



Der  
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2015/18

# Bericht des Rechnungshofes

Tätigkeit des  
Rechnungshofes

Themen der öffentlichen  
Finanzkontrolle

Prüfungen 2015 im Überblick

Nachfrageverfahren 2014

Internationales

**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 2015



# Bericht des Rechnungshofes

Tätigkeit des Rechnungshofes

Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Prüfungen 2015 im Überblick

Nachfrageverfahren 2014

Internationales



# Vorbemerkungen

## Vorbemerkungen

### Vorlage an den Nationalrat

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Artikel 126d Absatz 1 Bundes-Verfassungsgesetz seinen Tätigkeitsbericht 2015.

### Berichtsaufbau

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

- Die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015
- Interne Kontrollsysteme (IKS) – Themenschwerpunkt des RH 2014
- Rechnungshof prüfte Medientransparenz
- Tätigkeiten des RH im Zusammenhang mit dem Parteiengesetz
- Peer Reviews zur Unabhängigkeit – ein ADA/INTOSAI Projekt unter der Federführung des RH
- Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung

Der Besondere Teil enthält die Prüfungen 2015 im Überblick und das Nachfrageverfahren mit dem Stand der Umsetzung jener Empfehlungen, die der RH im Jahr 2014 in Berichten an den Nationalrat veröffentlicht hatte.

Der Internationale Teil informiert über die grenzüberschreitenden Aktivitäten des RH.

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird bei Personen-, Berufs- und Funktionsbezeichnungen darauf verzichtet, jeweils die weibliche und die männliche Form zu nennen. Neutrale oder männliche Bezeichnungen beziehen somit beide Geschlechter ein.

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





# Inhalt

## Inhaltsverzeichnis

<b>ALLGEMEINER TEIL</b>	Tätigkeit des Rechnungshofes	5
	Themen der öffentlichen Finanzkontrolle	45
	Die Voranschlags- und Rechnungsabschluss-verordnung 2015	45
	Interne Kontrollsysteme (IKS) – Themenschwerpunkt des RH 2014	49
	Rechnungshof prüfte Medientransparenz	73
	Tätigkeiten des RH im Zusammenhang mit dem Parteiengesetz	83
	Peer Reviews zur Unabhängigkeit – ein ADA/INTOSAI Projekt unter der Federführung des RH	91
	Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung	99
<b>BESONDERER TEIL</b>	Prüfungen 2015 im Überblick	105
	Nachfrageverfahren 2014	213
<b>INTERNATIONAL</b>	Internationaler Teil	439





# ALLGEMEINER TEIL

## Tätigkeit des Rechnungshofes

### Gebarungsüberprüfungen

Der RH ist als unabhängiges Organ der externen öffentlichen Finanzkontrolle eingerichtet. In dieser Funktion überprüft er, ob der Bund, die Länder und die Gemeinden ihre Mittel sparsam, wirtschaftlich und zweckmäßig verwenden. Im Jahr 2015 veröffentlichte er insgesamt 96 Prüfungsergebnisse und erreichte damit sein Wirkungsziel, „Erhöhung der Transparenz für Bürgerinnen und Bürger über die sparsame, wirtschaftliche und zweckmäßige Verwendung öffentlicher Mittel“.

#### Bund

Im Jahr 2015 legte der RH dem Nationalrat 17 Berichte mit 71 Beiträgen sowie den Tätigkeitsbericht vor. Zusätzlich veröffentlichte er den Bundesrechnungsabschluss 2014 und den Einkommensbericht über die durchschnittlichen Einkommen sowie die zusätzlichen Leistungen für Pensionen bei Unternehmungen und Einrichtungen im Bereich der öffentlichen Wirtschaft des Bundes in den Jahren 2013 und 2014 gemäß Art. 121 Abs. 4 B-VG.

Im Besonderen Teil dieses Jahrestätigkeitsberichts sind die wichtigsten Aussagen aus diesen Berichten zusammengefasst.

#### Länder, Gemeinden, Gemeindeverbände

Im Jahr 2015 veröffentlichte der RH in den Ländern insgesamt 84 Berichte mit 122 Beiträgen sowie den Tätigkeitsbericht; insgesamt acht Berichte mit acht Beiträgen legte er den Gemeinderäten und Verbandsversammlungen vor.

#### Kammern

Bei Kammerprüfungen beschränkt sich der Prüfungsmaßstab des RH auf die „ziffernmäßige Richtigkeit“, die „Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften“ sowie die „Sparsamkeit“ und „Wirtschaftlichkeit“. Eine Prüfung der „Zweckmäßigkeit“ ist in der gesetzlichen Bestimmung bei Kammerprüfungen – anders als bei allen übrigen Prüfungen des RH – nicht vorgesehen.



## Geburtsüberprüfungen

Die Kammern haben nach den gesetzlichen Bestimmungen die Prüfungsergebnisse des RH selbst zu veröffentlichen. Nach Vorlage an das satzungsgebende Organ (den Vertretungskörper) muss der Bericht des RH vollständig zugänglich sein. Deshalb stellt der RH die Kammerberichte – nach Mitteilung über die erfolgte Veröffentlichung – in Wahrnehmung seines verfassungsgemäßen Auftrags – auch auf seiner Website [www.rechnungshof.gv.at](http://www.rechnungshof.gv.at) bereit. Um eine umfassende Darstellung der Tätigkeit des RH im Bereich der Kammerprüfungen sicherzustellen, informiert der RH auf seiner Website auch über den Inhalt der Stellungnahme der Kammer, die Darstellung der von der Kammer vorgenommenen Umsetzungsschritte der Empfehlungen aus dem Prüfungsergebnis sowie über eine inhaltliche Auseinandersetzung des RH mit den einzelnen Punkten der Stellungnahme.

Im Jahr 2015 veröffentlichte der RH die Ergebnisse folgender Kammerprüfungen:

- Ärztekammer für Salzburg – Kammerverwaltung und Wohlfahrtsfonds,
- Niederösterreichische Landwirtschaftskammern sowie
- Service-GmbH der Wirtschaftskammer Österreich.

## Querschnittsprüfungen

Durch seine besondere Stellung als föderatives Bund-Länder-Gemeinde-Organ kann der RH im Rahmen von Querschnittsprüfungen Vergleiche über alle Gebietskörperschaften hinweg ziehen. Damit vergleicht er ausgewählte Aufgaben bzw. Bereiche bei den überprüften Stellen auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene oder zwischen unterschiedlichen Rechtsträgern. Die in den Berichten enthaltenen Best-Practices und Benchmarks bringen den überprüften Stellen und den politischen Entscheidungsträgern Mehrwert.

Im Jahr 2015 veröffentlichte der RH bei den zuständigen Vertretungskörpern 16 Querschnittsprüfungen, so etwa zu Konsolidierungsmaßnahmen der Länder, Landeslehrerpensionen, Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Lehrerpersonalverwaltung, Haftungsobergrenzen im Bereich der Länder und Gemeinden oder Wirkungen rechtlicher und personalwirtschaftlicher Maßnahmen auf das Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts.



## Tätigkeit des Rechnungshofes

### Europäische Union

In Begleitung des Europäischen Rechnungshofes (ERH) bei dessen Prüfungen in Österreich kontrolliert der RH 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 2015 bei folgender Prüfung:

- Ordnungsmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitsprüfung der Zuverlässigkeit des LPIS-GIS in der 1. und 2. Säule der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)

Bei mehreren ERH-Prüfungen bzw. den Vorarbeiten dazu beschränkte sich der RH auf seine Koordinations- und Unterstützungsfunction.

### Bundesrechnungsabschluss 2014

Der Bundesrechnungsabschluss (BRA) dient als Grundlage zur Ausübung der Kontrollrechte des Nationalrates. Er dokumentiert das Ergebnis der Gebarung des Bundes, stellt also die Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage des Bundes sowie der von ihm verwalteten Rechtsträger dar und gibt insbesondere Auskunft über den Stand der Bundesschulden.

Weiters enthält der BRA einen Überblick über die gesamtstaatliche finanzielle Lage, wobei hier allerdings noch erhebliche Einschränkungen der Aussagekraft durch das Fehlen eines harmonisierten Rechnungs- und Veranschlagungswesens aller Gebietskörperschaften bestehen. Allerdings haben spätestens ab dem Finanzjahr 2020 alle Länder und Gemeinden die im Oktober 2015 verlautbarte Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 (VRV 2015) anzuwenden.

Der RH übermittelte dem Nationalrat am 23. April 2015 den „**Bundesrechnungsabschluss für das Jahr 2014 (Voranschlagsvergleichsrechnungen Stand 31. März 2015)**“. Er enthält die Voranschlagsvergleichsrechnungen des Bundes in der Gliederung des Bundesfinanzgesetzes 2014 (BFG 2014) für den Ergebnis- und Finanzierungshaushalt sowie eine gesamtwirtschaftliche Darstellung der Haushaltsführung des Bundes unter Einbeziehung der übrigen Gebietskörperschaften.

Am 30. September 2015 legte der RH den endgültigen „**Bundesrechnungsabschluss für das Jahr 2014**“ vor. Dieser enthält zusätzlich die konsolidierten Abschlussrechnungen des Bundes (Vermögens-, Ergebnis- und Finanzierungsrechnung), die Abschlüsse der vom Bund ver-

## Bundesrechnungsabschluss 2014

walteten Rechtsträger und ausführlichere Analysen zu den Voranschlagsvergleichsrechnungen.

Der RH entwickelte den BRA dieses Jahr weiter und bezog dabei die Anregungen der Abgeordneten mit ein. Zu diesem Zweck tagte vor den beiden Vorlagen im April und im September 2015 jeweils eine Fokusgruppe bestehend aus den Budgetsprechern der Parlamentsparteien, RH-Präsident Josef Moser sowie Vertretern der zuständigen Sektion 5 bzw. der Abteilung 5A2 des RH, die den neu strukturierten BRA 2014 präsentierten.

Der BRA 2014 gliedert sich in die Kurzfassung, drei Textteile (Bund, Untergliederungen, Ergebnisse der Überprüfung der Abschlussrechnungen gemäß § 9 RHG) sowie einen gedruckten Zahlenteil, der die wichtigsten Tabellen beinhaltet. Zusätzlich dazu erfolgt eine Veröffentlichung der Zahlenteile des Bundes (vollständig) sowie der einzelnen Untergliederungen auf der Homepage des RH. Im Sinne einer verbesserten Lesbarkeit und Transparenz des BRA enthält er zu Beginn einen Wegweiser zur Orientierung. Ein durchgehendes Verweissystem leitet durch das umfangreiche Zahlenwerk. Aufgrund der integrierten, grafischen Darstellung der drei konsolidierten Abschlussrechnungen sind das Vermögen und die Schulden des Bundes deutlich erkennbar. Weiters werden die Unterschiede zwischen Ergebnis- und Finanzierungsrechnung aufgezeigt.

Mit dem Beschluss des Budgetbegleitgesetzes im Jahr 2015 wurden insgesamt 17 Gesetze, wie u.a. das Rechnungshofgesetz (RHG), novelliert. Damit ist der BRA künftig einmal im Jahr und bereits am 30. Juni und nicht wie bisher bis zum 30. April und 30. September vorzulegen.



# Tätigkeit des Rechnungshofes

Bundesrechnungsabschluss 2014

## Konsolidierte Abschlussrechnungen

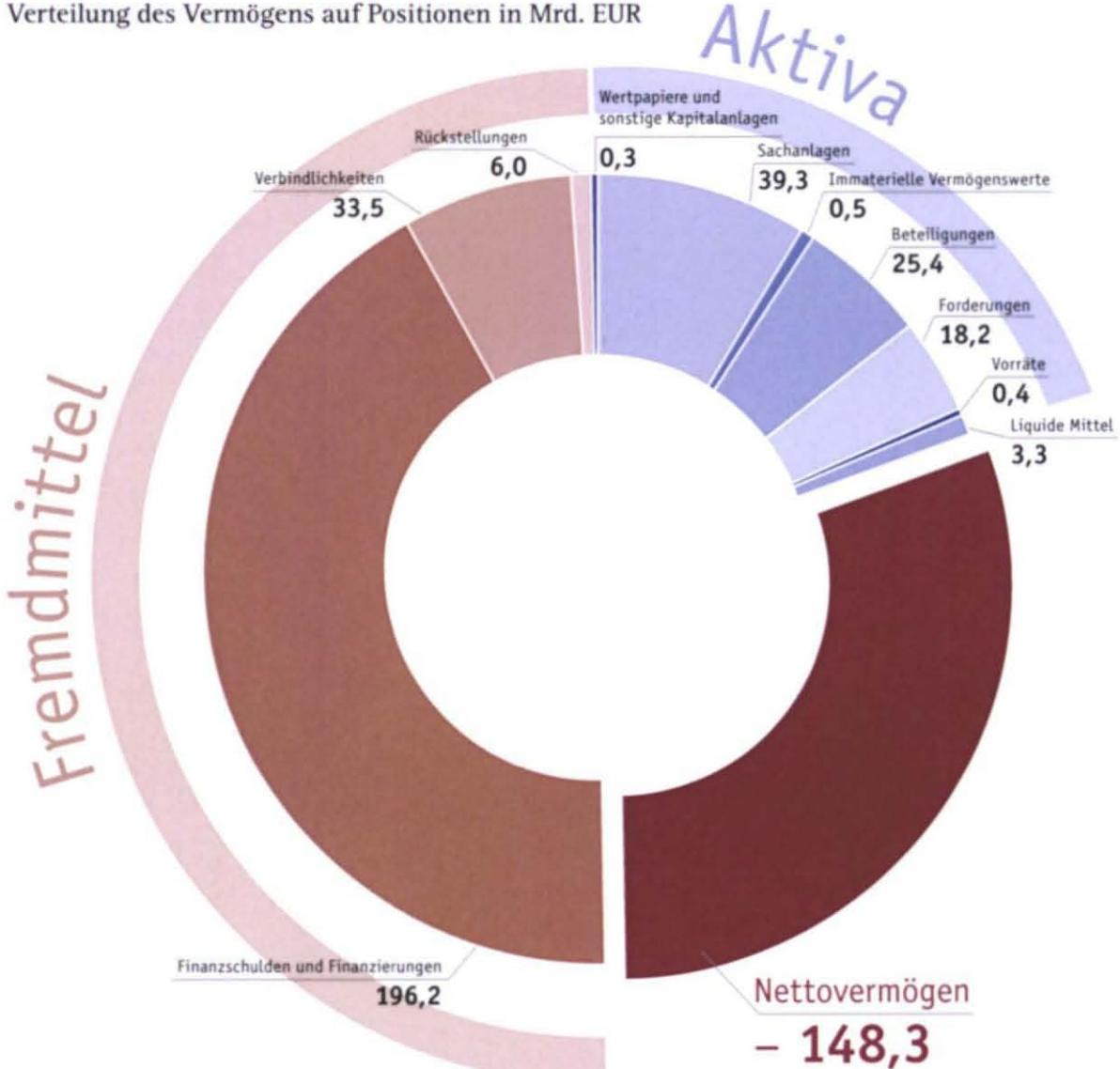
Integrierte Darstellung der drei konsolidierten Abschlussrechnungen						
Vermögensrechnung		Stand 31.12.2013	Stand 31.12.2014	Veränderung gegenüber 31.12.2013		Anteil Stand 31.12.2014 am Vermögen bzw. an Fremdmittel
Bundessicht		in Mio. EUR			in %	
A + B	Vermögen	90.182,29	87.415,19	- 2.767,10	- 3,1	100,0
A	Langfristiges Vermögen	73.667,24	72.070,75	- 1.596,49	- 2,2	82,4
A.I	Immaterielle Vermögenswerte	451,95	455,10	+ 3,16	+ 0,7	0,5
A.II	Sachanlagen	39.468,81	39.297,54	- 171,27	- 0,4	45,0
A.III	Wertpapiere und sonstige Kapitalanlagen	2.400,00	300,00	- 2.100,00	- 87,5	0,3
A.IV	Beteiligungen	24.544,15	25.436,15	+ 892,00	+ 3,6	29,1
A.V	Langfristige Forderungen	6.802,34	6.581,96	- 220,37	- 3,2	7,5
B	Kurzfristiges Vermögen	16.515,04	15.344,44	- 1.170,61	- 7,1	17,6
B.II	Kurzfristige Forderungen	11.653,94	11.578,44	- 75,49	- 0,6	13,2
B.III	Vorräte	701,07	417,94	- 283,13	- 40,4	0,5
B.IV	Liquide Mittel	4.160,04	3.348,05	- 811,99	- 19,5	3,8
C	Nettovermögen (Ausgleichsposten)	- 140.590,61	- 148.326,79	- 7.736,18	+ 5,5	
C.I	Neubewertungsrücklagen (Umbewertungskonto)	953,82	2.281,52	+ 1.327,70	+ 139,2	
C.II	Fremdwährungsumrechnungsrücklagen	- 2,22	- 1,33	+ 0,89	- 40,1	
C.IV	Jährliches Nettoergebnis (inkl. "Personal, das für Dritte leistet")	- 7.233,19	- 9.055,33	- 1.822,14	+ 25,2	
C.V	Saldo aus der jährl. Eröffnungsbilanz	- 134.326,22	- 141.546,70	- 7.220,48	+ 5,4	
C.VI	Bundesfinanzierung	22,96	- 4,96	- 27,92	- 121,6	
C.VII	Sonstiges Nettovermögen	- 5,76	0,01	+ 5,77	- 100,2	
D + E	Fremdmittel	230.772,90	235.741,98	+ 4.969,09	+ 2,2	100,0
D	Langfristige Fremdmittel	188.050,66	198.769,61	+ 10.718,95	+ 5,7	84,3
D.I	Langfristige Finanzschulden, netto	169.904,81	177.604,49	+ 7.699,68	+ 4,5	75,3
D.II	Langfristige Verbindlichkeiten	14.665,90	16.215,28	+ 1.549,38	+ 10,6	6,9
D.III	Langfristige Rückstellungen	3.479,95	4.949,84	+ 1.469,89	+ 42,2	2,1
E	Kurzfristige Fremdmittel	42.722,24	36.972,37	- 5.749,86	- 13,5	15,7
E.I	Kurzfristige Finanzierungen, netto	24.037,48	18.607,12	- 5.430,36	- 22,6	7,9
E.II	Kurzfristige Verbindlichkeiten	17.994,60	17.317,75	- 676,85	- 3,8	7,3
E.III	Kurzfristige Rückstellungen	690,16	1.047,50	+ 357,34	+ 51,8	0,4

Quellen: HIS, eigene Berechnung

Das **negative Nettovermögen** lag im Jahr 2014 bei - 148,327 Mrd. EUR und verschlechterte sich um - 7.736 Mrd. EUR im Vergleich zum Jahr 2013 (- 140,591 Mrd. EUR). Das ohnehin schon per Ende 2013 massiv negative Nettovermögen des Bundes verschlechterte sich damit weiter um 5,5 %.

## Bundesrechnungsabschluss 2014

### Verteilung des Vermögens auf Positionen in Mrd. EUR



Quellen: HIS, eigene Berechnung

Die wesentliche Einflussgröße auf das Nettovermögen ist das jährliche **Nettoergebnis aus der Ergebnisrechnung** in Höhe von – 9,055 Mrd. EUR, also die Differenz zwischen Aufwendungen und Erträgen des Bundes. Es war um 1,822 Mrd. EUR schlechter und damit um + 25,2 % höher als jenes für 2013 (– 7,233 Mrd. EUR).

Der **Nettofinanzierungssaldo der konsolidierten Finanzierungsrechnung 2014**, also die Differenz zwischen Aus- und Einzahlungen des Bundes, fiel mit – 3,189 Mrd. EUR um + 5,866 Mrd. EUR günstiger aus als das Nettoergebnis der konsolidierten Ergebnisrechnung. Der Nettofinanzierungssaldo war um 1,200 Mrd. EUR besser, um – 27,3 % niedriger als jener für 2013 (– 4,389 Mrd. EUR).



# Tätigkeit des Rechnungshofes

Bundesrechnungsabschluss 2014

## Voranschlagsvergleichsrechnungen

Das **Nettoergebnis für den Ergebnishaushalt 2014**, also die Differenz zwischen Aufwendungen und Erträgen im Ergebnishaushalt des Bundes, betrug – 9,050 Mrd. EUR.<sup>1</sup> Es war um 1,814 Mrd. EUR schlechter und damit um + 25,1 % höher als jenes für 2013 (– 7,237 Mrd. EUR) und um 893,71 Mio. EUR schlechter und damit um + 11,0 % höher als im Voranschlag (– 8,156 Mrd. EUR) angenommen. Dies war insbesondere auf höhere Aufwendungen aufgrund Abschreibungen von Beteiligungen und Rückstellungsdotierungen sowie auf Mehraufwendungen für Leistungen aus dem Arbeitslosenversicherungsgesetz zurückzuführen.

Der **Nettofinanzierungssaldo für den Finanzierungshaushalt 2014**, also die Differenz zwischen Auszahlungen und Einzahlungen der Allgemeinen Gebarung im Finanzierungshaushalt des Bundes, betrug – 3,189 Mrd. EUR. Er war um 1,014 Mrd. EUR besser und damit um – 24,1 % niedriger als jener für 2013 (– 4,203 Mrd. EUR) bzw. um 380,25 Mio. EUR besser und damit um – 10,7 % niedriger als im Voranschlag (– 3,569 Mrd. EUR) angenommen.

Das Nettoergebnis für den Ergebnishaushalt ist im Vergleich zum Nettofinanzierungssaldo für den Finanzierungshaushalt somit um – 5,861 Mrd. EUR schlechter. Die Differenz dieser beiden Saldogrößen resultierte insbesondere aus nicht-ergebniswirksamen Einzahlungen (wie beispielsweise Partizipationskapital (– 2,100 Mrd. EUR) und Reservefonds für Familienbeihilfen (– 380,41 Mio. EUR)) sowie aus nicht-finanzierungswirksamen Aufwendungen (wie beispielsweise Dotierung von Rückstellungen (– 1,985 Mrd. EUR) sowie Abschreibung von Beteiligungen (– 1,248 Mrd. EUR), Forderungen (– 648,09 Mio. EUR), Sachanlagen (– 424,28 Mio. EUR) und Vorräten (– 197,45 Mio. EUR)).

## Wirtschaftliche Rahmenbedingungen bzw. Entwicklung der öffentlichen Finanzen laut ESVG 2010 und „Maastricht-Notifikation“

Das **reale BIP-Wachstum** betrug im Jahr 2014 + 0,4 % (2013: + 0,3 %); das **nominelle BIP-Wachstum** + 2,0 % (2013: + 1,8 %). Das **nominelle BIP** 2014 lag bei 329,296 Mrd. EUR (2013: 322,878 Mrd. EUR).

Die **gesamtstaatliche Abgabenquote laut ESVG 2010** belief sich im Finanzjahr 2014 auf 43,1 % des BIP und stieg von 2013 (42,6 %) um 0,5 Prozentpunkte, weil das Steueraufkommen bzw. die Sozialbeiträge im Jahr 2014 stärker gestiegen waren als das BIP. Damit markierte die Abgabenquote mit 43,1 % im Jahr 2014 den höchsten Wert seit 2001 (43,9 % des BIP).

<sup>1</sup> Aufgrund der konsolidierten Darstellung der Abschlussrechnungen weisen diese mit – 9,055 Mrd. EUR ein von den Voranschlagsvergleichsrechnungen (– 9,050 Mrd. EUR) abweichendes Nettoergebnis aus.

## Bundesrechnungsabschluss 2014

Das **gesamtstaatliche Maastrichtdefizit** lag laut Budget-Notifikation vom September 2015 bei – 2,7 % des BIP. Dies war auf ein Defizit des Bundessektors (– 2,8 % des BIP) zurückzuführen, während Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger in Summe einen Überschuss aufwiesen.

Das **gesamtstaatliche strukturelle Defizit für 2014**, also das um Einmalmaßnahmen und konjunkturelle Effekte bereinigte Maastricht-Defizit, betrug laut Berechnungen des BMF – 0,3 % des BIP („Fortschreibung des österreichischen Stabilitätsprogramms 2014–2019“). Es war damit um 0,7 Prozentpunkte geringer als in der „Übersicht über die österreichische Haushaltspolitik 2015“ prognostiziert. Die Europäische Kommission und der Fiskalrat kommen in ihren Frühjahrsprognosen im Mai 2015 mit – 0,4 % bzw. – 0,6 % des BIP zu einer ungünstigeren Einschätzung für das Jahr 2014.

Der **Primärsaldo**, also der um die Veränderung der Rücklagen und Zinsen bereinigte Saldo der Allgemeinen Gebarung, war im Jahr 2014 mit + 3,514 Mrd. EUR (+ 1,1 % des BIP) erneut positiv. Er verbesserte sich gegenüber 2013 (+ 2,008 Mrd. EUR) um 1,506 Mrd. EUR. Im Allgemeinen ist ein positiver Primärsaldo (Primärüberschuss) nötig, um die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen zu unterstützen.

Der **öffentliche Schuldenstand** lag mit 84,2 % des BIP deutlich über dem Referenzwert des Stabilitäts- und Wachstumspaktes der EU von 60 % des BIP.

### Mittelfristige Entwicklungen im Bundeshaushalt

Die im Rahmen der **mittelfristigen Haushaltspolitik** gesetzlich festgelegten Auszahlungsobergrenzen sollen von 2014 bis 2019 auf insgesamt 80,388 Mrd. EUR um durchschnittlich + 1,5 % pro Jahr wachsen. In den Jahren 2010 bis 2014 stiegen die Auszahlungen jährlich um durchschnittlich + 2,6 %. Die jährliche durchschnittliche Veränderung der Auszahlungsobergrenzen bis 2019 soll daher um 1,1 Prozentpunkte niedriger sein als jene der tatsächlichen Auszahlungen im Zeitraum 2010 bis 2014. Zur Einhaltung der geplanten Auszahlungsobergrenzen bis 2019 bedarf es der Umsetzung **quantifizierter struktureller Steuerungs- und Korrekturmaßnahmen**.

### Finanzierung des Bundeshaushalts und Bundeshaftungen

Die **bereinigten Finanzschulden des Bundes** stiegen im Jahr 2014 auf 196,212 Mrd. EUR (2013: 193,942 Mrd. EUR) oder 59,6 % des BIP (2013: 60,1 %). Im Jahr 2014 wurden 28,027 Mrd. EUR (2013: 27,171 Mrd. EUR) an Schulden neu aufgenommen, wobei der Finanzierungsbedarf mit 23,367 Mrd. EUR (2013: 23,672 Mrd. EUR) in



# Tätigkeit des Rechnungshofes

## Bundesrechnungsabschluss 2014

heimischer Währung (83,4 %) und mit 4,660 Mrd. EUR (2013: 3,499 Mrd. EUR) in Fremdwährung (16,6 %) bedeckt wurde. Um kein Wechselkursrisiko einzugehen, wurden alle Fremdwährungsfinanzierungen mit Devisentermingeschäften abgesichert. Als Hauptfinanzierungsquelle dienten auch im Jahr 2014 Bundesanleihen in heimischer Währung.

Die **Bundeshaftungen** gingen um 6,3 % auf 104,286 Mrd. EUR (2013: 111,296 Mrd. EUR) zurück.

### Überprüfung der Abschluss- rechnungen des Bundes

Im Zusammenhang mit der Verfassung des BRA hat der RH gemäß § 9 Abs. 1 RHG die ihm unmittelbar vorzulegenden Abschlussrechnungen zu prüfen und vorgefundene Mängel beheben zu lassen. Bei seiner Überprüfung legt der RH die Prüfungsstandards ISSAI bzw. ISA zugrunde. Die Überprüfung der Abschlussrechnungen erfolgte demnach nach dem risikoorientierten Prüfungsansatz mit einem besonderen Schwerpunkt der Beurteilung des internen Kontrollsystems wesentlicher Verrechnungsprozesse.

Der RH führte eine **Funktionsprüfung zum Prozess Abgabeneinhebung** durch. Ziel der Überprüfung war die Beurteilung des Internen Kontrollsystems (IKS) betreffend der bei der Erhebung von öffentlichen Abgaben durch die Finanz- und Zollämter festgelegten Vorgangsweisen (Abläufe) und der als Vorsystem zur Haushaltsverrechnung eingesetzten IT-Anwendungen. Ferner überprüfte der RH, ob die vorgesehenen Maßnahmen des IKS sowie die definierten Abläufe im Verfahren wirkungsvoll implementiert waren (Walk-Through-Tests).

Weiters führte der RH eine **Ordnungsmäßigekeits- und Belegprüfung der Haushaltsverrechnung des Bundes** durch, deren Ziel die Beurteilung der Ordnungsmäßigkeit und ziffernmäßigen Richtigkeit der Verrechnungsaufschreibungen und Belege für die Finanzierungs-, Ergebnis- und Vermögensrechnung für das Jahr 2014 war.

