



EUROPEAN
ORGANIZATION
OF REGIONAL
AUDIT INSTITUTIONS

Leitlinien für unabhängige regionale Einrichtungen der externen öffentlichen Finanzkontrolle

*angenommen vom EURORAI-Präsidium am 11. März 2016 in Linz
vorgestellt auf dem internationalen Seminar am 29. April 2016 in St. Pölten*

Präambel

In Anbetracht der Tatsache, dass

- die ordnungsgemäße, sparsame, wirtschaftliche und wirksame Verwendung öffentlicher Mittel von entscheidender Bedeutung für die sachgerechte Handhabung der öffentlichen Finanzen und die Angemessenheit der von den zuständigen Behörden getroffenen Entscheidungen ist;
- es zur Erreichung dieses Zieles unumgänglich ist, dass die Regionen über öffentliche Einrichtungen der externen Finanzkontrolle verfügen, die gegen Einflüsse von außen geschützt sind und deren funktionelle, finanzielle und organisatorische Unabhängigkeit samt persönlicher Unabhängigkeit ihrer Mitglieder gesetzlich garantiert ist;
- Demokratie und Rechtsstaat Voraussetzungen für unabhängige regionale Finanzkontrollinstitutionen (Regional Audit Institutions, RAIs) sind, die wiederum einen unerlässlichen Bestandteil des Kontrollsystems darstellen;
- RAIs als öffentliche Einrichtungen eine wichtige Rolle in der Korruptionsprävention spielen und einen der Grundpfeiler des regionalen wie staatlichen Integritätssystems bilden, indem sie im öffentlichen Interesse über die finanzielle Vollständigkeit und Glaubwürdigkeit der vorgelegten Informationen wachen;
- starke, wirksame und unabhängige Finanzkontrollen im öffentlichen Sektor sowohl der wirtschaftlichen Haushaltsführung und ordnungsgemäßen Verwaltungstätigkeit als auch der Information der regionalen Behörden und der Allgemeinheit durch die Veröffentlichung von objektiven Berichten, Schlussfolgerungen, Empfehlungen und anderen relevanten Dokumenten oder Informationen dienen;
- RAIs gute Regierungsführung, Transparenz und ein nachhaltiges öffentliches Finanzwesen fördern und ihren Wert und Nutzen für die Gesellschaft vorbildhaft repräsentieren;
- die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sowie die Vorzüge einer starken und wirksamen öffentlichen Finanzkontrolle vor Ort durch regionale, öffentliche und unabhängige Einrichtungen zu betonen sind, um allgemein die Position der RAIs zu stärken und ihre Bedeutung hervorzuheben;
- es aufgrund verschiedener Rechtsordnungen und Traditionen in Europa mehrere Arten von RAIs gibt, namentlich Einrichtungen mit rechtsprechender Funktion, ein

Kollegialsystem ohne eine solche sowie regierungsunabhängige Prüfungsbehörden, die ein Präsident leitet;

- das Ziel von RAIs darin besteht, mit einer Stimme zu sprechen, ihre Tätigkeiten zu koordinieren und sowohl untereinander als auch mit den kommunalen, staatlichen und supranationalen Kontrollbehörden und anderen Einrichtungen unter Wahrung ihrer jeweiligen Unabhängigkeit zu kooperieren;
- RAIs sich für die Einhaltung der im Folgenden genannten Grundsätze in einer Weise einsetzen, die mit der jeweiligen nationalen institutionellen Struktur in Einklang steht;

beschließt das Präsidium der Europäischen Organisation der regionalen externen Institutionen zur Kontrolle des öffentlichen Finanzwesens (EURORAI),

die folgenden Grundsätze namens „Leitlinien für unabhängige regionale Einrichtungen der externen öffentlichen Finanzkontrolle“, die für RAIs als ideal erachtet werden, anzunehmen und zu veröffentlichen.

