



**Der
Rechnungshof**

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2011/13

Tätigkeit des Rechnungshofes

**Themen der öffentlichen
Finanzkontrolle**

Nachfrageverfahren 2010

Internationales

Bericht des Rechnungshofes

Rechnungshof
GZ 860.125/002-1B1/11



Auskünfte
Rechnungshof
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
Telefon (00 43 1) 711 71 - 8471
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 2011



Bericht des Rechnungshofes

Tätigkeit des Rechnungshofes

Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Nachfrageverfahren 2010

Internationales



Vorbemerkungen

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Artikel 126d Absatz 1 Bundes-Verfassungsgesetz seinen Tätigkeitsbericht 2010/2011.

Berichtsaufbau

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

- Transparenz von Managerverträgen in öffentlichen Unternehmen
- Transparenz durch die öffentliche Finanzkontrolle
- Zeitnahes Prüfen statt begleitende Kontrolle
- Verwaltungsreform 2011
- Das 250-Jahr-Jubiläum des Rechnungshofes – Ein Resümee
- Europäische Stabilisierungsinstrumente
- UNO stärkt Unabhängigkeit von Rechnungshöfen

Der Besondere Teil enthält einen Überblick über die Prüfungen im Jahr 2011 und das Nachfrageverfahren mit dem Stand der Umsetzung jener Empfehlungen, die der Rechnungshof im Jahr 2010 in Berichten an den Nationalrat veröffentlicht hatte.

Der Internationale Teil informiert über die grenzüberschreitenden Aktivitäten des Rechnungshofes.



Inhaltsverzeichnis

ALLGEMEINER TEIL	Tätigkeit des Rechnungshofes _____	7
	Themen der öffentlichen Finanzkontrolle _____	33
	Transparenz von Managerverträgen in öffentlichen Unternehmen _____	33
	Transparenz durch die öffentliche Finanzkontrolle _____	40
	Zeitnahes Prüfen statt begleitende Kontrolle _____	45
	Verwaltungsreform 2011 _____	49
	Das 250-Jahr-Jubiläum des Rechnungshofes – Ein Resümee _____	59
	Europäische Stabilisierungsinstrumente _____	66
	UNO stärkt Unabhängigkeit von Rechnungshöfen _____	69
BESONDERER TEIL	Prüfungen 2011 im Überblick _____	75
	Nachfrageverfahren 2010 _____	141
INTERNATIONAL	Internationaler Teil _____	265



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundshaushaltsgesetz
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKA	Bundeskanzleramt
BM...	Bundesministerium...
BMASK	für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMeiA	für europäische und internationale Angelegenheiten
BMF	für Finanzen
BMG	für Gesundheit
RFI	für Inneres
RFJ	für Justiz
BMLFUW	für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMLVS	für Landesverteidigung und Sport
BMLUKK	für Unterricht, Kunst und Kultur
BMLVIT	für Verkehr, Innovation und Technologie
BMLWF	für Wissenschaft und Forschung
BMLWFJ	für Wirtschaft, Familie und Jugend
bspw.	beispielsweise
BVA	Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
EG	Europäische Gemeinschaft
ELAK	Elektronischer Akt
ERH	Europäischer Rechnungshof
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
IT	Informationstechnologie
k.A.	keine Angabe
LGBl.	Landesgesetzblatt

Mill.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer(n)
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
OGH	Oberster Gerichtshof
ORF	Österreichischer Rundfunk
ORKB	Oberste Rechnungskontrollbehörde
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite(n)
u.a.	unter anderem
UNO	Vereinte Nationen
usw.	und so weiter
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VRV	Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung
z.B.	zum Beispiel



ALLGEMEINER TEIL

Tätigkeit des Rechnungshofes

Gebarungsüberprüfungen

Der Rechnungshof ist als unabhängiges Organ der externen öffentlichen Finanzkontrolle für Bund, Länder und Gemeinden eingerichtet. Er überprüft, ob die zur Verfügung gestellten Mittel sparsam, wirtschaftlich und zweckmäßig auf der Grundlage der Rechtmäßigkeit eingesetzt werden.

Bund

Im Jahr 2011 legte der Rechnungshof dem Nationalrat insgesamt 13 Berichte mit 68 Beiträgen vor. Zusätzlich veröffentlichte er den Bundesrechnungsabschluss 2010, den Bericht des Rechnungshofes über die durchschnittlichen Einkommen sowie die zusätzlichen Leistungen für Pensionen bei Unternehmungen und Einrichtungen im Bereich der öffentlichen Wirtschaft des Bundes in den Jahren 2009 und 2010 gemäß Art. 121 Abs. 4 B-VG sowie das Positionenpapier zur Verwaltungsreform 2011.

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

Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände

Im Jahr 2011 übermittelte der Rechnungshof insgesamt 68 Berichte mit 74 Beiträgen an die Landtage. Den Gemeinden und Verbandssammlungen legte er insgesamt 47 Berichte mit 13 Beiträgen vor.

Aufgrund seiner im Bundes-Verfassungsgesetz festgelegten besonderen Stellung als föderatives Bund-Länder-Gemeinde-Organ kann der Rechnungshof Vergleiche über alle Gebietskörperschaften hinweg ziehen. Diese Querschnittsprüfungen ermöglichen es dem Rechnungshof, ausgewählte Aufgaben bzw. Bereiche bei den überprüften Stellen auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene oder zwischen unterschiedlichen Rechtsträgern zu vergleichen. Mit diesen Best-Practices und Benchmarks erbringt er für die überprüften Stellen und die politischen Entscheidungsträger einen Mehrwert. Im Jahr 2011 legte er den

Gebärungsüberprüfungen

zuständigen Vertretungskörpern 27 solcher Querschnittsprüfungen vor, so etwa zu Familienbezogenen Leistungen, zur Altenbetreuung oder zur Filmförderung in Österreich.

Gesetzliche berufliche Vertretungen

Mit der Novelle zum Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) BGBl. Nr. 1013/1994 wurde Art. 127b neu eingefügt, wonach der Rechnungshof befugt ist, die Gebärung der gesetzlichen beruflichen Vertretungen (Kammern) zu überprüfen. Abs. 3 der genannten Bestimmung führt aus, dass sich die Überprüfung des Rechnungshofes auf die „ziffernmäßige Richtigkeit“, die „Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften“ sowie die „Sparsamkeit“ und „Wirtschaftlichkeit“ der Gebärung zu erstrecken hat. Der Prüfmaßstab der „Zweckmäßigkeit“, den der Rechnungshof bei allen anderen Prüfungen anzulegen hat, ist aufgrund dieser einschränkenden Bestimmung bei den Kammerprüfungen nicht vorgesehen. Darüber hinaus umfasst die Überprüfung auch nicht die Gebärung der maßgeblichen Beschlüsse der zuständigen Organe der gesetzlichen beruflichen Vertretungen in Wahrnehmung ihrer Aufgaben als Interessenvertretung.

Hinsichtlich der Berichterstattung ist – in Abweichung an die sonst übliche Vorlage der Berichte des Rechnungshofes an den Nationalrat bzw. die Landtage und Veröffentlichung der Berichte nach Vorlage an diese – in Art. 127b Abs. 4 B-VG angeordnet, dass der Rechnungshof das Ergebnis seiner Überprüfung dem Vorsitzenden des satzungsgewehenden Organs (Vertretungskörpers) der gesetzlichen beruflichen Vertretung bekanntzugeben hat. Dieser hat das Ergebnis der Überprüfung samt einer allfälligen Stellungnahme dazu dem satzungsgewehenden Organ (Vertretungskörper) der gesetzlichen beruflichen Vertretung vorzulegen. Der Rechnungshof hat das Ergebnis der Überprüfung gleichzeitig auch der zur obersten Aufsicht über die gesetzliche berufliche Vertretung zuständigen Behörde mitzuteilen.

Diese Regelungen über die Veröffentlichung von Prüfungsergebnissen des Rechnungshofes im Bereich der Kammern unterscheiden sich daher von der Berichterstattung des Rechnungshofes über die Gebärung von Gebietskörperschaften und deren Unternehmungen, Sozialversicherungsträgern und anderer durch Gesetz bestimmter Rechtsträger. Dadurch kann es zu einer uneinheitlichen Veröffentlichungspraxis kommen, wie z.B. eine Veröffentlichung eines Prüfungsergebnisses des Rechnungshofes durch eine Kammer gezeigt hat, bei der die vorgesehene Stellungnahme der Kammer so eingearbeitet wurde, dass diese Stellungnahme nicht eindeutig von den Festhaltungen und Empfehlungen des Rechnungshofes unterschieden werden konnte.



Tätigkeit des Rechnungshofes

Gebarungsüberprüfungen

Gleichlautend zu den übrigen Bestimmungen des B-VG zur Veröffentlichung der Berichte des Rechnungshofes (vgl. Art. 126d Abs. 1 letzter Satz, Art. 127 Abs. 6 letzter Satz sowie Art. 127a Abs. 6 letzter Satz B-VG) ordnet auch der letzte Satz des Art. 127b Abs. 4 an, dass die Berichte nach Vorlage an das satzungsgebende Organ (den Vertretungskörper) zu veröffentlichen sind. Ergänzend sieht der letzte Satz des § 20a Abs. 4 Rechnungshofgesetz vor, dass der Vorsitzende des satzungsgebenden Organs (des Vertretungskörpers) die Veröffentlichung des Berichtes des Rechnungshofes zu veranlassen hat.

Aus den Erläuterungen zur Novelle des B-VG (265 BlgNR, XIX. GP) folgt, dass die Berichte des Rechnungshofes jedenfalls vollständig der Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind, daher von einer „Öffentlichkeit“ der Berichte nach der entsprechenden Vorlage an das Satzungsgebende Organ auszugehen ist. Da durch diese Veröffentlichung des Berichts dieser auch dem Nationalrat bzw. den Landtagen zugänglich wird, erachtet es der Rechnungshof im Sinne des verfassungsgesetzlichen Auftrages für zweckmäßig, die beabsichtigte Öffentlichkeit der Berichte und insbesondere die Zugänglichkeit dieser Berichte für die Mitglieder der gesetzlichen beruflichen Vertretung dadurch zu erhöhen, als diese künftig – nach der in Art. 127b Abs. 4 B-VG genannten Vorlage und Veröffentlichung durch den Vorsitzenden des satzungsgebenden Organs (des Vertretungskörpers) – auch auf der website des Rechnungshofes zum download bereitgestellt werden.

Im Sinne einer Verbesserung der transparenten Berichterstattung des Rechnungshofes wird daher angeregt, die Regelungen über das Berichtsverfahren des Rechnungshofes für den Bereich der Kammern an jene der Berichterstattung an die allgemeinen Vertretungskörper anzupassen. Dies hätte den Vorteil, dass nach der Übermittlung des Prüfungsergebnisses an die Kammer und Durchführung eines Stellungnahmeverfahrens der vollständige Bericht – nämlich samt Stellungnahme der Kammer und einer allfälligen Gegenäußerung des Rechnungshofes – an das satzungsgebende Organ (Vertretungskörper) der jeweiligen Kammer in einheitlicher Weise zugestellt werden könnte.

Der Rechnungshof überprüfte im Jahr 2011 die Ärztekammer Wien, die Österreichische Tierärztekammer, die Bundeskammer der Architekten und Ingenieurkonsulenten und die Rechtsanwaltskammer Wien.

EU

Der Rechnungshof begleitet unter Wahrung seiner Unabhängigkeit mit eigenständigen Gebarungsüberprüfungen den Europäischen Rechnungshof (ERH) bei dessen Prüfbesuchen in Österreich. Dabei kontrolliert er den Anteil an österreichischen und EU-Mitteln, sofern diese über die Haus-

Bundesrechnungsabschluss

halte von Bund, Ländern und Gemeinden fließen und informiert durch Vorlage seiner Prüfungsergebnisse den Nationalrat bzw. den zuständigen Landtag oder Gemeinderat über die Prüfungen des ERH in Österreich. Im Jahr 2011 legte er sieben Berichte über ERH-Prüfungen vor.

Bundesrechnungsabschluss 2010

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

Für die parlamentarische Beratung zum Bundesfinanzrahmengesetz 2012 bis 2015 übermittelte der Rechnungshof dem Nationalrat am 28. April 2011 einen vorläufigen Bundesrechnungsabschluss. Er enthält die Voranschlagsvergleichsrechnung sowie eine gesamtstaatliche Darstellung der Haushaltsführung des Bundes.

Der endgültige Bundesrechnungsabschluss, der bis spätestens 30. September eines jeden Jahres an den Nationalrat übermittelt werden muss, enthält auch die Bestands- und Erfolgsrechnung, die Abschlüsse der vom Bund verwalteten Rechtsträger und ausführlichere Analysen zur Voranschlagsvergleichsrechnung. Der Rechnungshof legte ihn am 14. September 2011 dem Nationalrat vor.

Grundlage für den BRA sind Prüfungen aus allen 33 Untergliederungen der Haushaltsverrechnung des Bundes auf Basis einer wertproportionalen Stichprobenauswahl. Bei diesen Prüfungen gemäß § 9 Rechnungshofgesetz (§ 9-Prüfungen) überprüft der Rechnungshof die Jahresrechnungen der Ministerien und die Verrechnungsergebnisse auf ihre Ordnungs- und Rechtmäßigkeit. Im Hinblick auf die Haushaltsrechtsreform 2013 überprüfte der Rechnungshof im Jahr 2010 zusätzlich gesondert die Jahresbestands- und -erfolgsrechnung.

Im BRA 2010 stellte der Rechnungshof fest, dass auf gesamtstaatlicher Ebene sowohl das öffentliche Defizit mit 4,64 % des BIP (Referenzwert 3 %) als auch der öffentliche Schuldenstand mit 72,26 % des BIP (Referenzwert 60 %) deutlich über den Werten des Stabilitäts- und Wachstumspaktes der EU lagen. Der Rechnungshof hält daher struk-



Tätigkeit des Rechnungshofes

turelle Konsolidierungsmaßnahmen unter Einbeziehung aller Gebietskörperschaften, insbesondere in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Soziales, zur Erreichung einer nachhaltigen Budgetgebarung für unabdingbar.

Die Ausgaben des Bundes lagen 2010 mit 67,287 Mrd. EUR um 2,170 Mrd. EUR (- 3,1 %) unter jenen im Jahr 2009 (69,457 Mrd. EUR). Gleichzeitig blieben jedoch auch die Einnahmen mit 59,434 Mrd. EUR um 2,942 Mrd. EUR unter jenen des Vorjahres (- 4,7 %).

Das Defizit betrug 7,853 Mrd. EUR und war um 773 Mill. EUR (+ 10,9 %) höher als das Defizit im Jahr 2009 (- 7,080 Mrd. EUR). Es war um 5,323 Mrd. EUR (- 40,4 %) geringer als im Voranschlag (- 13,176 Mrd. EUR) angenommen, was insbesondere auf geringere Ausgaben für Finanzierungen und Währungstauschverträge (- 2,337 Mrd. EUR) und höhere Abgabeneinnahmen (+ 1,185 Mrd. EUR) gegenüber dem Voranschlag zurückzuführen war. Die Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben lag bei 2,8 % des BIP.

Im Jahr 2010 war der Primärsaldo des Bundes wie im Jahr 2009 negativ (- 3,067 Mrd. EUR). Das bedeutet, dass der Bund nicht nur den Zinsaufwand, sondern auch operative Ausgaben durch weitere Schulden finanzieren musste. Gemäß Bundesfinanzrahmengesetz 2012 bis 2015 und Strategiebericht 2012 bis 2015 wird der Primärsaldo erst wieder im Jahr 2013 positiv sein.

Die Finanzschulden des Bundes stiegen um 5,4 % auf 185,932 Mrd. EUR, die Netto-Neuverschuldungsquote lag bei 3,3 % des BIP. Die Haftungen erhöhten sich um 3,7 % auf 129,130 Mrd. EUR, die Verpflichtungen künftiger Finanzjahre betrugen brutto 105,406 Mrd. EUR. Vorbelastrungen aufgrund der Vereinbarungen über die Rahmenpläne zu Investitionen der ÖBB-Infrastruktur AG in Höhe von rd. 42 Mrd. EUR waren im Rechenwerk nicht ausgewiesen.

Der Bundesbeitrag zur Pensionsversicherung stieg um 551 Mill. EUR (+ 7,2 %) auf 8,206 Mrd. EUR. Der Nettobeitrag des Bundes zur Pensionsversicherung war um 1,061 Mrd. EUR (+ 14,9 %) höher als im Vorjahr. Das Defizit aus der Gebarung der Arbeitsmarktpolitik erhöhte sich um 234 Mrd. EUR (+ 23,2 %) auf 1,243 Mrd. EUR. Die Gesamtverbindlichkeiten des Reservefonds für Familienbeihilfen gegenüber dem Bund stiegen auf 3,696 Mrd. EUR.

Mitwirkung an der Rechnungsverwaltung

Im Jahr 2011 wirkte der Rechnungshof gemeinsam mit dem BMF beratend an der Erstellung der Eröffnungsbilanzverordnung (EB-VO), der Bundesvermögensverwaltungsverordnung (BVV) und der Kontenplanverordnung 2013 (KPV 2013) mit und arbeitete gemeinsam mit dem BMF an einem Entwurf der Rechnungslegungsverordnung für den Bund. Im VRV-Komitee diskutierte der Rechnungshof gemeinsam mit dem BMF und Ländervertretern auf Basis der Ergebnisse der Prüfungen „Haushaltsstruktur der Länder“ (Reihe Burgenland 2009/4) und „Grundlagen der Fiskalpolitik“ (Reihe Bund 2011/5) die Notwendigkeit der Weiterentwicklung des Haushaltswesens der Gebietskörperschaften. Eine Harmonisierung des Rechnungswesens aller Gebietskörperschaften ist notwendig, um die wahre finanzielle Lage darzustellen, die Vergleichbarkeit der Abschlüsse zu erreichen, die Aussagekraft und Transparenz der Abschlüsse zu erhöhen.

Der Rechnungshof weist nachdrücklich auf die Notwendigkeit einer Anpassung der VRV nach dem Vorbild der Haushaltsrechtsreform des Bundes hin. Die Budgetplanung der Länder und Gemeinden soll mittelfristig ausgerichtet werden mit einer jährlich rollierenden Fortschreibung. Die Planungsdokumente der Gebietskörperschaften sind hinsichtlich Informationsgehalt, Zeitraum und Zielsetzungen aufeinander abzustimmen; die mittelfristige Planung soll dem Stabilitätsprogramm entsprechen.

Bei der Aufstellung der Jahresrechnungen ist eine transparente Gliederung der Vermögens-, Ergebnis- und Finanzierungshaushalte erforderlich. Wahlrechte, wie z.B. das Führen eines außerordentlichen Haushalts bei den Ländern, sind zu vermeiden, um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten. Vermögensrechnungen sollen von allen Gebietskörperschaften verpflichtend vorgelegt werden und die zahlenmäßige Darstellung der Abschlüsse durch erläuternde Anhangsangaben – wie sie in der RLV 2013 vorgesehen sind – ergänzt werden. Auch in den Jahresrechnungen sind mittel- und langfristige Aspekte zu berücksichtigen. Um die Vollständigkeit der Rechnungsabschlüsse zu gewährleisten, sind Verbindlichkeiten und Belastungen künftiger Finanzjahre, die bspw. durch Leasingmodelle, Sonderfinanzierungen oder die Wohnbauförderung hervorgerufen werden, transparent auszuweisen.

Schließlich sind die Ergebnisse und Belastungen durch ausgegliederte Einheiten in die Rechnungsabschlüsse miteinzubeziehen, um mögliche Risiken einer nachhaltigen Haushaltsführung aufzuzeigen.



Tätigkeit des Rechnungshofes

Mitwirkung bei der Begründung von Finanzschulden

Mit der Gegenzeichnung aller Urkunden über Finanzschulden des Bundes bestätigt der Präsident des Rechnungshofes 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 so genannten Kassenstärker, die als Liquiditätshilfe aufgenommen werden und innerhalb desselben Finanzjahres getilgt werden müssen.

Im Jahr 2011 wirkte der Rechnungshof bis Ende November bei folgenden Finanzschuldaufnahmen mit:

	2011 ¹	2010 ²
Finanzschulden des Bundes	56	76
<i>davan Gegenzeichnungen</i>	45	54
Volumen in Mrd. EUR		
aufgenommene Finanzschulden	22,02	24,40
aufgenommene Kassenstärker	31,34	13,39

¹ Stand Mitte November 2011

² Stand Ende November 2010

Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

Allgemeines

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

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

Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

Befassung und Beurteilung durch den Rechnungshof

Gemäß der Entschließung des Nationalrates vom 19. März 1981 wurden dem Rechnungshof im Jahr 2011¹ insgesamt 205 Gesetzes- und Verordnungsentwürfe der Bundesverwaltung (2010: 204) zur Stellungnahme zugeleitet.

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

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

Die dem Rechnungshof im Jahr 2011 aus dem Bundesbereich zugegangenen (und bis 28. November 2011 begutachteten) Entwürfe neuer rechtsetzender Maßnahmen lassen nachstehende Beurteilung des Erfüllungsgrades der Kalkulationspflicht durch die einzelnen Ressorts zu:

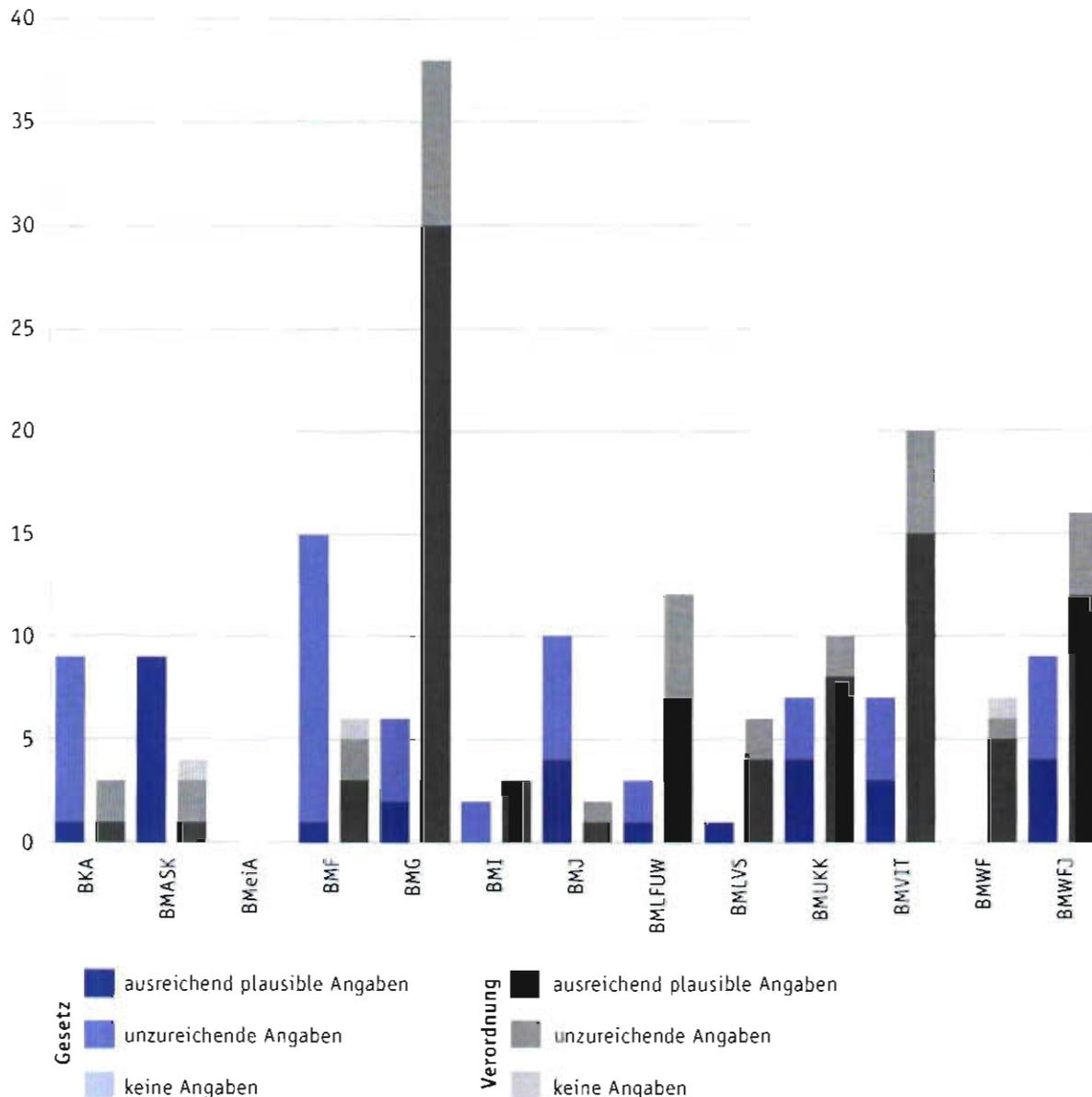
¹ Bis zum Stichtag 28. November 2011



Tätigkeit des Rechnungshofes

Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

Erfüllungsgrad der Kalkulationspflicht



Zusammenfassende Bemerkung

Zu den bis 28. November 2011 übermittelten und begutachteten 205 Gesetzes- und Verordnungsentwürfen des Bundes kann aus der Sicht des Rechnungshofes festgehalten werden, dass eine Kalkulation und Darstellung der finanziellen Auswirkungen lediglich in rd. 59 % der Fälle in ausreichendem Umfang erfolgte. Damit hat sich der Anteil der Entwürfe mit ausreichend plausiblem Angaben gegenüber den Vorjahren deutlich verschlechtert (2010: 68 %, 2009: 64 %).

Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

Dieser Kalkulationspflicht nicht ausreichend entsprochen wurde beispielsweise bei den Entwürfen

- zum **EU-Vollstreckungsamtshilfegesetz sowie zu Änderungen des Einkommensteuergesetzes, des Körperschaftsteuergesetzes und anderer Gesetze vom September 2011**, wobei der Rechnungshof kritisch darauf hinwies, dass insbesondere im Bereich des Abgabenrechtes die Erläuterungen zum wiederholten Mal (wie schon bei den Entwürfen zu den Abgabenänderungsgesetzen 2009, 2010, 2011 sowie dem Budgetbegleitgesetz 2011–2014 (BMF-Teil)) keine detaillierte Herleitung der angeführten Mehr- bzw. Mindereinnahmen enthielten;
- **des Elektronischen Gesundheitsakte-Gesetzes (ELGA-G)**, da die Erläuterungen keine nachvollziehbaren Angaben zur Herleitung der im Entwurf angegebenen Kosten von „30 Millionen Euro“ enthielten, weitere Kostenfaktoren nach Ansicht des Rechnungshofes nicht berücksichtigt wurden und auch keine näheren Ausführungen zu der im Entwurf angesprochenen Aufteilung der Kostentragung getroffen wurden;
- **des Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetzes**, da in diesem Entwurf keine Bezifferung der in den Erläuterungen angesprochenen Mehrausgaben im Bereich Personal- und Sachaufwand erfolgte; sowie
- **zur Datensicherheitsverordnung TKG-DSVO**, da in den Erläuterungen weder eine Herleitung der angegebenen Kosten i.H.v. rd. 12 Mill. EUR für den Bund erfolgte, noch dargelegt wurde, aus welchen Gründen von einer Kostenersatzpflicht des Bundes i.H.v. 80 % der zu erwartenden Gesamtkosten von rd. 15 Mill. EUR ausgegangen wurde.

Entwürfe mit besonderen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt

Im Jahr 2011 wurden dem Rechnungshof weiters die **Novelle zum Zahlungsbilanz-Stabilisierungsgesetz** sowie der Entwurf eines Bundeshaftungsbergengengesetzes – BHOG zur Begutachtung übermittelt.

Mit der Novelle des Zahlungsbilanz-Stabilisierungsgesetzes wurde der Bundesminister für Finanzen ermächtigt, Haftungen in Form von Garantien für die Begebung von Finanzierungen durch die EFSF in der Höhe von rd. 21,639 Mrd. EUR zuzüglich Zinsen und Kosten (bisher beläuft sich diese Ermächtigung auf einen Gesamtbetrag von 15 Mrd. EUR) zu übernehmen. Der Rechnungshof wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass mit dem Gesetzesvorhaben daher finanzielle Auswir-



Tätigkeit des Rechnungshofes

Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

kungen in Höhe von bis zu 28,7 Mrd. EUR verbunden sein könnten, und im Hinblick auf diesen Betrag sowohl die tatsächliche Höhe der Ermächtigung als auch die tatsächliche Höhe und die Herleitung des in den Erläuterungen angesprochenen „eigentlichen wirtschaftlichen Risikos“ entsprechend einer transparenten Kostendarstellung ausdrücklich angeführt und dargestellt werden sollte.

Darüber hinaus wies der Rechnungshof zur Wahrnehmung parlamentarischer Kontrollrechte ausdrücklich darauf hin, dass bereits in dem zwischen dem EFSF und den Euro-Mitgliedstaaten abgeschlossenen Rahmenabkommen keine Regelungen über eine effektive externe Finanzkontrolle vorgesehen sind, die den internationalen Prüfungsnormen (ISSAI 5000 zur Prüfung internationaler Organisationen) entsprechen würden. Nach diesen sollte sich die externe Finanzkontrolle bei internationalen Organisationen insbesondere auf die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit erstrecken sowie durch Mitglieder der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) der Mitgliedstaaten der jeweiligen Internationalen Organisation vorgenommen werden (siehe auch Internationaler Teil).

Zu dem gemäß Artikel 10 Abs. 1 des Entwurfs des Österreichischen Stabilitätspakts 2011 übermittelten **Bundshaftungsobergrenzen-gesetz** hielt der Rechnungshof kritisch fest, dass

- der vorliegende Entwurf zwar den derzeit aktuellen Stand der Haftungen des Bundes angibt, jedoch keine nicht abänderbare Obergrenze für diese Haftungen des Bundes enthält;
- Haftungen für Zinsen und Kosten auf den Gesamtbetrag an Haftungen gemäß BHOG nicht anzurechnen sind, obwohl gleichzeitig im BHG und im BHG 2013 die Anrechnung von variablen Zinsen auf Haftungsrahmen geregelt wird sowie
- im Bundesrechnungsabschluss lediglich der Gesamtbetrag an zulässigen Haftungen, nicht hingegen die jeweiligen einzelgesetzlichen Haftungsrahmen den tatsächlich in Anspruch genommenen Haftungen (Ausnützungsstand) gegenübergestellt werden sollen.

Ebenso hielt der Rechnungshof in seiner Stellungnahme fest, dass

- ausgehend von den Erläuterungen von einer weiteren erheblichen Haftungszunahme des Bundes gegenüber der ASFINAG und der ÖBB Infrastruktur AG auszugehen ist;

Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

- den Bund bei Ausschöpfung des dargestellten Gesamtbetrags an Haftungen von 193 Mrd. EUR Haftungen im Ausmaß von etwa zwei Drittel des BIP treffen würden und
- der Bildung von Vorsorgen besondere Bedeutung zukommt; dies insbesondere im Hinblick auf die Auswirkungen auf den gesamten Bundeshaushalt, wenn auch nur Teile des im Entwurf genannten gesamten Haftungsbetrags von 193,1 Mrd. EUR schlagend werden.

Ausgewählte weitere Begutachtungen im Jahr 2011

Anlässlich der Begutachtung des **Pflegegeldreformgesetzes 2012** wies der Rechnungshof positiv darauf hin, dass mit dem übermittelten Entwurf ein großer Teil seiner Empfehlungen des Berichts Reihe Bund 2010/3, „Vollzug des Pflegegeldes“, umgesetzt wurde. Dies betraf etwa die Schaffung einer einheitlichen Rechtsgrundlage für die Gewährung des Pflegegeldes (Schlussempfehlung 3 des genannten Berichts), aber auch die deutliche Verringerung der Anzahl der Entscheidungsträger im Bereich des Pflegegeldvollzugs, wodurch die auf eine einheitliche Vollziehung gerichteten Empfehlungen (Schlussempfehlungen 9a bis 9n des genannten Berichts) umgesetzt werden können.

Zum Entwurf einer Vereinbarung gemäß **Artikel 15a B-VG** zwischen dem Bund und den Ländern über eine **Transparenzdatenbank** war aus der Sicht des Rechnungshofes beispielsweise kritisch darauf hinzuweisen, dass

- Leistungen weiterhin nicht projektbezogen erfasst werden sollen, weshalb Doppelförderungen nicht ausgeschlossen werden können,
- eine alle Gehietskörperschaften übergreifende gesamthafte Steuerung des Förderungswesens weiterhin nicht möglich ist, und auch
- einige Bestimmungen des Entwurfs mit den bereits geltenden Bestimmungen des Transparenzdatenbankgesetzes nicht im Einklang stehen.

Der Rechnungshof begrüßte den Entwurf jedoch insofern, als eine umfassende, transparente und übersichtliche Darstellung von Leistungen aus öffentlichen Mitteln die Einbeziehung von Leistungen der Länder und Gemeinden voraussetzt. Darüber hinaus war positiv darauf hinzuweisen, dass nicht nur den Förderungsempfängern, sondern – zu Überprüfungs Zwecken – künftig auch abfrageberechtigten Stellen die Abfrage aus der Transparenzdatenbank ermöglicht werden soll.



Tätigkeit des Rechnungshofes

Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

Zum Entwurf des **Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetzes** wies der Rechnungshof im Hinblick auf den Gebarungsumfang öffentlicher Unternehmungen kritisch darauf hin, dass der Entwurf lediglich im Bereich der Gebietskörperschaften, nicht jedoch im Bereich der Unternehmungen der öffentlichen Hand anzuwenden sein soll, da – wie die Erläuterungen ausdrücklich festhalten – *„Organe und Mitarbeiter von anderen Rechtsträgern als Gebietskörperschaften und Gemeindeverbänden ... unabhängig von den Eigentumsverhältnissen nicht unter den Funktionsträgerbegriff“* fallen sollen. Darüber hinaus war im Begutachtungsentwurf vorgesehen, dass eine Regelung der *„Verhaltens- und Registrierungspflichten bei Tätigkeiten, mit denen auf Entscheidungsprozesse von Funktionsträgern der öffentlichen Hand Einfluss genommen werden soll“* getroffen werden soll, wohingegen in § 1 der Regierungsvorlage entsprechende Tätigkeiten lediglich dann erfasst werden sollen, wenn *„auf bestimmte Entscheidungsprozesse in der Gesetzgebung oder Vollziehung des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände unmittelbar Einfluss genommen werden soll“* (vgl. 1465 Blg StProt NR; XXIV. GP).

Der Rechnungshof weist positiv darauf hin, dass insbesondere folgende im Rahmen der Begutachtung geäußerten Kritikpunkte in den Regierungsvorlagen des **Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetzes**, sowie des BVG Medienkooperation und Medienförderung berücksichtigt wurden:

- die Veröffentlichung der geleisteten Entgelte ist nicht mehr von der Meldung sämtlicher zur Bekanntgabe verpflichteten Rechtsträger abhängig,
- die Nichterfüllung der Meldepflichten ist ebenso wie die „Leermeldungen“ von der KommAustria auf einer Website zu veröffentlichen, und
- eine Verletzung der Bekanntgabepflichten ist nicht mehr sanktionslos möglich.

Bei der Begutachtung des **Elektronische Gesundheitsakte-Gesetzes (ELGA-G)** wies der Rechnungshof auf die mangelnde Konkretisierung der zu erfassenden Daten, die unklare Darstellung, welche Daten zu welchen Zwecken genutzt werden sollen, sowie – im Hinblick auf die zu erwartenden Kosten – auf die fehlende Kosten-Nutzen-Darstellung des Gesamtprojekts hin.

Zur Novelle des **Bundesgesetzes über Krankenanstalten und Kuranstalten** wies der Rechnungshof unter Bezugnahme auf seine diesbe-

Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

züglichen Feststellungen in TZ 19 des Sonderberichtes über die Verrechnung von Sondergebühren und Ärztehonoraren im Allgemeinen Krankenhaus der Landeshauptstadt Linz, Reihe Oberösterreich 1995/5, kritisch darauf hin, dass nicht ausdrücklich klargestellt wurde, dass durch den beabsichtigten Aufbau und Betrieb eines transparenten Wartelistenregimes für geplante Operationen insbesondere Operationstermine für Patienten der Sonderklasse erfasst und transparent dargestellt werden sollen.

Zur **Dienstrechts-Novelle 2011 — Pädagogische Hochschulen** wies der Rechnungshof darauf hin, dass bereits die Expertengruppe zur Verwaltungsreform in ihren Lösungsvorschlägen zum Thema Schulverwaltung (Arbeitspaket 3) im Bereich der Pädagogischen Hochschulen bzw. Universitäten eine einheitliche Ressortzuständigkeit für die institutionalisierte Aus- und Fortbildung für erforderlich erachtet hatte. Ebenso schlug sie eine einheitliche institutionalisierte Aus- und Fortbildung für sämtliche Lehrkräfte vor, wobei eine Grundausbildung mit anschließend modularer Struktur vorgesehen werden sollte, die die Durchlässigkeit zwischen den Schulformen ermöglicht und Wege für Quereinsteiger und /-innen in das Schulsystem eröffnet. Diese Vorschläge werden durch den vorliegenden Entwurf jedoch nicht berücksichtigt.

Rechnungshof und Unvereinbarkeitsgesetz

Entwicklung der Rechtsvorschriften

Schon im Titel seiner Stammfassung wurde das Ziel des Unvereinbarkeitsgesetzes 1925 klar zum Ausdruck gebracht: es geht um die Beschränkung der Zulässigkeit der Betätigung der Volksbeauftragten (worunter damals der Bundespräsident, die Bundesminister, die Staatssekretäre und die Mitglieder der Landesregierungen verstanden wurden) und anderer öffentlicher Funktionäre in der Privatwirtschaft. Darüber hinaus enthielt das Gesetz – neben einschlägigen Vorschriften hinsichtlich der Zulässigkeit einer Betätigung der genannten Personen in der Privatwirtschaft – auch Vorschriften über die Aufgaben des Unvereinbarkeitsausschusses von National- und Bundesrat, sowie Regelungen über die Folge des Mandatsverlustes (nach Antrag des in Betracht kommenden Vertretungskörpers beim Verfassungsgerichtshof), sofern die genannten Personen ihre Stellung in gewinnsüchtiger Absicht missbrauchten.

Nach Novellierungen in den Jahren 1931 und 1980 wurde mit Kundmachung des Bundeskanzlers vom 15. Juni 1983 das Unvereinbarkeitsgesetz in BGBl. Nr. 330 wiederverlautbart. Der Adressatenkreis umfasst seither nicht nur die in Art. 19 Abs. 1 B-VG genannten Organe

der Vollziehung, sondern auch die Bürgermeister, ihre Stellvertreter und die Mitglieder des Stadtsenates in den Städten mit eigenem Statut, sowie die Mitglieder des Nationalrates, des Bundesrates und der Landtage. In der Fassung der Wiederverlautbarung enthält das Gesetz Bestimmungen – teilweise auch im Verfassungsrang – über die Zulässigkeit einer Erwerbsausübung, enthält Meldepflichten an die für Fragen des Unvereinbarkeitsgesetzes einzurichtenden Ausschüsse des Nationalrates und der Landtage und deren Genehmigungsrechte, ferner Bestimmungen über die Zulässigkeit von Aufträgen an näher bestimmte Unternehmen sowie als *lex specialis* zur Geschäftsordnung des Nationalrates nähere Bestimmungen über Einrichtung und Aufgaben des Unvereinbarkeitsausschusses.

Mit Initiativantrag 64/A vom 11. November 1983 wurde vorgeschlagen, das Unvereinbarkeitsgesetz um die Verfassungsbestimmung des § 3a zu ergänzen. Dieser Initiativantrag wurde in der 21. Sitzung des Nationalrates der XVI. GP vom 29. November 1983 angenommen. Die Bestimmung lautet seither im Wesentlichen unverändert:

„§ 3a. (Verfassungsbestimmung) (1) Die Mitglieder der Bundesregierung, die Staatssekretäre, die Mitglieder der Landesregierungen und in Wien der Bürgermeister sowie die weiteren Mitglieder des Stadtsenates sind verpflichtet, jedes zweite Jahr sowie innerhalb von drei Monaten nach Amtsantritt und nach Ausscheiden aus ihrem Amt dem Präsidenten des Rechnungshofes ihre Vermögensverhältnisse offenzulegen.

(2) Offenzulegen sind:

1. Liegenschaften unter genauer Bezeichnung der Einlagezahl und der Katastralgemeinde;
2. das Kapitalvermögen im Sinne des § 69 Abs. 1 Z 1 des Bewertungsgesetzes 1955 in einer Summe;
3. Unternehmen und Anteilsrechte an Unternehmen unter Bezeichnung der Firma;
4. die Verbindlichkeiten in einer Summe.

(3) Der Präsident des Rechnungshofes hat im Fall außergewöhnlicher Vermögenszuwächse dem Präsidenten des Nationalrates beziehungsweise dem Präsidenten des Landtages zu berichten; diese können auch vom Präsidenten des Rechnungshofes jederzeit eine Berichterstattung verlangen.“

Rechnungshof und Unvereinbarkeitsgesetz

Die Erläuterungen zu diesem Initiativantrag führen Folgendes aus: „Adressat der Offenlegung ist in erster Linie der Präsident des Rechnungshofes, der in Fällen außergewöhnlicher Vermögenszuwächse darüber dem Präsidenten des Nationalrates zu berichten hat. Darüber hinaus hat der Präsident des jeweiligen Organs der Gesetzgebung das Recht, jederzeit vom Präsidenten des Rechnungshofes die Erstattung eines Berichtes zu verlangen. Im Hinblick auf die durch diese Novelle neu geschaffene Aufgabe des Präsidenten des Rechnungshofes war eine Bestimmung im Verfassungsrang zu schaffen (vgl. VfSlg. 4106 und 6885).“

Zu der mit der Novelle BGBl. I Nr. 2/2008 erfolgten Aufhebung des letzten Satzes in § 3a Abs. 3 UnvG („Zum Zweck der Berichterstattung kann der Präsident des Rechnungshofes die Vorlage des Vermögenssteuerbescheides einer der im Abs. 1 genannten Personen verlangen.“) enthalten weder die Regierungsvorlage 314 BlgNR XXIII. GP noch der dieser zugrunde liegende Ministerialentwurf nähere Ausführungen in den Erläuterungen. Faktum ist jedoch, dass dadurch die Möglichkeiten des Präsidenten des Rechnungshofes beschränkt wurden.

Umfang der Meldepflichten

Schon aufgrund des Wortlautes des § 3a Abs. 3 UnvG ergibt sich, 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.

So besteht gemäß § 3a Abs. 2 Z 1 UnvG bei Liegenschaften keine Verpflichtung, den Wert der Liegenschaften im Gesamtvermögen der betreffenden natürlichen Person – etwa repräsentiert durch den Kaufpreis – oder die Art der Liegenschaft näher zu bezeichnen. Das in Z 2 der leg. cit. genannte Kapitalvermögen ist lediglich in einer Summe und nicht nach einzelnen Positionen anzugeben. Bei den in Z 3 genannten Unternehmen und Anteilsrechten an Unternehmen sind keine Angaben zu machen, aus denen etwa der Vermögenswert des Unternehmens ableitbar ist. Und letztlich ist auch bei den in Z 4 genannten Verbindlichkeiten der Meldepflichtigen Personen – ebenso wie bei der Offenlegung des Kapitalvermögens – lediglich die Summe sämtlicher Verbindlichkeiten anzugeben, wobei jedoch keine Verpflichtung besteht, etwa Art und Umfang einzelner Verbindlichkeiten darzulegen.



Tätigkeit des Rechnungshofes

Rechnungshof und Unvereinbarkeitsgesetz

Aufgaben des Präsidenten des Rechnungshofes

Dem Präsidenten des Rechnungshofes wird demnach bei der Vollziehung des Unvereinbarkeitsgesetzes die Aufgabe zugedacht, die Vermögenserklärungen der in Betracht kommenden (meldepflichtigen) Personen entgegenzunehmen und diese für eine allfällige Berichterstattung an den Präsidenten des jeweiligen allgemeinen Vertretungskörpers aufzubewahren, sowie im Fall außergewöhnlicher Vermögenszuwächse den/die Präsidenten/in des Nationalrates beziehungsweise dem/der Präsidenten/in des jeweiligen Landtages darüber zu berichten.

Die Befugnisse des Präsidenten des Rechnungshofes beschränken sich daher – vergleichbar den Befugnissen im Zusammenhang mit der Vollziehung des Parteiengesetzes – auf eine „quasi-notarielle Funktion“, nämlich auf die Entgegennahme der im Gesetz vorgesehenen Erklärungen sowie auf die Feststellung der Änderungen im Vermögensstand durch den Vergleich der übermittelten Angaben, um einen allfälligen „außergewöhnlichen Vermögenszuwachs“ feststellen zu können. Dem Präsidenten des Rechnungshofes wird jedoch nicht der Auftrag erteilt, die materielle Richtigkeit oder die Vollständigkeit der erstatteten Meldungen, insbesondere auch nicht der ersten und im gegebenen Zusammenhang wohl auch entscheidenden Meldung, zu überprüfen.

Was die Frist zur Erstattung der im Gesetz vorgesehenen Meldungen anlangt, weist der Rechnungshof darauf hin, dass diese bereits mit dem Amtsantritt bzw. dem Ausscheiden aus dem Amt zu laufen beginnt und daher nicht von einer Aufforderung durch den Rechnungshof abhängig ist. Dessen ungeachtet übermittelt der Rechnungshof seit Inkrafttreten des in Rede stehenden § 3a UnvG zu den angesprochenen Terminen sowie (wiederkehrend) alle zwei Jahre unter Hinweis auf die bestehende gesetzliche Verpflichtung ein Formular an die zur Offenlegung verpflichteten Personen. Dies erfolgt nicht nur im Interesse einer einheitlichen Meldepraxis, sondern auch deshalb, um durch den Vergleich mit den jeweils vorangehenden Meldungen einen „außergewöhnlichen Vermögenszuwachs“ feststellen zu können.

Feststellung des Vermögenszu- wachs

Das Ausmaß des „Vermögenszuwachs“ wird durch einen Vergleich der zuletzt einlangenden Meldung mit der zwei Jahre zurückliegenden Meldung des Vermögens zum Stichtag 1. Jänner eines Jahres (bzw. dem Zeitpunkt des Amtsantrittes) ermittelt. Unter Zugrundelegung der Umstände des Einzelfalles und im Hinblick auf den zweijährigen Melderhythmus kann als eine weitere Maßgröße das in diesem Zeitraum erzielbare Einkommen herangezogen werden. Dieses lässt sich bei politischen Funktionären aus den hierfür maßgeblichen Rechtsvorschriften ableiten (Bundesbezügegesetz; Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre, Kundmachung

Rechnungshof und Unvereinbarkeitsgesetz

des Präsidenten des Rechnungshofes über den Anpassungsfaktor zur Ermittlung der Höhe der Bezüge öffentlicher Funktionäre).

Außergewöhnlicher Vermögenszuwachs

Neben der Entgegennahme und Verwahrung der Erklärungen zum Vermögen obliegt dem Präsidenten des Rechnungshofes die Feststellung eines „außergewöhnlichen Vermögenszuwachses“, um darüber an den Präsidenten des jeweiligen allgemeinen Vertretungskörpers berichten zu können. Für die Beurteilung, wann ein Vermögenszuwachs als „außergewöhnlich“ zu betrachten ist, liefern weder der Wortlaut des UnvG noch die Materialien (vgl. Initiativantrag 64/A; XVI. GP und Bericht des Verfassungsausschusses, 154 BlgNR StenProt, XVI. GP) einen Anhaltspunkt. Es ist daher auf eine Wortinterpretation zurückzugreifen, die zum Ergebnis führt, dass Umstände, die üblicherweise zu einer geldwerten Veränderung im Vermögen führen – wie beispielsweise das Antreten einer Erbschaft, der Verkauf von Immobilien, die Entwicklung eines Aktienportfolios, die Auszahlung von Lebensversicherungen – nicht als außergewöhnlich zu betrachten sind.

Da vor einer allfälligen Berichterstattung an den/die jeweilige/n Präsidenten/in einer gesetzgebenden Körperschaft abzuklären ist, ob überhaupt ein „außergewöhnlicher Vermögenszuwachs“ vorliegt, ersucht der Präsident des Rechnungshofes daher seit Inkrafttreten des § 3a UnvG, bei einer nicht erkläraren Veränderung im gemeldeten Vermögen die betreffende Person um Darlegung der näheren Umstände dieses Zuwachses im Vermögen; in gleicher Weise wäre auch eine außergewöhnliche Verringerung der Schulden darzulegen.

Zu dieser in § 3a Abs. 3 UnvG enthaltenen Regelung ist letztlich auch darauf hinzuweisen, dass diese Bestimmung nicht näher ausführt, welche Veranlassungen bzw. Verpflichtungen eine allfällige Meldung eines „außergewöhnlichen Vermögenszuwachses“ gemäß § 3a Abs. 3 UnvG an die Präsidenten der gesetzgebenden Körperschaften für diese auslöst.

Rechnungshof und Unvereinbarkeitsausschuss

Abschließend soll auch auf die Zusammenarbeit des Rechnungshofes mit dem Unvereinbarkeitsausschuss des Parlaments hingewiesen werden. Gemäß § 3 UnvG haben Mitglieder der Bundesregierung, Staatssekretäre und Mitglieder der Landesregierung ihr Eigentum an einem Unternehmen oder eine – gemeinsam mit dem Ehegatten – übersteigende Beteiligung von mehr als 25 vH an einer Gesellschaft dem Unvereinbarkeitsausschuss des Nationalrates anzuzeigen. Solchen Gesellschaften oder Unternehmen dürfen vom Bund bzw. vom betreffenden Land weder unmittelbar noch mittelbar Aufträge erteilt werden. Eine solche Auftragserteilung an derartige Unternehmen ist auch dann ausgeschlos-



Tätigkeit des Rechnungshofes

Rechnungshof und Unvereinbarkeitsgesetz

sen, wenn der Auftrag von einem Unternehmen erteilt werden soll, das aufgrund einer Beteiligung des Bundes gemäß Art. 126b B-VG bzw. aufgrund einer Landesbeteiligung gemäß Art. 127 Abs. 3 B-VG der Kontrolle des Rechnungshofes unterliegt.

Die Abklärung, ob ein Unternehmen seiner Prüfzuständigkeit unterliegt, erfolgt durch den Rechnungshof auf Ersuchen des Unvereinbarkeitsausschusses des Nationalrates bzw. des nach der Landesgesetzgebung zuständigen Ausschusses des Landtages. Zu diesem Zweck übermittelt der Unvereinbarkeitsausschuss eine Aufstellung jener Unternehmen, an denen Regierungsmitglieder und Abgeordnete Anteilsrechte gemeldet haben. Der Rechnungshof ermittelt durch Einsichtnahme in das Firmenbuch, ob die gemeldeten Anteilsrechte das Ausmaß von 25 % der Anteile an der betreffenden Gesellschaft oder dem betreffenden Unternehmen übersteigen.

Parteiengesetz

Durch die Regelung des § 4 Abs. 8 und 9 Parteiengesetz, BGBl. Nr. 404/1975, zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 111/2010, sollen die politischen Parteien grundsätzlich verpflichtet werden, dem Präsidenten des Rechnungshofes jeweils bis zum 30. September eines Folgejahres eine Liste – die sogenannte „Spenderliste“ – jener Spenden und Spender zu übermitteln, die den Betrag von 7.260 EUR übersteigen.