## Mitwirkung bei der Begründung von Finanzschulden

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

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

Im Jahr 2015 wirkte der RH bis Mitte November bei folgenden Finanzschuldaufnahmen mit:

Finanzschuldaufnahmen des Bundes unter Mitwirkung des RH		
	2015 <sup>1</sup>	2014 <sup>2</sup>
Anzahl		
Finanzschulden des Bundes	50	59
davon Gegenzeichnungen	49	57
Volumen in Mrd. EUR		
aufgenommene Finanzschulden	21,67	26,32
aufgenommene Kassenstärker	38,65	16,63

<sup>1</sup> Stand Mitte November 2015

<sup>2</sup> Stand Mitte November 2014

## Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

### Allgemeines

Seit 1. Jänner 2013 ist die in § 17 des Bundeshaushaltsgesetzes 2013 (BHG 2013) getroffene Regelung über die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben bei der Darstellung der finanziellen Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen 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 grund-sätzlicher Art gemäß § 16 Abs. 2 oder von Vorhaben gemäß § 58



## Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

# Tätigkeit des Rechnungshofes

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 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). Nach der 2015 mit BGBl. II Nr. 69/2015 erfolgten Novellierung dieser Verordnung können die finanziellen Auswirkungen – sofern diese unsalviert nicht mehr als 1 Mio. EUR an Aufwendungen, Minderaufwendungen, Anschaffungs- oder Herstellungskosten von Investitionen, Erträgen oder Mindererträgen verursachen – vereinfacht dargestellt werden. Auch bei dieser vereinfachten Darstellung sind jedoch die Vorgaben des § 3 Abs. 2 WFA-FinAV insbesondere hinsichtlich der Plausibilität und der nachvollziehbaren Darstellung der angegebenen Annahmen und Kostenkalkulationen einzuhalten.

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 i.d.g.F., den begutachtenden Stellen im Regelfall eine Begutachtungsfrist von mindestens sechs Wochen zur Verfügung stehen soll. Diese Sechs-Wochen-Frist wurde im Jahr 2015 bei 37 versendeten Entwürfen teils erheblich – mit einer Begutachtungsfrist von weniger als 10 Arbeitstagen – unterschritten. Dies betraf beispielsweise Entwürfe



## Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

aus dem Wirkungsbereich des BKA (Novellen des Beamtenstrechts), des BMF (Entwürfe des Steuerreformgesetzes 2015/16, des „Bankenpakets“ und die Novelle des Endbesteuerungsgesetzes), und des BMBF (Änderungen des Schulorganisations- und -unterrichtsgesetzes, der Landeslehrercontrolling-Verordnung, des BIFIE-Gesetzes und weiterer Verordnungen im Schulbereich).

### Befassung und Beurteilung durch den RH

Gemäß der Entschließung des Nationalrates vom 19. März 1981 wurden dem RH im Jahr 2015<sup>2</sup> bislang insgesamt 202 Gesetzes- und Verordnungsentwürfe der Bundesverwaltung zur Stellungnahme zugeleitet. Das Parlament ersuchte den RH um Stellungnahme zu zwei Initiativanträgen. Ebenso übermittelten zwei Kammern dem RH insgesamt vier Verordnungsentwürfe mit dem Ersuchen um Begutachtung.

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

- der nachvollziehbaren Darstellung der Ergebnisse der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen der neuen rechtsetzenden Maßnahmen auf die öffentlichen Haushalte gemäß § 17 BHG 2013,
- der Umsetzung seiner Empfehlungen, 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 seine Prüfungstätigkeit.

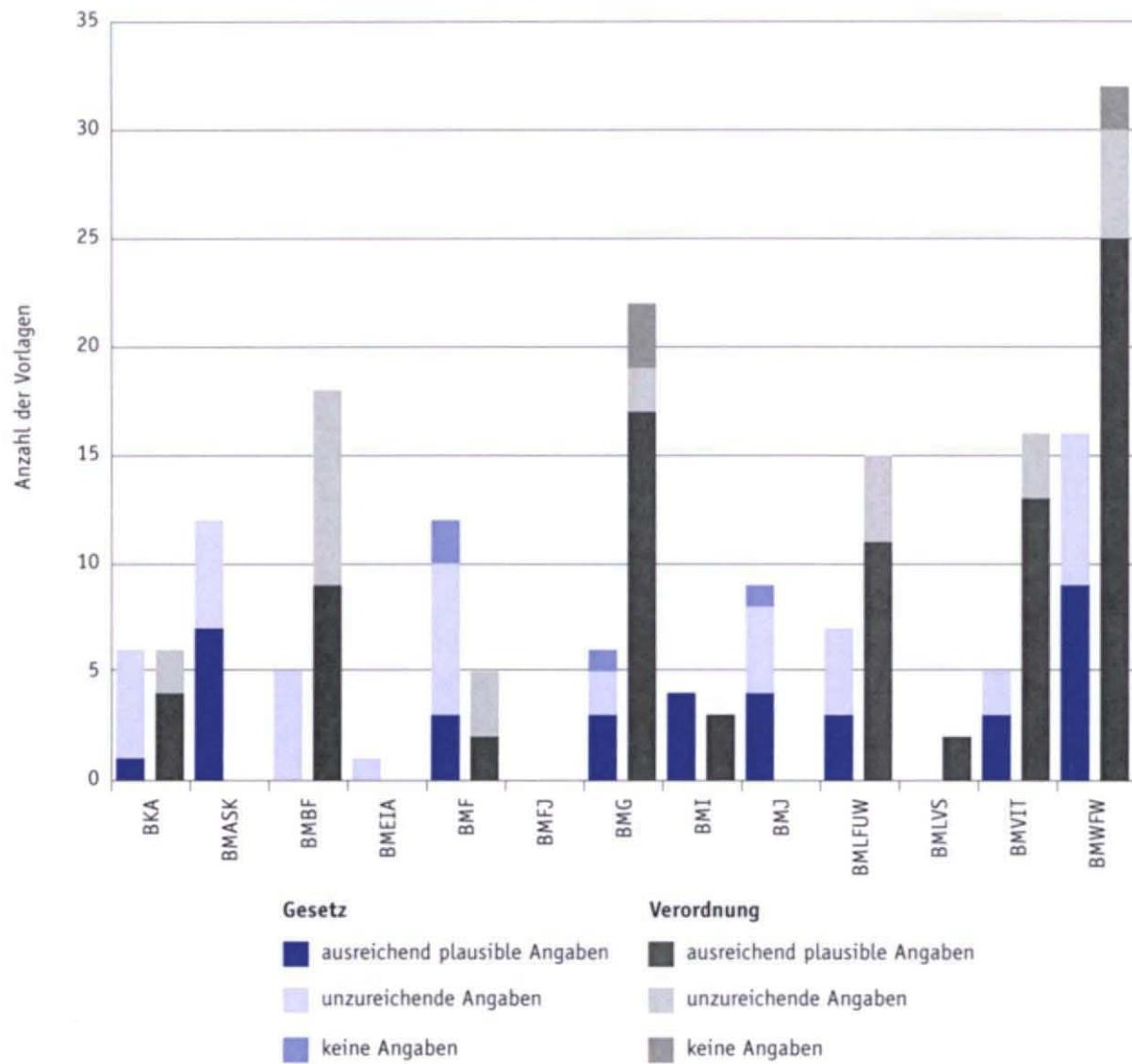
Die dem RH im Jahr 2015 aus dem Bundesbereich zugegangenen (und bis 30. November 2015 begutachteten) Entwürfe neuer rechtsetzender Maßnahmen lassen nachstehende Beurteilung des Erfüllungsgrades der Kalkulationspflicht durch die einzelnen Ressorts zu:

<sup>2</sup> Bis zum Stichtag 30. November 2015

# Tätigkeit des Rechnungshofes

Finanzielle Auswirkungen  
rechtsetzender Maßnahmen

## Erfüllungsgrad der Kalkulationspflicht



## Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

Erfüllungsgrad der Kalkulationspflicht (in %)

		Anzahl Entwürfe	ausreichend plausible Angaben	unzureichende Angaben	keine Angaben
	G	6	16,67	83,33	0,00
	V	6	66,67	33,33	0,00
BMASK	G	12	58,33	41,67	0,00
	V	0			
BMBF	G	5	0,00	100,00	0,00
	V	18	50,00	50,00	0,00
BMEIA	G	1	0,00	100,00	0,00
	V	0			
BMF	G	12	25,00	58,33	16,67
	V	5	40,00	60,00	0,00
BMFJ	G	0			
	V	0			
BMG	G	6	50,00	33,33	16,67
	V	22	77,27	9,09	13,64
BMI	G	4	100,00	0,00	0,00
	V	3	100,00	0,00	0,00
BMJ	G	9	44,44	44,44	11,11
	V	0			
BMLFUW	G	7	42,86	57,14	0,00
	V	15	73,33	26,67	0,00
BMLVS	G	0			
	V	2	100,00	0,00	0,00
BMVIT	G	5	60,00	40,00	0,00
	V	16	81,25	18,75	0,00
BMWFW	G	16	56,25	43,75	0,00
	V	32	78,13	15,63	6,25

G = Gesetze      V = Verordnungen

### Zusammenfassende Bemerkung

Zu den bis 30. November 2015 übermittelten und begutachteten 202 Gesetzes- und Verordnungsentwürfen des Bundes ist festzuhalten, dass der Verpflichtung zur Abschätzung und Darstellung der finanziellen Auswirkungen auf den Vermögens-, Finanzierungs- und Ergebnishaushalt des Bundes – bzw. gemäß § 17 Abs. 4 Z 2 BHG 2013 auch auf jenen der Länder, der Gemeinden sowie der Sozialversicherungsträger – in rd. 61 % der Fälle in ausreichendem Umfang erfolgte. Damit hat sich der Anteil der Entwürfe mit ausreichend plausiblen Angaben gegenüber dem Vorjahr (mit 65 % der Fälle) leicht verschlechtert, liegt aber noch über den Werten der Jahre 2010 bis 2013 (2013: 50 %; 2012: 56 %; 2011: 59 %).



# Tätigkeit des Rechnungshofes

## Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

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

### Entwurf des Steuerreformgesetzes 2015/2016

Der RH kritisierte, dass die finanziellen Auswirkungen von mehreren im Entwurf vorgeschlagenen Maßnahmen in den Erläuterungen weder angesprochen noch beziffert wurden, und in anderen Fällen die finanziellen Auswirkungen zweier oder mehrerer Maßnahmen in aggregierten Beträgen zusammengefasst wurden. Darüber hinaus waren Formulierungen in den Erläuterungen wie etwa „*Die Schätzungen zur Verlustverrechnungsbremse (...) basieren auf (...) Expertenschätzungen*“ äußerst vage und die entsprechenden bezifferten Angaben daher nicht plausibel nachvollziehbar.

Auch der zeitgleich zur Begutachtung versendete Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes über die Änderung des Endbesteuerungsgesetzes, der eine verfassungsgesetzliche Absicherung der Besteuerung der Einkünfte aus realisierten Wertsteigerungen von Kapitalvermögen und Derivaten mit maximal 27,5 % vorsah, enthielt keinerlei Angaben über die finanziellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen.

### Entwurf eines Gemeinnützigkeitsgesetzes 2015

Der RH hielt zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen kritisch fest, dass der mit dem Entwurf verbundene Einnahmenausfall (etwa aus der steuerlichen Absetzbarkeit der Vermögensausstattung durch den Stifter), zwar mit rd. 50 Mio. EUR beziffert wurde, weitere Ausgangsgrundlagen und Annahmen in den Erläuterungen jedoch nicht dargestellt wurden. Ebenso wurden auch die mit den vorgeschlagenen Maßnahmen beabsichtigten „*positiven volkswirtschaftlichen Effekte*“ weder konkretisiert noch der Höhe nach beziffert, und mögliche Mehraufwendungen für die Finanzverwaltung ebenfalls nicht dargestellt.

## Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

### Ausgewählte Begutachtungen im Jahr 2015

Änderung der Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG über die frühe sprachliche Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen

Der RH hatte sich bei diversen Geburtsüberprüfungen (z.B. „Finanzierung der Landeslehrer“, Reihe Bund 2012/4; „Flüchtlingsbetreuung der Länder Salzburg, Steiermark und Wien“, u.a. Reihe Bund 2013/3; „Schüler mit Migrationshintergrund, Antworten des Schulsystems“, Reihe Bund 2013/6; „Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige“, Reihe Bund 2013/11; „Altenbetreuung in Kärnten und Tirol“, Reihe Bund 2014/7; „Bedarfsorientierte Mindestsicherung“, u.a. Reihe Bund 2014/9) mit Aspekten von Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG (Artikel 15a-Vereinbarungen) beschäftigt und Vor- und Nachteile solcher Vereinbarungen festgestellt.

Positiv waren aus der Sicht des RH etwa gewesen

- die leichtere Koordinierung bei Querschnittsmaterien und bei internationalen Verpflichtungen sowie
- die Schaffung eines Rahmens für Vereinheitlichungen von landesgesetzlichen Regelungen.

Negativ hatte der RH unter anderem gesehen

- die Aufweichung des Grundsatzes in § 2 F-VG, wonach jene Gebietskörperschaft den Aufwand zu tragen hat, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt,
- die Schwächung einer konsistenten Steuerung öffentlicher Finanzen und einer transparenten, effizienten Abwicklung staatlicher Aufgaben durch die zeitlich und inhaltlich von den Finanzausgleichsverhandlungen getrennten Verhandlungen zu den Art. 15a-Vereinbarungen,
- das Unterlaufen des Grundsatzes der einheitlichen Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung,
- die Ausweitung der bestehenden Kompetenzzersplitterung mit einer hohen Anzahl von vertikalen und horizontalen Transferströmen zwischen den Gebietskörperschaften in vielen Bereichen der Verwaltung (z.B. in den Bereichen „Gesundheit“, „Krankenanstalten“, „Sozialhilfe“ und „Lehrerfinanzierung“),
- die Erhöhung der Anzahl der Finanzierungsströme mit der Konsequenz, dass die notwendige finanzielle Gesamtsicht erschwert ist und dadurch eine nachhaltige Finanzierbarkeit relevanter Bereiche nicht sichergestellt wird, und



# Tätigkeit des Rechnungshofes

## Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

- die Verschiebung der finanziellen Belastung der Gebietskörperschaften großteils zu Lasten des Bundes.

Wie bereits in seinen Stellungnahmen zum Entwurf einer „Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots“ vom 29. August 2011 sowie zur „Regierungsvorlage zu einer Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG über eine Änderung der Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots“ vom 4. Juli 2014 stellte der RH auch beim vorliegenden Entwurf im Bereich der institutionellen Kinderbetreuung ein tendenzielles Auseinanderfallen von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung fest, zumal der Bund die institutionelle Kinderbetreuung – eine Angelegenheit, die sowohl in Gesetzgebung als auch in Vollziehung in die Kompetenz der Bundesländer fällt – mitfinanzierte, wobei der in den Ausbauvereinbarungen 2008 und 2011 vorgesehene Kofinanzierungsanteil der Bundesländer sukzessive abnahm. Der RH empfahl, die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung in einer Hand zu vereinen, weil dies nicht nur verwaltungsökonomischer ist, sondern auch zu einer sparsameren Gebarung führt.

Um eine konsistente finanzielle Gesamtschau der von den österreichischen Gebietskörperschaften verwalteten öffentlichen Mittel und eine durchgängige Sicherung von Ergebnisdefinierung und –verantwortung für alle relevanten finanziellen Transfers zwischen Gebietskörperschaften sicherzustellen sowie die Anzahl und Komplexität der Transferströme zwischen den Gebietskörperschaften zu reduzieren, sah der RH den Handlungsbedarf,

- die bestehenden Artikel 15a-Vereinbarungen im Hinblick auf Kompetenzverschiebungen und Mischfinanzierungen generell zu hinterfragen,
- die Finanzierungsströme aufgrund der Artikel 15a-Vereinbarungen in die Finanzausgleichsverhandlungen miteinzubeziehen,
- die während einer laufenden Finanzausgleichsperiode abgeschlossenen, neuen Artikel 15a-Vereinbarungen jedenfalls mit den Finanzausgleichsverantwortlichen abzustimmen, um eine konsistente finanzielle Gesamtschau sicherzustellen, und

## Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

- bei den Verhandlungen jedenfalls unter anderem vorzusehen:
  - eine konsequente Verknüpfung der verfassungsmäßigen Zuständigkeiten mit der Verantwortung für deren Finanzierung,
  - die Festlegung von einheitlichen Wirkungszielen, Maßnahmen und Indikatoren zu deren Messung,
  - klare Zuordnungen der Ergebnisverantwortung zu den jeweils involvierten Gebietskörperschaften,
  - eine klare Definition der vereinbarten Quantität und Qualität der zu erbringenden Leistungen anhand von messbaren Leistungszielen,
  - die Festlegung klarer Begriffsbestimmungen und einheitlicher Beurteilungskriterien,
  - eine verbindliche Verknüpfung der Finanzierung und des vereinbarten Verwendungszwecks,
  - die Kontrolle der vereinbarten Mittelverwendung und
  - Sanktionen für den Fall der Nichtereichung der Ziele.

Entwurf eines Sozialbetrugsbekämpfungsgesetzes – SBBG und Änderungen des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes und neun weiterer Gesetze

Der RH wies aus Anlass dieser Begutachtung auf die erforderliche Umsetzung seiner Empfehlungen in den Berichten „Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)“, Reihe Bund 2012/6, und „Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA); Follow-up-Überprüfung“, Reihe Bund 2015/3, hin,

- die Bemessungsgrundlagen der von der GPLA betroffenen Abgaben und Beiträge zu harmonisieren, um ein erhebliches Einsparungspotenzial aufgrund der damit verbundenen Synergieeffekte zu erzielen,
- auf eine Evaluierung, Reduzierung und Vereinfachung der Beitragsgruppen im Bereich der Sozialversicherung hinzuwirken sowie
- angesichts der begrenzten Personalkapazitäten und der stetig steigenden Aufgaben der GPLA verstärkt Analysen und Evaluierungen durchzuführen, inwieweit die Vorgaben eine ausgewogene Prüfungsdichte im Spannungsfeld zwischen Generalprävention und Risikoorientierung gewährleisten, und nach Vorlage der Evaluierungsergebnisse die Vorgaben regelmäßig anzupassen.



## Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

# Tätigkeit des Rechnungshofes

Der Entwurf verfolgte unter anderem die Ziele der Verringerung des bisherigen Ausfalls beim Beitrags-, Steuer- und Zuschlagsaufkommen durch Sozialbetrug und des Zurückdrängens von Sozialbetrug durch Scheinfirmen.

Im Hinblick darauf, dass – wie der RH in seinem Bericht „Prüfung von Wohnsitz und gewöhnlichem Aufenthalt in der Sozialversicherung“; Reihe Bund 2015/8, festgestellt hatte – mangelnde Abstimmung zwischen verschiedenen Behörden und Einrichtungen dazu führen kann, dass nicht anspruchsberechtigte Personen Leistungen beziehen können, bewertete der RH die geplante Verpflichtung der Behörden und Einrichtungen zur Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Sozialbetrugsbekämpfung grundsätzlich positiv. Er hielt jedoch kritisch fest, dass

- sich weder aus dem Entwurf des SBBG noch aus den diesem zugrunde liegenden Erläuterungen ergab, ob und welche Vergütung bzw. Aufwandsentschädigung die Mitglieder des unter der Leitung des BMASK zur Verbesserung der Bekämpfung des Sozialbetrugs einzurichtenden Beirats für die Ausübung dieser Funktion erhalten sollen,
- unterschiedliche Begrifflichkeiten und Voraussetzungen beim Datenaustausch zwischen den Kooperationsstellen und Staatsanwaltschaften, der über eine beim BMF zu führende Sozialbetrugsdatenbank zu erfolgen hatte, und der in dieser Datenbank vorzunehmenden Datenverarbeitung einem einheitlichen und möglichst zweifelsfreien Vollzug entgegenstehen,
- nicht ausreichend erkennbar war, welche für eine Datenverarbeitung in Frage kommenden Datenarten die Dienstgeber und welche die Dienstnehmer betreffen,
- unklar war, wer bzw. welche Stellen Schreibberechtigungen hinsichtlich eines Neueintrags in die Datenbank haben und wer Änderungsrechte hat,
- die Bestimmungen über die Löschung aus der Datenbank zu unpräzise waren,
- die im SBBG verwendeten unterschiedlichen Grade des Verschuldens als Voraussetzung für das Vorliegen von Sozialbetrug bei den beispielhaft aufgezählten schädlichen Verhaltensweisen anhand des vorgeschlagenen Textes des SBBG nicht objektivierbar und nicht nachvollziehbar waren,

und regte jeweils entsprechende Klarstellungen an.

## Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

Schließlich stellte der RH positiv fest, dass der Entwurf mit der geplanten Verpflichtung der Krankenversicherungsträger zur generellen Beobachtung der Dienstgeberlandschaft auf Hinweise zum Vorliegen von Scheinunternehmen seine Empfehlungen im Bericht „Register im Hauptverband der Österreichischen Sozialversicherungsträger“, Reihe Bund 2014/8, umsetzte. Im erwähnten Bericht hatte der RH zur frühzeitigen Erkennung von Scheinfirmen empfohlen, die bereits bestehende Methodik der Oberösterreichische Gebietskrankenkasse, mit deren Hilfe anhand auffälliger Muster bei festgelegten Merkmalen verdächtige Unternehmen analysiert werden konnten, bundesweit zu übernehmen und automatisationsunterstützt auszuwerten.

### Entwurf eines Bankenpakets

Der Entwurf sah eine Änderung des Bankwesengesetzes (BWG), des EU-Amtshilfegesetzes und des Amtshilfe-Durchführungsgesetzes sowie die Erlassung eines Kontenregistergesetzes (KontRegG), eines Kapitalabfluss-Meldegesetzes und eines Gemeinsamer Meldestandard-Gesetzes (GMSG) vor.

Die vorgeschlagenen Änderungen des BWG zielen auf die Erleichterung des Zugangs zu den durch das Bankgeheimnis geschützten Informationen ab, um bspw. Schwarzgeldumsätze oder andere Finanzdelikte leichter zu entdecken. Künftig sollte unter anderem im Ermittlungsverfahren nach der Bundesabgabenordnung (BAO) keine Verpflichtung zur Wahrung des Bankgeheimnisses bestehen, wobei dies bei der Veranlagung der Einkommen-, Körperschafts- und Umsatzsteuer nur dann gelten sollte, wenn die Abgabenbehörde Bedenken gegen die Richtigkeit der Abgabenerklärung hegt.

Der RH erachtete in seiner Stellungnahme unter Hinweis darauf, dass die Abgabenbehörde nach der BAO in allen Ermittlungsverfahren nur dann Ermittlungen vorzunehmen hat, wenn sie Bedenken gegen die Richtigkeit der Abgabenerklärung hat, die diesbezügliche Einschränkung auf Veranlagungsverfahren zur Einkommen-, Körperschafts- und Umsatzsteuer als nicht nachvollziehbar.

Die durch das KontRegG beabsichtigte Neuregelung sah zum Zweck, Schwarzgeldumsätze künftig leichter und zeitnah zu entdecken, die Verpflichtung des BMF vor, über sämtliche in Österreich geführte Konten und Depots ein Register (Kontenregister) zu führen. Der RH bemerkte, dass

- insbesondere im internationalen Kapitalverkehr Steuervermeidung, Geldwäsche und Schwarzgeldumsätze im großen Umfang über aufwändige Konstruktionen mit Beteiligungen von Banken und Institu-



# Tätigkeit des Rechnungshofes

## Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

tionen („Organismen für gemeinsame Anlagen“) sowie „Briefkastenfirmen“ vor allem in Ländern erfolgen, in denen auch unversteuertes Geld angelegt sein kann. Er wies darauf hin, dass 80 % aller in Österreich geführten Spareinlagen einen Einlagenstand von bis zu 10.000 EUR aufwiesen. Er hielt weiters kritisch fest, dass die in den Materialien durch die geplante Maßnahme erwarteten Mehreinnahmen und Aufwendungen mangels näherer Informationen nicht nachvollziehbar waren;

- die im Entwurf des KontRegG vorgesehene Ermächtigung des Bundesministers für Finanzen, das Verfahren der Übermittlung und Auskunftserteilung in einer Verordnung zu regeln, seiner Ansicht nach dem Verbot der formalgesetzlichen Delegation widersprach und zu weitgehend war;
- nicht nachvollziehbar war, aus welchen Gründen die Erläuterungen eine Dokumentationspflicht der im Entwurf des KontRegG vorgesehenen Einsicht in das Kontenregister nur für Abgabenbehörden ansprachen. Zur Vorbeugung eines Missbrauchs sollte seines Erachtens eine generelle Dokumentationspflicht der Zugriffe durch sämtliche Einrichtungen auf das Kontenregister vorgesehen werden. Er machte darauf aufmerksam, dass die geplante Regelung zu Missverständnissen hinsichtlich der Einschaurechte des RH im Rahmen von Gebarungsüberprüfungen der seiner Kontrolle unterliegenden Rechtsträger führen könnte, wies allerdings darauf hin, dass er aufgrund seiner verfassungsgesetzlich vorgesehenen Prüfungs- und Einschaurechte auch berechtigt ist, zum Zweck der Durchführung von Gebarungsüberprüfungen in das Kontenregister Einblick zu nehmen.

Zum Entwurf des GMSG hielt der RH kritisch fest, dass

- die ihm genannten Betragsgrenzen sämtlich auf US-Dollar lauteten;
- er die vorgeschlagenen Ausnahmen von der Meldepflicht für „Organismen für gemeinsame Anlagen“, „Altersvorsorgefonds“ und „Trusts“ vor dem Hintergrund der mit dem Entwurf des GMSG verbundenen Ziele nicht nachvollziehbar dargelegt sah. Er bemängelte zudem, dass von der für Zentralbanken vorgesehenen Ausnahme von der Meldepflicht des GMSG auch Private betroffen sein können. Die geplante, aus der Sicht des RH ebenfalls mit Blick auf das Verbot der formalgesetzlichen Delegation bedenkliche Verordnungs-ermächtigung an den Bundesminister für Finanzen, weitere Rechtssträger als nicht meldende Finanzinstitute festzulegen, erachtete der RH als geeignet, die mit dem vorgeschlagenen Gesamtpaket an Maß-

## Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

nahmen beabsichtigten Ziele der „Sicherstellung der Gleichmäßigkeit der Besteuerung“ und der Erzielung von Mehreinnahmen sowie der Aufdeckung von Schwarzgeldumsätzen und anderen Finanzdelikten zu unterlaufen;

- die Ermächtigung an den Bundesminister für Finanzen, im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrats mit Verordnung festzulegen, welche Staaten als teilnehmende Staaten gemäß dem Regierungsübereinkommen vom 29. Oktober 2014 anzusehen sind, im Hinblick auf eine formalgesetzliche Delegation problematisch sein könnte.

### Entwurf eines Steuerreformgesetzes 2015/2016

Die Ziele des Entwurfs waren unter anderem eine Entlastung der lohn- und einkommensteuerpflichtigen Österreicher, eine strukturelle Überarbeitung und Vereinfachung des österreichischen Steuerrechts, die verstärkte Prävention und Bekämpfung von Steuerbetrugsszenarien sowie eine Konsolidierung und Absicherung des Budgetpfads.

Zum Ziel der Überarbeitung und Vereinfachung des österreichischen Steuerrechts wies der RH auf seine Berichte „Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht“, Reihe Bund 2013/3, und „Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung“, Reihe Bund 2013/6, hin, in denen er die Frage der Komplexität des Steuerrechts angesprochen und unter anderem die Durchforstung sämtlicher Steuerbefreiungen mit dem Ziel eines einfacheren Steuerrechts empfohlen hatte; zudem hatte er angeregt, auf ein transparentes, einfaches und verständliches Steuerrecht hinzuwirken. Der RH kritisierte, dass der Entwurf weitere begünstigende Ausnahmeregelungen im Bereich des Einkommen- und Körperschaftsteuerrechts schuf und zu einer weiteren Verkomplizierung des Steuerrechts führte. Er wies neuerlich auf den weiterhin erforderlichen Umsetzungsbedarf seiner Empfehlungen hin.

Das mit dem Entwurf verfolgte Ziel der Betrugsbekämpfung wertete der RH positiv. Zu den vorgeschlagenen Maßnahmen wies er jedoch unter anderem darauf hin, dass er die geplante personelle Verstärkung der Abgabenbetrugsbekämpfung mit Blick auf seine Festhaltungen im Bericht „Risikomanagement in der Finanzverwaltung“, Reihe Bund 2014/14, zwar befürwortete, die mit dem Entwurf beabsichtigten Wirkungen im Bereich der verstärkten Abgabenbetrugsbekämpfung allerdings in dem in den Erläuterungen angegebenen Zeitraum wegen der erforderlichen Ausbildung und Spezialisierung der Bediensteten vermutlich nicht erzielt werden können.



