Finanzkontrolle durch die Landesrechnungshöfe – ex post und zeitnah

Präsentation anlässlich
der Fachtagung
„Controlling & Kontrolle"
14. Juni 2011 in
Wien

Ausgangspunkt und Anspruch

Geändertes Funktions- und Rollenverständnis von Staat und Verwaltung

- Klassisches Bürokratiemodell
- Klassisches Kontroll-verständnis der Rechnungshöfe

- Formalkontrolle – Ordnungsmäßig-keit und Richtigkeit des Verwaltungs-handelns

➡

- New Public Management mit Wirkungsorientierung, Zielen, Planung, Kontrolle und Steuerung
- Modernes Kontrollverständnis mit Beratungskompetenz

- Externe Kontrolle als Element einer effizienten Steuerung öffentlicher Ressourcen
- Ineffiziente Ressourcen-steuerung soll nicht ex post festgestellt, sondern von vornherein verhindert werden

Wesentliche Bausteine der Landesrechnungshöfe

… sind die völlige Unabhängigkeit und die Einrichtung als externe Kontrolle

- Hilfsorgan des Landtags bei dessen Kontrollaufgaben
- Weisungsfrei und von der Exekutive organisatorisch unabhängig
- Budget- und Personalhoheit
- Initiativprüfungsrecht
- Politische anstatt disziplinärer Verantwortung
- Verfassungsgerichtshof entscheidet bei Meinungsverschiedenheiten

Aufgabe der externen Finanzkontrolle

Diese Bausteine sind Voraussetzung dafür, dass die Landesrechnungshöfe ihre verfassungsrechtliche Kernaufgabe erfüllen können, nämlich

- gegenüber den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern sowie den Landtagen die öffentliche Rechenschaftspflicht sicherzustellen und
- zu prüfen, ob und in wie weit die öffentlichen Einrichtungen nicht nur rechtmäßig, sondern auch wirtschaftlich, zweckmäßig und wirkungsorientiert handeln.

Funktionen der Finanzkontrolle

Grundlegende Funktionen der Finanzkontrolle im demokratischen Staat

- **Transparenzfunktion** über die Verwendung öffentlicher Mittel
- **Präventive Funktion:** Die verantwortlichen Entscheidungsträger wissen, dass ihr Handeln nachträglich überprüft wird.
- **Reparatorische Funktion:** Missstände werden aufgezeigt, Verantwortliche zur Rechenschaft gezogen und finanzielle Schäden weitestgehend ausgeglichen
- **Beratende Funktion:** Empfehlung für künftige Maßnahmen; Unterstützung

Definition von Kontrolle

- **Kontrolle** ist der Vergleich zwischen Plan- und Ist-Größen zwecks Feststellung von Abweichungen
- Kontrolle setzt daher ex definitione abgeschlossene, d.h. entschiedene Sachverhalte voraus
- Kontrolle im klassischen Sinn folgt daher zwangsläufig dem Handeln (der Verwaltung) nach

Unterscheidung ex ante, begleitende oder ex post Kontrolle?

- **ex ante Prüfung** (Vorkontrolle):
  - Es wird die Ausgangssituation, also der Zustand vor einer zu setzenden Maßnahme untersucht (Analyse von „Soll-Wird-Abweichungen")
- **Begleitende Kontrolle**:
  - Überprüft projektbegleitend, laufend und unmittelbar die Projektdaten, stellt Abweichungen fest und meldet sie anlassbezogen oder periodisch an den Projektträger
- **ex post Kontrolle** (nachgängige Kontrolle)
  - Erfolgskontrolle (Analyse von „Soll-Ist-Abweichungen")

ex ante oder ex post Kontrolle?

Vorteile einer begleitenden bzw. Vorkontrolle

- Planungen, Planungsprozesse können noch beeinflusst und Schäden verhindert werden
- Einsparungs- bzw. Verbesserungspotenziale können so rechtzeitig aufgezeigt werden, dass sie auch im konkreten Fall noch realisierbar sind
- Weg vom Image der „Besserwisserei" im Nachhinein

ex ante oder ex post Kontrolle?

Risiken einer begleitenden bzw. Vorkontrolle

- **Beeinträchtigung der Unabhängigkeit**
  - Verwässerung der Management-Verantwortung
  - Unbefangenheit für eine spätere Prüfung des Projektes geht bei vorzeitige Einbindung verloren
  - Gefahr der Fremdsteuerung
- **Beeinträchtigung der Funktion als externe Kontrolle**
  - LRH wäre Teil eines Prozesses zur Abwicklung einer Aufgabe, eines Projektes der geprüften Stellen und damit in die Aufgaben der Exekutive eingebunden
  - LRH wäre in die Exekutive und ihre Entscheidungen eingebunden und würde deren Aufgaben übernehmen

Rechnungshofkontrolle als ex post Kontrolle

Rechnungshof-Kontrolle ist in Österreich als ex post Kontrolle konzipiert

- Setzt erst ein, wenn das Verwaltungshandeln bereits stattgefunden hat
- Ein Vorhaben besteht in der Regel aus einer Fülle von Handlungen, die zu einem Abschluss und zu einer nach außen tretenden Wirkung führen.
- Jede dieser Handlungen kann Gegenstand einer nachgängigen Kontrolle sein.
- VfGH: Sogar nur mittelbar vermögenswirksame Akte unterliegen der Gebarungskontrolle, dazu zählen etwa auch Planungen oder Prognoseentscheidungen