Die Erläuterungen zum Initiativantrag 118/A der XVI. GP halten zu dieser Regelung Folgendes fest:

„Die Gesamtsummen dieser Spenden werden, gegliedert nach Spenderkategorien, als Anlage zu den Rechenschaftsberichten in der Wiener Zeitung veröffentlicht. In einer „Spenderliste“ (Anm.: der Bericht des Verfassungsausschusses 510 BlgNR, XVI. GP spricht an dieser Stelle von „Spendenliste“) sind Name, Anschrift und Spendenhöhe der vorhin genannten Spenden innerhalb der für die Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte geltenden Frist dem Präsidenten des Rechnungshofes zu übermitteln. Dieser hat auf Antrag der betreffenden politischen Partei öffentlich festzustellen, ob eine Spende aufgrund der von ihr übermittelten Spenderliste rechtmäßig deklariert wurde. Auf diese Weise werden sowohl die Individualrechte der Spender gewahrt, wie auch die Möglichkeit der nachträglichen Überprüfung der Vollständigkeit und Richtigkeit der Spenderliste. Im Falle von öffentlichen Diskussionen über eine politische Abhängigkeit einer politischen Partei von finanziellen Zuwendungen eines bestimmten Spenders, oder über die poli-

tische Vertretbarkeit der Annahme bestimmter Spenden, wird künftig jede im Nationalrat vertretene politische Partei die Möglichkeit besitzen, durch Anrufung des Präsidenten des Rechnungshofes den Nachweis zu führen, daß sie entsprechende Spenden überhaupt nicht erhalten bzw. diese in bestimmter Höhe auch ordnungsgemäß deklariert hat. Der Präsident des Rechnungshofes wird der Verpflichtung zu einer öffentlichen Feststellung insbesondere durch die Übermittlung eines entsprechenden Textes an die Austria Presse Agentur mit der Bitte der Weiterleitung an sämtliche österreichische Medien nachzukommen haben."

Eine Einschränkung hinsichtlich der Mitteilungspflichten der politischen Parteien über die im vorangegangenen Jahr erhaltenen Spenden folgt aus dem Vergleich des in § 4 Abs. 8 gesetzlich festgelegten Inhalts dieser „Spenderliste“ mit der in § 4 Abs. 7 geregelten so genannten „Spenderliste“. Die letztgenannte Bestimmung normiert, dass folgende den Betrag von 7.260 EUR übersteigenden Spenden, die im Berichtsjahr entweder an die betreffende politische Partei oder an eine ihrer Gliederungen (Landes-, Bezirks- oder Lokalorganisationen) geleistet wurden, in einer Anlage zu dem – im Amtsblatt zur Wiener Zeitung zu veröffentlichenden – Rechenschaftsbericht auszuweisen sind:

- „1. Gesamtsumme der Spenden von natürlichen Personen, die nicht unter Z 2 fallen;
2. Gesamtsumme der Spenden von im Firmenbuch eingetragenen natürlichen und juristischen Personen;
3. Gesamtsumme der Spenden von Vereinen, die nicht unter Z 4 fallen und
4. Gesamtsumme der Spenden von Körperschaften öffentlichen Rechts, von auf freiwilliger Mitgliedschaft beruhenden Berufs- und Wirtschaftsverbänden, von Anstalten, Stiftungen oder Fonds.“

Gem. § 4 Abs. 8 sind nämlich die Spenden von Körperschaften öffentlichen Rechts, von auf freiwilliger Mitgliedschaft beruhenden Berufs- und Wirtschaftsverbänden, von Anstalten, Stiftungen oder Fonds nicht in die zu übermittelnde Spenderliste aufzunehmen, sondern lediglich jene nach den o.a. Ziffern 1. bis 3. des § 4 Abs. 7 Parteiengesetz. Wenn die Erläuterungen zum Initiativantrag 118/A hinsichtlich der „Spenderliste“, die dem Präsidenten des Rechnungshofes zu übermitteln ist, festhalten, dass in diese ohne weitere Einschränkung „Name, Anschrift und Spendenhöhe der vorhin genannten Spenden“ aufzunehmen sind, ist auf den diesbezüglichen Widerspruch zum Gesetzestext hinzuweisen.

Die dem Präsidenten des Rechnungshofes mit Verfassungsbestimmung des Artikel 1 § 1 Abs. 5 i.V.m § 4 Abs. 8 des Parteiengesetzes übertragene Aufgabe besteht darin, diese *„Liste von Spenden an politische Parteien entgegenzunehmen, zu verwahren und auf Ersuchen der betreffenden Partei öffentlich festzustellen, ob Spenden in der ihm übermittelten Liste ordnungsgemäß deklariert wurden“*. Aus diesem Wortlaut zeigt sich bereits, dass dem Präsidenten des Rechnungshofes bei Wahrnehmung dieser Aufgaben – wie auch bei jenen gemäß § 3a Unvereinbarkeitsgesetz – lediglich eine „quasi-notarielle Funktion“ zukommt. Die materielle Richtigkeit oder Vollständigkeit der von den Parteien erstatteten Meldungen ist jedoch keiner Überprüfung durch den Rechnungshof zu unterziehen.

Die in den Erläuterungen genannte „Möglichkeit der nachträglichen Überprüfung der Vollständigkeit und Richtigkeit“ ist daher insofern eingeschränkt zu verstehen, als sich diese „Überprüfung“ nur auf eine von einer politischen Partei genau zu bezeichnende Spende beziehen kann. Darüber hinaus ist festzuhalten, dass sich auch die Auskunft des Präsidenten des Rechnungshofes auf die dann gegenständliche, durch das Ersuchen der Partei individualisierte Spende zu beschränken hat, und daher keine Aussage darüber enthalten kann, ob eventuell von den in den Ziffern 1 bis 3 des § 4 Abs. 7 Parteiengesetz genannten Personen Spenden in anderer Höhe, oder ob von weiteren anderen Personen Spenden an die politische Partei geleistet wurden.

Der Präsident des Rechnungshofes hat weiters „dem Bundeskanzler die nicht fristgerechte sowie die verspätete Übermittlung der Spenderliste mitzuteilen“. An eine solche Mitteilung ist letztlich die Rechtsfolge des § 4 Abs. 10 Parteiengesetz geknüpft, wonach der Bundeskanzler „fällige Zuwendungen (§ 3 Abs. 2) bis zur ordnungsgemäßen Veröffentlichung oder Übermittlung einzubehalten“ hat. Wobei unter „ordnungsgemäß“ mangels weitergehender Prüf- und Kontrollrechte hier nur die rechtzeitige Übermittlung der „Spenderliste“ bis längstens 30. September eines Folgejahres (bzw. die Veröffentlichung der „Spendenliste“ bis zu diesem Zeitpunkt) verstanden werden kann.

Die vom Gesetzgeber angestrebten Transparenz „im Hinblick auf ihre Verantwortung gegenüber dem Bürger die Kontrolle und Offenlegung ihrer Finanzen“ sowie der „Möglichkeit der nachträglichen Überprüfung der Vollständigkeit und Richtigkeit der Spenderliste“ kann daher auch durch die Sonderaufgaben des Präsidenten des Rechnungshofes nur innerhalb der oben näher ausgeführten gesetzlichen Grenzen gewährleistet werden.

Bezügebegrenzungsgesetz

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

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

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

Kundmachung des Anpassungsfaktors der Bezüge öffentlicher Funktionäre

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

Diesen Anpassungsfaktor hat der Präsident des Rechnungshofes aufgrund der mit 1. September 2010 in Kraft getretenen Änderung des Bezügebegrenzungsgesetzes² bis 5. Dezember jeden Jahres zu ermitteln und kundzumachen. Die Anpassung der Bezüge erfolgt dann jeweils mit 1. Jänner des Folgejahres.

Der Rechnungshof ermittelte für das Jahr 2011 einen Faktor von 1,026, den er am 1. Dezember 2011 im Amtsblatt zur Wiener Zeitung veröffentlichte. Die Anpassung wird nicht wirksam, weil der Nationalrat im Dezember 2011 eine Aussetzung der Bezügeerhöhung beschlossen hat.

² BGBl. I Nr. 53/2009



Tätigkeit des Rechnungshofes

Bezügebegrenzungsgesetz

Einkommensbericht über die durchschnittlichen Einkommen der gesamten Bevölkerung

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

Gemäß diesem gesetzlichen Auftrag legt der Rechnungshof den Einkommensbericht alle zwei Jahre dem Nationalrat, dem Bundesrat und den Landtagen vor. Den Bericht über die Jahre 2008 und 2009 übermittelte er im Dezember 2010.

Darin hielt der Rechnungshof fest, dass Frauen nach wie vor und in allen Beschäftigtengruppen deutlich weniger als Männer verdienen: 2009 betrug das mittlere Einkommen der Frauen (inkl. Lehrlinge) 60 % des mittleren Männereinkommens. Zusätzlich hängt die Höhe des Einkommens stark vom Wirtschaftsbereich ab, in dem eine Person beschäftigt ist: Die Branchen mit den höchsten Einkommen sind die Bereiche Energieversorgung (Median 2009: 48.883 EUR), Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen (39.430 EUR) sowie Information und Kommunikation (37.801 EUR). Die niedrigsten Einkommen werden in den Bereichen Beherbergung und Gastronomie (Median 2009: 9.506 EUR) sowie Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen (13.891 EUR) erzielt.

Abhängig von Ausbildung und Qualifikation ist das Medianeinkommen für leitende Bedienstete und Führungskräfte (51.234 EUR) bzw. für akademische Berufe (45.523 EUR) rund dreimal so hoch wie jenes der Hilfsarbeitskräfte (17.913 EUR).

Abgesehen von leitenden und akademischen Berufen finden sich in Berufen des Produzierenden Bereichs höhere Einkommen als in Dienstleistungsberufen. In Berufen des Produzierenden Bereichs zeigt sich gleichzeitig eine geringere Streuung der Einkommen.

Frauen sind häufiger als Männer in Dienstleistungs- und Hilfstätigkeiten und damit in schlecht bezahlten Berufen zu finden. In diesen Berufsgruppen arbeiten sie überdurchschnittlich häufig in Teilzeit – was sich zusätzlich negativ auf ihre Einkommenssituation auswirkt.

Bezügebegrenzungsgesetz

Auch unter den Selbständigen gibt es große Unterschiede zwischen den Einkommen der Frauen und jenen der Männer. Im Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen – der Branche mit den höchsten Einkommen – verdienen Frauen im Mittel 21 % dessen, was Männer an Einkommen erzielen, in der Branche Realitätenwesen, Vermietung beweglicher Sachen, Erbringung von unternehmensbezogenen Dienstleistungen beträgt der Frauenmedian 44 % des Männermedian, während in der Branche Erbringung von sonstigen öffentlichen und persönlichen Dienstleistungen der Frauenmedian auf 78 % des Männermedian kommt.

Zusätzlich zeigt eine Analyse der zeitlichen Entwicklung der Einkommen, dass seit 1998 die mittleren Einkommen der unselbständig Erwerbstätigen inflationsbereinigt leicht gesunken sind. In einigen Gruppen war ein deutlicher Rückgang der inflationsbereinigten Einkommen zu verzeichnen. Vor allem ArbeiterInnen und niedrige Einkommensgruppen sind davon betroffen.

Der Einkommensbericht wurde am 2. Februar 2011 im Rechnungshofausschuss und am 1. März 2011 im Plenum des Nationalrates behandelt.

Bericht über Bezüge bei öffentlichen Unternehmen

Gemäß Art. 1 § 8 Abs. 1 bis 3 Bezügebegrenzungsgesetz sollte der Rechnungshof jedes zweite Jahr einen Bericht über jene Bezüge und Ruhebezüge von Personen vorlegen, die diese von Rechtsträgern beziehen, die der Kontrolle des Rechnungshofes 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

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

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

Den Bericht über die Jahre 2009 und 2010 legte der Rechnungshof im Dezember 2011 vor.





Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Transparenz von Managerverträgen in öffentlichen Unternehmen

Ausgangslage

(1) Angesichts der aktuellen Entwicklungen der Finanz- und Wirtschaftskrise haben Transparenz und Rechenschaftspflicht bei der Gebahrung mit öffentlichen Mitteln sowie deren wirtschaftlicher und wirksamer Einsatz ganz besondere Bedeutung erlangt. Dies gilt nicht zuletzt für den Bereich der öffentlichen Unternehmen und Einrichtungen, die zwar aus dem unmittelbaren, strategischen oder operativen Verantwortungsbereich der Verwaltung ausgelagert sind, die öffentliche Hand jedoch trotzdem das Eigentümergefahr (z.B. Übernahme von Ertrags- und Ausfallhaftungen) zu tragen hat.

(2) Gerade bei den öffentlichen Unternehmen stellt nur die Rechnungs- und Gehaltskontrolle durch den Rechnungshof die parlamentarische Kontrolle sicher (und mittelbar damit die Kontrolle durch die Bürgerinnen und Bürger sowie – im Wege der Veröffentlichung der Berichte des Rechnungshofes – ihre Information). Nach geltender Rechtslage unterliegen allerdings nur jene öffentlichen Unternehmen, an denen die öffentliche Beteiligung mindestens 50 % am Stamm-, Grund- oder Eigenkapital beträgt bzw. die von Bund, Ländern oder Gemeinden über 10.000 Einwohnern allein oder gemeinsam mit anderen der Zuständigkeit des Rechnungshofes unterliegenden Rechtsträgern durch finanzielle oder sonstige wirtschaftliche oder organisatorische Maßnahmen tatsächlich beherrscht werden, der unabhängigen externen öffentlichen Finanzkontrolle durch den Rechnungshof.

Da wesentliche Eigentümerrechte, einerlei, ob es sich um private oder öffentliche Eigentümer (z.B. Gebietskörperschaften) handelt, jedoch bereits ab einer Beteiligung von 25 % und einer Aktie ausgeübt werden können, trat der Rechnungshof wiederholt (z.B. im Österreich-Konvent) für eine entsprechende Ausweitung seiner Prüfungszuständigkeit ein, um die Wahrung der Eigentümerinteressen der öffentlichen Hand wirkungsvoll überprüfen zu können sowie damit die parlamentarische Kontrollhoheit zu stärken.

(3) Dessen ungeachtet hat der Rechnungshof – als unabhängiges föderatives Bund-Länder-Gemeinde-Organ der externen öffentlichen Finanzkontrolle – im Rahmen seiner bundesverfassungsgesetzlich überbundenen Prüfungskompetenz der Gebahrungsüberprüfung öffentlicher Unternehmen auf Ebene aller Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) stets besonderes Augenmerk gewidmet und dabei

Transparenz von Managerverträgen in öffentlichen Unternehmen

Gebarungsüberprüfung Managerverträge – Auftakt zu mehr Transparenz und öffentlicher Rechenschaftspflicht

auch Fragen der Transparenz und Offenlegung der Unternehmensgebarung, auch im Lichte der international anerkannten Regeln guter Unternehmensführung (z.B. OECD-Grundsätze der Corporate Governance), wesentliche Bedeutung beigemessen.

(4) Der Rechnungshof berichtete im Jahr 2011 dem Nationalrat, den Landtagen und ausgewählten Stadtvertretungen/Gemeinderäten über die Ergebnisse einer Gebarungsüberprüfung der Verträge der geschäftsführenden Leitungsorgane in öffentlichen Unternehmen (Managerverträge; siehe z.B. Reihe Bund 2011/7).

Mit dieser Gebarungsüberprüfung verfolgte der Rechnungshof – in Wahrung des gebotenen Schutzes persönlicher Einkommensdaten – das Ziel, die Managerverträge in Hinblick auf ihre Transparenz (z.B. Einhaltung der Vorgaben zur öffentlichen Ausschreibung, Einhaltung von Vorschriften zur Stellenbesetzung und zur inhaltlichen Gestaltung der Managerverträge, Zusammensetzung und Angemessenheit der Managervergütungen, Veröffentlichung der Managervergütungen) zu überprüfen und die Managervergütungen mit nationalen und internationalen Benchmarks zu vergleichen.

(5) Im Zuge seiner Gebarungsüberprüfung der Managerverträge setzte der Rechnungshof einen innovativen Erhebungsansatz um. Er kombinierte eine breit angelegte Fragebogenerhebung (auswertbare Daten von 232 öffentlichen Unternehmen – angelehnt an die Branchengliederung gemäß der österreichischen Version der statistischen Systematik der Wirtschaftszweige der Europäischen Union (ÖNACE) – auf Ebene aller Gebietskörperschaften mit insgesamt 472 Managern) mit Gebarungsüberprüfungen an Ort und Stelle bei 30 öffentlichen Unternehmen. Über die Ergebnisse dieser Gebarungsüberprüfung erstattete der Rechnungshof dem Nationalrat im August 2011 Bericht (siehe Reihe Bund 2011/7).

(6) Der Rechnungshof brachte in seinem Bericht (Reihe Bund 2011/7) u.a. zum Ausdruck (TZ 13, 46), dass die Transparenz der Managerverträge (unbeschadet einer gesetzlichen Regelung) durch die Umsetzung der in internationalen und nationalen Dokumenten³ zu Fragen der Corporate Governance – grundsätzlich auch für öffentliche Unternehmen – nahegelegten generellen Vorgaben betreffend die Vergütung von Managern sowie die Veröffentlichung dieser Vergütungen gestärkt werden könnte.

³ OECD-Grundsätze der Corporate Governance; Österreichischer Corporate Governance Kodex



Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Transparenz von Managerverträgen in öffentlichen Unternehmen

Diese Stärkung der Transparenz könnte durch Veröffentlichung der Managerbezüge jedenfalls bei allen öffentlichen Unternehmen sowie u.a. durch Veröffentlichung der Grundsätze der Erfolgsbeteiligung der Manager, der Kriterien für die Erfolgsbeteiligung, des Verhältnisses der fixen zu den erfolgabhängigen Bestandteilen der Bezüge, der Grundsätze für die betriebliche Altersvorsorge sowie der Grundsätze für Anwartschaften und Ansprüche für den Fall der Beendigung der Funktion herbeigeführt werden.

Die durch die Veröffentlichung der Vergütungssituation insgesamt geschaffene vermehrte Transparenz und verstärkte öffentliche Rechenschaftspflicht würde es den Entscheidungsträgern in Politik und Wirtschaft sowie Stakeholdern der Unternehmen (einschließlich der allgemeinen Öffentlichkeit) zudem ermöglichen, Kosten und Nutzen der Vergütungssysteme in Relation zu den jeweiligen Unternehmensergebnissen besser beurteilen zu können.

(7) Zusammenfassend betont der Rechnungshof, dass der erwähnte Bericht die sachliche Diskussion des Themas Managerverträge in öffentlichen Unternehmen fördern soll.

Deshalb stellt der Rechnungshof nachstehend bei der genannten Gebärungsüberprüfung die von ihm bearbeiteten acht Prüfungsfelder dar, die er im Einzelnen anhand jeweils spezifischer Fragestellungen für die Prüfungshandlungen operationalisiert hat (Prüfungsraster).

Der Rechnungshof erstellte den Prüfungsraster auf Basis internationaler und nationaler Grundlagen der Corporate Governance (z.B. OECD-Grundsätze der Corporate Governance, Österreichischer Corporate Governance Kodex) sowie nationaler Rechtsvorschriften (im Wesentlichen das Stellenbesetzungsgesetz und die Vertragsschablonenverordnung des Bundes sowie vergleichbare Regelungen im Gesetzes- und Verordnungsrang der Länder Burgenland, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark und Vorarlberg – dort auf Basis einer Empfehlung der Landesregierung; ferner zog der Rechnungshof das Unternehmensgesetzbuch heran).

In Anwendung dieses Prüfungsrasters zeigte der Rechnungshof etwa auf, dass zur Zeit der Gebärungsüberprüfung die Länder Kärnten, Niederösterreich, Tirol, Vorarlberg und Wien noch keine landesgesetzlichen Regelungen betreffend Vertragsschablonen erlassen hatten und empfahl, solche Regelungen zu schaffen, um die gebotene Transparenz der Struktur und Gestaltung der Managerverträge entsprechend den Grundsätzen der Corporate Governance zu ermöglichen. Bis zur Erlassung entsprechender landesgesetzlicher Regelungen sollte sich die inhalt-

Transparenz von Managerverträgen in öffentlichen Unternehmen

liche Ausgestaltung der Managerverträge an der Vertragsschablonenverordnung des Bundes – im Sinne einer Best Practice – orientieren.

Prüfungsraster Managerverträge

(8) Im Überblick stellt sich der Prüfungsraster wie folgt dar:

(8.1) Stellenbesetzungsgesetz

Wurde dem Umstand, dass das mit 1. März 1998 geltende Stellenbesetzungsgesetz weder Übergangsregelungen noch Sonderbestimmungen enthält, bei der Anwendung des Stellenbesetzungsgesetzes bei Bestellungen und Wiederbestellungen von Leitungsorganen (Vorstandsmitglieder, Geschäftsführer, kurz: Manager) Rechnung getragen?

(8.2) Anwendung der Vertragsschablonenverordnung

Wurde die Verordnung der Bundesregierung betreffend Vertragsschablonen gemäß dem Stellenbesetzungsgesetz (Inkrafttreten mit 1. August 1998) bei der Bestellung oder Wiederbestellung von Managern angewendet? Erfolgte die Veröffentlichung der Ausschreibung gesetzeskonform im „Amtsblatt zur Wiener Zeitung“ und zumindest einer weiteren bundesweit verbreiteten Tageszeitung?

(8.3) Gestaltung der Anstellungsverträge

Erfolgte die Bestellung des Managers durch das zuständige Organ des jeweiligen Unternehmens (z.B. Aufsichtsrat)? Wie wurden die einzelnen Vertragselemente gemäß § 2 Abs. 3 Z 1 ff. der Vertragsschablonenverordnung umgesetzt? Liegen die Zustimmungen des Aufsichtsrats bei zustimmungspflichtigen Handlungen von Managern vor (z.B. Übernahme von Aufsichtsratsmandaten in anderen Unternehmen)?

(8.4) Bezugsregelung

Gibt es automatische Wertanpassungen des Gesamtjahresbezugs des jeweiligen Managers? Sind die variablen (erfolgs- bzw. leistungsorientierten) Bezugsbestandteile mit einem Prozentsatz des Gesamtjahresbezugs begrenzt? Wie sind die Kriterien für die variablen Bezugsbestandteile (z.B. Bemessungsparameter, qualitative und/oder quantitative Zielvorgaben kurz und/oder langfristige Zielvorgaben) durch die zuständigen Organe des jeweiligen Unternehmens (z.B. Aufsichtsrat)



Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Transparenz von Managerverträgen in öffentlichen Unternehmen

festgelegt und begründet? Wurden nachträglich individuelle Vergütungserhöhungen bzw. Sonderprämien ausbezahlt?

(8.5) Regelung sonstiger geldwerter Leistungen

Welche sonstigen geldwerten Sachzuwendungen (z.B. Dienstkraftwagen, Versicherungen, Aufwandsersatz bei Dienstreisen und sonstige Spesenvergütungen) werden gewährt, und sind diese taxativ im Anstellungsvertrag angeführt?

(8.6) Veröffentlichung der Bezüge

Wurden die Bezüge der Manager in geeigneter Form (z.B. im Anhang zum Jahresabschluss) veröffentlicht? Wurden die international anerkannten Regeln guter Unternehmensführung (z.B. OECD-Grundsätze der Corporate Governance) hinsichtlich der zeitnahen und präzisen Offenlegung und Transparenz eingehalten?

(8.7) Pensionsregelung

Wie wurden die einzelnen Vertragselemente gemäß § 3 Abs. 1 Z 1 ff. der Vertragsschablonenverordnung, welche die Gestaltung der Pensionsregelung im Anstellungsvertrag normiert, umgesetzt? Liegen der Beitrag des Unternehmens zur freiwilligen Pensionskasse und eine zur freiwilligen Pensionsvorsorge zu leistende Versicherungsprämie zusammen unterhalb des Schwellenwerts von 10 % des Jahresbruttogehalts ohne allfällige erfolgsabhängige Prämien und geldwerte Sachzuwendungen?

(8.8) Vertragsauflösung

Wurden Abfertigungen und Abgeltungen des Urlaubsanspruchs gemäß den Bestimmungen der Vertragsschablonenverordnung ausbezahlt? Welche Abfertigungen, Abfindungen und sonstige Leistungen an Manager wurden (im jeweils überprüften Zeitraum) nach Ende ihrer Tätigkeit ausbezahlt?

(9) Der Rechnungshof beabsichtigt, diesen Prüfungsraster als Richtschnur für künftige Gebarungsüberprüfungen vergleichbar gelagerter

Transparenz von Managerverträgen in öffentlichen Unternehmen

Fälle (Managerverträge) bei öffentlichen Unternehmen aller Gebietskörperschaften heranzuziehen.

Dies deshalb, um den Entscheidungsträgern auf parlamentarischer Ebene – in Ergänzung zum Einkommensbericht des Rechnungshofes gemäß Art. 121 Abs. 4 B-VG betreffend die durchschnittlichen Einkommen sowie der zusätzlichen Leistungen für Pensionen bestimmter Personengruppen (Aufsichtsrat, Vorstand/Geschäftsführung, Angestellte, Arbeiter, Lehrlinge, Summe der Beschäftigten) in Unternehmen und Einrichtungen im Bereich der öffentlichen Wirtschaft des Bundes – zusätzliche fundierte und transparente Entscheidungsgrundlagen zur Einkommenssituation zu bieten.

Zusammenfassende generelle Empfehlungen zur Transparenz von Managerbezügen

(10) In seinem Bericht an den Nationalrat, die Landtage und ausgewählte Stadtvertretungen/Gemeinderäte über die Ergebnisse einer Gebarungsüberprüfung der Verträge der geschäftsführenden Leitungsorgane in öffentlichen Unternehmen (Managerverträge; siehe z.B. Reihe Bund 2011/7) hielt der Rechnungshof zusammenfassend fest, dass die festgestellten Verschiedenartigkeiten (z.B. Stellenbesetzungsgesetze und Vertragsschablonenverordnungen des Bundes sowie der Länder, große Unterschiede zwischen der höchsten Vergütung und der Medianvergütung bzw. der niedrigsten Vergütung) mehr Transparenz und Offenlegung verlangen. Damit könnten die Struktur und die Gestaltung der Managerverträge für die Öffentlichkeit (Staatsbürger = Steuerzahler) und die Träger der Kontrollhoheit – Allgemeine Vertretungskörper (Nationalrat, Landtage, Gemeinderäte) transparenter werden, womit auch eine allgemeine Stärkung der öffentlichen Rechenschaftspflicht und eine Verbesserung der Corporate Governance verbunden wäre.