# Tätigkeit des Rechnungshofes

## Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

Der RH setzte sich ausführlich mit den einzelnen Änderungen im Einkommensteuerrecht, im Umsatzsteuerrecht, im Grunderwerbsteuerrecht, in der Bundesabgabenordnung, im Finanzstrafgesetz, im Finanzausgleichsgesetz 2008, im FTE-Nationalstiftungsgesetz und im ASVG auseinander. Er hielt unter anderem kritisch fest, dass

- im Einkommensteuerrecht eine Verkomplizierung durch drei verschiedene Abzugssteuersätze für Kapitaleinkünfte und die Immobilienertragsteuer sowie durch die Schaffung 36 weiterer Übergangsbestimmungen eintreten wird. Trotz Wegfalls einiger Steuerbefreiungen erfolgte die empfohlene Durchforstung sämtlicher Steuerbefreiungen mit dem Ziel eines einfacheren Steuerrechts nicht. Die Rechtssicherheit wird geschränkt, wenn bei den Abschreibungen bei Gebäuden auch in bestehende Verhältnisse eingegriffen wird, und zu diversen begünstigenden Regelungen Klarstellungen erforderlich wären;
- im Umsatzsteuerrecht nicht erläutert wird, weshalb ausgerechnet die vorgesehenen Leistungen mit dem einzuführenden zweiten ermäßigten Steuersatz von 13 % versteuert werden sollen;
- im Grunderwerbsteuerrecht die steuerliche Behandlung von verschiedenen Bevölkerungsgruppen (Steuerbegünstigung von Betrieben gegenüber Privatpersonen, Steuerersparnis bei land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken) nicht nachvollziehbar ist und in einer dem Verbot der formalgesetzlichen Delegation widersprechenden Weise keine näheren inhaltlichen Vorgaben für die vom Bundesminister für Finanzen im Einvernehmen mit dem Bundeskanzler zu erlassende Verordnung über die näheren Umstände für die Ermittlung des Grundstückswerts getroffen werden;
- die in der Bundesabgabenordnung vorgesehene Registrierkassenpflicht ab 1. Jänner 2016 gelten, die Festlegung der Einzelheiten für die erforderliche technische Sicherheitseinrichtung jedoch erst mit 1. Jänner 2017 durch Verordnung erfolgen soll, wobei die unterschiedlichen Zeitpunkte für das Inkrafttreten insbesondere jene Betriebe trifft, die 2016 eine elektronische Registrierkasse anschaffen müssen, die erforderlichen Sicherheitsstandards jedoch noch nicht kennen;
- im Finanzstrafrecht die Einplanung finanzieller Auswirkungen für den einzuführenden Rechtsschutzbeauftragten und für seine beiden Stellvertreter auf Basis der Dienstklasse IX im Hinblick auf die zu erbringenden Voraussetzungen und die Aufgaben überbewertet scheint;

## Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

- die Komplexität des Finanzausgleichsgesetzes 2008 weiter erhöht wird, indem für eine Aufteilung eines verhältnismäßig geringen Betrags eine Sonderlösung getroffen wird;
- im FTE-Nationalstiftungsgesetz eine Klarstellung des Begriffs „Stiftung“ erfolgen sollte, wobei er die künftig vorgesehene Finanzierung der Stiftung über den Bundeshaushalt vor dem Hintergrund seiner Ausführungen im Bericht „Nationalstiftung für Forschung, Technologie und Entwicklung“, Reihe Bund 2014/15, positiv bewertete;
- im ASVG bei der geplanten Erhöhung der Höchstbeitragsgrundlage in der Pensionsversicherung betriebswirtschaftlich zu berücksichtigen wäre, dass ein wesentlich größerer Personenkreis Anwartschaften auf Pensionen, die später den Bundesbeitrag erhöhen werden, erwirbt, als kalkuliert und durch die beabsichtigte Erhöhung der Höchstbeitragsgrundlage in der Krankenversicherung die Äquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen für Pensionisten in der Krankenversicherung reduziert wird.

Der RH kam zum Schluss, dass der Entwurf mit der Einrichtung eines automatischen Datenaustauschs zwischen der empfangenden Organisation und der Finanzverwaltung, dem Entfall des Bildungsfreibetrags und der Bildungsprämie ab 2016, der nur mehr bis zum Jahr 2020 befristeten Absetzbarkeit der Topf-Sonderausgaben, der Anhebung des Kinderfreibetrags pro Elternteil und der Registrierkassenpflicht Empfehlungen des RH in den Berichten „Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht“, Reihe Bund 2013/3, und „Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung“, Reihe Bund 2011/9, berücksichtigte.

Seine Empfehlungen aus den Berichten „Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA)“, Reihe Bund 2012/6, und „Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA); Follow-up-Überprüfung“, Reihe Bund 2015/3, insbesondere hinsichtlich der Harmonisierung von Sozialversicherung und Lohnsteuer, sah der RH jedoch nur teilweise berücksichtigt. So blieb bspw. die Harmonisierung verschiedener Zulagen offen.

Weiters bemerkte der RH kritisch, dass der Entwurf insgesamt 31 Empfehlungen aus den Berichten „Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht“, Reihe Bund 2013/3, „Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung“, Reihe Bund 2013/6, „Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern“, Reihe Bund 2014/1, „Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben



# Tätigkeit des Rechnungshofes

## Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

(GPLA)“, Reihe Bund 2012/6, „Risikomanagement in der Finanzverwaltung“, Reihe Bund 2014/14, nicht berücksichtigte, wie etwa

- Hinwirken auf eine umfassende, detaillierte und verbindliche Definition des Begriffs der steuerlichen Begünstigungen,
- Festlegung von qualitativen und quantitativen Zielvorgaben mit messbaren Indikatoren für die Steuerbegünstigungen,
- Hinwirken darauf, dass Steuerbegünstigungen künftig nur mehr befristet gewährt werden, um regelmäßige Erfolgskontrollen zu gewährleisten und zu evaluieren, ob die Maßnahmen weiterhin zur Zielerreichung notwendig sind, sowie Evaluierung bestehender Begünstigungen,
- Berichterstattung über die erzielten Ergebnisse der Evaluierung, bspw. an den Nationalrat im Rahmen des Förderungsberichts,
- Hinwirken auf eine möglichst klare und eindeutig anwendbare Formulierung der Gesetzesbestimmungen, um aufwändige Verfahren für die Bürger und die Finanzverwaltung zu vermeiden,
- umfassende Evaluierung des österreichischen Systems der Gruppensteuerung im Hinblick auf das damit verbundene Abgabenrisiko und den hohen Verwaltungsaufwand und Durchführung einer Kosten-Nutzen-Analyse im Interesse der Steuerzahler,
- Hinwirken darauf, dass für alle Unternehmer, die zur Abgabe einer Umsatzsteuervoranmeldung verpflichtet sind, ein einheitlicher Voranmeldungszeitraum von einem Monat gilt, um wirksame und zeitnahe Kontrollen der Finanzbehörden zu ermöglichen,
- Hinwirken auf eine Evaluierung, Reduzierung und Vereinfachung der Beitragsgruppen im Bereich der Sozialversicherung,
- Hinwirken auf die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Ausgestaltung und Anwendung eines Risikomanagement-Systems in der Bundesverwaltung und verbindliches Vorsehen von dessen Anwendung.

Im Begutachtungsverfahren zum Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes, mit dem das Endbesteuerungsgesetz geändert wird, kritisierte der Rechnungshof, dass durch die beabsichtigte Ergänzung der Regelungen um Einkünfte aus realisierten Wertsteigerungen von Kapitalvermögen und aus Derivaten im Endbesteuerungsgesetz und der dabei vorgese-

## Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

henen Versteuerung der so erzielten Einkünfte mit 25 % bzw. 27,5 % weitere gesetzliche Grundlagen für Steuerbegünstigungen in den Verfassungsrang gehoben wurden und der einfachgesetzliche Gestaltungsspielraum des Steuergesetzgebers dadurch eingeschränkt wurde. Weitere begünstigende Ausnahmeregelungen im Bereich des Einkommensteuerrechts werden daher geschaffen, ohne dass die vom RH empfohlene Durchforstung und Evaluierung der Wirkungen der schon bestehenden begünstigenden Bestimmungen vorgenommen wurde.

**Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977 und das Arbeitsmarktpolitik-Finanzierungsgesetz geändert werden**

Mit den beabsichtigten Neuregelungen sollte die Aufrechterhaltung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung älterer Arbeitnehmer erreicht werden. Für Personen, die bereits einen Anspruch auf Korridorpenion haben, jedoch noch keine Alterspension beziehen, sollte nach dem Vorbild der Altersteilzeit die Möglichkeit geschaffen werden, ihre Arbeitszeit mit Anspruch auf einen teilweisen Lohnausgleich zu reduzieren. Arbeitgeber, die mit ihren Arbeitnehmern eine entsprechende Teilpensionsvereinbarung schließen, sollten die ihnen dadurch entstehenden Mehraufwendungen für den Lohnausgleich bis zur Höchstbeitragsgrundlage und für die höheren Sozialversicherungsbeiträge zur Gänze abgegolten werden. Dabei sollten ab 62 Jahren das Arbeitsausmaß auf 50 % bei einem Lohnausgleich von 25 % reduziert und die Pensionsbeiträge auf 100 % aufgestockt werden.

Der RH hielt aus Anlass der Begutachtung unter Hinweis auf den Bericht „Einführung des Pensionskontos“, Reihe Bund 2011/8, neuerlich fest, dass die Anhebung des tatsächlichen Antrittsalters der Pensionen auf das Regelpensionsalter ein erforderlicher Beitrag zur nachhaltigen Sicherung der Finanzierbarkeit der gesetzlichen Pensionsversicherung wäre. Er wies darauf hin, dass

- die dem Entwurf zugrunde liegenden Erläuterungen nicht darlegten, ob allenfalls in bestimmten Berufsbereichen die vorgeschlagenen Regelungen – die für Arbeitnehmer zwischen 62 und 67 Jahren gelten sollen – vermehrt zur Anwendung gelangen könnten, was aus der Sicht des RH schon im Hinblick auf die finanziellen Auswirkungen der branchenspezifischen Unterschiede im Pensionsantrittsalter erforderlich wäre;
- die Erläuterungen nicht ausführten, ob und wie sich die geplanten Regelungen auf die derzeit bestehende Zunahme an Fällen der Korridorpenion um jährlich bis zu rd. 1000 auswirken könnten;



# Tätigkeit des Rechnungshofes

## Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

- die Finanzierung der Teilpension nach dem Entwurf durch das AMS erfolgen und die Pensionsversicherung zur anteiligen Abgeltung der Aufwendungen des AMS Beiträge leisten sollte. Damit
- fallen die mit dem Vorhaben verbundenen Auszahlungen und Ersparnisse in unterschiedlichen Untergliederungen an, weshalb schon aus diesen Gründen von einer teilweisen Umschichtung der erforderlichen Mittel auszugehen ist,
- wird das Ziel eines späteren Pensionsantrittsalters, zu dem die Einführung der Teilpension beitragen soll, durch entsprechende finanzielle Aufwendungen – Abgeltung des Mehraufwands für den Arbeitgeber durch Mittel des AMS – gleichsam „erkauf“t. Da die vorgeschlagenen Maßnahmen, die zu einer Anhebung des tatsächlichen Pensionsantrittsalters beitragen können, durch Mehrkosten in einem anderen Bereich finanziert werden, kann nicht von einem Beitrag zum Ziel einer „nachhaltigen Sicherung der Finanzierbarkeit der gesetzlichen Pensionsversicherung“ ausgegangen werden.
- das Erfordernis der vorgeschlagene Regelung des 100 %igen Pensionsbeitrags nicht nachvollziehbar ist.
- in den finanziellen Erläuterungen nicht berücksichtigt wurde, dass sich durch den längeren Verbleib im Erwerbsleben inklusive daraus resultierender längerer Versicherungszeit und höherer Pensionsbeiträge eine (spätere) höhere Pension ergibt,
- die in den Erläuterungen angenommenen Mehreinnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen nur dann zuträfen, wenn jeder in Arbeit Verbleibende einen zusätzlichen Arbeitsplatz bedeutet, was jedoch eine Annahme von 100 % zusätzlichen Arbeitsplätzen statt lediglich einer Umverteilung zwischen älteren und jüngeren Mitarbeitern voraussetzen würde,
- die Erläuterungen nicht nachvollziehbar darstellten, ob die geringere Besteuerung der 13. und 14. Monatsbezüge bei den Berechnungen der angenommenen zusätzlichen Lohnsteuerabgaben berücksichtigt wurden,
- die in diesem Sinn möglichen finanziellen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt in den Erläuterungen nicht angesprochen wurden und
- die Erläuterungen mögliche Kostenfolgen durch Personen, die derzeit die Altersteilzeit und künftig die Teilpension in Anspruch nehmen.

## Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

men werden, nicht berücksichtigten, da bei Letzteren dem Dienstgeber statt bisher lediglich 90 % künftig der volle Mehraufwand ersetzt wird.

Entwurf eines  
Bundesgesetzes, mit  
dem das BIFIE-Gesetz  
2008 geändert wird

Der Entwurf verfolgte unter anderem die Ziele, das Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE) in die Lage zu versetzen, gesetzliche Aufgaben besser zu erfüllen, die Effektivität zu steigern und die Kosten zu senken. Er sah mit Wirksamkeit vom 1. Jänner 2017 im Wesentlichen eine inhaltliche und organisatorische Neuausrichtung des BIFIE vor.

Der RH hatte sich in seinem Bericht „Bundesinstitut für Bildungsforschung, Innovation und Entwicklung des österreichischen Schulwesens (BIFIE)“, Reihe Bund 2012/11, unter anderem mit der Erfüllung der Kernaufgaben durch das BIFIE, dessen Organe und Organisationsstruktur sowie dessen Finanzierung und Gebarung beschäftigt.

Unter Hinweis auf den genannten Bericht hielt der RH positiv fest, dass der Entwurf

- der Standort Salzburg als einzigen Sitz des BIFIE und gegebenenfalls die Auflösung der Arbeitsstätten Graz und Klagenfurt durch den Aufsichtsrat vorsah, seiner Empfehlung, langfristig die Kernaufgaben des BIFIE an einem Hauptstandort zusammenzulegen (TZ 25.2, 27.2), Rechnung trug,
- mit der Rückübertragung der Entwicklung, Implementierung und Auswertung der neuen, standardisierten, kompetenzorientierten Reifeprüfung an das Bundesministerium seiner Empfehlung, in der im BIFIE-Gesetz geforderten Evaluierung der grundlegenden Frage nachzugehen, ob die an das BIFIE übertragenen Aufgaben aufgrund der besonderen bildungspolitischen Bedeutung nicht selbst durch das Bundesministerium erledigt werden können (TZ 3.2., 3.4), zumindest teilweise Rechnung trug,
- nach der Kritik des Rechnungshofs, dass die vereinbarten Bezüge der damaligen Direktoren des BIFIE deutlich über dem Bezug eines Sektionschefs lagen (TZ 32.2), das Entgelt der Direktorin oder des Direktors auf maximal den Bezug eines Vertragsbediensteten in der Bewertungsgruppe v 1/7 beschränkte und damit zumindest mit jenem eines Sektionschefs begrenzte,



# Tätigkeit des Rechnungshofes

## Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

- nach der Feststellung des Rechnungshofs, dass durch Weiterleitung der Empfehlungen des wissenschaftlichen Beirats (z.B. zur standariserten Reifeprüfung, Evaluierungskonzept Neue Mittelschule) an das Bundesministerium die Kontrollfunktion des Bundesministeriums um die Facette der wissenschaftlichen Qualitätssicherung erweitert würde (TZ 24.2), die Pflicht des wissenschaftlichen Beirats vorsah, dem zuständigen Regierungsmitglied jährlich einen Bericht über die Wahrung der Grundsätze der Aufgabenerfüllung durch die Direktorin oder den Direktor zu erstatten,
- die Empfehlung des Rechnungshofs, die Basiszuwendungen derart festzulegen, dass sie eine bedarfsgerechte Finanzierung der Kernaufgaben des BIFIE abbilden (TZ 36.2 und TZ 38.2), umsetzte, weil er die Basiszuwendungen als Maximalbeträge definierte und die konkrete Festlegung der Höhe für die einzelnen Jahre durch das zuständige Regierungsmitglied im Zuge der Genehmigung der Dreijahrespläne insbesondere unter Berücksichtigung einer wirtschaftlichen, sparsamen und zweckmäßigen Gebarung des BIFIE, allfälliger Bilanzgewinne sowie vom BIFIE zu setzender organisations- und strukturverbessernder Maßnahmen der Effizienzsteigerung zu erfolgen hatte.

Der RH bemerkte jedoch vor dem Hintergrund seines oben zitierten Berichts kritisch, dass

- er empfohlen hatte, die BIFIE-Führungsstruktur so umzugestalten, dass einerseits jedenfalls das Vier-Augen-Prinzip gewahrt und andererseits eine fundierte kaufmännische Expertise installiert wird (TZ 21.2, 21.4), weshalb er erneut auf die erforderliche Wahrung des Vier-Augen-Prinzips hinwies, die bspw. durch entsprechende Festlegungen in der Geschäftsordnung des BIFIE erfolgen könnte, und weiters kritisch festhielt, dass auf die kaufmännische Expertise der Direktorin oder des Direktors zwar in den Erläuterungen Bezug genommen wurde, sie in den im Gesetz neu formulierten Mindestanforderungen allerdings nicht enthalten waren, weshalb er eine entsprechende Ergänzung der Mindestanforderungen anregte,
- die Kontrollfunktion des BMBF wesentlich eingeschränkt wurde, weil die Geschäftsordnung des BIFIE nach dem Entwurf nicht – wie es die gültige Fassung des BIFIE-Gesetzes vorsieht – vom Bundesministerium, sondern vom Aufsichtsrat zu genehmigen ist, der sie in der Folge dem Bundesministerium lediglich zur Kenntnis zu bringen hat, und regte daher an, die geplante Maßnahme nochmals zu überdenken,

## Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

- die Anzahl der in die Zentralstelle des BMBF zu übernehmenden, für die Neue Reifeprüfung zuständigen Mitarbeiter des BIFIE als hoch zu bewerten war und sich die Frage stellte, ob alle 65 Mitarbeiter übernommen werden müssen, insbesondere vor dem Hintergrund von Effizienzsteigerungen und entsprechendem Erfahrungswissen, weil die zentrale Reifeprüfung zum Zeitpunkt der Übernahme (1. Jänner 2017) für die AHS drei Mal und für die BHS zwei Mal österreichweit durchgeführt wurde,
- die Anwendung des Stellenbesetzungsgegesetzes, das für die Bestellung von Mitgliedern des Leitungsorgans von Unternehmungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, die der Kontrolle des RH unterliegen, zwingend seine Anwendung vorsieht, nach dem Entwurf für die Bestellung des Übergangsdirektoriums ausgeschlossen sein sollte, und regte an, davon Abstand zu nehmen.

Schließlich erachtete der RH die Bestimmung des Entwurfs, wonach der Bund für die Jahre 2017 bis 2019 neben der Basiszuwendung weitere Mittel in der Höhe von höchstens 800.000 EUR für zusätzliche unvorhergesehene Projekte gewähren kann, als entbehrlich, weil der Entwurf die Höhe der jährlichen Basiszuwendung von den Dreijahresplänen unter Berücksichtigung einer wirtschaftlichen, sparsamen und zweckmäßigen Gebarung des BIFIE, allfälliger Bilanzgewinne sowie vom BIFIE zu setzender organisations- und strukturverbessernder Maßnahmen der Effizienzsteigerung abhängig machte.

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Bundesgesetz über die Errichtung einer Wohnbau-Investitionsbank (WBIB-G) erlassen und das Bundesgesetz über Steuerliche Sondermaßnahmen zur Förderung des Wohnbaus und das Bundesgesetz über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen geändert werden

Die geplanten rechtsetzenden Maßnahmen sahen die Wohnbau-Investitionsbank (WBIB) als private Wohnbaubank vor, die ihre Geschäfte an Dienstleister vergeben darf. Der Bund sollte Haftungen in der Höhe von bis zu 500 Mio. EUR in Form von Ausfallsbürgschaften für die Aufnahme von Globaldarlehen durch die WBIB übernehmen können.

Der RH hielt kritisch fest, dass sowohl hinsichtlich der Gebarung der Gemeinnützigen Bauvereinigungen als auch in Fällen der Übernahme von Ausfallhaftungen durch den Bund keine Prüfzuständigkeit des RH vorgesehen ist und Kontrolllücken bestehen. Er wies auf seine Vorschläge in seinem Positionspapier zur Verwaltungsreform 2011, Reihe Positionen 2011/1, zur Stärkung der demokratischen Kontrolle und der externen öffentlichen Finanzkontrolle durch die Rechnungshöfe hin, wonach wieder gesetzlich normiert werden sollte, dass unter anderem eine Prüfungsmöglichkeit des RH auch bei jenen Rechtsträgern besteht, die öffentliches Vermögen zu verwalten haben oder für die die öffentliche Hand eine Ausfallsbürgschaft trägt.



# Tätigkeit des Rechnungshofes

## Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

Der RH legte anhand von konkreten Beispielen in zahlreichen Berichten dar, dass eine Prüfung durch den RH bei Gemeinnützigen Bauvereinigungen nicht nur für die demokratische Kontrolle, sondern insbesondere auch für die Mieter einer Gemeinnützigen Bauvereinigung im Sinne der Erhöhung der Transparenz von Nutzen ist. Er wies darauf hin, dass die Verankerung einer Prüfzuständigkeit im Bereich der Gemeinnützigen Bauvereinigungen zur Schließung bestehender Kontrolllücken beitragen könnte.

Ferner verwies der RH nochmals auf seine Empfehlungen im Bericht „Gemeinnützigkeit im Steuerrecht“, Reihe Bund 2015/15,

- Gesetze so klar und präzise wie möglich zu definieren, um deren Vollzug (insbesondere betreffend „Gemeinnützigkeit“ und „Gemeinwohl“) zu erleichtern (TZ 2, SE (1)),
- für die Steuerbegünstigungen i.Z.m. der Gemeinnützigkeit qualitative und quantitative Zielvorgaben mit messbaren Indikatoren festzulegen, die Zielerreichung, die Wirkungen und die Treffsicherheit zu untersuchen und danach zu beurteilen, ob die Beibehaltung der Begünstigung noch erforderlich ist (TZ 5, SE (2)).

Der RH hielt fest, dass der Entwurf seinen Empfehlungen,

- konkrete Regelungen bezüglich des „Generationenvertrags“ anzustreben und die Bindung des Eigenkapitals stärker abzusichern (Bericht „Entgeltrichtlinienverordnung und wirtschaftliche Situation der gemeinnützigen Bauvereinigungen“, Reihe Bund 2009/7, TZ 23),
- die Bauvereinigungen sollten die Berechnung der Eigenmittelverzinsung gemäß § 14 WGG-SMR (Sekundärmarktrendite aller Bundesanleihen) des vorangegangenen Jahres minus ein Prozent – auch in Niedrigzinsphasen anwenden (Bericht „Anwendung der Entgeltrichtlinienverordnung durch gemeinnützige Bauvereinigungen“, bspw. Reihe Kärnten 2011/4, TZ 43),

weitgehend Rechnung trug.

Schließlich bemerkte der RH kritisch, dass der Entwurf keine klaren Regelungen über die Höhe der Bezüge – insbesondere der Bezüge von Vorstandsmitgliedern und Geschäftsführern einer Gemeinnützigen Bauvereinigung – enthielt.

## Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

### Entwurf eines Gemeinnützigkeits- gesetzes 2015

Bei der Begutachtung dieses Entwurfs bemängelte der RH allgemein hinsichtlich der Schaffung weiterer Steuerbegünstigungen, dass

- der Entwurf im Widerspruch zu den Empfehlungen des RH in den Berichten „Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht“, Reihe Bund 2013/3, und „Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung“, Reihe Bund 2013/6, zahlreiche neue Steuerbegünstigungen vorsah bzw. bestehende Steuerbegünstigungen ausdehnte und dabei im Bereich bestimmter abgabenrechtlicher Regelungen die Komplexität des schon derzeit bestehenden Systems der Steuerbegünstigungen weiter erhöhte, was insbesondere zur Erreichung des vom BMF gesetzten Wirkungsziels der „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit Österreichs durch eine einfache, schlanke (...) Gestaltung des Steuersystems“ zu kritisieren war,
- der RH in den genannten Berichten Reihe Bund 2013/3 und Reihe Bund 2013/6 das Fehlen eines Gesamtkonzepts im Hinblick auf Begünstigungen im Ertragsteuerrecht aufgezeigt und kritisiert hatte, dass keine Evaluierungen der derzeit bestehenden Ausnahmeregelungen dahingehend stattgefunden hatten, ob die Beibehaltung der bestehenden Begünstigungen noch erforderlich ist, die beabsichtigten Wirkungen erreicht wurden und der mit dem Vollzug verbundene Verwaltungsaufwand in einem angemessenen Verhältnis zu den Ergebnissen steht,
- eine Auseinandersetzung damit, ob die gewünschten Effekte außerhalb des Steuerrechts effektiver bzw. kostengünstiger erreicht werden könnten (Vor- und Nachteile von direkten versus indirekten Förderungen), fehlte und insbesondere nicht abgeklärt wurde, ob die beabsichtigten Wirkungen eventuell mit einer direkten Förderung effektiver und transparenter erzielt werden könnten als mit der vorgesehenen indirekten Förderung über das Steuersystem, die durch die weitere Ausdehnung der Ausnahmebestimmungen die Komplexität des Steuerrechts in Österreich weiter erhöhte,
- eine Evaluierung der Steuerbegünstigung i.Z.m. der Gemeinnützigkeit bislang fehlte, weshalb nicht bekannt war, ob die bereits jahrzehntelang gewährte Steuerbegünstigung im Vergleich zur – angeführten – alternativen Aufgabenerfüllung durch den Staat die sparsamere, wirtschaftlichere und zweckmäßige Variante war, und wies vor dem Hintergrund seiner Prüfungsfeststellungen im Bericht „Gemeinnützigkeit im Steuerrecht“, Reihe Bund 2015/15, sowie im Bericht Reihe Bund 2013/3 darauf hin, dass der Entwurf neue steuerlich begünstigende Regelungen vorsah, ohne dass die bisherigen Regelungen kritisch durchforstet und evaluiert wurden, um auf dieser Grundlage



# Tätigkeit des Rechnungshofes

## Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

- angesichts des hohen Verwaltungsaufwands und der hohen Einnahmenausfälle – auf eine deutliche Verringerung der Begünstigungsbestimmungen im Einkommensteuerrecht hinzuwirken, ohne die beabsichtigten Wirkungen aus den Augen zu verlieren. Dabei wies der RH hinsichtlich der beabsichtigten Wirkungen darauf hin, dass nunmehr Zuwendungen an eine gemeinnützige Einrichtung eine steuerliche Begünstigung genießen, ungeachtet dessen, welche gemeinnützige Aufgabe die Einrichtung wahrzunehmen beabsichtigt, ob sie überhaupt tätig wird und in welcher Weise sie tätig ist,
- der Entwurf der Empfehlung des RH nach möglichst einheitlichem Vollzug von Steuergesetzen nicht Rechnung trug und
- die zu ändern vorgeschlagenen Rechtsgrundlagen nach dem Bundesministeriengesetz in die Zuständigkeit des BMF fielen und weder im – vom BMWFW zur Begutachtung versendeten – Entwurf noch in den Erläuterungen dargestellt wurde, ob und gegebenenfalls wie ein Einvernehmen mit diesem erzielt wurde, wobei der RH auch auf die erhöhte Komplexität der legistischen Änderungen hinwies, weil auch ein vom zuständigen BMF versendeter Entwurf eines Abgabenänderungsgesetzes 2015 vorlag.

## Zum Entwurf des Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetzes 2015

- stellte der RH Mängel in der Beurteilung der Gemeinnützigkeit von Stiftungen und Fonds fest. Er wies kritisch darauf hin, dass die geplante Regelung, wonach eine einmalige Beurteilung des Finanzamts – insbesondere auf Basis der Angaben der Satzung bei Gründung – für die dauernde Qualifikation von Stiftungen und Fonds als „gemeinnützig“ und damit für deren Inanspruchnahme von Steuerbegünstigungen ausreichen sollte, im Widerspruch zur bestehenden Rechtslage nach der Bundesabgabenordnung stand und zu einer sachlich nicht gerechtfertigten steuerlichen Ungleichbehandlung gegenüber allen anderen Körperschaften, Personenvereinigungen und Vermögensmassen, insbesondere Vereinen, führte. Weiters bemängelte der RH, dass die geplante Frist von sechs Wochen, die der Behörde für die Untersagung der Errichtung von Stiftungen und Fonds zur Verfügung stehen sollte, für eine fundierte Beurteilung äußerst kurz bemessen war.
- kritisierte der RH, dass nicht klar war, wie die staatliche Aufsicht über Stiftungen und Fonds inhaltlich ausgestaltet werden soll, die Beurteilung der „Gemeinnützigkeit“ der Stiftungen und Fonds keiner



laufenden Überprüfung unterliegen sollte und der Entwurf insofern zu einer Kontrolllücke führte, als Stiftungen und Fonds die Steuerbegünstigungen auch dann in Anspruch nehmen können, wenn sie keinen gemeinnützigen Zweck mehr verfolgen. Der RH regte – insbesondere, weil ein Aufkommensentfall von 50 Mio. EUR durch die vorgeschlagenen Steuerbefreiungen geschätzt wurde – ausdrücklich an, vom vorgeschlagenen Entfall der Geburungskontrolle durch die Fondsbehörde abzusehen.

