungshof
GZ 860.151/002-1B1/13

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 2013



Bericht des Rechnungshofes

Tätigkeit des Rechnungshofes

Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Prüfungen 2013 im Überblick

Nachfrageverfahren 2012

Internationales

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Artikel 126d Absatz 1 Bundes-Verfassungsgesetz seinen Tätigkeitsbericht 2013.

Berichtsaufbau

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

- Gemeindeprüfungen laufen auf Hochtouren
- Konsequenzen aus Salzburg
- „Media Quarter Marx“ – Verfassungsrichter entscheiden über Prüfzuständigkeit
- Umsetzung des Parteiengesetzes 2012 durch den RH
- Rechnungshof prüft Medientransparenz
- Zehn Jahre MBA-Lehrgang für Öffentliche Finanzkontrolle
- Neue Kontrollarchitektur in der EU

Der Besondere Teil enthält die Prüfungen 2013 im Überblick und das Nachfrageverfahren mit dem Stand der Umsetzung jener Empfehlungen, die der RH im Jahr 2012 in Berichten an den Nationalrat veröffentlicht hatte.

Der Internationale Teil informiert über die grenzüberschreitenden Aktivitäten des RH.

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 _____	5
	Themen der öffentlichen Finanzkontrolle _____	33
	Gemeindeprüfungen laufen auf Hochtouren _____	33
	Konsequenzen aus Salzburg _____	46
	„Media Quarter Marx“ – Verfassungsrichter entscheiden über Prüfständigkeit _____	52
	Umsetzung des Parteiengesetzes 2012 durch den RH _____	62
	Rechnungshof prüft Medientransparenz _____	77
	Zehn Jahre MBA-Lehrgang für Öffentliche Finanzkontrolle _____	81
	Neue Kontrollarchitektur in der EU _____	83
BESONDERER TEIL	Prüfungen 2013 im Überblick _____	95
	Nachfrageverfahren 2012 _____	161
INTERNATIONAL	Internationaler Teil _____	303



ALLGEMEINER TEIL

Tätigkeit des Rechnungshofes

Gebärungsüberprüfungen

Der RH ist als unabhängiges Organ der externen öffentlichen Finanzkontrolle für die Überprüfung der Mittelverwendung durch Bund, Länder und Gemeinden in Hinblick auf Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zuständig.

Bund

Im Jahr 2013 legte der RH dem Nationalrat 12 Berichte mit 56 Beiträgen sowie den Tätigkeitsbericht vor. Zusätzlich veröffentlichte er den Bundesrechnungsabschluss 2012, den Bericht des RH über die durchschnittlichen Einkommen sowie die zusätzlichen Leistungen für Pensionen bei Unternehmungen und Einrichtungen im Bereich der öffentlichen Wirtschaft des Bundes in den Jahren 2011 und 2012 gemäß Art. 121 Abs. 4 B-VG.

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 2013 übermittelte der RH insgesamt 65 Berichte mit 86 Beiträgen sowie den Tätigkeitsbericht an die Landtage, davon den Gemeinderäten und Verbandsversammlungen insgesamt 24 Berichte mit 26 Beiträgen.

Querschnittsprüfungen

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

Gebärungsüberprüfungen

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

Im Jahr 2013 legte der RH den zuständigen Vertretungskörpern 22 Querschnittsprüfungen vor, so etwa einen Querschnitt über acht Gemeinden sowie Querschnittsprüfungen zur Kinderbetreuung der 0- bis 6-Jährigen, zur Systematik der Steuerung ausgegliederter Einheiten und Beteiligungen, zur Neuen Mittelschule, zur Kanalsanierung in Gemeinden und Gemeindeverbänden der Länder Kärnten, Oberösterreich und Salzburg, zu Qualitätssicherungsmaßnahmen in der Patientenbehandlung in Salzburger sowie in Vorarlberger Krankenhäusern, zur Flüchtlingsbetreuung der Länder Salzburg, Steiermark und Wien sowie zum System der Lebensmittelsicherheit im Bund sowie in den Ländern Salzburg und Vorarlberg.

Gesetzliche berufliche Vertretungen

Dem RH kommt gemäß Art. 127b B-VG eine Prüfbefugnis hinsichtlich der Gebärung der gesetzlichen beruflichen Interessensvertretungen (Kammern) zu. Der Prüfungsmaßstab des RH beschränkt sich bei Kammerprüfungen allerdings auf die „ziffernmäßige Richtigkeit“, die „Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften“ sowie die „Sparsamkeit“ und „Wirtschaftlichkeit“. Eine Prüfung der „Zweckmäßigkeit“ ist in der zitierten gesetzlichen Bestimmung bei Kammerprüfungen – anders als bei allen übrigen Prüfungen des RH – nicht vorgesehen.

Die Kammern haben nach den Bestimmungen des B-VG die Prüfungsergebnisse des RH selbst zu veröffentlichen. Der RH stellt die Kammerberichte – nach Mitteilung über die erfolgte Veröffentlichung – in Wahrnehmung seines verfassungsgemäßen Auftrags – auch auf seiner Website www.rechnungshof.gv.at bereit. Auch eine allfällige Gegenäußerung des RH einschließlich der Stellungnahme der Kammer wird veröffentlicht.

Im Jahr 2013 prüfte der RH

- die Landwirtschaftskammer Wien,
- die Service-GmbH der Wirtschaftskammer Österreich,
- die Arbeiterkammer Vorarlberg Immobilien GmbH; Arbeiterkammer Vorarlberg Immobilien GmbH & Co KG sowie
- die Ärztekammer für Kärnten.



Tätigkeit des Rechnungshofes

Europäische Union

Der RH begleitet unter Wahrung seiner Unabhängigkeit 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.

Der RH begleitete den ERH im Jahr 2013 bei folgenden Prüfungen:

- ZVE 2012 Operatives Ziel 2 Steiermark (EFRE) in der Förderperiode 2000–2006
- ZVE 2013 Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums im Bereich ELER

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 eigenständige Gebarungüberprüfung durch, die er im Jahr 2013 unter dem Titel „Austrian Institute of Technology GmbH betreffend Forschungsprojekt UniverAAL (Reihe Bund 2013/10) veröffentlichte.

Im Gegenzug beschränkte sich der RH bei mehreren ERH-Prüfungen bzw. Vorarbeiten dazu auf seine Koordinations- und Unterstützungsfunktion.

Bundesrechnungsabschluss 2012

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.

Der RH übermittelte dem Nationalrat am 24. April 2013 einen vorläufigen BRA. Er enthält die Voranschlagsvergleichsrechnung sowie eine gesamtstaatliche Darstellung der Haushaltsführung des Bundes.

Bundesrechnungsabschluss 2012

Der endgültige BRA, der bis Ende 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 30. September 2013 dem Nationalrat vor.

Im Jahr 2012 war der Primärsaldo des Bundes mit – 1,901 Mrd. EUR nach einem positiven Saldo 2011 neuerlich negativ. Das bedeutet, dass der Bund den Zinsaufwand und Teile der operativen Ausgaben durch Schulden finanzieren musste.

Die Ausgaben des Bundes waren 2012 mit 72,880 Mrd. EUR um 5,067 Mrd. EUR (+ 7,5 %) höher als jene im Jahr 2011 (67,814 Mrd. EUR). Die Einnahmen des Bundes stiegen um 2,479 Mrd. EUR auf 65,931 Mrd. EUR, was insbesondere auf konjunkturbedingt höhere Abgabeneinnahmen (+ 1,875 Mrd. EUR) zurückzuführen ist.

Das Defizit betrug – 6,949 Mrd. EUR und war um 2,588 Mrd. EUR höher als im Jahr 2011 (– 4,362 Mrd. EUR), jedoch um 4,190 Mrd. EUR geringer als im Voranschlag (– 11,140 Mrd. EUR) angenommen. Im Jahr 2012 betrug das administrative Defizit 2,3 % des BIP.

Die gesamtstaatliche Abgabenquote belief sich im Finanzjahr 2012 auf 42,7 % des BIP und stieg somit um 0,7 Prozentpunkte gegenüber 2011 (42,0 %). Der Zuwachs ergab sich aufgrund steigender Einnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen in Höhe von + 4,7 % bei einem positiven Wirtschaftswachstum von nominell + 2,6 %.

Die Finanzschulden des Bundes stiegen um 4,1 % auf 201,378 Mrd. EUR. Die Netto-Neuverschuldungsquote lag bei 2,6 % des BIP. Die Haftungen gingen um 4,1 % auf 117,186 Mrd. EUR zurück, der Gesamtstand der Verpflichtungen zu Lasten künftiger Finanzjahre verringerte sich um 1,4 % auf 153,919 Mrd. EUR.

Die Ausgaben für den Bundesbeitrag zur Pensionsversicherung stiegen um 675 Mio. EUR (+ 8,4 %) auf 8,747 Mrd. EUR. Die Nettoausgaben, insbesondere betreffend Pensionen für Bundesbedienstete und Ersätze für Pensionen der Landeslehrer, stiegen insgesamt gegenüber dem Vorjahr um 754 Mio. EUR (+ 11,6 %) auf 7,276 Mrd. EUR. Das Defizit aus der Gebarung der Arbeitsmarktpolitik reduzierte sich um weitere 173 Mio. EUR (– 23,4 %) auf – 566 Mio. EUR.

Die Ausgaben des Bundes für Schulen betrugen 7,074 Mrd. EUR, rd. 10 % der Gesamtausgaben des Jahres 2012. Einer gegenüber dem Vor-

jahr gesunkenen Anzahl an Schulen, Klassen und Schülern stand eine gestiegene Anzahl an Lehrern gegenüber.

Auf gesamtstaatlicher Ebene konnte das öffentliche Defizit nach Maastricht mit – 2,48 % des BIP unter den Referenzwert von 3 % des BIP gesenkt werden. Der öffentliche Schuldenstand lag mit 73,39 % des BIP deutlich über dem Referenzwert des Stabilitäts- und Wachstumspaktes der EU von 60 % des BIP. Für eine Rückführung des Schuldenstandes hält der RH strukturelle Konsolidierungsmaßnahmen unter Einbeziehung aller Gebietskörperschaften, insbesondere im Rahmen des Verwaltungsreformprozesses, zur Erreichung einer nachhaltigen Budgetgebarung für unabdingbar.

Überprüfung der Abschlussrechnungen des Bundes

Im Zusammenhang mit der Verfassung des BRA hat der RH gemäß § 9 Abs. 1 Rechnungshofgesetz (RHG) eine stichprobenweise Überprüfung der Verrechnungsaufschreibungen und Belege durchzuführen. Prüfungsziel war die Beurteilung der Ordnungsmäßigkeit und ziffernmäßigen Richtigkeit der aufgrund einer bewussten Stichprobenauswahl und nach dem risikoorientierten Prüfungsansatz ermittelten 3.651 (2011: 3.114) Verrechnungsaufschreibungen und Belege aus allen 32 Untergliederungen.

In Übereinstimmung mit den Prüfungsstandards ISSAI bzw. ISA verfeinerte der RH ab dem Finanzjahr 2013 seine Prüfungsmethode in Bezug auf die Abschlussrechnungen. Die Prüfung erfolgt nach dem risikoorientierten Prüfungsansatz mit einem besonderen Schwerpunkt der Beurteilung des internen Kontrollsystems wesentlicher Verrechnungsprozesse. Der RH beginnt daher während des laufenden Finanzjahres zur Beurteilung der Wirksamkeit der internen Kontrollsysteme mit der Durchführung von Systemprüfungen (Funktionsprüfungen) in den wesentlichen Prozessen (z.B. Personalverrechnung, Arbeitsmarkt, Finanzierungen).

Mitwirkung an der Rechnungsverwaltung

Mit der Haushaltsrechtsreform wurde ab 2013 ein doppisches Rechnungswesen, das sich an den IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) orientiert, für den Bund eingeführt. Dies bewirkte im Bereich der Veranschlagung, dass es ab dem Jahr 2013

Mitwirkung an der Rechnungsverwaltung

neben dem Budget auf Basis der Finanzierungsrechnung auch ein Budget auf Basis der Ergebnisrechnung gibt. Im Bereich der Abschlussrechnungen bekommen die konsolidierte Ergebnisrechnung und die Vermögensrechnung mehr Bedeutung. Dies erfordert auch eine Anpassung des Zahlenteils des BRA an das neue Rechnungswesen. In diesem Zusammenhang erstellte der RH im Jahr 2012 in Abstimmung mit dem BMF das Fachkonzept für den Zahlenteil des BRA. Er erarbeitete gemeinsam mit dem BMF die neue Rechnungslegungsverordnung (RLV) 2013 für den Bund, die am 28. Mai 2013 verlautbart wurde (BGBl. II Nr. 148/2013).

Die RLV 2013 regelt die Gliederung der fünf Abschlussrechnungen. Diese sind die Voranschlagsvergleichsrechnungen für den Finanzierungs- und Ergebnishaushalt sowie die konsolidierten Abschlussrechnungen (Finanzierungs-, Ergebnis- und Vermögensrechnung). Weiters regelt die RLV 2013 das Verfahren zur Konsolidierung der Abschlussrechnungen und die notwendigen Anhangsangaben zu den einzelnen Abschlussrechnungen. Außerdem sind Regelungen über die Abschlussrechnungen der vom Bund verwalteten Rechtsträger sowie das Mängelbehebungsverfahren des RH in der RLV 2013 enthalten.

Eine wesentliche Neuerung der RLV 2013 besteht darin, dass die haushaltsleitenden Organe zu den von ihnen erstellten Abschlussrechnungen und Anhangsangaben eine Vollständigkeitserklärung abzugeben und an den RH zu übermitteln haben. Durch diese Erklärung wird bestätigt, dass alle verrechnungspflichtigen Gebarungsfälle im Haushaltsverrechnungssystem erfasst, sämtliche Abschlussrechnungen vollständig und richtig aufgestellt sowie alle haushaltsrechtlichen Vorschriften eingehalten wurden. Die Vollständigkeitserklärungen bilden eine Grundlage für die Abschlussprüfung des RH gemäß § 9 RHG.

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.



Tätigkeit des Rechnungshofes

Im Jahr 2013 wirkte der RH bis Mitte November bei folgenden Finanzschuldaufnahmen mit:

Finanzschuldaufnahmen des Bundes unter Mitwirkung des RH		
	2013 ¹⁾	2012 ²⁾
	Anzahl	
Finanzschulden des Bundes	73	55
davon Gegenzeichnungen	49	48
	Volumen in Mrd. EUR	
aufgenommene Finanzschulden	25,92	23,90
aufgenommene Kassenstärker	9,24	8,00

1) Stand Mitte November 2013
2) Stand Mitte November 2012

Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

Allgemeines

Anstelle der mit Ablauf des 31. Dezember 2012 außer Kraft getretenen Regelung über die Ermittlung und Darstellung der finanziellen Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen in § 14 Bundeshaushaltsgesetz ist seit 1. Jänner 2013 die in § 17 des Bundeshaushaltsgesetzes 2013 (BHG 2013) getroffene Regelung über die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben anzuwenden.

Gemäß § 17 BHG 2013 haben alle mit der Vorbereitung der Erlassung von Rechtsvorschriften des Bundes (Gesetze, Verordnungen, über- oder zwischenstaatliche Vereinbarungen, Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG), der Vorbereitung sonstiger rechtsetzender Maßnahmen grundsätzlicher Art gemäß § 16 Abs. 2 oder von Vorhaben gemäß § 58 Abs. 2 betrauten Organe eine wirkungsorientierte Folgenabschätzung der wesentlichen Auswirkungen und – da gemäß § 17 Abs. 2 BHG 2013 die finanziellen Auswirkungen jedenfalls wesentlich sind – eine Darstellung der finanziellen Auswirkungen anzuschließen.

Gemäß § 17 Abs. 4 BHG 2013 sind die finanziellen Auswirkungen auf den Vermögens-, Finanzierungs- und Ergebnishaushalt des Bundes im laufenden und mindestens in den nächsten vier Finanzjahren zu beziffern. Zudem müssen (neben den Regelungen zum Konsultationsmechanismus) auch die finanziellen Auswirkungen für Länder, Gemeinden

Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

und für Sozialversicherungsträger sowie die langfristigen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt dargestellt werden.

Der RH beurteilt die Darstellung der finanziellen Auswirkungen insbesondere anhand der Einhaltung der Vorgaben der Verordnung der Bundesministerin für Finanzen über die Abschätzung der finanziellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben – WFA-FinAV (BGBl. II 490/2012), insbesondere die Plausibilität und nachvollziehbare Darstellung der angegebenen Annahmen und Kostenkalkulationen.

Sofern die mithilfe eines einheitlichen IT-Tools erstellten Erläuterungen ausführen, dass in den weiteren Wirkungsdimensionen gemäß § 17 Abs. 1 BHG 2013 keine wesentlichen Auswirkungen auftreten, ist davon auszugehen, dass nach den Angaben des Ressorts aufgrund der vorgeschlagenen Maßnahmen mit keinen finanziellen Auswirkungen i.S.d. § 17 BHG 2013 zu rechnen ist.

Allgemein ist darauf hinzuweisen, dass gemäß § 9 Abs. 3 der Verordnung des Bundeskanzlers über Grundsätze der wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben (WFA-Grundsatz-Verordnung – WFA-GV), BGBl. II Nr. 489/2012, den begutachtenden Stellen im Regelfall eine Begutachtungsfrist von mindestens sechs Wochen zur Verfügung stehen soll. Diese Sechs-Wochen-Frist wurde im Jahr 2013 bei 36 versendeten Entwürfen (insbesondere von Seiten des Bundeskanzleramtes bzw. des Bundesministeriums für Finanzen) teils erheblich – mit einer Begutachtungsfrist von weniger als 10 Arbeitstagen – unterschritten.

Befassung und Beurteilung durch den RH

Gemäß der EntschlieÙung des Nationalrates vom 19. März 1981 wurden dem RH im Jahr 2013¹ bislang insgesamt 219 Gesetzes- und Verordnungsentwürfe der Bundesverwaltung zur Stellungnahme zugeleitet. Von Seiten des Parlaments wurde der RH um Stellungnahme zu drei Initiativanträgen ersucht. Ebenso übermittelten zwei Kammern dem RH insgesamt fünf Verordnungsentwürfe mit dem Ersuchen um Begutachtung.

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

¹ Bis zum Stichtag 30. November 2013



Finanzielle Auswirkungen
rechtsetzender Maßnahmen

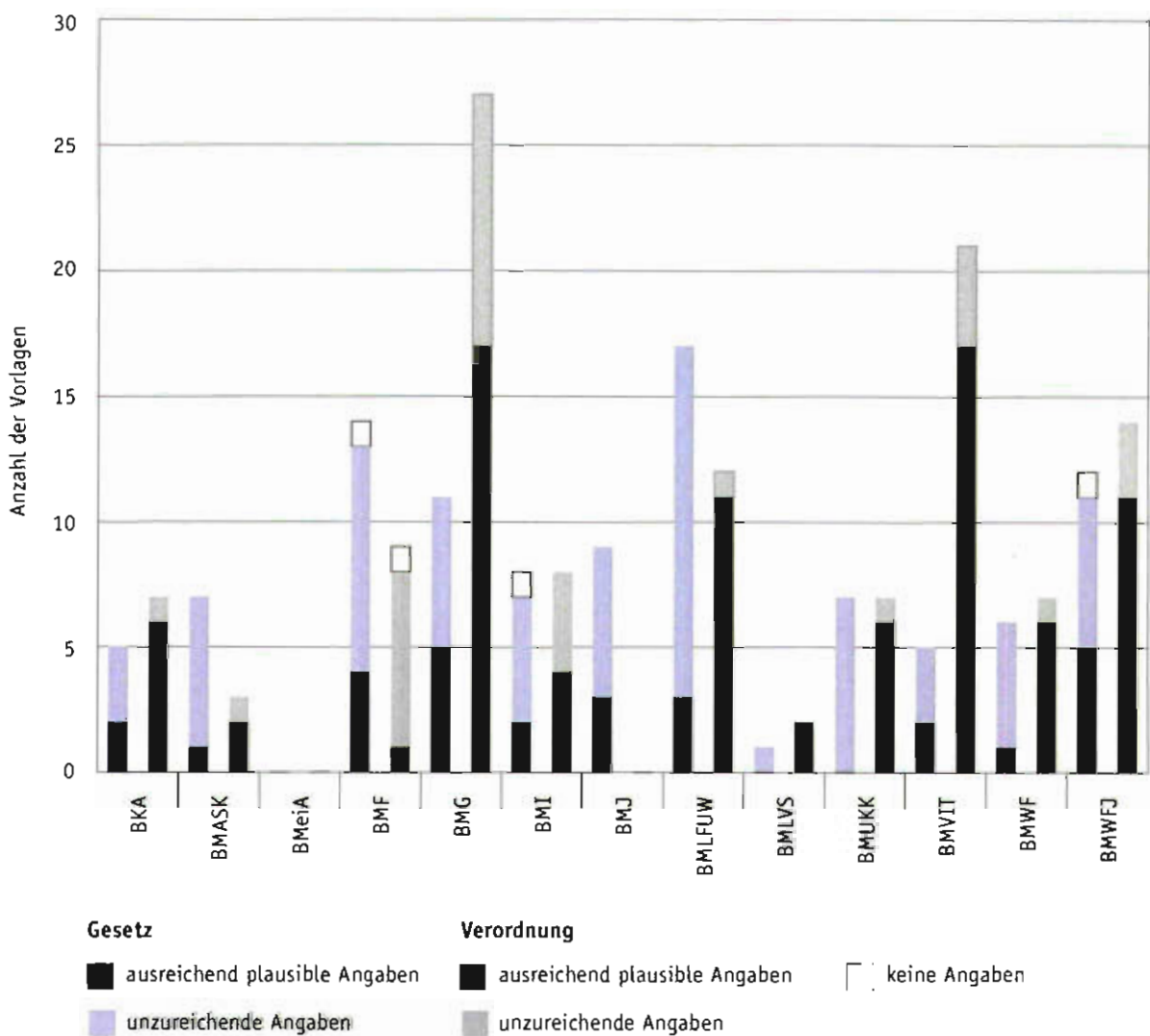
Tätigkeit des Rechnungshofes

- der nachvollziehbaren Darstellung der Ergebnisse der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen der neuen rechtsetzenden Maßnahmen auf die öffentlichen Haushalte gem. § 17 BHG 2013,
- der Umsetzung von Empfehlungen des RH, die auf den Ergebnissen seiner Prüfungstätigkeit **beruhen**,
- jener Empfehlungen des **RH, die im Rahmen** der vorgeschlagenen Novelle nicht berücksichtigt wurden sowie
- der Auswirkungen der geplanten Maßnahmen auf die Prüfungstätigkeit des RH.

Die dem RH im Jahr 2013 aus dem Bundesbereich zugegangenen (und bis 30. November 2013 begutachteten) Entwürfe neuer rechtsetzender Maßnahmen lassen nachstehende Beurteilung des Erfüllungsgrades der Kalkulationspflicht durch die einzelnen Ressorts zu:

**Finanzielle Auswirkungen
rechtsetzender Maßnahmen**

Erfüllungsgrad der Kalkulationspflicht



**Zusammenfassende
Bemerkung**

Zu den bis 30. November 2013 übermittelten und begutachteten 219 Gesetzes- und Verordnungsentwürfen des Bundes ist somit festzuhalten, dass eine Abschätzung und Darstellung der finanziellen Auswirkungen auf den Vermögens-, Finanzierungs- und Ergebnishaushalt des Bundes – bzw. gem. § 17 Abs. 4 Z 2 BHG 2013 auch auf jenen der Länder, der Gemeinden sowie der Sozialversicherungsträger – nur mehr in rd. 50 % der Fälle in ausreichendem Umfang erfolgte. Damit hat sich der Anteil der Entwürfe mit ausreichend plausiblen Angaben wiederum, und gegenüber den Vorjahren dramatisch, verschlechtert (2012: 56 %; 2011: 59 %; 2010: 68 %, 2009: 64 %).



Finanzielle Auswirkungen
rechtsetzender Maßnahmen

Tätigkeit des Rechnungshofes

Dieser Verpflichtung zur Abschätzung und Darstellung der finanziellen Auswirkungen wurde beispielsweise bei folgenden Entwürfen nicht ausreichend entsprochen:

- **Verwaltungsgerichtsbarkeits-Anpassungsgesetze (mehrerer Ressorts)**
Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Erläuterungen keine Darstellung der finanziellen Auswirkungen der Änderungen in den Materiengesetzen enthielten, sondern lediglich auf die Ausführungen zu den finanziellen Auswirkungen in den Entwürfen der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, dem Bundesverwaltungsgerichtsgesetz sowie dem Verwaltungsgerichts-Ausführungsgesetz 2012 verwiesen. Der RH hatte jedoch bereits bei diesen genannten Entwürfen – ebenso wie in seiner Stellungnahme vom 7. April 2010 zur Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2010 – die mangelhafte, nicht nachvollziehbare Darstellung der finanziellen Auswirkungen kritisiert. Er hielt daher kritisch fest, dass die gesamten Kostenfolgen der Einführung einer zweistufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit auch mit den nun vorliegenden Entwürfen zu den Änderungen der Materiengesetze des Bundes weiterhin nicht in der erforderlichen Klarheit dargestellt werden.
- **Dienstrechts-Novelle 2013 – Pädagogischer Dienst**
Aufgrund der Angaben in den Erläuterungen zu dieser Dienstrechts-Novelle, wonach diese bis zum Jahr 2042 mit finanziellen Auswirkungen i.H.v. 5,224 Mrd. EUR verbunden sein kann, kritisierte der RH insbesondere das Fehlen einer detaillierten Berechnung und Darstellung sämtlicher **Grundlagen** und eine detaillierte Darstellung der finanziellen Auswirkungen dieser weitreichenden Reform. Er wertete überdies die Angabe in den Erläuterungen, dass das BMU über keine detaillierten Berechnungsgrundlagen verfüge, als nicht glaubhaft. Vor diesem Hintergrund stellten die Erläuterungen der finanziellen Auswirkungen nach Ansicht des RH eine völlig unzureichende Grundlage zur nachvollziehbaren Beurteilung des vorgeschlagenen Regelungsvorhabens dar.

Ausgewählte Begutachtungen im Jahr 2013

Spekulationsverbot

Im Rahmen der Bemühungen um die Verankerung bundesweit einheitlicher Grundsätze für ein risikoaverses Finanzmanagement der Gebietskörperschaften (Stichwort: „Spekulationsverbot“) nahm der RH ausführlich zu den Entwürfen der in diesem Zusammenhang beabsichtigten Änderungen des Finanz-Verfassungsgesetzes und der Bund-Länder-Gemeinden-Vereinbarung über eine risikoaverse Finanzgebarung, sowie den Änderungen des Bundesfinanzierungsgesetzes, des ASVG,

Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

des GSVG, des B-SVG, des B-KUVG und des Notarversicherungsgesetzes 1972 und der Bundesfinanzierungsverordnung Rechtsträger – BFinVRT Stellung.

Der RH wertete das grundsätzliche Bekenntnis der Gebietskörperschaften zur bundesweit einheitlichen Regelung der Grundsätze der Finanzgebarung im Sinne der Verankerung eines bundesweiten Spekulationsverbotes als positiv. Er wies jedoch zum damals vorliegenden Entwurf kritisch darauf hin, dass nach dem vorgeschlagenen System die Umsetzung des Spekulationsverbotes durch

- eine Bestimmung in § 17 F-VG,
- eine Bund-Länder-Gemeinden-Vereinbarung,
- nähere gesetzliche Regelungen auf Ebene des Bundes und der Länder sowie
- noch zu erlassende Richtlinien des Bundes und der Länder

erfolgen soll. Dies bedeutet, dass die Umsetzung eines einheitlichen Spekulationsverbotes eine Änderung der Finanzverfassung, eine noch abzuschließende Vereinbarung sämtlicher Gebietskörperschaften, ein Bundesgesetz, neun Landesgesetze, sowie zehn Richtlinien des Bundes und der Länder erfordert.

Nach Ansicht des RH konnte durch dieses System die erforderliche bundesweit einheitliche Festlegung der Grundsätze der Finanzgebarung nicht sichergestellt werden. Auch das vorgesehene wechselseitige „Anhörungsrecht“ des Bundes und der Länder bei der Erlassung der Richtlinien wäre hierfür nicht ausreichend, da kein Mechanismus vorgesehen ist, der eine einheitliche Festlegung auf allen Ebenen gewährleisten kann.