Zusammenfassend hob der Rechnungshof nachfolgende Empfehlungen hervor:

(11) In eine künftige Regelung für die Transparenz der Managerbezüge in öffentlichen Unternehmen sollten – ausgehend von den OECD-Grundsätzen der Corporate Governance, den Intentionen des Stellenbesetzungsgesetzes und des Österreichischen Corporate Governance Kodex sowie von den Ergebnissen der Gebarungsüberprüfung – die nachstehenden Empfehlungen einbezogen werden:

(11.1) Die Transparenz der Managerbezüge wäre durch eine generelle, alle Gebietskörperschaften und die Manager (Vorstandsmitglieder, Geschäftsführer) ihrer öffentlichen Unternehmen einbeziehende Regelung, welche die Anwendung internationaler OECD-Grundsätze der



Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Transparenz von Managerverträgen in öffentlichen Unternehmen

Corporate Governance und des Österreichischen Corporate Governance Kodex für verbindlich erklärt, herbeizuführen.

(11.2) Unbeschadet einer gesetzlichen Regelung sollten die Managerbezüge künftig nach den Intentionen des Stellenbesetzungsgesetzes und den Prinzipien des Österreichischen Corporate Governance Kodex jedenfalls bei allen öffentlichen Unternehmen – ohne Ausnahmen – publiziert werden; damit sollen die Transparenz der Höhe der Managerbezüge und der Grundlagen ihrer Zuerkennung, einschließlich der Berücksichtigung der Branchenüblichkeit, sichergestellt werden sowie Kosten und Nutzen der Vergütungssysteme in Relation zu den Unternehmensergebnissen beurteilt werden können.

(11.3) Die im Geschäftsjahr gewährten Bezüge der Manager wären im Anhang des Jahresabschlusses des jeweiligen Unternehmens auszuweisen.

(11.4) In geeigneter Art und Weise (z.B. Geschäftsbericht, Amtsblatt zur Wiener Zeitung, Jahresabschluss) wären in Bezug auf die Manager folgende Faktoren zu veröffentlichen:

- Grundsätze der Erfolgsbeteiligung;
- Kriterien, an die die Erfolgsbeteiligung anknüpft;
- wesentliche Änderungen gegenüber dem Vorjahr betreffend die Erfolgsbeteiligung;
- Verhältnis der fixen zu den erfolgsabhängigen Bestandteilen der Bezüge;
- Grundsätze für die gewährte betriebliche Altersvorsorge und deren Voraussetzungen;
- Grundsätze für Anwartschaften und Ansprüche im Fall der Beendigung der Funktion.

(11.5) Für jeden Manager sollten in geeigneter Art und Weise (z.B. Geschäftsbericht, Amtsblatt zur Wiener Zeitung, Jahresabschluss) die fixen und erfolgsabhängigen Bezugsbestandteile einzeln veröffentlicht werden.

Transparenz durch die öffentliche Finanzkontrolle

Ausgangslage

Die Schaffung von Transparenz im öffentlichen Bereich ist zentrale Aufgabe des Rechnungshofes. In jenen Bereichen, in welchen ihm die Erfüllung seiner Kernaufgabe, der **Prüfung der Gebarung der gesamten Staatswirtschaft** und seiner Beratungsfunktion, möglich ist, weist der Rechnungshof auf Unzulänglichkeiten hin, deckt Missstände auf, beugt mit seinen Empfehlungen weiteren Fehlentwicklungen vor und schafft damit die erforderliche Transparenz. Auf dieser Grundlage werden die überprüften Stellen, aber auch die jeweiligen Gesetzgeber in die Lage versetzt, entsprechend zu reagieren und im Rahmen ihrer Kompetenzen wirksame Maßnahmen zu setzen.

In bestimmten Bereichen hat der Rechnungshof allerdings keine rechtliche Möglichkeit, entsprechend seinen Prüfungsmaßstäben Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit auf der Grundlage von Ordnungsmäßigkeit und Rechtmäßigkeit zu prüfen, sondern ist auf die Erfüllung quasi-notarieller Funktionen eingeschränkt. Dies betrifft insbesondere seine Aufgaben nach dem Parteiengesetz und dem Unvereinbarkeitsgesetz, in welchen dem Rechnungshof eine materielle Prüfung der Angaben rechtlich nicht möglich ist. Damit besteht in diesen Bereichen, ebenso wie in jenen, in welchen überhaupt keine Prüfungsmöglichkeit für den Rechnungshof besteht, ein Transparenzdefizit.

Der Rechnungshof erarbeitete zu diesen und weiteren aktuellen Problembereichen nachstehend angeführte Lösungsvorschläge, mit denen mehr Transparenz geschaffen werden könnte.

Transparenz — Aktuelle Problembereiche und Lösungsansätze

Parteiengesetz

Problembereiche

- Parteiengesetz (PartG) und Klubfinanzierungsgesetz enthalten keine ausreichende Definition des Begriffs „Öffentlichkeitsarbeit“; bei widmungswidriger Verwendung besteht keine Sanktionsmöglichkeit.
- Es ist keine Prüfung der Verwendung der gesamten Parteimittel möglich.
- Die Gesetze zur „Parteienfinanzierung“ sehen keine getrennten Rechnungskreise (nach Mittelherkunft) vor.



Transparenz durch die öffentliche
Finanzkontrolle

Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

- Die Spendenliste gem. § 4 Abs. 7 PartG und die Spenderliste gem. § 4 Abs. 8 PartG unterscheiden sich grundlegend. In der Spendenliste sind lediglich die Gesamtsumme der Spenden anzugeben; in die Spenderliste sind keine Spenden von Kammern und Interessensvertretungen an politische Parteien aufzunehmen.
- Es besteht keine Überprüfungsmöglichkeit der Richtigkeit und Vollständigkeit der Spenderliste.

Lösungsvorschläge

- Es sollten Richtlinien für die Zuordnung der einzelnen Ausgaben geschaffen werden.
- Die Öffentlichkeitsarbeit durch Parteien wäre eindeutig zu definieren.
- Es wären eindeutige, nachprüfbar und abgrenzbare Begriffsdefinitionen zu schaffen (z.B. „Wahlwerbungskosten“, „parlamentarische Aufgaben“, „staatsbürgerliche Bildungsarbeit“).
- Rückforderungsansprüche im Fall widmungswidriger Verwendung wären zu schaffen.
- In den Gesetzen zur „Parteienfinanzierung“ sollten getrennte Rechenkreise (nach Mittelherkunft) vorgesehen werden.

Unvereinbarkeits-
gesetz

Problembereich

Es besteht keine Prüfungsmöglichkeit der Richtigkeit und Vollständigkeit der Angaben von Regierungsmitgliedern (Bundesregierung, Landesregierungen sowie Bürgermeister und Stadtsenat in Wien) zu ihrem Vermögen und dessen Zuwachs. Eventuelle Vermögensänderungen sind nicht verlässlich feststellbar, weil Kapitalvermögen und Schulden in einer Summe anzugeben sind und der tatsächliche Wert von Liegenschaften und Unternehmungen nicht anzugeben ist.

Lösungsvorschlag

Die Bestimmungen des Unvereinbarkeitsgesetzes sollten im Sinne der Zielsetzungen der Transparenz präzisiert werden.

Transparenz durch die öffentliche Finanzkontrolle

Kontrolllücken

Problembereiche

- Es besteht keine Prüfungskompetenz des Rechnungshofes für
 - Unternehmen unter 50 % Beteiligung der öffentlichen Hand (Ausnahme: tatsächliche Beherrschung) (Burgenland, Salzburg, Steiermark sehen eine Prüfungsmöglichkeit des Landesrechnungshofes ab 25 % vor),
 - Gemeinden unter 10.000 Einwohner.

Lösungsvorschläge

- ad Unternehmen: Festlegung der Prüfungszuständigkeit des Rechnungshofes für öffentliche Unternehmen generell ab einer Beteiligung von 25 %
- ad Gemeinden: Festlegung der Prüfungszuständigkeit des Rechnungshofes für Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohner

Öffentliche Unternehmen

Problembereiche

Trotz der grundsätzlichen Veröffentlichungspflicht des § 241 Unternehmensgesetzbuch (UGB) werden bei 90 % der öffentlichen Unternehmen die Bezüge ihrer Manager – unter Anwendung der Ausnahmenbestimmung des § 241 Abs. 4 UGB – nicht veröffentlicht. Die Folgen davon sind

- die mangelnde Transparenz (fixer und variabler Bezugsbestandteile) nicht nur für den Aufsichtsrat, sondern auch für die Öffentlichkeit,
- die Gefahr unethischen Verhaltens,
- der Verlust an Marktintegrität des Unternehmens sowie die Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Märkte durch unzureichende und unklare Informationen,
- die fehlende Anwendung der OECD-Grundsätze der Corporate Governance.



Transparenz durch die öffentliche
Finanzkontrolle

Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Lösungsvorschläge

- Anwendbarkeit der OECD-Grundsätze der Corporate Governance und der OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staats-eigenen Unternehmen
- Die Managerbezüge öffentlicher Unternehmen wären verpflichtend zu veröffentlichen.
- Veröffentlichung der fixen und variablen Bezugsbestandteile, aus denen sich die Managerbezüge zusammensetzten.
- Durchgängige Anwendung eines einheitlichen Stellenbesetzungsgesetzes bzw. einer einheitlichen Vertragsschablonenverordnung für öffentliche Unternehmen, um eine einheitliche und transparente Gestaltung der Managerverträge zu erreichen.

Transparenz als Schlüssel zur Korruptionsprävention

Der Herstellung von Transparenz ist auch für die Korruptionsprävention ein entscheidender Faktor. So leistet der Rechnungshof mit jeder seiner Prüfungen einen Beitrag dazu und stellt die für die Verhinderung von Korruption so maßgebliche Transparenz grundsätzlich nicht-öffentlicher Prozesse sicher.

In diesem Zusammenhang ist auf zwei Problembereich hinzuweisen, welche für die Korruptionsprävention von maßgeblicher Bedeutung wären:

Öffentliche Unternehmen nicht im Anwendungsbereich der strengeren Anti-Korruptionsbestimmungen

Problembereich

Organe von öffentlichen Unternehmen gelten nur dann als Amtsträger im Sinn des § 74 Abs. 1 Z 4a StGB, wenn diese Unternehmen „weit überwiegend Leistungen für die Verwaltung“ erbringen. Die strengeren Anti-Korruptionsbestimmungen des Strafgesetzbuchs (StGB) gelten daher insbesondere nicht für die öffentlich-rechtlichen Kammern, den Österreichische Rundfunk, die Österreichische Post AG, die ASFINAG, die ÖBB Holding AG, die Wiener Linien GmbH & Co KG, die Austro Control GmbH, die Statistik Austria oder die Elektrizitätsunternehmen (siehe die Erläuterungen zur genannten Bestimmung). Dies hat zur Folge, dass der Strafrahmen für Korruptionsdelikte im Bereich dieser öffentlichen Unternehmen mit zwei bis drei Jahren deutlich niedriger ist als jener für „Amtsträger“ (§ 74 Abs. 1 Zi 4a), deren Strafrahmen sich auf bis zu zehn Jahren erstreckt.

Lösungsvorschlag

Die strengeren Anti-Korruptionsbestimmungen des StGB (§§ 302 StGB ff) wären auch für Funktionäre öffentlicher Unternehmen anzuwenden. Die Funktionäre öffentlicher Unternehmen sollten vom Amtsträgerbegriff des StGB (§ 74 Abs. 1 Zi 4a) erfasst werden.

Anfüttern

Das so genannte „Anfüttern“ kann als Strategie und als Vorstufe von Korruption betrachtet werden. Zuwendungen an Amtsträger, um diese ganz allgemein bzw. für alle Fälle „gewogen“ zu stimmen, sollten aus diesem Grund auch dann geahndet werden können, wenn kein unmittelbarer Bezug zu einem konkreten Amtsgeschäft hergestellt werden kann.

Problembereich

Anfüttern ist derzeit generell nicht strafbar, es sei denn bei unmittelbarem Bezug zu einem konkreten Amtsgeschäft. Vor dem 1. September 2009 war das Anfüttern hingegen in nahezu allen Fällen, daher auch bei der Vorteilsannahme bloß allgemein im Hinblick auf die Amtsführung, strafbar.

Lösungsvorschlag

Es sollte zu der bis 1. September 2009 geltenden Rechtslage zurückgekehrt werden.

Zeitnahe Prüfen statt begleitende Kontrolle

In jüngster Zeit ist – wieder einmal – der Ruf nach begleitender Kontrolle durch den Rechnungshof laut geworden. Anlass ist die anstehende Sanierung des Parlamentsgebäudes. Eine begleitende Kontrolle durch den Rechnungshof steht im Widerspruch zum verfassungsrechtlichen Auftrag, weil die oberste Finanzkontrolle so in die operative Tätigkeit eingebunden und die „ex-post“-Prüfung ausgeschaltet wäre. Die Antwort des Rechnungshofes in der aktuellen Diskussion lautet: zeitnahe Prüfung von Projekten, auch von Projektabschnitten.

Bereits ein Blick in die historische Entwicklung der Finanzkontrolle in Österreich zeigt die Bedeutung der Unabhängigkeit von externen Prüfungseinrichtungen. Die anfängliche Präventivkontrolle („ex-ante“) der Hofrechencammer wurde bereits nach wenigen Jahren auch aufgrund der damit bedingten Selbstkontrolle wieder beseitigt.

Diesem frühen Schritt in Österreich gibt die Entwicklung der jüngeren Zeit im privaten Sektor Recht. Als Reaktion auf internationale Bilanzskandale zielte die achte EU-Richtlinie (Abschlussprüferrichtlinie“ 2006) auf die Stärkung der Unabhängigkeit und den Ausschluss von Selbstprüfungen ab; in Österreich wurden diese Zielsetzungen ins Unternehmensgesetzbuch (§ 271 Abs. 2 Z 4 UGB) übernommen. Ebenso geprägt vom Unabhängigkeitsgedanken war die Entwicklung der internationalen Standards für die öffentliche Finanzkontrolle (ISSAI).

Die historische Entwicklung hat gezeigt, dass nur eine externe Prüfeinrichtung das Vertrauen in die Verwaltung stärken kann. Für den Bereich der öffentlichen Finanzkontrolle bedeutet dies die Ermöglichung der Überprüfbarkeit eines ordnungsgemäßen, wirtschaftlichen, sparsamen und zweckmäßigen Einsatzes öffentlicher Ressourcen.

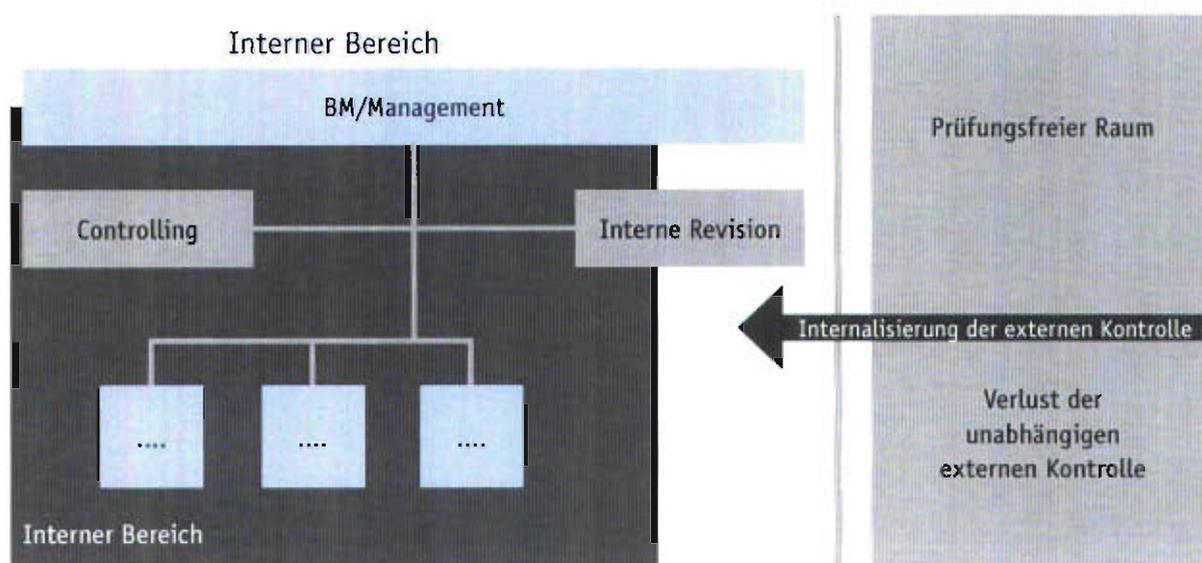
Die seitens des Managements einzurichtenden, organisationsinternen Kontrolleinrichtungen (Controlling und Internes Kontrollsystem) sowie die Interne Revision stellen Steuerungs- und Überwachungsinstrumente dar. Diese internen Instrumente verstärken und ergänzen das Projektmanagement. Ein wirksames internes Kontrollgefüge leistet einen wesentlichen Beitrag zu einem ordnungsgemäßen, wirtschaftlichen, sparsamen und zweckmäßigen Einsatz öffentlicher Ressourcen.

Die externe öffentliche Finanzkontrolle beurteilt ex-post den bestmöglichen Einsatz öffentlicher Mittel.

Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte sprechen in einem System von funktionierenden Kontrollen dafür, keine Doppelstrukturen bei der Kon-

Zeitnahes Prüfen statt begleitende Kontrolle

troll- und Prüfungstätigkeit aufzubauen. Die Trennung der Verantwortungsbereiche interne Unternehmensüberwachung sowie externe Kontrolle muss zur Sicherstellung einer unabhängigen externen Prüfung aufrechterhalten werden. Sollte es zu einer Internalisierung von externen Prüfeinrichtungen – etwa durch die prüfungsunabhängige Erbringung von Beratungsleistungen – kommen, dann geht die erforderliche Unabhängigkeit verloren. Damit steht jedoch auch die externe Prüfung nicht mehr zur Verfügung, was wiederum den Verlust der vertrauensbildenden Funktion einer externen Prüfeinrichtung bedeutet und in letzter Konsequenz zu einem prüfungsfreien Raum führt.



Internalisierung externer Prüfeinrichtungen

Dem Bedarf einer zeitnahen Prüfung kann seitens der öffentlichen Finanzkontrolle unter Wahrung ihrer Unabhängigkeit so lange nachgekommen werden, als sie nicht selbst in die Entscheidung über zu beurteilende Sachverhalte einbezogen wird. Ein unmittelbarer Eingriff in die Entscheidungsphase bewirkt den Verlust der Unabhängigkeit und damit der externen Finanzkontrolle.

Die Anforderungen an die externe öffentliche Finanzkontrolle, wie in § 1 der Deklaration von Lima (ISSAI 1) definiert, erfordern es, Abweichungen von Normen und Verletzung der Grundsätze der Gesetzmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit der Gebarung so rechtzeitig aufzuzeigen, dass korrektive Maßnahmen im einzelnen Fall ergriffen, die verantwortlichen Organe haftend gemacht, Schadenersatz erlangt oder Maßnahmen ergriffen werden können, die eine Wiederholung derartiger Verstöße in der Zukunft verhindern oder

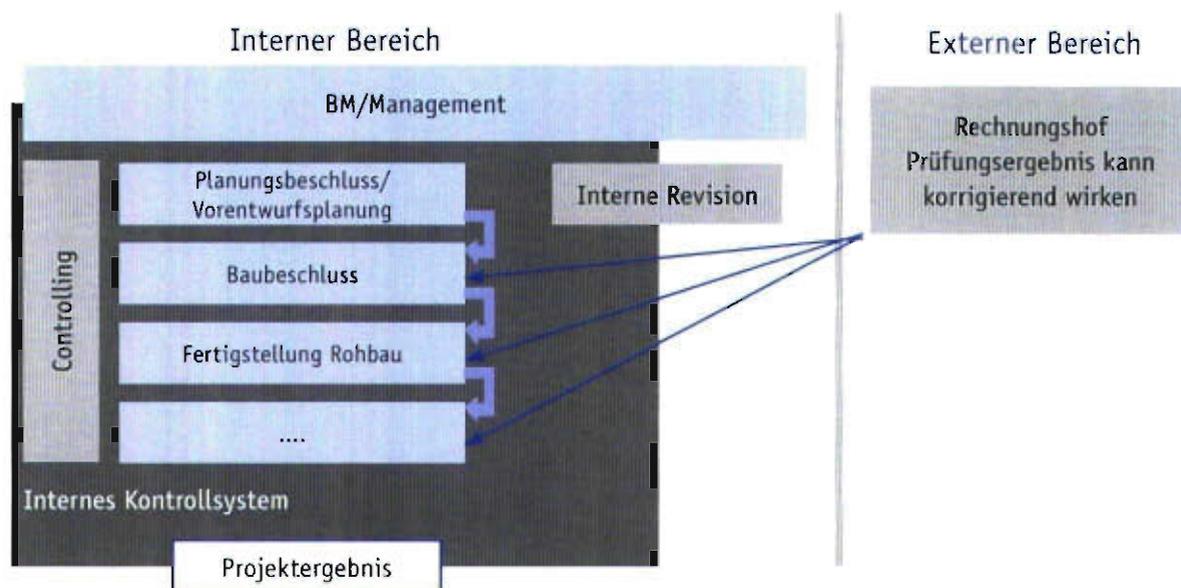
zumindest erschweren. Die Deklaration von Lima sieht die Bereitstellung von zeitnahen und entscheidungsrelevanten Informationen für den Teilbereich der korrektiven Maßnahmen vor.

Zeitnähe ist entsprechend der Deklaration von Lima jedenfalls dann gegeben, wenn die Möglichkeit des Gegensteuerns vorliegt. Zieht man nun eine parallele Betrachtung zum Einwirkungsgebot für Wirtschaftstreuhänder (im Sinne von zulässige Mitwirkung am Jahresabschluss im Rahmen der Prüfungstätigkeit), ohne die Beratungsgrenzen zu übertreten, zu den prüfungsnahen und prüfungsunabhängigen Beratungsleistungen seitens der Internen Revision, dann ergibt sich für den Rechnungshof im Rahmen seines verfassungsmäßigen Auftrags die Möglichkeit, zeitnahe Prüfungsleistungen zu erbringen, sobald abgeschlossene Gebarungsfälle vorliegen, die zuverlässige Informationen für Entscheidungsträger liefern.

Eine Einbindung des Rechnungshofes in operative Tätigkeiten selbst steht im Widerspruch zur verfassungsrechtlich vorgegebenen und einfachgesetzlich näher ausgeführten Systematik einer nachgängigen, unabhängigen Kontrolle und auch zu internationalen Standards. Das Verbot der Selbstprüfung muss auch im Bereich der öffentlichen Finanzkontrolle gelten, wenn diese dem Anspruch der Unabhängigkeit gerecht werden will. Andernfalls hätte dies zur Folge, dass eine unabhängige, nachgängige Kontrolle der Gebarungsvorgänge aufgrund einer bereits erfolgten allfälligen (Mit-)Einbindung des Rechnungshofes ausgeschlossen wäre.

Mit den (Teil-)Projektprüfungen eröffnet sich für die öffentliche Finanzkontrolle ein zeitnaher Tätigkeitsbereich. Nachdem die Verantwortungsträger für einzelne Projektabschnitte zu einer Entscheidung gelangt sind, können die Grundlagen für diese sowie die Auswirkungen auf weitere davon abhängige Projektabschnitte seitens der öffentlichen Finanzkontrolle überprüft und die Ergebnisse transparent dargelegt werden. Im Sinne der Deklaration von Lima stellt somit die öffentliche Finanzkontrolle Informationen bereit, die rechtzeitig zum Ergreifen allfälliger korrektiver Maßnahmen geeignet sind, ohne ihre eigene Unabhängigkeit zu gefährden.

Zeitnahes Prüfen statt begleitende Kontrolle



Zeitnahe Prüfung abgeschlossener Projektphasen

Die gutachterliche Tätigkeit des Rechnungshofes ist in der Deklaration von Lima explizit soweit erlaubt, als den zukünftigen Prüfungsfeststellungen nicht vorgegriffen und die wirksame Prüfungstätigkeit nicht beeinträchtigt wird (vgl. ISSAI 1 § 12). Das kann nur dadurch sichergestellt werden, dass – auch im Sinne der „independence in fact and appearance“ – die Verantwortung für die Umsetzung von Empfehlungen des Rechnungshofes bei den politischen Entscheidungsträgern und bei der Verwaltungsstelle bleibt.



Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Verwaltungsreform 2011

Österreich braucht eine Verwaltungsreform

„Die Indikatoren zur finanziellen Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte haben sich zwischen 2006 und 2010 deutlich verschlechtert.“
 „Das derzeitige Verwaltungssystem unterläuft die Effizienz des Verwaltungshandelns.“

So lautet auszugsweise der Befund des Rechnungshofes aus der 3. Auflage seines Positionspapiers zur Verwaltungsreform. Der Rechnungshof legte diese 3. Auflage mit dem Titel „Verwaltungsreform 2011“ im November 2011 vor. Der zitierte Befund ist untermauert sowohl durch die wesentlichen Kennzahlen des öffentlichen Haushalts als auch durch Feststellungen des Rechnungshofes aus seinen Gebarungüberprüfungen:

„Die Indikatoren“

Folgende Zahlen aus den Bundesrechnungsabschlüssen der Jahre 2006 bis 2010 belegen eindrucksvoll die Dringlichkeit umfassender Verwaltungsreformen:

- Die staatliche Gesamtverschuldung stieg im Zeitraum 2006 bis 2010 von 161,392 Mrd. EUR auf 205,212 Mrd. EUR, und damit von 62,8 % des BIP auf 72,3 % des BIP.
- Das gesamtstaatliche Defizit erhöhte sich im selben Zeitraum von 4,006 Mrd. EUR auf 13,169 Mrd. EUR, und damit von 1,6 % des BIP auf 4,6 % des BIP.
- Die Gesamtausgaben des Staates stiegen im Zeitraum 2006 bis 2010 um 16,4 %, davon betrug der Anstieg im Bundessektor 13,0 %, auf Landesebene 18,0 %, auf Gemeindeebene 21,4 % und im Bereich der Sozialversicherungsträger 18,6 %.
- Der Ausgabensteigerung von 16,4 % im Zeitraum 2006 bis 2010 stand eine Steigerung der Gesamteinnahmen des Staates von nur 11,0 % gegenüber, davon im Bundessektor 4,2 %, auf Landesebene 12,2 %, auf Gemeindeebene 12,7 % und im Bereich der Sozialversicherungsträger 19,8 %.