- regte der RH vor dem Hintergrund seiner Empfehlungen im Bericht 2015/15 an, den Entwurf um Regelungen zum Automatisierten Datenaustausch und Datenabgleich zwischen dem Stiftungs- und Fondsregister beim BMI und der Abgabenverwaltung zu ergänzen.

### **Rechnungshof und Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetz**

Seit 1983 müssen laut Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetz alle Regierungsmitglieder auf Bundes- und Landesebene sowie die Staatssekretäre jedes zweite Jahr sowie anlässlich ihres Amtsantritts und ihres Ausscheiden 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.

Durch die Änderung des Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetzes<sup>3</sup> im Jahr 2012 ergeben sich für den RH 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.

<sup>3</sup> BGBl. I Nr. 59/2012



## Tätigkeit des Rechnungshofes

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

### Rechnungshof und Medientransparenzgesetz

Um die Transparenz bei Inseraten und Medienkooperationen der öffentlichen Hand zu erhöhen, sind Ministerien, Länder, größere Gemeinden, Gemeindeverbände, gesetzliche Interessenvertretungen, Sozialversicherungsträger sowie Unternehmen, Stiftungen und Fonds, die der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegen, verpflichtet, Inserate und andere Werbeaufträge sowie Förderungen bekanntzugeben, die Zeitungen und andere periodische Druckwerke, sowie Radio- und TV-Sender von ihnen erhalten. Die Meldung muss halbjährlich erfolgen und die Gesamthöhe der an das jeweilige Medium geleisteten Entgelte umfassen. Behördliche Bekanntmachungen, Ausschreibungen und Stellenangebote sind ausdrücklich ausgenommen.

Dem RH kommt die Aufgabe zu, die korrekte Bekanntgabe von Werbeschaltungen und Medienförderungen zu prüfen. Veröffentlicht werden sollen die Daten durch die KommAustria, die säumigen Stellen gegebenenfalls eine Nachfrist setzen kann.



## Rechnungshof und Parteiengesetz 2012

Im Jahr 2015 veröffentlichte der RH folgende Berichte zur Medientransparenz:

- Medientransparenz in der Nö Landeskliniken-Holding
- Medientransparenz in der AUVA
- Medientransparenz im MuseumsQuartier
- Medientransparenz im BMBJ

## Rechnungshof und Parteiengesetz 2012

Im Rahmen des „Transparenzpakets“ wurde im Jahr 2012 auch das Parteiengesetz 2012 beschlossen. Auf die Parteien kommen damit neue Offenlegungspflichten im Sinne verstärkter Transparenz zu.

Dem RH wurden mit dem Parteiengesetz zahlreiche zusätzliche Aufgaben übertragen:

- Bestellung der Wirtschaftsprüfer zur Prüfung der Rechenschaftsberichte politischer Parteien und wahlwerbender Parteien (§ 5 Abs. 2, § 13 PartG)
- Prüfung der ziffernmäßigen Richtigkeit und Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte politischer Parteien und wahlwerbender Parteien (§ 5 Abs. 7, § 10 Abs. 1–3, § 13 PartG)
- Veröffentlichung der Rechtsträger, die Rechtsgeschäfte mit Beteiligungsunternehmen abgeschlossen haben, die der RH-Kontrolle unterliegen (§ 5 Abs. 6, § 13 PartG)
- Publikmachung von Meldungen betreffend Spenden an politische und wahlwerbende Parteien, die die Höhe von 50.000 Euro übersteigen (§ 6 Abs. 5, § 13 PartG)
- Anführen von unzulässigen Spenden an politische Parteien, wahlwerbende Parteien, Abgeordnete und Wahlwerber im Tätigkeitsbericht und Weiterleitung an mildtätige oder wissenschaftliche Einrichtungen (§ 6 Abs. 7 und 8, § 13 PartG)
- Weiterleitung der Unterlagen an die zuständige Behörde in Fällen von vermuteten Verstößen politischer oder wahlwerbender Par-



## Tätigkeit des Rechnungshofes

teien, diesen nahestehender Organisationen oder Gliederungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, eines Abgeordneten oder Wahlwerbers (§ 10 Abs. 4 bis 8, § 11 Abs. 1, § 12 Abs. 1, § 13 PartG); im Jahr 2015 erstattete der RH insgesamt neun Mitteilungen an den UPTS (Unabhängigen Parteien-Transparenz-Senat)

- Kundmachung der Beträge zu Parteienförderung, Wahlwerbungsausgaben und Spenden, die sich durch Valorisierung geändert haben (§ 14 PartG)

Im Jahr 2015 wurden dem RH bis Redaktionsschluss insgesamt elf den Betrag von 50.000 EUR übersteigende Spenden gemäß § 6 Abs. 5 Parteiengesetz gemeldet, die er auf seiner Website veröffentlichte.

Der RH hat im Rahmen der ihm übertragenen Aufgaben keine originalen Einschau- und Prüfungsrechte. So kann er etwa hinsichtlich der Gebarung einer Partei neben der ziffernmäßigen Richtigkeit nur überprüfen, ob die Vorgaben des Parteiengesetzes im Rechenschaftsbericht – bezüglich Gliederung und der Bestandteile der Rechenschaftsberichte – eingehalten wurden.

Nähere Ausführungen zu diesem Thema finden sich in diesem Bericht im Beitrag „Tätigkeit des RH im Zusammenhang mit dem Parteiengesetz“ sowie im Bericht Reihe Bund 2015/10.

### Bezügebegrenzungsgesetz

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

Für den RH und dessen Präsidenten sieht das Bezügebegrenzungsgesetz drei Aufgaben vor:

- Kundmachung des Anpassungsfaktors der Bezüge öffentlicher Funktionäre,

## Bezügebegrenzungsgesetz

- 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

Die geltende Fassung des Bezügebegrenzungsgesetzes<sup>4</sup> sieht vor, dass der RH bis 5. Dezember jeden Jahres den Faktor ermittelt und kundmacht, mit dem die Bezüge öffentlicher Funktionäre anzupassen sind. Dies macht er auf Basis der Mitteilungen der Bundesanstalt „Statistik Austria“ und des BMASK.

Der Faktor entspricht entweder der Inflationsrate des Vorjahres oder der ASVG-Pensionserhöhung des laufenden Jahres – je nachdem, welcher Wert niedriger ist. Die Anpassung der Bezüge erfolgt dann jeweils mit 1. Jänner des Folgejahres.

Der RH ermittelte für das Jahr 2016 einen Faktor von 1,012 und veröffentlichte ihn am 3. Dezember 2015 im Amtsblatt der Wiener Zeitung.

### Einkommensbericht über die durchschnittlichen Einkommen der gesamten Bevölkerung

Der Einkommensbericht informiert über Höhe und Struktur der Einkommensverteilung. Er stellt die Einkommen der österreichischen Bevölkerung nach unselbständig und selbständig Erwerbstätigen sowie 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 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 2012 und 2013 übermittelte er im Dezember 2014. In diesem Bericht stellte der RH erstmals die Einkommen der ganzjährig Vollzeitbeschäftigten und die Einkommen der ganzjährig Teilzeitbeschäftigten getrennt dar, kombinierte Gliederungen nach sozialer Stellung und Geschlecht, stellte die Einkommen der unselbständig Erwerbstätigen 2013 zusätzlich nach Altersgruppen

<sup>4</sup> BGBl. I Nr. 59/2012



# Tätigkeit des Rechnungshofes

## Bericht über Bezüge bei öffentlichen Unternehmen

dar und analysierte sie und stellte die Formen der atypischen Beschäftigung differenzierter dar.

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 ist gemäß Art. 121 Abs. 4 B-VG verpflichtet, 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 zu erheben und darüber dem Nationalrat zu berichten.

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, weil die angeführten Durchschnittswerte auch Zahlungen an Personen beinhalten können, die aus dem Unternehmen oder der Einrichtung ausgeschieden sind.

Den Bericht über die Jahre 2013 und 2014 legte der RH im Dezember 2015 vor. Darin stellte er u.a. Folgendes fest:

Das durchschnittliche Einkommen für Vorstandsmitglieder bzw. Geschäftsführer in Unternehmen mit Bundesbeteiligung betrug im Jahr 2013 206.600 EUR und im Jahr 2014 207.900 EUR. In den Jahren 2011 und 2012 waren die Werte bei 180.300 EUR und 181.300 EUR gelegen.



## Einkommenserhebung

Im Jahr 2013 wiesen 28 Unternehmen und Einrichtungen für insgesamt 70 Vorstandsmitglieder bzw. Geschäftsführer ein Einkommen pro Vollzeitäquivalent aus, das über dem Bezug des Bundeskanzlers (290.740,80 EUR) lag. Im Jahr 2014 wiesen 31 Unternehmen und Einrichtungen für insgesamt 74 Vorstandsmitglieder bzw. Geschäftsführer ein Einkommen pro Vollzeitäquivalent über jenem des Bundeskanzlers (295.393 EUR) aus.

Im Zeitraum von 2011 bis 2014 übertraf der durchschnittliche Einkommenszuwachs der Vorstandsmitglieder bzw. Geschäftsführer mit 15,3 % jenen der Beschäftigten (7,5 %). Im Zeitraum von 2009 bis 2012 hatte sich dies mit einer Steigerungsrate von 8,2 % (Vorstandsmitglieder bzw. Geschäftsführer) und 9,1 % (Beschäftigte) umgekehrt verhalten.

Vorstandsmitglieder bzw. Geschäftsführer verdienten im Jahr 2014 zwischen 2,4 Mal und 7,6 Mal so viel wie ihre Mitarbeiter (im Durchschnitt das 4,0-Fache). Im Jahr 2012 war der Durchschnittswert beim 3,7-Fachen gelegen.

Der Frauenanteil im Vorstandsbereich lag in den Jahren 2013 und 2014 bei 19,6 % bzw. 20,3 % (im Vergleich dazu in den Jahren 2011 und 2012 bei 16,4 % bzw. 17,7 %). Bei Aufsichtsräten betrug dieser Anteil in den Jahren 2013 und 2014 25,4 % bzw. 25,9 %, was gegenüber den Jahren 2011 (21,5 %) und 2012 (23,2 %) ebenfalls eine Steigerung darstellte.

Die Einkommen der weiblichen Vorstandsmitglieder bzw. Geschäftsführer betrugen im Jahr 2014 im Durchschnitt über alle Branchen 160.645 EUR, das waren 73,1 % der Durchschnittsbezüge ihrer männlichen Kollegen (219.742 EUR). Im Jahr 2012 waren sie noch bei 81,3 % der Durchschnittsbezüge ihrer männlichen Kollegen gelegen. Weibliche Aufsichtsratsmitglieder erhielten im Durchschnitt über alle Branchen im Jahr 2014 4.553 EUR und somit 82,9 % der durchschnittlichen Vergütung ihrer männlichen Kollegen (5.490 EUR). Im Jahr 2012 war diese noch bei 79,7 % der durchschnittlichen Vergütung ihrer männlichen Kollegen gelegen.

Die zusätzlichen Leistungen für Pensionen betrugen im Jahr 2013 für 25.262 Personen 525,50 Mio. EUR und im Jahr 2014 für 25.420 Personen 538,65 Mio. EUR. Im Jahr 2011 waren diese Werte für 25.254 Personen bei 524,40 Mio. EUR und im Jahr 2012 für 25.626 Personen bei 539,73 Mio. EUR gelegen.



## Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

### Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

#### Die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015

Am 19. Oktober 2015 machte der Bundesminister für Finanzen auf Basis des § 16 Abs. 1 Finanz-Verfassungsgesetz 1948 (**F-VG 1948**) im Einvernehmen mit dem RH die „Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 – VRV 2015“<sup>1</sup> kund. Damit wurde die Basis dafür gelegt, das Rechnungs- und Veranschlagungswesen der Länder und Gemeinden an jenes des Bundes anzupassen. Dieser hatte in der Haushaltsrechtsreform 2013 auf eine integrierte Finanzierungs-, Ergebnis- und Vermögensrechnung umgestellt. Mit Inkrafttreten der VRV 2015 in den Jahren 2019 bzw. 2020<sup>2</sup> wird Österreich somit über ein konsistentes Rechnungs- und Veranschlagungswesen für alle Gebietskörperschaften verfügen. Die Transparenz öffentlicher Finanzen und damit eine möglichst getreue Darstellung der finanziellen Lage aller Gebietskörperschaften werden entscheidend gestärkt. Der RH hat bei der Erarbeitung der VRV 2015 eine Schlüsselrolle eingenommen.

#### Kritikpunkte am bisherigen Rechnungswesen für Länder und Gemeinden

Der Bund hat unter intensiver Mitwirkung des RH mit 1. Jänner 2013 auf ein, nach der Logik der doppelten Buchführung ausgerichtetes, Rechnungs- und Veranschlagungswesen umgestellt, welches international als Best-Practice-Beispiel gilt. Es umfasst folgende drei Komponenten, die miteinander verbunden sind:

- Die Vermögensrechnung stellt dem vollständig erfassten Vermögen (Aktiva) die Fremdmittel (Passiva) gegenüber und entspricht einer Bilanz.
- Die Ergebnisrechnung stellt unabhängig vom Zeitpunkt der jeweiligen Zahlung den Zu- und Abfluss von Ressourcen dar und entspricht grundsätzlich einer Gewinn- und Verlustrechnung.
- Die Finanzierungsrechnung umfasst die Einzahlungen und Auszahlungen und gibt daher die Liquiditätsperspektive wieder.

<sup>1</sup> BGBl. II Nr. 313/2015

<sup>2</sup> Die VRV 2015 tritt für alle Länder sowie für jene Gemeinden, die zum Stichtag 1. Jänner 2015 der Kontrolle des RH unterliegen, spätestens mit dem Finanzjahr 2019 in Kraft, für alle anderen Gemeinden spätestens mit dem Finanzjahr 2020.



## Die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015

Die mit diesem Drei-Komponenten-System gewonnenen Informationen legen finanzielle Risiken offen (etwa durch die Bildung von Rückstellungen, durch Wertberichtigungen und Abschreibung von Forderungen) und beugen somit Fiskalillusionen vor.

Demgegenüber hatte der RH bereits mehrfach aufgezeigt<sup>3</sup>, dass die in der VRV 1997<sup>4</sup> für Länder und Gemeinden enthaltenen Vorschriften den Anforderungen an ein modernes Rechnungswesen nicht genügten, weil sie unzulänglich (z.B. im Falle der Vermögensrechnung), wenig konkret (z.B. im Falle der Beilagen zum Rechnungsabschluss) und unklar (durch fehlende Definition von Begriffen wie z.B. der Finanzschulden) waren. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf sein Positionspapier „Anforderungen an das Rechnungswesen der Länder und Gemeinden aus der Sicht des RH“, in dem er die Notwendigkeit eines aussagekräftigeren Gesamtüberblicks über die Ertrags-, Vermögens- und Finanzlage der Gebietskörperschaften dargestellt hatte. Der RH wies kritisch darauf hin, dass die auf der VRV basierenden Rechenwerke den Entscheidungsträgern und Bürgern keine hinreichenden Informationen über die tatsächliche finanzielle Lage boten. So enthielten die Rechnungsabschlüsse der Länder und der Stadt Wien etwa keine vollständige Darstellung der Vermögens- und Schuldenlage. Überdies waren Aussagen über den wirtschaftlichen Erfolg einer Periode auf Basis der Rechnungsabschlüsse nur eingeschränkt möglich. Dadurch fehlten den Entscheidungsträgern wesentliche Daten zur Haushaltssteuerung. Der RH empfahl den Ländern und der Stadt Wien, ihr Rechnungswesen zu einer integrierten Ergebnis-, Finanzierungs- und Vermögensrechnung weiter zu entwickeln und mit dem Rechnungswesen des Bundes zu harmonisieren.

### Position des RH zum Begutachtungsentwurf der VRV 2015

Nach intensiven Gesprächen mit dem RH, den Ländern, sowie dem Städte- und Gemeindebund legte das BMF im April 2015 einen Begutachtungsentwurf für die VRV 2015 vor. Der RH übermittelte seine Stellungnahme am 20. Mai 2015, in welcher er viele der nunmehr vorgesehenen Bestimmungen positiv bewertete. Dies betraf insbesondere

<sup>3</sup> Siehe dazu die Berichte des RH „Konsolidierungsmaßnahmen der Länder Kärnten, Niederösterreich und Tirol“ (Reihe Kärnten 2012/2, Niederösterreich 2012/3 und Tirol 2012/3), „Land Salzburg – Finanzielle Lage“ (Reihe Salzburg 2013/7), „Konsolidierungsmaßnahmen der Länder Oberösterreich, Salzburg und Steiermark“ (Reihe Oberösterreich 2014/4, Salzburg 2014/3 und Steiermark 2014/4), „Konsolidierungsmaßnahmen der Länder Burgenland und Vorarlberg (Reihe Burgenland 2015/2 und Reihe Vorarlberg 2015/2), „Konsolidierungsmaßnahmen der Bundeshauptstadt Wien“ (Reihe Wien 2015/2), „Konsolidierungsmaßnahmen der Länder“ (Reihe Burgenland 2015/5, Kärnten 2015/6, Oberösterreich 2015/5, Salzburg 2015/5, Steiermark 2015/5, Tirol 2015/4, Reihe Vorarlberg 2015/4, Reihe Wien 2015/6).

<sup>4</sup> BGBl. Nr. 787/1996 i.d.g.F.



## Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Die Voranschlags- und  
Rechnungsabschlussverordnung 2015

- den integrierten Ergebnis-, Finanzierungs- und Vermögenshaushalt,
- die mit dem Gesamthaushalt zusammenfassend dargestellten bilanzierenden Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit,
- die verpflichtende Haushaltsgliederung,
- die vollständige Vermögensrechnung,
- die einheitliche Definition wichtiger haushaltsrechtlicher Begriffe,
- die Bildung von Rückstellungen für finanzielle Verpflichtungen,
- den Ausweis von Haushaltsrücklagen, Zahlungsmittelreserven und Verpflichtungen aus Leasinggeschäften,
- die einheitliche Definition und den Ausweis von Finanzschulden, Geldverbindlichkeiten und Kassenstärkern,
- den Ausweis von Beteiligungen und verwalteten Einrichtungen,
- den Ausweis von Haftungsnachweisen,
- die Darstellung langfristiger Pensionslasten.

Der RH hielt in seiner Stellungnahme auch fest, dass eine Harmonisierung von Form und Gliederung der Voranschläge und der Rechnungsabschlüsse der Gebietskörperschaften im Sinne der bestehenden Verfassungsermächtigung durch eine Verordnung gemäß § 16 Abs. 1 F-VG zu erfolgen habe, während für eine Vereinbarung nach Art. 15a B-VG aufgrund der bestehenden Rechtslage kein Raum bestehe. Der RH hielt fest, dass eine solche Vereinbarung nach Art. 15a B-VG lediglich möglich sei, um die Anwendung der VRV auf Gemeindeverbände zu normieren und um die Wirkungsorientierung für Länder und Gemeinden vorzusehen.

Weiters sprach sich der RH dafür aus, dass verwaltete Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit (Anstalten, Stiftungen und Fonds) mit dem geschätzten Nettovermögen in der Vermögensrechnung der Gebietskörperschaft auszuweisen sind.

Zum Begutachtungsentwurf der VRV 2015 wurden in der Folge zwei Dokumente vorgelegt, die sich mit der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der einzelnen Bestimmungen des Verordnungsentwurfes beschäfti-



## Die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015

tigten. Ein Gutachten wurde vom BMF gemeinsam mit den Ländern beauftragt; der Budgetdienst des Parlaments gab eine Stellungnahme ab.

Am 6. Juli 2015 übermittelten der Bundesminister für Finanzen und der Präsident des RH in einem gemeinsamen Schreiben an den Budgetausschuss des Nationalrates ihre teils identen, teils verschiedenen Positionen zu einzelnen Regelungsinhalten sowie zur Frage Verordnung versus Vereinbarung nach Art. 15a B-VG. Am 15. September 2015 diskutierte der Budgetausschuss des Nationalrates diese Themen. Auf Basis dieser Beratungen und unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Budgetdienstes des Parlaments erarbeiteten der RH und das BMF den finalen Text der VRV 2015, welcher am 19. Oktober 2015 kundgemacht wurde. Im Verordnungstext wurde die vom RH im Begutachtungsverfahren vorgeschlagene Einbeziehung verwalteter Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit in die Vermögensrechnung umgesetzt.

### Potenzial für die Weiterentwicklung der VRV 2015

Folgende Inhalte sind in der VRV 2015 nicht geregelt, weil diese – unter Einbeziehung der Stellungnahme des Budgetdienstes – als von der Verfassungsermächtigung nach § 16 Abs. 1 F-VG 1948 nicht umfasst beurteilt worden waren:

- Anwenden der Verordnung auf Gemeindeverbände
- Wirkungsorientierung
- mittelfristige Haushaltsplanung

In der politischen Debatte zur VRV wurden darüber hinaus weitere Themen zwecks Regelung durch die VRV releviert, nämlich einheitliche Haftungsobergrenzen und ein Spekulationsverbot für Gebietskörperschaften.

In der Debatte des Budgetausschusses des Nationalrates vom 15. September 2015 wurde daher erwogen, Parteiengespräche über eine verfassungsrechtliche Erweiterung der Verordnungsermächtigung nach § 16 Abs. 1 F-VG aufzunehmen, um den Regelungsbereich der VRV zu erweitern. Ein entsprechender Entschließungsantrag (1369/A(E)) wurde im Budgetausschuss vertagt. Die weitere Entwicklung hinsichtlich einer allfälligen Novellierung des § 16 F-VG bleibt abzuwarten.



## Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

### Interne Kontrollsysteme (IKS) — Themenschwerpunkt des RH 2014

(1) In den vergangenen 15 Jahren erlangte – insbesondere in Zusammenhang mit dem Sichtbarwerden bedeutender und folgeschwerer Mängel – in der Rechnungsabschluss- und Bankenprüfung das Konzept der Internen Kontrollsysteme (IKS) immer stärkere Bedeutung. Fehlende oder mangelhafte Interne Kontrollsysteme, insbesondere ein unsystematischer, nicht im Top-Management verankerter Ansatz zu Kontrollen, der wesentliche Kontrolllücken offen lässt, sind – in der Privatwirtschaft wie auch im staatlichen bzw. staatsnahen Bereich – der Nährboden von Krisen, die für die betroffenen Organisationen auch existenzbedrohende Ausmaße erreichen können. Als Beispiele für die Konsequenzen von Kontrolllücken werden auf internationaler Ebene bzw. EU-Ebene die Unternehmenszusammenbrüche des Energiekonzerns Enron oder der Investmentbank Lehman Brothers wie auch die Staatsschuldenproblematik z.B. in Griechenland gesehen; auf nationaler Ebene machten der im Jahr 2012 bekannt gewordene Spekulationsskandal im Land Salzburg und die Belastung des Staatshaushalts durch die Übernahme der Risiken der Hypo Alpe-Adria-Bank die Notwendigkeit funktionierender Kontrollsysteme deutlich.

Tatsächlich stehen einschneidende Krisen stets in Zusammenhang mit der Fehleinschätzung von Risiken und dem Fehlen oder der Nicht-Offenlegung relevanter Daten/Informationen. Eine Systematisierung und Professionalisierung des Internen Kontrollsystems (einschließlich des Risikomanagements) von Staaten und Organisationen ist geeignet, die Funktionsfähigkeit der Systeme nachhaltig zu gewährleisten.

(2) Der RH beschäftigt sich aufgrund seines verfassungsrechtlichen Auftrags im Rahmen seiner Gebarungsüberprüfungen typischerweise mit Fragen der Steuerung, Zweckmäßigkeit, Funktionsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit von Systemen und damit immer schon auch mit Fragen der Internen Kontrolle. So fanden sich bereits in der Vergangenheit in den Berichten des RH Feststellungen und Empfehlungen zur Reduktion der Fehleranfälligkeit von Systemen und zur Schließung von Kontrolllücken.

Zur Unterstützung der Professionalisierung der internen Kontrollsysteme in der Verwaltung legte der RH als Prüfungsschwerpunkt für das Jahr 2014 das Thema „Internes Kontrollsysteem“ fest. Ziel des Schwerpunkts war es, den Einsatz von IKS bzw. Elementen des IKS breitflächig bei den Verwaltungseinheiten bzw. Unternehmen auf Zweckmäßigkeit und Wirksamkeit hin zu überprüfen und auf dieser Basis

## Interne Kontrollsysteme (IKS) – Themenschwerpunkt des RH 2014

- Fehlentwicklungen und Schwachstellen zu identifizieren,
- das Verständnis für die Notwendigkeit eines Systems von durchdachten und geregelten Abläufen und miteinander vernetzten Kontrollschritten zu stärken,
- den geprüften Stellen Unterstützung bei der Professionalisierung und Optimierung der Internen Kontrolle zu geben und
- generell geltende Empfehlungen zu erarbeiten.

Der RH führte im Jahr 2014 30 (von insgesamt 101 Prüfungen) zum IKS-Schwerpunkt durch,<sup>5</sup> von diesen Prüfungen sind 19 bereits veröffentlicht.

Im Zuge des Themenschwerpunkts konnte der RH seine Spruchpraxis zur Frage der optimalen Ausgestaltung von Kontroll- und Steuerungsinstrumenten weiter ausbauen und verfeinern.

Die Methodik des RH bei der Prüfung des IKS wie auch die Kernaussagen und wichtigsten Empfehlungen zu diesem Thema werden in diesem Beitrag zusammenfassend dargestellt.

### Begriffsinhalt

#### Definition IKS und Kontext

Interne Kontrollsysteme dienen dazu, die Aufgabenerfüllung und Zielerreichung einer Organisation zu sichern. Der INTOSAI GOV 9100 (siehe dazu INTOSAI GOV-Standards) betont: „Das oberste Ziel jeder Organisation besteht in der Erfüllung ihrer Aufgabenstellung. Jede Körperschaft dient einem Zweck – der in der öffentlichen Verwaltung ganz allgemein darin besteht, gewisse Dienstleistungen zu erbringen und ein dem öffentlichen Interesse förderliches Ergebnis zu erzielen.“

Definiert ist die interne Kontrolle als ein in die Arbeits- und Betriebsabläufe einer Organisation eingebetteter Prozess, der von den Führungskräften und den Mitarbeitern durchgeführt wird, um

- bestehende Risiken zu erfassen und zu steuern sowie
- mit ausreichender Gewähr sicherstellen zu können, dass die betreffende Organisation im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgabenstellung ihre Ziele erreicht.

<sup>5</sup> Zur Unterstützung der Prüfteams wurde im Ende 2014/Anfang 2015 ein Leitfaden zur Prüfung von IKS erarbeitet.



## Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

### Interne Kontrollsysteme (IKS) – Themenschwerpunkt des RH 2014

Im Sinne der Gewährleistung der Aufgabenerfüllung und Zielerreichung einer Organisation stehen beim Aufbau und bei der Prüfung von IKS folgende Sub-Ziele im Fokus:

- Sicherung der Vermögenswerte vor Verlust, Missbrauch und Schaden,
- Sicherstellung ordnungsgemäßer, ethischer, wirtschaftlicher, effizienter und wirksamer Abläufe,
- Zuverlässigkeit von betrieblichen Informationen, insbesondere Zuverlässigkeit des Rechnungswesens,
- die Einhaltung der Gesetze und Vorschriften und
- die Erfüllung der Rechenschaftspflicht (accountability/answerability).

Die Interne Kontrolle ist integrativer Bestandteil einer professionellen Verwaltungsführung und damit integrativer Bestandteil der Good Governance.<sup>6</sup>

Abgrenzung  
Risikomanagement  
und IKS

Risikomanagement und IKS sind untrennbar miteinander verbunden: Zur Beurteilung der Qualität eines IKS ist die Kenntnis der Risiken der geprüften Organisation (der geprüften Prozesse) unabdingbar; das Risikomanagement ist damit Grundvoraussetzung und Basis eines IKS.

<sup>6</sup> Gute Steuerungs- und Regelungssystem im Sinne der Rechtsstaatlichkeit, Transparenz und demokratischen Beteiligung der Bürger.

**Interne Kontrollsysteme (IKS) –  
Themenschwerpunkt des RH 2014**

**Abgrenzung Risiko-Management – IKS**

	<b>Risiko-Management</b>	<b>IKS</b>
<b>Grundidee/Fokus</b>	Identifizierung, Analyse und Bewertung der Risiken einer Organisation anhand von potenziellem Schadensausmaß und Eintrittswahrscheinlichkeit.	Festlegung von Verantwortlichkeiten und Prozessen, die geeignet sind, den Risiken einer Organisation zu begegnen und diese zu minimieren.
<b>Gemeinsamkeiten</b>	Die Konzepte sind untrennbar miteinander verbunden; es geht um die Minimierung der Unternehmensrisiken und die Sicherstellung des Erreichens der Organisations-/Unternehmensziele.	