Der RH machte daher darauf aufmerksam, dass für eine Verankerung eines Spekulationsverbotes jedenfalls

- die Regelung eines bundesweit einheitlichen Spekulationsverbotes in § 17 Finanz-Verfassungsgesetz 1948 (F-VG)
- eine Ergänzung des F-VG zur Sicherstellung der Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten der Gebietskörperschaften und
- die Weiterentwicklung des Haushaltsrechts, insbesondere hinsichtlich einer einheitlichen Vermögensbewertung, einheitlicher Begriffs-



Finanzielle Auswirkungen
rechtsetzender Maßnahmen

Tätigkeit des Rechnungshofes

definitionen sowie einer kohärenten und transparenten Darstellung der finanziellen Lage

erforderlich sei. Zusammenfassend wies der RH darauf hin, dass er aus diesen Gründen auch nicht seiner im Rahmen einer Gebarungsüberprüfung und im Sinne der vorgesehenen Gutachtertätigkeit wahrzunehmenden Aufgabe in der erforderlichen Weise nachkommen könne. Dies schon allein deshalb, da mangels einheitlicher Kriterien dasselbe Rechtsgeschäft von der jeweiligen Gebietskörperschaft als risikoavers und somit nach den Richtlinien eines Bundeslandes zulässig, jedoch bspw. nach den Richtlinien des Bundes als unzulässig zu beurteilen sein könnte.

In dieser Stellungnahme verwies der RH im Hinblick auf die erforderliche Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten der Gebietskörperschaften überdies auf seinen Bericht „Finanzierungsinstrumente der Gebietskörperschaften“, Reihe Bund 2009/8, TZ 8, hin. In diesem hatte er festgehalten, dass ein Vergleich von Risikokennzahlen zwischen allen Gebietskörperschaften nicht möglich war, da die Risikobewertungen sowohl hinsichtlich der verschiedenen Risikokennzahlen als auch der Berechnungsart sehr unterschiedlich gestaltet waren. Die geplanten Regelungen zum Spekulationsverbot enthielten jedoch keine Änderungen zur bestehenden Problematik der Uneinheitlichkeit und mangelnden Vergleichbarkeit der Rechnungsabschlüsse der Länder. Durch unklare bzw. fehlende Definitionen in der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV) wie etwa zu Finanzschulden, nicht fälligen Verwaltungsschulden oder Rücklagen sind Abschlüsse nicht vergleichbar. Weiters stellen die Rechnungswesen der Länder die wirtschaftliche Lage nicht umfassend dar, da keine konsolidierte Vermögens- und Ergebnisrechnung mit ausgegliederten Einheiten erfolgt.

Der RH wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass für eine möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage der Länder und Gemeinden und zur Erfüllung der unionsrechtlichen Vorgaben nach Kohärenz der Rechnungslegungsvorschriften und -verfahren insbesondere

- das Rechnungswesen im Hinblick auf eine Ergebnis-, Vermögens- und Finanzierungsrechnung weiterzuentwickeln ist,
- die Ergebnisermittlung und die dazugehörigen Nachweise methodisch und formal anzugleichen sind,
- die Bewertung des Vermögens nach einheitlichen Grundsätzen durchzuführen ist (eine zusammenfassende Darstellung des gesam-

Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

ten Vermögens und der Schulden in einer Bilanz erhöht die Übersicht in diesen Bereich),

- tragfähige Indikatoren für das Vorliegen von Haushaltsstabilität zu entwickeln sind,
- die Verbindlichkeiten und Belastungen zukünftiger Rechnungsjahre (Leasingfinanzierungen usw.) einheitlich zu definieren und auszuweisen sind,
- die ausgegliederten Einheiten in die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse im Sinne einer Konsolidierung einzubeziehen sind, um einen aussagekräftigen Gesamtüberblick über die Ertrags-, Vermögens- und Finanzlage zu erreichen sowie
- die Vergleichbarkeit von Datengrundlagen und die Einheitlichkeit von Begriffen, Abgrenzungskriterien, Kontierung und der Verbuchungspraxis zu erreichen sind.

Entwurf eines Gesundheitsreformgesetzes 2013

Das Gesundheitsreformgesetz 2013 setzte sich nach den Erläuterungen beispielsweise die Ziele einer nachhaltigen Sicherstellung einer qualitativ hochstehenden, effektiven und effizienten Gesundheitsversorgung für alle, der langfristigen Finanzierbarkeit des Gesundheitssystems, sowie der Einführung eines partnerschaftlichen Zielsteuerungssystems zur Steuerung von Struktur, Organisation und Finanzierung der österreichischen Gesundheitsversorgung, sowie zur Verbesserung der Abstimmung zwischen dem niedergelassenen Bereich und den Spitälern, um letztlich eine Koppelung des Anstiegs der Gesundheitsausgaben an das BIP-Wachstum zu erreichen. Diese Ziele wurden vom RH auch grundsätzlich als positiv beurteilt.

Der Entwurf des Gesundheitsreformgesetzes 2013 enthielt jedoch keine konkreten Umsetzungsschritte zur Erreichung dieser Ziele, sondern regelte in einem ersten Schritt im Wesentlichen die Einrichtung weiterer Kommissionen, nämlich der Zielsteuerungskommissionen auf Ebene des Bundes und der Länder, und deren Zuständigkeit zur einstimmigen Festlegung konkreter Maßnahmen. Im Begutachtungsverfahren zum Gesundheitsreformgesetz 2013 hielt der RH daher kritisch fest, dass

- bestehende Zuständigkeiten nicht in Frage gestellt werden und zersplitterte Kompetenzen unverändert bleiben,
- infolge dieser Kompetenzzersplitterung die Ausgaben-, Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung weiterhin auseinanderfallen,



Finanzielle Auswirkungen
rechtsetzender Maßnahmen

Tätigkeit des Rechnungshofes

- ein gemeinsamer Finanzierungstopf nicht erreicht wird,
- das prägende Prinzip der Einstimmigkeit zu Lösungen auf Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners führen und notwendige Maßnahmen verhindern kann und
- der Entwurf lediglich die Basis für weitere erforderliche Reformschritte bildet, die jedoch erst beschlossen und umgesetzt werden müssen.

Da der übermittelte Entwurf keine konkreten Maßnahmen im Rahmen der Gesundheitsreform enthielt, war darauf hinzuweisen, dass der Entwurf lediglich die Basis für weitere erforderliche Reformschritte bildet, die jedoch erst beschlossen und umgesetzt werden müssen.

Zu den mit dem Entwurf beabsichtigten finanziellen Auswirkungen (bis 2016 sollen kumulierte Ausgabendämpfungseffekte für die Länder und die gesetzliche Sozialversicherung i.H.v. rd. 3,4 Mrd. EUR erreicht werden) wies der RH einleitend darauf hin, dass die Erläuterungen zwar eine Steigerung der Gesundheitsausgaben von rd. 5,2 % p.a. angeben, sich aus den vorliegenden Daten der Statistik Austria für den Zeitraum 2008 – 2011 jedoch eine Steigerung von 3 % p.a. ergibt. Infolge der in den Erläuterungen angeführten Annahmen zeigte sich nach Ansicht des RH, dass die Zielwerte für die Sozialversicherung insofern zu hoch angesetzt erschienen, als die „Ziele“ in allen Jahren teils deutlich über den eigenen, vom Hauptverband prognostizierten Werten liegen. Insgesamt weist der RH daher darauf hin, dass durch die vorgeschlagenen Regelungen neuerlich ein wenig ambitioniertes Ziel gesetzt wird.

Dienstrechts-Novelle
2013 – Pädagogischer
Dienst

Die bestehenden Reformfordernisse im österreichischen Schulwesen zeigen sich insbesondere auch im Vergleich internationaler Kennzahlen. Bei weit über dem OECD-Durchschnitt liegenden Ausgaben im Bildungsbereich (Input) ergeben sich bei Vergleichsstudien wie PISA, TIMMS und PIRLS lediglich durchschnittliche Erfolge (Output) der österreichischen Schüler. Abgesehen von der im Vergleich höheren Altersstruktur und der unterdurchschnittlichen Fortbildungsdauer österreichischer Lehrer wird in Vergleichsstudien auch auf die unausgewogenen Gehälter (geringe Anfangs-, aber hohe Endbezüge) des Lehrpersonals hingewiesen.

Der RH sowie die Arbeitsgruppe zur Verwaltungsreform wiesen bereits mehrfach auf folgende Kernprobleme im Bildungsbereich hin:

Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

- Die Komplexität der Kompetenzverteilung im Schulbereich bewirkt ein Auseinanderfallen von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung, welches zu Ineffizienzen, Doppelgleisigkeiten und Zielkonflikten führt,
- Besoldungsrechtliche Unterschiede zwischen Bundes- und Landeslehrerpersonal, insb. im Bereich der Neuen Mittelschule (Bundeslehrer unterrichten denselben Unterrichtsgegenstand wie Landeslehrer, arbeiten jedoch kürzer bei höherer Bezahlung),
- Defizite in der Wahrnehmung der Leitungsverantwortung für Schulleiter,
- Mängel in den Bereichen Personalsteuerung und Controlling,
- hoher Einstellungsbedarf an Bundeslehrerpersonal für die Schuljahre 2012/2013 bis 2025/2026 (rd. 55 % des derzeitigen Personalstands)
- Mängel in der Aus- und Fortbildung der Lehrkräfte (geteilte Ausbildung, unterschiedliche Fortbildungsverpflichtungen, unterschiedliche Qualitätsvorgaben für Bundes- und Landeslehrkräfte die auch zur mangelnden Durchlässigkeit zwischen den Lehrpersonalgruppen führt),
- hohe Kosten durch Heranziehung von Lehrkräften für Verwaltungstätigkeiten (Administration, IT-Betreuung).

Der Entwurf setzte sich zwar u.a. die Ziele der Vereinfachung des Dienst- und Besoldungsrechts sowie der Zulagensystematik, der damit beabsichtigten Steigerung der Attraktivität des Lehrberufes für Neu- und Quereinsteiger und der Vereinheitlichung der unterschiedlichen Unterrichtsverpflichtungen.

Der RH hielt jedoch kritisch fest, dass mehrere Problemfelder, wie z.B. die Berücksichtigung des Lehrpersonalbedarfs im Hinblick auf den Generationenwechsel und die Entlastung der Lehrkräfte von Verwaltungsaufgaben, nicht bzw. nur teilweise behandelt werden und die notwendigen Reformschritte insbesondere einer Bereinigung der komplexen Kompetenzverteilung im Bereich der Schulverwaltung sowie die Harmonisierung der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung weiterhin nicht gesetzt werden.



Finanzielle Auswirkungen
rechtsetzender Maßnahmen

Tätigkeit des Rechnungshofes

Der RH wies zusammengefasst weiters darauf hin, dass

- aufgrund der vollen Wirksamkeit des Entwurfs ab dem Schuljahr 2019/2020 die bestehenden dienst- und besoldungsrechtlichen Unterschiede – mangels entsprechender Options- bzw. Überleitungsregelungen weiterhin perpetuiert werden,
- der Entwurf somit im Ergebnis ein weiteres Dienstrechtsregime schafft, welches mit entsprechenden Kosten im Bereich der Personalverwaltung verbunden sein wird,
- trotz beabsichtigter Erhöhung der Unterrichtsverpflichtung aufgrund der vorgesehenen Einrechnungsregelungen (etwa für Beratungsstunden) das Ausmaß der Gesamtarbeitszeit nicht nachvollziehbar dargestellt wurde,
- im Entwurf nach wie vor Lehrkräfte als Administratoren in der Schulorganisation vorgesehen sind (ein Einsparungspotenzial i.H.v. 13 Mio. EUR jährlich wird dadurch nicht realisiert) sowie
- im Bereich der Lehrpersonalaus- und -fortbildung die bestehenden Doppelgleisigkeiten in der Ressortzuständigkeit (BMUKK und BMWF) und den beiden Ausbildungsinstitutionen (Pädagogische Hochschulen und Universitäten) unangetastet bleiben, und überdies eine weitere Zuständigkeit – nämlich die des BKA bzw. der BM für Frauen und Öffentlichen Dienst für das Vertragsbedienstetengesetz – vorgesehen wird.

Entwurf einer Änderung der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Einführung der halbtägig kostenlosen und verpflichtenden frühen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen

Dieser Entwurf zielte auf eine Verlängerung der Vereinbarung zwischen Bund und den Ländern über die Einführung einer Kindergartenpflicht für 5-Jährige für die Jahre 2013/2014 und 2014/2015 und die Bereitstellung von Bundesmitteln im Ausmaß von 70 Mio. EUR pro Kindergartenjahr ab.

Der RH wies darauf hin, dass der Pflichtbesuch und seine Kostenfreiheit bis zum Auslaufen der (verlängerten) Bund-Länder-Vereinbarung besteht. Über das Kindergartenjahr 2014/2015 hinaus bleibt allerdings seine Weiterführung und Finanzierung offen. Weiters kritisierte er die unbestimmte Evaluierungsvorgabe, da inhaltliche Vorgaben hinsichtlich der Ziele, des Umfangs und der Methodik nicht enthalten waren. Aussagen und konkrete Maßnahmen, inwiefern der Gratispflichtkindergarten die Bildungsmöglichkeiten und Startchancen der 5-Jährigen unabhängig von ihrer sozioökonomischen Herkunft verbessert, fehlten.

Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

Mit dem gegenständlichen Entwurf wurde eine Empfehlung des RH über die Vornahme einer Subjektförderung bei Kinderbetreuungseinrichtungen aus dem Bericht „Kinderbetreuung“, Reihe Burgenland 2007/4, TZ 11.2 und Reihe Salzburg 2007/1, TZ 19.2, umgesetzt, da sich die Zuschusshöhe nach der Kinderzahl bestimmen wird.

Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln

Der RH bemerkte positiv, dass der Verordnungsentwurf die Umsetzung von zahlreichen Empfehlungen aus seinen Berichten, seinem Positionspapier „Verwaltungsreform 2011“, aber auch jener Empfehlungen der Expertengruppe zur Verwaltungsreform im Bereich des öffentlichen Förderungswesens vornehmen soll. Er verwies insbesondere auf Problemstellungen

- in der institutionellen Vielfalt und Unüberschaubarkeit der Förderungslandschaft,
- in Mängeln bei der Ausrichtung und Steuerung des Förderungswesens,
- in der fehlenden Koordinierung und Abstimmung zwischen den Gebietskörperschaften,
- in einer unzureichenden Kontrolle und Evaluierung der Wirkungen von Förderungen und
- in einem hohen Verwaltungsaufwand bei der öffentlichen Hand und bei den Förderungswerbern.

Im Sinne einer generellen Beurteilung des Entwurfs weist der RH positiv auf folgende vorgeschlagene Regelungen hin, die zu einer Umsetzung seiner – jeweils unter der lfd. Nr. bezeichneten – Vorschläge aus dem o.a. Positionspapier „Verwaltungsreform 2011“ bzw. aus dem Dokument „Mindeststandards und Kenngrößen von Förderungen“ (abrufbar unter http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2010/beratung/verwaltungsreform/Effizienz_Foerderungswesen/Mindeststandards_und_Kenngroessen_von_Foerderungen.pdf) beitragen können.

- Festlegung von Förderungsstrategien und Förderungskonzepten; Definition messbarer Förderungsziele und –schwerpunkte (§§ 6 bis 8 – Vorschläge Nr. 385 und 386)
- Berücksichtigung von einheitlichen Mindeststandards für die Gestaltung von Förderungen und insbesondere für die Erlassung von Förderungsrichtlinien (§ 8 – Vorschlag Nr. 392)



Finanzielle Auswirkungen
rechtsetzender Maßnahmen

Tätigkeit des Rechnungshofes

- Festlegung von messbaren Förderungszielen und Wirkungszielen (§§ 7, 8, 14 und 46 – Vorschlag Nr. 386)
- Festlegung aussagekräftiger Kennzahlen; Evaluierung / Ergebnis- und wirkungsorientiertes Monitoring (§§ 8 und 46, Anhang – Vorschläge Nr. 388 und 389)
- Einheitliche Förderungsabwicklungsstelle (§ 10 – Vorschlag Nr. 393)
- Transparenz (Nachvollziehbarkeit) der Förderungsentscheidung (§ 25 und Anhang – Vorschlag Nr. 396)
- Genaue Spezifizierung der geförderten Leistung und ihrer Qualität im Förderungsvertrag (§ 26 – Vorschlag Nr. 399)
- Sicherstellung einer ausreichenden Förderungskontrolle; Überprüfung der widmungsgemäßen Verwendung der Fördermittel; Rückforderung widmungswidrig verwendeter Mittel (§§ 27 und 26 – Vorschläge Nr. 404, 405, 407)
- Erhebung des Verwaltungsaufwands von Förderungen (§§ 7, 8 und 25 – Vorschlag Nr. 408)
- Projektförderungen ist grundsätzlich Vorrang gegenüber Basisförderungen einzuräumen (§ 23 – Mindeststandards S. 1)
- Musterförderungsverträge (§ 26 – Mindeststandards S. 5)

Der RH wies jedoch darauf hin, dass zur beabsichtigten Vermeidung von Mehrfachförderungen jedenfalls sicher gestellt werden sollte, dass

- alle Förderungen (aller Gebietskörperschaften) verpflichtend und zeitnah in der Transparenzdatenbank erfasst werden,
- alle Förderstellen vor einer Fördergewährung Abfragen aus der Transparenzdatenbank verpflichtend durchzuführen haben und
- neben den erwähnten Abfragemöglichkeiten und Eigenerklärungen alle Förderstellen (sohin auch jene der Länder und Gemeinden) auch die Richtigkeit der Angaben der Förderungswerber überprüfen.

Rechnungshof und Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetz

Laut Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetz 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 Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetz 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 „Kapitalvermögen“ 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 wies der RH daher zusammengefasst darauf hin, dass die vom Gesetzgeber angestrebten Zielsetzungen des Unvereinbarkeitsgesetzes, nämlich vor allem die Abklärung eines „außergewöhnlichen Vermögenszuwachses“ und die Information an die Präsidenten der jeweiligen allgemeinen Vertre-

Tätigkeit des Rechnungshofes

tungskörper über das Vorliegen einer solchen Veränderung im Vermögen, nicht im erwünschten Umfang möglich sein kann.

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 „Rechnungshof prüft Medientransparenz“ dieses Berichts.

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 Sonderaufgaben und somit ebenfalls prüfungsfremde Tätigkeiten für den RH verbunden sind.

Seit dem Vorjahr wurden dem RH (bis zum Redaktionsschluss) insgesamt 18 – 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 zu den Auswirkungen der Sonderaufgaben nach dem Parteiengesetz siehe Beitrag „Umsetzung des Parteiengesetzes 2012 durch den RH“ in diesem Bericht.

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.

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) sowie
- Erstellung eines Berichts über Bezüge bei öffentlichen Unternehmen, die der Kontrolle durch den RH unterliegen (Bezügebegrenzungsgesetz).

Kundmachung des Anpassungsfaktors

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 Bezügebegrenzungsgesetzes² 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 2013 einen Faktor von 1,024 und veröffentlichte ihn am 5. Dezember 2013 im Amtsblatt der Wiener Zeitung.

² BGBl. I Nr. 59/2012



Bezügebegrenzungsgesetz

Tätigkeit des Rechnungshofes

Einkommens- bericht über die durchschnittlichen Einkommen der gesamten Bevölkerung

Der Einkommensbericht liefert in erster Linie Informationen zur Höhe und zur Struktur der Einkommensverteilung. Er stellt die Einkommen der österreichischen Bevölkerung nach unselbständig und selbständig Erwerbstätigen sowie Pensionisten und Pensionisten dar. Zusätzlich ist er 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 Pensionisten und Pensionisten im 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.

Bezügebegrenzungsgesetz

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 nieder. 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 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 auseinandergeht und sich dieser Trend nach einer kurzen Gegenentwicklung 2006 und 2007 in den letzten vier Berichtsjahren fortgesetzt hat.



Bezügebegrenzungsgesetz

Tätigkeit des Rechnungshofes

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 2011 und 2012 legte der RH im Dezember 2013 u.a. mit folgenden Inhalten vor:

Das durchschnittliche Einkommen für Vorstandsmitglieder bzw. Geschäftsführer in Unternehmen mit Bundesbeteiligung bewegte sich in den Jahren 2011 und 2012 zwischen 180.300 EUR und 181.300 EUR pro Jahr. In den Jahren 2009 und 2010 waren die Werte zwischen 168.400 EUR und 173.600 EUR gelegen.

Im Jahr 2011 wiesen 26 Unternehmen und Einrichtungen für insgesamt 65 Vorstandsmitglieder bzw. Geschäftsführer ein Einkommen pro Voll-

Einkommenserhebung

zeitäquivalent aus, das über dem Bezug des Bundeskanzlers (285.600 EUR) lag. Im Jahr 2012 wiesen 22 Unternehmen und Einrichtungen mit insgesamt 53 Vorstandsmitgliedern bzw. Geschäftsführern ein Einkommen pro Vollzeitäquivalent über jenem des Bundeskanzlers (wiederum 285.600 EUR) aus.

Der Frauenanteil im Vorstandsbereich lag in den Jahren 2011 und 2012 bei 16,4 % bzw. 17,7 % (im Vergleich dazu in den Jahren 2009 und 2010 bei 13,7 % bzw. 15,0 %). Bei Aufsichtsräten betrug dieser Anteil in den Jahren 2011 und 2012 21,5 % bzw. 23,2 %, was gegenüber den Jahren 2009 (18,1 %) und 2010 (21,5 %) ebenfalls eine Steigerung darstellt.

Die Einkommen der weiblichen Vorstandsmitglieder bzw. Geschäftsführer betragen im Jahr 2012 im Durchschnitt über alle Branchen 152.060 EUR, das sind 81,3 % der Durchschnittsbezüge ihrer männlichen Kollegen (187,042 EUR).

Die zusätzlichen Leistungen für Pensionen betragen im Jahr 2011 für 25.254 Personen 524,40 Mio. EUR und im Jahr 2012 für 25.626 Personen 539,73 Mio. EUR. 2009 hatten 24.995 Personen 507,10 Mio. EUR und im Jahr 2010 25.409 Personen 522,34 Mio. EUR erhalten.

(2) Zum Bericht des RH über die durchschnittlichen Einkommen sowie die zusätzlichen Leistungen für Pensionen bei Unternehmen und Einrichtungen im Bereich der öffentlichen Wirtschaft des Bundes in den Jahren 2009 und 2010, der im Dezember 2011 vorgelegt wurde, gab es eine Beschwerde bei der Datenschutzkommission (DSK). Darin wurde eine Verletzung des Datenschutzgesetzes 2000 durch die vom RH vorgenommene Darstellung im Punkt „Einkommen Österreichischer Rundfunk, Vorstand bzw. Geschäftsführung“ durch Angabe der durchschnittlichen Einkommen für weibliche Vorstände/Geschäftsführer geltend gemacht. Die DSK wies die Beschwerde zurück.

Zu den vorgebrachten Beschwerdegründen hielt die DSK fest, dass einerseits eine Berichterstattungspflicht des RH an den Nationalrat hinsichtlich der Einkommen im Bereich des Österreichischen Rundfunks besteht, und andererseits der Verfassungsgerichtshof im Erkenntnis VfSlg. Nr. 15.130 klargestellt hat, dass die Verwaltungsbefugnis der DSK keinesfalls gegenüber dem Gesetzgeber und dessen Hilfsorganen besteht.

Zu der gegen diesen Bescheid erhobenen Beschwerde hielt der Verfassungsgerichtshof zusammengefasst Folgendes fest: § 1 Abs. 5 und § 31 Abs. 2 DSG 2000 sind so zu verstehen, dass gegen Akte der Gesetzgebung im engeren Sinn und gegen Tätigkeiten von Organen im

Tätigkeit des Rechnungshofes

Dienste der Gesetzgebung ein Rechtsweg an die DSK (oder eine sonstige Behörde) ausgeschlossen ist (vgl. VfSlg Nr. 19.112/2010).

Ebenso besteht eine Berichterstattungspflicht über die Einkommensdaten der Geschäftsführer des ORF an den Nationalrat gemäß Art. 121 Abs. 4 B-VG, da lediglich im Bereich der gesetzlichen beruflichen Vertretungen eine Ausnahme vom «regulären» Prüfverfahren vorgesehen ist, und sich diese Ausnahme nicht auf andere Einrichtungen wie bspw. den ORF übertragen lässt.

Die DSK hat somit zu Recht die Beschwerde der Beschwerdeführerin gegen den RH wegen Berichterstattung der ihre Person betreffenden Einkommensdaten im veröffentlichten Einkommensbericht zurückgewiesen.

Zu den von der Beschwerdeführerin vorgebrachten Argumenten zur Anwendbarkeit unionsrechtlicher Bestimmungen – im Hinblick auf das zu § 8 Abs. 1 und 3 BezBegrBVG ergangene Erkenntnis zur dort vorgesehenen namentlichen Berichterstattung über Einkommen – hielt der Verfassungsgerichtshof im Ergebnis fest: «Für den Verfassungsgerichtshof ergab sich im Erkenntnis VfSlg 17.065/2003 (S. 938), dass die differenziert ausgestalteten Berichtspflichten über die Ergebnisse der allgemeinen Gebarungsprüfung an die Aufsichtsorgane der geprüften Unternehmungen, die zuständigen Bundesminister sowie die regelmäßige Berichterstattung an den Nationalrat gemäß Art 126d B-VG ausreichend sind, um eine ordnungsgemäße und effiziente Mittelverwendung sicherzustellen. Eine darüber hinausgehende, an andere als die genannten Organe gerichtete Offenlegung sei nicht notwendig und auch nicht vom Anwendungsbereich der Datenschutz-Richtlinie ausgenommen. Da der RH im konkreten Fall seine verfassungsmäßige, im Rahmen der Gebarungskontrolle bestehende Berichterstattungspflicht an den Nationalrat erfüllt hat (Art 121 Abs 4 B-VG iVm § 31a ORF-G), hat er bei der Erstellung und Übermittlung des in Rede stehenden Einkommensberichtes an den Nationalrat als Organ des Nationalrates fungiert.»



Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Gemeindeprüfungen laufen auf Hochtouren

Ausweitung der Prüfungskompetenz des Rechnungshofes

Seit 1. Jänner 2011 kann der RH Gemeinden ab 10.000 Einwohnern prüfen. In Summe ist der RH derzeit für 74 Gemeinden (einschließlich Wien) prüfungszuständig, von denen 49 zwischen 10.000 und 20.000 Einwohner aufweisen. Insbesondere als Konsequenz der Gemeindestrukturreform in der Steiermark, aber auch deshalb, weil einige Gemeinden knapp vor dem Sprung über die Grenze von 10.000 Einwohnern stehen, wird sich diese Anzahl ab 2015 noch merklich erhöhen.

In 21 der erwähnten 49 „neuen“ Gemeinden führte bzw. führt der RH bereits Prüfungen durch. Zuletzt veröffentlichte er Ende November 2013 die Ergebnisse einer Querschnittsüberprüfung, die er im Wesentlichen zeitgleich bei acht Gemeinden in sechs Ländern vorgenommen hatte (so genannter „Gemeindequerschnitt“)¹.

Ungeachtet der Ausweitung der Prüfungskompetenz des RH und trotz des Umstandes, dass in einigen Ländern (z.B. Salzburg, Tirol und Vorarlberg) den Landesrechnungshöfen seit kurzem Prüfungsrechte bei Kleingemeinden eingeräumt wurden, verbleibt im Gemeindebereich eine Lücke in der Prüfungslandschaft der externen Finanzkontrolle, zumal in Österreich derzeit 2.354 Gemeinden bestehen. Diese Lücke sollte im Interesse der Gemeinden, der Gemeindeverantwortlichen und der Gemeindebürger ehestens geschlossen werden.