I. Zweck und Arten regionaler öffentlicher Finanzkontrolle

Grundsatz 1

Zweck regionaler öffentlicher Finanzkontrolle

Der Zweck der regionalen öffentlichen Finanzkontrolle besteht darin, die ordnungsgemäße, sparsame, wirtschaftliche und wirksame Verwendung aller öffentlichen Mittel, die Einhaltung des Grundsatzes der Rechtmäßigkeit sowie die Entwicklung einer soliden und nachhaltigen Haushaltsführung zum Nutzen der Bürger zu fördern. Entsprechend gibt die regionale öffentliche Finanzkontrolle Empfehlungen für die ordnungsgemäße Verwaltungstätigkeit, hilft, die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen zu verbessern, und beugt Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtmäßigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Haushaltsführung vor. Sie fördert außerdem die Identifizierung von Risiken, berichtet über strukturelle Defizite, ermöglicht Abhilfemaßnahmen und informiert sowohl die öffentlichen Stellen als auch die Öffentlichkeit in relevantem Umfang. Auf diese Weise tragen RAIs zu guter Regierungsführung, Transparenz, einer nachhaltigen Gesellschaftsentwicklung und zur Korruptionsprävention bei.

Grundsatz 2

Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

RAIs verfügen über besondere Kompetenzen in der Kontrolle auf regionaler und/oder kommunaler Ebene. Entsprechend dem allgemein anerkannten und angewandten Grundsatz der Subsidiarität sollten diese Kontrollen deshalb, vorbehaltlich entsprechend begründeter Ausnahmefälle, von RAIs durchgeführt werden. RAIs können vor Ort rasch und flexibel tätig werden. Die regionale Nähe zu den von ihnen geprüften Einrichtungen verschafft ihnen schnellen Zugang zu den benötigten Informationen und ermöglicht so das Erstellen aktueller Berichte, Schlussfolgerungen, Empfehlungen und anderer relevanter Dokumente, die zeitnah zur Verfügung gestellt werden können, um

die erforderlichen Maßnahmen umzusetzen oder bei Bedarf sogar bestimmte Angelegenheiten zu bereinigen.

Kontrollen, die durch RAIs vorgenommen werden, ermöglichen aufgrund ihrer Nähe zu den geprüften Stellen eine sparsame, wirtschaftliche und wirksame Verwendung ihrer Ressourcen zum größtmöglichen Nutzen der Bürger.

Grundsatz 3

Externe und interne Kontrolle

Externe Kontrolleinrichtungen sind nicht Teil der zu prüfenden Institutionen, während interne Kontrolleinrichtungen innerhalb von geprüften Einrichtungen angesiedelt sind. Bei RAIs handelt es sich um externe Kontrolleinrichtungen. Als solche prüfen sie die Wirksamkeit der internen Kontrolle, können aber auch mit internen Kontrollabteilungen zusammenwirken und deren Prüfungsergebnisse berücksichtigen.

Grundsatz 4

Prüfung der Rechnungsführung, Ordnungs- und Rechtmäßigkeitsprüfung sowie Wirtschaftlichkeitsprüfung

Jede RAI bestimmt von Fall zu Fall, welche Prüfung oder Kombination von Prüfungen sich jeweils am besten eignet.

Es gibt drei Hauptarten von Prüfungen des öffentlichen Sektors:

Bei der Prüfung der Rechnungsführung wird kontrolliert, ob die von der geprüften Stelle vorgelegten Finanzinformationen den Vorgaben für die Finanzberichterstattung entsprechen und im Einklang mit dem allgemeinen Rechtsrahmen stehen.

Bei der Ordnungs- und Rechtmäßigkeitsprüfung wird kontrolliert, ob ein bestimmter Aspekt mit den rechtlichen Vorgaben und anderen Bestimmungen, denen die geprüfte Stelle unterliegt, übereinstimmt.

Bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung wird kontrolliert, ob die Prinzipien der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit auf die Programme, Aufgaben und Arbeitsweisen sowie auf das Organisations- und Verwaltungssystem der geprüften Stelle angewandt werden.

II. Unabhängigkeit

Grundsatz 5

Angemessene Rechtsgrundlagen in Bezug auf Vorhandensein, Mandat und Unabhängigkeit von RAIs

Das Vorhandensein, das Mandat und die Unabhängigkeit von RAIs sind in den Verfassungsbestimmungen oder den Grundsätzen im Verfassungsrang verankert, näheres kann durch einfaches Gesetz geregelt werden.

Dies schließt einen Rechtsschutz gegen Eingriffe von außen – namentlich vonseiten der geprüften Stellen, der Regional- oder Kommunalbehörden sowie sonstiger staatlicher Stellen – ein, was die funktionelle, finanzielle und organisatorische Unabhängigkeit der RAIs sowie die persönliche Unabhängigkeit ihrer Mitglieder betrifft, wie in den nachfolgend angegebenen Grundsätzen beschrieben.