„Das derzeitige Verwaltungssystem“

Die folgenden Beispiele aus konkreten Gebarungüberprüfungen des Rechnungshofes illustrieren, wie das derzeitige Verwaltungssystem die Effizienz des Verwaltungshandelns unterläuft.

Altenbetreuung

Im Jahr 2011 veröffentlichte der Rechnungshof den Vergleich der Altenbetreuung in Altenwohn- und Pflegeheimen in Kärnten und Tirol:

- Zur Finanzierung der Heimbetreuung mit Kosten in Höhe von 3.200 EUR waren insgesamt 19 Zahlungsströme erforderlich.
- In Tirol galten 391 verschiedene Tarife, in Kärnten 70.
- Bei gleicher Pflegestufe und gleichem Betreuungsbedarf betrug Tarifunterschiede innerhalb Kärntens bis zu 509 EUR, innerhalb Tirols bis zu 945 EUR.
- Die Gesamtkosten je Heimplatz waren in Tirol um rd. 25 % höher als in Kärnten, die von der öffentlichen Hand zu tragenden Kosten um rd. 40 %.
- In Kärnten standen je 1.000 Einwohner über 75 Jahren 86 Altenwohn- und Pflegeplätze zur Verfügung, in Tirol 105.
- Das Tiroler Kalkulationsmodell sah 25 % mehr Pflegepersonal pro Heimplatz vor als das Kärntner Modell.

Familienbezogene Leistungen

Ebenfalls im Jahr 2011 veröffentlichte der Rechnungshof die Prüfung der familienbezogenen Leistungen des Bundes und der Länder Kärnten, Oberösterreich und Salzburg. Auch hier fanden sich Strukturdefizite in Form von Überschneidungen, Doppelgleisigkeiten und Parallelförderungen:

- Im Bund waren sieben Ressorts für den Vollzug der Familienleistungen zuständig, in den drei Ländern jeweils zwei bis drei Direktionen oder Abteilungen.
- Insgesamt 117 eigenständige Familienleistungen befanden sich im Leistungsspektrum der vier Gebietskörperschaften.
- Allein im Bund knüpften zehn verschiedene Leistungen an denselben Lebenssachverhalt an: „Schwangerschaft/Geburt“, in Kärnten weitere vier, in Salzburg weitere zwei.

- Bei vergleichbaren Leistungen (z.B. Schüler- und Studienbeihilfe) waren die Anspruchsvoraussetzungen unterschiedlich.
- Es gab keine genaue Gesamtübersicht, welche Leistungen in welcher Höhe eine Familie bezog.

Polizei

Bereits im Jahr 2010 überprüfte der Rechnungshof die Außendienstpräsenz der Wiener Polizei. Insbesondere der dabei ebenfalls durchgeführte Vergleich mit der Münchner Polizei brachte folgende Strukturdefizite der Wiener Polizei zu Tage:

- In München gab es 25 Polizeiinspektionen, in Wien 96, dies bei
 - annähernd gleicher Einwohnerzahl der beiden Städte
 - und einem in München flächenmäßig mehr als doppelt so großen Zuständigkeitsbereich.
- In München lag die durchschnittliche Sollstärke einer Polizeiinspektion bei 101 Planstellen, in Wien bei 40.
- Wien hatte als Folge daraus einen unverhältnismäßig hohen Aufwand für Leitungs- und Führungsaufgaben.
- Die Außendienstpräsenz lag in München im Jahr 2008 bei 69 %, in Wien bei 41 %, wobei der Zahl für Wien nur eine Stichprobenprüfung zugrunde lag: Mangels systematischer Aufzeichnungen hatten weder das BMI noch das Landespolizeikommando Wien genaue Zahlen über die Außendienstpräsenz.

Rechnungswesen und Budgetsteuerung

In zahlreichen Berichten, zuletzt im Bericht „Grundlagen der Fiskalpolitik“ aus 2011, stellte der Rechnungshof fest, dass das Rechnungswesen und die Budgetsteuerungsinstrumente der Gebietskörperschaften dringend einer Weiterentwicklung und Harmonisierung bedürfen. Nach derzeitigem Stand bildet das Rechnungswesen der Länder nicht die wahre finanzielle Lage ab, sind die Abschlüsse der Gebietskörperschaften nicht vergleichbar, weil insbesondere folgende in Prüfungen festgestellte Defizite dem entgegenstehen:

Verwaltungsreform 2011

- Durch das kameralistische Rechnungswesen waren Aussagen nicht möglich über
 - den Jahreserfolg einer Gebietskörperschaft,
 - die tatsächliche Höhe ihres Vermögens,
 - die tatsächliche Höhe ihrer Schulden einschließlich ausgegliederter Organisationseinheiten.
- Die Nachweise der Länder enthielten keine Angaben über die außerbudgetären Schulden von Landesgesellschaften und Landesfonds.
- Die Länder erfassten Verwaltungsschulden und Haftungsnachweise unterschiedlich.
- Die Länder bewerteten Liegenschaften unterschiedlich, verbuchten Liegenschaftserwerbe und Liegenschaftsveräußerungen unterschiedlich, handhabten die Bewertung und Abschreibung von Gebäuden und beweglichen Wirtschaftsgütern unterschiedlich.
- Eine rollierende Planung war nicht in allen Ländern vorhanden.
- Vorhandene mittelfristige Planungen der Gebietskörperschaften unterschieden sich in Informationsgehalt, Zeitraum und Zielsetzung.

Der Rechnungshof als Wegbereiter für Reformen ...

... bei jeder Gebärungsüberprüfung

Im Rahmen seiner verfassungsrechtlichen Kernaufgabe des Prüfens und Beratens leistet der Rechnungshof mit jeder einzelnen seiner Gebärungsüberprüfungen einen Beitrag zur Verwaltungsreform: Indem er den Reformbedarf für eine effizientere und bürgernähere Verwaltung in der überprüften Stelle aufzeigt, indem er das vorhandene Reformpotenzial in der überprüften Stelle herausarbeitet, indem er der überprüften Stelle ganz konkrete Lösungswege empfiehlt.

So empfahl der Rechnungshof aus Anlass der vorhin zitierten Gebärungsüberprüfungen beispielsweise folgende Maßnahmen:

Altenbetreuung

- Vereinfachung und Vereinheitlichung der Zahlungsströme,
- einheitliche Grundlagen für die Erstellung von Bedarfs- und Entwicklungsplänen,
- rechtlich verbindliche, klar quantifizierte und überprüfbare Personalvorgaben,
- Berichtssystem über Gesamtkosten und Ausgaben.

Familienbezogene Leistungen

- Beseitigung sachlich nicht begründbarer Aufteilungen der Vollziehung und möglichst weitgehende Bündelung derselben,
- Erfassung der familienbezogenen Leistungen in einer gebietskörperschaftenübergreifenden Datenbank auf Ebene der Einzelfamilien,
- möglichst einheitliche Gestaltung der Anspruchsvoraussetzungen.

Polizei

- Einrichtung einer Zentralinspektion je Wiener Gemeindebezirk und Zusammenführung der 96 Polizeiinspektionen bei der jeweiligen Zentralinspektion,
- maßgebliche Erhöhung der Führungsspanne,
- systematische Erhebung des Außenpräsenzanteils.

Rechnungswesen und Budgetsteuerung

- Harmonisierung des Rechnungswesens zwischen den Gebietskörperschaften,
- Erhöhung der Aussagekraft und Transparenz des Rechnungswesens durch vergleichbare Datengrundlagen, einheitliche Kontierung und Verbuchungspraxis sowie Darstellung ökonomischer Sondereffekte,

- Darstellung der wahren finanziellen Lage u.a. durch Einbeziehung ausgegliederter Einheiten und die sachgerechte Bewertung des Vermögens,
- Abstimmung der österreichischen Budgetplanung durch rollierende Fortschreibung der Budgets, eine Anpassung des Planungshorizonts an das Bundesfinanzrahmengesetz und eine Festlegung österreichweit einzuhaltender Mindestanforderungen der Planung.

... mit der 3. Auflage
des Positionspapiers:
Verwaltungsreform
2011

Großes Echo auch auf die 3. Auflage

Bereits im Jahr 2007 fasste der Rechnungshof seine aus Gebarungsüberprüfungen resultierenden Vorschläge für eine Verwaltungsreform in einem Positionspapier zusammen. 206 Vorschläge waren es damals, und sie haben – ebenso wie die zweite Auflage im Jahr 2009 mit 315 Vorschlägen – eine breite öffentliche Diskussion zu Reformbedarf und Reformmöglichkeiten angestoßen.

Im November 2011 legte der Rechnungshof die bereits dritte Auflage dieses Positionspapiers vor, mit dem Titel „Verwaltungsreform 2011“. Die konkreten Vorschläge sind darin auf 599 angewachsen.

Die öffentliche Reaktion auf die 3. Auflage war enorm. Die Medien griffen dabei vor allem auch in diesem Beitrag wiedergegebene Beispiele zu Strukturdefiziten auf, die den Handlungsbedarf und das Handlungspotenzial veranschaulichten. Sämtliche Regierungs- und Oppositionsparteien, bis hinein in die kommunale Ebene, signalisierten Zustimmung zur mit dem Positionspapier transportierten Gesamtaussage des unbedingten Reformbedarfs.

Inhalte der 3. Auflage

Wie in den Voraufgaben sind die 599 Vorschläge nach Themen geordnet: einerseits Materien-übergreifende allgemeine Themen wie „Straf- führung der Behördenorganisation“, „Verbesserte Verwaltungskooperation“ oder „Verfahrensbereinigung und raschere Abwicklung von Verwaltungs- verfahren“; andererseits Themen zu einzelnen Verwaltungsmate- rien mit besonderem Reformbedarf wie „Gesundheitswesen“, „Schul- wesen“ oder „Öffentliche Unternehmen“.

Die Vorschläge enthalten ganz konkrete, auch kurzfristig umsetzbare Maßnahmen, z.B.

Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

- vorrangige Nutzung von internem Know-how vor externen Berateraufträgen;
- Vorgabe einheitlicher Tarife innerhalb derselben Pflege-Betreuungsstufe;
- Aufnahme von Honorarsummenbegrenzungen in die Gesamtverträge der Sozialen Krankenversicherung;
- verpflichtende Bekanntgabe des Empfangs von Fördermitteln anderer Förderungsstellen;
- Einstellen des Betriebs der heereigenen Gesundheits- und Krankenpflegeschule, statt dessen Kooperation mit zivilen Schulen;
- periodische Evaluierung der Zielerreichung Öffentlicher Unternehmen.

Sucht man nach den großen Linien, einem roten Faden in den 599 Vorschlägen, finden sich folgende immer wiederkehrende Forderungen:

- Bereinigung der Kompetenzersplitterung,
- Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung,
- Verbesserung der Kooperation und Abstimmung insbesondere an den Schnittstellen der Gebietskörperschaften,
- laufende Aufgabenkritik, gemessen auch an den gesellschaftlichen, demografischen, technischen Veränderungen,
- Festlegung von konkreten Wirkungszielen mit aussagekräftigen, messbaren Indikatoren, um die Treffsicherheit der eingesetzten Mittel sicherzustellen,
- faktenbasierte gründliche Planung der Ausgaben über zumindest mittelfristige Planungsperioden,
- kontinuierliche Steuerung der Aufgabenerfüllung durch Kostenrechnungssysteme, regelmäßiges und institutionalisiertes Controlling und nachfolgende Evaluierung,
- Stärkung der Finanzkontrolle.

Verwaltungsreform 2011

... als Experte in der Arbeitsgruppe Verwaltung neu

Die Notwendigkeit von Reformen hatte 2009 auch die Bundesregierung erkannt und eine „Arbeitsgruppe zur Erarbeitung von Konsolidierungsmaßnahmen“ (Arbeitsgruppe Verwaltung neu) eingesetzt. Die Arbeitsgruppe setzt sich zusammen aus politischen Entscheidungsträgern und aus Experten, darunter dem Rechnungshof. In insgesamt elf Arbeitspaketen soll die Arbeitsgruppe Lösungsvorschläge erarbeiten.

In bisher zehn Arbeitsgruppensitzungen legte die vom Rechnungshof koordinierte Expertengruppe bis zum Juni 2011 zu insgesamt sechs der elf Arbeitspakete detaillierte Problemanalysen vor. Diese Unterlagen wurden jeweils auch allen im Nationalrat vertretenen Parteien übermittelt.⁴ Zu den Problemanalysen der Experten erarbeitete das so genannte Vorbereitungsgremium teilweise Lösungsvorschläge. Daraus wurden bisher folgende Umsetzungsmaßnahmen gesetzt:

- Pensionsreformen – zur Harmonisierung der Pensionssysteme – in den Ländern Vorarlberg, Steiermark, Burgenland und Kärnten; Harmonisierung teilweise auch der Pensionssysteme der Gemeindebediensteten;
- Erweiterung der verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Errichtung von Gemeindeverbänden (im Sinne einer besseren Verwaltungskooperation);
- Detailprojekte zu E-Government und Supportprozessen; z.B. One-stop-shop-Verfahren für die Lebenssituationen Geburt, Eheschließung, Todesfall; Unternehmensserviceportal);
- Entwurf (vom September 2011) zu einer Novelle des Bundesvergabegesetzes zur Vereinfachung des Vergabeverfahrens im Unterschwellenbereich.

Die nachfolgende Übersicht gibt den Stand der Umsetzung der elf Arbeitspakete mit September 2011 wieder:

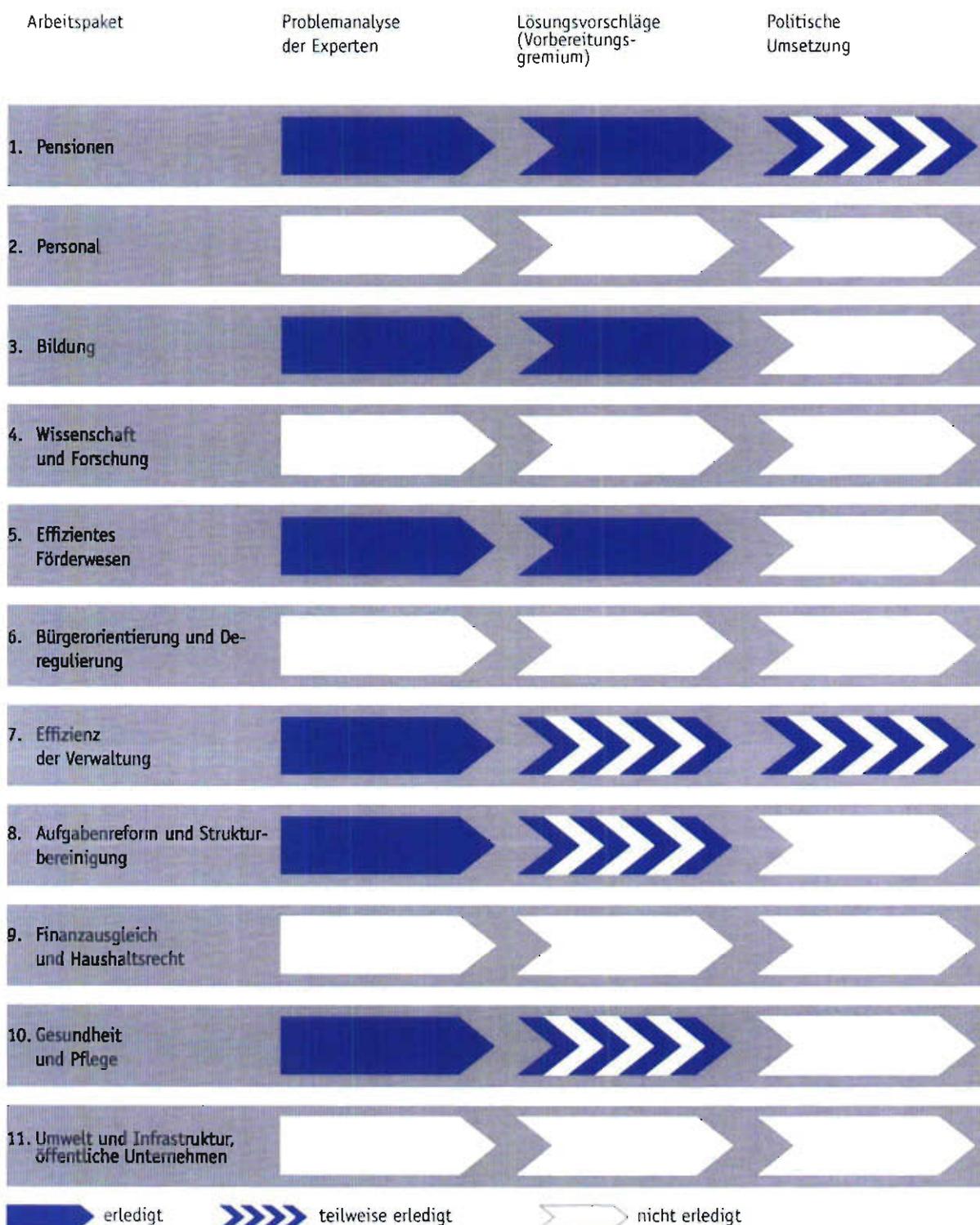
⁴ Die vorgelegten Expertenpapiere können von der Homepage des Rechnungshofes (<http://www.rechnungshof.gv.at/beratung/verwaltungsreform.html>) abgerufen werden.



Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Verwaltungsreform 2011

Verwaltungsreform: Stand der Erledigung der Arbeitspakete



Verwaltungsreform 2011

Die Umsetzungsmaßnahmen sind bisher klar hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Mit Ausnahme mehrerer Projekte aus dem Paket „Effizienz der Verwaltung“ und Maßnahmen der Länder zur Harmonisierung der Pensionssysteme fehlt in allen von den Experten abgearbeiteten Bereichen eine politische Entscheidung.

Schlussfolgerung

Angesichts der eingangs dargestellten Zahlen, angesichts der Strukturdefizite hält der Rechnungshof eine umfassende Verwaltungs- und Verfassungsreform für unabdingbar. Aus Sicht des Rechnungshofes müssen die Reformmaßnahmen zwei wesentliche Stoßrichtungen aufweisen:

- die Konsolidierung der Finanzlage: Die öffentlichen Haushalte sind nachhaltig zu sanieren und es sind gleichzeitig Mittel für eine Wirtschaftsbelebung und zur Steigerung der Konkurrenzfähigkeit zur Verfügung zu stellen;
- einen Qualitätsschub in der Verwaltung: Die Effizienz der öffentlichen Leistungserstellung ist zu steigern, die Qualität der Leistungen zu erhöhen und die Bürgerorientierung auszubauen.

In die Reformanstrengungen müssen weiters alle Gebietskörperschaften eingebunden werden. Da die Wahrnehmung sämtlicher öffentlicher Aufgaben auf die einzelnen Gebietskörperschaften verteilt ist und vielfach überschneidende Aufgabenbereiche bestehen, können nachhaltige Verbesserungen nicht durch den Bund oder die Länder oder die Gemeinden allein umgesetzt, sondern nur durch eine gemeinsame Problemsicht und das Bekenntnis zum vereinbarten Lösungsweg erreicht werden. Einzelmaßnahmen ohne nachhaltige Strukturreformen werden nicht ausreichen, um die Budgetsituation zu konsolidieren.

Das 250-Jahr-Jubiläum des Rechnungshofes — Ein Resümee

Vor 250 Jahren – am 23. Dezember 1761 – wurde der Rechnungshof als „Hofrechencammer“ von Maria Theresia gegründet. Dieses runde Jubiläum nahm der Rechnungshof im auslaufenden Jahr zum Anlass, Geschichte, Gegenwart und Zukunft der öffentlichen Finanzkontrolle zu beleuchten. Es galt nicht nur den Wurzeln des Rechnungshofes im 18. Jahrhundert nachzuspüren und seine Entwicklung zu verfolgen, sondern auch seine gegenwärtige Tätigkeit zu analysieren und die notwendigen Lehren für die Bewältigung der anstehenden Zukunftsthemen zu ziehen. Denn nur wer sich seiner eigenen Geschichte bewusst ist sowie seine gegenwärtigen Stärken und Schwächen kennt, kann die für die Zukunft notwendigen Strategien entwickeln und verfolgen.

Das Motto des 250-Jahr-Jubiläums lautete „Kontrolle zahlt sich aus!“. Ziel der vielen Projekte im Jubiläumsjahr war und ist es, den Bürgerinnen und Bürgern die Aufgaben des Rechnungshofes in einer Demokratie näher zu bringen. Ein Schwerpunkt wurde auch auf die Aufbereitung der Themen der Finanzkontrolle für Schülerinnen und Schüler gelegt. Denn die Kinder und Jugendlichen von heute sind die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler von morgen.

Der Rechnungshof konzentrierte seine Tätigkeiten anlässlich des Jubiläums auf drei Schwerpunkte: er veröffentlichte eine umfangreiche Festschrift, feierte sein Jubiläum mit einem Festakt im historischen Sitzungssaal des Parlaments und präsentierte seine Geschichte und seine Aufgabenwahrnehmung im Rahmen einer Ausstellung, die in der Säulenhalle des Parlaments zu sehen ist.

Festschrift

Auftakt zu den Jubiläumsveranstaltungen war die Präsentation der Festschrift „250 Jahre – Der Rechnungshof“ am 30. Juni 2011 im Rechnungshof. Die Festschrift fasst die Reflexionen zu Geschichte, Gegenwart und Zukunft des Rechnungshofes zusammen: Auf 540 Seiten haben mehr als 60 nationale und internationale Autoren aus Politik und Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft ihre Betrachtungen und Ideen zum Ausdruck gebracht.

In seinen Eröffnungsworten bei der Buchpräsentation ging Präsident Moser auf Wert und Nutzen der Kontrolle in der Demokratie ein: „Kontrolle sichert das Vertrauen in das staatliche Handeln, Kontrolle trägt zum effizienten Mitteleinsatz bei, Kontrolle schafft Transparenz und stärkt die Rechenschaftspflicht, Kontrolle liefert fundierte Fakten für Reformen. Kontrolle schafft den erforderlichen Überblick über die

Das 250-Jahr-Jubiläum des Rechnungshofes — Ein Resümee

Finanzen und die Schulden. Und nicht zuletzt sichert die Kontrolle das Vertrauen in den Finanzplatz.“

Der Radio-Wissenschaftsjournalist und Historiker Martin Haidinger war eingeladen, die Festschrift in all ihren Facetten zu präsentieren. Humorig und pointiert führte er die Zuhörerinnen und Zuhörer durch 250 Jahre Rechnungshofgeschichte. Ganz besonders beeindruckt habe ihn der Schlussteil des Bandes, „nämlich jene 25 Seiten, auf denen der Jubilar ein Gesicht erhält, besser gesagt viele Gesichter. Es sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die den Rechnungshof am Leben erhalten. Die Porträts der Rechnungshofzöglinge zeigen deutlich, dass hier lebendige Menschen am Werk sind. Schön, dass Sie sich den Leserinnen und Lesern zeigen, meine Damen und Herren – der alte Zinzendorf und erst recht die gute Maria Theresia wären stolz auf Sie!“

Neben umfassenden Darstellungen der Geschichte des Rechnungshofes werfen die Beiträge von Politikern, Wissenschaftlern und Interessensvertretern einen klaren Blick von außen auf die Institution des Rechnungshofes. So schreibt die Präsidentin des Nationalrates Mag.^a Barbara Prammer in Hinblick auf die Rolle des Rechnungshofes als Hilfsorgan des Parlaments: „Deutlicher als je zuvor ist der Rechnungshof damit nicht bloß eine Institution für die Menschen in Österreich, sondern gemeinsam mit einem starken Parlament eine Institution der Menschen in Österreich!“ Auch Landeshauptfrau von Salzburg Mag.^a Gabi Burgstaller unterstreicht die Wichtigkeit der Kontrolle für die Bevölkerung: „Kontrolleinrichtungen wie der Rechnungshof sind für die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler unverzichtbar.“ Und Ingeborg Rinke, Bürgermeisterin von Krems, verweist im Zusammenhang mit den Gemeindeprüfungen auf die Hilfestellung des Rechnungshofes: „Mit dem Blick von außen eröffnet er (der Rechnungshof) uns neue Perspektiven und zeigt uns als unabhängige oberste Finanzkontrolle Wege, wie wir unsere Finanzmittel sparsam, wirtschaftlich und zweckmäßig im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung einsetzen können.“

Ein eindrucksvoller Beleg für seine internationale Reputation, die sich der Rechnungshof in seiner jahrzehntelangen Funktion als Generalsekretariat der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) erarbeitet hat, sind die vielen Beiträge internationaler Autoren: von Terence Nombembe, Auditor General des Rechnungshofes von Südafrika und aktueller Präsident der INTOSAI, bis hin zum Präsidenten des Europäischen Rechnungshofes Vitor Caldeira. Ganz besonders hervorzuheben ist aber Ban Ki-moon, der die Rolle des Rechnungshofes im Dienste der INTOSAI und der weltweiten Zusammenarbeit in seiner Grußbotschaft herausstreicht: „Die 250-Jahrfeier des Rechnungshofes bietet eine gute Gelegenheit, seine



Das 250-Jahr-Jubiläum des
Rechnungshofes — Ein Resümee

Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

wertvolle Prüfungstätigkeit und seine Beiträge zu den weltweiten Bemühungen zur Verwirklichung der Millenniumsziele entsprechend zu würdigen."

Die Festschrift erfreut sich seit ihrer Veröffentlichung großen Zuspruchs und kann im Rechnungshof gekauft werden.