Dies auch vor dem Hintergrund, dass die Gemeindeaufsichtsbehörden in den Ländern neben der Prüfungstätigkeit noch eine Vielzahl von wichtigen Aufgaben zu erfüllen haben und dass die in den Gemeinden eingerichteten Überprüfungs- oder Kontrollausschüsse schon allein ressourcenbedingt eine externe Finanzkontrolle nicht ersetzen können. Dies wurde zuletzt im Rahmen des erwähnten „Gemeindequerschnitts“ deutlich:

Beispielsweise hatte der Überprüfungsausschuss der Gemeinde Wörgl die in der Gemeindeordnung vorgesehene Mindestanzahl von Prüfungen nicht eingehalten. In ihrer Stellungnahme zum Prüfungser-

¹ Reihe Burgenland 2013/3, Reihe Kärnten 2013/7, Reihe Niederösterreich 2013/4, Reihe Steiermark 2013/5, Reihe Tirol 2013/4, Reihe Vorarlberg 2013/6

Gemeindeprüfungen laufen auf Hochtouren

gebnis des RH führte die Gemeinde Wörgl dazu aus, dass „*der Überprüfungsausschuss jährlich nur zwei Kassaprüfungen vorgenommen habe, weil fast alle Ausschussmitglieder voll im Berufsleben stünden und Prüfungen während der normalen Arbeitszeiten daher nur sehr schwer organisierbar seien.*“ Der Prüfungsausschuss der Gemeinde Bludenz führte neben der Überprüfung des Rechnungsabschlusses nur eine weitere Überprüfung durch. Das Stadtrecht der Gemeinde Eisenstadt sah eine Überprüfung des Rechnungsabschlusses durch den Prüfungsausschuss nicht vor. In St. Veit/Glan hatte die Gemeindeaufsicht des Amtes der Kärntner Landesregierung dem Kontroll- und Kassenprüfungsausschuss bereits im Jahr 2007 eine Ausweitung des Prüfungsumfangs über den Rechnungsabschluss hinaus empfohlen; die Empfehlung ist nach wie vor unerledigt.

Wie notwendig die Wahrnehmung der Prüfungs- und Beratungsaufgaben des RH auch auf Ebene der Gemeinden ist, belegen die Prüfungsfeststellungen der letzten Jahre: So prüfte der RH z.B. die Kanalsanierung in Gemeinden und Gemeindeverbänden der Länder Kärnten, Oberösterreich und Salzburg (Reihe Kärnten 2013/5), die Systematik der Steuerung ausgegliederter Einheiten und Beteiligungen (Vorarlberg 2013/3) oder führte bei acht Gemeinden eine Querschnittsprüfung durch (Steiermark 2013/5). Auch derzeit sind einige Prüfungen im Gemeindebereich, etwa zum Thema Freizeit- und Mehrzweckeinrichtungen, im Laufen.

Ergebnisse des „Gemeindequerschnitts“

Der bereits erwähnte „Gemeindequerschnitt“, den der RH Ende November 2013 veröffentlichte, ist folgendermaßen gegliedert:

- Der vorangestellte Allgemeine Teil enthält vergleichende, gemeindeübergreifende Aussagen und zeigt Handlungsfelder auf, die sich aufgrund der Prüfungsfeststellungen des RH in den acht überprüften Gemeinden (Bludenz, Eisenstadt, Hall in Tirol, Knittelfeld, Mistelbach, St. Veit/Glan, Stockerau und Wörgl) ergaben.
- An den Allgemeinen Teil schließen die Ergebnisse der Gebarungsprüfungen des RH in den genannten acht Gemeinden an. Sie sind in vier Abschnitte gegliedert: Finanzielle Lage, Beteiligungen, Organisation und Personal sowie Gebührenhaushalt Abwasser.

Die wichtigsten Aussagen des Allgemeinen Teils des „Gemeindequerschnitts“ werden im Folgenden komprimiert dargestellt:



Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Gemeindeprüfungen laufen auf Hochtouren

Rechnungswesen

Die auf der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV) basierenden Rechenwerke von Ländern und Gemeinden boten keine vollständigen, hinreichenden Informationen über die tatsächliche finanzielle Lage von Ländern und Gemeinden. Dadurch waren Transparenz und Vergleichbarkeit nicht gegeben und dadurch fehlten den Verantwortlichen entscheidungswesentliche und valide Daten zur Haushaltssteuerung. Vor allem aber auch im Hinblick auf unionsrechtliche und verfassungsrechtliche Verpflichtungen und die Erfordernisse im Zusammenhang mit dem Österreichischen Stabilitätspakt 2012 sah der RH dringenden Handlungsbedarf:

- Aussagen über den wirtschaftlichen Erfolg sind aufgrund der Rechnungsabschlüsse nur eingeschränkt möglich;
- die Voranschläge und Rechnungsabschlüsse sind rein zahlungsorientiert aufgebaut; die Vermögens- und Ertragslage ist unvollständig dargestellt, Vermögensabgänge wirken sich zwar als Einnahmen aus, ohne dass allerdings die VRV dem Vermögensverlust ausreichende Bedeutung beimisst; für wichtige Bereiche des Rechnungswesens fehlen Regelungen (z.B. zur Aktivierung und Bewertung des Vermögens);
- durch Ausgliederungen sind Teile der Gebarung dem öffentlichen Haushalt entzogen;
- wichtige Begriffe des Rechnungswesens, wie etwa die „nicht fälligen Verwaltungsschulden“, die „Finanzschulden“ oder die „Rücklagen“ sind nicht definiert (daher unterschiedliche/unübersichtliche Darstellung der Verbindlichkeiten);
- Regelungen für die Ermittlung und Darstellung zukünftiger Verpflichtungen (sogenannte nicht fällige Verwaltungsschulden) und Sonderfinanzierungen (Leasing) fehlen;
- vor allem die Rechnungsabschlüsse sind – im Widerspruch zu unionsrechtlichen Vorgaben (Kohärenz der Rechnungslegungsvorschriften und -verfahren) – uneinheitlich und ohne Zusatzinformationen nicht vergleichbar, z.B. durch die Erfassung und Darstellung der Schulden in unterschiedlicher Genauigkeit;
- das Rechnungswesen bietet angesichts der komplexen Finanzverflechtungen zwischen den Gebietskörperschaften nicht jene Informationen, die für eine gesamtstaatliche Steuerung erforderlich sind;

Gemeindeprüfungen laufen auf Hochtouren

- die landesrechtlichen Regelungen zur mittelfristigen Haushaltsplanung der Länder und Gemeinden sind unterschiedlich, weshalb die Planungsdokumente der einzelnen staatlichen Ebenen nicht aufeinander abgestimmt sind und nach Inhalt, Planungszeitraum, Geltungsdauer und Aktualität stark voneinander abweichen.

Finanzielle Lage

In den acht überprüften Gemeinden war die Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen sehr unterschiedlich, sowohl in der Richtung der Entwicklung (Steigerung oder Rückgang) als auch im Umfang der Entwicklung (geringfügige oder deutliche Veränderung). In vier Gemeinden (Bludenz, Knittelfeld, Mistelbach und Wörgl) gingen die Einnahmen und Ausgaben im Überprüfungszeitraum zurück, in zwei Gemeinden (Eisenstadt und Hall in Tirol) stiegen sie an, in St. Veit/Glan gingen bei steigenden Einnahmen die Ausgaben zurück, in Stockerau verzerrten massive Einmaleffekte im Jahr 2008 die Periodenbetrachtung.

Die Einnahmenentwicklung aus öffentlichen Abgaben in den acht überprüften Gemeinden lag mit Ausnahme von Hall in Tirol und Eisenstadt im bundesweiten Trend: in den Jahren 2009 und 2010 Rückgang der Abgaben gegenüber 2008, im Jahr 2011 wieder Anstieg der Abgaben. In Eisenstadt und in Hall in Tirol waren die Einnahmen aus öffentlichen Abgaben auch von 2008 auf 2009 gestiegen.

Die Kennzahl freie Finanzspitze, die jenen Überschuss der laufenden Gebarung nach Abzug der Schuldentilgung ausweist, der noch für Investitionen verfügbar ist, zeigte in den acht Gemeinden ein überaus heterogenes Bild von - 29,97 Mio. EUR (Stockerau 2008) bis + 6,08 Mio. EUR (St. Veit/Glan 2010). Während einzelne Gemeinden durchgängig (Hall in Tirol) oder überwiegend (Bludenz, Eisenstadt, St. Veit/Glan und Wörgl) und Knittelfeld in zwei der überprüften vier Jahre positive Werte aufwiesen und folglich in den betreffenden Jahren aus ihrer laufenden Gebarung Mittel für Investitionen erwirtschaften konnten, war dies in den Gemeinden Stockerau und Mistelbach nicht der Fall.

Lediglich Knittelfeld (deutlich um 182 %) und Wörgl (um 30 %) konnten im Beobachtungszeitraum ihre Investitionsausgaben erhöhen. Die übrigen sechs Gemeinden reduzierten im Vergleichszeitraum ihre Investitionsausgaben. Die betragsmäßig vergleichsweise hohen Investitionsausgaben von Mistelbach, St. Veit/Glan und Stockerau gingen mit einer Erhöhung der Finanzschulden einher. Bei Hall in Tirol und Wörgl war zu berücksichtigen, dass z.B. sämtliche Investitionen im Zusammenhang mit der Wasserversorgung bzw. Abwasserentsorgung (im Überprüfungszeitraum 340.000 EUR Hall in Tirol und 4,19 Mio. EUR Wörgl)



Gemeindeprüfungen laufen auf Hochtouren

Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

durch die jeweiligen Beteiligungsunternehmen erfolgten und die diesbezüglichen Ausgaben nicht im Gemeindehaushalt abgebildet waren.

Fünf Gemeinden (Bludenz, Hall in Tirol, Mistelbach, St. Veit/Glan und Stockerau) verzeichneten von 2008 bis 2011 einen Anstieg der Finanzschulden. Am höchsten war die Steigerung der Finanzschulden in Stockerau (24,9 %) und St. Veit/Glan (13,7 %). Eisenstadt, Knittelfeld und Wörgl konnten im Vergleichszeitraum ihre Finanzschulden im Gemeindehaushalt reduzieren. Mistelbach wies zwar die höchsten Finanzschulden je Einwohner auf (2011: 4.311 EUR), doch war zu berücksichtigen, dass in Mistelbach – im Gegensatz zu den anderen Gemeinden – keine Aufgabenbereiche bzw. Schulden in Beteiligungsunternehmen ausgegliedert bzw. ausgelagert waren.

Neben den Finanzschulden, die in den Rechnungsabschlüssen der Gemeinden ausgewiesen waren, bestanden bei allen überprüften Gemeinden außer Mistelbach und Knittelfeld z.T. hohe mittel- und langfristige Verbindlichkeiten in Beteiligungsunternehmen; die Bandbreite reichte im Jahr 2011 von 8,19 Mio. EUR in Eisenstadt bis 63,11 Mio. EUR² in Hall in Tirol. Diese Verbindlichkeiten waren häufig durch Haftungen der Gemeinden besichert, was in letzter Konsequenz bedeutete, dass das Risiko bei der Gemeinde lag. Obwohl sich für die Gemeinden aus den Verbindlichkeiten der Beteiligungsunternehmen umfangreiche Verpflichtungen ergaben, die den zukünftigen Handlungsspielraum erheblich einschränken können, waren sie aufgrund der derzeit geltenden Haushaltsregeln in den Rechenwerken der Gemeinden nicht bzw. nicht hinreichend transparent dargestellt. Dies bestätigte die Kritik des RH an der mangelnden Transparenz des Rechnungswesens der Länder und Gemeinden.

Als best practice beurteilte der RH die Vorgangsweise der Gemeinde Bludenz, den Schuldenstand und den Schuldendienst ihrer Beteiligungen Immobilien KG und VAL BLU Resort GmbH in den Rechnungsabschluss der Gemeinde aufzunehmen.

Das Haftungsvolumen je Einwohner schwankte in den überprüften Gemeinden stark: Die einwohnerbezogenen Haftungsbeträge 2011 in Bludenz und Hall in Tirol (4.874 EUR bzw. 4.809 EUR) beliefen sich auf fast das 24-Fache des Betrags in Mistelbach (202 EUR). Die hohen Haftungen stellten ein Risiko für die Gemeinde dar.

² In die hier dargestellten Werte sind die Verbindlichkeiten in den Beteiligungsunternehmen in Form einer Aufsummierung der bei den einzelnen Unternehmen ausgewiesenen Werte, somit ohne Konsolidierung allenfalls bestehender gegenseitiger Forderungen und Verbindlichkeiten, eingeflossen.

Gemeindeprüfungen laufen auf Hochtouren

St. Veit/Glan wies im Jahr 2011 mit – 465 EUR die höchste Transferbelastung je Einwohner auf, die sich überdies im Vergleichszeitraum laufend erhöht hatte. Bei Stockerau war die hohe Transferbelastung je Einwohner im Jahr 2008 (– 425 EUR) durch Zahlungen im Zusammenhang mit der Übertragung des Krankenanstaltenverbands an das Land bedingt; 2011 lag der Transfersaldo je Einwohner hier bei – 318 EUR. Der vergleichsweise positive Transfersaldo der Gemeinde Hall in Tirol im Jahr 2009 (+ 209 EUR) und der nahezu ausgeglichene Transfersaldo 2010 (– 1 EUR) waren auf höhere Transfereinnahmen vom Bund und vom Land im Zusammenhang mit dem Um- und Zubau einer Schule zurückzuführen.

Beteiligungen

Mistelbach hatte im Unterschied zu den übrigen sieben Gemeinden keine Aufgabenbereiche an ein Beteiligungsunternehmen übertragen. Allen anderen Gemeinden war gemeinsam, dass sie im Aufgabenbereich Immobilienverwaltung, –errichtung und –vermietung Agenden ausgelagert hatten. In den Gemeinden St. Veit/Glan und Hall in Tirol waren zur Steuerung und Verwaltung eines maßgeblichen Teils ihrer Unternehmen Holdinggesellschaften eingerichtet.

Die häufigsten Ausgliederungsmotive der Gemeinden waren wirtschaftlicher, steuerlicher und organisatorischer Natur. Auch die Umsetzung von Einzelprojekten, wie etwa der Bau einer Umfahrungsstraße durch ein Gewerbegebiet, war in einzelnen Gemeinden Anlass, Beteiligungsunternehmen zu betreiben. Kritisch zu beurteilen war am Beispiel Stockerau die Auslagerung von Immobilien an eine eigens gegründete Gesellschaft zum Zweck des Schuldenabbaus in der Gemeinde unter gleichzeitiger Aufnahme eines endfälligen Darlehens durch das neu gegründete Unternehmen.

Aufgrund der dargestellten Ausgliederungen – die in den Rechnungsabschlüssen der Gemeinden nicht ausreichend abgebildet waren – boten die Rechnungsabschlüsse der betroffenen Gemeinden keinen vollständigen Überblick über die Vermögens- und Schuldenlage.

In keiner der acht überprüften Gemeinden wurden Beteiligungsberichte erstellt, dies obwohl etwa in Bludenz, Hall in Tirol, St. Veit/Glan und Wörgl weitreichende Aufgaben an Beteiligungsunternehmen übertragen waren. Positiv war, dass in vier Gemeinden regelmäßig schriftlich an den Gemeinderat berichtet wurde und dass in Bludenz die Stadtvertretung bei den im Alleineigentum der Gemeinde stehenden Unternehmen die Generalversammlung bildete.



Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

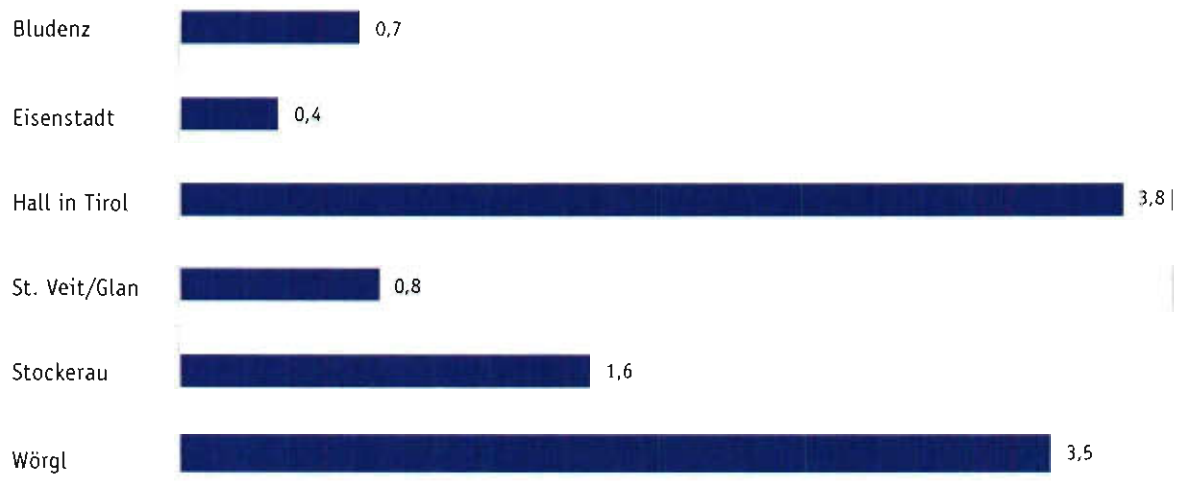
Gemeindeprüfungen laufen auf Hochtouren

Dort, wo aufgrund der Kennzahlen die Vermutung eines Reorganisationsbedarfs bestand und die Gemeinde oder eines ihrer Unternehmen den Beteiligungen Liquiditätszuschüsse, Kapitalzuschüsse oder Gesellschafterdarlehen gewährte, wie bspw. in Stockerau, war das wirtschaftliche Risiko letztlich von der jeweiligen Gemeinde zu tragen. Der RH vermisste in diesen Fällen konkrete Maßnahmen zur Gegensteuerung.

In sechs Gemeinden (Bludenz, Eisenstadt, Hall in Tirol, Stockerau, St. Veit/Glan und Wörgl) wiesen die im Allein- oder Mehrheitseigentum der Gemeinden stehenden Beteiligungsunternehmen zum Teil hohe mittel- und langfristige Verbindlichkeiten aus.

Die Höhe dieser Verbindlichkeiten im Verhältnis zu den Finanzschulden der jeweiligen Gemeinde ergab zum Jahresende 2011³ folgendes Bild:

Verhältnis der mittel- und langfristigen Verbindlichkeiten der im Mehrheitseigentum stehenden Beteiligungsunternehmen zu den Finanzschulden der Gemeinde zum 31. Dezember 2011



Quellen: überprüfte Gemeinden

³ In Wörgl (wegen des bei der Stadtwerke Wörgl GmbH abweichenden Wirtschaftsjahres) Stand der Verbindlichkeiten zum 31. März 2011

Gemeindeprüfungen laufen auf Hochtouren

Organisation und Personal

In Eisenstadt kamen auf 1 EUR Finanzschulden der Gemeinde 0,4 EUR Verbindlichkeiten in Beteiligungsunternehmen, in Hall in Tirol waren es 3,8 EUR. Hall in Tirol, Stockerau und Wörgl wiesen in Relation zu ihren Finanzschulden besonders hohe Verbindlichkeiten in Beteiligungsunternehmen aus. In Hall in Tirol, St. Veit/Glan und Wörgl waren die Verbindlichkeiten in Beteiligungsunternehmen im Zusammenhang mit dem hohen Grad an ausgelagerten Aufgabenbereichen zu sehen.

In Hall in Tirol, Mistelbach, St. Veit/Glan, Stockerau und Wörgl entsprachen die Stellen- bzw. Dienstpostenpläne aus unterschiedlichen Gründen nicht den Vorgaben der VRV oder enthielten nicht nachvollziehbare Daten über Personalstände. In allen acht überprüften Gemeinden boten die Stellen- bzw. Dienstpostenpläne – u.a. wegen des Fehlens von nicht ständig beschäftigten Dienstnehmern – kein vollständiges Bild über die Personalstände der Gemeinden. Sie bildeten daher weder eine ausreichende Grundlage für ein effizientes Personalmanagement, noch konnten aus ihnen aussagekräftige Daten für interkommunale Vergleiche abgeleitet werden.

Die Steigerung der Personalausgaben im Zeitraum 2008 bis 2011 entsprach in Mistelbach (8,0 %) in etwa dem Durchschnitt der österreichweiten Gemeinden mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern (7,9 %). Wörgl (+ 14,2 %) und Eisenstadt (+ 10,2 %) lagen darüber, in Knittelfeld (– 2,0 %) und in St. Veit/Glan (– 0,9 %) sanken die Personalausgaben im Vergleichszeitraum.

Die Veränderungen der Personalausgaben korrelierten kaum mit der Veränderung des Personalstands in Vollbeschäftigungsäquivalenten (VBÄ): Obwohl der Personalstand in Eisenstadt um rd. 1,5 % zurückging, erhöhten sich die Personalausgaben überdurchschnittlich. Auch in Wörgl erhöhte sich der Personalstand lediglich um rd. 3,1 %, die Personalausgaben stiegen hingegen um 14,2 %. In Knittelfeld reduzierte sich der Personalstand um 11,8 %, die Personalausgaben sanken lediglich um 2,0 %.

Die Personalausgaben je Einwohner lagen im Durchschnitt der Vergleichsgemeinden⁴ Österreichs im Jahr 2011 bei 574 EUR. Mit Ausnahme von St. Veit/Glan (521 EUR) lagen alle überprüften Gemeinden über diesem Vergleichswert; weit darüber lagen Hall in Tirol (1.045 EUR), Stockerau (733 EUR), Knittelfeld (702 EUR) und Wörgl (660 EUR).

⁴ Als Vergleichsgemeinden bezeichnet der RH in diesem Bericht Gemeinden mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern



Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Gemeindeprüfungen laufen auf Hochtouren

Die Personalausgaben je Bediensteten (in VBÄ) lagen im Jahr 2011 zwischen 39.464 EUR (Eisenstadt) und 51.000 EUR (Bludenz). Für die Abweichungen waren unterschiedliche Altersstrukturen sowie die unterschiedlichen dienst- und besoldungsrechtlichen Regelungen der Länder maßgebend. Außerdem waren neben der von den Gemeinden wahrgenommenen Möglichkeit, Bedienstete unter bestimmten Voraussetzungen in höhere Dienstklassen oder Gehaltsstufen zu befördern, auch individuelle Regelungen feststellbar, die eine finanzielle Besserstellung von Bediensteten bewirkten. Dies betraf z.B. außerordentliche Vorrückungen bei Erreichen bestimmter Dienstzeiten (Mistelbach), Sonderzahlungen, freiwillige Zulagen und Sachbezüge (Hall in Tirol und Wörgl), freiwillig gewährte Jubiläumsgelder (Knittelfeld) und Vorrückungen für Bedienstete mit Sondervertrag (Wörgl). Bezugserhöhungen aufgrund von Vorrückungen und Beförderungen hatten auch finanzielle Auswirkungen auf die Folgejahre.

Abwasser

Die Abwasserbeseitigung von Liegenschaften fiel weitgehend in die Gesetzgebungskompetenz der Länder. Somit bestanden in Österreich neun Kanal- bzw. Abwasserentsorgungsgesetze. Die Vollziehung dieser Gesetze oblag im Wesentlichen den Gemeinden im eigenen Wirkungsbereich. Sieben der acht überprüften Gemeinden nahmen dieses Recht wahr und verfügten über entsprechende Beschlüsse bzw. Verordnungen über Kanalabgaben. In Hall in Tirol beruhte die Einhebung von Abwasserentgelten, bedingt durch die Ausgliederung der Abwasserbeseitigung an eine gemeindeeigene Betreibergesellschaft, auf einer vom Aufsichtsrat dieser Gesellschaft beschlossenen Tarifordnung.

Das doppelte Äquivalenzprinzip (wonach die für die Benützung der Kanalanlagen vorgeschriebenen Gebühren das doppelte Jahreserfordernis nicht überschreiten dürfen) wurde im Betrachtungszeitraum von allen acht Gemeinden eingehalten.

In sechs Gemeinden (Bludenz, Eisenstadt, Hall in Tirol, Knittelfeld, St. Veit/Glan und Wörgl) erfolgte die Abwasserbeseitigung gemeindeübergreifend. Diese Gemeinden waren Mitglieder regionaler Abwasserverbände mit Verbandsanteilen zwischen 25 % (St. Veit/Glan) und 61 % (Eisenstadt).

Der Anschlussgrad (das Verhältnis der angeschlossenen Objekte zur Gesamtzahl der Objekte) lag in Bludenz, Eisenstadt, Hall in Tirol, Knittelfeld, Stockerau und Wörgl bei mindestens 99 %, in Mistelbach bei 95 % und in St. Veit/Glan bei 93 %.

Gemeindeprüfungen laufen auf Hochtouren

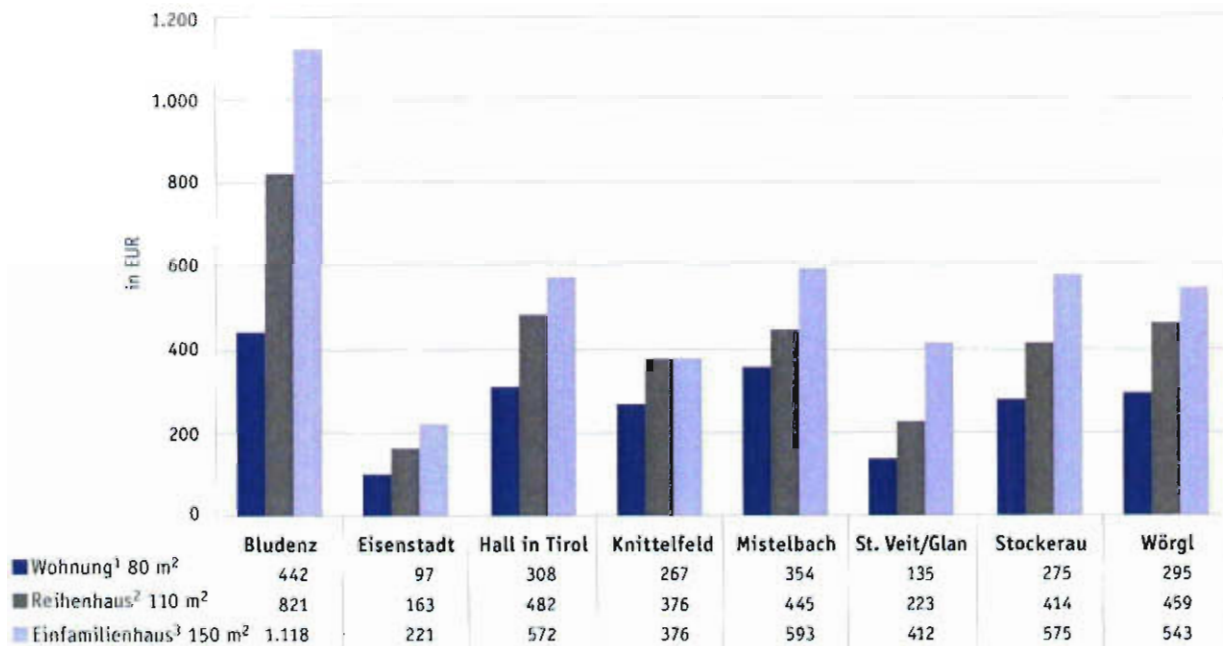
Bludenz, Eisenstadt, Knittelfeld, Mistelbach und Stockerau verwendeten Überschüsse aus dem Abwasserhaushalt nicht für abwasserspezifische Angelegenheiten, sondern führten sie dem allgemeinen Haushalt zu. Dies widersprach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs und entsprach im Ergebnis der Einhebung einer Steuer ohne entsprechende Rechtsgrundlage. Als best practice war hier St. Veit/Glan zu nennen, das Überschüsse des Abwasserhaushalts einer zweckgebundenen Abwasserrücklage zuführte. Diese Rücklage wurde in der Folge teilweise als Darlehen für die Finanzierung anderer Gemeindeprojekte verwendet und unter Verrechnung von Zinsen an den Abwasserhaushalt refundiert.

Die den einmaligen und laufenden Abgaben bzw. Entgelten zugrunde liegenden Bemessungssysteme der acht Gemeinden waren – landesgesetzlich bedingt – unterschiedlich. Mengenmäßige Bemessungen der laufenden Abgaben bzw. Entgelte nach dem Trinkwasserverbrauch sowie die Berücksichtigung von Gartenbewässerungen, von Niederschlagswässern und des Verschmutzungsgrades der Abwässer waren – im Gegensatz zu bspw. flächenbezogenen Berechnungssystemen – grundsätzlich geeignet, eine verursachergerechte Kostenverteilung sicherzustellen und finanzielle Anreize für Wassereinsparungen und die Verminderung des Verschmutzungsgrades und der Abwassermenge zu schaffen.