Unabhängigkeit ist die Basis für die Glaubwürdigkeit der RAIs.

Grundsatz 6

Unabhängigkeit der Leiter und Mitglieder (in entscheidungsbefugten Kollegialgremien) der RAIs, einschließlich Unabsetzbarkeit und rechtlichem Schutz

Die Bedingungen und Verfahren für die Ernennung, Wiederernennung, Einstellung, Absetzung und Pensionierung der Leiter und Mitglieder (in entscheidungsbefugten Kollegialgremien) der RAIs sind gesetzlich geregelt, um ihre Unabhängigkeit von der Exekutive und sonstigen Stellen zu gewährleisten.

Die Leiter und Mitglieder der RAIs sollen

- für eine ausreichend lange, vorgegebene Amtszeit ernannt und
- vor rechtlicher Verfolgung wegen gegenwärtiger oder vergangener Handlungen, die sich aus der ordnungsgemäßen Erfüllung ihrer jeweiligen dienstlichen Aufgaben ergeben, geschützt sein.

Das Prüfungspersonal darf von den geprüften Stellen oder Dritten weder beeinflusst werden noch von diesen abhängig sein.

Grundsatz 7

Ausreichend breit gefasstes Mandat und volle Ermessensfreiheit im Hinblick auf Gegenstand, Fragen, Konzept, Zeitpunkt und Methoden der Kontrolle bei der Erfüllung der den RAIs obliegenden Aufgaben

Alle öffentlichen Mittel und Finanzmaßnahmen müssen einer Prüfung durch RAIs unterliegen.

Die RAIs sollten gesetzlich befugt sein, Folgendes auf regionaler und/oder lokaler Ebene zu prüfen:

- die Verwendung öffentlicher Gelder, Mittel, Güter und Vermögen durch Empfänger oder Bezugsberechtigte unabhängig von deren Rechtsform;
- die Einnahmenerhebung zugunsten der Regierung oder öffentlicher Einrichtungen;
- die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Buchführung der Regierung oder öffentlicher Einrichtungen;
- die Qualität der Haushaltsführung und Finanzberichterstattung;

- die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Maßnahmen der Regierung oder öffentlicher Einrichtungen;
- die Verwendung von Mitteln, die die öffentliche Hand für Verträge und Bauten aufwendet;
- die Verwendung öffentlicher Gelder, Mittel, Güter oder Vermögen durch Unternehmen in der Rechtsform des privaten Rechts, an denen die öffentliche Hand maßgeblich – insbesondere durch direkte oder indirekte Mehrheit – beteiligt ist oder auf die sie einen beherrschenden Einfluss ausübt;
- die Verwendung der aus öffentlichen Mitteln gewährten Subventionen durch Empfänger oder Bezugsberechtigte unabhängig von deren Rechtsform (in Einzelfällen – besonders dann, wenn eine Subvention an sich oder im Verhältnis zu den Einnahmen oder zu der Kapitallage der subventionierten Einrichtung besonders hoch ist – kann die Kontrolle, falls erforderlich, auf das gesamte Finanzgebaren der subventionierten Einrichtung ausgedehnt werden).

Mit Ausnahme von Fällen, in denen dies ausdrücklich vom Gesetz vorgeschrieben ist, prüfen oder bewerten die RAIs nicht die politischen Entscheidungen der Regierung oder der öffentlichen Einrichtungen, sondern beschränken sich auf die Prüfung der Umsetzung dieser Politik. Dies soll dem Austausch zwischen RAIs und geprüften Stellen über die Prüfungsergebnisse und die optimale Umsetzung von Abhilfemaßnahmen jedoch nicht im Weg stehen.