Festakt

Rechnungshofpräsident Dr. Josef Moser lud gemeinsam mit der Präsidentin des Nationalrates Mag.^a Barbara Prammer zu einem Festakt am 27. Oktober 2011 ins Parlament. Dass dieser Festakt im Parlament – der Vertretung der Bürgerinnen und Bürger Österreichs – stattfand, demonstrierte einmal mehr die große Verbundenheit zwischen der Gesetzgebung und der Kontrolle. Zahlreiche nationale und internationale Gäste, aktive und ehemalige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Rechnungshofes folgten der Einladung und fanden sich im historischen Sitzungssaal des Parlaments, in dem schon vor über 130 Jahren die Vertreter der Kronländer um stärkere Kontrollrechte gekämpft hatten, ein. Die Betrachtungen der hochrangigen Redner verwiesen nicht nur auf die historische Bedeutung der Kontrolle in Österreich, sondern strichen vor allem seine umfangreichen gegenwärtigen Tätigkeiten als Prüfer und Berater hervor. Darüber hinaus wurde auch ein Ausblick in die Zukunft vorgenommen, insbesondere wenn es darum geht, noch bestehende Prüflücken zu schließen.

In seiner Festrede verwies der Präsident des Rechnungshofes Dr. Josef Moser auf die historische und aktuelle Verbundenheit der öffentlichen Finanzkontrolle in Österreich mit dem Parlament. Diese komme schon allein durch den würdevollen Rahmen des Festaktes im historischen Sitzungssaal des Parlaments zum Ausdruck. Für Präsident Moser zeigt die wechselvolle Geschichte des Rechnungshofes der vergangenen 250 Jahre, das Wechselspiel von Beschränkungen und Ausweitungen der Prüfkompetenzen und der Unabhängigkeit, vor allem eines: „Ohne Kontrolle geht es nicht!“ Der Rechnungshof habe mit der Ausweitung der Prüfkompetenzen als Partner und Brückenbauer im Laufe der Zeit auch mehr Verantwortung übernommen. Präsident Moser unterstrich, dass sich der Rechnungshof seiner Verantwortung bewusst sei, er stelle sich den Herausforderungen und bemühe sich, mit gutem Beispiel voranzugehen. In Richtung der Reformvorschläge, die der Rechnungshof auf Basis seiner Prüfberichte und Empfehlungen vorlegt, verwies der Rechnungshofpräsident mit einem historischen Beispiel auf die Dringlichkeit, Reformen zeitgerecht umzusetzen: „Wer Reformen nicht rechtzeitig angeht, wird von den Ereignissen überholt!“ Die Hyperinflation 1922 war der Preis zu spät umgesetzter Reformen – die Ver-



Das 250-Jahr-Jubiläum des Rechnungshofes — Ein Resümee

säumnisse mussten umso schmerzlicher in den folgenden Jahren nachgeholt werden.

Die Reihe hochrangiger Gratulanten eröffnete Bundespräsident Dr. Heinz Fischer. In seiner Rede erinnerte er an die Geburtsstunde des Rechnungshofes 1761 und stellte fest, dass ein unabhängiger Rechnungshof insbesondere zweierlei garantiere: „Einerseits die Rechenschaftspflicht der Verwaltung gegenüber einer zur Objektivität verpflichteten Institution und andererseits die Schaffung von Transparenz auch für die Staatsbürger durch öffentlich zugängliche Berichte des Rechnungshofes. Beides sind ganz wichtige Bestandteile einer parlamentarischen Demokratie.“

Für die Präsidentin des Nationalrates Mag.^a Barbara Prammer ist das Jubiläum des Rechnungshofes „allen voran ein Meilenstein für die Prinzipien der Kontrolle, der Transparenz und der Rechenschaft.“ Der Rechnungshof stärke durch seine Arbeit das Vertrauen in die Demokratie – nicht zuletzt sei die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, Steuern zu zahlen, eng mit dem Vertrauen in die Verwendung der öffentlichen Mittel verbunden. Präsidentin Mag.^a Barbara Prammer führte weiter aus, dass ein Ausbau der Prüfkompetenzen des Rechnungshofes eine Investition in die Zukunft darstelle.

Die Regierungsspitze, vertreten durch Bundeskanzler Werner Faymann und Vizekanzler Michael Spindelegger, unterstrich die Rolle des Rechnungshofes als wichtigen Partner der Bundesregierung. Für Bundeskanzler Faymann „liefert der Rechnungshof wichtige Entscheidungsgrundlagen für die Politik und die Verwaltung.“ Vizekanzler Spindelegger betonte die Richtigkeit, „sich mit den Reformvorschlägen, die der Rechnungshof immer wieder an die Bundesregierung heranträgt, auseinanderzusetzen.“

Der aktuelle Vorsitzende der Landtagspräsidentenkonferenz, der Salzburger Landtagspräsident Simon Illmer, wies gleich zu Beginn seiner Rede darauf hin, dass der Rechnungshof nicht nur ein Prüforgan des Nationalrates, sondern auch der neun Landtage sei. Er dankte dem Rechnungshof für die geleistete Arbeit und die Kooperation mit den Landtagen. Terence Nombembe, der Präsident der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI), würdigte die Arbeit des Generalsekretariats der INTOSAI, das seit den 1960er Jahren beim Rechnungshof angesiedelt ist. Er hob insbesondere die weltweite Vorbildwirkung des Rechnungshofes und sein Engagement im Rahmen der INTOSAI hervor.

Die Klubobleute der fünf Parlamentsfraktionen verwiesen auf die Rolle des Rechnungshofes als Partner des Parlaments. Der Rechnungshof



Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Das 250-Jahr-Jubiläum des
Rechnungshofes — Ein Resümee

unterstütze die Reformarbeit der Parlamentarierinnen und Parlamentarier mit seinen Prüfberichten und Empfehlungen, die wichtige Voraussetzungen für die Arbeit des Parlaments darstellen. Der Rechnungshof sorge für mehr Transparenz und liefere wichtige Anstöße für Reformen, so der Tenor der fünf Parlamentsparteien. Handlungsbedarf bestehe bei der Schließung noch bestehender Kontrolllücken im Bereich der öffentlichen Unternehmen, der Gemeinden und der EU-Direktförderungen.

„Kontrolle ist ein Eckpfeiler der Demokratie“, formulierte der Rechnungshofpräsident in seiner Festrede und unterstrich, dass dies Unabhängigkeit, Objektivität und Wirksamkeit, einen partnerschaftlichen Umgang mit Gesetzgebung, geprüften Stellen, Öffentlichkeit, Bürgerinnen und Bürgern sowie den internationalen Erfahrungsaustausch mit den obersten Rechnungskontrollbehörden der anderen Länder, wie ihn die INTOSAI (Motto: *Experientia mutua omnibus prodest* - gegenseitiger Erfahrungsaustausch nützt uns allen) betreibt und fördert, erfordere. Die Ausweitung der Prüfkompetenz des Rechnungshofes im Laufe der Jahrzehnte sei das Ergebnis seines verantwortlichen Handelns: Der Rechnungshof sei stets für Reformen und die Weiterentwicklung des Staatswesens eingetreten und habe sich immer in den Dienst des Staatsganzen gestellt.

In seiner Festrede dankte der Präsident des Rechnungshofes den beim Festakt anwesenden Mitgliedern der INTOSAI und würdigte deren Unterstützung: Standards und Richtlinien wurden erarbeitet, der Kapazitätsaufbau der Rechnungshöfe intensiviert und der Wissensaustausch forciert. Darüber hinaus ist es auf Initiative des Generalsekretariats der INTOSAI gelungen, dass die Generalversammlung der Vereinten Nationen Ende des Jahres die Unabhängigkeit der Rechnungshöfe und die Zusammenarbeit mit der INTOSAI stärken wird.

Einen ganz besonderen Dank sprach Präsident Moser seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus, denn „sie stellen den Wert des Rechnungshofes dar. Sie, liebe Kolleginnen und Kollegen, haben mit Ihrem Engagement, Ihrem Fachwissen und Ihrem Idealismus die Finanzkontrolle in Österreich auf Ihren Schultern getragen, die Reputation des Rechnungshofes ausgebaut und gesichert. Ich danke Ihnen und Ihren Familien dafür ganz besonders!“

Künstlerisch umrahmt wurde der Festakt durch das KOEHNEQuartett mit einem musikalischen Streifzug durch die letzten 250 Jahre. Im Anschluss an den Festakt konnte bei einem Empfang in der Säulenhalle die Ausstellung des Rechnungshofes „Kontrolle zahlt sich aus!“ besichtigt werden.

Das 250-Jahr-Jubiläum des Rechnungshofes — Ein Resümee

Ausstellung „Kontrolle zahlt sich aus!“

Mit dem Festakt zum 250-Jahr-Jubiläum des Rechnungshofes wurde gleichzeitig auch die Ausstellung „Kontrolle zahlt sich aus!“ eröffnet. Bis zum 14. Jänner 2012 ist die Ausstellung im Parlament für Besucherinnen und Besucher zugänglich.

Die Ausstellung beleuchtet Geschichte, Gegenwart und Zukunft des Rechnungshofes. Zahlreiche Exponate aus 250 Jahren Rechnungshofkontrolle, dazu Schaubilder, leicht verständliche Grafiken sowie zahlreiche interaktive Stationen, bringen den Besucherinnen und Besuchern Geschichte, Arbeitsweise und Wirkung der Kontrolle in Österreich näher. Die Ausstellung ist anhand von zehn Themeninseln aufbereitet, die den Besucherinnen und Besuchern einen Blick hinter die Kulissen des Rechnungshofes ermöglichen. Der historische Bogen spannt sich vom Zeitalter Maria Theresias, dem Kaisertum Österreich und der k.u.k.-Monarchie über die Erste Republik, den „Ständestaat“ und die NS-Zeit bis zur Gegenwart und Zukunft mit ihren internationalen Vernetzungen.

Ganz besonderes Augenmerk bei der Aufbereitung wurde auf die Arbeitsweise des Rechnungshofes gelegt. „Wie prüft der Rechnungshof?“ und „Was passiert mit den Empfehlungen des Rechnungshofes?“ sind häufig gestellt Fragen. Die Antworten darauf erhalten die Besucherinnen und Besucher in der Ausstellung. Dabei wird viel mehr erklärt als der Rechnungshof selbst, nämlich darüber hinaus das Zusammenspiel zwischen Exekutive und Legislative, die Budget- und Kontrollhoheit der Parlamente und die Funktion des Rechnungshofes als Lieferant von Zahlen und Fakten für den politischen Entscheidungsprozess.

Um das Bewusstsein der Jugend für die Kontrolle in Österreich zu wecken und festigen, hat sich der Rechnungshof etwas Besonderes einfallen lassen: Die Themeninseln sind in einem Comic-Heft aufbereitet, das alle jugendlichen Besucherinnen und Besucher der Ausstellung erhalten. Schulklassen, Schülerinnen und Schüler sind daher besonders herzlich eingeladen.

Schwerpunkt Jugend

Die Aufbereitung der Geschichte des Rechnungshofes in der Ausstellung speziell für Schülerinnen und Schüler ist allerdings nur ein wesentlicher Bestandteil der Maßnahmen des Rechnungshofes im Jubiläumsjahr, um seine Arbeit gerade den Jüngeren näherzubringen. Anfang Februar 2011 war der Präsident des Rechnungshofes Josef Moser zu Gast in der „Demokratiewerkstatt“ des Parlaments. Er erklärte den Schülerinnen und Schülern die Arbeit des Rechnungshofes und stellte sich den neugierigen Fragen der Kinderreporterinnen und -reporter.



Themen der Öffentlichkeit

Das 250-Jahr-Jubiläum des Rechnungshofes — Ein Resümee

Zusätzlich unterstützte der Rechnungshofpräsident die „Abgeordneten“ Schülerinnen und Schüler im „Jugendparlament“ Ende Mai 2011. Auf Basis eines Rechnungshofberichts über den Unterricht von Bewegung und Sport an Österreichs Schulen versuchten die Schülerinnen und Schüler aus Oberösterreich, ihre Vorstellungen über einen verbesserten Sportunterricht in einen Gesetzesantrag einzuarbeiten. In simulierten Ausschusssitzungen, Klubbesprechungen, Verhandlungen der einzelnen Fraktionen und im Plenum stand Präsident Moser den Jugendlichen mit Rat und Tat zur Seite. Ziel war es, die Schülerinnen und Schüler einen Blick hinter die parlamentarische Arbeit und die Kontrollaufgaben des Rechnungshofes werfen zu lassen.

Ausblick

Die Projekte rund um das 250-Jahr-Jubiläum sollen aufzeigen, dass sich Kontrolle auszahlt und dass dazu eine starke, unabhängige Kontrollbehörde unabdingbar ist. Aus den präsentierten Inhalten des Jubiläumsjahres soll klar werden: Transparente Kontrolle sichert den bestmöglichen Einsatz öffentlicher Mittel, trägt zur Verbesserung der Qualität öffentlichen Handelns bei und verhindert Geldverschwendung sowie Korruption.

Die positiven Rückmeldungen auf die bereits durchgeführten bzw. noch immer laufenden Projekte sind dem Rechnungshof Auftrag, diese Initiativen auch über das Jubiläumsjahr hinaus weiterzuverfolgen. So wird etwa eine Wanderausstellung ab Februar 2012 in den neun Landtagen zu Gast sein. In weiterer Folge wird diese Wanderausstellung an Schulen und Universitäten gezeigt.

Um einen genauen Blick in die dunklen Kapitel der Rechnungshofgeschichte zwischen 1933 und 1945 werfen zu können, wurde ein Forschungsprojekt in Zusammenarbeit mit dem Ludwig Boltzmann-Institut für Kriegsfolgen-Forschung initiiert. Die Veröffentlichung der Ergebnisse ist für Herbst 2012 geplant.

Europäische Stabilisierungsinstrumente

Durch die Weltfinanzkrise ab dem Jahr 2008 und den damit einhergehenden Konjunkturrückgang verschlechterten sich – verstärkt durch umfangreiche öffentliche Hilfspakete – die Defizit- und Schuldenpositionen der EU-Mitgliedstaaten. Dies bedeutete für mehrere EU-Mitgliedstaaten eine gravierende Verschlechterung der Kreditkonditionen, weshalb in der Folge verschiedene Stabilisierungsinstrumente zur Anwendung kamen bzw. neu beschlossen wurden:

- Fazilität des mittelfristigen finanziellen Beistands für Nicht-Euro-Länder (bisher wurden rd. 14,6 Mrd. EUR für Lettland, Ungarn und Rumänien⁵ eingeräumt und davon 13,4 Mrd. EUR ausbezahlt) – finanziert aus dem EU-Budget; der Europäische Rechnungshof (ERH) ist zur Durchführung einer externen öffentlichen Finanzkontrolle befugt.
- Unterstützungspaket für Griechenland in Form von bilateralen Krediten mit einem drei Jahre laufenden Kreditrahmen von 110 Mrd. EUR, davon 80 Mrd. EUR von den Euro-Mitgliedstaaten (auf Österreich entfallen 2,29 Mrd. EUR) und 30 Mrd. EUR vom Internationalen Währungsfonds (IWF); der ERH hat keine Prüfkompetenz, die externe öffentliche Finanzkontrolle beschränkt sich auf die jeweiligen Prüfungsbefugnisse der nationalen ORKB der Geberländer in Bezug auf die Kreditvergabe bzw. Griechenlands in Bezug auf die Kreditnahme.
- Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) – die Europäische Kommission kann im Namen der Europäischen Union über den EU-Haushalt garantierte Anleihen bis zu einem Volumen von 60 Mrd. EUR aufnehmen und betroffenen Mitgliedstaaten Beistand in Form eines Darlehens oder einer Kreditlinie gewähren (bisher wurden Irland und Portugal Darlehensrahmen in Höhe von maximal 48,5 Mrd. EUR eingeräumt und davon 28 Mrd. EUR bereits ausbezahlt); der ERH ist zur Durchführung einer externen öffentlichen Finanzkontrolle befugt.
- Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) – eine im Jahr 2010 temporär eingerichtete und zu 100 % im Eigentum der 17 Euro-Mitgliedstaaten stehende Aktiengesellschaft mit Sitz in Luxemburg. Der Haftungsrahmen der Euro-Mitgliedstaaten für von der Fazilität begebene Anleihen und sonstige Finanzierungsinstrumente betrug ursprünglich 440 Mrd. EUR (davon entfielen 12,24 Mrd. EUR auf

⁵ Rumänien wurde zusätzlich ein vorsorglicher mittelfristiger Beistand von max. 1,4 Mrd. EUR eingeräumt.



Österreich). Dieser Haftungsrahmen wurde auf 780 Mrd. EUR aufgestockt (davon entfallen 21,64 Mrd. EUR auf Österreich, zuzüglich Haftungen für Zinsen und Kosten in geschätzter Höhe von rd. 7,1 Mrd. EUR), um eine AAA-Bewertung über die volle Darlehensvergabekapazität von 440 Mrd. EUR zu gewährleisten. Bis Mitte November 2011 begab die Fazilität Anleihen in Höhe von 16 Mrd. EUR für die Vergabe von Darlehen (derzeitige Darlehenssumme: 12,5 Mrd. EUR) an Irland und Portugal; eine externe öffentliche Finanzkontrolle ist nicht eingerichtet.

- Europäischer Stabilisierungsmechanismus (ESM) – eine ab dem Jahr 2013 vorgesehene dauerhafte Einrichtung in Form einer zwischenstaatlichen internationalen Organisation mit Sitz in Luxemburg basierend auf einem völkerrechtlichen Vertrag zwischen den teilnehmenden Mitgliedstaaten (ESM-Vertrag). Der ESM-Vertrag wurde am 11. Juli 2011 von den teilnehmenden Mitgliedstaaten unterzeichnet und soll von den nationalen Parlamenten bis Ende 2012 ratifiziert werden. Der ESM soll die Aufgaben von EFSM und EFSF übernehmen und dabei den Status eines bevorrechtigten Gläubigers (vergleichbar dem Internationalen Währungsfonds – IWF, diesem gegenüber jedoch nachrangig) einnehmen. Das vorgesehene Stammkapital beträgt 700 Mrd. EUR, wovon 80 Mrd. EUR von den teilnehmenden Mitgliedstaaten (davon 2,23 Mrd. EUR bzw. rd. 2,78 % von Österreich) einzuzahlen sind. Die maximale Darlehensvergabekapazität des ESM ist auf 500 Mrd. EUR festgesetzt. Der ESM kann zur Erfüllung seiner Aufgaben insbesondere Anleihen am Kapitalmarkt aufnehmen. Eine externe öffentliche Finanzkontrolle ist nicht vorgesehen (siehe nachstehendes Kapitel).

Externe öffentliche Finanzkontrolle für den ESM

Der am 11. Juli 2011 unterzeichnete ESM-Vertrag enthält Vorschriften über einen Internen Prüfungsausschuss (Art. 24) und über die Prüfung des Abschlusses des ESM durch Abschlussprüfer (Art. 25). Damit entspricht der Vertrag nicht dem in den Internationalen Standards für Oberste Rechnungskontrollbehörden (ISSAI⁶) enthaltenen Grundsatz bestmöglicher Prüfungsmodalitäten für internationale Institutionen (ISSAI 5000). Danach sollten alle durch öffentliche Gelder finanzierten internationalen Institutionen der unabhängigen externen Prüfung durch ORKB unterliegen, um auf diese Weise Transpa-

⁶ ISSAI sind die Internationalen Standards für Oberste Rechnungskontrollbehörden (ORKB, in Englisch Supreme Audit Institutions – SAI) und benennen die grundlegenden Voraussetzungen für das ordentliche Funktionieren und professionelle Verhalten von ORKB und die grundlegenden Prinzipien für die Prüfung von öffentlichen Einrichtungen (abrufbar unter: www.issai.org).

Europäische Stabilisierungsinstrumente

renz und Rechenschaftspflicht zu fördern. Diese Prüfung sollte sich auch auf Fragen der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit erstrecken. Die ISSAI 5000 empfehlen weiters die Berichterstattung an die nationalen Parlamente.

Die ORKB der Länder des Euro-Währungsgebiets nahmen am 5. Oktober 2011 eine Erklärung an, in welcher sie die Einrichtung einer angemessenen, im Einklang mit den internationalen Standards stehenden öffentlichen externen Finanzkontrolle beim ESM forderten.

Der Kontaktausschuss der Präsidenten der ORKB der EU-Mitgliedstaaten und des ERH richtete am 14. Oktober 2011 eine Erklärung an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, die Europäische Kommission sowie die Parlamente und Regierungen der EU-Mitgliedstaaten, in welcher er den Ruf der ORKB des Euro-Währungsgebiets nach angemessenen Regelungen für eine externe öffentliche Finanzkontrolle des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) im Einklang mit den internationalen Prüfungsmaßstäben anerkannte. Das INTOSAI-Präsidium unterstützte anlässlich seiner Tagung vom 27. und 28. Oktober 2011 die Initiative des Kontaktausschusses zur Stärkung der externen öffentlichen Finanzkontrolle mit einem eigenen Beschluss.

Auf Anregung des Generalsekretärs des Rates und im Hinblick auf die laufenden Verhandlungen zur Abänderung des im Juli 2011 unterzeichneten ESM-Vertrags erarbeiteten die ORKB des Euro-Währungsgebiets und der ERH am Rande der Sitzung des Kontaktausschusses am 14. Oktober 2011 einen Vorschlag zur Anpassung von Art. 24 und 25 ESM-Vertrag. Dieser Vorschlag sieht eine uneingeschränkte externe öffentliche Finanzkontrolle durch einen Prüfungsausschuss (Board of Auditors) vor, in dem eine begrenzte Anzahl an ORKB des Euro-Währungsgebiets und des ERH auf Rotationsbasis vertreten sein soll. Seine Berichte sollen auch den nationalen Parlamenten zugänglich gemacht werden. Weitere Details wären in der Satzung des ESM festzulegen.

Der Rechnungshof informierte die zuständigen Entscheidungsträger in Österreich zeitaktuell und drängte auf eine angemessene Verankerung einer unabhängigen und effektiven externen öffentlichen Finanzkontrolle im ESM-Vertrag.

UNO stärkt Unabhängigkeit von Rechnungshöfen

Die langjährigen intensiven Bemühungen des Rechnungshofes als Generalsekretariat der INTOSAI zur Stärkung der Unabhängigkeit der ORKB wurden 2011 von Erfolg gekrönt. Erstmals in der Geschichte haben die Vereinten Nationen die wichtige Rolle von Rechnungshöfen bei der Schaffung von Transparenz und Rechenschaftspflicht ausdrücklich anerkannt und die Mitgliedstaaten aufgerufen, die Prinzipien der Unabhängigkeit von Rechnungshöfen, wie sie in den Deklarationen von Lima und Mexiko enthalten sind, anzuwenden.

Der XX. INCOSAI betonte im November 2010, dass „(...) die Erklärungen von Lima und Mexiko in Dokumente der Vereinten Nationen aufgenommen werden (sollen), weil diese Texte dazu beitragen, die funktionelle, organisatorische und personelle Unabhängigkeit der ORKB zu schützen, welche für eine wirksame öffentliche Finanzkontrolle und zur Förderung einer guten Regierungsführung notwendig sind“.

Vor diesem Hintergrund intensivierte der Rechnungshof in seiner Funktion als Generalsekretariat der INTOSAI seine Arbeiten zur Aufnahme der in den Deklarationen von Lima und Mexiko enthaltenen Grundsätze einer unabhängigen Finanzkontrolle in einem Beschluss der Vereinten Nationen. Dabei arbeitete er sehr eng und erfolgreich mit dem BMeiA, hier insbesondere mit der Ständigen Vertretung Österreichs bei den Vereinten Nationen in New York, zusammen, das diese Initiative von Anbeginn an mit großer Professionalität und intensivem Einsatz unterstützte.

Im Vorfeld der Sitzung des ECOSOC, eines der sechs Hauptorgane der Vereinten Nationen, im Frühjahr 2011, ersuchte der Rechnungshof in seiner Funktion als Generalsekretariat der INTOSAI erneut die ORKB aller ECOSOC-Mitgliedsländer, sich bei den jeweils zuständigen Stellen auf nationaler Ebene für die Annahme einer Resolution durch den ECOSOC einzusetzen, die die Arbeit der INTOSAI sowie die Deklarationen von Lima und Mexiko ausdrücklich positiv erwähnt.

Am 26. April 2011 verabschiedete der ECOSOC die Resolution 2011/2, die die bedeutende Rolle der INTOSAI und der Deklarationen von Lima und Mexiko anerkennt und deren allgemeine Verbreitung befürwortet wird. Der betreffende Absatz lautet folgendermaßen:

„Der ECOSOC nimmt mit Anerkennung das Wirken der Internationalen Organisation Oberster Rechnungskontrollbehörden bei der Förderung von Transparenz und Rechenschaftspflicht sowie der wirtschaftlichen und wirksamen Vereinnahmung und Verwendung

UNO stärkt Unabhängigkeit von Rechnungshöfen

öffentlicher Mittel im Interesse der Bürgerinnen und Bürger sowie die Lima-Deklaration über Leitlinien der Finanzkontrolle aus dem Jahre 1977 und die Mexiko-Deklaration über die Unabhängigkeit von Obersten Rechnungskontrollbehörden aus dem Jahr 2007, welche die Prinzipien der Unabhängigkeit der staatlichen Finanzkontrolle darlegen, zur Kenntnis und regt deren weitgehende Verbreitung an.“

Damit konnte im April 2011 bereits ein erster großer Zwischenerfolg in der Stärkung von Rechnungshöfen und ihrer Unabhängigkeit erzielt werden, trägt diese ECOSOC-Resolution doch grundlegend dazu bei, geeignete Rahmenbedingungen für die wirksame Tätigkeit von Rechnungshöfen zu schaffen.

Auf der Grundlage dieser ECOSOC-Resolution verstärkte die INTOSAI ihre Bemühungen zur Verankerung der Deklarationen von Lima und Mexiko in einer Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen. Der Präsident informierte in seiner Funktion als Generalsekretär persönlich zahlreiche nationale Vertretungen und einflussreiche Funktionäre bei den Vereinten Nationen, unter anderem den Präsidenten der UN-Generalversammlung, über die Initiative der INTOSAI.