Bei der Berechnung von einmaligen Anschlussbeiträgen/–entgelten waren bauflächen- und –volumensabhängige Beiträge/Entgelte bei gleichzeitiger Berücksichtigung von Niederschlagswässern und des Verschmutzungsgrades von Abwässern grundsätzlich als verursachergerecht einzustufen. Auch Nachtrags- bzw. Ergänzungsbeiträge/–entgelte bei baulichen Änderungen des Anschlussobjekts bzw. bei Erweiterungs- und Verbesserungsmaßnahmen der Abwasserreinigungsanlage konnten eine verursachergerechte Aufbringung der Einnahmen sicherstellen.

Für einen Vergleich der Gebühren/Entgelte definierte der RH drei Standardobjekte (Wohnung, Reihenhaus und Einfamilienhaus), für die er in den überprüften Gemeinden die dafür jeweils anfallenden Gebühren bzw. Entgelte erhob. Bei jedem dieser Standardobjekte unterschied er zusätzlich eine Variante mit und ohne Regenwassereinleitung:

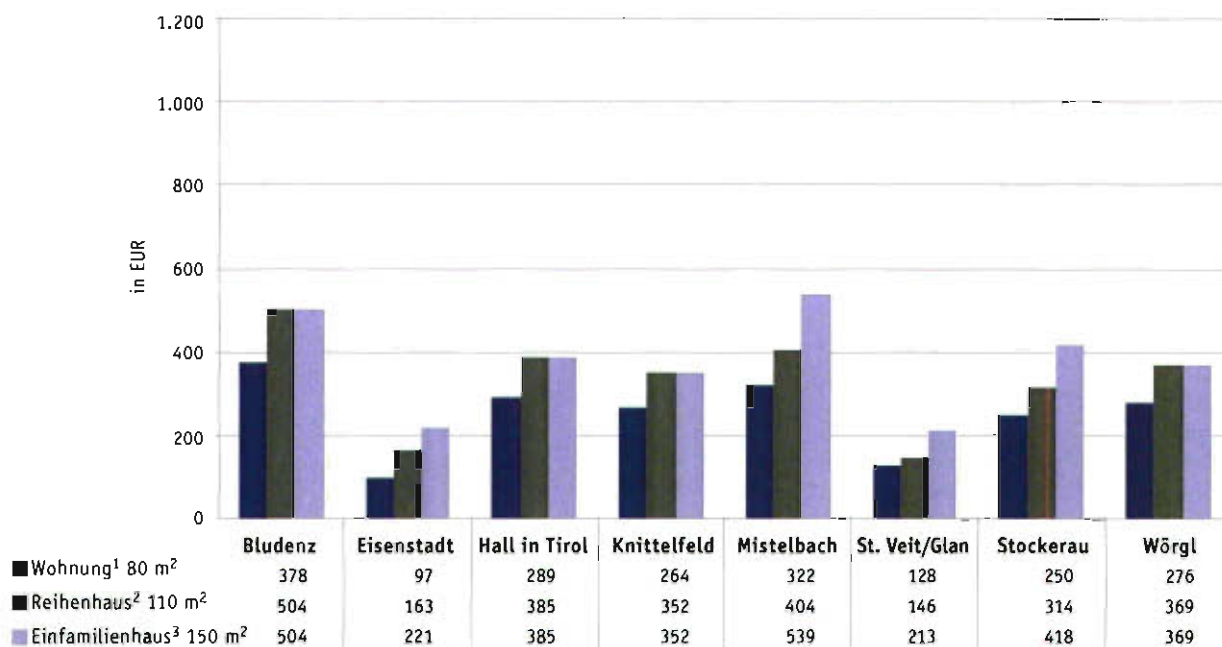
Vergleich der jährlichen Kanalbenützungsgebühren/-entgelte mit Regenwassereinleitung (Stand 2011)



Anmerkung: Fußnoten siehe im Anschluss an nächste Abbildung

Quellen: überprüfte Gemeinden; Darstellung RH

Gemeindeprüfungen laufen auf Hochtouren

Vergleich der jährlichen Kanalbenutzungsgebühren/-entgelte ohne Regenwassereinleitung
(Stand 2011)¹ Wohnung im Wohnhaus:

Wohnhaus (23 Wohneinheiten), Bauweise offen; Grundstücksfläche: 1.100 m²; befestigte Fläche: 170 m² (8 nicht überdachte Stellplätze inkludiert); unbefestigte Fläche: 380 m²; verbaute Fläche Haus (Geschoßfläche): 550 m²; Erdgeschoß: Geschoßfläche Wohnen 340 m², Gesamtnutzfläche Wohnen 240 m² (3 Wohneinheiten); Rest entfällt auf Müll- und Abstellraum sowie Tiefgaragenabfahrt; 1.-4. Obergeschoß: Geschoßfläche 550 m², Gesamtnutzfläche Wohnen 400 m² (je 5 Wohneinheiten); Nutzflächen der Gänge und Stiegenhäuser 50 m² pro Geschoß; Keller: mit Tiefgarage (38 Stellplätze), kein Wohnraum, kein Anschluss; Wohnung: Nutzfläche 80 m², 3 Personen (2 Erwachsene und 1 Kind), 1 WC, 1 Bad, Wasserverbrauch 150 m³ jährlich

² Bauweise einseitig angebaut:

Grundstücksfläche: 450 m²; befestigte Fläche: 50 m²; unbefestigte Fläche: 295 m²; verbaute Fläche Haus (Geschoßfläche): 75 m²; verbaute Fläche Garage: 30 m² (1 Stellplatz); Erd- und Obergeschoß: Geschoßfläche je 75 m², Nutzfläche Wohnen je 55 m²; Gesamtnutzfläche Wohnen: 110 m²; Keller: kein Wohnraum, kein Anschluss; 4 Personen (2 Erwachsene und 2 Kinder), 2 WC, 1 Bad, Wasserverbrauch 200 m³ jährlich
Die Gebühr für St. Veit/Glan ohne Regenwassereinleitung bezieht sich auf eine freistehende Garage. Im Falle einer angebauten Garage erhöht sich die Gebühr von 146 auf 175 EUR.

³ Bauweise offen:

Grundstücksfläche: 750 m²; befestigte Fläche: 150 m²; unbefestigte Fläche: 450 m²; verbaute Fläche Haus (Geschoßfläche): 100 m²; verbaute Fläche Garage: 50 m² (2 Stellplätze); Erd- und Obergeschoß: Geschoßfläche je 100 m², Nutzfläche Wohnen je 75 m²; Gesamtnutzfläche Wohnen: 150 m²; Keller: kein Wohnraum, kein Anschluss; 4 Personen (2 Erwachsene und 2 Kinder), 2 WC, 1 Bad, Wasserverbrauch 200 m³ jährlich
Die Gebühr für St. Veit/Glan ohne Regenwassereinleitung bezieht sich auf eine freistehende Garage. Im Falle einer angebauten Garage erhöht sich die Gebühr von 213 auf 267 EUR.

Quellen: überprüfte Gemeinden; Darstellung RH

Die jährliche Kanalbenutzungsgebühr war in Eisenstadt und in St. Veit/Glan am niedrigsten. Die Gemeinden Hall in Tirol, Knittelfeld, Mistelbach, Stockerau und Wörgl waren im Mittelfeld angesiedelt, Bludenz war nahezu bei allen Varianten die teuerste Gemeinde. Am größten war dabei der Unterschied bei einem Einfamilienhaus und Reihenhaus mit Regenwassereinleitung. In Bludenz war dafür jährlich das mehr als 5-Fache im Vergleich zu Eisenstadt zu bezahlen. In sieben Gemeinden (außer Eisenstadt) stieg die Gebühr bzw. das Entgelt bei Berücksichti-



Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Gemeindeprüfungen laufen auf Hochtouren

gung der Regenwassereinleitung auf bis zu mehr als das Doppelte der Gebühren bzw. Entgelte ohne Regenwassereinleitung an.

Der RH sah die bis zum 5-Fachen reichenden Unterschiede bei den jährlichen Kanalgebühren äußerst kritisch. Diese Unterschiede waren insbesondere auf die Verschiedenheit der landesgesetzlichen und gemeindefestgelegenen Regelungen, der Berechnungs- und Bemessungssysteme, der Anlagen und Abwässer, des Investitions- und Sanierungsvolumens sowie der Finanzierungssysteme zurückzuführen. Besonders kritisch erachtete der RH die in der Gemeinde Bludenz gewährten Rabatte und Nachsichten sowie die fehlende Berücksichtigung des Verschmutzungsgrades von Abwässern.

Gemeinden als wesentliche Partner bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben

Der RH nimmt regelmäßig darauf Bezug, dass die Gemeinden wichtige Partner bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben sind, vor allem in den dynamischen Ausgabenbereichen Pflege, Soziales, Bildung und Kinderbetreuung. Aus diesem Grund führte der RH in diesem Bereich z.B. folgende Prüfungen durch: Altenbetreuung in Kärnten und Tirol (Reihe Kärnten 2011/2), Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige (Reihe Bund 2013/11), oder Schulgemeindeförderung als Erhalter allgemein bildender Pflichtschulen (Bund 2012/12).

Die Gemeinden sind Teil der verfassungsgesetzlich vorgegebenen gesamtstaatlichen Budgetverantwortung (Art. 13 Abs. 2 B-VG) und auch wesentliche Partner beim Stabilitätspakt und bei der Erfüllung der Maastricht-Kriterien. Der RH entwickelte daher ein Gemeindemonitoring zur Beurteilung der Prüfungsrelevanz der Gemeinden. 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. Der RH hat über die Details dieses Monitorings im Tätigkeitsbericht des Jahres 2012 (u.a. Reihe Bund 2012/13) berichtet.

Dem RH ist daher die Sicherstellung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden ein besonderes Anliegen.

Konsequenzen aus Salzburg

Der RH veröffentlichte im Oktober 2013 seinen Bericht über die Gebarungsüberprüfung hinsichtlich der finanziellen Lage des Landes Salzburg. Der RH führte diese Gebarungsüberprüfung von Dezember 2012 bis März 2013 durch, nachdem bekannt geworden war, dass der RH bei einer vorangegangenen Follow-up-Überprüfung über wahre Tatsachen getäuscht worden war. Es wurden ihm unvollständige und falsche Daten und Unterlagen übermittelt, die die wahre finanzielle Lage und die tatsächlichen Risiken der abgeschlossenen Finanzierungs- und Veranlagungsgeschäfte nicht wiedergaben. Diese Daten bildeten somit keine geeignete Grundlage für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit sowie der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der überprüften Gebarung des Finanzmanagements des Landes Salzburg.

Vorprüfungen des RH

Die Vorgeschichte der zuletzt durchgeführten Gebarungsüberprüfung reicht bis zum Jahr 2007 zurück:

Der RH überprüfte Ende 2007 bzw. Anfang 2008 das Finanzierungsmanagement von acht ausgewählten Gebietskörperschaften, darunter das Land Salzburg. Aufgrund der im Rahmen der Gebarungsüberprüfung aufgezeigten zahlreichen materiellen Schwachstellen in der Organisation und Durchführung (u.a. mangelnde Risikoinformation und -beobachtung, spekulative Derivatgeschäfte, hohes Zinsänderungsrisiko) bestand im Land Salzburg Ende 2007 ein ausgewiesenes Risikopotenzial (Value at Risk) in Höhe von 178,20 Mio. EUR. Dieses Risikopotenzial betrug 41 % der Finanzschulden bzw. entsprach knapp 10 % der Einnahmen des Landesvoranschlags 2007 des Landes Salzburg. Das Land Salzburg wies damit den höchsten Risikowert aller überprüften Stellen aus (u.a. achtmal höher als der vergleichbare Risikowert des Bundes). Es war dringender Handlungsbedarf zur Umsetzung der Empfehlungen des RH gegeben (u.a. laufende Portfolio- und Risikobewertungen, Verringerung der hohen Risiken aus Derivatgeschäften, risikotechnische Zusammensetzung des Portfolios).

Aufgrund des besonders hohen Risiko- und Verlustpotenzials, das die erste Prüfung des RH (2007 und 2008) gezeigt hatte, wählte der RH aus den überprüften Stellen insbesondere das Land Salzburg für die Durchführung der Follow-up-Überprüfung im November und Dezember 2011 aus. Die dem RH bei dieser Prüfung übergebenen Protokolle des Finanzbeirats von Jänner 2008 bis Juli 2011 waren durch Löschen und Hinzufügen von Sätzen und Absätzen sowie ihrem Sinn nach verändert worden. Die – insgesamt 163 – Veränderungen der Ori-



Konsequenzen aus Salzburg

Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

ginalprotokolle, insbesondere betreffend Aussagen zu Risiko, Limits, Fremdwährungen und Verlusten sowie Empfehlungen des Finanzbeirats und eine Weisung des Leiters der Finanzabteilung, waren geeignet, den RH über wahre Tatsachen zu täuschen und vertiefte Prüfungshandlungen des RH hintanzuhalten. Sie vermittelten ein falsches Bild über die Entwicklung der Finanzgeschäfte des Landes Salzburg und stellten so eine unrichtige Grundlage für die Beurteilung der Umsetzungsmaßnahmen des Landes dar.

Auf Grundlage dieser den wahren Entwicklungsstand verfälschenden Unterlagen kam der RH in seiner Follow-up-Überprüfung zu folgender Beurteilung: „Das Land Salzburg setzte fast alle Empfehlungen des RH um. Es schloss jedoch weiterhin komplexe – mit Risiko behaftete – Derivatgeschäfte ab, um dadurch zusätzliche Erträge zu erwirtschaften. Allerdings wurden durch den Abschluss zusätzlicher Sicherungsgeschäfte die Risikopositionen stark reduziert.“

In der am 29. August 2012 eingelangten Stellungnahme der Salzburger Landesregierung zum Prüfungsergebnis der Follow-up-Überprüfung und im Zeitraum bis zur Veröffentlichung des RH-Berichts am 6. Dezember 2012 informierte das Land Salzburg den RH nicht über die dem Land bekannten Ungereimtheiten im Finanzmanagement, die im Juli 2012 zur Beurlaubung sowie im November 2012 zur fristlosen Entlassung der Leiterin des Referats 8/02 Budgetangelegenheiten (Budgetreferat) geführt hatten. Besonders kritisch sah der RH die nicht erfolgte Information des RH über die seit Oktober 2012 bis zur Berichtsvorlage im Dezember 2012 getroffenen Dispositionen (Schließung von rd. 300 Finanzgeschäften). Dieses Verhalten war nach Ansicht des RH kein Beleg für ein umfassendes Aufklärungsinteresse des Landes Salzburg, da das Land Salzburg zu diesem Zeitpunkt nicht mehr davon ausgehen konnte, dass die aus dem Verantwortungsbereich des Landes heraus dem RH übermittelten Daten richtig, vollständig und authentisch waren. Diese Daten gaben die wahre finanzielle Lage und die tatsächlichen Risiken der abgeschlossenen Finanzierungs- und Veranlagungsgeschäfte nicht wieder, weshalb der RH über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit sowie die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der beurteilten Sachverhalte getäuscht wurde.

Prüfung zur finanziellen Lage des Landes Salzburg

Als Konsequenz begann der RH als Organ des Salzburger Landtags noch im Dezember 2012 mit der Überprüfung der finanziellen Lage des Landes Salzburg. Die Gebarungüberprüfung befasste sich aufgrund der aktuellen Entwicklungen insbesondere mit den offenen Finanzierungs- und Derivatgeschäften, mit der Effektivität des internen Kon-

Konsequenzen aus Salzburg

trollsystems, der Verbuchung der Finanzgeschäfte sowie der Aussagekraft des Rechnungswesens.

Die wesentlichsten Kritikpunkte aus dem im Oktober 2013 veröffentlichten Bericht des RH waren:

- Im Finanzmanagement und in der Buchhaltung des Landes Salzburg war kein wirksames, effizientes und umfangreiches Internes Kontrollsystem eingerichtet. Die gängigen Prinzipien des Internen Kontrollsystems – Transparenz, Kontrollautomatik, Vier-Augen-Prinzip, Funktionstrennung sowie Mindestinformation – waren nicht sichergestellt. Darüber hinaus bestanden wesentliche Mängel in der Wahrnehmung der Kontroll- und Aufsichtsverantwortung.
- Die Interne Revision des Landes Salzburg war per Erlass ausdrücklich von der Prüfung der Gebarung und des Rechnungswesens ausgenommen. Die fehlende Kontrolle des Finanzmanagements führte zu Kontrolllücken in finanziell relevanten Bereichen, wodurch fehlerhaftes, unwirtschaftliches Handeln bzw. strafrechtliches Verhalten nicht aufgedeckt werden konnte.
- Die vom Land Salzburg in den vergangenen Jahren abgeschlossenen Finanzgeschäfte waren zum Teil mit sehr hohen Risiken und Unsicherheiten verbunden und zeigten zum Teil deutlich den spekulativen Hintergrund beim Abschluss dieser Finanzgeschäfte. Sie waren mit einem auf den Ausschluss vermeidbarer Risiken ausgerichteten Finanzmanagement nicht vereinbar. Das Finanzmanagement des Landes Salzburg verfügte weder über ausreichende persönliche Ressourcen noch über die nötigen Bewertungs- und Kontrollsysteme, um ein derartiges Portfolio angemessen zu steuern.
- Die zu weitreichend erteilten Vollmachten zum Abschluss von Finanzgeschäften, die Mängel in der Organisation des Finanzmanagements (u.a. keine Funktionstrennungen und kein Vier-Augen-Prinzip) und das Fehlen einer beweiskräftigen Dokumentation der Geschäftsfälle bewirkten ein hohes operationelles Risiko und begünstigten Missbräuche.
- Die auf der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV) basierenden Rechenwerke boten keine vollständigen, hinreichenden Informationen über die tatsächliche finanzielle Lage des Landes. Unter Umgehung der Vorgaben der VRV wurden Forderungen und Verbindlichkeiten in Milliardenhöhe so verbucht, dass sie der Beschlussfassung des Landtages entzogen waren. Dadurch waren Transparenz und Vergleichbarkeit nicht gegeben und fehlten



Konsequenzen aus Salzburg

Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

den Verantwortlichen entscheidungswesentliche und valide Daten zur Haushaltssteuerung.

- Gravierende Mängel im Buchhaltungssystem und mehrfache Verstöße gegen die Grundsätze einer ordnungsmäßigen Buchführung beeinträchtigten die Vollständigkeit und Aussagekraft des Rechnungswesens. Vermögenswerte (insbesondere Wertpapiere und Forderungen) und Schulden des Landes Salzburg waren nicht vollständig und transparent in der Buchhaltung erfasst.

Konsequenzen aus der RH-Prüfung

Aus den Erkenntnissen der aktuellen Gebarungüberprüfung ergeben sich folgende Konsequenzen für die öffentliche Finanzkontrolle:

- Der RH hat die aufgezeigten Schwachstellen und Kontrolllücken zum Anlass genommen, seinen Prüfungsschwerpunkt im Jahr 2014 auf das Interne Kontrollsystem zu legen. Damit verfolgt er das Ziel, möglichst breitflächig den Einsatz von Internen Kontrollsystemen sowohl im Bereich der Verwaltungseinheiten als auch bei Unternehmen auf Zweckmäßigkeit und Wirksamkeit hin zu überprüfen und daran anknüpfend generell geltende Empfehlungen zu erarbeiten. Neben der Einrichtung des Internen Kontrollsystems wird der RH darauf achten, dass umfassende Prozessbeschreibungen und abgestimmte Kontrollverfahren für alle Ebenen sowie alle Arbeits- und Betriebsabläufe durch die Einbindung von Vorgesetzten, der Internen Revision und externen unabhängigen Experten installiert werden.
- Der RH empfahl dem Land Salzburg, zukünftig Finanzgeschäfte mit komplexen, schwer vorhersagbaren Zahlungsstrukturen oder offenen Fremdwährungsrisiken, derivative Finanzinstrumente ohne Grundgeschäft und ohne Absicherung von Währungs- und Zinsänderungsrisiken sowie Kreditaufnahmen für Veranlagungen zu verbieten und ausreichende Kontrollsysteme einzurichten.

Das Land Salzburg hat mit dem von ihm zwischenzeitlich landesverfassungsmäßig normierten Spekulationsverbot die Rahmenbedingungen für die Vermeidung von zukünftigen Spekulationen gesetzt. Der RH hat in seiner Stellungnahme zum Entwurf dieser Änderungen ergänzende Regelungen in der Landesverfassung dahingehend angeregt, Abschlüsse von Finanzgeschäften ausschließlich zur Erzielung zusätzlicher Erträge und offene Fremdwährungsrisiken zu untersagen. Darüber hinaus hielt der RH darin fest, dass – wie seinen auf seiner Webseite abrufbaren Stellungnahmen zu den Entwürfen einer Änderung des § 17 F-VG und der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über eine risikoaverse Finanz-

Konsequenzen aus Salzburg

gebarung zu entnehmen ist – durch die geplanten Regelungen die erforderliche bundesweit einheitliche Festlegung der Grundsätze der Finanzgebarung nicht sichergestellt werden kann.

Der RH wird daher in der Zukunft – auch auf der Grundlage der Erkenntnisse aus der Gebarungsüberprüfung in Salzburg – nachdrücklich darauf Wert legen, dass die Ziele und Begriffe zur Wahrnehmung einer risikoaversen Finanzgebarung bundesweit einheitlich im Sinne der Verankerung eines bundesweiten Spekulationsverbots definiert und geregelt werden. Im Rahmen seiner Gebarungsüberprüfungen wird die Überprüfung der Einhaltung des Spekulationsverbots und der Grundsätze der risikoaversen Finanzgebarung einen hohen Stellenwert einnehmen.

- Der RH hat in seinen Berichten bereits mehrfach die Bedeutung der Internen Revision als eine prozessunabhängige und führungsnahe Kontrollinstanz für eine finanziell geordnete Verwaltungsführung unterstrichen. Eine effektive Interne Revision hat insbesondere die Ordnungsmäßigkeit des Handelns und die Effizienz der Aufgabenerfüllung der Organisationseinheit zu überprüfen, die Gebarungssicherheit sowie insbesondere die Funktionssicherheit und Wirksamkeit des Internen Kontrollsystems zu überwachen, Missstände aufzuzeigen und dadurch zur Vermeidung doloser Handlungen beizutragen und Abhilfemaßnahmen vorzuschlagen. Dementsprechend hat der RH dem Land Salzburg empfohlen, die Interne Revision sowohl organisatorisch als auch personell zu stärken und die bestehenden Kontrolllücken zu schließen. Diesen Gesichtspunkten wird der RH bei künftigen Gebarungsüberprüfungen auf allen Gebietskörperschaftsebenen besonderes Augenmerk zuwenden.
- Der RH wird sich im Rahmen seiner Prüfungstätigkeit im Bereich des Finanzmanagements ungeachtet seiner schwerpunktmäßigen Ausrichtung an Wirtschaftlichkeitsaspekten verstärkt auch auf Einzel-fallebene mit Fragen der Recht- und Ordnungsmäßigkeit befassen. Dabei werden bspw. das Vorliegen und die Einhaltung von Kompetenz- und Vertretungsregelungen, Zeichnungsberechtigungen und Richtlinien sowie die Regelung und der Einsatz von Vollmachten für Finanzgeschäfte im besonderen Fokus der Prüfungen stehen. Weiters werden die Funktionsfähigkeit des Finanzmanagements in organisatorischer und personeller Hinsicht und die Qualität der Aufgabenerfüllung wesentliche Prüfungsschwerpunkte bilden.
- Bei Länderfinanzierungen (Durchführung von Kreditoperationen und Abschluss von Währungstauschverträgen) im Wege der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur (OeBFA) sollte die OeBFA



Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

im Fall des Abschlusses von Währungstauschverträgen für ein Bundesland prüfen, ob entsprechende Verpflichtungen aus Kreditoperationen der Länder als Grundgeschäfte vorliegen. Weiters wäre auch die Verwendung der vom Bund im Darlehenswege zur Verfügung gestellten Mittel ausschließlich für jene Einheiten, die von der Statistik Austria dem öffentlichen Sektor Staat (Sektor 13) gemäß ESVG 1995 zugeordnet waren, der OeBFA nachzuweisen und von dieser zu überprüfen. Diese Maßnahmen sollten u.a. auch dazu beitragen, dass die Darlehensmittel von den Bundesländern nicht zum Zwecke der Veranlagung bzw. Erzielung von Zinserträgen aus Arbitragegeschäften verwendet werden.

- Im Hinblick auf unionsrechtliche und verfassungsrechtliche Verpflichtungen und die Erfordernisse im Zusammenhang mit dem Österreichischen Stabilitätspakt 2012 sah der RH dringenden Handlungsbedarf und hielt eine Reform des Rechnungswesens von Ländern und Gemeinden für dringend notwendig. Konkrete, im Rahmen der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung festgestellte Sachverhalte (z.B. fehlender Ausweis von Finanzderivaten) bestätigten diesen Reformbedarf. Der RH wird daher seine Initiativen zur Weiterentwicklung des Rechnungswesens bzw. Einführung einer integrierten Ergebnis-, Finanzierungs- und Vermögensrechnung im Bereich der Länder und Gemeinden in Anlehnung an die Regelungen im Bundesbereich mit Nachdruck fortsetzen. Damit im Zusammenhang wären Vermögen und Schulden in einer Bilanz darzustellen, einheitliche Vorschriften über die Bewertung des Vermögens zu erlassen, ökonomische Sondereffekte übersichtlich darzustellen sowie die Ergebnisermittlung und die dazugehörigen Nachweise methodisch und formal anzugleichen.

Der Salzburger Landtag hat zwischenzeitlich mit einer Verfassungsnovelle die Grundlage für ein neues Haushaltsrecht und die Einführung einer doppelten Buchführung geschaffen. Diesbezügliche Überlegungen und Initiativen in anderen Bundesländern werden vom RH unterstützt.

„Media Quarter Marx“ – Verfassungsrichter entscheiden über Prüfständigkeit

Prüfungsverlangen

Mitglieder des Gemeinderates der Stadt Wien stellten am 22. November 2012 gemäß § 73a der Wiener Stadtverfassung das Verlangen auf Überprüfung der Stadt Wien bzw. der ZIT – Die Technologieagentur der Stadt Wien GmbH (ZIT) in Bezug auf die Gesellschaftsgründung der „Media Quarter Marx Errichtungs- und Verwertungsgesellschaft mbH“ (MQM GmbH) und die „Entwicklung des Media Quarter Marx“. Es wurden insgesamt 15 Fragestellungen begehrt, die sich insbesondere auf folgende Themenbereiche bezogen:

- Gründe, warum im Zuge eines PPP-Projekts ein Minderheitsanteil der öffentlichen Hand an der MQM GmbH vereinbart wurde,
- Auswahlkriterien und allfällige Überprüfung des privaten Partners des PPP-Projekts,
- steuerliche und finanzielle Risiken hinsichtlich des privaten Partners des PPP-Projekts Media Quarter Marx, insbesondere auch im Hinblick auf eine Beteiligung der A.V. Maximus Holding AG in Form einer Treuhandschaft, sowie Kenntnisse des öffentlichen Partners von diesen Risiken,
- allfällige Vereinbarungen betreffend Restrukturierungsmaßnahmen der MQM GmbH sowie
- Ausschreibung für die Geschäftsführung der Neu Marx Standortmarketing GmbH.

Der RH wurde ersucht, zu vier – von den insgesamt 15 – Fragestellungen eine Prüfung in eventu durchzuführen, „sofern Tatsachen und Anhaltspunkte hervortreten, dass die Gemeinde Wien bzw. die Wirtschaftsagentur Wien. Ein Fonds der Stadt Wien. (Wirtschaftsagentur Wien) bzw. die ZIT allein oder gemeinsam mit anderen der Zuständigkeit des RH unterliegenden Rechtsträgern die MQM GmbH durch finanzielle oder sonstige wirtschaftliche oder organisatorische Maßnahmen tatsächlich beherrscht.“ Diese vier Fragestellungen bezogen sich auf

- die Übernahme von Geschäftsanteilen an der MQM GmbH durch die ITN Management GmbH und eine allenfalls zuvor stattgefundene Überprüfung des neuen Anteilshabers bezüglich Know-how und Kapitaleinbringung im Sinne einer Strategic Due Diligence,



Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

„Media Quarter Marx“ – Verfassungsrichter entscheiden über Prüfständigkeit

- allfällige Vermerke in den Protokollen über ein mögliches Engagement der A.V. Maximus Holding AG,
- Treuhandverhältnisse bezüglich der VBM Beteiligungsmanagement GmbH, die einen Interessenkonflikt bezüglich der finanziellen und wirtschaftlichen Ziele der MQM GmbH beinhalten können und
- Anhaltspunkte für die Notwendigkeit von Restrukturierungen bei der Geschäftsführung der MQM GmbH.