Zwar müssen die RAIs die von der Legislative erlassenen und auf sie zutreffenden Gesetze beachten, sie sind aber in folgenden Bereichen frei von Einmischung durch die Legislative – selbst wenn sie Organe der Parlamente sind – und durch die Regierung oder sonstige Stellen:

- bei der Auswahl von Prüfungsobjekten und -themen; die RAIs können jedoch nach eigenem Ermessen spezifischen Ersuchen um Ermittlungen oder Prüfungen vonseiten des Parlaments oder der Regierung nachkommen;
- bei der Planung, Terminierung, Durchführung, Berichterstattung und Nachverfolgung ihrer Prüfungen;
- bei der Organisation und Leitung ihres Personals und ihrer Dienststelle;
- bei der Vollstreckung ihrer Entscheidungen, wenn die Auferlegung von Sanktionen zu ihrem Mandat gehört.

Die RAIs können aus eigener Initiative oder wenn es das Gesetz vorsieht, Parlament, Regierung und Verwaltung ihren Sachverstand in Form von Gutachten – einschließlich Stellungnahmen zu Gesetzesentwürfen, Haushaltsordnungen und Großprojekten – zur Verfügung stellen.

Derartige Gutachten, Zustimmungen oder Stellungnahmen dürfen weder als Anerkennung oder Ablehnung politischer Entscheidungen durch die RAIs angesehen werden noch in der Folge Ursache für Interessenskonflikte bei der Prüfung der Umsetzung dieser Politik sein oder als solche angesehen werden.

Vorschriften für öffentliche Rechnungslegungsverfahren sollen nur im Einvernehmen oder nach Konsultation mit den RAIs erlassen werden, gemäß dem jeweiligen einzelstaatlichen Recht.

Grundsatz 8

Uneingeschränkter Zugang zu Dokumenten, Unterlagen, elektronischen Daten und anderen Informationen

Die RAIs müssen mit genügend rechtlichen Befugnissen ausgestattet sein, um rechtzeitigen, uneingeschränkten, unmittelbaren und freien Zugang zu allen Dokumenten, Unterlagen und sonstigen Informationen zu erhalten, die sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben für erforderlich halten. Dazu gehören schriftliche und mündliche Auskünfte, elektronische Daten und der Zugang zu den Räumlichkeiten der geprüften Stelle.

Grundsatz 9

Berichterstattung

RAIs sind berechtigt, über den Inhalt der Prüfungsberichte zu bestimmen. Insbesondere sind sie befugt, in ihren Berichten Feststellungen zu machen und Empfehlungen zu geben, unter angemessener Berücksichtigung des Standpunkts der geprüften Stelle. Die Gesetzgebung spezifiziert die Mindestanforderungen für Prüfungsberichte und gegebenenfalls bestimmte Aspekte, die in formellen Bestätigungsvermerken oder Prüfungsbescheinigungen zu berücksichtigen sind.

Die RAIs dürfen nicht daran gehindert werden, über die Ergebnisse ihrer Prüfungstätigkeiten zu berichten. Sie sind befugt, über den Zeitpunkt der Vorlage ihrer Prüfungsberichte selbst zu entscheiden, sofern das Gesetz nichts anderes vorschreibt. Sie sollen mindestens einmal im Jahr über ihre Feststellungen Bericht erstatten und diese Berichte der Öffentlichkeit zugänglich machen.

Je nach anwendbarem Recht sind die RAIs befugt, ihre Berichte zu veröffentlichen und zu verbreiten, nachdem diese formell vorgelegt oder der entsprechenden Stelle übergeben wurden.

Bei der Veröffentlichung und Verbreitung ihrer Berichte müssen die RAIs bei Bedarf angemessene Rücksicht auf Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse oder sonstige gesetzlich geschützte Informationen nehmen, die in ihren Berichten enthalten sind.

Die Berichte haben den Sachverhalt und seine Beurteilung unter Beschränkung auf das Wesentliche objektiv und klar darzulegen. Die Sprache hat präzise und allgemein verständlich zu sein.

Grundsatz 10

Vorhandensein von wirksamen Folgemechanismen zu den Empfehlungen der RAIs

RAIs legen ihre Berichte der Legislative oder einer anderen zuständigen Stelle, dem Führungsgremium der geprüften Stelle und weiteren, gesetzlich bestimmten Adressaten zur Überprüfung und Weiterverfolgung, mit spezifischen Empfehlungen für korrigierende Maßnahmen, vor. Die geprüfte Stelle hat zu den Feststellungen und Empfehlungen

innerhalb einer angemessenen Frist Stellung zu nehmen und, soweit angemessen, der RAI die getroffenen Maßnahmen bekanntzugeben.