Quelle: RH

**IKS in der  
österreichischen  
Rechtsordnung**

Der Gesetzgeber nimmt in verschiedenen Bereichen, wie im Unternehmensrecht (z.B. GmbHG, AktG, GenG, UGB, BWG) und im Haushaltrecht des Bundes (BHG, BHV, BuchhaltungsagenturG) ausdrücklich Bezug auf Begriff und Konzept des Internen Kontrollsystems. Diese Bestimmungen fordern i.d.R. die Einrichtung eines den Erfordernissen entsprechenden internen Kontrollsystems ohne die Anforderungen an ein solches im Einzelnen auszuführen; es ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber mit diesen Regelungen an den jeweils als „State of the Art“ angesehenen Stand in der Praxis anknüpft.

Auch ohne ausdrückliche rechtliche Norm muss das Erfordernis eines adäquaten Internen Kontrollsystems allerdings bereits als Ausfluss des allgemeinen Gebots der Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit angesehen werden (Art. 126b B-VG).

**Internationale  
Standards**

Der RH legt seinen Prüfungen weltweit anerkannte und genutzte Standards zum Thema IKS zugrunde. Gleichzeitig bringt er seine Erfahrungen aus den Prüfungen und seine methodischen Erkenntnisse in internationale Expertengremien ein und wirkt auf INTOSAI-Ebene an der Weiterentwicklung der Standards mit.

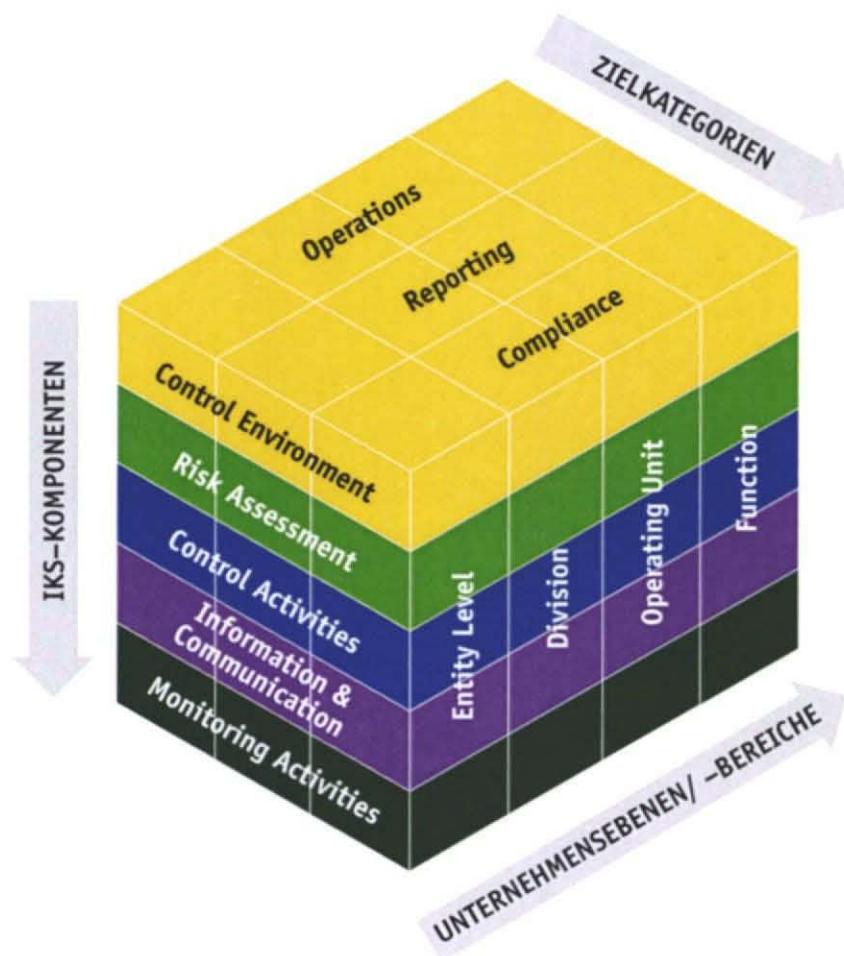
## Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Interne Kontrollsysteme (IKS) –  
Themenschwerpunkt des RH 2014

### COSO-Modell

Zum weithin gültigen IKS-Standard hat sich das Modell des Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission (COSO)<sup>7</sup> entwickelt. Der COSO-Würfel<sup>8</sup>, geht von drei für interne Kontrollsysteme zu berücksichtigenden Dimensionen aus: Die fünf Komponenten eines IKS sind in Zusammenhang mit den Zielkategorien (Geschäftstätigkeit, Berichterstattung und Regel-Einhaltung) und den jeweils betroffenen Unternehmensebenen und Unternehmensbereichen zu betrachten.

COSO-Würfel (Stand 2013)



Quelle: COSO, Internal Control-Integrated Framework, 2013<sup>1</sup>

<sup>1</sup> seit 2014 in Überarbeitung

<sup>7</sup> private US-amerikanische Vereinigung, siehe [www.coso.org](http://www.coso.org)

<sup>8</sup> COSO, Internal Control – Integrated Framework, Mai 2013  
([http://www.coso.org/documents/990025P\\_Executive\\_Summary\\_final\\_may20\\_e.pdf](http://www.coso.org/documents/990025P_Executive_Summary_final_may20_e.pdf))

## Interne Kontrollsysteme (IKS) – Themenschwerpunkt des RH 2014

Den fünf Komponenten des COSO-Modells sind folgende Prinzipien effektiver Kontrolle zugeordnet:

<b>COSO-Prinzipien effektiver Kontrolle</b>	
<b>Kontrollumfeld (Control Environment)</b>	1. Bekennt sich zu Integrität und ethischen Werten 2. Nimmt Aufsichtspflichten wahr 3. Schafft Strukturen und legt Verantwortung und Zuständigkeiten fest 4. Bekennt sich zu Kompetenz 5. Fordert Verantwortung und Rechenschaftspflicht ein
<b>Risikobeurteilung (Risk Assessment)</b>	6. Legt angemessene Ziele fest 7. Identifiziert und analysiert bestehende Risiken 8. Bewertet Betrugsrisiken 9. Identifiziert und analysiert wesentliche Veränderungen
<b>Kontrollaktivitäten (Control Activities)</b>	10. Legt fest und entwickelt Kontrollaktivitäten 11. Legt fest und Entwicklung allgemeiner IT-Kontrollen 12. Setzt Richtlinien und Verfahren ein
<b>Information &amp; Kommunikation (Information &amp; Communication)</b>	13. Verwendet relevante Informationen 14. Kommuniziert intern 15. Kommuniziert extern
<b>Überwachung (Monitoring Activities)</b>	16. Führt laufende (prozessintegrierte) und/oder getrennte Überprüfungen durch 17. Beurteilt und kommuniziert Mängel

Quelle: COSO, Internal Control-Integrated Framework, 2013<sup>1</sup>

<sup>1</sup> seit 2014 in Überarbeitung

Die vorerst für den privaten Sektor entwickelten IKS-Modelle erwiesen sich rasch auch in der öffentlichen Verwaltung und damit in der öffentlichen Finanzkontrolle im Sinne einer Professionalisierung und Systematisierung von Prozessen und Kontrollen als hilfreich.



## Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

### Interne Kontrollsysteme (IKS) – Themenschwerpunkt des RH 2014

#### INTOSAI GOV-Standards

Die INTOSAI hatte bereits 1992 Richtlinien für Interne Kontrollnormen INTOSAI GOV 9100 (und weitere<sup>9</sup>) herausgegeben und diese 2004 einer Überarbeitung/Anpassung unterzogen.

Die INTOSAI Standards geben Grundsätze und Hilfestellung für eine professionelle Ausgestaltung von Internen Kontrollsystmen für den öffentlichen Sektor. Sie lehnen sich dabei an den im privaten Sektor überwiegend verwendeten COSO-Standard an, stellen aber auf die spezifischen Anforderungen des öffentlichen Sektors ab.

In diesem Sinne führt INTOSAI Gov 9100 aus:

„Grundsätzlich darf von öffentlich Bediensteten erwartet werden, dass sie dem Gemeinwohl zuverlässig dienen, öffentliche Mittel ordnungsgemäß verwalten und die Bürger nach dem Grundsatz von Rechtmäßigkeit und Gerechtigkeit unparteiisch behandeln. Ethische Grundsätze und Normen sind daher ein Eckpfeiler von Good Governance und eine wesentliche Voraussetzung, um das Vertrauen der Bevölkerung zu gewinnen und zu festigen. Da es sich bei den vom öffentlichen Sektor verwalteten Ressourcen in der Regel um öffentliche Mittel handelt und deren Einsatz im Interesse der Allgemeinheit generell einer besonderen Sorgfalt bedarf, muss die Bedeutung, die einer ordnungsgemäßen Sicherung dieser Vermögenswerte zukommt, stärker betont werden.“

Die internen Kontrollsystme öffentlicher Verwaltungseinrichtungen müssen vor dem Hintergrund der speziellen Merkmale dieser Körperschaften erfasst werden, nämlich ihrer Ausrichtung auf soziale und politische Zielsetzungen, der Verwaltung öffentlicher Mittel, ihrer Abhängigkeit vom Haushaltszyklus, ihrer komplexen Leistungsstruktur (die einen Interessensaustausch zwischen traditionellen Werten wie Rechtmäßigkeit, Integrität und Transparenz und modernen unternehmerischen Wertmaßstäben wie Effizienz und Wirksamkeit erforder-

<sup>9</sup> INTOSAI Richtlinien für die internen Kontrollnormen im öffentlichen Sektor – INTOSAI GOV 9100

Erfahrungen der Obersten Rechnungskontrollbehörden bei der Umsetzung und Bewertung interner Kontrollen – INTOSAI GOV 9110

Interne Kontrolle: Ein Leitfaden für die Rechenschaftslegung in der Verwaltung – INTOSAI GOV 9120

Weitere Informationen zum Thema „umfassendes Risikomanagement“ – INTOSAI GOV 9130

Unabhängigkeit der internen Revision im öffentlichen Sektor – INTOSAI GOV 9140

Koordination und Zusammenarbeit zwischen ORKB und internen Revisionen im öffentlichen Sektor – INTOSAI GOV 9150

INTOSAI-Homepage: <http://www.intosai.org/de/issai-executive-summaries/detail/article/intosai-gov-9100-guidelines-for-internal-control-standards-for-the-public-sector.html>



## Interne Kontrollsysteme (IKS) – Themenschwerpunkt des RH 2014

lich macht) und ihrer entsprechend umfassenden öffentlichen Rechenschaftspflicht.

Der RH arbeitet seit Jahren im INTOSAI Subcommittee on Internal Control Standards aktiv an der Weiterentwicklung der INTOSAI GOV-Standards zu Riskomanagement und IKS mit.

### IKS als Prüfungsthema

#### Prüfungsfelder und Prüfungsfragen

(1) Im Fokus der IKS-Prüfungen des RH stehen Handlungsfelder, die mit relevantem Risiko behaftet sind. Die Relevanz des Risikos ist zu messen

- einerseits am potenziellen monetären Schadensausmaß für die geprüfte Einrichtung (und den Staat insgesamt)
- andererseits an der potenziellen Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Aufgabenwahrnehmung der geprüften Einrichtung (und des Staats insgesamt).

Im Fokus der IKS-Prüfungen des RH stehen damit jene Maßnahmen, die geeignet sind, dem Korruptionsrisiko, Verlustrisiko, Verschwendungs-/Fehlallokationsrisiko wie auch dem Risiko eines Verlusts des Vertrauens in Institutionen und Rechtsstaat zu begegnen.

Der RH beurteilt im Rahmen von IKS-Prüfungen:

- die Zweckmäßigkeit (der Konzeption) des IKS und
- die Funktionsfähigkeit/Verlässlichkeit des IKS.

(2) Die Tabelle gibt einen Überblick über die Kern-Fragen, die der RH bei IKS-Prüfungen beantwortet.



# Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Interne Kontrollsysteme (IKS) –  
Themenschwerpunkt des RH 2014

## Allgemeine IKS-Prüfungsfragen

### Fragen

1. Kennt die geprüfte Stelle die wesentlichen Risiken, denen sie gegenübersteht?  
 Wurden die für die Organisation/den Prozess (= Ablauf, Entscheidung) relevanten Risiken analysiert?
  - Gibt es eine Beschreibung der möglichen Risiken (Risikoliste — Abschätzung von Schadensausmaß und Eintrittswahrscheinlichkeit)?
  - Sind Hauptprozesse/Schlüsselstellen/Schüppersonen identifiziert, bei denen Fehler oder ein Ausfall besonders gravierende Folgen nach sich ziehen?
  
2. Gibt es hinsichtlich der Hauptprozesse definierte Abläufe und klare Verantwortungen?
  - Sind Prozessabläufe analysiert und standardisiert und in der Organisation bekannt (beschrieben)?
  - Ist die Zuständigkeit für wesentliche Entscheidungen klar festgelegt?
  - Gibt es Regelungen, die Verantwortlichkeiten (inkl. Stellvertreterregelungen, Wertgrenzen etc.) festlegen?
  
3. Sind diese Festlegungen geeignet, das Risiko zu reduzieren und die Erreichung der Ziele zu gewährleisten?
  - Sind für risikoträchtige Prozessschritte systematische Kontrollen vorgesehen (prozessintegrierte Kontrollen und prozessunabhängige Kontrollen)?
  - Sind unvereinbare Funktionen getrennt? (z.B. Trennung Zahlungsanordnung und Zahlungsvollzug)
  - Werden die Möglichkeiten von automatisierten Kontroll- und Steuerungsmaßnahmen genutzt (automatisierte Prüfroutinen)?
  
4. Werden die IKS-relevanten Vorgaben tatsächlich eingehalten?
  - Sind die Prozessabläufe, Entscheidungen und Kontrollen dokumentiert?
  - Werden die Einhaltung der IKS-relevanten Vorgaben und die Funktionsfähigkeit des IKS systematisch kontrolliert?
  - Gibt es eine Berichterstattung über den IKS-Status?
  
5. Wird das IKS regelmäßig auf seine Aktualität und Wirksamkeit/Funktionsfähigkeit überprüft?  
 Werden Fehler und Fehlentwicklungen entdeckt?  
 Werden aus den aufgedeckten Mängeln adäquate Schlussfolgerungen für das IKS gezogen und das IKS entsprechend adaptiert?
  
6. Sind in der Organisation alle IKS-relevanten Informationen verfügbar?  
 Gibt es ein geordnetes Berichtswesen und Controlling?

Quelle: RH

(3) Im Fokus der Prüfungen stehen dabei die klassischen IKS-Elemente und IKS-Prinzipien:

- Transparenz-Prinzip, Grundsatz der Nachvollziehbarkeit:  
 klare, detaillierte und transparente Regelung der Arbeitsabläufe in schriftlicher Form; Unterlagen und Abläufe sind nachvollziehbar zu dokumentieren;

## Interne Kontrollsysteme (IKS) – Themenschwerpunkt des RH 2014

- Kontrollautomatik und Vier-Augen-Prinzip:
  - systematischer Einbau von Kontrollen im Arbeitsablauf (Kontrollautomatik), z.B. IT-gestützt (automatisierte Systemkontrollen) oder durch Implementierung des Vier-Augen-Prinzips;
- Prinzip der Funktionstrennung:
  - keine Allein-Verantwortung für den gesamten Prozess; konsequente Trennung von entscheidender, ausführender und kontrollierender Funktion;
- Aufgaben- und verantwortungsadäquate Informationsbereitstellung (Prinzip der „Mindestinformation“):
  - Bereitstellung jener Informationen an Management und Mitarbeiter, die zur Erfüllung der Aufgaben notwendig sind;
- Aufgaben- und verantwortungsadäquate Zugangs- und Zugriffsberechtigungen (Prinzip der „minimalen Rechte“):
  - Zugangs- und Zugriffsberechtigungen (z.B. zu IT-Systemen) müssen adäquat beschränkt sein; Einräumung nur jener Berechtigungen zu sensiblen Daten, die zur Erfüllung der Aufgaben unbedingt erforderlich sind;
- IKS als rollierender Prozess:
  - regelmäßige und systematische Überprüfung des IKS auf seine Funktionsfähigkeit, Wirksamkeit und Aktualität, um sicherzustellen, dass die internen Kontrollen dauerhaft/nachhaltig wirksam sind und bei Änderung der Rahmenbedingungen entsprechend angepasst werden;
- Grundsatz der Kosten-Nutzen-Abwägung:
  - Der mit Kontrollen verbundene Aufwand/Ressourceneinsatz muss in einem angemessenen Verhältnis zum zu vermeidenden Risiko (Schadensausmaß und Eintrittswahrscheinlichkeit) stehen.



## Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

### Interne Kontrollsysteme (IKS) – Themenschwerpunkt des RH 2014

#### Integrativer Prüfungsansatz

Der RH versteht – im Einklang mit den internationalen Standards – Risikomanagement und Interne Kontrolle als integrativen Bestandteil einer professionellen Verwaltungsführung, eingebettet in die Gesamtstruktur der Organisation.

In diesem Sinne verbindet der RH bei seinen Prüfungen die aus verschiedenen rechtlichen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten (und im Zuge historischer Bedürfnisse und wissenschaftlicher Entwicklungen) formulierten Anforderungen an Verwaltungssysteme wie insbesondere

- die schon verfassungsgesetzlich grundgelegten allgemeinen und umfassenden Maßstäbe der Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit;
- den Good Governance-Ansatz, der insbesondere auf die Steuerung der Aufgabenerfüllung im Sinne der Rechtsstaatlichkeit, Transparenz und demokratischen Beteiligung der Bürger fokussiert;
- das Prinzip der Nachhaltigkeit, d.h. der Zukunftsfähigkeit von Systemen und damit eine Verwaltungsführung, die ökonomische, ökologische und gesellschaftlich-soziale Gesichtspunkte gleichzeitig und gleichberechtigt beachtet sowie die langfristige Finanzierbarkeit sichert;
- die Grundsätze eines steuerungsrelevanten Controllings, d.h. die Verfügbarkeit der für das Management zur Steuerung und Entscheidungsfindung notwendigen Informationen;
- die Prinzipien des Qualitätsmanagements, die unter dem Gesichtspunkt der Kundenorientierung fordern, Leistungen und Abläufe der öffentlichen Verwaltung stetig zu verbessern und weiterzuentwickeln;
- die durch das neue Haushaltrecht weiter gestärkte Wirkungsorientierung, die die Erreichung der mit dem staatlichen Handeln (und den eingesetzten Ressourcen) angestrebten Wirkungen in der Gesellschaft in den Fokus rückt;

wie auch die

- die Anforderungen an Risikomanagement und Interne Kontrollsysteme, die auch das Thema Compliance mitumfassen.

## Interne Kontrollsysteme (IKS) – Themenschwerpunkt des RH 2014

### Bewertung des IKS-Systems

Der RH legt seinen Beurteilungen des IKS keine starren Modelle zugrunde, sondern nimmt eine dem jeweiligen Prüfungsgegenstand angepasste Bewertung vor. Die Bewertung erfolgt in Stärken-Schwächen-Analysen (Problemstellungen und Schwachstellenhäufigkeit je Prozessschritt) anhand der IKS-relevanten Elemente (zB Transparenz-Prinzip, Kontrollautomatik, Prinzip der Funktionstrennung Zugriffs-berechtigungen).

Als oberstes Kontrollorgan, das der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit verpflichtet ist, ist dem RH bei seinen Prüfungen wesentlich, den dem IKS-immanenten Grundsatz der Kosten-Nutzen-Abwägung klar im Auge zu behalten. In diesem Sinne erachtet er nicht ein abstraktes Maximum an Automatisierung und Ausdifferenzierung von Prozessen als anzustrebenden Zustand, sondern ein den Aufgaben und Risiken der Organisation angepasstes, für die Organisation ausreichendes IKS.

### Kernaussagen des RH zum Thema IKS auf Basis seiner Prüfungen

#### Aktuelle Situation und Herausforderungen in der Verwaltungspraxis

Die der Prüfung des RH unterworfenen Rechtsträger operieren üblicherweise in einem Umfeld starker Reglementierung. Neben den gesetzlichen Vorgaben verfügen sie i.d.R. über eine Reihe von internen Vorschriften, die Zuständigkeiten und Prozesse grundsätzlich festlegen. Die Rechte der von staatlichem Handeln Betroffenen sind vielfach durch Rechtsschutzinstrumente in einem entwickelten Rechtsschutzsystem abgesichert.

In diesem Sinne sind in vielen Bereichen der öffentlichen Verwaltung folgende wesentliche Steuerungs- und Kontroll-Elemente traditionell verankert:

- rechtliche Vorgaben in der Sache, wie beispielsweise Anspruchs-voraussetzungen;
- aufbau- und ablauforganisatorische Vorgaben, wie Festlegung der Leitungs- und Aufsichtsorgane, Festlegung von Zuständigkeiten, Verfahrensnormen, Zustimmungs- und Mitbefassungspflichten;
- Verhaltensanordnungen, wie die Unvereinbarkeitsvorgaben des Beamten Dienstrechts oder Codes of Conduct;
- Vorgaben zur Dokumentation und Archivierung; sowie
- ein breites Spektrum an Rechtsschutzinstrumenten.



## Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

### Interne Kontrollsysteme (IKS) – Themenschwerpunkt des RH 2014

Die bestehenden Systeme sind historisch gewachsen; sie wurden grundsätzlich nicht bewusst unter IKS-Gesichtspunkten konzipiert und vielfach auch organisationsintern nicht unter IKS-Gesichtspunkten hinterfragt. Die Ausgestaltung der Prozessvorgaben und Kontrollen erweist sich als das Ergebnis langjähriger Praxis und laufender anlassbezogener Weiterentwicklung. Gesamthafte Risikobetrachtungen und die systematische Ausrichtung der Dichte an Prozessvorgaben und Kontrollen am Risiko haben keine starke Fundierung in der Verwaltungstradition. Die Prüfungen des RH zeigten auch, dass – nicht zuletzt große – Organisationen z.T. noch keine klaren Konzepte und Wege entwickelt haben, wie die Anforderungen des IKS in die bestehenden Systeme einzupassen sind und auf die konkreten institutionellen Gegebenheiten umzulegen sind.

Wiewohl in den bestehenden Systemen also wichtige IKS-relevante Elemente verankert sind, fehlt aus Sicht des RH vielfach eine risikobasierte Systematisierung von Prozessen und Kontrollen.

#### Praxis-relevante Gesichtspunkte

Im Zuge der Prüfungen des RH zeigte sich, dass folgenden Gesichtspunkten für ein adäquates IKS und damit für die Verbesserung der bestehenden Systeme in der Praxis besondere Bedeutung zukam:

1. Die fundamentalen Voraussetzungen und Grundlagen für die Einrichtung eines IKS sind:
  - die Festlegung von Zielen und Festlegungen zur grundsätzlichen strategischen Ausrichtung der Organisation durch die Leitungsebene;
  - Risikoanalysen, die die Risiken der Organisation identifizieren und beurteilen; diese müssen geeignet sein, den Entscheidungsträgern eine Basis zu geben, um Prozesse (einschließlich Kontrollen) – entsprechend der Risikogewichtung – zu gestalten und – sofern erforderlich – Maßnahmen zur Risikominimierung zu setzen;
  - Verfügbarkeit relevanter Informationen als Grundlage für die Unternehmenssteuerung und damit auch für ein adäquates IKS.
2. IKS-Konzept:

Erforderlich ist ein IKS-Konzept, das alle Organisationsbereiche (angepasst an ihr Risikopotenzial) mitumfasst und die Kontrollen in die Verwaltungsführung der Organisation integriert. Interne Kon-

## Interne Kontrollsysteme (IKS) – Themenschwerpunkt des RH 2014

trollen sind dabei nicht als ein den Arbeits- und Betriebsabläufen einer Organisation im Sinne eines „Add-On“ hinzugefügter Stein zu begreifen, sondern als integrativer Bestandteil einer professionellen Verwaltungsführung in die Gesamtstruktur der Organisation einzubetten.

### 3. Die Grundelemente und Mindestanforderungen eines IKS sind:

- Prozessbeschreibungen, die für die Hauptprozesse standardisierte Abläufe und klare Verantwortungen definierten;
- die Dokumentation der Prozesse und Kontrollen, um das Handeln nachvollziehbar und überprüfbar zu machen;
- Funktionstrennungen, die für relevante und risikogeneigte Maßnahmen gewährleisten, dass Entscheidung, Ausführung und Kontrolle nicht ausschließlich in der Hand einer Person bzw. einer Sub-Organisationseinheit liegen; das Vier-Augen-Prinzip für sensible, insbesondere gebarungsrelevante Vorgänge; sowie Befangenheits- und Unvereinbarkeitsregelungen;

### 4. Eine Aktualisierung und Weiterentwicklung des IKS im Sinne einer Analyse von und Reaktion auf Mängel und Anpassungsnotwendigkeiten.

### 5. Die Rolle der Leitungsorgane und Aufsichtsgremien für die Einrichtung und Funktionsfähigkeit des IKS:

Die Grundkonzeption des IKS wie auch die Sicherstellung seiner Funktionsfähigkeit ist eine klare, nicht übertragbare, Verantwortung der Führungsebene. Dem Commitment der Führungsebene und der Vorbildwirkung bei der Einhaltung der Regeln kommt wesentliche Bedeutung zu („tone at the top“).

### 6. Das IKS ist unter Kosten-Nutzen-Aspekten auszugestalten; die Dichte an Prozessvorgaben und Kontrollelementen ist an den Kriterien Risiko und Zweckmäßigkeit auszurichten.

Der RH traf zu diesen Themen eine Vielzahl von Feststellungen und Empfehlungen. Die Prüfungen im Rahmen des Prüfungsschwerpunkts 2014 gaben einen vertieften Einblick in IKS-bezogene Probleme im öffentlichen Sektor und unterstützten die Verbesserung der Internen Kontrollsysteme, insbesondere im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung und der öffentlichen Unternehmen:



## Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Interne Kontrollsysteme (IKS) –  
Themenschwerpunkt des RH 2014

**ad I.**

### Voraussetzungen und Grundlagen für das IKS

#### Zielfestlegungen und grundsätzlichen strategischen Festlegungen der Leitungsorgane

##### Gewährung von Ausgleichszulagen in der Pensionsversicherung, Reihe Bund 2015/9

Die Verpflichtung zur Einführung eines Internen Kontrollsystems (IKS) bei den Sozialversicherungsträgern gab es nicht. Konzepte, wie ein IKS im Hinblick auf die Besonderheiten der Pensionsversicherungsträger (z.B. mit Rücksicht auf die Selbstverwaltung oder den bestehenden Rechtsschutz) konkret ausgestaltet sein sollte, lagen nicht vor.

Auch konnte weder die PVA noch die SVB — als Grundlage eines IKS — eine Zieldokumentation oder Risikoeinschätzung im Zusammenhang mit der Ausgleichszulage vorlegen. (TZ 17, 20)

E: Es wäre ein IKS im Sinne der sich entwickelnden internationalen Standards einzuführen (TZ 17), insbesondere wären Ziele und Risiken im Zusammenhang mit der Ausgleichszulage auszuarbeiten und deren Erreichung bzw. Vermeidung zu kontrollieren. (TZ 20)

### Risikoanalysen

##### FFG und FWF — Interne Kontrollsysteme, Reihe Bund 2015/7

Die jährlich adaptierte Risikomatrix der FFG bildete im Zusammenwirken mit den Wirksamkeitsprüfungen der gesetzten Maßnahmen eine taugliche Voraussetzung für ein wirkungsvolles IKS. Auch die Ergänzung der Risikomatrix durch Kontrollprozesse war grundsätzlich zweckmäßig. (TZ 12)

E FWF: Eine Risikoanalyse sollte durchgeführt werden; dabei wäre eine Risikomatrix zu erstellen. (TZ 12, 13, 14)

##### Internes Kontrollsysteem bei Direktvergaben in ausgewählten Ressorts BMVIT und BMWFW, Reihe Bund 2015/6

- Voraussetzung und zentrales Element des IKS ist die Identifikation und Beurteilung allfälliger Risiken. Weder das BMVIT noch das Wirtschaftsressort hatte Risikoanalysen durchgeführt, um Risiken von Beschaffungsvorgängen systematisch zu erfassen und in der Prozessgestaltung entsprechend berücksichtigen und steuern zu können. (TZ 6)

- Direktvergaben gewährleisten Wettbewerb und Transparenz in deutlich geringerem Maß als öffentliche Ausschreibungen und bergen damit ein erhöhtes Risiko für überteuerte Beschaffungen, für Korruption und Manipulation. Gerade bei Direktvergaben kommt daher einem adäquaten IKS und der Prüfung der Preisangemessenheit besondere Bedeutung zu. (TZ 3)

E: Im Rahmen von Gesamtrisikoanalysen und IKS-Überlegungen wäre speziell auch auf Vergabeprozesse zu achten; die Vergabeprozesse wären aufbauend auf die im Rahmen der Gebarungsüberprüfung aufgezeigten Risiken (Intransparenz, Ausschaltung des Wettbewerbs, unzureichender Überblick über marktübliche bzw. marktangemessene Preise) und Schwachstellen im Prozess und die Empfehlungen des RH unter Risikogesichtspunkten weiter zu analysieren und Schwachstellen im IKS zu beseitigen. (TZ 6, 25)

## Interne Kontrollsysteme (IKS) – Themenschwerpunkt des RH 2014

### **Research Center Pharmaceutical Engineering GmbH, Reihe Bund 2015/11**

Die Gesellschaft erstellte keine Risikoanalysen für ihre wesentlichen Risikobereiche.