Im Anschluss an diese Informationsgespräche bei den Vereinten Nationen in New York erarbeitete die österreichische Vertretung bei den Vereinten Nationen gemeinsam mit ständigen Vertretungen anderer Nationen bei den Vereinten Nationen in einer speziell dafür geschaffenen, informellen Freundesgruppe einen entsprechenden Resolutionsentwurf für die Generalversammlung.

Der Rechnungshof brachte diesen Resolutionsentwurf im August 2011 allen INTOSAI-Mitgliedern zur Kenntnis und ersuchte diese, ihre Außenministerien zu informieren und sie zu ersuchen, sich der Group of Friends anzuschließen, um die Annahme der angestrebten Resolution möglichst durch die 66. Generalversammlung der Vereinten Nationen 2011 zu erreichen.

Für eine letzte umfassende Information über den Stellenwert einer speziellen Resolution der Generalversammlung zur Stärkung der staatlichen Finanzkontrolle in allen UN-Mitgliedsländern reiste der Rechnungshofpräsident in seiner Funktion als Generalsekretär der INTOSAI im Oktober 2011 neuerlich nach New York, um in einem Briefing die Unterstützung aller Delegationen sicherzustellen.

Daran anschließend, Mitte Oktober 2011, brachte das Österreichische Außenministerium schließlich den finalisierten Resolutionsentwurf im



Themen der öffentlichen
 UNO stärkt Unabhängigkeit von Rechnungshöfen

zuständigen Hauptausschuss 2 der Generalversammlung (Wirtschafts- und Finanzausschuss) ein. Die Resolution wurde damit von Österreich initiiert und von einer Freundesgruppe – insbesondere durch Italien, Polen, Peru, Argentinien, Marokko, Senegal, Südafrika, Russland und Südkorea – unterstützt. Südafrika konnte dafür gewonnen werden, die Verhandlungen zu fasilitieren. Insgesamt 68 Delegationen unterstützten den Text durch Miteinbringung. Ende November 2011 einigte sich der Hauptausschuss 2 einstimmig auf den Resolutionstext.

Knapp vor Weihnachten 2011 stand schließlich auf der Tagesordnung der Generalversammlung der Vereinten Nationen diese Resolution, welche einen unschätzbaren Beitrag zur Stärkung der Unabhängigkeit von Rechnungshöfen und damit zur weltweiten Stärkung der externen öffentlichen Finanzkontrolle leistet.

Der Text der Resolution im Wortlaut:

Förderung einer effizienten, rechenschaftspflichtigen, wirksamen und transparenten öffentlichen Verwaltung durch Stärkung der obersten Rechnungskontrollbehörden

Die Generalversammlung,

Unter Hinweis auf die Resolution des Wirtschafts- und Sozialrats 2011/2 vom 26. April 2011,

Sowie unter Hinweis auf ihre Resolutionen 59/55 vom 2. Dezember 2004 und 60/34 vom 30. November 2005 und ihre früheren Resolutionen über öffentliche Verwaltung und Entwicklung,

Ebenso unter Hinweis auf die Millenniumserklärung der Vereinten Nationen⁷,

Unter nachdrücklichem Hinweis, dass es notwendig ist, die Effizienz, Rechenschaftspflicht, Wirksamkeit und Transparenz der öffentlichen Verwaltung zu verbessern,

Sowie unter nachdrücklichem Hinweis, dass eine effiziente, rechenschaftspflichtige, wirksame und transparente öffentliche Verwaltung bei der Verwirklichung der auf internationaler Ebene vereinbarten Entwicklungsziele, insbesondere der Millenniums-Entwicklungsziele, eine wesentliche Rolle spielt,

⁷ siehe Resolution 55/2

UNO stärkt Unabhängigkeit von Rechnungshöfen

Unter Betonung, dass der Aufbau von Kapazitäten ein notwendiges Instrument zur Förderung der Entwicklung darstellt und unter Würdigung der diesbezüglichen Mitarbeit der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden,

- 1. Anerkennt, dass Oberste Rechnungskontrollbehörden ihre Aufgaben nur dann objektiv und wirkungsvoll erfüllen können, wenn sie von der überprüften Stelle unabhängig gestellt und gegen Einflüsse von außen geschützt sind;*
- 2. Anerkennt ebenfalls, dass Oberste Rechnungskontrollbehörden bei der Förderung einer effizienten, rechenschaftspflichtigen, wirkungsvollen und transparenten öffentlichen Verwaltung eine wichtige Rolle spielen, welche die Verwirklichung der nationalen Entwicklungsziele und -prioritäten ebenso wie der auf internationaler Ebene vereinbarten Entwicklungsziele, insbesondere der Millenniums-Entwicklungsziele, fördert;*
- 3. Nimmt mit Anerkennung Kenntnis von der Arbeit der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden zur Förderung größerer Effizienz, Rechenschaftspflicht, Wirksamkeit, Transparenz sowie der effizienten und wirksamen Vereinnahmung und Verwendung öffentlicher Mittel im Interesse der Bürgerinnen und Bürger;*
- 4. Nimmt ebenfalls mit Anerkennung Kenntnis von der Deklaration von Lima über die Leitlinien der Finanzkontrolle aus dem Jahre 1977⁸ und der Deklaration von Mexiko über die Unabhängigkeit von Obersten Rechnungskontrollbehörden aus dem Jahr 2007⁹ und ermutigt die Mitgliedstaaten die in den Deklarationen aufgestellten Grundsätze im Rahmen ihrer jeweiligen nationalen institutionellen Strukturen umzusetzen;*
- 5. Regt an, dass die Mitgliedstaaten und relevanten Institutionen der Vereinten Nationen ihre Zusammenarbeit mit der internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden namentlich im Bereich des Kapazitätsaufbaus intensivieren, um mittels gestärkter Oberster Rechnungskontrollbehörden Effizienz, Rechen-*

⁸ Siehe Deklaration von Lima über die Leitlinien der Finanzkontrolle, beschlossen durch den neunten Kongress der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden, Lima, 17.–26. Oktober 1977.

⁹ Siehe Deklaration von Mexiko über die Unabhängigkeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden, beschlossen durch den neunzehnten Kongress der Obersten Rechnungskontrollbehörden, Mexico City, 5.–10. November 2007.



UNO stärkt Unabhängigkeit von Rechnungshöfen

Themen der öffentlichen Finanzen

schaftspflicht, Wirksamkeit und Transparenz sicherzustellen und eine gute Staats- und Regierungsführung somit zu fördern.

Die Resolution anerkennt damit, dass Rechnungshöfe ihre Aufgabe nur dann objektiv und wirkungsvoll erfüllen können, wenn sie unabhängig sind. Sie stellt auch fest, dass Rechnungshöfe eine wichtige Rolle bei der Förderung der Entwicklung einer effizienten staatlichen Verwaltung spielen und einen wesentlichen Beitrag zur Erfüllung internationaler Zielsetzungen, wie insbesondere der Millenniums-Entwicklungsziele, leisten. Sie würdigt die Arbeit der INTOSAI, die Deklarationen von Lima und Mexiko zur Unabhängigkeit von Obersten Rechnungskontrollbehörden und ermuntert die Mitgliedstaaten, die Grundsätze dieser Deklarationen einzuhalten. Schließlich werden die Mitgliedstaaten und die Vereinten Nationen ermuntert, die Kooperation mit der INTOSAI fortzusetzen und zu intensivieren und dadurch Good Governance zu fördern.

Mit der Annahme dieser Resolution durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen finden die langjährigen Bemühungen des Rechnungshofes zur weltweiten Stärkung der externen öffentlichen Finanzkontrolle ihren krönenden und erfolgreichen Abschluss. Nunmehr haben weltweit alle Rechnungshöfe und Oberste Rechnungskontrollbehörden einen Beschluss der Vereinten Nationen in der Hand, der es ihnen erlaubt, die Grundsätze der Unabhängigkeit noch stärker einzufordern. Dies hat insbesondere im Bereich des Kapazitätsauf- und -ausbaus von Rechnungshöfen seine Bedeutung, wird damit doch ihre institutionelle Unabhängigkeit insbesondere von den geprüften Stellen erstmals von allen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen anerkennt.

In diesem Zusammenhang dankt der Rechnungshof nochmals der ständigen Vertretung Österreichs bei der UNO in New York und allen Mitgliedern der INTOSAI für die maßgebliche Unterstützung dieser Initiative, ohne die dieser Meilenstein in der nahezu 60-jährigen Geschichte der INTOSAI nicht möglich gewesen wäre.





Prüfungen 2013

BESONDERER TEIL

Prüfungen 2011 im Überblick

Dieser Abschnitt bietet einen Überblick über die Berichtsbeiträge, die der Rechnungshof im Jahr 2011 veröffentlicht hat, sowie eine kurze Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse aus den insgesamt 68 Beiträgen in 13 Berichten.

Parlamentsdirektion

Gesamtausgaben: Erfolg 2010: 54,0 Mill. EUR
Voranschlag 2011: 69,5 Mill. EUR

Planstellen: 422¹

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

Prüfobligo des RH: ein Prüfobjekt

¹ laut Personalplan 2011

Im Berichtszeitraum legte der Rechnungshof dem Nationalrat einen Beitrag aus dem Wirkungsbereich der Parlamentsdirektion vor.

Prüfungsergebnis	Bericht	Ausschuss	Plenum
Relaunch des Webauftritts des Parlaments	Bund 2011/10	24.11.2011	

Relaunch des Webauftritts des Parlaments

Die Neugestaltung des Webauftritts des Parlaments umfasste im Wesentlichen ein Redesign, die Implementierung eines Content-Management-Systems und eines neuen Volltext-Suchsystems. Das komplexe Vorhaben konnte von der Parlamentsdirektion insgesamt erfolgreich implementiert werden.

Die gesondert beauftragten externen Gesamtkosten aller im Zusammenhang mit dem Web Relaunch erfolgten Maßnahmen betragen rd. 659.000 EUR. Aus den bestehenden EDV-Dienstleistungsverträgen, über die der EDV-Abteilung der Parlamentsdirektion durch externe EDV-Dienstleister Personalressourcen für EDV-Entwicklungsleistungen bereit gestellt wurden, waren außerdem Leistungen im Ausmaß von rd. 1.271.000 EUR erforderlich.

Bei der Vergabe des Redesigns erfolgten zum Basisauftrag in Höhe von rd. 72.000 EUR bedeutende Zusatzaufträge im Umfang von rd. 148.000 EUR (Verdreifachung des Auftragsvolumens), weil keine ausreichenden Projektmanagementinstrumente eingesetzt wurden. Von der Parlamentsdirektion wäre daher statt des Verhandlungsverfahrens ohne vorherige öffentliche Bekanntmachung bzw. den Direktvergaben ein Vergabeverfahren mit vorheriger Bekanntmachung zu wählen gewesen.

Die EDV-Dienstleistungsverträge der Parlamentsdirektion entsprechen wegen der hohen Kosten und der geringen Flexibilität nur eingeschränkt den Wirtschaftlichkeitserfordernissen.

Bundeskanzleramt (BKA)

Gesamtausgaben: Erfolg 2010: 316,1 Mill. EUR
Voranschlag 2011: 355,7 Mill. EUR

Planstellen: 1.055¹

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

Prüfungsobligo des RH: 34 Prüfobjekte

¹ laut Personalplan 2011

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

Prüfungsergebnisse	Bericht	Ausschuss	Plenum
Zulagen und Nebengebühren der Bundesbediensteten; Follow-up-Überprüfung	Bund 2011/1	5.10.2011	
Filmförderung in Österreich	Bund 2011/2	5.10.2011	
Bundespressediens	Bund 2011/4		
Projekt ELAK im Bund; Follow-up-Überprüfung	Bund 2011/4		
Verträge der geschäftsführenden Leitungsorgane in öffentlichen Unternehmen („Managerverträge“)	Bund 2011/7		

Zulagen und Nebengebühren der Bundesbediensteten; Follow-up-Überprüfung

Das BKA und das BMF setzten die Empfehlungen des Rechnungshofes, die er im Jahr 2007 veröffentlicht hatte, zum überwiegenden Teil um. Durch Streichung von Nebengebühren bzw. Zusammenfassung vergleichbarer Nebengebührenarbeitstitel wurde deren Anzahl bislang von 608 auf 258 verringert. Die Reduktion der Arbeitstitel um rd. 58 % brachte eine Verwaltungsvereinfachung mit sich.

Der aus einem neu erstellten Kernkatalog und neuen Ressortkatalogen bestehende Gesamtkatalog für Nebengebühren galt ab 2009 für neueintretende Bundesbedienstete oder bei Änderung der Anspruchsgrundlagen.

Gemäß Ministerratsvortrag sollten die Ausgaben für zeitliche Mehrleistungsvergütungen im Jahr 2007 um 6,7 % und 2008 um 10 % gegenüber 2006 reduziert werden. Mit Einsparungen von 34,99 Mill. EUR im Jahr 2007 wurde das Einsparungsziel nahezu vollständig erreicht; die Zielvorgabe des Jahres 2008 wurde nicht erreicht.

Filmförderung in Österreich

Insgesamt 17 Förderungseinrichtungen auf Bundes- und Landesebene sowie der ORF förderten Filme und zahlten 2008 Förderungen in der Höhe von rd. 58 Mill. EUR aus. Das bedeutete gegenüber 2006 eine Steigerung von 25 %.

Die Förderungsabwicklung wies teilweise gravierende Mängel auf. Obwohl die meisten Filme von mehr als einer Einrichtung gefördert wurden, kooperierten die Einrichtungen kaum.

Bundespressediens

Mit rd. 606.500 EUR förderte der Bundespressediens Projekte, die nicht in seinem Aufgabenbereich lagen. Außerdem unterließ er bei einer Förderung in Höhe von 200.000 EUR die Überprüfung der fachlichen Fähigkeiten des Förderungsnehmers.

Die an den Bundespressediens gestellten Aufgaben und seine Organisation änderten sich in den Jahren 2005 bis 2009 mehrmals. Es fehlten aber sowohl Ziele für die organisatorischen Änderungen als auch – bis Jänner 2010 – Wirkungsziele für die Aufgabenerfüllung.

Projekt ELAK im Bund; Follow-up-Überprüfung

Das Bundeskanzleramt setzte die Empfehlungen des Rechnungshofes, die er im Jahr 2008 – betreffend die Anwendung ELAK im Bund – veröffentlicht hatte, zum überwiegenden Teil um. Mit der vom Rechnungshof empfohlenen Umsetzung der Archivlösung und der Reduktion der Rücksetzbarkeit konnten Einsparungen bei den Kosten für die Betriebsführung von 500.000 EUR pro Jahr erzielt werden. Weitere Einsparungen in Höhe von 281.000 EUR pro Jahr ergaben sich durch die Stornierung des Trainingsprogramms.

Für nachgeordnete Dienststellen wurde eine Basisversion ELAK-light – mit reduziertem Funktionsumfang und vereinfachten Zugriffsrechten – entwickelt.

Verträge der geschäftsführenden Leitungsorgane in öffentlichen Unternehmen („Managerverträge“)

Die Hälfte der Vorstandsmitglieder oder Geschäftsführer der 232 in die Gebarungsüberprüfung einbezogenen öffentlichen Unternehmen verdienten im Jahr 2008 zumindest 166.300 EUR.

Rund 50 % der befragten 472 Manager erhielten variable Bezugsbestandteile, die zwar größtenteils auf Kennzahlen beruhten; diese Kennzahlen waren jedoch meistens nicht geeignet, einen nachhaltig wirkenden wirtschaftlichen Erfolg der Managertätigkeit widerzuspiegeln.

Frauen übten weniger als 5 % der Managerfunktionen aus.

Die Mehrzahl (rd. 90 %) der befragten Unternehmen veröffentlichte die Managervergütungen nicht. Den OECD-Grundsätzen der Corporate Governance hinsichtlich der Offenlegung der Managergehälter wurde dadurch nicht gefolgt.

Insgesamt – über alle Gebietskörperschaften – gesehen, war Verbesserungspotenzial hinsichtlich der einheitlichen und transparenten Gestaltung der Managerverträge in öffentlichen Unternehmen gegeben.

Die Gesamtkosten für die Betreuung in Altenwohn- und Pflegeheimen wurden in beiden Ländern unvollständig erfasst.

Nach einer Hochrechnung des Rechnungshofes waren die Gesamtkosten je Heimplatz in Tirol um rd. 25 % höher als in Kärnten, die vom Land Tirol und den Gemeinden zu tragenden Kosten um rd. 40 %. In Tirol fehlten verbindliche Vorgaben betreffend das Pflegepersonal und die bauliche Ausgestaltung der Heime; regelmäßige Überprüfungen fanden nicht statt. In Kärnten gab es zwar Personalvorgaben, 85 % der Heime hielten sie jedoch im Jahr 2008 nicht ein.

Im Bezirk Völkermarkt fehlten 2010 rd. 100 Heimplätze. Der Sozialhilfverband Völkermarkt plante seit 2005 die Errichtung neuer Heime, kam jedoch über das Planungsstadium nicht hinaus. Die Anschaffung eines letztlich nicht benötigten Grundstücks und die Adaptierung eines Heimes für ein nicht verwirklichtes Pflegekonzept verursachten Kosten in Höhe von 1,22 Mill. EUR. Der Sozialhilfverband Völkermarkt benötigte Gemeindeumlagen, die sich von 2006 bis 2008 auf 1,1 Mill. EUR (rd. 18 % der Einnahmen) verdoppelten und verrechnete den Heimbewohnern teilweise andere Tarife, als vom Land Kärnten vorgegeben waren. Ohne aufsichtsbehördliche Genehmigung gründete er 2008 eine GmbH und brachte teilweise mit Landesmitteln finanziertes Vermögen in diese ein.

Der Gemeindeverband Altenwohnheim Telfs stellte 2009 rund ein Drittel mehr Heimplätze zur Verfügung als dem vom Land berechneten Bedarf entsprach. Er erhielt keine Gemeindeumlagen zur Abgangsdeckung, verschob aber Belastungen in die Zukunft. Die bauliche Ausgestaltung eines neu errichteten Heimes in Seefeld entsprach nicht den Zielwerten des Landes Tirol. Obwohl 72 Pflegeplätze gefördert wurden, waren nur 41 belegt.

Kosten der Kontrolle – Operationelles Programm Beschäftigung in Österreich 2007 bis 2013

Die Kosten der Kontrolle des Operationellen Programms Beschäftigung in Österreich 2007 bis 2013 betragen in den ersten beiden Jahren 12,41 Mill. EUR. Die Bandbreite lag – je nach Bezugsbasis – zwischen 3 EUR und 13 EUR je 100 EUR Fördermittel.

Die meisten überprüften Stellen betrauten auch externe Unternehmen mit Betreuungs- und Kontrollaufgaben der Förderungsabwicklung. Die vereinbarten Entgelte für diese im Wesentlichen gleichen oder zumindest ähnlichen Leistungen unterschieden sich deutlich: Die Tagsätze

variierten zwischen 414 EUR und 852 EUR, in spezifischen Fällen bis über 1.400 EUR. Die Unterschiede zwischen den Tagsätzen waren unter sachlichen Gesichtspunkten nicht immer plausibel.

Die zuständigen Bundesministerien setzten die wesentlichen Schritte zur Einrichtung des Verwaltungs- und Kontrollsystems nicht immer innerhalb der vorgesehenen Fristen. Zwar wurde die Rückforderung des erhaltenen EU-Mittel-Vorschusses – knapp – verhindert, eine umsichtiger Prozessgestaltung hätte jedoch solche Fristüberschreitungen und damit das Risiko einer solchen Rückforderung deutlich vermindern können. Zwei wesentliche Kontrollfunktionen wurden zudem erst in der zweiten Jahreshälfte 2010 beauftragt.

Finanzielle Lage des Pensionsinstituts der Linz AG und des Pensionsinstituts für Verkehr und öffentliche Einrichtungen

Das Pensionsinstitut für Verkehr und öffentliche Einrichtungen in Wien sowie das Pensionsinstitut der Linz AG wurden 1898 gegründet. Sie hatten im System der Pensionsvorsorge eine Sonderstellung und waren hinsichtlich des Beitrags- und Leistungsrechts, der organisations- und aufsichtsrechtlichen Bestimmungen und der Rechnungslegung gesetzlich unzureichend geregelt.

1999 unterstützte der Bund das Pensionsinstitut Wien mit rd. 67,33 Mill. EUR. 2009 wies es in der versicherungstechnischen Bilanz erneut einen Abgang von rd. 84,11 Mill. EUR aus. Die gesetzlich vorgesehenen Leistungskürzungen erfolgten nicht.

Das Pensionsinstitut Linz erhielt bis zum Ende der Gebarungsprüfung keine Unterstützung des Bundes, es führte die erforderlichen Leistungskürzungen durch und wies keinen Abgang aus.

Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder

Die Ausgaben des Bundes und der Länder Kärnten, Oberösterreich und Salzburg für familienbezogene Leistungen beliefen sich im Jahr 2009 auf insgesamt 8,887 Mrd. EUR. Insgesamt 117 eigenständige Familienleistungen befanden sich im Leistungsspektrum der vier Gebietskörperschaften. Im Bund waren sieben Ressorts für den Vollzug der Familienleistungen zuständig, in den Ländern jeweils mehrere Abteilungen der Ämter der Landesregierung.

Eine gesamthafte Abstimmung zwischen den Gebietskörperschaften erfolgte nicht. Auch eine genaue Übersicht, welche Leistungen in welcher Höhe eine Familie insgesamt bezog, gab es nicht. Die Folge waren strukturelle Parallelitäten und Überlappungen von Leistungen: Allein im Bund knüpften zehn verschiedene Leistungen an den Lebenssachverhalt „Schwangerschaft/Geburt“, in Kärnten weitere vier, in Salzburg weitere zwei.

Rund 70 % der Familienleistungen des Bundes wurden über den Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) finanziert. Die finanzielle Nachhaltigkeit dieses Finanzierungsinstruments war nicht mehr gegeben: Die Ausgaben des FLAF überschritten die Einnahmen in den letzten sechs Jahren deutlich – im Jahr 2009 um 567 Mill. EUR, im Jahr 2010 um 690 Mill. EUR; Ende 2009 betragen die Verbindlichkeiten des FLAF gegenüber dem Bund rd. 3,006 Mrd. EUR, Ende 2010 rd. 3,696 Mrd. EUR.

Einführung des Pensionskontos

Mit Inkrafttreten des Allgemeinen Pensionsgesetzes ab 1. Jänner 2005 wurde das Pensionskonto eingeführt. Es erfasste für jeden Versicherten (gemäß ASVG, BSVG, GSVG und FSVG und für Beamte des Bundes) ab dem Geburtsjahrgang 1955 die eingezahlten und aufgewerteten Beiträge sowie die erworbenen Leistungsansprüche. Für die erstmals ab 2005 Versicherten war es ausreichend transparent. Für alle anderen war die Transparenz infolge der Parallelrechnung zwischen altem und neuem System erheblich beeinträchtigt.

Die Nutzung der Online-Abfrage des Kontos war äußerst gering: Sie lag im Jahr 2009 mit rd. 37.000 Zugriffen auf die rd. 5,1 Mill. Pensionskonten bei nur 0,73 %.

Der Aufwand für die Befüllung der Pensionskonten betrug in den Jahren 2005 bis 2009 bei der Pensionsversicherungsanstalt, die rd. 90 % der Pensionskonten betreute, insgesamt 46,1 Mill. EUR, davon 39,7 Mill. EUR Personalkosten. Im Jahr 2009 war der Personalstand der Pensionsversicherungsanstalt mit 151 Vollzeitäquivalenten um 42 Vollzeitäquivalente höher als erforderlich.

Der mit der Pensionssicherungsreform 2003 erwartete Anstieg des Antrittsalters zur Pensionsversicherung ist noch nicht eingetreten, im Gegenteil: Seit 2005 sank das Antrittsalter für Alterspensionen wieder, für Männer um 0,9 Jahre auf 62,5 Jahre im Jahr 2009, für Frauen um 0,2 Jahre auf 59,3 Jahre im Jahr 2009.

Im Jahr 2009 lag das Antrittsalter für alle Eigenpensionen für Männer bei 59,1 Jahren und für Frauen bei 57,1 Jahren. 38,2 % der Männer gingen im Durchschnittsalter von 53,6 Jahren und 23,7 % der Frauen im Durchschnittsalter von 50,2 Jahren krankheitshalber in Pension.

Durch einen um ein Jahr längeren Verbleib der Versicherten im Erwerbsleben könnte der Aufwand für krankheitsbedingte Pensionen um rd. 388 Mill. EUR gesenkt werden.

IT-Betriebssicherheit im Arbeitsmarktservice

Das Arbeitsmarktservice traf bei der Neuausschreibung seiner IT-Dienstleistungen keine ausreichenden Vorkehrungen, um die Risiken eines Übergangs der IT-Dienstleistung auf einen allfällig neuen IT-Dienstleister bestmöglich zu minimieren. Die Gestaltung dieses Übergangs gab das Arbeitsmarktservice nicht im Einzelnen vor. Es bestand keine konkrete Vereinbarung zwischen dem Arbeitsmarktservice und dem bisherigen IT-Dienstleister, neben dem laufenden Betrieb einen Übergang zu einem neuen IT-Dienstleister zu unterstützen.

Um einen Ausfall oder eine anhaltende Störung des IT-Betriebs in den rd. 100 regionalen Geschäftsstellen zu vermeiden, beabsichtigte das Arbeitsmarktservice die Verträge mit dem bisherigen IT-Dienstleister erst zu kündigen, wenn der Übergang vom bisherigen zum neuen IT-Dienstleister abgeschlossen ist.

Für externe Dienstleistungen zur Planung und Durchführung des Vergabeverfahrens gab das Arbeitsmarktservice bis Ende 2010 rd. 3,82 Mill. EUR aus.