Zur Prüfungszuständigkeit des RH

Nach seiner Auffassung ist der RH zusammengefasst aus folgenden Erwägungen zuständig, die Gebarung der Wirtschaftsagentur Wien, der ZIT und der MQM GmbH zu überprüfen:

Wirtschaftsagentur Wien. Ein Fonds der Stadt Wien.

Die Wirtschaftsagentur Wien ist ein Fonds im Sinne von § 19 des Wiener Landes-Stiftungs- und Fondsgesetzes, LGBl. Nr. 14/1988, zuletzt geändert mit LGBl. Nr. 56/2010.

Gemäß § 5 der Satzung entsendet die Stadt Wien insgesamt sieben Vertreter in den Vorstand, nämlich den für das Finanzwesen zuständigen Amtsführenden Stadtrat als Präsidenten, den für das Liegenschaftswesen zuständigen Amtsführenden Stadtrat als Vizepräsidenten sowie fünf weitere Vertreter (Abs. 1). Sechs weitere Mitglieder werden von der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, der Wirtschaftskammer Wien, dem Österreichischen Gewerkschaftsbund und der Vereinigung Österreichischer Industrieller sowie der nunmehrigen Bank Austria AG und der nunmehrigen Erste Österreichische Spar-Casse-Bank AG in den Vorstand entsendet (Abs. 2 und 3).

Gemäß § 5 Abs. 6 der Satzung werden die Beschlüsse grundsätzlich mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen und der gleichzeitigen Mehrheit der Stimmen jener Vorstandsmitglieder gefasst, deren entsendende Körperschaft eine Einlage geleistet hat; dabei handelt es sich nach den Ausführungen in der Präambel um die Stadt Wien, die nunmehrige Bank Austria AG und die nunmehrige Erste Österreichische Spar-Casse-Bank AG.

Art. 127 Abs. 1 B-VG erster Satz sieht vor, dass der RH die in den selbstständigen Wirkungsbereich der Länder fallende Gebarung sowie die Gebarung von Stiftungen, Fonds und Anstalten zu überprüfen hat, die von Organen eines Landes oder von Personen (Personengemeinschaften) verwaltet werden, die hiezu von Organen eines Landes bestellt sind. Weiters ist gemäß Art. 127 Abs. 3 B-VG vorgesehen, dass

„Media Quarter Marx“ – Verfassungsrichter entscheiden über Prüfständigkeit

der RH die Gebarung von Unternehmen überprüft, an denen das Land allein oder gemeinsam mit anderen der Zuständigkeit des RH unterliegenden Rechtsträgern mit mindestens 50 vH des Stamm-, Grund- oder Eigenkapitals beteiligt ist oder die das Land allein oder gemeinsam mit anderen solchen Rechtsträgern betreibt. Hinsichtlich der Prüfungszuständigkeit bei einer tatsächlichen Beherrschung ist Art. 126b Abs. 2 B-VG sinngemäß anzuwenden, wobei sich die Zuständigkeit des RH auch auf Unternehmen jeder weiteren Stufe erstreckt, bei denen die Voraussetzungen gemäß diesem Absatz vorliegen.

Die Wirtschaftsagentur Wien ist ein Fonds im Sinne des Art. 127 Abs. 1 B-VG, weil er von Personen verwaltet wird, die hiezu mehrheitlich von Organen des Landes Wien bestellt sind (Kroneder-Partisch in Korinek/Holoubek, Kommentar zum B-VG, Rz 15 zu Art. 126b B-VG), wodurch ein maßgeblicher Einfluss der öffentlichen Hand sichergestellt ist. Daraus resultiert gemäß Art. 127 Abs. 3 letzter Satz B-VG wiederum eine Prüfungszuständigkeit des RH für Unternehmen, die von der Wirtschaftsagentur Wien beherrscht werden bzw. an welchen diese mit mindestens 50 % des Stamm-, Grund- oder Eigenkapitals beteiligt ist (Hengstschläger, Rechnungshofkontrolle [2000], Rz 10 und 11 zu Art. 126b Abs. 2 B-VG).

Darüber hinaus liegt eine Zuständigkeit des RH zur Gebarungskontrolle auch gemäß Art. 127 Abs. 3 B-VG in Verbindung mit Art. 126b Abs. 2 B-VG vor, weil die Wirtschaftsagentur Wien als ein von der Stadt Wien tatsächlich beherrschtes Unternehmen anzusehen ist. Die Stadt Wien beherrscht die Wirtschaftsagentur Wien durch organisatorische Maßnahmen. Dies im Hinblick darauf, dass die Stadt Wien gemäß den Bestimmungen der Satzung der Wirtschaftsagentur Wien den Präsidenten, den Vizepräsidenten sowie fünf weitere Vorstandsmitglieder und damit zusammen sieben Mitglieder von insgesamt 13 Vorstandsmitgliedern entsendet; diese von der Stadt Wien entsandten Mitglieder haben die Möglichkeit, die übrigen Mitglieder bei Mehrheitsbeschlüssen zu überstimmen.

Dass ohne Zustimmung der Stadt Wien im Vorstand der Wirtschaftsagentur Wien keine Entscheidungen getroffen werden können, wird überdies dadurch sichergestellt, dass Vorstandsbeschlüsse nicht bloß die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, sondern gleichzeitig die Mehrheit der Stimmen erfordern, die eine Einlage geleistet haben. Die letztere Mehrheit kann von den Vertretern der Stadt Wien jedenfalls sichergestellt werden, zumal neben der Stadt Wien nur die beiden oben genannten Bankinstitute (im Vorstand mit je einer Stimme) vertreten sind.

Überdies werden sämtliche stimmberechtigten Mitglieder des Präsidiums von der Stadt Wien entsandt, zumal dieses aus dem Präsidenten



Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

„Media Quarter Marx“ – Verfassungsrichter entscheiden über Prüfständigkeit

und Vizepräsidenten und aus zwei weiteren von der Stadt Wien ausgewählten Vorstandsmitgliedern besteht.

Sämtliche wichtige Entscheidungen, insbesondere zur Durchführung von Projekten, zum Ankauf oder zur Verwertung von Liegenschaften oder zum Abschluss von Bestand- und Mietverträgen werden vom Vorstand oder vom Präsidium getroffen, in welchen den Vertretern der Stadt Wien eine dominierende Rolle zukommt. Der Vorstand bestellt seinerseits die zur Besorgung der laufenden Geschäfte verantwortlichen Geschäftsführer.

Demnach liegt eine Beherrschung durch organisatorische Maßnahmen vor, die zumindest der Stellung eines 50 %igen Anteilhabers entspricht, weshalb die Gebarung der Wirtschaftsagentur Wien der Kontrolle durch den RH unterliegt. Dies wurde von der Wirtschaftsagentur Wien auch nicht bestritten, sondern in einem externen Rechtsgutachten betreffend die „Zulässigkeit der Gebarungsprüfung durch den Rechnungshof“ vom 13. Februar 2013 sogar ausdrücklich festgestellt.

ZIT – Die Technologieagentur der Stadt Wien GmbH

Wie dargestellt, unterliegt die Gebarung der Wirtschaftsagentur Wien der Kontrolle durch den RH. Die ZIT steht zu 100 % im Eigentum der Wirtschaftsagentur Wien.

Daraus resultiert gemäß Art. 127 Abs. 3 letzter Satz B-VG wiederum eine Prüfungszuständigkeit des RH für Unternehmen, die von der Wirtschaftsagentur Wien beherrscht werden bzw. an welchen diese mit mindestens 50 % des Stamm-, Grund- oder Eigenkapitals beteiligt ist, so dass eine Zuständigkeit des RH auch zur Gebarungsüberprüfung der ZIT, einem 100 %igen Tochterunternehmen der Wirtschaftsagentur Wien, gegeben ist.

Media Quarter Marx Errichtungs- und Verwertungsgesellschaft mbH

Die MQM GmbH wurde mit Gesellschaftsvertrag vom 1. Februar 2007 gegründet.

Das Stammkapital der Gesellschaft beträgt 100.000 EUR, wobei die (private) VBM Beteiligungsmanagement GmbH eine Stammeinlage von 60.000 EUR und die ZIT eine Stammeinlage von 40.000 EUR übernommen haben.

Zu diesen Beteiligungsverhältnissen ist festzuhalten, dass bereits der Gesellschaftsvertrag der MQM GmbH (in § 7 Abs. 5 lit. a bis lit. v) für eine Beschlussfassung in folgenden für den Gesellschaftszweck beispielhaft angeführten Angelegenheiten ein Konsensquorum von zumin-

„Media Quarter Marx“ – Verfassungsrichter entscheiden über Prüfständigkeit

dest 80 % der abgegebenen Stimmen – und somit zwingend auch die Zustimmung der ZIT – erfordert:

- Erwerb, Veräußerung, Verpachtung oder Verpfändung von Liegenschaften sowie Geschäfte, die diesen in wirtschaftlicher Hinsicht gleichkommen;
- Aufnahme von Darlehen und Krediten, bei denen die Höhe im Einzelfall den Betrag von 30.000 EUR oder insgesamt in einem Geschäftsjahr den Betrag von 80.000 EUR übersteigt;
- Abschluss von Anstellungsverträgen;
- Abschluss von Bestandverträgen;
- Änderung des Gesellschaftsvertrags einschließlich der Änderung des Unternehmensgegenstands;
- Erwerb und Veräußerung von Beteiligungen an anderen Gesellschaften sowie Erwerb, Veräußerung und Stilllegung von Betrieben und Unternehmen;
- Aufnahme und Aufgabe von Geschäftszweigen;
- Festlegung allgemeiner Grundsätze der Geschäftspolitik.

Zusätzlich zu dem Gesellschaftsvertrag wurde am 12. März 2007 ein Syndikatsvertrag zwischen der Wirtschaftsagentur Wien, der ZIT und der „VBM Beteiligungsmanagement GmbH“ abgeschlossen.

Dieser Vertrag sieht u.a. vor, dass die MQM GmbH von der nunmehrigen Wirtschaftsagentur Wien im Einzelnen bezeichnete Liegenschaften in 1030 Wien kauft und dort gemäß einem angeschlossenen Lageplan ein Bebauungsobjekt errichtet und verwertet. Einzige Aufgabe der MQM GmbH ist es, diese Grundstücke zu erwerben, darauf ein Medienquartier zu errichten und zu verwerten.

Zur Geschäftsführung in der MQM GmbH wurde in Pkt. III. des Syndikatsvertrags vereinbart, dass die MQM GmbH zwei Geschäftsführer hat, wobei die nunmehrige ZIT und die VBM Beteiligungsmanagement GmbH berechtigt sind, je einen Geschäftsführer zu nominieren. Sie sind auch jeweils berechtigt, den von ihnen jeweils nominierten Geschäftsführer jederzeit durch einen neuen zu ersetzen. Die Syndikatspartner sind daher verpflichtet, durch Gesellschafterbeschluss die Bestellung bzw. Abberufung und Neubestellung der betreffenden Per-



Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

„Media Quarter Marx“ – Verfassungsrichter entscheiden über Prüfständigkeit

son zu erwirken. Entscheidungen der Geschäftsführer erfolgen einstimmig. Im Falle von Meinungsverschiedenheiten entscheidet die Generalversammlung der MQM GmbH.

Für den Fall der Übertragung von Geschäftsanteilen an einen Rechtsnachfolger, der nicht Vertragspartner des vorliegenden Vertrags war, ist eine Verpflichtung zur Überbindung von Rechten und Pflichten aus dem Syndikatsvertrag auf den Rechtsnachfolger vorgesehen.

Aufgrund des umfassenden Katalogs von Geschäftsführungsmaßnahmen, die laut Gesellschaftsvertrag die Zustimmung von mindestens 80 % – also faktisch Einstimmigkeit – der Gesellschafter erfordern, und des Syndikatsvertrags zwischen der ZIT und der Wirtschaftsagentur Wien einerseits sowie dem privaten Partner VBM Beteiligungsmanagement GmbH andererseits besteht ein Kräftegleichgewicht. Dies auch im Hinblick auf Maßnahmen, die üblicherweise der ordentlichen Geschäftsführung zugerechnet werden, wie z.B. der Abschluss von Mietverträgen oder der Abschluss von Anstellungsverträgen.

Der Verfassungsgerichtshof hat bereits in seiner bisherigen Rechtsprechung eine Beherrschung in Fällen zuerkannt, in welchen eine besondere durch einen Syndikatsvertrag zugesicherte Rechtsposition, insbesondere Nominierungsrechte von Leitungsorganen und eine rechtlich zugesicherte Einflussnahme auf das Stimmverhalten bestanden hat (VfSlg Nr. 17.423/2004, siehe zu Syndikatsverträgen auch VfSlg Nr. 17.489/2005).

Ebenso hat er bereits im Erkenntnis VfSlg Nr. 13.346/1993 festgehalten, dass *„.... die rechtlichen Verflechtungsmaßnahmen, um von einer „Beherrschung“ iSd B-VG sprechen zu können, einen Einfluss auf das Unternehmen vermitteln (müssen), wie er einer mindestens 50 %igen Beteiligung am Stamm-, Grund- oder Eigenkapital annähernd entspricht.“*

Der Verfassungsgerichtshof hielt an seiner Auffassung fest, dass für die Beherrschung nach Art. 126b Abs. 2 B-VG eine Einflussmöglichkeit ausreicht, die einer 50 %igen Beteiligung entspricht, und führte diesbezüglich in VfSlg Nr. 14.096/1995 aus:

„Wäre es richtig, daß der Verfassungsgesetzgeber mit dem zweiten Satz des Art. 126 b Abs. 2 B-VG nur die Kontrollbefugnis des Rechnungshofs auf jene Unternehmungen ausdehnen wollte, die der Bund allein oder gemeinsam mit anderen der Zuständigkeit des Rechnungshofs unterliegenden Rechtsträgern durch finanzielle oder sonstige wirtschaftliche oder organisatorische Maßnahmen „beherrscht“, hätte es einer solchen,

„Media Quarter Marx“ – Verfassungsrichter entscheiden über Prüfzuständigkeit

die Prüfungsbefugnis (allein) festschreibenden Anordnung bedurft, aber keineswegs der Aussage, daß einer finanziellen Beteiligung (von mindestens 50 vH, nicht von mehr als 50 vH) die Beherrschung von Unternehmungen durch andere finanzielle oder sonstige wirtschaftliche oder organisatorische Maßnahmen „gleichzuhalten“ sei. Diese Rechtsansicht, die einen Wertungswiderspruch zwischen dem Beteiligungs- und dem Beherrschungstatbestand des Art. 126 b Abs. 2 B-VG vermeidet und dem Vorerkenntnis des Verfassungsgerichtshofs vom 15. März 1993, KR 1/92-10, zugrunde liegt, ergibt sich aus der Wortinterpretation des Verfassungstextes: Sie läßt sich entgegen der von der Antragsgegnerin vertretenen Deutung des Art. 126 b Abs. 2 B-VG aber auch mit Gesetzesmaterialien, und zwar dem parlamentarischen Ausschussbericht zur Verfassungsnovelle BGBl. 539/1977, 623 BlgNR XIV. GP, und damit zur Neufassung des Art. 126 b Abs. 2 B-VG belegen. Danach soll der Rechnungshof immer dann zur Kontrolle befugt sein, wenn ein beherrschender Einfluss der öffentlichen Hand auf Unternehmungen besteht. Dazu ist erläuternd ausdrücklich hervorgehoben, dass die Formulierung „mindestens 50 vH“ (und zugleich die in Rede stehende Grenze) deshalb gewählt wurde, weil eine Beteiligung von 50 vH „einerseits eine Majorisierung durch andere abblockt, andererseits einen wesentlichen Einfluss auf die Unternehmenspolitik sichert“. Der Verfassungsgerichtshof hält auch im Licht des vorliegenden Verfahrens an der eingangs ausgebreiteten, seine bisherige gefestigte Judikatur zu Art. 126 b B-VG leitenden Rechtsansicht fest.“

Da die oben dargestellte, der Stellung eines 50 %igen Anteilsinhabers gleichzuhaltende Stellung im Einklang mit der oben wiedergegebenen Judikatur des Verfassungsgerichtshofes für eine tatsächliche Beherrschung ausreicht, ist auch die MQM GmbH der Kontrolle durch den RH unterworfen.

Prüfungsbehinderungen

Aufgrund des dargestellten Prüfungsverlangens übermittelte der RH ab Februar 2013 an die Wirtschaftsagentur Wien, die ZIT und die MQM GmbH sowie darüber hinaus an den Magistrat der Stadt Wien und die Neu Marx Standortmarketing GmbH Prüfungsaufträge und richtete jeweils auch Ersuchen um Übermittlung von Unterlagen in Zusammenhang mit dem Prüfungsverlangen an diese Rechtsträger.

Diese Ersuchen betrafen die einzelnen Rechtsträger beispielsweise in folgender Hinsicht:



Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

„Media Quarter Marx“ – Verfassungsrichter entscheiden über Prüfständigkeit

- den Magistrat der Stadt Wien (hinsichtlich Flächenwidmung und baupolizeiliche Angelegenheiten betreffend das von der MQM GmbH errichtete Medienquartier),
- die Wirtschaftsagentur Wien (betreffend Projektentwicklung seit 2003, Liegenschafts Kauf und Weiterverkauf an die MQM GmbH, Aufbringung des Eigenkapitals von 4,52 Mio. EUR in die MQM GmbH bei deren Gründung im Jahr 2007 anstelle der ZIT, Syndikatspartner in der MQM GmbH, Durchführung der Buchhaltung für die MQM GmbH),
- die ZIT (Unterlagen zum Gegenstand des Prüfungsverlangens),
- die MQM GmbH (Kauf von Liegenschaften der Wirtschaftsagentur Wien zwecks Errichtung und Verwertung eines Medienquartiers als einzige Aufgabe der MQM GmbH) und
- die Neu Marx Standortmarketing GmbH (betreffend Unterlagen zur Entwicklung des Media Quarter Marx).

Der RH setzte von Februar 2013 bis Juli 2013 seine Prüfungshandlungen bei den geprüften Stellen und stützte sich dabei auf seine umfassenden Prüf- und Einschaurechte. Bereits von Beginn an kam die MQM GmbH dem schriftlichen Auskunftsverlangen des RH nicht nach und ließ eine Einschau an Ort und Stelle nicht zu. Gemäß § 15 Abs. 6 RHG kann er „...jederzeit alle erforderlichen Auskünfte und die Einsendung von Rechnungsbüchern, –belegen und sonstigen Behelfen (wie Geschäftsstücke, Verträge, Korrespondenzen) verlangen, an Ort und Stelle in die Rechnungsbücher, –belege und die sonstigen Behelfe Einsicht nehmen...“. Zudem haben „...die geprüften Stellen dem RH ohne Rücksicht auf sonst bestehende Verschwiegenheitspflichten die nötigen Auskünfte zu erteilen und die Einsicht auch in vertrauliche Unterlagen zu dulden“ (vgl. VfGH, 28.11.2003 KR 1/00, VfSlg 17065).

Anfang April 2013 anerkannte die MQM GmbH – mit Generalversammlungsbeschluss – die Zuständigkeit des RH zur Überprüfung ihrer Gebarung nicht und gab weiterhin angeforderte Unterlagen nicht heraus. Mit einem weiteren Beschluss Anfang Juni 2013 wurde die Geschäftsführung der MQM GmbH überdies angewiesen, dem RH keine die MQM GmbH betreffenden Dokumente herauszugeben. Die MQM GmbH verweigerte auf diese Weise gänzlich die Einsichtnahme in ihre Gebarungsunterlagen.

Hinzuweisen ist, dass der Gesellschaftsvertrag der MQM GmbH für Beschlüsse von wesentlicher Bedeutung (z.B. Investitionen über 50.000 EUR,

„Media Quarter Marx“ – Verfassungsrichter entscheiden über Prüfständigkeit

Miet- oder Kreditverträge) ein Konsensquorum von 80 % und somit die Zustimmung beider Gesellschafter vorsieht. Hingegen kam der im Rahmen des gemeinsamen PPP-Projekts gefasste Beschluss betreffend die Verweigerung der Überprüfung bzw. Herausgabe von Unterlagen an den RH mit einfacher Mehrheit des privaten Partners zustande.

Trotz mehrmaliger Urgenz des RH legten darüber hinaus die Wirtschaftsagentur Wien und die ZIT angeforderte Unterlagen nicht vor bzw. ließen die Einsichtnahme in diese nicht zu. Beispielsweise wurden Mietverträge der MQM GmbH und Unterlagen der Wirtschaftsagentur Wien – selbst zur von ihr geführten Buchhaltung der MQM GmbH – nicht bzw. nicht vollständig vorgelegt. Die Vorlage von Generalversammlungsunterlagen der MQM GmbH (wie Beschlüsse, Protokolle und Beilagen) sowie einer Anlage eines Präsidiumsbeschlusses der Wirtschaftsagentur Wien erfolgte zum Teil geschwärzt.

Somit lag bei den genannten Rechtsträgern nach Ansicht des RH eine – in manchen Fällen teilweise – Behinderung der Einsichtnahme des RH im Sinne der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zu Art. 126a B-VG und § 36a VfGG vor.

Beschwerden an den Verfassungsgerichtshof

Der RH teilte der Wirtschaftsagentur Wien, der ZIT sowie der MQM GmbH mit, dass er sich aufgrund der stattgefundenen Verweigerung von Einschauhandlungen, insbesondere in Form der unvollständigen Vorlage angeforderter Unterlagen, veranlasst sieht, an den Verfassungsgerichtshof mit einem Antrag gemäß Art. 126a B-VG und § 36a VfGG um Entscheidung der Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen, die die Zuständigkeit des RH regeln, heranzutreten. Dies wurde auch der Vizebürgermeisterin der Stadt Wien und Präsidentin der Wirtschaftsagentur Wien, Frau Mag.^a Renate Brauner, und dem Ersten Vorsitzenden des Wiener Gemeinderates und Landtagsabgeordneten, Herrn Godwin Schuster, mitgeteilt.

Da trotz dieser Ankündigungen sowie weiterer Urgenzen des RH die angeforderten Unterlagen letztlich weiterhin nicht so vollständig vorgelegt wurden, dass eine Durchführung der Gebarungsüberprüfung in Entsprechung des am 22. November 2012 gestellten Verlangens auf Gebarungsüberprüfung gemäß § 73a der Wiener Stadtverfassung möglich war, stellte der RH am 30. August 2013 drei Anträge an den Verfassungsgerichtshof gemäß Art. 126a B-VG und § 36a VfGG.

In diesen beantragte der RH die Feststellung des Verfassungsgerichtshofes, dass



Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

„Media Quarter Marx“ – Verfassungsrichter entscheiden über Prüfständigkeit

- der RH befugt ist, zum Zwecke der Gebarungsüberprüfung der Media Quarter Marx Errichtungs- und Verwertungsgesellschaft mbH in sämtliche Unterlagen der Media Quarter Marx Errichtungs- und Verwertungsgesellschaft mbH Einsicht zu nehmen,
- der RH befugt ist, zum Zwecke der Gebarungsüberprüfung in – in den Anträgen näher bezeichnete – Unterlagen der ZIT – Die Technologieagentur der Stadt Wien GmbH sowie der Wirtschaftsagentur Wien. Ein Fonds der Stadt Wien. Einsicht zu nehmen, und dass
- der Verfassungsgerichtshof jeweils aussprechen möge, dass die genannten Rechtsträger schuldig sind, diese Einsichtnahme zum Zwecke der Gebarungsüberprüfung bei sonstiger Exekution zu ermöglichen.

Stand des Verfahrens

Der Verfassungsgerichtshof hat aufgrund dieser Anträge die Verfahren zu KR 1/2013 bis KR 3/2013 eingeleitet und mit Schreiben vom 2. September 2013 die genannten Rechtsträger aufgefordert, innerhalb von sechs Wochen eine schriftliche Äußerung zum Gegenstand der Anträge des RH abzugeben.

Umsetzung des Parteiengesetzes 2012 durch den RH

Probleme bei der Umsetzung des Parteiengesetzes 2012

Im Frühjahr 2012 wurde im Rahmen des sog. „Transparenzpaketes“ (BGBl. I Nr. 56/2012 (Parteiengesetz 2012) und BGBl. I Nr. 57/2012 (Parteien-Förderungsgesetz 2012)) eine Neuregelung im Bereich der Finanzierung politischer Parteien vorgenommen, mit der auch zusätzliche neue Verwaltungsaufgaben und somit prüfungsfremde Tätigkeiten für den RH verbunden sind. Der RH hat in seinem Tätigkeitsbericht für das Jahr 2012, Reihe Bund 2012/13, Seiten 69 bis 76, über die neuen Sonderaufgaben im Zusammenhang mit dem Parteiengesetz 2012 (PartG), BGBl. I Nr. 56/2012 (nunmehr in der Fassung BGBl. I Nr. 84/2013), berichtet und darauf hingewiesen, dass ihm bei der Erfüllung seiner Aufgaben keine originären Einschau- und Prüfungsrechte zukommen.

Beim Vollzug dieses Gesetzes ergaben sich für den RH und den Unabhängigen Parteien-Transparenz-Senates (UPTS) eine Reihe von Problemfeldern, auf die bereits im Zuge des Gesetzgebungsprozesses hingewiesen wurde. Der RH und der UPTS sind übereingekommen, im Zuge der Vorlage des Tätigkeitsberichts dem Gesetzgeber über die Vollzugsprobleme zu berichten:

Kontrolle und Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte

Der RH besitzt keine inhaltlichen Kontrollrechte im Bereich der Rechenschaftsberichte einschließlich der dort nach § 5 Abs. 3 PartG auszuweisenden Beschränkung der Wahlwerbungsausgaben. Gemäß § 10 Abs. 2 PartG hat der RH lediglich „die ziffernmäßige Richtigkeit des Rechenschaftsberichts“ und „dessen Übereinstimmung mit diesem Bundesgesetz“ zu prüfen.

Wie der RH bereits ausgeführt hat (Reihe Bund 2012/13, Seiten 75 f.), besitzt er keine Einschaurechte hinsichtlich der Gebarung einer Partei und kann im Wesentlichen nur die Positionen des Rechenschaftsberichtes zusammenrechnen und prüfen, ob die Vorgaben des PartG – hinsichtlich der Gliederung und der Bestandteile der Rechenschaftsberichte – eingehalten wurden.

Seine Rolle beschränkt sich somit im Wesentlichen auf die Entgegennahme, Verwaltung und Transparentmachung von den in den Rechenschaftsberichten enthaltenen Informationen über die politischen Parteien in Österreich. Mangels entsprechender originärer Einschau- und Prüfungsrechte im Bereich der politischen Parteien kann der RH daher seine Kernaufgabe und damit sein umfassendes Prüfungs-Know-How nicht einbringen.