Dies bewirkte, dass sie ihre Risiken nicht systematisch ermittelte sowie schriftlich dokumentierte und daher keine adäquate Risikoversorge traf. (TZ 21)

E: Für sämtliche relevanten Risikobereiche wären schriftliche Risikoanalysen zu erstellen und ein Risikomanagementsystem zur Abdeckung der kritischen Risiken wäre zu implementieren. (TZ 21)

### **Flughafen Wien Aktiengesellschaft — Fahrzeugbeschaffungen und Fuhrparkmanagement, Reihe Niederösterreich 2015/2 und Reihe Wien 2015/1**

Ein der Größe des Fuhrparks der Flughafen Wien AG angemessenes internes Kontrollsyste war nicht eingerichtet. Der Fuhrpark wurde nicht als eigene Risikokategorie betrachtet. (TZ 33)

E: Bei der Einrichtung von wirksamen Kontrollmaßnahmen für den Bereich Fuhrpark wäre das Risiko von Malversationen mitzuberücksichtigen, um ein regelkonformes Verhalten (Compliance) sicherzustellen. (TZ 35)

### **Nationalstiftung für Forschung, Technologie und Entwicklung, Reihe Bund 2014/15**

E: Im Zuge der Überarbeitung und dem Ausbau des IKS wären — basierend auf einer umfassenden Risikoanalyse sowie Kosten–Nutzen–Abwägungen — Prozesse und Instrumente zu definieren, die das Erreichen der Organisationsziele trotz interner (z.B. Korruptionsrisiko, Fehlallokationsrisiko) und externer Risiken (z.B. Ausfallsrisiko, Marktrisiko) sicherstellen. (TZ 37)

### **Verein Schulungszentrum Fohnsdorf, Reihe Bund 2014/10**

Eine umfassende Risikoanalyse unterblieb, obwohl mehrere Risikofelder vorhanden waren (Beauftragungen ohne Vergleichsanbote, Abnahme und Abrechnung von Beraterleistungen ohne umfassende Prüfung der Leistung, Bezahlung von unberechtigten Zulagen). (TZ 39)

E: Die Risikoanalyse sollte u.a. die Themen Beauftragung von Bauprojekten und Beratern für Dienstleistungen, Abnahme und Abrechnung von Beraterleistungen, Repräsentationsaufwendungen, Dienstreisen des Geschäftsführers, Bezahlung von unberechtigten Benefits und Zulagen beinhalten. (TZ 39)

### **Bundesbeschaffung GmbH, Follow-Up Überprüfung, Reihe Bund 2011/8**

E: Nach der Risikoeinschätzung der Prozesse im Rahmen des Internen Kontrollsyste wäre auch eine ziffernmäßige Risikobewertung durchzuführen, um zu entscheiden, ob Schritte zur Risikominderung notwendig sind oder ob eine ausreichende Sicherheit bzw. ein akzeptables Restrisiko besteht. (TZ 4)

### **Stiftung Österreichisches Institut für Schul- und Sportstättenbau, Reihe Bund 2015/16**

Das ÖISS führte keine strukturierte Analyse seiner Risiken durch und seine Risikoabschätzungen berücksichtigten beispielsweise nicht Einnahmen- und Liquiditätsrisiken. (TZ 22)

E: In einer Risikoanalyse wären weitere Risiken (insbesondere auch Einnahmen- und Liquiditätsrisiken, Gefährdung der Gemeinnützigkeit) einzubeziehen. (TZ 22)



## Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Interne Kontrollsysteme (IKS) –  
Themenschwerpunkt des RH 2014

### **Verfügbarkeit relevanter Informationen**

#### **Research Center Pharmaceutical Engineering GmbH, Reihe Bund 2015/11**

Ohne kennzahlengestütztes Projektcontrollingsystem fehlte eine wesentliche Informationsquelle für die Unternehmenssteuerung. (TZ 17, 18)  
E: Zur Steuerung des Unternehmens wäre ein Kennzahlensystem im Controlling (z.B. Erfolgs- und Bilanzkennzahlen, Vertriebskennzahlen) einzuführen und über die Entwicklung dieser Kennzahlen regelmäßig der Geschäftsführung und dem Aufsichtsrat zu berichten. (TZ 18, TZ 20)

#### **Internes Kontrollsysteem bei Direktvergaben in ausgewählten Ressorts BMVIT und BMWFW, Reihe Bund 2015/6**

Das Fehlen eines Gesamtüberblicks über die Beschaffungsvolumina und ihre Entwicklung je Organisationseinheit, Leistungskategorie/Produktgruppen und Auftragnehmer über die Zeit barg das Risiko, Fehlentwicklungen nicht rechtzeitig zu erkennen. (TZ 6)

#### **Land Salzburg — Finanzielle Lage, Reihe Bund 2013/9**

E: Die Controllingtätigkeiten im Finanzmanagement sollten neben der Überwachung der Wirtschaftlichkeit der Finanzgeschäfte und der Aufbereitung von Daten als Grundlage für Handlungssentscheidungen auch die laufende Überprüfung der kritischen Erfolgsfaktoren (z.B. Limite, Handlungsvollmachten, Kontrahentenrisiken) und das Risikocontrolling miteinschließen. (TZ 25)

Vom Controlling wären regelmäßige standardisierte Berichte erstellen zu lassen, um eine Basis für fundierte und situationsgerechte Entscheidungen im Finanzmanagement zu schaffen. Mit dem Berichtswesen sollte sichergestellt werden, dass die relevanten Entscheidungsträger (Finanzreferent, Führungskräfte) über alle für die Planung, Kontrolle und Steuerung der Finanzgeschäfte erforderlichen Informationen zeitgerecht und im erforderlichen Umfang verfügen. (TZ 28)

### **ad II.**

#### **IKS-Konzept, das alle Organisationsbereiche (angepasst an ihr Risikopotenzial) mitumfasst und die Kontrollen in die Verwaltungsführung der Organisation integriert**

#### **Gewährung von Ausgleichszulagen in der Pensionsversicherung, Reihe Bund 2015/9**

Die Verpflichtung der Verwaltung zur Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit (Art. 126b B-VG) beinhaltete auch die Verpflichtung zur Auseinandersetzung mit Risiken und zur Implementierung risikoorientierter Kontrollmechanismen. (TZ 17)

E: Es wäre ein IKS im Sinne der sich entwickelnden internationalen Standards einzuführen (TZ 17)

## Interne Kontrollsysteme (IKS) – Themenschwerpunkt des RH 2014

### **Land Salzburg — Finanzielle Lage, Reihe Bund 2013/9**

Das Management des Landes Salzburg nahm seine Kontroll- und Aufsichtsverantwortung nicht ausreichend wahr. Im Finanzmanagement und in der Buchhaltung des Landes Salzburg war kein wirksames, effizientes und umfassendes Internes Kontrollsysteem eingerichtet. Die gängigen Prinzipien des Internen Kontrollsysteins — Transparenz, Kontrollautomatik, Vier-Augen-Prinzip, Funktionstrennung sowie Mindestinformation — waren nicht sichergestellt. Die festgestellten Schwachstellen und Kontrolllücken — insbesondere im Bereich des Internen Kontrollsysteins — begünstigten letztendlich jene Vorfälle, die Gegenstand der parlamentarischen und gerichtlichen Untersuchungen sind.

E: Im Finanzmanagement und in der Landesbuchhaltung wäre umgehend ein Internes Kontrollsysteem (IKS) aufzubauen. Neben Prozessbeschreibungen für alle wesentlichen Abläufe sollte dieses ein abgestimmtes Kontrollverfahren für alle Ebenen sowie alle Arbeits- und Betriebsabläufe der Finanzabteilung beinhalten, wobei die Durchführung der vorgesehenen Kontrollschritte entsprechend zu dokumentieren wäre. Auch das Prinzip der Transparenz, das Vier-Augen-Prinzip und die Prinzipien der Funktionstrennung sowie der Mindestinformation wären durchgehend zu berücksichtigen. (TZ 13)

### **Bundesanstalt Statistik Austria Reihe Bund 2007/10; Follow-Up-Überprüfung, Reihe Bund 2010/4**

Erforderlich ist ein das gesamte Unternehmen umfassendes und entsprechend dokumentiertes Internes Kontrollsysteem; auf individuelle Kontrollmaßnahmen im Bereich des Rechnungswesens konzentrierte Maßnahmen reichen nicht aus. (TZ 29)

#### **ad III.**

#### **Grundelemente und Mindestanforderungen eines IKS**

#### **Prozessbeschreibungen**

### **Verein Schulungszentrum Fohnsdorf, Reihe Bund 2014/10**

E: Das IKS wäre um grafische Prozessbeschreibungen mit farblich hervorgehobenen Kontrollschriften und mit konkreten Anknüpfungspunkten an das Organigramm zu erweitern. (TZ 38, 40, 41)

### **FFG und FWF — Interne Kontrollsysteme, Reihe Bund 2015/7**

E: Prozesslandkarten und Prozessbeschreibungen mit klar festgelegten Zuständigkeiten und integrierten Kontrollmechanismen wären zu erarbeiten; bestehende Prozessbeschreibungen und mitgeltenden Dokumente wären auf Aktualität, Kohärenz und besserer Übersichtlichkeit zu überprüfen. (TZ 21 u.a.)



## Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

**Interne Kontrollsysteme (IKS) –  
Themenschwerpunkt des RH 2014**

### **Stiftung Österreichisches Institut für Schul- und Sportstättenbau, Reihe Bund 2015/16**

Das Interne Kontrollsysteem des ÖISS und das Bewusstsein für die Notwendigkeit von Kontrollschriften bei der Verwaltung von Fremdvermögen war nicht ausreichend (z.B. Nichteinbindung des Kuratoriums in allen Bezugsangelegenheiten, Fehlen wesentlicher Prozessbeschreibungen, nicht hinreichende Vorschreibung grundlegender Kontrollaktivitäten und nicht ausreichende Dokumentation gesetzter Kontrollschrifte). (TZ 23)

- E: Im ÖISS wäre das Interne Kontrollsysteem zu optimieren, insbesondere wären
- die Zuständigkeit des Kuratoriums für die Festsetzung von Bezügen und den Abschluss von Zusatz- bzw. Sondervereinbarungen einzuhalten,
  - das Bewusstsein für die Notwendigkeit von Kontrollschriften zu erhöhen,
  - Kontrollen ausreichend zu dokumentieren,
  - Verantwortungen, Kompetenzen und Prozessbeschreibungen wesentlicher Abläufe schriftlich festzulegen,
  - Approbationsprozesse nachvollziehbar zu gestalten,
  - eine Funktionstrennung zwischen bzw. Kontrollen hinsichtlich auszahlender und buchender Stelle vorzusehen. (TZ 23)

### **Familie & Beruf Management GmbH, Reihe Bund 2014/11**

Es waren weder wesentliche interne Prozessabläufe (z.B. Förderungsvergabe und – abwicklung, Verrechnung und Eintreibung von Erlösen) schriftlich festgelegt noch waren das Vier-Augen-Prinzip und das Prinzip der Funktionstrennung konsequent verankert. (TZ 28)

E: Es wäre ein adäquates IKS einzurichten. Dazu wären insbesondere Prozessbeschreibungen mit Kontrollelementen für die wesentlichen Abläufe zu erarbeiten, bei geburungsrelevanten Abläufen das Vier-Augen-Prinzip einzuhalten, Kontrollschrifte vorzusehen und deren Durchführung zu dokumentieren und für eine zweckmäßige Dokumentation sowie Kostentransparenz zu sorgen. (TZ 28)

### **Bundesanstalt Statistik Austria Reihe Bund 2007/10; Follow-Up-Überprüfung, Reihe Bund 2010/4**

Prozessbeschreibungen stellen die erforderliche Basis für die Implementierung eines Internen Kontrollsysteams dar. (TZ 8 Follow-up)

### **Funktionstrennung, Befangenheits-/Unvereinbarkeitsregelungen**

#### **Gewährung von Ausgleichszulagen in der Pensionsversicherung, Reihe Bund 2015/9**

Die Aufbauorganisation der PVA und SVB war infolge der Funktionstrennung zwischen Sachbearbeitung und Prüfung sowie der Trennung der Sachentscheidung von der Verbuchung bzw. Auszahlung grundsätzlich geeignet, eine korrekte Vollziehung der Ausgleichszulage sicherzustellen. (TZ 18)

#### **Internes Kontrollsysteem bei Direktvergaben in ausgewählten Ressorts BMVIT und BMWFW, Reihe Bund 2015/6**

Die grundsätzlich dezentrale Beschaffungsorganisation der beiden Ressorts hatte zur Folge, dass keine systematische organisatorische und funktionale Trennung zwischen Bedarfsanforderung, Bestellung und Leistungsabnahme gegeben war. (TZ 11)

E: Im Sinne des Prinzips einer funktionellen Trennung von Bedarfsanforderung, Bestellung und Leistungsabnahme im Beschaffungsprozess wäre eine Prozessgestaltung sicherzustellen, die gewährleistet, dass die Entscheidungen im Beschaffungsprozess nicht ausschließlich in der Hand einer Person/einer Sub-Organisationseinheit liegen. (TZ 11)

## Interne Kontrollsysteme (IKS) – Themenschwerpunkt des RH 2014

### **Research Center Pharmaceutical Engineering GmbH, Reihe Bund 2015/11**

E: Eine umfassende Compliance-Richtlinie wäre umgehend in Geltung zu setzen, um z.B. allfällige Unvereinbarkeiten bzw. Geschenkannahmen zu verhindern und gesetzeskonformes Handeln sicherzustellen. (TZ 23)

### **Flughafen Wien Aktiengesellschaft — Fahrzeugbeschaffungen und Fuhrparkmanagement, Reihe Niederösterreich 2015/2 und Reihe Wien 2015/1**

Aufgrund von mangelnder Funktionstrennung zwischen Prozessdurchführendem und Kontrollausübendem bestand ein Kontrolldefizit innerhalb des IKS für Beschaffungen der Flughafen Wien AG. (TZ 10)

E: Für eine klare Funktionstrennung zwischen Prozessdurchführendem und Kontrollausübendem wäre zu sorgen. (TZ 10)

### **Vier-Augenprinzip für sensible Entscheidungen**

#### **Gewährung von Ausgleichszulagen in der Pensionsversicherung, Reihe Bund 2015/9**

Die PVA unterzog einen wesentlich höheren Anteil der Erledigungen einer Überprüfung nach dem Vier-Augen-Prinzip als die SVB: die PVA rd. 75 % der Fälle, die SVB rd. 50 % der Fälle. Die Quote der dabei festgestellten Fehler betrug bei der PVA rd. 11 %, bei der SVB rd. 22 %. Kritisch hervorzuheben war, dass die SVB trotz rund doppelt so hoher Fehlerquote nur halb so viele Fälle (nach Fallzahlen) einer Prüfung unterzog wie die PVA. (TZ 21)

### **Research Center Pharmaceutical Engineering GmbH, Reihe Bund 2015/11**

E: Das Vier-Augen-Prinzip für sämtliche finanzielle Transaktionen wäre einzuführen, Veranlagungsrichtlinien für Bankguthaben zu erstellen und letztere durch den Aufsichtsrat zu genehmigen. (TZ 22)

### **BH Melk, St. Johann im Pongau und St. Veit an der Glan, Reihe NÖ 2012/3; Reihe Salzburg 2012/5; Reihe Kärnten 2012/2**

E: Für bedeutende und geburungsrelevante Vorgänge ist das Vier-Augen-Prinzip sicherzustellen. (TZ 41)

### **Prüfroutinen**

#### **Magistrat der Stadt Salzburg: Kontrollsysteem — Personalverwaltung, Reihe Salzburg 2010/3**

- In den IT-Systemen waren keine automatisiert ablaufenden Prüfungs routinen integriert, welche grundsätzlich unzulässige Auszahlungen aufzeigen hätten können. (TZ 19)
  - Das Vier-Augen-Prinzip war nach der Soll-Konzeption des IKS in einzuhalten. Die entsprechenden organisatorischen Voraussetzungen zur Funktionstrennung, wie etwa klare Zuständigkeitsverteilungen, lagen vor. Die tatsächliche Durchführung der vorgeschriebenen Kontrollen, beispielsweise durch zwingend vorgesehene Freigaben, war jedoch in den IT-Systemen technisch nicht umgesetzt. (TZ 24)
- E: Es wären automatisierte Prüfroutinen zu integrieren bzw. einen regelmäßigen, standardisierten elektronischen Abgleich der Personalstammdaten zwischen den angewandten Systemen vorzusehen, um Abweichungen oder Fehleintragungen zeitnah aufdecken und allenfalls korrigieren zu können. (TZ 19)



## Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Interne Kontrollsysteme (IKS) –  
Themenschwerpunkt des RH 2014

### Zugangsbeschränkungen

#### **Internes Kontrollsyste in der Haushaltsverrechnung des Bundes; Follow-Up–Überprüfung, Reihe Bund 2015/14**

Nicht umgesetzt war die Verankerung des Prinzips der minimalen Rechte in den haushaltrechtlichen Bestimmungen des Bundes, das heißt die Beschränkung von Berechtigungen der Mitarbeiter auf das zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderliche Maß. E: Die haushaltrechtlichen Bestimmungen wären um das Prinzip der minimalen Rechte zu ergänzen, damit auch dieses wesentliche Prinzip des Internen Kontrollsyste im Haushaltrecht verankert ist. (TZ 11)  
Aufbauend auf der Risikoanalyse wäre ein rollenbasiertes Berechtigungskonzept zu erstellen. (TZ 12)  
Die Zeichnungsberechtigungen für den Zahlungsverkehr mit Kreditinstituten wären regelmäßig zu überprüfen und die Anzahl wäre möglichst gering zu halten. (TZ 10)

### Dokumentation der Prozesse und Kontrollen

#### **Justizbetreuungsagentur, Reihe Bund 2014/7**

E: Die im IKS-Konzept vorgesehenen Kontrollen wären tatsächlich vorzunehmen und zu dokumentieren. Darauf basierend sollte das IKS-Konzept evaluiert und — auch im Hinblick auf den erfolgten Ausbau der Personalbereitstellungsbereiche — angepasst werden. (TZ 31)

#### **Gewährung von Ausgleichszulagen in der Pensionsversicherung, Reihe Bund 2015/9**

Die Nachvollziehbarkeit des Entscheidungsprozesses war — insbesondere für externe Überprüfungen — durch die Dokumentation in unterschiedlichen Medien (Papierakten, einem elektronischen Archivierungssystem und einer an der Zahlung orientierten Applikation) erschwert. (TZ 18, 19, 21)

#### **Internes Kontrollsyste bei Direktvergaben in ausgewählten Ressorts BMVIT und BMWFW, Reihe Bund 2015/6**

Der RH kritisierte Mängel in der Dokumentation; Verzögerungen und Lücken in der Veraktung wichtiger Dokumente (z.B. von unterschriebenen Verträgen, erbrachten Leistungen, Rechnungen) bargen das Risiko, die Nachvollziehbarkeit, Überprüfbarkeit und insbesondere die Sicherung der rechtlichen Position des Bundes im Streitfall zu beeinträchtigen.

E: Aus Gründen der Rechtssicherheit und Transparenz wäre auf eine genaue und zeitnahe Dokumentation der unterschriebenen Verträge und der erbrachten Leistungen zu achten. (TZ 16)

#### **Magistrat der Stadt Salzburg: Kontrollsyste — Personalverwaltung, Reihe Salzburg 2010/3**

E: Die Vornahme von in Ablaufprozessen vorgesehenen Kontrollsritten sollte schriftlich erfolgen und dokumentiert werden. (TZ 30, 31, 33)

### ad. IV.

### Aktualisierung und Weiterentwicklung des IKS

#### Evaluierung des IKS

#### **FFG und FWF — Interne Kontrollsysteme, Reihe Bund 2015/7**

E: Das IKS wäre regelmäßig zu prüfen, um seine Wirksamkeit und Funktionsfähigkeit sicherzustellen; durch Follow-up–Überprüfungen wäre die Umsetzung der daraus gewonnenen Empfehlungen zu überwachen. (TZ 34ff)

## Interne Kontrollsysteme (IKS) – Themenschwerpunkt des RH 2014

### Gewährung von Ausgleichszulagen in der Pensionsversicherung, Reihe Bund 2015/9

E: Durch eine regelmäßige Evaluierung wäre sicherzustellen, ob das bestehende Prüf- und Freigabewesen die Risiken effektiv adressiert. (TZ 22)

### Österreichische Nationalbank — Gold- und Pensionsreserven, Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen, Reihe Bund 2015/3

E: Inhalte von Direktoriumsbeschlüssen sollten künftig zeitnah in die Arbeitsanweisungen eingearbeitet werden, um das Risiko der Durchführung von Transaktionen, die nicht den internen Vorgaben entsprechen, zu minimieren. (TZ 9)

### Rolle der IR für die Funktionsfähigkeit des IKS

#### Internes Kontrollsysteem bei Direktvergaben in ausgewählten Ressorts BMVIT und BMWFW, Reihe Bund 2015/6

Der Internen Revision kommt aufgrund ihres Detaileinblicks in die Abläufe des Ressorts bei der Kontrolle und Berichterstattung betreffend den IKS-Status des Ressorts eine bedeutende Rolle zu. (TZ 24)

E: Die Internen Revisionen sollten in regelmäßigen Abständen im Rahmen der nachprüfenden Kontrolle systematische Überprüfungen von Vergabevorgängen durchführen, um allfällige Schwachstellen und Fehlentwicklungen bei Beschaffungsprozessen zeitnah zu identifizieren. (TZ 24 )

#### Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH (SCHIG) — Aufgabenübertragung durch das BMVIT, Reihe Bund 2015/15

E: Die Ergebnisse des Risikomanagements sollten in Zukunft stärker mit der Prüfungsplanung der Internen Revision verschränkt werden. (TZ 34)

#### FFG und FWF — Interne Kontrollsysteme, Reihe Bund 2015/7

Der RH kritisierte die Verlagerung von Ressourcen der Internen Revision zu revisionsfremden Aufgaben (Projektleitung) und verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlung, die Einbindung der Internen Revision in operative Projekte in Hinsicht auf entstehende Unvereinbarkeiten zu begrenzen. (TZ 10)

E: Die Betrauung der Internen Revision mit zusätzlichen, nicht in ihre Aufgaben fallenden Tätigkeiten wäre zu vermeiden und damit das IKS insgesamt zu stärken. (TZ 10)

#### Flughafen Wien Aktiengesellschaft — Fahrzeugbeschaffungen und Fuhrparkmanagement, Reihe Niederösterreich 2015/2 und Reihe Wien 2015/1

Die Interne Revision der Flughafen Wien AG hatte in einem Prüfbericht aus dem Jahr 2013 bereits auf Mängel im Beschaffungsprozess hingewiesen, ohne dass dies zu einer Verbesserung der IKS-Kontrollmaßnahmen führte. (TZ 10)

E: Die Risikobewertung bezüglich Fuhrpark zu evaluieren und entsprechende IKS-Kontrollmaßnahmen einzurichten. (TZ 33)



## Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

**Interne Kontrollsysteme (IKS) –  
Themenschwerpunkt des RH 2014**

**ad V.**

### **Rolle der Leitungsorgane für die Gestaltung und Funktionsfähigkeit des IKS**

**Rolle des Vorstands und Rolle der Aufsichtsgremien für die Gestaltung und Funktionsfähigkeit des IKS**

#### **Gewährung von Ausgleichszulagen in der Pensionsversicherung, Reihe Bund 2015/9**

- Die Ergebnisse der internen Kontrollen (zB Prüfquoten, Fehlerquoten, Effektivität der Prüfungen etc.) wurden zwar innerhalb des Büros, aber nicht im Vorstand bzw. der Kontrollversammlung behandelt.
- Im Hinblick auf das hohe Gebarungsvolumen war es notwendig, den Vorstand bzw. die Kontrollversammlung regelmäßig bei der Gestaltung des IKS und der Überprüfung von dessen Effektivität zu befassen.

(TZ 18)

E: Der Vorstand hätte insbesondere die Aufgabe, bei der Definition der Organisationsziele und -risiken und der Kontrolle der Wirksamkeit des IKS strategische Vorgaben zu machen.  
(TZ 18)

#### **FFG und FWF — Interne Kontrollsysteme, Reihe Bund 2015/7**

- Die Einrichtung eines Aufsichtsrats und eines Bilanz/Finanzausschusses sowie eines geschäftsordnungsmäßig festgelegten Genehmigungsvorbehalts für bestimmte wirtschaftlich bedeutsame Geschäfte waren grundlegende und wichtige IKS-Elemente.  
(TZ 4)
- Da die Abwicklung von bestimmten Geschäften im FWF zumindest unterjährig weder dem Aufsichtsrat noch der Aufsichtsbehörde zur Kenntnis gelangen konnte, bestand in diesem Bereich eine IKS-relevante Regelungslücke. (TZ 4)

### **Problematik des Management-Overrides, dh die Bedeutung der Beachtung der Regelwerke im Top-Management**

#### **Internes Kontrollsysteem bei Direktvergaben in ausgewählten Ressorts BMVIT und BMWFW, Reihe Bund 2015/6**

Der RH kritisierte die problematische Auftragsabwicklung und unzureichende Dokumentation der Entscheidungsgründe. Er wies darauf hin, dass für eine angemessene Compliance- und Kontrollkulturressenziell ist, dass auch die Ressortspitze inhaltliche und ablauftechnische Vorgaben mitbedenkt. (TZ 21)

### **Bedeutung der Kenntnis und des Verständnisses der Anwender für die Prozesse und Kontrollschrifte**

#### **Internes Kontrollsysteem bei Direktvergaben in ausgewählten Ressorts BMVIT und BMWFW, Reihe Bund 2015/6**

Der RH wies darauf hin, dass der Kommunikation relevanter Informationen in IKS-Standards wesentliche Bedeutung beigemessen wird. (TZ 14)

**ad VI.**

### **Kosten-Nutzen-Aspekte bei der Ausgestaltung des IKS**

#### **Gewährung von Ausgleichszulagen in der Pensionsversicherung, Reihe Bund 2015/9**

- Eine Kosten-Nutzen-Rechnung der unterschiedlichen Kontrollmechanismen gab es nicht.
- Positiv war anzumerken, dass die SVB mit der Prüfung relativ weniger Fälle ein relativ hohes Gebarungsvolumen erfasste.

(TZ 21)



## Interne Kontrollsysteme (IKS) – Themenschwerpunkt des RH 2014

### **FFG und FWF — Interne Kontrollsysteme, Reihe Bund 2015/7**

Bezüglich des FWF wies der RH hingegen kritisch darauf hin, dass die derzeit geltenden Organisationsvorschriften des FTFG in einigen Bereichen überaus komplex und daher geeignet waren, Abläufe im FWF tendenziell zu verlangsamen. (TZ 4)

E: Die durchgeführten Kontrolltätigkeiten wären hinsichtlich ihres Nutzens zu evaluieren.  
(TZ 36)



## Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

### Rechnungshof prüfte Medientransparenz

#### Prüfungsfeld und –tätigkeit

Im Jahr 2012 traten das Bundesverfassungsgesetz zur Medientransparenz sowie das Medientransparenzgesetz in Kraft. Seitdem haben alle Rechtsträger, die der Kontrolle des RH unterliegen, quartalsweise die Ausgaben für Medienkooperationen und Werbung sowie für Förderungen an Medieninhaber der Kommunikationsbehörde KommAustria zu melden.

In diesem Zusammenhang verpflichtete der Gesetzgeber den RH mit der Sonderaufgabe, halbjährlich eine aktualisierte Liste der seiner Kontrolle unterliegenden Rechtsträger der KommAustria zu übermitteln. Zu diesen Rechtsträgern zählen

- die Bundesministerien,
- die Landesverwaltungen,
- die Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern,
- die Gemeindeverbände,
- die Träger der Sozialversicherung,
- jene Unternehmen, an denen der Bund, die Bundesländer oder Gemeinden mit mindestens 50 Prozent beteiligt sind bzw. von diesen Gebietskörperschaften im Sinne des Art. 126b Abs. 2 B-VG beherrscht werden sowie
- die der RH-Kontrolle unterliegenden Stiftungen, Fonds und Anstalten.

Diese aktuell 5.736 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 ihrerseits die quartalsweisen Meldungen auf ihrer Homepage <https://www.rtr.at/de/m/Medientransparenz> veröffentlicht.

Für den RH eröffnete sich mit dem Inkrafttreten des Medientransparenzgesetzes auch ein neues Prüfungsfeld. Seit Herbst 2013 überprüft der RH die Umsetzung des Medientransparenzgesetzes bei insgesamt acht Rechtsträgern:

## Rechnungshof prüfte Medientransparenz

- Stadt Graz (Reihe Steiermark 2014/4),
- Land Kärnten (Reihe Kärnten 2014/5),
- Land Tirol (Reihe Tirol 2014/5),
- MuseumsQuartier Errichtungs- und Betriebsgesellschaft (Reihe Bund 2015/3 und Reihe Wien 2015/2),
- Bundesimmobiliengesellschaft (Reihe Bund 2015/8),
- Allgemeine Unfallversicherungsanstalt (AUVA; Reihe Bund 2015/12),
- Niederösterreichische Landeskliniken-Holding (Reihe Niederösterreich 2015/9) sowie
- BMFJ (Reihe Bund 2015/17).