Vergabe von Kursmaßnahmen durch das AMS

Die aktive Marktbearbeitung zur Beschaffung von Kursmaßnahmen besaß im Arbeitsmarktservice nur einen geringen Stellenwert. Im Arbeitsmarktservice fehlten österreichweite Preis- und Leistungsvergleiche je Region und Kursanbieter, um möglichst günstige Angebotspreise zu erzielen. Dadurch wurde die Bildung von regional begrenzten Teilmärkten mit wenigen Bildungsträgern und höheren Preisen begünstigt.

Das Arbeitsmarktservice führte im Zeitraum von Mitte 2005 bis Mitte 2010 bundesweit rd. 10.200 Vergaben von Kursmaßnahmen durch. Ein Viertel der bezahlten Mittel von rd. 1.293 Mill. EUR entfiel dabei auf Vergaben

durch Wettbewerbsverfahren. Die Wirtschaftlichkeit der Abwicklung der Beschaffungsvorgänge war aufgrund fehlender Kennzahlen und Auswertungen durch das Arbeitsmarktservice Österreich nicht beurteilbar.

Trotz der dem Arbeitsmarktservice Wien seit 2005 bekannten geringen Bonität eines privaten Erwachsenenbildungs-Unternehmens steigerte es den Geschäftsumfang mit diesem Unternehmen von rd. 5,34 Mill. EUR auf rd. 11,86 Mill. EUR im Jahr 2007. Die Zunahme lag mit rd. 122 % deutlich über dem Anstieg der Kursvergaben des Arbeitsmarktservice an andere Bildungsträger in Höhe von rd. 40 %.

Bekämpfung der Arbeitslosigkeit von jungen Erwachsenen im Arbeitsmarktservice Steiermark und Tirol

Der Rechnungshof überprüfte anhand einer Stichprobe, ob das Arbeitsmarktservice junge Arbeitslose (20 bis 24 Jahre) entsprechend ihrer Berufsausbildung vermittelte. Die sieben ausgewählten regionalen Geschäftsstellen des Arbeitsmarktservice in den Bundesländern Tirol und Steiermark vermittelten rd. 75 % der jungen Arbeitslosen entsprechend ihrer Berufsausbildung. Jedoch verfügten nur rd. 55 % der jungen Arbeitslosen überhaupt über eine Berufsausbildung.

Das Arbeitsmarktservice versuchte, durch den Besuch von Schulklassen in seinen Berufsinformationszentren eine passende Berufswahl bei Pflichtschülern zu fördern. Seit 2009 gab es eine verstärkte Kooperation mit dem BMUKK.

Die Arbeitslosenquote der 20- bis 24-Jährigen war im Jahr 2009 mit 9,5 % deutlich höher als die Gesamtarbeitslosenquote (7,2 %). Im Jahr 2010 verbesserte sich die Situation mit einer Arbeitslosenquote von 8,9 % nur unwesentlich. Diese Altersgruppe reagierte damit besonders empfindlich auf den damaligen konjunkturellen Einbruch und hatte das höchste Risiko, arbeitslos zu werden. Die jährlichen arbeitsmarktpolitischen Ziele des AMS waren nicht auf die einzelnen Zielgruppen ausgerichtet (z.B. Jugendliche, Ältere, Frauen), sondern konzentrierten sich auf die Bewältigung der generellen arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen wie bspw. die Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit.

Dementsprechend verfügte das AMS auch über keine eigene Bundesrichtlinie zur Regelung der Vermittlung und Betreuung der jungen Erwachsenen. Sie wurden gemäß Richtlinie „Kernprozess Arbeitskräfte unterstützen“ wie Erwachsene behandelt.

Vergleich Kärntner Gebietskrankenkasse und Salzburger Gebietskrankenkasse

Während die Salzburger Gebietskrankenkasse im Jahr 2009 über ein Reinvermögen von rd. 95,84 Mill. EUR verfügte, war die Kärntner Gebietskrankenkasse mit rd. 121,54 Mill. EUR überschuldet. Diese Unterschiede waren teilweise darauf zurückzuführen, dass die Kärntner Gebietskrankenkasse Strukturnachteile aus dem Beitragsaufkommen, der Versichertenstruktur und der Spitalsfinanzierung aufwies, die vom Ausgleichsfonds der Gebietskrankenkassen nicht voll ausgeglichen wurden.

Einsparungspotenziale bestanden bei der Kärntner Gebietskrankenkasse in den Bereichen Labor, Radiologie, Magnetresonanz, Zahnbehandlung und Heilmittel, bei der Salzburger Gebietskrankenkasse in den Bereichen physikalische Medizin sowie Heilbehelfe und Hilfsmittel.

Das von der Bundesregierung beschlossene Kassensanierungspaket 2009 sah einerseits die Bereitstellung von Bundesmitteln und andererseits Eigenbeiträge der Kassen in Form von Kostendämpfungszielen vor. Diese waren aber wenig ambitioniert.

Die Kärntner Gebietskrankenkasse wird zwischen 2009 und 2012 voraussichtlich 112,99 Mill. EUR an Bundesmitteln aus dem Kassensanierungspaket erhalten, die Salzburger Gebietskrankenkasse rd. 11,88 Mill. EUR.

Die zu wenig ambitionierten Finanz- bzw. Kostendämpfungsziele erlaubten für die Kärntner Gebietskrankenkasse und die Salzburger Gebietskrankenkasse 2010 und 2011 jedoch Kostensteigerungen gegenüber dem jeweiligen Vorjahr von insgesamt rd. 5 % bis rd. 7 %.



Prüfungen 2011

Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BMeiA)

Gesamtausgaben: Erfolg 2010: 430,5 Mill. EUR
Voranschlag 2011: 427,1 Mill. EUR

Planstellen: 1.416¹

Der Aufgabenbereich des BMeiA umfasst u.a.:

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

Prüfungspflicht des RH: sieben Prüfobjekte

¹ laut Personalplan 2011

Im Berichtszeitraum legte der Rechnungshof dem Nationalrat zwei Beiträge aus dem Wirkungsbereich des BMeiA vor.

Prüfungsergebnisse	Bericht	Ausschuss	Plenum
Konsularwesen (insbesondere Visa-Angelegenheiten)	Bund 2011/5		
Auslandsösterreicher-Fonds	Bund 2011/11		

Konsularwesen (insbesondere Visa-Angelegenheiten)

Das BMeiA setzte die aufgrund der „Visa-Affäre“ getroffenen Empfehlungen der Visa-Kommission zur Verhinderung von Missbrauch bei der Visa-Erteilung weitgehend um.

Im Bereich der Visa-Verfahren waren jedoch die Verantwortlichkeiten zwischen dem BMeiA und dem BMI nicht klar abgegrenzt. Systematische Kontrollen des BMI zur aktiven Ausübung der Fachaufsicht fehlten.

Die Zusammenarbeit des BMeiA und des BMI im Verfahren zur Visa-Ausstellung wies insbesondere bei der Abklärung der Verantwortlichkeiten Schwachstellen auf.

Auslandsösterreicher-Fonds

Die Finanzierung des Auslandsösterreicher-Fonds erfolgte durch Förderungen des Bundes (BMeiA) und der Bundesländer in Höhe von insgesamt rd. 668.000 EUR (2010). Die Förderungen der Bundesländer fielen entgegen einer Festlegung bei der Landeshauptdeutekonferenz 1968 in den überprüften Jahren (2007 bis 2010) geringer aus als jene des Bundes; Zuwendungen Dritter lagen nicht vor.

Die Bundesländer verfügten teilweise über eigene Serviceeinrichtungen für Auslandsösterreicher bzw. vergaben in Einzelfällen ebenfalls Unterstützungen an sozial bedürftige Auslandsösterreicher.

Der Fonds bildete bis Ende 2010 Rücklagen in Höhe von rd. 374.000 EUR; dies entsprach rd. 56 % der gesamten Jahresförderung für den Fonds. Ein Konzept für die systematische Bildung und Verwendung von Rücklagen fehlte.

Eine vertiefte inhaltliche Überprüfung und Bestätigung der Rechnungsabschlüsse des Fonds fehlte ebenso wie eine formale Entlastung des Geschäftsführers.



Prüfungen 2011

Bundesministerium für Finanzen (BMF)

Gesamtausgaben: Erfolg 2010: 18.292,4 Mill. EUR
Voranschlag 2011: 20.252,9 Mill. EUR

Planstellen: 12.052¹

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

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

Prüfungsobligo des RH: 184 Prüfobjekte

¹ laut Personalplan 2011

Im Berichtszeitraum legte der Rechnungshof dem Nationalrat 13 Beiträge aus dem Wirkungsbereich des BMF vor, davon vier Follow-up-Überprüfungen.

Prüfungsergebnisse	Bericht	Ausschuss	Plenum
Buchhaltungsagentur des Bundes	Bund 2011/1	5.10.2011	
PRINT and MINT SERVICES GmbH	Bund 2011/1	5.10.2011	
Zulagen und Nebengebühren der Bundesbediensteten; Follow-up-Überprüfung	Bund 2011/1	5.10.2011	
Schutz vor Naturgefahren; Follow-up-Überprüfung	Bund 2011/3		
Finanzmarktaufsicht; Follow-up-Überprüfung	Bund 2011/4		
Grundlagen der Fiskalpolitik	Bund 2011/5		
Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder	Bund 2011/6	24.11.2011	6.12.2011
Verträge der geschäftsführenden Leitungsorgane in öffentlichen Unternehmen („Managerverträge“)	Bund 2011/7		
Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H.	Bund 2011/8		
Bundesbeschaffung GmbH; Follow-up-Überprüfung	Bund 2011/8		
Bekämpfung des Abgabebetruhs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung	Bund 2011/9		
Standortentwicklung der Zentraleitung des Bundesministeriums für Finanzen und Generalsanierung des Standorts Himmelpfortgasse 6 - 8	Bund 2011/12		
Österreichische Post Aktiengesellschaft - Schließung von Postfilialen	Bund 2011/12		

Buchhaltungsagentur des Bundes

Ein leitender Mitarbeiter der Buchhaltungsagentur des Bundes (BHAG) überwies von einem Konto der Republik Österreich insgesamt rd. 17,50 Mill. EUR an nicht berechnigte Dritte. Er hatte dafür weder einen Auftrag noch lag ein Rechtsgrund für diese Zahlungen vor. Diese Vorgangsweise wurde durch Unzulänglichkeiten in den Verfahren der BHAG und eine vom BMF nicht vollständig behobene Sicherheitslücke begünstigt. Ein internes Überwachungssystem, das außergewöhnliche Vorgänge aufgezeigt hätte, bestand in der Haushaltsverrechnung des Bundes nicht.

Die BHAG geriet durch die Übernahme der Verpflichtung zur Abdeckung des Schadens ihres Mitarbeiters in eine prekäre wirtschaftliche Situation, die eine Patronatserklärung des Bundesministers für Finanzen erforderte.

Das BMF und die BHAG setzten mittlerweile rund die Hälfte der überprüften Empfehlungen aus dem im Jahr 2008 veröffentlichten Bericht um.

PRINT and MINT SERVICES GmbH

Die PRINT and MINT SERVICES GmbH konnte durch die gemeinsame Abwicklung des Einkaufs und der Finanzbuchhaltung für die Muttergesellschaften Münze Österreich Aktiengesellschaft und Oesterreichische Banknoten- und Sicherheitsdruck GmbH Einsparungen erzielen. Diese betragen im Jahr 2008 insgesamt rd. 2 Mill. EUR.

Die Gesellschaft verfügte über kein Strategiekonzept für ihre künftige Ausrichtung und ihre Zielvorgaben. Für die Kostenverrechnung zwischen der PRINT and MINT SERVICES GmbH und den Muttergesellschaften bestanden keine eindeutigen Regelungen.

Zulagen und Nebengebühren der Bundesbediensteten; Follow-up-Überprüfung

Das BKA und das BMF setzten die Empfehlungen des Rechnungshofes, die er im Jahr 2007 veröffentlicht hatte, zum überwiegenden Teil um. Durch Streichung von Nebengebühren bzw. Zusammenfassung vergleichbarer Nebengebührenarbeitstitel wurde deren Anzahl bislang von 608 auf 258 verringert. Die Reduktion der Arbeitstitel um rd. 58 % brachte eine Verwaltungsvereinfachung mit sich.

Der aus einem neu erstellten Kernkatalog und neuen Ressortkatalogen bestehende Gesamtkatalog für Nebengebühren galt ab 2009 für neueintretende Bundesbedienstete oder bei Änderung der Anspruchsgrundlagen.

Gemäß Ministerratsvortrag sollten die Ausgaben für zeitliche Mehrleistungsvergütungen im Jahr 2007 um 6,7 % und 2008 um 10 % gegenüber 2006 reduziert werden. Mit Einsparungen von 34,99 Mill. EUR im Jahr 2007 wurde das Einsparungsziel nahezu vollständig erreicht; die Zielvorgabe des Jahres 2008 wurde nicht erreicht.

Schutz vor Naturgefahren; Follow-up-Überprüfung

Das BMLFUW, das BMVIT und das BMF setzten die Empfehlungen des Rechnungshofes, die er im Jahr 2008 hinsichtlich des Schutzes vor Naturgefahren veröffentlicht hatte, zum überwiegenden Teil entweder vollständig oder teilweise um. Konkrete Umsetzungsschritte zur Reform der Finanzierung von Präventivmaßnahmen durch das BMLFUW und von Beihilfen zur Behebung von Katastrophenschäden im Vermögen Privater durch das BMF wurden bisher nicht gesetzt.

Finanzmarktaufsicht; Follow-up-Überprüfung

Die Finanzmarktaufsichtsbehörde, die Oesterreichische Nationalbank und das BMF setzten den überwiegenden Teil der Empfehlungen des Rechnungshofes, die er im Jahr 2007 veröffentlicht hatte, um. Die Empfehlung des Rechnungshofes zur Stärkung der operativen Aufsichtstätigkeit wurde durch eine wesentliche Intensivierung der Analysetätigkeit und eine Ausweitung der behördlichen Aufsichtsmaßnahmen umgesetzt. Weiters wurden die Vor-Ort-Prüfungen in den Jahren 2008 und 2009 gegenüber dem Untersuchungszeitraum des Vorberichts sowohl im Bereich der Bankenaufsicht (+ 30 %) als auch der Wertpapieraufsicht (+ 260 %) deutlich erhöht.

Nicht verwirklicht wurde die organisatorische Zusammenlegung der beiden bankaufsichtlichen Aufsichtsbereiche der Finanzmarktaufsichtsbehörde und der Oesterreichischen Nationalbank im Rahmen der Finanzmarktaufsichtsreform. Weiterhin offen ist auch die Einführung von Modellen mit externem Rotationscharakter bei Bankprüfern.

Grundlagen der Fiskalpolitik

Die mittelfristige Haushaltsplanung von Bund, Ländern und Gemeinden ist nicht ausreichend koordiniert. Die einzelnen Planungsinstrumente weichen hinsichtlich Informationsgehalt, Zeitraum und Zielsetzung voneinander ab. Dadurch wird der verfassungsrechtlichen Verpflichtung zur Koordination der Haushaltsführung nicht entsprochen.

Aufgrund der zunehmenden Alterung der österreichischen Bevölkerung entstehen zusätzliche finanzielle Belastungen für die öffentlichen Haushalte. Allein um diese zusätzlichen Ausgaben langfristig abdecken zu können, hätte Österreich nach den Berechnungen der Europäischen Kommission für 2009 eine Nachhaltigkeitslücke von 4,7 % des BIP (rd. 13 Mrd. EUR) zu schließen gehabt.

Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder

Die Ausgaben des Bundes und der Länder Kärnten, Oberösterreich und Salzburg für familienbezogene Leistungen beliefen sich im Jahr 2009 auf insgesamt 8,887 Mrd. EUR. Insgesamt 117 eigenständige Familienleistungen befanden sich im Leistungsspektrum der vier Gebietskörperschaften. Im Bund waren sieben Ressorts für den Vollzug der Familienleistungen zuständig, in den Ländern jeweils mehrere Abteilungen der Ämter der Landesregierung.

Eine gesamthafte Abstimmung zwischen den Gebietskörperschaften erfolgte nicht. Auch eine genaue Übersicht, welche Leistungen in welcher Höhe eine Familie insgesamt bezog, gab es nicht. Die Folge waren strukturelle Parallelitäten und Überlappungen von Leistungen: Allein im Bund knüpften zehn verschiedene Leistungen an den Lebenssachverhalt „Schwangerschaft/Geburt“, in Kärnten weitere vier, in Salzburg weitere zwei.

Rund 70 % der Familienleistungen des Bundes wurden über den Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) finanziert. Die finanzielle Nachhaltigkeit dieses Finanzierungsinstrumentes war nicht mehr gegeben: Die Ausgaben des FLAF überschritten die Einnahmen in den letzten sechs Jahren deutlich – im Jahr 2009 um 567 Mill. EUR, im Jahr 2010 um 690 Mill. EUR; Ende 2009 betrug die Verbindlichkeiten des FLAF gegenüber dem Bund rd. 3,006 Mrd. EUR, Ende 2010 rd. 3,696 Mrd. EUR.

Verträge der geschäftsführenden Leitungsorgane in öffentlichen Unternehmen („Managerverträge“)

Die Hälfte der Vorstandsmitglieder oder Geschäftsführer der 232 in die Gebarungsüberprüfung einbezogenen öffentlichen Unternehmen verdienten im Jahr 2008 zumindest 166.300 EUR.

Rund 50 % der befragten 472 Manager erhielten variable Bezugsbestandteile, die zwar größtenteils auf Kennzahlen beruhten; diese Kennzahlen waren jedoch meistens nicht geeignet, einen nachhaltig wirkenden wirtschaftlichen Erfolg der Managertätigkeit widerzuspiegeln.

Frauen übten weniger als 5 % der Managerfunktionen aus.

Die Mehrzahl (rd. 90 %) der befragten Unternehmen veröffentlichte die Managervergütungen nicht. Den OECD-Grundsätzen der Corporate Governance hinsichtlich der Offenlegung der Managergehälter wurde dadurch nicht gefolgt.

Insgesamt – über alle Gebietskörperschaften – gesehen, war Verbesserungspotenzial hinsichtlich der einheitlichen und transparenten Gestaltung der Managerverträge in öffentlichen Unternehmen gegeben.

Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H.

Die Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H. erfüllte bis 2007 ihre Aufgabe, für ihre Muttergesellschaft Österreichische Post AG die nicht mehr benötigten Liegenschaften bestmöglich zu verwerten, teilweise nicht. Der Verkauf einiger Liegenschaften erfolgte ohne öffentliche Bekanntmachung und auf der Grundlage mangelhafter Verkehrswertermittlungen der Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H.

Vorgaben für eine einheitlich strukturierte Vorgangsweise zur Verwertung von Liegenschaften fehlten. Die neue Geschäftsführung definierte im Jahr 2007 die Ablauforganisation prozessbezogen und ließ im Jahr 2008 von einem externen Experten ein Bewertungshandbuch erstellen.

Vier Ferienhaus-Liegenschaften, deren Bewertung durch die Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H. nicht nachvollziehbar und nicht schlüssig war, verkaufte die Österreichische Post AG an den Verein der Postmitarbeiter „post.sozial“. Aus dem Verkaufserlös von diesen und einer weiteren Ferienhaus-Liegenschaft von insgesamt rd. 5,00 Mill. EUR

zahlte die Österreichische Post AG 4,90 Mill. EUR als Sonderdotation an den Verein „post.sozial“.

Bundesbeschaffung GmbH; Follow-up-Überprüfung

Die Bundesbeschaffung GmbH setzte die Empfehlungen des Rechnungshofes, die er im Jahr 2008 veröffentlicht hatte, zum überwiegenden Teil um. Die seit Mitte 2010 für Bundesdienststellen gültigen Stundensätze mit einer durchschnittlichen Höhe von 94 EUR lagen insgesamt unter dem im Vorbericht vom Rechnungshof beanstandeten Wert von 114 EUR und stellten eine durchschnittliche Senkung der Stundensätze um rd. 18 % dar. Eine Nachkalkulation des Rechnungshofes legte eine weitere Senkung nahe.

Bekämpfung des Abgabebetrgs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung

Das Ziel der Verstärkung der Betrugsbekämpfung konnte mit der Reform der Steuerfahndung im Jahr 2007 nur bedingt erreicht werden, weil wesentliche Reformziele – wie die Verbesserung der Kommunikation, Kooperation und Koordination der mit Betrugsbekämpfungsbefassten Einheiten, die Beseitigung der Schnittstellenproblematik und der daraus resultierenden Doppelgleisigkeiten bzw. nicht eindeutig definierten Zuständigkeiten, die Erhöhung der Anzahl der Erledigungen und die Beschleunigung der Verfahren sowie eine Verstärkung des Personals durch Neuaufnahme von 25 Mitarbeitern und somit das strategische Ziel einer Verstärkung der Betrugsbekämpfung – nicht im angestrebten Ausmaß umgesetzt werden konnten. Auch verfügte die Steuerfahndung über keine geeignete IT-Unterstützung.

Die Integration der „Prüfungsabteilungen Strafsachen“, der Schnellen Eingreifgruppe und des Central Liaison Office in einer Organisationseinheit unter zentraler Leitung im Rahmen der Reform führte zur Vereinheitlichung von Prozessabläufen.

Dem Bund entstand im Bereich der Umsatzsteuer ein Schaden von jedenfalls rd. 5,9 Mill. EUR, obwohl im Rahmen der Ermittlungen durch die Steuerfahndung ausgestellte Sicherstellungsaufträge im Ausmaß von rd. 6 Mill. EUR vorhanden waren. Dies, weil das zuständige Finanzamt und das BMF den Fall unterschiedlich beurteilten und die Sicherstellungen nicht schlagend wurden.

Standortentwicklung der Zentralleitung des Bundesministeriums für Finanzen und Generalsanierung des Standorts Himmelpfortgasse 6 – 8

Alle mit der Generalsanierung Himmelpfortgasse 6 – 8 verbundenen Ausgaben werden rd. 198,76 Mill. EUR betragen. Allein die geschätzten Planungs- und Bauausgaben für die von der Burghauptmannschaft Österreich durchgeführte notwendige Generalsanierung des historischen Gebäudekomplexes verdoppelten sich zwischen 2004 und 2011 von rd. 70,00 Mill. EUR auf rd. 137,30 Mill. EUR. Zusätzliche Nutzerwünsche des BMF in der Bauphase verursachten rd. 40,42 % dieser Ausgabensteigerung. Eine für ein Projekt dieser Größenordnung übliche Projektorganisation, die verbindlich Aufgaben und Zuständigkeiten definieren sollte, fehlte.

Die vom Gesetzgeber vorgesehene Finanzierung der Planungs- und Bauausgaben aus dem Verkauf bundeseigener Liegenschaften in Höhe von rd. 83,54 Mill. EUR gelang nicht. Grundlage für den Verkauf des Gebäudekomplexes Kärntner Straße war eine Personalreduktion von rd. 650 auf mindestens rd. 550 Mitarbeiter. Die Personalreduktion im angestrebten Ausmaß wurde aufgrund eines fehlenden Personalbewirtschaftungskonzepts für die Standortentwicklung der Zentralleitung des BMF nicht erreicht. Die Zentralleitung wird in Zukunft auf drei Standorte verteilt sein.

Durch einen für die Republik Österreich ungünstigen Vertrag mit der Bundesimmobiliengesellschaft m.h.H. erhielt diese rd. 9,07 % des Verkaufspreises von 62,50 Mill. EUR. In den Entscheidungsprozess für den Verkauf zog das BMF ohne jede vertragliche Verpflichtung ein Bau- und Projektentwicklungsunternehmen und einen Immobilienmakler bei. Da bei beiden ein schriftliches Vertragsverhältnis fehlte, konnten sie ihr Know-how auch für ihre weitere Geschäftstätigkeit nutzen. Das Bau- und Projektentwicklungsunternehmen, das mit seiner Muttergesellschaft verschmolzen wurde, und dessen Schwestergesellschaft erhielten für den Gebäudekomplex Kärntner Straße Aufträge für Planungs- und Bauleistungen für eine Neuerrichtung des Gebäudes.

Die über die geschätzten Planungs- und Bauausgaben von rd. 137,30 Mill. EUR hinausgehenden Ausgaben beliefen sich auf rd. 61,46 Mill. EUR. Diese wird das BMF vor allem für Umbau und Miete der zwei weiteren Standorte Himmelpfortgasse 9 und Hintere Zollamtsstraße 2b – Letzterer war auch das Ausweichobjekt während der Generalsanierung – aufwenden müssen. Damit ergaben sich geschätzte Gesamtausgaben von rd. 198,76 Mill. EUR.

Österreichische Post Aktiengesellschaft – Schließung von Postfilialen

Die Gesamtzahl an Post-Geschäftsstellen nahm von 2.303 (Jahresende 2001) auf 1.807 (Stichtag 30. Juni 2010) ab; dabei erfolgte im eigenbetriebenen Postfilialnetz eine Reduktion von 2.295 Postfilialen (Jahresende 2001) auf 1.051 (Stichtag 30. Juni 2010), während sich die Anzahl an Post.Partnern von acht (Jahresende 2001) auf 756 (Stichtag 30. Juni 2010) erhöhte.

Ab dem Jahr 2009 wurden defizitäre „Kleinstfilialen“ (Öffnungszeiten von 25 bis 30 Wochenstunden) bevorzugt in Post.Partner umgewandelt, um Kündigungen bzw. Transfers von Mitarbeitern ins Karriere- und Entwicklungscenter zu vermeiden. Die Post AG wählte damit nicht die Postfilialen mit den größten negativen Deckungsbeiträgen aus.

Der Personalstand im Filialnetz reduzierte sich ständig; der Personalaufwand begann ab 2008 leicht zu steigen. Im ersten Halbjahr 2010 gelang es der Post AG, eine weitere Steigerung zu verhindern. Die Post AG gestaltete die Reduzierung des Personalstandes sozialverträglich, musste jedoch im Lauf der Jahre zur Beendigung der bestehenden Dienstverhältnisse immer attraktivere Angebote legen. Für diese Sozialplanmaßnahmen entstanden der Post AG für 4.044 Mitarbeiter Kosten in der Höhe von 150,38 Mill. EUR.