Umsetzung des Parteiengesetzes 2012
durch den RH

Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Selbst bei Vorliegen „konkreter Anhaltspunkte“ (die im PartG nicht näher beschrieben sind), dass im Rechenschaftsbericht einer Partei enthaltene Angaben unrichtig oder unvollständig sind, kann der RH keine tatsächliche inhaltliche Kontrolle der Angaben in den Rechenschaftsberichten vornehmen. In diesem Fall muss der RH aus einer Liste der Kammer der Wirtschaftstreuhande durch Los zusätzlich zu den bereits für die Prüfung des Rechnungsabschlusses bestellten zwei Wirtschaftsprüfern einen weiteren Wirtschaftsprüfer zur Klärung dieser Anhaltspunkte bestellen. Diese Regelung führt zur kostenintensiven Einbindung von bis zu drei Wirtschaftsprüfern, ermöglicht aber dem staatseigenen Prüfer keine originäre Kontrollmöglichkeit.	
Beschränkung der Wahlwerbungsausgaben	Auch hinsichtlich der Einhaltung der in § 4 PartG geregelten Beschränkungen der Wahlwerbungsausgaben sind dem RH keine inhaltlichen Kontrollrechte eingeräumt. Er kann sich nur auf die Angaben der politischen Parteien stützen.
Mangelnde Sanktion	<p>Im PartG besteht keine Sanktion für den Fall der Nichtübermittlung der Rechenschaftsberichte samt Spenden-, Sponsoring- und Inseratenliste und Liste der Beteiligungsunternehmen (siehe auch Liste allfälliger Sanktionen in: Zögernitz/Lenzhofer, Politische Parteien – Recht und Finanzierung, S. 162 ff.). Die in der Regierungsvorlage vorgesehene Information des Bundeskanzlers über eine nicht fristgerechte Übermittlung des Rechenschaftsberichts samt Anlagen, damit dieser fällige Fördermittel einzubehalten hätte, wurde nicht beschlossen.</p> <p>Der RH weist darauf hin, dass er im Fall der Nichtübermittlung folglich seiner verfassungsgesetzlichen Pflicht zur Veröffentlichung dieser Rechenschaftsberichte samt Spenden-, Sponsoring- und Inseratenliste und Liste der Beteiligungsunternehmen nicht nachkommen kann.</p>
Mitteilungen über Rechtsgeschäfte	Im Sinne der Transparenz wird der RH entsprechend der weiter gefassten Verfassungsbestimmung des § 1 Abs. 6 Z 2 PartG i.V.m. § 5 Abs. 6 PartG die seiner Kontrolle unterliegenden Rechtsträger auffordern, Rechtsgeschäfte mit politischen Parteien oder mit Beteiligungsunternehmen bekanntzugeben. Eine Überprüfung der inhaltlichen Richtigkeit der Angaben der Parteien durch den RH ist allerdings nicht möglich. Auch die Überprüfung der Angaben der der RH-Kontrolle unterliegenden Rechtsträger hinsichtlich der Rechtsgeschäfte mit Beteiligungsunternehmen kann nicht unmittelbar durchgeführt, sondern allenfalls im Rahmen einer Gebarungsüberprüfung vollzogen werden, wie dies etwa auch im Zusammenhang mit den Medientransparenzgesetzen erfolgt.

Umsetzung des Parteiengesetzes 2012 durch den RH

Die Erfüllung dieser Aufgabe wird einen hohen Verwaltungsaufwand für den RH und für die betroffenen Rechtsträger zur Folge haben. Inhaltlich erschwert wird diese Abfrage durch die notwendige und derzeit unklar gelöste Zuordnung allenfalls mehrjähriger Rechtsgeschäfte durch die Rechtsträger (weil die Gesamtbeträge der Rechtsgeschäfte anzugeben sind) und durch allenfalls unterschiedliche Zeiträume, in denen die Beteiligungsunternehmen von der Meldepflicht umfasst sind (weil sich die Meldepflicht auf den jeweiligen Berichtszeitraum des Rechenschaftsberichtes bezieht). Der Berichtszeitraum muss – z.B. bei neuen politischen Parteien oder bei Übernahme oder Verkauf von Beteiligungsunternehmen – nicht in jedem Fall ein volles Geschäftsjahr umfassen.

Außerdem wird die beabsichtigte Transparenz aus der Sicht des RH nicht erreicht werden, weil Rechtsträger nur „den Gesamtbetrag der zwischen den Rechtsträgern“ und den parteinahen Unternehmen abgeschlossenen Rechtsgeschäfte bekanntzugeben haben.

Bei Nichtmeldung bzw. unrichtiger Meldung sind keine Sanktionen vorgesehen. Eine vollständige Datenlage im Sinne der erhöhten Transparenz kann daher auch in diesem Bereich nicht sichergestellt werden.

Funktion des RH im Bereich der Spenden

Hinsichtlich der Veröffentlichung der Spenden über 50.000 EUR nach § 6 Abs. 5 PartG sowie hinsichtlich der Entgegennahme, Verwahrung und Weiterleitung von Spenden, die von Parteien nicht angenommen werden dürfen (unzulässige Spenden) nach § 6 Abs. 7 bis 9 PartG wird der RH in einer „quasi-notariellen“ Funktion tätig. Dies deshalb, weil die Wahrnehmung dieser Aufgabe allein von der Meldung bzw. der Weiterleitung unzulässiger Spenden durch die Partei abhängt. Eine Kontrolle der inhaltlichen Richtigkeit und der Vollständigkeit dieser Mitteilungen durch den RH ist nicht vorgesehen.

Weiterleitung von Unterlagen an den UPTS im Fall vermu- teter Verstöße gegen Rechenschaftspflich- ten, Annahmeverbote von Spenden und Beschränkung der Wahlwerbungskosten

Das Gesetz regelt nicht ausdrücklich, wann „konkrete Anhaltspunkte“ (siehe § 10 Abs. 4 PartG) dafür vorliegen, dass im Rechenschaftsbericht enthaltene Angaben unrichtig oder unvollständig sind. Insbesondere ist auch unklar, in welcher Detailliertheit die Offenlegung im Rechenschaftsbericht erfolgen wird. Gemäß der Verfassungsbestimmung des § 11 Abs. 1 PartG entscheidet der beim Bundeskanzleramt eingerichtete Unabhängige Parteien-Transparenz-Senat (UPTS) aufgrund der vom RH übermittelten Unterlagen. Ebenso ist für die Verhängung einer Geldbuße im § 12 Abs. 1 PartG eine Mitteilung des RH vorgesehen, nicht aber für die Verhängung einer Geldstrafe. Daraus



Umsetzung des Parteiengesetzes 2012
durch den RH

Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

	<p>zieht der UPTS den Schluss, dass es für die Einleitung eines Verwaltungsstrafverfahrens keiner Initiative des RH bedarf.</p>
<p>Inkrafttreten und Übergangsbestimmungen</p>	<p>Die Bestimmungen betreffend das Inkrafttreten und die Übergangsbestimmungen sind im § 16 PartG komplex formuliert. Dies führte etwa dazu, dass bei den politischen Parteien Unklarheiten bestanden, von wem und in welcher Form der Rechenschaftsbericht für das Jahr 2012 bzw. dessen Anhänge – wie Listen über Spenden, Sponsoring und Insetrate – für das zweite Halbjahr 2012 zu publizieren waren.</p> <p>Der RH teilte seine sich eindeutig aus der Geltung von § 4 Parteiengesetz 1975 bis 31. Dezember 2012 ergebende Rechtsansicht, wonach die Rechenschaftsberichte für das Jahr 2012 und die darin enthaltenen Spendenlisten in Anwendung des § 4 Parteiengesetz 1975 durch die politischen Parteien in der Wiener Zeitung zu veröffentlichen sind, den im Nationalrat vertretenen Parteien mit und veröffentlichte diese Rechtsansicht auch auf seiner Website.</p>
<p>Unklare Zweckwidmung der Fördermittel für politische Parteien</p>	<p>Abschließend verweist der RH auf seine Prüfungsfeststellungen (siehe Bericht Reihe Bund 2000/2, TZ 5) sowie darauf, dass auch weiterhin im Parteien-Förderungsgesetz 2012 keine konkrete Definition der Zweckwidmung der Fördermittel („Tätigkeit bei der Mitwirkung an der politischen Willensbildung auf Bundesebene“) enthalten ist. Eine Kontrolle der zweckmäßigen Mittelverwendung gemäß § 13 RHG ist daher weiterhin nur erschwert möglich.</p>
<p>Problemfelder im Tätigkeitsbereich des UPTS</p>	<p>1. Mit der Verfassungsbestimmung des § 11 Abs. 1 des Parteiengesetzes 2012 ist zur Verhängung von Geldbußen und Geldstrafen nach diesem Bundesgesetz der unabhängige Parteien-Transparenz-Senat eingerichtet worden, der aufgrund der vom RH übermittelten Unterlagen zu entscheiden hat. Nähere Bestimmungen darüber finden sich im § 12. Gemäß dessen Abs. 1 hat der genannte Senat aufgrund einer vom RH erstatteten Mitteilung über die politische Partei mit Bescheid die Geldbuße (im Sinne des § 10 Abs. 6 – 8) zu verhängen. Gemäß § 12 Abs. 2 begeht eine Verwaltungsübertretung und ist mit einer Geldstrafe zu bestrafen, wer vorsätzlich die in den Z 1 – 4 festgelegten Tatbilder erfüllt.</p> <p>Die Bestimmungen über Verwaltungsübertretungen waren in der Regierungsvorlage noch nicht enthalten; sie scheinen mit denen über die Verhängung einer Geldbuße nicht ausreichend synchronisiert zu sein.</p>

Umsetzung des Parteiengesetzes 2012 durch den RH

2. Es ergibt sich zunächst die Frage nach der normativen Tragweite der im § 11 Abs. 1 enthaltenen Wortfolge „aufgrund der vom Rechnungshof übermittelten Unterlagen“. Aus dieser Wortfolge kann der Schluss gezogen werden, dass der Senat an den vom RH ermittelten Sachverhalt gebunden ist (so EISNER/KOGLER/ULRICH, Das Recht der politischen Parteien, 2012, S. 103 f., Anmerkung 1 zu § 11 Abs. 1). Dagegen spricht das im Verwaltungsverfahrensrecht maßgebende Prinzip der materiellen Wahrheit, das eine selbständige Kognition der entscheidenden Behörde voraussetzt.

3. Während im § 11 Abs. 1 PartG ganz allgemein davon die Rede ist, dass der Senat aufgrund der vom RH übermittelten Unterlagen zu entscheiden hat, heißt es im § 12 Abs. 1 leg. cit., dass die Geldbuße aufgrund einer Mitteilung des RH zu verhängen ist. Demgegenüber ist in § 12 Abs. 2, der von Verwaltungsübertretungen handelt, von einer solchen Mitteilung nicht die Rede.

Angesichts dieser differenzierenden Regelung ist der Senat in seiner bisherigen Spruchpraxis davon ausgegangen, dass er angesichts der das Verwaltungsstrafverfahren beherrschenden *Offizialmaxime* im Fall einer möglichen Verwaltungsübertretung gemäß § 12 Abs. 2 leg. cit. nicht von einer Mitteilung des RH abhängig ist.

Diese wohl begründete Rechtsauffassung führt freilich zu dem unbefriedigenden Ergebnis, dass eine beträchtliche Zeitspanne zwischen dem beanstandeten Vorfall und dem Beginn einer Prüfungsmöglichkeit des UPTS betreffend eine Sanktionierung wegen einer Verwaltungsübertretung und der Verhängung einer Geldbuße liegen kann; letztere kommt erst dann in Betracht, wenn die politische Partei dem RH ihren Rechenschaftsbericht erstattet hat, das ist gemäß § 5 Abs. 7 PartG bis zum 30. September des folgenden Jahres. Dieses unbefriedigende Ergebnis wird durch den Umstand verschärft, dass die Tatbestände für die Verhängung einer Geldbuße und einer Geldstrafe sich in maßgebenden Teilen überschneiden. Schwierigkeiten können sich auch aus einer bestehenden parlamentarischen Immunität der Verantwortlichen ergeben.

4. Gemäß § 12 Abs. 2 Z 3 des Parteiengesetzes 2012 begeht eine Verwaltungsübertretung, wer eine unzulässige Spende entgegen § 6 Abs. 7 PartG annimmt und nicht an den RH weiterleitet. Unzulässige Spenden können auch Sachspenden oder lebende Subventionen (§ 2 Z 5 leg. cit.) sein. Diese können aber – wenn überhaupt – an den RH nur unter der Voraussetzung einer Bewertungsregelung weitergeleitet werden, wie sie etwa der § 26 des deutschen Parteiengesetzes enthält. Eine solche Bewertungsregelung – sowie die Pflicht der politischen Parteien zur Aufbringung eines danach zu bemessenden, dem RH weiter-



Umsetzung des Parteiengesetzes 2012
durch den RH

Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

zuleitenden Wertersatzes in Geld – könnte im Wege der Interpretation konstruiert werden, wobei der Senat eine solche Vorgangsweise im Hinblick auf das für das Verwaltungsstrafrecht maßgebende Prinzip „nulla poena sine lege“ sowie dem daraus abgeleiteten erhöhten Klarheitsgebot (vgl. Mayer, B-VG3, Rz I.1. zu Art. 7 EMRK) nicht für zulässig hält. Eine Klarstellung durch den Gesetzgeber wäre erforderlich.

5. Vom Senat verhängte Geldbußen sind gemäß § 11 Abs. 8 PartG auf der Website des Senates und zusammen mit dem Rechenschaftsbericht der betroffenen Partei auch auf deren Website zu veröffentlichen. Für die Geldstrafen fehlt eine vergleichbare Bestimmung, so dass hier offenbar das für das Verwaltungsstrafrecht maßgebende Prinzip der Parteienöffentlichkeit maßgebend ist. Entscheidungen des Senates im Verwaltungsstrafverfahren sind also nicht zu veröffentlichen. Dass eine Institution, die vom Gesetz ausdrücklich als „Unabhängiger Parteien- T r a n s p a r e n z-Senat“ bezeichnet ist, ihre Entscheidungen zum Teil nicht veröffentlichen darf, stößt gerade angesichts der derzeit bestehenden Bestrebungen zu mehr Information mit Sicherheit auf Unverständnis in der Öffentlichkeit, wie dies auch die mediale Reaktion (Der Standard vom 8.11.2013) zeigt.

6. Gemäß § 6 Abs. 7 PartG sind nach Abs. 6 unzulässige Spenden von der Partei unverzüglich, spätestens mit Einreichung des Rechenschaftsberichts für das betreffende Jahr, an den RH weiterzuleiten. „Unverzüglich“ bedeutet offenbar „ohne sachlich begründbare Verzögerung“. Selbst wenn man eine solche Interpretation anstellt, besteht zwischen den beiden hier in Betracht zu ziehenden Zeitpunkten eine beträchtliche Spanne. Außerdem kann die „Weiterleitung“ von nicht in Geld bestehenden Spenden (Sachleistung, lebende Subvention) nur sinngemäß verstanden werden.

7. Die dargestellten Spannungsverhältnisse und Unklarheiten sind zwar im Weg der Interpretation mit nicht unkomplizierten Überlegungen zur Ermittlung des Gesetzesinhaltes lösbar. Dies hat aber seine Grenze dort, wo es um Strafsanktionen geht; jedenfalls dort ist vom Gesetzgeber verlangt, klare und unzweideutige Regelungen zu treffen.

Bestellung von Wirtschaftsprüfern

Gemäß § 5 Abs. 2 i.V.m. § 13 PartG hat der RH für einen Zeitraum von fünf Jahren zwei Wirtschaftsprüfer aus einem Fünfvorschlag der jeweiligen politischen bzw. wahlwerbenden Partei zu bestimmen. Diese haben den Rechenschaftsbericht dieser Partei zu überprüfen und zu unterzeichnen.

Umsetzung des Parteiengesetzes 2012 durch den RH

Wie in seinem Tätigkeitsbericht für das Jahr 2012 erwähnt (Reihe Bund 2012/13, S. 74), hat der RH zur Sicherung einer einheitlichen, transparenten und nachvollziehbaren Vorgangsweise bei der Wahrnehmung der Aufgabe nach § 5 Abs. 2 PartG einen beratenden Beirat eingerichtet. Der Beirat, bestehend aus dem Präsidenten der Kammer der Wirtschaftstreuhänder, dem Vorsitzenden der Qualitätskontrollbehörde für Abschlussprüfer und Prüfungsgesellschaften (bzw. von diesen namhaft gemachten Vertretern) und zwei Vertretern des RH, hat den folgenden Kriterienkatalog für die Auswahl der Wirtschaftsprüfer erarbeitet.

Kriterien für die Auswahl der Wirtschaftsprüfer

Kriterien für die Auswahl der Wirtschaftsprüfer sind zunächst in § 9 PartG festgelegt. Darin wird auch auf die Bestimmungen des Wirtschaftstreuhandberufsgesetzes (WTBG), BGBl. I Nr. 58/1999 (derzeit i.d.F. BGBl. I Nr. 121/2013) verwiesen. Das WTBG wiederum bezieht sich auf Bestimmungen der Jurisdiktionsnorm, RGBl. Nr. 111/1895 (i.d.F. BGBl. I Nr. 158/2013).

Darüber hinaus wendet der RH analog auch die Bestimmungen der Befangenheits- und Ausschlussgründe nach den §§ 271 bis 271c des Unternehmensgesetzbuches (UGB), dRGBl. S 219/1897 i.d.F. BGBl. I Nr. 50/2013 und des Österreichischen Corporate Governance Kodex und des Public Corporate Governance Kodex (B-PCGK) über die Bestellung von Wirtschaftsprüfern an. Ebenso werden die relevanten Bestimmungen des Abschlussprüfungs-Qualitätssicherungsgesetzes (A-QSG), BGBl. I Nr. 84/2005 i.d.F. BGBl. I Nr. 129/2013, und die Richtlinie des Vorstandes der Kammer der Wirtschaftstreuhänder über die Ausübung der Wirtschaftstreuhandberufe (Wirtschaftstreuhandberufs-Ausübungsrichtlinie 2003 – WT-ARL 2003) i.d.F. ABl-KWT Sondernummer I/2011, als Kriterien herangezogen.

Zusammengefasst kommen somit folgende Kriterien zur Anwendung:

Kanzleigemeinschaft

Nach § 5 Abs. 2 PartG dürfen die beiden vom RH – für fünf Jahre – zu bestellenden Wirtschaftsprüfer nicht durch Kanzleigemeinschaft verbunden sein.

Wiederbestellung

Die Unzulässigkeit der unmittelbar darauffolgenden Wiederbestellung (§ 5 Abs. 2 PartG, analog § 271a Abs. 1 Z 4 UGB) wird vom RH auch



im Hinblick auf die – nach den Bestimmungen des mittlerweile außer Kraft getretenen Parteiengesetzes 1975, BGBl. Nr. 404/1975 i.d.F. BGBl. I Nr. 56/2012 – in der Vorperiode vom BMF bestellten Wirtschaftsprüfer bereits bei der erstmaligen Bestellung berücksichtigt.

Befangenheit

Es dürfen keine Gründe, insbesondere Beziehungen geschäftlicher, finanzieller oder persönlicher Art, vorliegen, nach denen die Besorgnis der Befangenheit der Prüfer besteht (§ 9 Abs. 1 PartG, analog § 271 Abs. 1 UGB). Eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft gilt als befangen, wenn der den Bestätigungsvermerk unterzeichnende Wirtschaftsprüfer oder eine für ihn tätige Person, die eine maßgeblich leitende Funktion bei der Prüfung ausübt, nach § 271 Abs. 1 UGB befangen ist (analog § 271 Abs. 4 UGB). Berufsberechtigte sind darüber hinaus verpflichtet, Prüfungsaufträge abzulehnen, wenn ein zureichender Grund vorliegt, ihre Unbefangenheit in Zweifel zu ziehen (§ 88 Abs. 2 Z 4 WTBG, § 19 Z 2 JN). Nach Punkt 80 des Österreichischen Corporate Governance Kodex sind alle Umstände schriftlich darzulegen, die die Besorgnis einer Befangenheit begründen könnten sowie jene Schutzmaßnahmen, die getroffen worden sind, um eine unabhängige Prüfung sicherzustellen.

Mitwirkung an Büchern oder Rechenschaftsbericht

Wirtschaftsprüfer sind ausgeschlossen, wenn sie bei der Führung der Bücher oder der Aufstellung des zu prüfenden Rechenschaftsberichts über die Prüfungstätigkeit hinaus mitgewirkt haben (§ 9 Abs. 2 Z 2 PartG, analog § 271 Abs. 2 Z 4 lit. a UGB, § 88 Abs. 2 Z 5 WTBG). Nach § 20 Abs. 1 Z 1 JN (§ 88 Abs. 2 Z 3 WTBG) liegt ein Ausschlussgrund vor in Sachen, in welchen sie selbst Partei sind, oder in Ansehung deren sie zu einer der Parteien im Verhältnis eines Mitberechtigten, Mitverpflichteten oder Regresspflichtigen stehen.

Ausübung eines Amtes oder einer Funktion

Ein Wirtschaftsprüfer ist ausgeschlossen, wenn er ein Amt oder eine Funktion in der Partei oder für die Partei ausübt oder in den letzten drei Jahren ausgeübt hat (§ 9 Abs. 1 Z 1 PartG).

Umsetzung des Parteiengesetzes 2012 durch den RH

Bindung durch Weisungen fachlicher Art

Berufsberechtigte sind verpflichtet, die Übernahme eines Auftrages abzulehnen, der sie bei Ausübung ihrer Tätigkeit an Weisungen fachlicher Art des Auftraggebers binden würde (§ 88 Abs. 1 WTBG).

Tätigkeit als gesetzlicher Vertreter, Mitglied des Aufsichtsrats oder Gesellschafter, Arbeitnehmer eines ausgeschlossenen Wirtschaftsprüfers/Wirtschaftsprüfungsunternehmens

Ausschlussgründe bestehen für einen Wirtschaftsprüfer, wenn er gesetzlicher Vertreter, Mitglied des Aufsichtsrats oder Gesellschafter einer juristischen Person oder einer Personengesellschaft, Arbeitnehmer einer natürlichen oder juristischen Person oder einer Personengesellschaft ist, sofern die natürliche oder juristische Person, die Personengesellschaft oder einer ihrer Gesellschafter aus den in den Gesetzen näher bezeichneten Gründen nicht Prüfer sein darf (§ 9 Abs. 2 Z 3 PartG, analog § 271 Abs. 2 Z 2 und Z 5 UGB).

Beteiligung

Ebenso ausgeschlossen ist ein Wirtschaftsprüfer, wenn er Anteile an einem Unternehmen besitzt, das mit der zu prüfenden Partei verbunden ist oder an diesem mindestens 20 % der Anteile besitzt, oder auf Erwerb, Verwaltung und Veräußerung derartiger Anteile maßgeblichen Einfluss hat (analog § 271 Abs. 2 Z 1 UGB).

Persönliche bzw. wirtschaftliche Abhängigkeit

Berufsberechtigte sind verpflichtet, Prüfungsaufträge abzulehnen, wenn sie von dem zu Prüfenden oder dem Auftraggeber oder, falls der Auftraggeber ein Dritter ist, auch von diesem persönlich und wirtschaftlich nicht unabhängig sind (§ 88 Abs. 2 Z 1 WTBG).

Ein Wirtschaftsprüfer ist ausgeschlossen, wenn er in den letzten fünf Jahren jeweils einen bestimmten Anteil Gesamteinnahmen aus seiner beruflichen Tätigkeit aus der Prüfung und Beratung der zu prüfenden Partei oder von mit dieser verbundenen Unternehmen oder von Unternehmen, an denen die zu prüfende Partei mindestens 20 % der Anteile besitzt, bezogen hat, wenn dies auch im laufenden Geschäftsjahr zu erwarten ist (analog § 271 Abs. 2 Z 7 UGB, § 271a Abs. 1 Z 1 UGB).



Umsetzung des Parteiengesetzes 2012
durch den RH

Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Mittelbarer oder unmittelbarer Einfluss auf die Führung von Geschäften

Berufsberechtigte sind verpflichtet, Prüfungsaufträge abzulehnen, wenn einer der Beteiligten mittelbaren oder unmittelbaren Einfluss auf die Führung der Geschäfte des anderen hat (§ 88 Abs. 2 Z 2 WTBG).

Übernahme von Managementaufgaben

Ein Wirtschaftsprüfer ist ausgeschlossen, wenn er bei der zu prüfenden Partei oder für die zu prüfende Partei in dem zu prüfenden Geschäftsjahr oder bis zur Erteilung des Bestätigungsvermerks Managementaufgaben bzw. bestimmte weitere Aufgaben übernommen hat (analog § 271 Abs. 2 Z 4 lit. c UGB).

Mitwirkung bei der internen Revision

Ein weiterer Ausschlussgrund für einen Wirtschaftsprüfer liegt vor, wenn er bei der zu prüfenden Partei oder für die zu prüfende Partei in dem zu prüfenden Geschäftsjahr oder bis zur Erteilung des Bestätigungsvermerks bei der internen Revision mitgewirkt hat (analog § 271 Abs. 2 Z 4 lit. b UGB).

Erbringung von Rechts- oder Steuerberatungsleistungen

Ein Wirtschaftsprüfer ist ausgeschlossen, wenn er in dem zu prüfenden Geschäftsjahr über die Prüfungstätigkeit hinaus für die zu prüfende Partei Rechts- oder Steuerberatungsleistungen erbracht hat, die über das Aufzeigen von Gestaltungsalternativen hinausgehen und die sich auf den Jahresabschluss nicht nur unwesentlich auswirken (analog § 271a Abs. 1 Z 2 UGB).

Mitwirkung bei Rechnungslegungsinformationssystemen

Weiters ist ein Wirtschaftsprüfer ausgeschlossen, wenn er in dem zu prüfenden Geschäftsjahr für die zu prüfende Partei bei der Entwicklung, Installation und Einführung von Rechnungslegungsinformationssystemen mitgewirkt hat (analog § 271 a Abs. 1 Z 3 UGB).

Umsetzung des Parteiengesetzes 2012 durch den RH

Erbringung von Bewertungsleistungen

Ein Wirtschaftsprüfer ist zudem ausgeschlossen, wenn er bei der zu prüfenden Partei oder für die zu prüfende Partei in dem zu prüfenden Geschäftsjahr oder bis zur Erteilung des Bestätigungsvermerks Bewertungsleistungen oder versicherungsmathematische Dienstleistungen erbracht hat, die sich auf den zu prüfenden Jahresabschluss nicht nur unwesentlich auswirken (analog § 271 Abs. 2 Z 4 lit. d UGB).

Bescheinigung gemäß § 15 A-QSG

Ein Wirtschaftsprüfer bzw. eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ist ausgeschlossen, wenn er bzw. sie über keine Bescheinigung gemäß § 15 A-QSG verfügt (analog § 271 Abs. 2 Z 3 und Abs. 4 UGB).

Eintragung in das öffentliche Register gemäß § 23 A-QSG

Die aufrechte Eintragung in das öffentliche Register gemäß § 23 A-QSG als Nachweis über die Einbeziehung in ein gesetzliches Qualitätssicherungssystem muss gegeben sein (Punkt 80 des Österreichischen Corporate Governance Kodex).

Versicherung

Die Annahme von Aufträgen durch Berufsberechtigte, die sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach im Deckungsumfang ihrer Vermögensschaden-Haftpflichtversicherung nicht enthalten sind, ist unzulässig (§ 88 Abs. 1 WTBG).

Vorliegen von Nahe- und Verwandtschaftsverhältnissen

Gemäß § 20 Abs. 1 Z 2 und 3 JN (§ 88 Abs. 2 Z 3 WTBG) bestehen Ausschließungsgründe bei Vorliegen bestimmter persönlicher Nahe- und Verwandtschaftsverhältnisse.

Anwendung der Kriterien auf Prüfungsverantwortliche

Ausschlussgründe für einen Wirtschaftsprüfer liegen vor, wenn dieser bei der Prüfung eine Person beschäftigt, die aus den im Gesetz genannten Gründen nicht Abschlussprüfer sein darf bzw. wenn er seinen Beruf



Umsetzung des Parteiengesetzes 2012
durch den RH

Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

zusammen mit einer ausgeschlossenen Person ausübt oder gemeinsam mit dieser im Rahmen gemeinsamer Berufsausübung bestimmte Voraussetzungen erfüllt (analog § 271 Abs. 2 Z 6 UGB, § 271 Abs. 3 UGB, § 271a Abs. 2 UGB).

Anwendung der Kriterien auf Prüfungsgesellschaften

Eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ist ausgeschlossen, wenn sie selbst, einer ihrer gesetzlichen Vertreter, ein Gesellschafter, ein mit ihr verbundenes Unternehmen oder eine von ihr bei der Prüfung beschäftigte Person nach § 9 Abs. 2 PartG nicht Prüfer sein darf (§ 9 Abs. 3 PartG). Weitergehende Ausschlussbestimmungen finden sich im UGB (analog § 271 Abs. 4 UGB und § 271a Abs. 3 UGB).

Darüber hinaus wendet der RH für die Auswahl der Wirtschaftsprüfer folgende Kriterien nach qualitativen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten an:

Honorar

In die Bewertung einbezogen wird die Höhe des Prüfungshonorars, wobei von einem Fixhonorar (ohne Nachverhandlungsoption) auszugehen ist. Die Honorarzusammensetzung sowie ein Stunden- und Ressourcenraster sind dem vorzulegenden Auswahlvorschlag der Parteien anzuschließen.

Der Bestellung eines Wirtschaftsprüfers soll ein wettbewerbliches Vergabeverfahren zugrunde liegen (Punkt 14.3.6 des Public Corporate Governance Kodex (B-PCGK)).

Leistung

Maßstab der Bewertung sind die Angemessenheit der geplanten Prüfungszeit und des geplanten Personaleinsatzes (Verhältnis von Wirtschaftsprüfern und Prüfungsassistenten).