Ziel dieser Gebarungsüberprüfungen war es, die Vollständigkeit und Richtigkeit der Meldungen betreffend Medienkooperationen und Werbeaufträge sowie Förderungen an Medieninhaber zu beurteilen. Weiters überprüfte der RH die Erfüllung der Meldepflichten und die Einhaltung der inhaltlichen Anforderungen des Medientransparenzgesetzes. Schließlich zeigte der RH auch allfällige Probleme bei der Anwendung dieses Gesetzes auf.

Aufgrund der gewählten gesetzlichen Konstruktion zur Förderung der Transparenz bei Medienkooperationen sowie bei der Erteilung von Werbeaufträgen und Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Druckwerks oder eines periodischen elektronischen Mediums waren ein Bundesverfassungsgesetz, ein Bundesgesetz sowie für den Bund und jedes Bundesland je eine Richtlinie, somit zehn Richtlinien, erforderlich. Durch die Regelung im Verfassungsrang hätte die zweckmäßige Möglichkeit bestanden, eine einheitliche Vorgehensweise für den Bund und die Länder zu schaffen. Diese Gelegenheit einer Verwaltungsvereinfachung blieb ungenutzt.

## Erfüllung der Meldepflichten nach dem Medientransparenzgesetz

Vollständigkeit  
der Meldungen

Die Vollständigkeit der Meldungen nach dem Medientransparenzgesetz ist dann gegeben, wenn der Rechtsträger unter Beachtung der Bagatellgrenze von 5.000 EUR



## Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Rechnungshof prüfte Medientransparenz

- für Werbeaufträge und Medienkooperationen quartalsweise die Namen der beauftragten periodischen Medien sowie die Gesamthöhe des diesen zufließenden Nettoentgelts und
- bei Förderungen die Namen der Förderungsempfänger sowie die Gesamthöhe des diesen tatsächlich zufließenden Förderentgelten gesondert bekanntgibt.

Die bisherigen Prüfungen ergaben, dass bis auf die Bundesimmobilien gesellschaft und die Niederösterreichischen Landeskliniken-Holding alle überprüften Rechtsträger Probleme bei der Vollständigkeit der Meldungen an die KommAustria hatten.

Ursächlich für die Unvollständigkeit von Quartalsmeldungen des BMFJ, des Landes Tirol, des Landes Kärnten, der Stadt Graz und der MuseumsQuartier Errichtungs- und Betriebsgesellschaft waren die Kontrolldefizite, die durch fehlende bzw. nicht hinreichende organisatorische Implementierung der Angelegenheiten der Medientransparenz bedingt waren. Diese führten dazu, dass Medien- bzw. Förderungsmeldungen unterblieben. Bei der AUVA, die zwei in ihrem Auftrag hergestellte periodische Medien in Höhe von insgesamt rd. 1,8 Mio. EUR nicht meldete, waren alle Quartalsmeldungen des überprüften Zeitraums unvollständig.

Richtigkeit  
der Meldungen

Die Rechtsträger haben neben der Verpflichtung zur vollständigen Meldung die Werbeaufträge und Medienkooperationen überdies auch

- betraglich richtig (Nettoentgeltsgebot),
- sachlich richtig (periodisches Medium) sowie
- zeitlich richtig (nach ihrem Erscheinungsdatum)

zuzuordnen. Bei Förderungen ist die Zuordnung eines Förderungsbetrags an einen Medieninhaber dann sachlich richtig, wenn mit ihm die inhaltliche Gestaltung, Produktion oder Verbreitung eines periodischen Mediums des Medieninhabers gefördert worden. Maßgeblich für die zeitlich richtige Zuordnung einer Förderung ist das Datum ihrer Zusage.

Die bisherigen Prüfungen ergaben, dass bis auf die Bundesimmobilien gesellschaft alle überprüften Rechtsträger aufgrund der bereits dargestellten organisationsbedingten Kontrolldefizite Probleme bei der betrag-

## Rechnungshof prüfte Medientransparenz

lichen, sachlichen oder zeitlichen Richtigkeit der Meldungen an die KommAustria hatten:

So waren bei der Stadt Graz 24 von 30 Meldungen betreffend Werbeaufträge und Medienkooperationen u.a. deshalb unrichtig, weil die Stadt mehrfach keine Nettobeträge bekanntgab, Werbemaßnahmen zeitlich unrichtig zuordnete und Veranstaltungsförderungen sachlich unrichtig als Werbeaufträge meldete. Von sechs gemeldeten Förderungen war überdies eine deshalb sachlich unrichtig, weil ein Medieninhaber eines nichtperiodischen Mediums gefördert wurde.

Beim Land Kärnten kamen unrichtige betragliche Meldungen durch Eingabefehler hinsichtlich der zeitlichen Zuordnung von Leistungen aus Werbemaßnahmen oder durch Rechenfehler zustande. Weiters wurden Sponsoringbeträge für die inhaltliche Gestaltung und Ausstrahlung bzw. Verbreitung periodischer Medien unrichtigerweise als Entgelte für Werbemaßnahmen und nicht als Förderungen gemeldet.

Unrichtige Meldungen des Landes Tirol kamen durch die Nichteinhaltung des Nettoentgeltgebots, interne Falschmeldungen, unrichtige Zuordnung von Werbeaufträgen zum jeweiligen Medium bzw. durch eine Doppelberücksichtigung von Werbeaufträgen in der Medienmeldung zustande.

Die MuseumsQuartier Errichtungs- und Betriebsgesellschaft gab im gesamten überprüften Zeitraum betraglich und sachlich unrichtige Meldungen ab. Ursächlich dafür waren individuelle Bearbeitungs- und Berechnungsfehler. Diese entstanden durch

- die Nichtberücksichtigung einzelner Werbeaufträge oder Gegen geschäftsanteile bei Werbemaßnahmen,
- das Heranziehen nicht aktualisierter Prognosekosten für Werbemaßnahmen in den Mediaplänen statt der tatsächlich verrechneten Kosten sowie
- die Nichteinhaltung des Nettoentgeltgebots durch einzelne oder kombinierte Zurechnung von Skonti, Rabatten, Werbeabgaben, Preisnachlässen oder Gutschriften.

Meldungen der AUVA waren sachlich und betraglich unrichtig, weil zwei periodisch erscheinende Medien als ein Medium gemeldet wurden. Bei richtiger Meldung wäre der Teilbetrag für ein Medium unter die Bagatellgrenze gefallen. Meldungen waren auch zeitlich und betrag-

## Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Rechnungshof prüfte Medientransparenz

lich unrichtig, weil die AUVA einzelne TV-Sendebeiträge zwei Quartalen zuordnete.

Sachlich, zeitlich und betraglich unrichtige Meldungen der NÖ Landeskliniken-Holding kamen durch unrichtige Zuordnung von Werbemaßnahmen sowie durch Verstöße gegen das Nettobetragsprinzip zustande, die jedoch im Wesentlichen zu erhöhten Meldungen führten.

Der RH zeigte im Zuge der Überprüfung der AUVA und der NÖ Landeskliniken-Holding Auslegungsprobleme hinsichtlich der zeitlich richtigen Meldung von Online-Werbemaßnahmen auf, die mehrfach und quartalsübergreifend erscheinen sollen. Während die KommAustria der AUVA noch die Rechtsauskunft erteilte, dass eine derartige Werbemaßnahme einmalig – und zwar mit dem Gesamtbetrag zum Erstveröffentlichungszeitpunkt – zu melden sei, vertrat sie gegenüber der NÖ Landeskliniken-Holding hingegen die Auffassung, dass die einzelnen Veröffentlichungen einer solchen Werbemaßnahme zeitlich und betraglich auf die Quartale aufzuteilen sind. Der RH wies die KommAustria auf ihre unterschiedlichen Rechtsmeinungen zu vergleichbaren Sachverhalten hin und vertrat die Ansicht, dass derartige Werbemaßnahmen richtigerweise quartalsmäßig zuzuordnen seien. Er empfahl daher der KommAustria, die FAQs auf ihre Homepage dahingehend zu ergänzen.

Das BMFJ gab alle Werbemaßnahmen des BMFJ im überprüften Zeitraum richtig bekannt. Die Bekanntgabe von Förderungen war in drei Quartalen des überprüften Zeitraums insbesondere wegen der Berücksichtigung nichtperiodischer Medien bzw. falscher Beträge unrichtig, führten jedoch – wie bei der NÖ Landeskliniken-Holding – im Wesentlichen zu erhöhten Meldungen.

Diese „erhöhten“ Meldungen sind auch nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts unrichtig, weil den gemeldeten Beträgen keine bekanntgabepflichtigen Sachverhalte zu Grunde liegen. Durch diese verzerrte Darstellung der erteilten Aufträge wird der Zweck des Gesetzes, umfassende Transparenz bei Werbeaufträgen, Medienkooperationen und Förderungen zu erreichen, vereitelt. (BVwG am 23.02.2015, GZ W194 2007704-1/6E)

## Rechnungshof prüfte Medientransparenz

### Einhaltung der inhaltlichen Vorgaben des Medientransparenzrechts

#### Kennzeichnung von Werbemaßnahmen

In den acht durchgeföhrten Prüfungen zeigte der RH eine Reihe von Verstößen gegen die Verpflichtung, entgeltliche Werbeeinschaltungen als solche zu kennzeichnen, auf, weiters von Verstößen gegen das Sachlichkeitsgebot sowie gegen das sogenannte Hinweis- und Kopfverbot.

In den zehn Medientransparenz-Richtlinien ist gleichlautend vorgesehen, dass bei der Beauftragung einer entgeltlichen Veröffentlichung der Auftragnehmer vertraglich dazu zu verpflichten ist, eine eindeutige Kennzeichnung vorzunehmen. Weiters sind Veröffentlichungen in Radio- und Fernsehprogrammen sowie in Sendungen von Abrufdiensten mit den Worten „entgeltliche Einschaltung des/der“ bzw. „eine entgeltliche Information des/der“ oder „bezahlte Anzeige des/der“ jeweils unter Beifügung der Bezeichnung des Organs des betreffenden Rechtsträgers oder eines dieses eindeutig identifizierbaren Logos zu kennzeichnen. Veröffentlichungen in einem periodischen Druckwerk, einem wiederkehrenden elektronischen Medium oder auf einer Website sind die Worte „entgeltliche Einschaltung“ oder „bezahlte Anzeige“ deutlich sichtbar beizufügen.

Die durchgeföhrten Gebarungsüberprüfungen des RH zeigten, dass nur die Werbemaßnahmen des BMFJ aufgrund der dokumentierten vertraglichen Kennzeichnungsverpflichtung richtig als solche gekennzeichnet waren. Alle übrigen vom RH geprüften Rechtsträger hielten die Kennzeichnungspflicht überwiegend nicht oder nur unvollständig ein. Davon verstießen das Land Tirol, die AUVA und die NÖ Landeskliniken-Holding bei rd. 75 % sowie das Land Kärnten bei nahezu 100 % der Werbemaßnahmen gegen die Kennzeichnungspflicht.

#### Sachlichkeitsgebot

Das Medientransparenzrecht regelt, dass audiovisuelle Kommunikation und entgeltliche Veröffentlichungen ausschließlich der Deckung eines konkreten Informationsbedürfnisses der Allgemeinheit zu dienen haben, das in einem inhaltlichen Zusammenhang mit dem Wirkungsbereich des jeweiligen Rechtsträgers steht. Darunter fallen insbesondere Informationen zur Rechtslage sowie Handlungs- oder Verhaltensempfehlungen und Sachinformationen. Audiovisuelle Kommunikation oder entgeltliche Veröffentlichungen, die keinen konkreten Bezug zur Deckung eines Informationsbedürfnisses aufweisen und ausschließlich oder teilweise lediglich der Vermarktung der Tätigkeit des Rechtsträgers dienen, sind unzulässig (sogenanntes Sachlichkeitsgebot).

Der RH zeigte in seinen Gebarungsüberprüfungen auf, dass einige Werbemaßnahmen der Stadt Graz und des Landes Kärnten keinen konkreten Bezug zur Deckung eines Informationsbedürfnisses der All-



## Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Rechnungshof prüfte Medientransparenz

gemeinheit hatten und somit nicht ausschließlich Sachinformation enthielten.

Das BMFJ hielt im überprüften Zeitraum zwar die formalen Kriterien des Medientransparenzgesetzes im Hinblick auf das Sachlichkeitsgebot ein, veranlasste jedoch zusätzliche aufwendige Werbemaßnahmen zu medial bereits stark besetzten Themen. Der RH verwies bezugnehmend auf seinen Bericht betreffend die Öffentlichkeitsarbeit im BMLFUW (Reihe Bund 2013/4, TZ 8) darauf, Printmedien primär durch Presseaussendungen und Pressekonferenzen dazu anzuregen, von sich aus über Tätigkeiten des Ministeriums zu berichten. Erst wenn darüber hinaus noch ein Bedarf an weiterer Sachinformation der Öffentlichkeit besteht, sollten auch entgeltliche Schaltungen in Printmedien in Erwägung gezogen werden.

Die Werbemaßnahmen der übrigen überprüften Rechtsträger enthielten ausschließlich Sachinformation.

Hinweis- bzw.  
Kopfverbot

Das gesetzliche Hinweis- bzw. Kopfverbot galt für alle acht vom RH überprüften Rechtsträger. Danach ist es untersagt, in audiovisueller kommerzieller Kommunikation oder entgeltlichen Veröffentlichungen auf oberste Organe im Sinne von Art. 19 B-VG hinzuweisen bzw. diese bildlich darzustellen.

Der RH zeigte in seinen Gebarungsüberprüfungen auf, dass das Land Tirol, die MuseumsQuartier Errichtungs- und Betriebsgesellschaft, die NÖ Landeskliniken-Holding und das BMFJ das Hinweis- bzw. Kopfverbot bei entgeltlichen Werbemaßnahmen beachteten. Die Stadt Graz, das Land Kärnten, die Bundesimmobiliengesellschaft und die AUVA verstießen bei einzelnen Werbeeinschaltungen gegen dieses Verbot.

Weiters legte der RH bei zwei überprüften Rechtsträgern auch Vorgangsweisen offen, durch die nicht nur die Bekanntgabepflicht, sondern auch die inhaltlichen Vorgaben, wie das Sachlichkeitsgebot oder das Hinweis- bzw. das Kopfverbot, rechtlich zulässig umgangen wurden:

Die NÖ Landeskliniken-Holding übernahm nur fünf Tage vor Inkrafttreten des Medientransparenzgesetzes die Medieninhaberschaft bei beiden von ihr an Verlage in Auftrag gegebenen Magazine. Dadurch schieden diese als rechtsträgereigene Magazine aus dem Anwendungsbereich des Medientransparenzgesetzes aus. Daher musste die NÖ Landeskliniken-Holding der Intention des Gesetzgebers, umfassende Transparenz bei entgeltlichen Veröffentlichungen herbeizuführen, bei beiden Magazinen nicht entsprechen.

## Rechnungshof prüfte Medientransparenz

Die Bundesimmobiliengesellschaft als Medieninhaberin eines periodischen Magazins legte im Rahmen einer Versandkooperation mit einem Medieninhaber ihr Magazin dessen Printmedium bei. Da es sich bei dieser Verbreitungsart von Medien um keinen Auftrag zur entgeltlichen Einschaltung einer Werbemaßnahme handelt, unterlag das Magazin nicht den Vorgaben des Medientransparenzgesetzes. Der RH verwies jedoch darauf, dass sich durch diese Vorgangsweise eine unbegrenzte Möglichkeit eröffnet, mit – von der KommAustria als solche bezeichneten – „allfälligen Geldern“, die für die Beilegung eines eigenen Printmediums zu einer Tageszeitung geleistet werden, Werbungen bzw. Förderungen über ein periodisches Medium abzuwickeln.

### Bagatellgrenze

Die Prüfungen des RH belegten, dass die Intention des Gesetzgebers, Transparenz bei Medienkooperationen, Werbeaufträgen und Förderungen zu schaffen, keineswegs umfassend gegeben ist: Ein Drittel bis die Hälfte der Werbemaßnahmen fiel unter die Bagatellgrenze (Aufträge unter 5.000 EUR pro Quartal müssen nicht gemeldet werden). Sie scheinen somit auch nicht in den von der KommAustria veröffentlichten Listen auf.

Bei den Rechtsträgern ergab sich bspw. folgendes Bild:

Im Land Tirol lagen rd. 52 % der Werbeaufträge unter der Bagatellgrenze. Der Anteil der Bagatellbeträge an den erfassten Gesamtausgaben für Werbemaßnahmen betrug rd. 24 %.

Bei der MuseumsQuartier Errichtungs- und Betriebsgesellschaft lagen rd. 56 % der Werbeaufträge unter der Bagatellgrenze. Der Anteil der Bagatellbeträge an den erfassten Gesamtausgaben für Werbemaßnahmen betrug rd. 30 %.

Bei der Bundesimmobiliengesellschaft lagen rd. 78 % der Werbeaufträge unter der Bagatellgrenze. Der Anteil der Bagatellbeträge an den erfassten Gesamtausgaben für Werbemaßnahmen betrug rd. 39,5 %.

Bei der AUVA lagen rd. 70 % der Werbeaufträge unter der Bagatellgrenze. Der Anteil der Bagatellbeträge an den erfassten Gesamtausgaben für Werbemaßnahmen betrug rd. 41%.



## Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Rechnungshof prüfte Medientransparenz

### Umsetzungsstand der Empfehlungen des RH

Im Zuge des Nachfrageverfahrens bei der Stadt Graz sowie den Ländern Kärnten und Tirol ergab sich folgender Umsetzungsstand:

Die Stadt Graz hat – den Empfehlungen des RH folgend – die Prüfung der Vollständigkeit und Richtigkeit der Meldungen zentral im Aufgabenbereich der Magistratsdirektion verankert. So wurde in der Geschäftseinteilung der Stadt Graz für die Präsidialabteilung der Magistratsdirektion eine ausdrückliche Zuständigkeit für die Vollziehung des Medientransparenzgesetzes vorgesehen. Weiters wurde die Kennzeichnungsverpflichtung für die Entgeltlichkeit von Beiträgen nachweislich eingeführt. Schließlich erfolgte eine Anpassung der Richtlinien für die Öffentlichkeitsarbeit der Stadt Graz an die Erfordernisse des Medientransparenzrechts, die jedoch noch der politischen Beschlussfassung bedarf.

Das Land Kärnten hat alle Empfehlungen des RH umgesetzt. Die Zuständigkeit für das Medientransparenzgesetz wurde in der Geschäftseinteilung des Landes in der Abteilung 1 – Landesamtsdirektion (allg. bzw. inhaltl.) und in der Abteilung 2 – Finanzen, Beteiligungen und Wohnbau (Bekanntgabepflichten) verankert. Die Dienststellen des Amtes der Kärntner Landesregierung wurden mit Erlass vom 15. Mai 2014 angewiesen, alle Entwürfe für entgeltliche Veröffentlichungen bzw. audiovisuelle Kommunikation im Sinne des Medientransparenzgesetzes vor Auftragserteilung der Abteilung 1/UA Marketing und Medienservice zur Vorabprüfung zu übermitteln. Damit erfolgt nunmehr eine zentrale obligatorische Beurteilung der Werbeaufträge und Medienkooperationen auf die grundsätzliche Übereinstimmung mit den inhaltlichen Anforderungen des Medientransparenzgesetzes. Weiters sind mit dem erwähnten Erlass die Dienststellen des Amtes der Kärntner Landesregierung nochmals auf die bei jeder entgeltlichen Veröffentlichung einzuholende vertragliche Verpflichtung des Auftragnehmers zur Kennzeichnung nach § 2 der Richtlinien des Landes hingewiesen worden. Der über das SAP-System generierte Bestellschein ist dahingehend gestaltet worden, dass bei jeder Bestellung von entgeltlichen Veröffentlichungen die entsprechende vertragliche Verpflichtung samt dem genauen Wortlaut der Kennzeichnung enthalten ist.

Das Land Tirol hat alle Empfehlungen des RH umgesetzt. Die Angelegenheiten der Medientransparenz wurden durch die Novelle zur Geschäftseinteilung des Amtes der Tiroler Landesregierung, LGBl. Nr. 106/2014, zentral der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit zugewiesen. Weiters ist mit dem Erlass Nr. 10, des Landesamtsdirektors vom 21.10.2014 die verbindliche Einbindung der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit in die Vorbereitung und Abwicklung aller Werbeaufträge, Medienkooperationen und Förderungen sowie deren Beurteilung auf ihre Übereinstimmung



## Rechnungshof prüfte Medientransparenz

mit dem Medientransparenzgesetz angeordnet. Der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit obliegt auch die Prüfung der diesbezüglichen Meldungen auf Vollständigkeit und Richtigkeit.

Durch die Umsetzung der Empfehlungen des RH haben die Stadt Graz, das Land Kärnten und das Land Tirol die Voraussetzungen geschaffen, künftig vollständige und richtige Bekanntgaben an die KommAustria ebenso sicherzustellen wie die inhaltlichen Vorgaben des Medientransparenzrechts.



## Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

### Tätigkeiten des RH im Zusammenhang mit dem Parteiengesetz

#### Verwaltungsaufgaben des RH im Bereich Parteiengesetz 2012

Mit dem – im Rahmen des sog. „Transparenzpaketes“ – beschlossenen Parteiengesetz 2012 (PartG), BGBl. I Nr. 56/2012 (nunmehr in der Fassung BGBl. I Nr. 84/2013) wurden dem RH umfangreiche Sonderaufgaben übertragen. Für ihn sind damit zusätzliche neue Verwaltungsaufgaben und somit prüfungsfremde Tätigkeiten verbunden, wie er ausführlich in seinem im Juli 2015 veröffentlichten Bericht „Sonderaufgaben des RH nach dem Parteiengesetz 2012“, Reihe Bund 2015/10, darlegte.

Als Resümee seiner nach dem PartG wahrzunehmenden Tätigkeiten war vom RH – nach dem erstmaligen Ablauf seiner jährlichen Aufgaben i.Z.m. den Rechenschaftsberichten der politischen Parteien für das Jahr 2013 – festzustellen, dass sich die Rolle des RH im Rahmen des PartG im Wesentlichen auf die Entgegennahme, formale Kontrolle und Veröffentlichung von den in den Rechenschaftsberichten enthaltenen Informationen über die politischen Parteien in Österreich beschränkt. Mangels Einrichtung entsprechender originärer Einschau- und Prüfungsrechte im Bereich der politischen Parteien ist dem RH eine Beurteilung der Vollständigkeit und Richtigkeit der Inhalte nicht möglich.

Die Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte sowie der Befragungsergebnisse zu Rechtsgeschäften mit Beteiligungsunternehmen der Parteien lassen eine inhaltliche Kontrolle durch den RH vermuten, eine solche ist jedoch im PartG nicht vorgesehen und daher auch nicht möglich.

Ein wesentliches Ziel des PartG – umfassende Transparenz hinsichtlich der Parteienfinanzierung aller Parteien in Österreich – ist nicht erreicht. Nur ein geringer Anteil jener Parteien, die der Rechenschaftspflicht gemäß PartG unterliegen, übermittelten einen Rechenschaftsbericht für das Jahr 2013. Außerdem fehlte die Transparenz über die Vermögenssituation der Partei, den tatsächlichen Aufwand für Wahlwerbungsausgaben sowie die Verwendung der Parteienförderung.

Das PartG enthält detaillierte Regelungen über die im Rechenschaftsbericht auszuweisenden Inhalte. Trotz der vorgelagerten Kontrolle durch die Wirtschaftsprüfer enthielten die Rechenschaftsberichte konkrete Anhaltspunkte für Unrichtigkeiten und Unvollständigkeiten; der RH teilte diese dem Unabhängigen Parteien-Transparenz-Senat (UPTS) mit.

## Tätigkeiten des RH im Zusammenhang mit dem Parteiengesetz

Diese prüfungs fremden Aufgaben nach dem PartG schränken die Wahrnehmung der Kernaufgaben des RH – die Durchführung von Geburungsüberprüfungen und seine Beratungstätigkeit – ein.

Für die Durchführung der Sonderaufgaben nach dem PartG war im Berichtsjahr bis Ende November 2015 ein Personalaufwand von rd. 600 Prüfertagen erforderlich. Mit demselben Aufwand hätte der RH etwa zehn Stichproben- oder Follow-up-Überprüfungen durchführen können.

### **Wahrnehmung der Aufgaben des RH im Bereich Parteiengesetz**

Bis Mitte Juli des Berichtszeitraums konzentrierte sich die Tätigkeit des RH im Zusammenhang mit dem PartG – aufgrund konkreter Anhaltpunkte für Unrichtigkeiten und Unvollständigkeiten in allen dem RH übermittelten Rechenschaftsberichten – auf das im § 10 PartG vorgesehene Verfahren für die Kontrolle der Rechenschaftsberichte 2013 und auf die Durchführung der Befragung aller der RH-Kontrolle unterliegenden Rechtsträger hinsichtlich Rechtsgeschäften mit Beteiligungsunternehmen. Ab Ende September begann die Kontrolle der – für das Jahr 2014 übermittelten – Rechenschaftsberichte der Parteien. Daneben erfolgte ganzjährig laufend die Veröffentlichung von Spenden über 50.000 EUR auf der Website des RH.

### **Veröffentlichung von Spenden über 50.000 EUR**

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

Im Jahr 2015 wurden dem RH bis zum Redaktionsschluss insgesamt elf derartige Spenden gemeldet, die der RH gesetzeskonform auf seiner Website ([www.rechnungshof.gv.at](http://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 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.



## Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

### Tätigkeiten des RH im Zusammenhang mit dem Parteiengesetz

Im Zuge des Stellungnahmeverfahrens zum Rechenschaftsbericht 2013 leitete die ÖVP im Februar 2015 eine als unzulässig erachtete Spende von 5.000 EUR an den RH weiter.

Zu Beginn des Kalenderjahres 2016 wird der RH diese und etwaige weitere bis dahin eingegangene unzulässige Spenden an mildtätige oder wissenschaftliche Einrichtungen entsprechend der gesetzlichen Vorgaben weiterleiten.

### Stellungnahmeverfahren und Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte 2013

Für das Rechenschaftsjahr 2013 hatten insgesamt zehn politische Parteien (BZÖ, FPÖ, DIE GRÜNEN – DIE GRÜNE ALTERNATIVE, KPÖ, Bürgerforum Tirol – Liste Fritz, NEOS, ÖVP, SPÖ, Team Stronach für Österreich und vorwärts Tirol) dem RH testierte Rechenschaftsberichte übermittelt.

Das Verfahren zur formalen Prüfung der Rechenschaftsberichte gemäß § 10 PartG verursachte – trotz vorheriger Prüfung und Bestätigung durch zwei vom RH bestellte Wirtschaftsprüfer – aufgrund zahlreicher konkreter Anhaltspunkte für unrichtige oder unvollständige Angaben einen hohen Verwaltungsaufwand.

Wenn der RH feststellt, dass der Rechenschaftsbericht einer Partei den Anforderungen des PartG entspricht, muss er den Rechenschaftsbericht gemäß § 10 Abs. 3 PartG samt Spenden-, Sponsoring- und Inseratenliste, Liste der Beteiligungsunternehmen der Parteien und Ergebnissen der Befragung der seiner Kontrolle unterliegenden Rechtsträger zu Rechtsgeschäften mit Beteiligungsunternehmen der Parteien veröffentlichen.

Im Zeitraum März bis Juli 2015 veröffentlichte der RH daher die aktualisierten Rechenschaftsberichte 2013 der zehn Parteien samt Datum des Einlangens der Erstversion des Rechenschaftsberichts und der Veröffentlichung auf seiner Website. Der RH wies zudem auf seiner Website bei jedem Rechenschaftsbericht explizit auf etwaige Mitteilungen an den UPTS hin.

### Befragung hinsichtlich der Rechtsgeschäfte mit Beteiligungsunternehmen

Gemäß § 5 Abs. 6 PartG hat der RH die ihm von den Parteien im Rechenschaftsbericht bekannt gegebenen Beteiligungsunternehmen (das sind Unternehmen, an denen eine Partei oder eine ihr nahestehende Organisation oder eine Gliederung der Partei, die eigene Rechtspersönlichkeit besitzt, beteiligt sind) den seiner Kontrolle unterliegenden Rechtsträgern mitzuteilen. Er hat diese Rechtsträger aufzufordern, ihm binnen eines Monats den Gesamtbetrag der zwischen den Rechtsträ-

## Tätigkeiten des RH im Zusammenhang mit dem Parteiengesetz

gern und jedem einzelnen der Beteiligungsunternehmen im Berichtszeitraum des Rechenschaftsberichts abgeschlossenen Rechtsgeschäfte bekannt zu geben.