RAIs verfügen über ein eigenes internes Weiterverfolgungssystem, um zu gewährleisten, dass die geprüften Stellen in angemessener Weise zeitnah sowohl die Feststellungen und Empfehlungen der RAIs als auch jene des Führungsgremiums der geprüften Stelle oder des Parlaments befolgen.

RAIs können ihre Weiterverfolgungsberichte dem Führungsgremium der geprüften Stelle und dem Parlament, soweit erforderlich, zur Erwägung und Behandlung vorlegen.

Grundsatz 11

Verfügbarkeit angemessener personeller, materieller und finanzieller Ressourcen

Die Legislative ist dafür verantwortlich, zu gewährleisten, dass den RAIs die notwendigen und angemessenen personellen, materiellen und finanziellen Ressourcen zur Verfügung stehen, damit sie ihr Mandat erfüllen können. Dies beinhaltet insbesondere die Möglichkeit, überdurchschnittlich qualifiziertes Personal einzustellen, diesem regelmäßige Aus- und Weiterbildungen anzubieten und es entsprechend den jeweiligen Funktionen und Verantwortlichkeiten angemessen zu vergüten. Der Zugang zu diesen Ressourcen darf nicht von der Exekutive abhängig sein oder von ihr geregelt werden.

Die RAIs haben das Recht, sich unmittelbar an die Legislative zu wenden, wenn die ihnen zugeteilten Ressourcen nicht ausreichen, um ihr Mandat zu erfüllen.

Wenn besondere Fachkenntnisse benötigt werden, über die das eigene Prüfungspersonal nicht verfügt, können die RAIs bei Bedarf auf externe Sachverständige zurückgreifen.

Grundsatz 12

Finanzielle und administrative Autonomie

Die RAIs verwalten ihr eigenes Budget und sind befugt, eigenverantwortlich über die Mittel zu verfügen. Sie haben bei der Verwaltung ihres Personals und bei der Organisation interner Strukturen und Verfahren freie Hand.

Mit Ausnahme von Fällen, in denen etwas anderes ausdrücklich vorgeschrieben ist, werden die Rechnungen der RAIs vom Parlament geprüft.

III. Allgemeine Grundsätze

Grundsatz 13

Standards und Qualitätskontrolle

Die RAIs sollten angemessene Arbeits-, Prüfungs- und Berichterstattungsstandards befolgen. Um dies zu gewährleisten, haben die RAIs angemessene Mechanismen zur Qualitätskontrolle einzurichten.

Gleichzeitig setzen sie mit ihrer Vielseitigkeit und Innovationskraft selbst Standards.

Das erstreckt sich auch auf einen Verhaltenskodex, der von allen Mitgliedern und Beschäftigten der RAIs moralische Integrität, Glaubwürdigkeit, Vertraulichkeit, Unparteilichkeit und Neutralität verlangt.

Die RAIs und ihr Personal sollten sich hinsichtlich Vertrauen, Ehrlichkeit und Integrität vorbildlich verhalten. Dies schließt mit ein, dass RAIs ihren eigenen Haushalt wirtschaftlich führen.

RAIs sollten sich freiwilligen Selbstbewertungen oder Begutachtungen (Peer-Reviews) unterziehen.

Grundsatz 14

Vermeidung von Interessenskonflikten

Die RAIs dürfen keinesfalls auf irgendeine Weise an der Leitung der von ihnen geprüften Einrichtungen eingebunden sein oder den Anschein einer solchen Einbindung erwecken.

Die RAIs sollen gewährleisten, dass ihre Mitarbeiter keine zu engen Beziehungen mit den von ihnen geprüften Stellen pflegen, damit sie objektiv bleiben und schon den Anschein fehlender Objektivität vermeiden können. Dies umfasst auch, dass keinerlei – direkte oder indirekte – finanzielle oder andere Interessen bezogen auf die geprüfte Stelle bestehen.

Grundsatz 15

Austausch von Kenntnissen und Erfahrungen

Die RAIs sollen ihre Kenntnisse, Erfahrungen und Vorstellungen auf nationaler, internationaler und supranationaler Ebene austauschen, um im Sinne einer optimalen Erfüllung ihrer Aufgaben ihre Fähigkeiten auszubauen, ihr Qualitätsniveau zu heben und ihre Standards zu vereinheitlichen.