(siehe Korinek in Korinek/Holoubek, Kommentar zum B-VG, Rz. 25 zu Art. 121/1 B-VG)

Besonderheiten

Neben der klassischen ex post Prüfung gibt es eine gesetzlich verpflichtende Projekt- bzw. Großvorhabensprüfung

Steiermark (ab ca. 10 Mio. Euro)

- Projektkontrolle
  - Bedarfsermittlung
  - Soll-Kosten
  - Folgekosten
- Gesamtkostenverfolgung während der Abwicklung des Projekts
  - Kontrolle Ist-Kosten zu den Soll-Kosten

Kärnten (ab ca. 7 Mio. Euro)

- Kostenüberprüfung
  - Soll-Kosten-Berechnungen
  - Folge-Kosten-Berechnungen
- Überprüfung während Durchführung des Großvorhabens
  - ob bei den jeweiligen Durchführungsphasen die Soll-Kosten-Berechnungen überschritten wurden

Zeitnahe Ausgestaltung

- Nachprüfende Kontrolle kann so zeitnah gestaltet werden, dass noch rechtzeitig Gegenmaßnahmen eingeleitet und Ansprüche gegen Dritte geltend gemacht werden können.
- Über die Gegenmaßnahmen entscheidet aber nicht der Landesrechnungshof, sondern die geprüfte Stelle.

Ergebnis

Wichtige Voraussetzung für eine zeitnahe Prüfung

- Kurzes und einfaches Prüfungsverfahren → diese Voraussetzungen ist bei den Landesrechnungshöfen gegeben
  - Kurze Stellungnahmefristen; in den LRH-Gesetzen mehrheitlich mit max. 6 Wochen normiert
  - Möglichst einfaches (einstufiges) Verfahren zur Berichtslegung
- Keine, wie immer geartete Einbindung in die Entscheidungsverantwortung des Managements

Beispiele

Oö. Landesrechnungshof:

- Initiativprüfung Planung und Neubau des Musiktheaters Linz

- Prüfungsthema war die Planungsphase
- Prüfungsziel: Beurteilung des geplanten Vorhabens in technischer und finanzieller Hinsicht

Resolution der Landesrechnungshöfe

Landesrechnungshöfe fassten Grundsatzbeschluss zur begleitenden Kontrolle

- Landesrechnungshöfe überprüfen als unabhängige externe Kontrollorgane **ex post und möglichst zeitnah** die Richtigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Verwendung der Finanzmittel der Bundesländer
- Eine begleitende Projektkontrolle würde dem Wesen einer unabhängigen öffentlichen Finanzkontrolle und internationalen Standards widersprechen
- Die verfassungsrechtlich gebotene Unabhängigkeit schließt auch aus, dass Landesrechnungshöfe an der Gebarung oder an Vorgängen mitwirken, die sie nachträglich zu kontrollieren haben. Unvereinbar damit ist auch eine Einbindung in Entscheidungen von überprüften Stellen.

Resolution der Landesrechnungshöfe

- Von einer begleitenden Kontrolle strikt zu unterscheiden ist die zeitnahe, aber nachgängige Finanzkontrolle
- Insbesondere bei Projekten können sie einzelne abgeschlossene Projektabschnitte zeitnah, aber nachträglich überprüfen und die Landtage vom Ergebnis informieren
- Auch die Projektkontrollen der Landesrechnungshöfe Steiermark und Kärnten stellen zeitnahe ex post Kontrollen von Planungs- und Ausführungsvorgängen dar

Zusammenfassung

Was sind die **wichtigsten Aussagen**:

- Landesrechnungshöfe stellen durch ihre ex post Prüfungen die öffentliche **Rechenschaftspflicht** sicher
- Ex post Kontrollen durch externe und unabhängige Kontrolleinrichtungen sind **unverzichtbarer Bestandteil** unserer **Demokratie**
- Daher ist es ganz wichtig, dass die **Entscheidungsverantwortung** immer **bei den gewählten oder ernannten Entscheidungsträgern** und nicht bei den Rechnungshöfen liegt (klare Verantwortungsabgrenzung)
- Andernfalls wäre die **Unabhängigkeit** der Finanzkontrolle beeinträchtigt

Zusammenfassung

- Als **Nachprüfung** der öffentlichen Verwaltung setzt Gebarungskontrolle wesensgemäß eine bereits vollzogene Tätigkeit voraus
- Die Gebarungskontrolle ist **nachprüfend feststellend** und nicht gestaltend initiativ
- Sie ist **fremd- und nicht eigenverantwortlich** und zeitlich sowie funktionell eine der **Verwaltung nachgeordnete Gutachertätigkeit**
- Einem möglichen **Zeitdilemma** durch die Einrichtung einer begleitenden Kontrolle zu entgehen, wäre verfehlt. Sie vermag weder den **Sachverstand** noch die **rechtliche Verantwortung** für das Verwaltungshandeln zu ersetzen.

(aus: Günther Winkler, Zeit und Recht, 1995, Seite 176 f)

Danke für die
Aufmerksamkeit!
Dr. Helmut Brückner
Direktor des Oö. Landesrechnungshofes
Sprecher der österreichischen Landesrechnungshöfe
LRH, Promenade 31, 4020 Linz