In ihren bis Ende Oktober übermittelten Rechenschaftsberichten für das Jahr 2013 hatten die Parteien insgesamt 83 Beteiligungsunternehmen (43 der SPÖ, 39 der ÖVP, eines der DIE GRÜNEN – DIE GRÜNE ALTERNATIVE) ausgewiesen. Da die Daten der Beteiligungsunternehmen unvollständig waren, gaben die Parteien im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens weitere, in der Erstversion der Rechenschaftsberichte nicht enthaltene Beteiligungsunternehmen (24 der SPÖ, eines der ÖVP) bekannt. Durch die verzögerte Bekanntgabe der Beteiligungsunternehmen durch die Parteien musste die Befragung der kontrollunterworfenen Rechtsträger über die Rechtsgeschäfte mit Beteiligungsunternehmen der Parteien in zwei Tranchen (November/Dezember 2014, Februar/März 2015) erfolgen.

Der RH stellte fest, dass die Meldequote bei der Befragung der seiner Kontrolle unterliegenden Rechtsträger mit je 84% grundsätzlich hoch war, insbesondere angesichts der Tatsache, dass die Nicht-Abgabe der Meldung mit keiner Sanktion bedroht war.

Der RH befragte rd. 6.000 Rechtsträger hinsichtlich ihrer Rechtsgeschäfte mit 108 Beteiligungsunternehmen der Parteien im Jahr 2013. Der Gesamtbetrag der dem RH gemeldeten Rechtsgeschäfte zwischen Unternehmen mit Parteienbeteiligung und dem öffentlichen Bereich betrug rd. 71,66 Mio. EUR.

Detaillierte Auflistungen der gemeldeten Rechtsgeschäfte der Rechtsträger mit den Beteiligungsunternehmen der Parteien veröffentlichte der RH auf seiner Website. Die Daten werden sowohl als PDF-Datei als auch als CSV-Datei – diese auch auf der Open Government Data Plattform ([www.data.gv.at](http://www.data.gv.at)) – zur Verfügung gestellt und sind damit auch elektronisch verarbeitbar.

Mitteilungen des RH an den UPTS und Entscheidungen des UPTS

Der RH versuchte, das Stellungnahmeverfahren generell zur Richtigstellung der Rechenschaftsberichte zu nutzen und konnte in vielen Fällen auch eine Korrektur erreichen; er wirkte bspw. auf die Sicherstellung eines einheitlichen und vollständigen Aufbaus der Berichte, die Gliederung der Spendenliste, die Vollständigkeit der ausgewiesenen Spenden und Beteiligungsunternehmen der Parteien sowie den transparenten und vergleichbaren Ausweis von Einnahmen und Ausgaben hin.



## Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

### Tätigkeiten des RH im Zusammenhang mit dem Parteiengesetz

In mehreren Fällen erstattete der RH Mitteilungen an den UPTS in Bezug auf die Rechenschaftsberichte 2013, weil konkrete Anhaltspunkte für sanktionierte Verstöße gegen das PartG vorlagen. Darüber hinaus stellte der RH im Zuge seiner Prüfung auch Verstöße gegen die Transparenzbestimmungen in den Rechenschaftsberichten fest, für die keine Sanktionen vorgesehen waren; auch in Bezug auf diese informierte der RH den UPTS, wenn das Stellungnahmeverfahren die konkreten Anhaltspunkte für unrichtige oder unvollständige Angaben nicht ausräumte. Desgleichen informierte der RH den UPTS im Falle von vermuteten Verstößen gegen landesgesetzliche Vorschriften.

Der UPTS ist zur Verhängung von Geldbußen und Geldstrafen nach dem PartG beim BKA eingerichtet (§ 11 Abs. 1 und 2 PartG). Der UPTS kann aufgrund einer vom RH erstatteten Mitteilung – in den vom PartG genannten Fällen – über die Partei mit Bescheid eine Geldbuße verhängen (§ 12 Abs. 1 PartG).

Die nachstehende Übersicht zeigt, zu welchen Angelegenheiten der RH Mitteilungen an den UPTS erstattete und welche Entscheidung der UPTS dazu traf (die Bescheide des UPTS betreffend die Verhängung von Geldbußen sind auf seiner Website veröffentlicht):

Mitteilungen des RH	Entscheidung des UPTS	Partei
<b>Wahlwerbungsausgaben</b>		
Überschreitung des Höchstbetrages der Wahlwerbungsausgaben bei der Wahl zum Nationalrat	Geldbuße 300.000 EUR Geldbuße 15.000 EUR Geldbuße 567.000 EUR	ÖVP SPÖ Team Stronach
Überschreitung des Höchstbetrages der Wahlwerbungsausgaben bei der Wahl zum Landtag in Niederösterreich	Geldbuße 100.000 EUR	ÖVP
Überschreitung des Höchstbetrages der Wahlwerbungsausgaben bei der Wahl zum Kärntner Landtag	Keine Zuständigkeit des UPTS für landesgesetzliche Vorschriften	Team Stronach
Mögliche Unvollständigkeit bzw. Unrichtigkeit des Ausweises der Wahlwerbungsausgaben bei der Wahl zum Kärntner Landtag	Einstellung des Verfahrens	SPÖ



## Tätigkeiten des RH im Zusammenhang mit dem Parteiengesetz

Möglicher unvollständiger Nachweis der Einhaltung der Beschränkung der Wahlwerbungsausgaben (keine Angabe von Summen, wenn diese unter den gesetzlichen Höchstgrenzen lagen; keine Aufschlüsselung nach Ausgabenkategorien gemäß § 4 Abs. 2 PartG)	Einstellung des Verfahrens	ÖVP
<b>Ausweis der Einnahmen und Ausgaben</b>		
Möglicher unvollständiger Ausweis zur Landesorganisation Niederösterreich	Geldbuße 15.000 EUR	BZÖ
Mögliche Unvollständigkeit der Ausgaben der Landesorganisation Kärnten	Einstellung des Verfahrens	KPÖ
Mögliche Unrichtigkeit der Angaben hinsichtlich eines Darlehens an die Landesorganisation Kärnten	Einstellung des Verfahrens	KPÖ
Mögliche Unrichtigkeit bzw. Unvollständigkeit des Rechenschaftsberichts durch Abweichung von der Einnahmen-Ausgaben-Rechnung	Einstellung des Verfahrens	SPÖ
<b>Spenden</b>		
Mögliche Unvollständigkeit des Ausweises von Spenden auf Gemeindeebene	Einstellung des Verfahrens	FPÖ
Verspäteter gesonderter Ausweis einer Spende über 3.500 EUR (§ 6 Abs. 4 PartG)	Keine Veranlassung für Tätigwerden (Gesetz räumt eine Verbesserungsmöglichkeit ein)	NEOS
	Einstellung des Verfahrens	ÖVP
Verspäteter gesonderter Ausweis von zehn Spenden über 3.500 EUR (§ 6 Abs. 4 PartG) bzw. über der jeweiligen landesgesetzlichen Grenze	Einstellung des Verfahrens	SPÖ
Verspäteter gesonderter Ausweis von Spenden über 1.000 EUR im Rechenschaftsbericht (Tiroler Parteienfinanzierungs- und Klubförderungsgesetz 2012)	Keine Zuständigkeit des UPTS für landesgesetzliche Vorschriften	vorwärts Tirol
Mögliche Annahme von ausweis- bzw. meldepflichtigen Spenden durch den Verein „Anliegen für Österreich“ (§ 6 Abs. 4 bzw. 5 PartG)	Einstellung des Verfahrens	ÖVP
Annahme einer unzulässigen Spende (§ 6 Abs. 6 PartG)	Einstellung des Verfahrens	ÖVP
Mögliche Annahme unzulässiger Spenden vom Parlamentsklub	Einstellung des Verfahrens	BZÖ
	Einstellung des Verfahrens	FPÖ
Mögliche unzulässige Spenden vom Parlamentsklub der Partei bzw. von Landtagsklubs	Einstellung des Verfahrens	SPÖ



## Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

### Tätigkeiten des RH im Zusammenhang mit dem Parteiengesetz

<b>Beteiligungsunternehmen</b>		
Mögliche Unvollständigkeit der Liste der Beteiligungsunternehmen	Entscheidung wird einer gesonderten bescheidmäßigen Erledigung vorbehalten	SPÖ
	Einstellung des Verfahrens	ÖVP
<b>Ausweis von Gliederungen</b>		
Mögliche Nichteinbeziehung von Gliederungen der Partei	Einstellung des Verfahrens	ÖVP
<b>Zahlungen i.Z.m. nahestehenden Organisationen</b>		
Mögliche Unvollständigkeit hinsichtlich auszuweisender Zahlungen im Zusammenhang mit „nahestehenden Organisationen“	Einstellung des Verfahrens	ÖVP
Mögliche Unvollständigkeit des Rechenschaftsberichts in Hinblick auf Angaben zu nahestehenden Organisationen	Einstellung des Verfahrens	SPÖ
<b>Prüfungsvermerk</b>		
Mögliche Unvollständigkeit der Wahlwerbungsausgaben und des Ausweises von Spenden, Sponsoring und Inseraten	Keine Veranlassung zu weiteren Ermittlungsschritten	Team Stronach

Quellen: Mitteilungen des RH an den UPTS, Entscheidungen des UPTS; Darstellung RH

Entgegennahme und Kontrolle der Rechenschaftsberichte 2014

Bis Redaktionsschluss übermittelten neun Parteien dem RH ihre Rechenschaftsberichte für das Jahr 2014, die Partei Team Stronach für Österreich zugleich einen Nachtragsbericht hinsichtlich ihrer Wahlwerbungsausgaben zum Rechenschaftsbericht 2013. Die Rechenschaftsberichte der Parteien Bürgerforum Tirol – Liste Fritz, DIE GRÜNEN – DIE GRÜNE ALTERNATIVE, FPÖ, NEOS, Team Stronach für Österreich und vorwärts Tirol für 2014 langten fristgerecht bis zum 30. September 2015 ein. Die Berichte der KPÖ bzw. der ÖVP und der SPÖ wurden innerhalb der – von den Parteien nach § 5 Abs. 7 PartG beantragten und vom RH gewährten – Fristverlängerung bis 14. bzw. 28. Oktober 2014 übermittelt. Vom BZÖ, das dem RH – Ende Februar 2015 – den Rechenschaftsbericht für das Jahr 2013 übermittelte, langte für das Jahr 2014 bis Redaktionsschluss kein Bericht ein.

Übrigens hat der RH in seinem Sonderbericht zum Parteiengesetz (Reihe Bund 2015/10) kritisch festgestellt, dass es aus Sicht der Parteien günstiger sein kann, keinen Rechenschaftsbericht abzugeben, da dies nicht sanktioniert wird.

Hinsichtlich der dem RH für das Jahr 2014 übermittelten Berichte war aufgrund der zum Berichtszeitpunkt laufenden Kontrolle bzw. erforderlicher Stellungnahmeverfahren bis zum Redaktionsschluss noch kein Rechenschaftsbericht auf der Website des RH zu veröffentlichen.

## Tätigkeiten des RH im Zusammenhang mit dem Parteiengesetz

### Valorisierung von Beträgen

§ 14 Abs. 2 PartG überträgt dem RH die Aufgabe der Valorisierung der Höchstgrenzen für Wahlwerbungsausgaben sowie der Offenlegungspflichten bei Spenden. Das PartG enthält in § 14 eine Valorisierungsregel, die ab dem Jahr 2015 anzuwenden war.

Ausgangspunkt für die Valorisierung im Jahr 2015 war die Veränderung des Verbraucherpreisindex (VPI) 2010 des Jahres 2014 gegenüber dem Jahr 2013. Die Anpassung von Beträgen hat erst zu erfolgen, wenn sich der VPI 2010 um mehr als 5 % erhöht.

Laut Bekanntgabe der Statistik Austria vom 24. Februar 2015 ergab sich eine Erhöhung des Wertes des VPI 2010 für das Jahr 2014 gegenüber dem Jahr 2013 um 1,7 %. Die gesetzliche Schwelle von 5 %, ab deren Überschreiten Änderungen des VPI 2010 zu berücksichtigen und Beträge entsprechend anzupassen sind, war damit nicht überschritten. Somit blieben die im PartG genannten Beträge vorerst unverändert.



## Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

### Peer Reviews zur Unabhängigkeit Ein ADA/INTOSAI Projekt unter der Federführung des RH

#### Ausgangslage

Funktionierende, das heißt starke und unabhängige Oberste Rechnungskontrollbehörden (ORKB) sind ein essentieller Grundbestandteil eines funktionierenden Staatsgefüges und tragen wesentlich zur Bekämpfung von Korruption und Misswirtschaft bei.

Bereits 1977 in der Deklaration von Lima (ISSAI 1) und 2007 in der Deklaration von Mexiko (ISSAI 10) sowie 2011 und 2014 in zwei Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen (A/66/209 und A/69/228) wurde unterstrichen, dass die Unabhängigkeit von ORKB die wichtigste Grundlage ist, um ihre Prüftätigkeit frei und objektiv durchführen zu können und somit einen wesentlichen Beitrag zu Good Governance, Transparenz und Rechenschaftspflicht zu leisten.

Doch gerade in Entwicklungsländern sind das Fehlen dieser Werte und daraus resultierende weitere Missstände oft das größte Hemmnis auf dem Weg zu einer stabilen Demokratie und wirtschaftlicher Eigenständigkeit. Die Ergebnisse einer internationalen Umfrage<sup>10</sup> besagen zudem, dass 40 % der ORKB weltweit in ihrer Unabhängigkeit – von einer unzulässigen Einmischung der Exekutive in den Budgetierungsprozess über die freie Wahl der Prüfungsthemen und Möglichkeit der Veröffentlichung von Berichten bis hin zur Personalauswahl etc. – eingeschränkt und mitunter sogar stark gefährdet sind.

#### Internationales Peer-Review-Projekt

Vor diesem Hintergrund hat der RH in seiner Funktion als Generalsekretariat der INTOSAI in Kooperation mit der Austrian Development Agency (ADA) Anfang des Jahres 2015 ein Peer-Review-Projekt zur Prüfung der Unabhängigkeit von ORKB ins Leben gerufen. Im Rahmen dieses Projekts soll

- anhand von Peer Reviews bei sieben nationalen Rechnungshöfen eine Analyse zur Umsetzung der acht Prinzipien der Unabhängigkeit nach der Deklaration von Mexiko (ISSAI 10) einschließlich entsprechender nationaler Empfehlungen erarbeitet werden; darauf aufbauend soll
- ein Querschnittsbericht mit Empfehlungen für Maßnahmen auf internationaler Ebene und

<sup>10</sup> 2014 IDI Global Survey/ Global Stocktaking Report 2014

## Peer Reviews zur Unabhängigkeit

- ein Bericht zu den im Zusammenhang mit der Durchführung der Peer-Reviews gewonnenen Erfahrungen entstehen sowie abschließend
- ein konkreter Maßnahmen- bzw. Handlungsplan für die internationale Gemeinschaft erstellt und im Rahmen einer internationalen Konferenz verabschiedet werden.

Im Zuge des Projekts werden an insgesamt sieben ORKB aus allen sieben INTOSAI Regionen – Afrika, arabischer Raum, Asien, Karibik, Lateinamerika, pazifischer Raum und Nicht-EU-Europa – Peer Reviews durchgeführt. Dabei werden Probleme der einzelnen ORKB in Bezug auf die Unabhängigkeit, definiert nach den Internationalen Normen der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ISSAIs), identifiziert und Empfehlungen zur Lösung dieser Probleme ausgesprochen. Die Berichte zu den Peer Reviews sollen für die ORKB effektive Werkzeuge sein, um damit Maßnahmen zur Stärkung der Unabhängigkeit in die Wege zu leiten, Parlamente, Medien und die Öffentlichkeit über den Status ihrer Unabhängigkeit aufzuklären und etwaige Follow-up-Maßnahmen einzuleiten.

Der Fokus liegt dabei auf den in der Deklaration von Mexiko definierten acht Prinzipien der Unabhängigkeit von ORKB:

- Angemessener und wirksamer verfassungsrechtlicher Rahmen;
- Unabhängigkeit der ORKB-Leiter und „Mitglieder“;
- Ausreichend breit gefasste Prüfungskompetenz und Ermessensfreiheit in der Erfüllung der obliegenden Aufgaben;
- Uneingeschränkter Zugang zu Informationen;
- Recht und Pflicht zur Berichterstattung;
- Freiheit, über Inhalt und Zeitpunkt von Prüfungsberichten zu entscheiden;
- Bestehen eines Follow-up-Mechanismus;
- Finanzielle/ wirtschaftliche/ administrative Unabhängigkeit sowie ausreichende Ressourcen.

Die ADA fördert das Peer-Review-Projekt mit einer Summe von insgesamt EUR 300.000. Darüber hinaus werden beträchtliche Sachle-



## Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Peer Reviews zur Unabhängigkeit

stungen von anderen ORKB in Form von Prüfpersonal geleistet: sechs ORKB – die ORKB Ägypten, Bahamas, Brasilien, Ghana, Japan und Moldau – entsenden jeweils eine Prüferin bzw. einen Prüfer für die Peer-Review-Teams. Der RH übernimmt die verantwortungsvolle Aufgabe der Leitung der einzelnen Peer Reviews und stellt für deren Durchführung 20 Prüferinnen und Prüfer zur Verfügung.

### **Zielsetzung und erwartete Ergebnisse**

Das langfristige Ziel des Projekts ist es, die Transparenz und die Rechenschaftspflicht der öffentlichen Finanzgebarung in sieben ausgewählten Ländern der sieben INTOSAI Regionen zu stärken. Dabei sollen nicht nur die sieben nationalen ORKB, Parlamente und Regierungen in den ausgewählten Projektländern Albanien, Äthiopien, Bhutan, Ecuador, Trinidad und Tobago, Tunesien und Vanuatu von dem Projekt profitieren, sondern in Folge übergreifend auch die gesamte INTOSAI sowie die Zivilgesellschaft einen nachhaltigen Nutzen daraus ziehen.

Die folgenden vier Einzelergebnisse, die im Laufe des dreijährigen Projektzeitraums erarbeitet werden, sollen in ihrer Summe einen signifikanten Beitrag zur internationalen Bewusstseinsbildung über die Notwendigkeit unabhängiger ORKB zur Ausübung der externen öffentlichen Finanzkontrolle leisten:

#### Ergebnis 1:

Die sieben ausgewählten ORKB sollen bis Mitte des Jahres 2016 einen **Peer-Review-Bericht** und damit ein wirksames Instrument für nationale Follow-up-Maßnahmen und zur Kommunikation mit ihren Parlamenten und den Medien erhalten.

Die Berichte werden jeweils eine Analyse zur Umsetzung der acht Prinzipien der Unabhängigkeit nach der Deklaration von Mexiko (ISSAI 10) enthalten. Ebenso sollen Empfehlungen für mögliche ORKB-interne und nationale Maßnahmen zur Stärkung jener Elemente der Unabhängigkeit, bei denen es Verbesserungsbedarf gibt, ausgesprochen werden.

#### Ergebnis 2:

Bis Ende des Jahres 2016 soll ein **Querschnittsbericht (Cross-cutting Report)**, der übergreifende Themen aus allen sieben Peer Reviews erfassst und dahingehend Empfehlungen für Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Stärkung von ORKB anführt, erstellt werden.

## Peer Reviews zur Unabhängigkeit

Dieser Bericht soll jene Bereiche aufzeigen, wo in Bezug auf die Unabhängigkeit von ORKB Handlungsbedarf auf internationaler Ebene hinsichtlich Kapazitätsaufbau, der Entwicklung von Normen etc. besteht. Im Weiteren soll dieser Bericht allen INTOSAI-Organen sowie den Vereinten Nationen und der internationalen Gebergemeinschaft vorgelegt werden.

### Ergebnis 3:

Bis Ende des Jahres 2016 soll allen INTOSAI-Mitgliedern und Organen ein **Bericht zu den im Zusammenhang mit der Durchführung der Peer-Reviews gewonnenen Erfahrungen (Lessons-learnt Report)** zur Verfügung gestellt werden.

Im Sinne eines Leitfadens für weitere ähnliche Peer Reviews soll dieser Bericht neben einer Analyse zu Nutzen und Effizienz diverser in den Peer Reviews angewandten Methoden und Aktivitäten auch Informationen über gute und schlechte Erfahrungen bzw. Handlungswegen enthalten.

### Ergebnis 4:

Basierend auf den Empfehlungen aus den sieben Peer Reviews und dem daraus resultierenden Querschnittsbericht soll bis Ende des Jahres 2017 ein konkreter **Maßnahmen- bzw. Handlungsplan** für die internationale Gemeinschaft erstellt und im Rahmen einer Konferenz in Wien unterzeichnet werden. Dieser Plan soll konkret festlegen, welche Kapazitätsaufbaumaßnahmen auf internationaler Ebene durchzuführen sind, um ORKB weltweit nachhaltig zu stärken.

## Weiterer Nutzen

Gleichzeitig bringt dieses Peer Review Projekt auch großen Nutzen für den RH: einerseits bietet es den Prüferinnen und Prüfern die Gelegenheit, von anderen Prüfern, aber auch von der reviewten Stelle zu lernen, und stellt damit auch eine praktische Bildungsmaßnahme im internationalen Kontext dar. Andererseits kommt das von den Prüferinnen und Prüfern im Rahmen des Peer Reviews bei der geprüften Stelle erworbene Wissen über Organisation und Arbeitsweise sowie Umsetzung internationaler Standards auch dem RH zugute, wird damit doch weiteres Know-how im RH aufgebaut. Die auf diese Weise erfolgende Vernetzung von internationalem Wissen mit der Prüftätigkeit führt zu einem weiteren Ausbau der Position des RH als international führende Oberste Rechnungskontrollbehörde.



## Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Peer Reviews zur Unabhängigkeit

Schließlich leistet dieses Peer Review auch einen wesentlichen Beitrag zum effektiveren Einsatz österreichischer Entwicklungszusammenarbeits-Gelder: Durch die Stärkung von Rechnungshöfen in Schwerpunktgebieten der ADA wird die Kontrolle öffentlicher Mittel vor Ort verbessert und damit auch ein gesteigerter Nutzen im Sinne der Entwicklungshilfe gestiftet.

### **Projektabwicklung**

Die Projektidee wurde erstmals im Rahmen der 66. Präsidialtagung der INTOSAI im November 2015 in Wien im größeren internationalen Rahmen präsentiert. In weiterer Folge wurde von der Internationalen Abteilung des RH in ihrer Funktion als Generalsekretariat der INTOSAI in Abstimmung mit der ADA ein erstes Konzept zur Durchführung des Projekts erarbeitet. Das *Project Proposal* zum Peer-Review-Projekt wurde schließlich Anfang März 2015 zwischen ADA und INTOSAI vertraglich fixiert. Die Feinausarbeitung und Abstimmung der einzelnen Projektschritte samt aller erforderlichen Projektunterlagen (*Logical Framework* als logischer Bezugsrahmen für das Projekt, detaillierter Budget- und Zeitplan, Konzept für Monitoring und Evaluierung des Projekts, Umwelt- und Genderanalyse) wurde im September 2015 abgeschlossen.

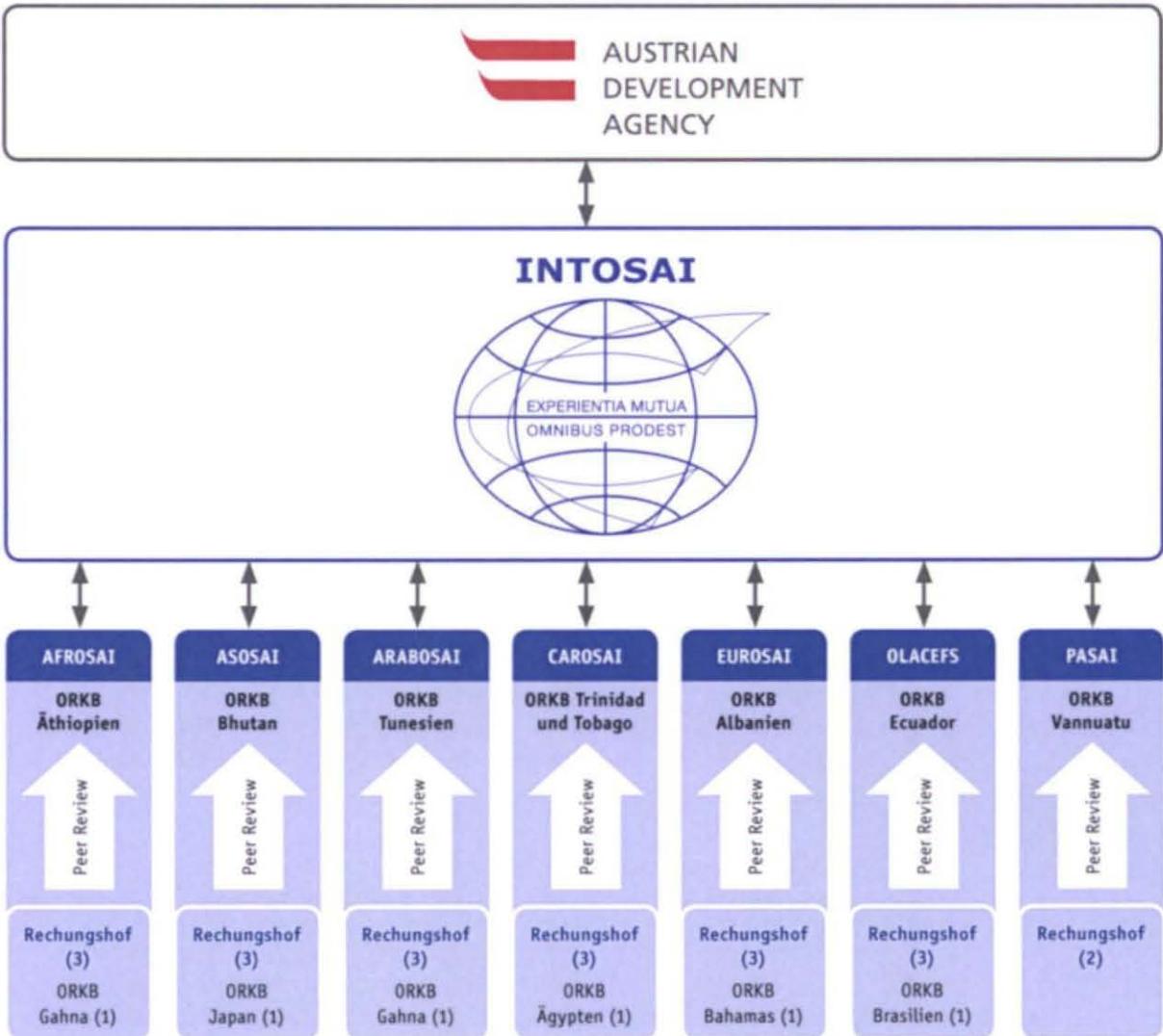
Um die teilnehmenden ORKB zu ermitteln, kontaktierte das Generalsekretariat der INTOSAI bereits im Jänner 2015 die Sekretariate der sieben INTOSAI-Regionen – AFROSAI für die afrikanische Region, ARABOSAI für den Arabischen Raum, ASOSAI für Asien, CAROSAI für die Karibik, EUROSASI für Europa samt Nachfolgestaaten der Sowjetunion, OLACEFS für Lateinamerika und PASAI für den Pazifischen Raum – mit der Bitte um Unterstützung in der Identifikation potenzieller Partner-ORKB. Insgesamt 23 ORKB aus allen Regionen bekundeten in Folge ihr Interesse an der Teilnahme am Peer-Review-Projekt.

Unter Berücksichtigung der ADA-Schwerpunktländer sowie nach Gesprächen bzw. Abstimmung mit der INTOSAI Entwicklungsinitiative (IDI) wurden bis Mitte des Jahres 2015 schließlich die 14 im Projekt teilnehmenden ORKB eruiert: sieben ORKB, die sich einer Peer Review unterziehen werden und neben dem RH sechs weitere ORKB, die Personal für die Peer-Review-Teams zur Verfügung stellen.

In nachstehender Grafik sind die Projektpartner ADA und INTOSAI sowie die Konstellation der am Projekt teilnehmenden ORKB in den sieben INTOSAI Regionen dargestellt. Jeweils drei Prüferinnen bzw. Prüfer des RH sowie eine Prüferin bzw. ein Prüfer einer ORKB aus der Region bilden ein Team zur Durchführung der Peer Review an einer ORKB der

## Peer Reviews zur Unabhängigkeit

Region (die PASAI bildet hierbei eine Ausnahme, das Review Team, bestehend aus zwei Prüferinnen, stellt in diesem Fall allein der RH):



Die Auswahl der 20 vom RH entsandten Prüferinnen und Prüfer für die Peer-Review-Teams erfolgte in einem RH-internen Verfahren. Nach Vorauswahl der eingegangenen schriftlichen Bewerbungen (einschließlich Motivationsschreiben und Darlegung internationaler Erfahrungen und Bekanntgabe von Sprachkenntnissen in den erforderlichen Arbeitssprachen) wählte eine Kommission, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der Dienstgeber- sowie Dienstnehmerseite, nach Mehrheitsentscheid die 20 RH-Mitglieder für die Peer-Review-Teams aus.