Qualifikation

Sowohl die Qualifikation des Prüfungsverantwortlichen als auch des weiteren Prüfungspersonals (Berufsbefugnisse, Referenzlisten) sowie der Umfang ihres geplanten Einsatzes werden bewertet.

Umsetzung des Parteiengesetzes 2012 durch den RH

Weiters werden Maßnahmen zur Sicherstellung der Qualifikation des Prüfungspersonals bewertet. Dabei ist auch die Meldung betreffend die Fortbildungsverpflichtung (§ 1b A-QSG) einzubeziehen.

Unabhängigkeit

Maßnahmen zur Sicherstellung der Unabhängigkeit des Prüfungspersonals finden Eingang in die Bewertung einschließlich der Vorlage der jährlichen Bestätigung betreffend die interne Überprüfung der Einhaltung der Unabhängigkeitsanforderungen (§ 24 Abs. 1 Z 7 A-QSG).

Die Unabhängigkeit wird auch dahingehend bewertet, dass weder jeder einzelne Prüfer noch die Prüfungsgesellschaft eine Spende an die zu prüfende Partei innerhalb der letzten fünf Jahre geleistet hat.

Vorzulegen ist eine Erklärung zur Einhaltung aller Berufsgrundsätze einschließlich der Fachgutachten der Kammer der Wirtschaftstreuhänder.

Leistungsfähigkeit

Zu erbringen ist der Nachweis zur Gewährleistung der für eine gewissenhafte Berufsausübung erforderlichen sachlichen, personellen und sonstigen organisatorischen Voraussetzungen (§ 7 Abs. 2 Wirtschaftstreuhänderberufs-Ausübungsrichtlinie 2003 – WT-ARL 2003).

Angaben zur Haftung haben darzulegen, in welcher Höhe bzw. Art eine allfällige Haftungsbeschränkung vereinbart ist.

Nachweis für die Erfüllung der Kriterien

Der RH weist darauf hin, dass die Erfüllung aller oben genannten Kriterien im Fünfvorschlag der Parteien an den RH hinsichtlich aller genannter Wirtschaftsprüfer in schriftlicher Form (durch Eigenerklärungen bzw. durch Nachweise) zu belegen ist.

Der RH wird den im Nationalrat vertretenen Parteien den Kriterienkatalog für die Auswahl der Wirtschaftsprüfer mitteilen und diesen auf seiner Website unter www.rechnungshof.gv.at veröffentlichen.

Auf der Grundlage dieser Kriterien wird in den nächsten Wochen die Auswahl erfolgen.



Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Umsetzung des Parteiengesetzes 2012 durch den RH

Weitere Tätigkeiten des RH im Zusammenhang mit dem Parteiengesetz

Im ersten Jahr der Geltung des PartG war der RH umfassend mit dieser neuen Verwaltungsaufgabe befasst. Die Tätigkeiten reichten von zahlreichen Anfragen, die Veröffentlichung von FAQs, Veröffentlichungen von Spenden über 50.000 EUR sowie den Vorbereitungsmaßnahmen für den Vollzug des Gesetzes ab dem kommenden Jahr.

Beantwortung von Anfragen

Während des gesamten Jahres richteten Interessierte und Betroffene zahlreiche Anfragen im Zusammenhang mit dem PartG – z.B. hinsichtlich der Rechenschaftsberichte, der Listen über Spenden, Sponsoring und Inserate für das zweite Halbjahr 2012, der Geltung des PartG für bestimmte Parteien – an den RH, die von ihm beantwortet wurden. Aus der Anzahl und der Art der Anfragen leitet der RH ab, dass allgemein große Schwierigkeiten mit der Verständlichkeit und mit der Auslegung des PartG bestehen. Der RH verweist dabei auch auf seine Ausführungen zu den Problemen in der Umsetzung des PartG.

Veröffentlichung von FAQs

Um den Informationsstand zu fördern und um die Abwicklung der Aufgaben nach dem PartG zu erleichtern, hat der RH die häufigsten Fragen (Frequently Asked Questions – FAQ) zum PartG – vorerst zu den Themen Geltungsbereich des PartG, Rechenschaftsberichte und Wirtschaftsprüfer – zusammengestellt und auf seiner Website www.rechnungshof.gv.at veröffentlicht. Die Fragen beziehen sich ausschließlich auf jene Teile des PartG, die den RH betreffen, und werden laufend erweitert.

Veröffentlichung von Spenden über 50.000 EUR

Der RH hat gemäß § 6 Abs. 5 PartG Spenden, die im Einzelfall die Höhe von 50.000 EUR übersteigen, unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders auf seiner Website zu veröffentlichen.

Im Jahr 2012 wurden dem RH insgesamt vier – den Betrag von 50.000 EUR übersteigende – Spenden gemeldet, im Jahr 2013 bis zum Redaktionsschluss insgesamt 14 derartige Spenden, die der RH gesetzeskonform auf seiner Website (www.rechnungshof.gv.at) veröffentlichte.

Weiterleitung unzulässiger Spenden

Politische und wahlwerbende Parteien dürfen von den in § 6 Abs. 6 PartG aufgelisteten natürlichen oder juristischen Personen keine Spenden annehmen. Nach dieser Bestimmung unzulässige Spenden sind von der Partei unverzüglich, spätestens mit Einreichung des Rechenschaftsberichts für das betreffende Jahr, an den RH weiterzuleiten. Der RH hat die eingehenden Beträge auf einem gesonderten Konto zu



Umsetzung des Parteiengesetzes 2012 durch den RH

verwahren. Gemäß § 6 Abs. 8 PartG hat der RH die innerhalb eines Kalenderjahres eingegangenen Beträge zu Beginn des darauf folgenden Kalenderjahres an Einrichtungen, die mildtätigen oder wissenschaftlichen Zwecken dienen, weiterzuleiten.

Auf der Grundlage dieser bereits mit 1. Juli 2012 in Kraft getretenen Bestimmungen wurden dem RH bis Redaktionsschluss noch keine Beträge aus unzulässigen Spenden von Parteien gemeldet bzw. weitergeleitet.



Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Rechnungshof prüft Medientransparenz

Neues Prüfgebiet für den RH

Das Mitte 2012 in Kraft getretene Medientransparenzgesetz hat dem RH nicht nur eine neue Sonderaufgabe beschert. Für den RH hat sich mit diesem Gesetz auch ein neues Prüfungsfeld aufgetan. Seit Herbst 2013 prüft er die Umsetzung des Medientransparenzgesetzes bei den seiner Prüfungszuständigkeiten unterliegenden Rechtsträgern, primär in Gemeinden, in den Ländern und im Bund sowie in staatsnahen Unternehmen.

Seit Mitte 2012 müssen alle Rechtsträger, die der Kontrolle des RH unterliegen, quartalsweise die Ausgaben für Medienkooperationen und Werbung sowie für Förderungen an Medieninhaber der Kommunikationsbehörde KommAustria melden. Als Sonderaufgabe verpflichtete der Gesetzgeber den RH, halbjährlich eine aktualisierte Liste der seiner Kontrolle unterliegenden Rechtsträger der KommAustria zu übermitteln.

Diese rund 6.500 Rechtsträger umfassende Liste ist auf der Homepage des RH <http://www.rechnungshof.gv.at/beratung/pruefobjekte.html> veröffentlicht. Sie ist die Grundlage für die Meldungen an die KommAustria, die wiederum die quartalsweisen Meldungen auf ihrer Homepage <https://www.rtr.at/de/m/Medientransparenz> veröffentlicht.

Die Erstellung und Aktualisierung dieser Liste bedeutet für den RH einen erheblichen Mehraufwand. In den Jahren 2012 und 2013 waren dafür fast 1.000 Arbeitstage notwendig. Mit anderen Worten: Fast 1.000 Prüfertage sind durch diese Sonderaufgabe in den ersten zwei Jahren verloren gegangen. Mit diesen Ressourcen hätte der RH rund 16 Stichproben- oder Follow-up-Überprüfungen durchführen können.

Ergänzend hat der RH im Herbst 2013 das Thema Medientransparenz in seine Prüfungsplanung aufgenommen und bereits zwei Prüfungen – eine Stadt und ein Land – begonnen. Jedes Jahr sollen fünf bis sechs Rechtsträger geprüft werden. Ziel ist, die Vollständigkeit und Richtigkeit der Meldungen betreffend Medienkooperationen, Werbeaufträge und Förderungen an Medieninhaber zu beurteilen, Schwachstellen bei der Erfüllung der Meldepflichten aufzuzeigen sowie die Einhaltung der inhaltlichen Anforderungen des Medientransparenzgesetzes zu prüfen.

Die Prüfungen sollen auch zeigen, ob das Ziel des Gesetzgebers, eine „umfassende Transparenz“ bei der Vergabe von Werbeaufträgen und Förderungen durch öffentliche Stellen zu gewährleisten, auch tatsächlich erreicht wird.

Rechnungshof prüft Medientransparenz

Entscheidung des Unabhängigen Verwaltungssenates Wien

Mit Entscheidung vom 19. April 2013 hob der Unabhängige Verwaltungssenat (UVS) Wien einen Bescheid der Kommunikationsbehörde Austria auf, in dem diese gegen einen Gemeindeverband eine Verwaltungsstrafe verhängt hatte, weil diese es unterlassen hatte, Daten nach dem Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetz zu melden. Grund dafür war nach Ansicht des UVS Wien die fehlende Zuständigkeit des RH zur Prüfung des Gemeindeverbandes, da die Einwohnerzahl der verbandsangehörigen Gemeinden weniger als 10.000 beträgt.

Der UVS verwies dabei auf Erläuterungen zur B-VG-Novelle BGBl. I Nr. 98/2010, nach der sich – nach Auffassung des UVS Wien – die Zuständigkeit des RH zur Gebarungüberprüfung nur noch auf Gemeindeverbände mit einer Gesamtzahl der Einwohner der verbandsangehörigen Gemeinden von mindestens 10.000 („Große Gemeindeverbände“) erstrecken soll.

In einem – in dieser Form nicht beschlossenen – Vorentwurf zur genannten Novelle war zwar geplant, dass der RH nur mehr für Gemeindeverbände mit einer Gesamtzahl der Einwohner der verbandsangehörigen Gemeinden von mindestens 10.000 prüfzuständig sein soll. Ebenso war beabsichtigt, dass die Landesrechnungshöfe vom Landesverfassungsgesetzgeber für die Prüfung von Gemeindeverbänden mit einer Gesamtzahl der Einwohner der verbandsangehörigen Gemeinden von weniger als 10.000 zuständig gemacht werden können.

Durch eine solche Regelung wäre die Prüfungskompetenz des RH verfassungsrechtlich auf „Große Gemeindeverbände“ beschränkt worden, was – mangels Verpflichtung des Landesverfassungsgesetzgebers zur Erlassung korrespondierender Bestimmungen für Gemeindeverbände mit weniger als 10.000 Einwohnern – möglicherweise zu einer Kontrollücke im Bereich der Gemeindeverbände geführt hätte.

Aus diesem Grund wurde im Rahmen der Ausschussberatungen dieses, die RH-Kompetenzen beschränkende Vorhaben nicht weiter verfolgt. Gemäß Art. 127a Abs. 9 B-VG sieht die Verfassung – wie bisher – vor, dass die für die Überprüfung der Gebarung der Gemeinden geltenden Regelungen bei der Überprüfung der Gebarung der Gemeindeverbände sinngemäß anwendbar sind. Erfasst werden von dieser Regelung alle Gemeindeverbände, wie der Ausschussbericht auf Seite 6 (989 BlgNR, 24. GP) auch eindeutig festhält: „Mit dieser Bestimmung wird klargestellt, dass dem RH auch weiterhin die Kompetenz zur Überprüfung der Gebarung der Gemeindeverbände unabhängig von der Gesamtzahl der Einwohner der verbandsangehörigen Gemeinden zukommt.“



Rechnungshof prüft Medientransparenz

Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Aus diesen Gründen ist weiterhin die Zuständigkeit des RH für die Prüfung der Gebarung des Gemeindeverbandes „Mittelschulgemeinde Atzenbrugg“ gegeben, weshalb die Entscheidung des UVS Wien vom 19. April 2013 als verfehlt zu bezeichnen ist.

Da zum Zeitpunkt der Erlassung dieses Bescheids die Möglichkeit einer Amtsbeschwerde – diesfalls der Kommunikationsbehörde Austria – nicht eingeräumt war, ist diese Entscheidung trotz der darin vertretenen unzutreffenden Rechtsansicht rechtskräftig geworden.

Abschließend verweist der RH auf die – in einem Verfahren gem. Art. 126a B-VG – vom Verfassungsgerichtshof getroffene Aussage in VfSlg. Nr. 13.705, wonach der RH „...zur Überprüfung der Gebarung eines Gemeindeverbandes unabhängig von der Einwohnerzahl der verbandsangehörigen Gemeinden“ zuständig ist. Der RH weist daher auf den Widerspruch dieses Erkenntnisses des VfGH zu der Entscheidung des UVS Wien hin.

Unternehmen von Kammern

Im Zuge der nach den Bestimmungen der „Medientransparenz-Gesetze“ (§ 1 Abs. 3 BVG MedKF-T) vorzunehmenden Datenaktualisierung ersuchte der RH im ersten Halbjahr 2013 alle seiner Kontrolle unterliegenden Rechtsträger um Überprüfung der Stammdaten auf Aktualität und um Mitteilung allfälliger Änderungen.

Mit Schreiben vom 5. Juli 2013 teilten die AK Vorarlberg Immobilien GmbH und die AK Vorarlberg Immobilien GmbH & Co KG mit, dass sie eine Anfrage des RH zur Datenaktualisierung als gegenstandslos betrachteten. Sie begründeten dies damit, dass dem RH keine Prüfungszuständigkeit im Bereich der Unternehmen von gesetzlichen beruflichen Vertretungen zukommt und damit eine Meldepflicht nach dem Medientransparenzgesetz nicht bestehe.

Der RH vertritt jedoch die Ansicht, dass Unternehmen von Kammern seiner Kontrolle unterliegen, weil den Kammern sonst die Möglichkeit eröffnet wäre, Teile ihrer Gebarung in Unternehmen auszulagern und damit der Gebarungskontrolle zu entziehen. Weiters ist der RH zur Prüfung von Unternehmen zuständig, an denen neben der Kammer ein der RH-Kontrolle unterliegender sonstiger Rechtsträger (z.B. der Bund oder ein Land) mit einem auch nur minimalen Anteil beteiligt ist. Es wäre systemwidrig, wenn ein Unternehmen, an dem eine Kammer mit 100 % beteiligt ist, vom RH nicht geprüft werden könnte.

Weiters ist festzuhalten, dass die AK Vorarlberg Immobilien GmbH und die AK Vorarlberg Immobilien GmbH & Co KG im Zuge einer im

Rechnungshof prüft Medientransparenz

Jahr 2012 durchgeführten Gebarungsüberprüfung trotz ausdrücklichem Hinweis auf die Möglichkeit einer Prüfungsverweigerung – und einem damit folgenden Verfahren zur Entscheidung einer Meinungsverschiedenheit über die Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen über die Zuständigkeit des RH gem. Art. 126a B-VG – keine Einwände gegen die Prüfung des RH erhoben hatte. Die Prüfung konnte dementsprechend auch planmäßig durchgeführt und abgeschlossen werden.

Art. 127b B-VG sieht vor, dass der RH befugt ist, die Gebarung der gesetzlichen beruflichen Vertretungen zu überprüfen. Abs. 3 dieser Bestimmung nimmt „die für die Gebarung in Wahrnehmung der Aufgaben als Interessenvertretung maßgeblichen Beschlüsse der zuständigen Organe der gesetzlichen beruflichen Vertretungen“ ausdrücklich von dieser Zuständigkeit aus. Art. 127b B-VG enthält jedoch keine „ausdrückliche“ Anführung der Kammerunternehmen wie etwa in Art. 126b B-VG im Bereich der Unternehmen des Bundes. Eine solche „ausdrückliche“ Erwähnung der Unternehmen erfolgt jedoch auch im Bereich der Träger der Sozialversicherung nicht.

Der RH nimmt deshalb eine planwidrige Lücke an, die durch die analoge Anwendung der Bestimmungen über die Unternehmensprüfung für den Bund, die Länder bzw. die Gemeinden zu schließen ist. Demgegenüber leiten einzelne Kammern aus dem Fehlen einer ausdrücklichen Anführung der „Kammerunternehmen“ in Art. 127b B-VG die Auffassung ab, dass keine Prüfungszuständigkeit des RH in diesem Bereich gegeben sei.

Der RH hat bereits bisher in mehreren Fällen die Gebarung von Unternehmen gesetzlicher beruflicher Vertretungen überprüft und entsprechende Prüfungsergebnisse vorgelegt; so etwa im Bericht Reihe Bund 2012/10, „Peering Point Betriebs GmbH“, ein Unternehmen, an dem der Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger sowie die Österreichische Ärztekammer zu je 50 % als Gesellschafter beteiligt waren. Da diese Prüfungen ohne Prüfungsbehinderungen planmäßig durchgeführt werden konnten und die Zuständigkeit des RH somit nicht in einer Weise bestritten wurde, die Anlass für eine Antragstellung beim Verfassungsgerichtshof gem. Art. 126a B-VG gegeben hätte, geht der RH weiterhin von seiner entsprechenden Zuständigkeit auch im Bereich der Unternehmen von gesetzlichen beruflichen Vertretungen aus.

Zehn Jahre MBA–Lehrgang für Öffentliche Finanzkontrolle

Bereits seit zehn Jahren läuft der vom RH gemeinsam mit der WU Executive Academy entwickelte Professional MBA Public Auditing. Im Herbst 2013 startete der fünfte Jahrgang. Seit dem Jahr 2004 gibt es 95 Absolventen dieser qualitativ hochwertigen Ausbildung im Bereich der öffentlichen Finanzkontrolle.

Die ständige Weiterentwicklung der öffentlichen Verwaltung und deren Unternehmen ist durch neue Leistungsprozesse, neue Organisationsformen sowie geänderte Kommunikationswege geprägt. Aufgrund dieser dynamischen Veränderungen im öffentlichen Sektor hat sich auch das Rollenverständnis der Prüferinnen und Prüfer der öffentlichen Finanzkontrolle über die traditionelle Prüfung der Ordnungsmäßigkeit und Sparsamkeit hinaus verändert. Mehr und mehr ist es notwendig, sich mit Fragen der Prüfmethode, Prüfstandards und Prüfprozesse zu befassen und den Erfahrungs- und Wissensaustausch voranzutreiben.

Diese Rahmenbedingungen erfordern eine Aus- und Weiterbildung auf höchstem Niveau. Beginnend im Jahr 2004 entwickelte der RH gemeinsam mit der WU Executive Academy den Professional MBA Public Auditing. Ziel ist die qualitativ hochwertige Ausbildung speziell im Bereich der öffentlichen Finanzkontrolle auf wissenschaftlich fundiertem Niveau, kombiniert mit aktuellen Erfahrungen aus dem Prüfungsalltag.

Mit der WU Executive Academy als wissenschaftlich qualifiziertem Partner des RH konnte der innovative Zugang der Vernetzung von Wissenschaft und Praxis umgesetzt werden. In konstruktiver Zusammenarbeit wurde und wird der Lehrgang ständig weiterentwickelt, im Bestreben, die hohe Qualität des MBA–Lehrgangs zu erhalten bzw. noch weiter zu verbessern.

Den Teilnehmenden wird ein fundiertes wissenschaftliches Grundwissen über General Management mit Spezialisierungen in Finanzwirtschaft, Rechnungswesen, Ökonomie und öffentlichem Recht sowie Prüfungsprozessen vermittelt. Im MBA Curriculum werden die wissenschaftlichen Elemente durch praxisorientierte Ausbildungsinhalte insbesondere im Bereich Prüfungsprozesse, Prüfungsmethoden und internationale Prüfungsstandards ergänzt. Zeichen der ständigen Weiterentwicklung sind das Modul Regulierungsökonomie, das die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge der Prüftemen unterstreicht, sowie das Modul Wirkungsorientierung zur neuen Schwerpunktsetzung im Rahmen des Haushaltsrechts. Beide Module wurden für den Lehrgang 2013 bis 2015 neu in das Curriculum aufgenommen.



Zehn Jahre MBA-Lehrgang für Öffentliche Finanzkontrolle

Der MBA bietet weiters den Mehrwert einer Vernetzung zwischen geprüften Stellen und den Kontrollorganen sowie innerhalb der Kontrollorgane.

Mit der abgeschlossenen Ausbildung tragen alle Teilnehmer zur Optimierung der Aufgabenwahrnehmung in der Zukunft bei und leisten damit einen Beitrag zur Erfüllung des wichtigsten Ziels der öffentlichen Finanzkontrolle – den bestmöglichen Einsatz öffentlicher Mittel. Die Absolventen des MBA-Lehrgangs sind wichtige Wissensträger der öffentlichen Finanzkontrolle.

Im Herbst 2013 startete der fünfte MBA-Lehrgang 2013–2015 mit 21 Teilnehmern: 15 Bediensteten des RH und sechs externen Teilnehmenden, darunter erstmals auch eine ausländische MBA-Studentin aus Sarajevo.

Dass die Vernetzung mit den geprüften Stellen funktioniert, zeigen die bisherigen Lehrgänge. Neben den Teilnehmenden aus dem RH schlossen rund ein Drittel externe Teilnehmende – darunter Vertreter aus Bundesministerien, ausgegliederten Einrichtungen, verschiedenen Landeskontrolleinrichtungen sowie aus dem universitären Bereich – diesen MBA-Lehrgang erfolgreich ab.

Neue Kontrollarchitektur in der EU

Ausgangslage

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

Aus dem Ansatz der „geteilten Mittelverwaltung“ ergibt sich für die nationalen Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) – zwar abhängig vom jeweiligen konkreten Prüfungsmandat, aber grundsätzlich unmittelbar – eine Mitverantwortung hinsichtlich des recht- und ordnungsmäßigen, wirtschaftlichen und wirksamen Einsatzes der EU-Mittel durch den jeweiligen Mitgliedstaat. Insgesamt betrachtet haben die Einrichtungen der externen öffentlichen Finanzkontrolle eine gemeinsame Verantwortung für die Prüfung des EU-Mitteleinsatzes, die auf EU-Ebene der Europäische Rechnungshof (ERH), auf nationaler Ebene die ORKB der Mitgliedstaaten wahrzunehmen haben.

Die Umsetzung dieser gemeinsamen Verantwortung durch die genannten Einrichtungen der externen öffentlichen Finanzkontrolle erfolgte und erfolgt gegenwärtig auf der Grundlage von Artikel 287 Absatz 3 AEUV, demzufolge der ERH und „einzelstaatliche Rechnungsprüfungsorgane“ – damit sind nach herrschender Gepflogenheit im Wesentlichen die ORKB der Mitgliedstaaten gemeint – unter Wahrung ihrer Unabhängigkeit vertrauensvoll zusammenarbeiten. Das Forum hierfür ist der sogenannte Kontaktausschuss, in dem die Präsidentinnen und Präsidenten der nationalen ORKB und der Präsident des ERH im Regelfall einmal jährlich zusammentreten.

In Umsetzung dieses Konzepts des AEUV pflegte der RH seit dem Beitritt Österreichs zur EU im Jahr 1995 die partnerschaftliche und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit dem ERH. Dieser Partnerschaft kommt besondere Bedeutung gerade im Bereich der Prüfung der EU-Mittel zu. Denn durch die geteilte Verwaltung der EU-Mittel sind Prüfungen des ERH, aber auch der ORKB der EU-Mitgliedstaaten unabdingbar, um das Ziel der optimalen Verwendung der EU-Mittel zum Wohle aller Bürgerinnen und Bürger der EU sicherzustellen können. Dies geschah in Österreich etwa

- im Wege der Teilnahme des RH an Prüfungen des ERH in Österreich,

Neue Kontrollarchitektur in der EU

- durch Zurverfügungstellung von Informationen an den ERH, die dieser für seine Prüfungen in Österreich benötigt,
- durch eigenständige Prüfungen des RH – insbesondere System- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen – zu EU-bezogenen Themen (z.B. Grundlagen der Fiskalpolitik (Reihe Bund 2011/5), jährliche EU-Finanzberichte (zuletzt Reihe Bund 2012/7), Förderungsprogramm LEADER (Reihe Bund 2012/7)), und
- durch aktive Mitarbeit in Arbeitsgruppen und Task Forces des Kontaktausschusses (z.B. in der Arbeitsgruppe Mehrwertsteuer, in der Arbeitsgruppe Strukturfonds zu den Themen „Kosten der Kontrolle“ und „Vereinfachung von Vorschriften“ sowie in der Task Force „Resolution Six“, die der Kontaktausschuss 2012 in Estoril einrichtete).

Im Lichte dieser Zielsetzung wird die besondere Bedeutung der partnerschaftlichen, gleichrangigen und gleichwertigen Zusammenarbeit der Einrichtungen der externen öffentlichen Finanzkontrolle (ERH und ORKB der Mitgliedstaaten) durch die nachstehend skizzierten Entwicklungen augenfällig.

Haushalts- und Wirtschaftsführung mit EU-Mitteln – verstärkte Zusammenarbeit der externen öffentlichen Finanzkontrolle

In den letzten Jahren zeigte das Europäische Parlament verstärkt Interesse an der Zusammenarbeit mit den Einrichtungen der externen öffentlichen Finanzkontrolle: Dies gründete nicht zuletzt auf der Tatsache, dass der ERH – beginnend mit dem Haushaltsjahr 1994 bis heute⁵ – im Bereich der Zahlungen insgesamt aufgrund festgestellter zu hoher Fehlerquoten in mehreren Haushaltsbereichen nur eine eingeschränkte Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge (ZVE gemäß Art. 287 Abs. 1 AEUV) vorlegen konnte.

Dieses Interesse führte dazu, dass die zuständigen Organe der EU (Europäisches Parlament und Europäische Kommission) zusehends den Druck auf die Mitgliedstaaten hinsichtlich der ordnungsgemäßen Wirtschafts- und Haushaltsführung der geteilten EU-Mittelverwaltung verstärkten. Im Haushaltskontrollausschuss des Europäischen Parlaments wurden im Rahmen einer Schwachstellenanalyse der ZVE folgende problemorientierte Fragen gestellt: „Wer begeht die Fehler?“, „Welche Art von Fehler wird begangen?“, „Warum werden diese Fehler begangen?“ „Wie

⁵ Der ERH beurteilte in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2012 die Zahlungen als in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet (Fehlerquote 4,8 %, rd. 6 Mrd. EUR), weswegen die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen eingeschränkt war (sogenanntes „versagtes Prüfungsurteil“ des ERH; dies entspricht einer eingeschränkten Zuverlässigkeitserklärung).

können die Fehler vermieden werden?“⁶ Dies auch mit dem politischen Ziel, künftig eine uneingeschränkte, sprich: positive, ZVE des ERH in allen Bereichen des EU-Mitteleinsatzes nachhaltig sicherzustellen.

In diesem Zusammenhang entwickelten die zuständigen Organe der EU, insbesondere das Europäische Parlament und die Europäische Kommission sowie der ERH, eine Reihe von Maßnahmen, wobei die Einrichtungen der externen öffentlichen Finanzkontrolle wiederholt – allerdings auf Ebene des Kontaktausschusses mitunter zu einem relativ späten Zeitpunkt – eingebunden waren.

Deshalb mussten die relevanten Informationen des Öfteren von einzelnen ORKB der Mitgliedstaaten gesammelt, analysiert und aufbereitet werden; Informationen, die für den Kontaktausschuss und dessen Mitglieder – unter Wahrung deren Unabhängigkeit und Berücksichtigung der jeweiligen Prüfungsmandate – zur partnerschaftlichen und vertrauensvollen Beratung sowie Entscheidungsfindung über die seitens der externen öffentlichen Finanzkontrolle zu vertretende, fachliche Position erforderlich waren.

Die erwähnten Maßnahmen⁷ waren u.a.

- das Konzept einer Einzigigen Prüfung
- der Integrierte Interne Kontrollrahmen,
- die Vorschläge betreffend nationale (ex-post) Zuverlässigkeitserklärungen samt darauf fußenden verwaltungsinternen, auf politischer Ebene der Mitgliedstaaten unterzeichneten Managementerkklärungen,
- nationale Jährliche Zusammenfassungen der Prüfungen und Erklärungen, sowie
- die Einführung verpflichtender nationaler Verwaltungserklärungen auf Basis der neuen Haushaltsordnung der EU (im Wesentlichen in Kraft seit 1. Jänner 2013; in Teilen mit 1. Jänner 2014 in Kraft tretend),
- die Erteilung eines Bestätigungsvermerks einer unabhängigen Prüfstelle zur Rechnungslegung des EU-Mitteleinsatzes auf Mitglied-

⁶ Siehe Positionen des RH zur EU-Ratspräsidentschaft Österreichs 2006, Reihe Positionen 2006/1

⁷ siehe im Einzelnen die EU-Finanzberichte des RH betreffend das Jahr 2008 [Reihe Bund 2009/5, S. 91 ff.], das Jahr 2009 [Reihe Bund 2010/12, S. 77 ff.] und das Jahr 2010 [Reihe Bund 2012/7, S. 179 ff.]

Neue Kontrollarchitektur in der EU

staatenebene, zur jährlichen Übersicht über die endgültigen Prüfberichte und die durchgeführten Kontrollen sowie u.a. darüber, ob die Kontrollsysteme ordnungsgemäß funktionieren und ob Zweifel an den in den nationalen Verwaltungserklärungen enthaltenden Feststellungen aufkommen.

- Möglichkeit der Europäischen Kommission, auf Basis der neuen EU-Haushaltsordnung im Wege sektorspezifischer Verordnungen und delegierter Rechtsakte, den Bereich der geteilten Mittelverwaltung konkret auszugestalten.

Der RH hat sich aktiv an den Diskussionen beteiligt⁸ und nachdrücklich festgehalten, dass er insbesondere

- in der Durchführung von EU-Mittel-bezogenen Wirtschaftlichkeitsprüfungen, Querschnitts- und Systemprüfungen – gegebenenfalls auch grenzüberschreitend koordiniert – nach international anerkannten Richtlinien und Standards,
- in der Vereinfachung von Vorschriften, sowie
- in der hochwertigen Aus- und Weiterbildung des Prüfpersonals

Potenzial erblickt, künftige Fehler in der Wirtschafts- und Haushaltsführung mit EU-Mitteln nachhaltig zu vermeiden sowie die wirtschaftliche, wirksame, recht- und ordnungsgemäße Verwendung der EU-Mittel sicherzustellen.

Der Einbindung der externen öffentlichen Finanzkontrolle in verwaltungsinterne Prozesse, sei es auf nationaler oder supranationaler Ebene, der Implementierung von Maßnahmen mit zweifelhaftem kontrollpolitischem Mehrwert sowie allfälligen Verpflichtungen der nationalen ORKB gegenüber EU-Organen, die im Ergebnis das Risiko einer Aushöhlung der parlamentarischen Kontrollhoheit auf Ebene der Mitgliedstaaten bzw. die Errichtung von Parallelstrukturen bedeuten würden, stand der RH stets ablehnend gegenüber.

Zudem wies der RH darauf hin, dass nicht hinreichend klargestellt ist, ob bzw. inwieweit künftig aus den genannten delegierten Rechtsakten der Europäischen Kommission Aufgaben und Verantwortungen für die nationalen ORKB erwachsen können.

⁸ Siehe Fußnote 3 sowie die Positionspapiere des RH zur EU-Ratspräsidentschaft 2006 (Reihe Positionen 2006/1), zur Reform der EU-Haushaltsordnung (Reihe Positionen 2010/1) sowie zum Beitrag der externen öffentlichen Finanzkontrolle in Bezug auf die wirtschafts- und fiskalpolitische Steuerung in der EU (Reihe Positionen 2012/1)



Neue Kontrollarchitektur in der EU

Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Zwischenresümee

Die aufgezeigte Entwicklung vor dem Hintergrund der politischen Zielsetzung einer positiven ZVE belegt nach Ansicht des RH, dass die Einführung der verpflichtenden Verwaltungserklärungen sowie die Möglichkeit für die Europäische Kommission, delegierte Rechtsakte im Bereich der geteilten Mittelverwaltung zu erlassen, eine weitere Akzentuierung der Verantwortung der Mitgliedstaaten bedeutet und zusätzliche Verwaltungs- und Kontrolllasten für die Mitgliedstaaten mit sich bringt.

Sie macht aber gleichzeitig deutlich, dass eine verstärkte partnerschaftliche Zusammenarbeit und Vernetzung zwischen den Einrichtungen der externen öffentlichen Finanzkontrolle auf Ebene der Mitgliedstaaten und den zuständigen Organen der EU erforderlich ist, um die Haushalts- und Wirtschaftsführung mit EU-Mitteln im Bereich der geteilten Mittelverwaltung nachhaltig zu verbessern.

Gleichwohl gilt es hierbei zu beachten, dass Vermengungen von Funktionen (z.B. verwaltungsinterne Kontrolle und externe öffentliche Finanzkontrolle) und Verantwortungsbereichen (z.B. zwischen der operativen Verwaltung und der verwaltungsinternen Kontrolle einerseits sowie andererseits zwischen Aufgaben auf nationaler Ebene und auf EU-Ebene) zu vermeiden sind, um a priori die Entstehung von Spannungsfeldern hintanzuhalten.

Der RH hebt positiv hervor, dass der Kontaktausschuss in den letzten Jahren verstärkt diesem Partnerschafts- und Vernetzungsgedanken Rechnung trug, indem er den fachlichen Gedankenaustausch vermehrt zu kontrollpolitisch aktuellen Themen (z.B. zu den nationalen Zuverlässigkeitserklärungen, zur Reform der EU-Haushaltsordnung und den Verpflichtungen, die daraus auf nationaler Ebene erwachsen) – auch etwa mit hochrangigen Entscheidungsträgern der Europäischen Kommission oder des Europäischen Parlaments – verlagerte. Diese Diskussionen trugen und tragen zur weiteren Verstärkung der partnerschaftlichen wechselweisen Zusammenarbeit der Einrichtungen der externen öffentlichen Finanzkontrolle (nationale ORKB und ERH) sowie mit Entscheidungsträgern der übrigen Organe und Einrichtungen der EU bei.

Finanz- und Wirtschaftskrise – neue Herausforderungen für die externe öffentliche Finanzkontrolle

Die Notwendigkeit partnerschaftlicher Zusammenarbeit unter unabhängigen – dessen ungeachtet aber gleichrangigen und gleichwertigen – Einrichtungen der externen öffentlichen Finanzkontrolle (ERH und ORKB der Mitgliedstaaten) unterstrich die seit dem Jahr 2008 währende Finanz- und Wirtschaftskrise abermals und in verstärkter Weise. Dies deshalb, weil diese Krise in der Folge – ungeachtet der Erarbeitung der neuen EU-Haushaltsordnung – zu wirtschafts- und fiskalpo-

Neue Kontrollarchitektur in der EU

litischem Steuerungsbedarf seitens der EU führte, um die Erreichung der Ziele im Euro-Währungsgebiet (Eurozone) sowie der EU insgesamt, insbesondere hinsichtlich der relevanten Maastricht-Kriterien öffentlicher Schuldenstand und öffentliches Defizit sowie der Ziele der Europa 2020 Strategie, nachhaltig sicherzustellen.

Deswegen ergriffen das Europäische Parlament und der Rat in der Folge mehrere Maßnahmen, um die wirtschafts- und fiskalpolitische Steuerung und Überwachung der Mitgliedstaaten, insbesondere jener der Eurozone, zu verstärken. Zu diesen Maßnahmen gehören

- das Europäische Semester, um die ex-ante Koordinierung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten sicherzustellen,
- der Six-Pack, um die makroökonomischen und haushaltspolitischen Ungleichgewichte in der Eurozone auszugleichen,
- der Two-Pack, um die Haushaltspolitik und Haushaltsplanung der Mitgliedstaaten zu steuern und zu überwachen sowie die Maßnahmen des Six-Pack zu verstärken sowie der
- fiskalpolitische Pakt (auf Basis des Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion), der die Mitgliedstaaten der Eurozone zur verbindlichen und dauerhaften Verankerung des Ziels ausgeglichener oder einen Überschuss erzielender Haushalte im nationalen Recht verpflichtet.

Die Umsetzung dieser Steuerungs- und Überwachungsmaßnahmen der EU führt gegenwärtig nach Ansicht des RH zu einem Prozess der Verlagerung von Kompetenzen (Aufgabenbündeln), deren Vollzug bisher in der Verantwortung der Mitgliedstaaten wahrzunehmen war (z.B. Aufstellung der nationalen Haushaltspläne, ausgeglichene Haushalte, vorschriftsgemäße Verschuldensquote) auf die EU-Ebene.

Gesamthaft betrachtet, stellt diese Neuordnung der wirtschafts-, fiskal- und haushaltspolitischen Architektur auch den ERH und die nationalen ORKB vor neue und grundlegende Herausforderungen (siehe auch Bericht des RH, Reihe Bund 2012/13, Abschnitt Themen der öffentlichen Finanzkontrolle, S. 42 ff.). Diese können nach Ansicht des RH – im Sinne der in Art. 287 Abs. 3 AEUV sowie in Art. 159 Abs. 2 der neuen EU-Haushaltsordnung verankerten Unabhängigkeit und vertrauensvollen Zusammenarbeit des ERH und der nationalen ORKB – nur gemeinsam gelöst werden. Bisher sind aber weder Funktionen und Rollen noch Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Ressourcenalloka-

Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

tion der genannten Einrichtungen der externen öffentlichen Finanzkontrolle klargestellt.

Die angedeutete, aber nicht explizit klargestellte mögliche Rolle des ERH und der ORKB der Mitgliedstaaten wird z.B. deutlich durch⁹:

- die gemäß der neuen EU-Haushaltsordnung auszustellenden Bestätigungsvermerke durch eine unabhängige Prüfstelle, deren Bezug zur externen öffentlichen Finanzkontrolle nicht näher spezifiziert ist;
- delegierte Rechtsakte der Europäischen Kommission: z.B. im Zusammenhang mit der Durchführung von Untersuchungen des Statistischen Amtes der Europäischen Union (Eurostat) in Mitgliedstaaten, bei denen ORKB – unter Berücksichtigung der nationalen Vorschriften – um Mitwirkung ersucht werden können, wenn dies relevant ist;
- umfassende, unabhängige Kontrollen der Haushaltsdaten aller Teilspektoren des Sektors Staat, die bestimmte Mitgliedstaaten auf Verlangen der Europäischen Kommission innerhalb einer gesetzten Frist und vorzugsweise in Abstimmung mit der jeweiligen nationalen ORKB durchzuführen und hierüber der Europäischen Kommission zu berichten haben.

Beispielsweise enthält der korrespondierende delegierte Rechtsakt der Europäischen Kommission (Verordnung Nr. 877/2013 vom 27. Juni 2013, ABl. L 244 vom 13. September 2013) keine näheren Ausführungen in Bezug auf die Rolle der externen öffentlichen Finanzkontrolle. Es bleibt unklar, welche Einrichtungen der externen öffentlichen Finanzkontrolle (ERH, nationale ORKB), ob überhaupt bzw. erforderlichenfalls welche konkreten Prüfungsaufgaben wahrnehmen sollten und welche Verantwortungen gegenüber wem zu tragen wären.

Der RH erachtet diese Unklarheiten als nachteilig, weil nur durch eine gezielte externe öffentliche Finanzkontrolle eine erfolgreiche Implementierung des Regelwerkes der EU sichergestellt werden kann. Vor diesem Hintergrund ist es für den RH nicht verständlich, dass im Vorfeld dieser nunmehr seit Mitte September 2013 geltenden Regelung die externe öffentliche Finanzkontrolle nicht – etwa im Wege des Kontaktausschusses – in systematischer Weise eingebunden worden ist.

⁹ siehe im Einzelnen: Positionen des RH zum Beitrag der externen öffentlichen Finanzkontrolle mit Bezug auf die wirtschafts- und fiskalpolitische Steuerung in der EU, Reihe Positionen 2012/1, S. 46 ff., verfügbar auf der Homepage des RH www.rechnungshof.gv.at

Neue Kontrollarchitektur in der EU

Dieses Beispiel zeigt aber nach Ansicht des RH, dass eine rechtzeitige Einbindung der nationalen ORKB – und des ERH – (auch) durch die zuständigen Organe der EU gerade bezüglich jener neuen Regelungsvorhaben notwendig ist, die im Zusammenhang mit der Implementierung der beabsichtigten verstärkten wirtschafts- und fiskalpolitischen Steuerung und Überwachung der Mitgliedstaaten durch die EU stehen.

Nur so würden die beabsichtigten Steuerungs- und Überwachungsmaßnahmen aus kontrollpolitischer Sicht überprüfbar gemacht und damit in konkrete Prüfungsaufgaben herabgebrochen und der benötigte Ressourceneinsatz bestimmt werden; durch rechtzeitige Einbindung könnten die ORKB der Mitgliedstaaten und der ERH zudem ihr Leistungsspektrum gegenüber den zuständigen Organen der EU noch besser sichtbar machen und ihr Know-how im Sinne der europäischen Ziele einbringen. Dies vor dem Hintergrund des gemeinsamen Ziels, durch die externe öffentliche Finanzkontrolle – im Wege gemeinsam übernommener Verantwortung – die öffentliche Rechenschaftspflicht gegenüber den Parlamenten (sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene) sowie gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern zu stärken.

Weiterentwicklung der Partnerschaft der externen öffentlichen Finanzkontrolle – Lösungsansätze

Nach Ansicht des RH können die auf supranationaler Ebene (ERH) und nationaler Ebene (ORKB der Mitgliedstaaten) bestehenden Einrichtungen der externen öffentlichen Finanzkontrolle

- die wirtschaftliche und wirksame Verwendung der EU-Mittel in den Mitgliedstaaten sicherstellen,
- einen Beitrag zu besseren Systemen der Wirtschafts- und Haushaltsführung in der EU und
- einen wesentlichen Beitrag zur Umsetzung der neuen ordnungspolitischen Vorgaben der EU in den Bereichen der Wirtschafts-, Finanz- und Haushaltspolitik leisten.

Dies setzt allerdings eine abgestimmte, zielgerichtete und proaktive Wahrnehmung der öffentlichen Rechenschaftspflicht der ORKB und des ERH gegenüber den Parlamenten und der Öffentlichkeit voraus, zumal es um den Einsatz öffentlicher Mittel und das Gemeinwohl in der EU geht.

Es ist nach Ansicht des RH deshalb die Verpflichtung der Einrichtungen der externen öffentlichen Finanzkontrolle, die vertrauensvolle partnerschaftliche Zusammenarbeit in Richtung einer Vernetzung zu ver-



Neue Kontrollarchitektur in der EU

Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

stärken, um der beschriebenen wirtschafts-, fiskal- und haushaltspolitischen Entwicklung eine neue Kontrollarchitektur zur Seite zu stellen.

Erste Schritte zur Gestaltung einer neuen Kontrollarchitektur leitete der RH durch die Vorlage eines entsprechenden Resolutionsentwurfes an den Kontaktausschuss 2012 in Estoril ein. Dieser Resolutionsentwurf zielte darauf ab, den kontrollpolitischen Stellenwert des Kontaktausschusses zu heben.¹⁰

Unter dem Vorsitz der ORKB Portugal griff der Kontaktausschuss 2012 diese Thematik auf und verabschiedete eine diesbezügliche Resolution „zu den Aufgaben und zur Rolle der externen öffentlichen Finanzkontrolle im Lichte der jüngsten Entwicklungen bei der wirtschaftspolitischen Steuerung der Europäischen Union“ (= „Resolution Six“); zur näheren Beratung wurde die sogenannte Task Force „Resolution Six“ (Task Force) unter dem Vorsitz der ORKB Litauen eingerichtet. Die Task Force war beauftragt, u.a. die Aufgaben und die Rolle der ORKB unter Berücksichtigung der Voraussetzungen darzulegen, die für eine wirksame Wahrnehmung der externen öffentlichen Finanzkontrolle in der im Aufbau begriffenen neuen Wirtschafts-, Haushalts- und Finanzarchitektur der EU erforderlich sind (siehe Bericht des RH, Reihe Bund 2012/13, Abschnitt Themen der öffentlichen Finanzkontrolle, S. 56).

Im Hinblick auf diese neue Kontrollarchitektur empfahl die Task Force dem diesjährigen Kontaktausschuss (Oktober 2013, Vilnius) u.a., einen Frühwarnmechanismus in Gestalt eines erweiterten administrativen Unterstützungsdienstes einzurichten, um die ORKB der Mitgliedstaaten und den ERH möglichst frühzeitig im Werdegang neuer EU-Legislativvorhaben und sonstiger Aktivitäten mit Bezug zur externen öffentlichen Finanzkontrolle einzubinden. Für die mögliche Umsetzung dieses Modells bekundete der ERH als Mitglied der Task Force seine Bereitschaft, den erweiterten administrativen Unterstützungsdienst für den Frühwarnmechanismus am ERH einzurichten.

¹⁰ Unter Hinweis auf die Resolution A/66/209 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 22. Dezember 2011 zur „Förderung einer effizienten, rechenschaftspflichtigen, wirksamen und transparenten öffentlichen Verwaltung durch Stärkung der Obersten Rechnungskontrollbehörden“: Ex-ante Einbindung der unabhängigen externen öffentlichen Finanzkontrolle auf Ebene des Kontaktausschusses im Rahmen künftiger Beratungen auf politischer Ebene (z.B. Konvent) und primärrechtliche Verankerung des Kontaktausschusses als Beratungsorgan in Angelegenheiten der externen öffentlichen Finanzkontrolle; siehe im Einzelnen die Positionen des RH zum Beitrag der externen öffentlichen Finanzkontrolle in Bezug auf die wirtschafts- und fiskalpolitische Steuerung in der EU, Reihe Positionen 2012/1, Anhang I

Neue Kontrollarchitektur in der EU

Die Diskussion im Kontaktausschuss 2013 erweiterte diese Sichtweise und sprach sich dafür aus, den Frühwarnmechanismus und die erforderliche administrative Unterstützung als Dienstleistung per se für den Kontaktausschuss stärker zu akzentuieren und diesbezüglich Überlegungen zur organisatorischen und lokalen Ansiedelung sowie zur Allokation der erforderlichen Ressourcen – etwa im Rahmen der Task Force – weiter zu konkretisieren.

Der Kontaktausschuss 2013 kam zudem überein, dass bis zum nächsten Kontaktausschuss im Jahr 2014 Mitglieder des Kontaktausschusses – auf freiwilliger Basis und auf Ebene der Verbindungsbeamten – das operative Vorgehen im Frühwarnmechanismus erproben sollen, etwa durch Entsendung von Beobachtern zu Treffen des Haushaltskontrollausschusses des Europäischen Parlaments.

Resümee und Ausblick

Nach Ansicht des RH zeigten Diskussionen im Kontaktausschuss in Estoril (2012) und in Vilnius (2013), dass sich der ERH und alle ORKB der Mitgliedstaaten der dargestellten Herausforderungen für die externe öffentliche Finanzkontrolle voll bewusst sind und ihre Bereitschaft, gemeinsam – unter Gleichrangigen und Gleichwertigen – tragfähige Lösungen zu erarbeiten, voll gegeben ist.

Dies zeigte sich zuletzt besonders positiv an drei Beispielen:

- Auf der Basis einer Initiative der ORKB Deutschland und aktiver Mitwirkung einiger nationaler ORKB, darunter der RH, sowie mit Unterstützung des Kontaktausschusses 2011 gelang es, die externe öffentliche Finanzkontrolle (in Gestalt eines Prüfungsausschusses) im Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM) erfolgreich zu verankern (siehe EU-Finanzbericht des RH, Reihe Bund 2012/7, TZ 102). Dies, ohne dass im entsprechenden internationalen Regelwerk die externe öffentliche Finanzkontrolle von vornherein implementiert gewesen wäre.
- Die im Oktober 2012 eingerichtete Task Force des Kontaktausschusses diskutierte das Thema der möglichst frühzeitigen Information der Einrichtungen der externen öffentlichen Finanzkontrolle über neue legislative Vorhaben, insbesondere der sich aus delegierten Rechtsakten ergebenden Fragestellungen, und entwickelte das Modell eines Frühwarnmechanismus. Der Bericht der Task Force wurde vom Kontaktausschuss 2013 positiv aufgenommen, ihre Vorschläge intensiv beraten und weiterentwickelt.

Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

- Zeitlich parallel zu den Arbeiten der Task Force erarbeiteten – auf Initiative der ORKB Finnland – die ORKB der Mitgliedstaaten und der ERH im ersten Halbjahr 2013 eine Erklärung des Kontaktausschusses (zur) „Bedeutung angemessener Regelungen für die Finanzkontrolle und Rechenschaftspflicht im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion und der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU“¹¹. Dies mit dem Ziel, Stellung, Rolle und Funktion der externen öffentlichen Finanzkontrolle gegenüber der Exekutive auf supranationaler Ebene verstärkt bewusst zu machen. Im Rahmen einer vom ERH ausgerichteten, außerordentlichen Sitzung des Kontaktausschusses in Luxemburg (Mai 2013) nahm der Kontaktausschuss diese an den EU-Ratspräsidenten gerichtete Erklärung einhellig an. Der Kontaktausschuss leitete die Erklärung dem EU-Ratspräsidenten im Juni 2013 zu.

Aus der Sicht des RH ist die möglichst frühzeitige, ausgewogene und systematische Information über geplante Legislativvorhaben der EU erforderlich, um rechtzeitig die Verankerung der erforderlichen wirtschaftlichen und wirksamen externen öffentlichen Finanzkontrolle sicherzustellen.

Aktuell gilt dies in den genannten Bereichen der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU (einschließlich Bankenunion). Die horizontale Einbindung aller Einrichtungen der externen öffentlichen Finanzkontrolle (ERH und ORKB der Mitgliedstaaten) – im Sinne vertrauensvoller Zusammenarbeit unter unabhängigen, gleichrangigen und gleichwertigen Partnern – stellt eine notwendige Voraussetzung dar, um den bestehenden Herausforderungen optimal begegnen zu können.

Wenn dieses Ziel erreicht werden soll, ist nach Ansicht des RH die Einrichtung des oben angeführten Frühwarnmechanismus erforderlich. Für dessen optimale Funktionsfähigkeit erachtet der RH folgende Voraussetzungen bzw. weiteren Schritte für essentiell:

- Positionierung dieser administrativen Einrichtung als Stelle des Kontaktausschusses, die ihre Aufgaben im Interesse aller seiner Mitglieder unabhängig, objektiv und ausgewogen im Wege vertrauensvoller und partnerschaftlicher Zusammenarbeit unter Gleichrangigen und Gleichwertigen wahrnimmt;
- Ausstattung dieser Stelle des Kontaktausschusses mit folgenden Kernaufgaben:

¹¹ Originaltitel der Erklärung: Statement (on the) Importance of appropriate audit and accountability arrangements in the Economic and Monetary Union and EU economic governance“

Neue Kontrollarchitektur in der EU

- Einholung von Informationen auf Ebene der europäischen und nationalen Institutionen über Tendenzen, Entwicklungen und Gesetzgebungsvorhaben und -maßnahmen, die eine Auswirkung auf die externe öffentliche Finanzkontrolle und die öffentliche Rechenschaftspflicht haben können,
- Auswertung der eingeholten Informationen,
- Weiterleitung an die nationalen ORKB und den ERH,
- Einholung und Aufbereitung der Stellungnahmen des ERH und der nationalen ORKB;
- auf dieser Grundlage Vorschlag bzw. Koordinierung von allfälligen weiteren Maßnahmen des Kontaktausschusses im Wege der Verbindungsbeamten;
- Im Hinblick auf die Implementierung dieses Frühwarnmechanismus wären die Bemühungen bei den europäischen Institutionen mit dem Ziel zu forcieren,
 - die Anerkennung des Kontaktausschusses als europäische Einrichtung der externen öffentlichen Finanzkontrolle zu erwirken und
 - die Finanzierung der erforderlichen administrativen Unterstützungsstelle des Kontaktausschusses aus EU-Mitteln sicherzustellen und
 - diese Unterstützungsstelle in Brüssel anzusiedeln.

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Resolution A/66/209 der Vereinten Nationen vom 22. Dezember 2011 über die Förderung einer effizienten, rechenschaftspflichtigen, wirksamen und transparenten öffentlichen Verwaltung durch Stärkung der ORKB erachtet der RH die skizzierten Anliegen für sachgerecht und berechtigt, zumal die Vereinten Nationen mit dem genannten Dokument Funktion und Rolle der unabhängigen externen öffentlichen Finanzkontrolle, die Arbeit der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) sowie die Grundsätze der Deklarationen von Lima und Mexiko, die Säulen der externen öffentlichen Finanzkontrolle, weltweit anerkannt und positiv gewürdigt haben.

BESONDERER TEIL

Prüfungen 2013 im Überblick

Dieser Abschnitt bietet einen Überblick über die Berichtsbeiträge, die der RH im Jahr 2013 veröffentlicht hat, sowie eine kurze Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse aus den insgesamt 56 Beiträgen in 12 Berichten.

Bundeskanzleramt (BKA)

Gesamtausgaben- bzw. -auszahlungen: Erfolg 2012 277,4 Mio. EUR
 Finanzierungsvoranschlag 2013: 335,8 Mio. EUR¹
 Planstellen: 1.031²

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: 37 Prüfobjekte

¹ Sämtliche Voranschlagsbeiträge sind durch die geänderte Systematik im Zuge der Haushaltsrechtsreform nur bedingt mit jenen der Vorjahre vergleichbar.

² laut Personalplan 2013

Im Berichtszeitraum legte der RH dem Nationalrat zwei Beiträge aus dem Wirkungsbereich des BKA vor.

Prüfungsergebnisse	Bericht	Ausschuss	Plenum
EU-Förderungen (EFRE) aus Sicht der Förderungsempfänger mit dem Schwerpunkt Vereinfachung von Vorschriften	Bund 2013/11		
Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige	Bund 2013/11		

EU-Förderungen (EFRE) aus Sicht der Förderungsempfänger mit dem Schwerpunkt Vereinfachung von Vorschriften

Aus Sicht von Förderungsempfängern und Verwaltungsstellen galten Projekte des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) im Allgemeinen als deutlich aufwändiger als vergleichbare national geförderte Projekte, vor allem mit Bezug auf Nachweis- und Belegpflichten sowie Umfang und Häufigkeit von Prüfungen. Zur Vereinfachung und Reduktion von Abwicklungsfehlern erlaubte die EU ab Mai 2009 u.a. auch Kostenpauschalen. Österreich griff diese Option unverzüglich auf, die rechtliche Umsetzung dauerte jedoch bis September 2010. In Summe kamen in den Ländern Burgenland, Salzburg und Vorarlberg bis Ende 2011 bei über 50 % der dafür geeigneten (personalintensiven) EFRE-Projekte Kostenpauschalen zur Anwendung. Aus Sicht von Unternehmen vereinfachten sie die Personalkostenabrechnung in EFRE-Projekten deutlich.

An der Umsetzung der neun EFRE-Regionalprogramme wirkten 37 Förderstellen mit 69 (von 92 vorgesehenen) Richtlinien mit. Das historisch gewachsene und komplexe System zeichnete sich weitgehend durch freiwillige, informelle Kooperation der beteiligten Stellen aus. Die (formalen) EU-Anforderungen an die nationalen Verwaltungs- und Kontrollsysteme der EFRE-Regionalprogramme 2007–2013 erhöhten Komplexität und Aufwand weiter. Widersprüche zwischen Rechtsvorschriften und legislative Mängel trugen zu Rechtsunsicherheit bei. Die EFRE-Abwicklung berührende Fragen der Zweckmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit des nationalen Fördersystems (vor allem Förderlogistik, e-Government und Förderungskontrolle durch interne Revisionen) fanden keine systematische Aufmerksamkeit.

Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige

Die Kinderbetreuungsquoten für unter 3-Jährige waren von 2008 bis 2011 und damit seit Beginn der Ausbaueinbarung 2008 in Niederösterreich, in der Steiermark und österreichweit deutlich angestiegen. Die für das Jahr 2010 vorgesehene Betreuungsquote von 33 % aller unter 3-Jährigen war bis 2011 weder in Niederösterreich (21,2 %) noch in der Steiermark (10,0 %) und österreichweit (19,7 %) erreicht. Durch die Einführung des Gratispflichtkindergartens stieg die Betreuungsquote der 5-Jährigen österreichweit um rd. 2,5 Prozentpunkte auf rd. 96,4 %.